



Documento presentado el 9 de julio, en la Sala Maggiolo de la Universidad de la República y firmado por las delegaciones de la Asociación Nacional de ONG (ANONG), la Asociación Uruguaya de Entidades de Educación Católica (AUDEC), el Encuentro Progresista – Frente Amplio, el Nuevo Espacio, el Partido Colorado, el Partido Independiente, el Partido Nacional y el PIT-CNT.

ACUERDOS Y DISENSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Capítulo 1.- Breve diagnóstico de la situación actual en referencia al funcionamiento global del sistema de políticas sociales

Las políticas públicas sociales constituyen un conjunto coherente y sistemático de acciones, que buscan alcanzar objetivos que han sido definidos por las autoridades públicas contemplando el diálogo con la sociedad. Su ejecución puede recaer tanto en los propios organismos del Estado, como en la sociedad civil organizada -ONGs y asociaciones civiles- o en las empresas (en estos dos últimos casos bajo la supervisión del Estado), intentando cubrir a todos los ciudadanos a lo largo de todo el ciclo de vida. Las políticas públicas sociales expresan la estrategia de desarrollo de un país por lo que existe fuerte interdependencia y vinculación entre la política económica y las políticas públicas sociales, entre otras.

El Uruguay ha desarrollado a lo largo de su historia un amplio sistema de políticas públicas sociales y también ha construido una institucionalidad pública (con actores estatales y privados) que en los actuales tiempos operó como red de protección social amortiguando los efectos de la crisis aunque hoy se encuentra desbordada y no tiene capacidad de integrar e incluir socialmente a todos los sectores sociales por igual. El Gasto Público Social del país es muy importante y se ha mantenido en guarismos significativos. En el entorno latinoamericano el Uruguay es uno de los países con mayor grado de desarrollo social. Sin lugar a dudas, esta situación es la que ha tenido al país mejor preparado para amortiguar el impacto de la recesión prolongada procurando evitar situaciones aún más dolorosas para nuestra sociedad.

Existen variados ámbitos de coordinación de las políticas sociales y se realizan numerosos esfuerzos a nivel del Estado, las Intendencias y la sociedad civil para complementarse y cooperar. Sin embargo, el propio diseño de los organismos del Estado y la estructura dispersa y compartimentada de muchos de ellos dificulta y a veces obtura la posibilidad de una mejor coordinación. La complejidad y dispersión de la estructura estatal en esta área es parte de la construcción histórica de toda la sociedad uruguaya en el siglo XX. El proceso aluvional de construcción del Estado ha tenido épocas con impulsos de especialización y desconcentración para luego ubicarse en una dinámica más centralizadora. En ese vaivén se fue construyendo el Estado que hoy tenemos. Es justo reconocer la vocación de integralidad de quienes llevan adelante programas sociales a nivel central o local aunque la misma muchas veces se diluye por un diseño institucional que fragmenta la definición de objetivos, las intervenciones, el gasto y las evaluaciones

El Estado ha tenido y tiene un rol central tanto en el diseño, como en la ejecución y financiación de las políticas sociales en las últimas dos décadas. Al mismo tiempo, un conjunto de nuevos actores hoy comparten con los organismos estatales la ejecución de programas y en algunos casos colaboran con el diseño y la formulación de los mismos. Ese papel rector y regulador de las políticas es intransferible y debe mantenerse, al tiempo que el Estado particularmente debe de orientar su accionar en una estrategia de inclusión social, que respete la diversidad garantizando niveles de calidad de vida dignos para todos.

Las organizaciones de la sociedad civil y en particular las organizaciones no gubernamentales que gestionan servicios sociales han tenido en la última década un fuerte desarrollo y su presencia ha ido en aumento. Su dinamismo ha generado importantes aportes e innovaciones en las metodologías de trabajo, canalizando el trabajo voluntario y la vocación solidaria de muchos uruguayos y uruguayas. Muchas veces su presencia en problemáticas emergentes ha servido para que a nivel de las estructuras estatales se promovieran intervenciones y se desarrollaran servicios. El surgimiento espontáneo y no planificado de las mismas constituye una característica inherente de estas iniciativas ciudadanas. Su desarrollo es desigual, existiendo capacidades institucionales y niveles de eficacia y eficiencia distintos que no pueden ser objeto de generalizaciones. Existe un esfuerzo claro por la complementariedad pero el desarrollo del sector no siempre ha contribuido a mejorar la coordinación de esfuerzos y a optimizar los recursos que se aplican a un problema determinado.

Entre la pluralidad de actores que existen en el sistema hay dificultades para distinguir con claridad ciertos roles como ser el Estado en su calidad de prestador de servicio y el Estado como regulador y promotor de las políticas. A nivel del sector, el proceso de diferenciación debe mantener la variedad de actores que hoy confluyen, favoreciendo su articulación y mutuo desarrollo.

En la actualidad, es posible advertir una relativa ausencia de mirada estratégica para el mediano plazo y una dificultad creciente para dar respuestas a nuevos fenómenos sociales. El desarrollo institucional temprano dentro de la estructura estatal de organismos especializados en diversas áreas de las políticas

sociales hoy no necesariamente da cuenta de los fenómenos emergentes. La demanda de adaptación de la estructura estatal a las nuevas realidades con agilidad y flexibilidad a veces choca con trabas culturales y movimientos inerciales que son difícil de transformar en el actual diseño institucional. La lógica burocrática no siempre está en sintonía con la agilidad necesaria y con la flexibilidad que demanda la heterogeneidad de las situaciones existentes. En particular, el modelo de ejecución presupuestal presenta rigideces a veces insalvables que no facilitan la complementación. Es difícil rescatar las especificidades y diversidades en las intervenciones con herramientas de vocación homogenizadoras. Las intervenciones tienen dificultades para reconocer la diversidad de necesidades y para transferir decisiones a los beneficiarios y a los ámbitos locales de ejecución.

La calidad del diseño de las políticas no siempre es la más adecuada. En líneas generales, existen bajos niveles de profesionalización y de especialización en los recursos humanos de las áreas sociales. Esto se suma a la falta de incentivos en relación a las remuneraciones y las condiciones laborales de quienes desempeñan tareas en estos ámbitos. Por otro lado, también es necesario destacar que en general las instituciones de educación terciaria y universitaria en el país no han desarrollado una oferta sistemática y consistente de especialización en la gestión de programas sociales. Esto incide y es un factor que enlentece las posibilidades de transformaciones.

En general el Estado –tanto a nivel central como municipal- carece de una cultura sistemática de evaluación con claros indicadores de resultados. En la última década se han impulsado un conjunto de iniciativas en esta dirección pero las mismas no alcanzan hasta al momento a cubrir un porcentaje significativo del sistema. En muchos casos las políticas no se han formulado con objetivos claramente definidos lo que luego hace difícil poder evaluarlas. La evaluación en torno a la eficiencia del gasto es en este campo, especialmente escasa.

Hay una amplia coincidencia en que existe una carencia en el sistema de políticas públicas sociales de un sistema de información actualizado y confiable que permita el diseño y el ajuste de los programas que se ejecutan. La cultura en el manejo de la información y en la toma de decisiones en base a la misma es una tarea que debería ser parte prioritaria de quienes están al frente de la ejecución de las políticas. Se constata que hay varios sistemas de información ubicados en diversos organismos pero aún son escasos -aunque existen- los esfuerzos de unificación. Esto repercute en que la optimización de los recursos no siempre es la mejor, dificultando el control de las prestaciones y en algunos casos duplicando servicios. Asimismo el proceso de constituir un sistema de información debe respetar tanto la privacidad de las personas como asegurar las garantías para no estigmatizar a un grupo social en todos sus aspectos.

En el país hay experiencias bien evaluadas en relación a la importancia de la participación social en la gestión de programas sociales. De todas formas, no se encuentran expandidas en todo el sistema de las políticas sociales lo cual sería altamente recomendable y beneficioso. En particular, se estima que la experiencia acumulada y el caudal de conocimiento que tienen las organizaciones de la sociedad civil como consecuencias de sus intervenciones

deberían constituirlos en actores para el diseño y la formulación de políticas públicas. En ese sentido, una mayor participación de estas organizaciones en esas etapas de la planificación, conservando el Estado un rol protagónico en la definición de objetivos, optimizaría la pertinencia y adecuación de los programas a las realidades.

Es necesario tener una lectura de lo social geográficamente diferenciada. El modelo de desarrollo de las políticas sociales, tiende a generar prestaciones territorialmente indiferentes. En la medida que las políticas son gestionadas centralizadamente en general ofrecen prestaciones homogéneas. Las intervenciones tienen dificultades para reconocer la diversidad de necesidades y para transferir decisiones a los beneficiarios y a los ámbitos locales de ejecución. La dimensión territorial de las políticas es un elemento que debe incorporarse con mayor fuerza en el diseño y ejecución de programas. Al mismo tiempo, es necesario relevar con mayor precisión y profundidad las demandas localizadas de forma tal que las aspiraciones y necesidades de las personas sean interpretadas en consonancia con su cultura y sus tradiciones.

Se entiende que sería pertinente tener información actualizada para analizar si el gasto público social acompaña la distribución geográfica de las demandas.

La confluencia en el diseño e implementación de programas sociales por parte de organismos del Estado (a nivel central y municipal) y de la sociedad civil plantea la necesidad de avanzar en mecanismos de "rendición de cuentas" de ambas partes a los efectos de transparentar el financiamiento, el cumplimiento y evaluación de las prestaciones y acciones de promoción social, preservando la autonomía de la sociedad civil en relación al Estado. Los organismos del Estado y las organizaciones de la sociedad civil deberán reformularse hacia una lógica de transparencia recíproca que facilite la eficacia y eficiencia de la gestión compartida. Ello se lograría con una discusión del presupuesto de los programas y proyectos conjuntos reformulándose ambas partes hacia una lógica de intercambio sistemático y recíproco de información.

Áreas de consenso en torno al diagnóstico de la situación actual en referencia al funcionamiento global del sistema de políticas sociales

Hay distintas interpretaciones sobre la integralidad de las políticas sociales en el país. Hay sectores que sostienen que no ha existido desde la reinstalación de la democracia un plan estratégico que involucre todo el sistema de políticas sociales y que se carece en ésta área de una política de Estado.

En este plano, hay diferencias en relación a las características deseables que debería de tener un organismo de coordinación de las políticas sociales en el Uruguay. Para algunos existen ámbitos de coordinación y los mismos han cumplido un papel muy importante. Otras opiniones sostienen que el modelo debe reformularse en profundidad, transformando su filosofía, su enfoque y sus objetivos. Al mismo tiempo se señala que no existe a nivel de las políticas sociales un ámbito de coordinación suprasectorial específico. En muchos casos la dificultad de plantearse metas a cumplir en el corto, mediano y largo plazo expresadas en programas y líneas de acción que implementa una

administración son desechadas por el siguiente gobierno. Más bien atribuyen a las políticas sociales una concepción errática desde el retorno democrático que no ha tenido continuidad en relación a los objetivos prioritarios.

Sin embargo, hay aportes que sostienen lo contrario y ponen énfasis en la continuidad de las políticas sociales desde 1985 a la fecha, por parte de los cuatro gobiernos que se han elegido democráticamente. En este caso, hay matices entre los representantes de los partidos que han compartido el gobierno ya que incluso se visualizan por cada una de las partes énfasis diferenciales en la necesidad de políticas sociales.

La capacidad anticipatoria a los nuevos problemas sociales del sistema de políticas no es un punto de total acuerdo. Hay énfasis diferenciales sobre los indicadores sociales del Uruguay, y sobre la fortaleza de la red de protección social en el Uruguay. Esta discusión está relacionada con la interpretación existente de la crisis social actual. Para algunos, es una inflexión que no puede atribuirse a problemas del modelo económico impulsado desde la apertura democrática, destacando el papel negativo que ha tenido la coyuntura externa. Sin embargo, hay quienes opinan que la actual crisis era predecible en la medida que sostienen que el modelo de crecimiento económico desarrollado caracterizado por la aplicación de medidas de corte neoliberal es excluyente. Se señala que el mismo ha minado la base productiva del país lo cual amplió la brecha entre los más ricos y los más pobres.

Otras opiniones entienden que la crisis es consecuencia de una combinación de factores externos adversos y políticas del país en algunos casos insuficientes y en otros ineficaces para anticiparlos y superarlos.

En relación a las programas aplicados para combatir la pobreza hay lecturas diferenciales en relación a su grado de integralidad, a su capacidad inclusiva, a su enfoque promocional o asistencial, a su concepción vertical, su ejecución centralizada y su tradición sectorializada. Al mismo tiempo, hay quienes argumentan que estos programas (sea a nivel nacional o departamental) en algunos casos se han politizado siendo instrumentos en función de la contienda electoral.

Sobre el alcance de la participación ciudadana en el diseño, formulación e implementación de las políticas sociales no existen consensos. Los niveles, características y alcances de la participación de la sociedad civil y sus diversas formas organizativas (sindicatos, cooperativas, empresas, ong, grupos religiosos, entre otros) en el diseño de las políticas es un punto de tensión. Los niveles de incorporación de los sectores sociales en las decisiones es un elemento de diferencia como así también la consideración sobre el papel que dicha participación cumple ya que hay quienes entienden que no siempre la misma viabiliza consensos sociales, construye legitimidad entorno a las políticas y optimiza la pertinencia y adecuación de los programas a las realidades.

Hay quienes creen conveniente crear un sistema de calificación de las asociaciones civiles absolutamente autónomo del Estado, sin que limite el derecho a constituirse como tales, que permita hacer pública la información sobre las diferentes asociaciones, para que cada ciudadano (potencial donante

y/o beneficiario) pueda conocer su perfil, sus objetivos, el estado financiero de la organización, sus fuentes de ingresos, el cumplimiento y evaluación de las prestaciones y acciones de promoción social, su gestión y sus resultados. Otras delegaciones señalan que este sistema debería ser voluntario para las asociaciones civiles que quieran adherir a él. Al mismo tiempo, se señala que para avanzar hacia esa dirección se requiere fortalecer la capacidad de las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales, en especial en el interior del país.

Capítulo 2.- Fundamentos normativos de un sistema de políticas sociales

Las políticas públicas sociales deben estar centradas en la construcción de una ciudadanía activa y participativa donde se promueva la capacidad de elección, de propuesta e involucramiento en los temas de interés colectivo generando las condiciones propicias para un desarrollo pleno a nivel personal y social. El centro de la acción de las políticas sociales deben ser todos los ciudadanos/as y sus familias sin exclusiones (atendiendo particularmente las diferencias) entendiendo a éstos como sujetos de derecho, con posibilidad de elegir y de intervenir en aspectos que le conciernen.

El papel rector y regulador del Estado es intransferible siendo un actor clave en la definición de las políticas públicas sociales. Asegurar el financiamiento junto a la determinación de prioridades, el establecimiento de metas, la búsqueda de acuerdos y la evaluación de procesos y resultados son tareas claves que debe garantizar. Una responsabilidad básica del Estado es la de asegurar la coordinación del sistema.

Una definición moderna de políticas sociales implica reconocer la existencia de una diversidad de actores y, por ende, la necesidad de la coordinación entre ellos. Los sistemas de políticas sociales involucran múltiples actores públicos tanto organismos del Estado (a nivel central o municipal) como un grupo muy numeroso de organizaciones de la sociedad civil.

Un sistema de políticas sociales que pretenda dar respuestas a los problemas contemporáneos requiere la existencia de un sólido puente con los mecanismos e instituciones que aseguren un conocimiento especializado. La información actualizada y su uso por parte de quienes tienen responsabilidades es indispensable para una formulación, gestión, monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos. A la vez debe garantizarse un amplio acceso a la información de las políticas públicas (a nivel central y municipal), que debe incluir no sólo a los informes de los organismos responsables, sino a las propias bases de datos sobre los que se producen con las restricciones de que dicha información solo va a ser utilizada con la finalidad específica de aplicarse a las políticas sociales, preservando el derecho de privacidad de los beneficiarios, y dentro de un marco legal que consagre el “habeas data”.

La integralidad de las políticas debe combinar en forma adecuada políticas universales y focalizadas, teniendo especial atención en las realidades locales

evitando propuestas homogéneas a poblaciones con problemas y culturas diversas. Las políticas sociales desde su concepción deben dar cuenta de la diversidad existente en la sociedad, respetándola y promoviéndola. A través de la descentralización debe potenciarse el papel de los actores locales. A la vez las políticas deben asumir la dimensión territorial de sus acciones, reconociendo las diferencias y compensando las asimetrías en el acceso a recursos entre las diferentes zonas y regiones.

La diferenciación clara de roles de todos los actores contribuye a mejorar el impacto de las políticas, en particular en un escenario donde coexisten en el diseño y ejecución instituciones del Estado, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas. El papel regulador y rector debe diferenciarse del rol de ejecución y prestación de los servicios; por lo tanto los organismos a las que se les asignen unas y otras funciones deben ser diferentes. La diferenciación de roles exige reconvertir los de supervisión, que no deben reducirse a la fiscalización, sino que deben incluir la evaluación del proceso de resultados alcanzados por todos los actores involucrados. La supervisión también debe reconocer, en tanto sean organizaciones diferentes las que asuman la rectoría y la ejecución, la independencia de los ejecutores en todo aquello a lo que no se obligaron por el contrato o convenio celebrado. Finalmente las políticas sociales deben contar con evaluaciones externas de resultados e impactos –acordadas entre los actores involucrados- realizadas por agentes técnicos independientes de quienes las dirigen o las ejecutan en referencia a los objetivos definidos por ella misma. Corresponde al ámbito del debate ciudadano la evaluación de la correspondencia y pertinencia de las políticas específicas como de los principios generales que define el gobierno –tanto municipal como nacional- y también la determinación de cuáles deberán ser los valores y principios que habría de orientarlas en el futuro.

La participación y el contralor ciudadano de los usuarios de los servicios sociales públicos es central en el fortalecimiento de la democracia misma por lo que debe de promoverse. A su vez, la participación de organizaciones de la sociedad civil en procesos de diseño de políticas aporta a las mismas una mirada a los problemas distintiva, en particular por la proximidad de estas organizaciones con las problemáticas cotidianas. Por ese motivo, es importante desarrollar programas de fortalecimiento de las contrapartes que mantienen convenios con el Estado a los efectos de que su trabajo redunde en los objetivos definidos por el Estado fomentado así el profesionalismo, la capacidad institucional y la calidad de las instituciones.

La formación permanente de recursos humanos especializados en políticas sociales asegura mayores niveles de eficiencia en la gestión de los recursos. Se entiende que se debe procurar una adecuada articulación entre los roles técnicos y políticos en particular entre quienes dirigen áreas claves de las políticas sociales. La búsqueda de la alta calidad debe orientar el diseño y la ejecución de los programas, teniendo un papel clave los recursos humanos que dirigen e implementan los mismos. La evaluación de la gestión de los responsables debe incorporarse como un mecanismo de rendición de cuentas de los resultados obtenidos al conjunto de la sociedad.

Capítulo 3. La reforma del Estado y las políticas sociales. Propuestas para la nueva institucionalidad del sistema de políticas sociales

A la institucionalidad actual del sistema de políticas sociales se debería introducir un conjunto de transformaciones que logren una mejor adecuación de los instrumentos a las nuevas realidades sociales y a su vez, permita plasmar lo que se consideran los lineamientos rectores del sistema. Se entiende necesario implementar un proceso de transformaciones que introduzcan nuevos criterios y favorezcan el funcionamiento de las políticas que han demostrado ser pertinentes.

Se entiende que dicho proceso debería apuntar a que el Estado juegue un rol fundamental en los procesos sociales más significativos (integración e inclusión social); debe subrayarse muy especialmente su papel central en la asignación de los recursos y en una estrategia fundamental para el desarrollo humano; promoviendo, orientando, coordinando, articulando, regulado y también brindando directamente –cuando ello resulte necesario- presentaciones y servicios sociales.

Dicho proceso debe elaborarse, para que sea viable, a partir del reconocimiento técnico y político de las restricciones internas y externas que gravitan sobre los objetivos y las metas de desarrollo de las políticas. De lo contrario, la política social basada en el voluntarismo se convierte en el vehículo de nuevas frustraciones.

En el marco de dicho proceso, el objetivo global del sistema debe ser la población -prioritariamente la más carenciada- atendiendo a la mejora de sus condiciones de vida, su acceso a los servicios básicos, a la educación, la vivienda, buscando reducir los mecanismos de exclusión para promover la integración de todos los actores en el entramado social, apuntando en esencia a la efectiva dinamización de los sectores más desfavorecidos como agentes de su propio desarrollo.

En esta dirección se deberá lograr que los organismos responsables del rol rector de las políticas sean diferentes de aquellos que las ejecutan. Para el logro de este objetivo deberá readecuarse la institucionalidad de las políticas sociales y enriquecerse con la participación de nuevos actores. Se requerirá que los organismos estatales que mantengan funciones de ejecución o prestación de servicios, no asuman, simultáneamente, roles de rectoría, regulación o supervisión. A la vez cuando una política tenga como ejecutores a actores estatales y privados, las exigencias, mecanismos de supervisión y los financiamientos deberían ser los mismos para unos y otros. También contribuirá a ese objetivo la profundización de la descentralización en aquellos ámbitos donde se ha iniciado y su decidido comienzo en los que todavía no lo han hecho.

La descentralización debe alcanzar a la ejecución de las políticas promoviendo la transferencia a los actores locales en relación a las acciones de los cuales se

hacen cargo la capacidad de decisión, los recursos necesarios y también las responsabilidades consecuentes.

La descentralización es una alternativa para favorecer un desarrollo equilibrado y sustentable, conjugando políticas de ordenamiento territorial y desarrollo en una perspectiva estratégica. La descentralización debe orientarse entonces a ganar en eficiencia y eficacia a nivel de los procesos de transformaciones y reforma del Estado, en la gestión de las políticas sociales más cercanas a los beneficiarios, en mayores y mejores niveles de articulación entre los municipios con otras instancias del gobierno central y con las diferentes organizaciones de la sociedad civil.

En este sentido, las estructuras actuales deberían de transformarse a los efectos de lograr tener mayor flexibilidad y capacidad de respuesta rápida a los problemas emergentes. Este proceso implica necesariamente la introducción de nuevas lógicas a nivel del Estado central que le permita viabilizar este proceso y por otro lado, el fortalecimiento de los actores locales, los que también deberán integrar la nueva lógica.

Es necesario advertir que el proceso descentralizador debe de generar una dinámica propicia para el surgimiento de una diversidad de actores locales, de forma tal de que la descentralización no implique que el organismo ejecutor sea necesariamente siempre el mismo. En este sentido, las evaluaciones periódicas serán las que den la pauta del camino a seguir en relación a la elección de las entidades ejecutoras de las políticas y programas, que pueden ser tanto actores públicos como privados.

La diferenciación geográfica en la instrumentación de las políticas sociales es una dimensión imprescindible que debe de introducirse con mayor vigor. En este sentido hay que destacar que en este proceso los actores locales son elementos claves ya que en general tiene una buena capacidad de generar y adaptar a escala local las propuestas, contemplando las motivaciones, los intereses y las particularidades de cada localidad. Se deben procurar mecanismos que faciliten la expresión más localizada de las demandas y las aspiraciones.

Hay que tener en cuenta en este aspecto la instalación de un sistema común de regionalización del país que favorezca la coordinación del conjunto de los organismos públicos. El desarrollo diferencial del sistema de políticas sociales ha generado estructuras que en algunos casos no son compatibles en relación a la forma en cómo intervienen en los territorios. Por ese motivo, una regionalización común favorecería la adaptación de los organismos a nuevas lógicas, al tiempo que maximizaría las posibilidades de coordinación y redundaría en mayor impacto y eficiencia.

La generación de un Sistema Integrado en las políticas sociales es un desafío planteado en la reforma del Estado. Se entiende pertinente que dicho sistema amalgame el componente de información, de gestión y financiamiento en forma integral. En particular es necesario que este sistema tenga capacidad de modelar las actuaciones de los organismos y que a su vez, sea un instrumento que favorezca la introducción de procesos de evaluación los cuales deberían

de impactar en el financiamiento de los mismos, salvaguardando la continuidad del servicio.

En relación al componente de la información se deberá impulsar un Sistema de Información Social que identifique con precisión la situación social de cada familia a los efectos de mejorar la focalización del gasto público y racionalizar el mismo evitando la superposición o la duplicación de beneficios. La detección y monitoreo de la situación social en pos de los fines propuestos favorecerá las restricciones para los espacios de discrecionalidad. Se debe tratar de una herramienta que permite el diagnóstico socioeconómico preciso en determinados grupos de población para la selección técnica, objetiva, equitativa y transparente de familias beneficiarias de las prestaciones de servicios sociales. Entre los objetivos particulares más importantes de este Sistema se señalan: (1) facilitar la identificación de los postulantes a programas sociales de manera rápida, uniforme y equitativa; (2) Apoyar la coordinación interinstitucional para mejorar el impacto de gasto social, eliminar duplicidades y facilitar el control de todas las entidades que ejecutan programas sociales, posibilitando la concentración de recursos en los sectores más vulnerables; (3) facilitar la evaluación de las metas de focalización hasta los niveles locales (4) Contar con un Registro de Beneficiarios de Programas Sociales.

El Sistema favorecerá la asignación de un conjunto integrado de beneficios sociales a la familia en un mismo momento posibilitando que estas elijan la prestación de servicios más adecuada. En la medida que la información se relevará en relación al núcleo familiar será posible instrumentar enfoques integrales de atención que involucren al conjunto de acciones sectoriales que se implementan. Por último el Sistema de Información Social facilita una mejor cobertura territorial de las demandas en la medida que integrará en una única propuesta, la información nacional y departamental.

En relación al componente de la gestión y el financiamiento se deberá impulsar un sistema de evaluación de resultados a todos los niveles que condicione futuros recursos a la obtención de los resultados definidos previamente. La evaluación por tanto será un mecanismo que permitirá redireccionar acciones y recursos hacia aquellos organismos más eficientes y eficaces en relación a los objetivos, metas e indicadores definidos por la política y expresados en el presupuesto. Para ellos se deberá fortalecer la capacidad técnica y administrativa de los organismos para que puedan utilizar debidamente el instrumento. En cualquier caso se deberá sostener las prestaciones a los efectos de no afectar a los beneficiarios. Al mismo tiempo, es importante construir un Sistema Nacional de Información del Gasto Público Social que incluya a todos los actores (nacionales y departamentales).

Este conjunto de iniciativas enumeradas constituirán un Sistema Integrado de las Políticas Sociales que debería reposar en un ámbito del máximo nivel en el Poder Ejecutivo. Independientemente de cual sea el organismo finalmente responsable, lo importante es destacar el conjunto de funciones que debería cumplir más allá de su ubicación en la estructura institucional, los recursos y las potestades necesarias para asumirlas.

Los cambios y reformas planteados exigen una adecuación de los marcos normativos que rigen y regulan el funcionamiento del Estado, de las organizaciones de la sociedad civil y del relacionamiento entre ambas.

A nivel del Estado se deberá avanzar en la creación de organismos que diferencien las áreas del financiamiento, de ejecución y de evaluación. A su vez, las reformas deben de introducir mecanismos que garanticen la participación de los beneficiarios y organismos que actúan en la esfera de intervención específica. La participación de los ciudadanos y en especial de los beneficiarios en el contralor de la ejecución de las políticas sociales constituye un instrumento para mejorar su eficacia, la que implica un cambio relevante en la cultura política del país.

Se entiende pertinente introducir marcos legales específicos para las organizaciones no gubernamentales que las diferencien del conjunto de las asociaciones civiles, categoría ésta que en nuestro país engloba las más variada gama de actividades. En este sentido, la actualización del marco jurídico posibilitará un mejor funcionamiento de estos organismos y deberá habilitar el conjunto de funciones que hoy ya cumplen las ong y las que se entiendan que deberán tener el futuro. Esta legislación deberá facilitar la relación con el Estado en todos los niveles, delimitar el marco de actuación, introducir mecanismos acordados de certificación de calidad y favorecer el más amplio asociacionismo a nivel de la sociedad.

Capítulo 4. Líneas de acción ante la emergencia social

Introducción

Las situaciones de emergencia reclaman de respuestas rápidas, que a la vez estén articuladas y contribuyan al logro de objetivos de mediano plazo. La emergencia exige incrementar las intervenciones asistenciales; ello debe implementarse a través de su estrecha coordinación con las políticas de carácter promocional y las de carácter permanente, o también vía el reforzamiento de los componentes asistenciales de estas últimas.

La definición de las acciones debería priorizar aquellas modalidades de gestión que se orienten a mejorar las políticas más allá de la situación de emergencia. Para lo cuál habría que evaluar el logro y fracaso de algunos programas ejecutados con el financiamiento de organismos multilaterales a los efectos de su continuidad o reformulación.

Las respuestas asistenciales deben focalizarse en los sectores en situación más crítica y en quienes están en riesgo de sufrirlas, lo que supone importantes esfuerzos para viabilizar la convocatoria y la propia prestación de los servicios.

Los recursos deben condicionarse a una definición precisa y previa de la población objetivo, de los resultados e impactos a alcanzar, de sus indicadores y plazos; durante la ejecución deben existir evaluaciones periódicas de

resultados alcanzados que den lugar a los ajustes correspondientes cuando se detecten problemas.

Las nuevas acciones y los refuerzos frente a la emergencia no deben afectar los servicios que se le vienen brindando a los sectores en situación más crítica. El financiamiento debe priorizar la reasignación de recursos presupuestales en áreas no prioritarias y la utilización de recursos financieros, materiales y humanos ociosos tanto para la resolución inmediata como para la sustentabilidad de las acciones. Para ello se requiere realizar una revisión rigurosa y cuidadosa de la calidad y prioridad de la ejecución actual del gasto social (el presupuestal y el procedente de fuentes internacionales) evaluando alternativas de reorientación de los recursos, para responder a las situaciones de emergencia.

- **Propuestas para el corto plazo**

Asegurar el financiamiento y la protección de los presupuestos de los principales programas sociales

Se entiende necesario subrayar que a las situaciones de emergencia social se responde profundizando y rediseñando programas ya existentes de alcance universal y focalizado así como también con el diseño de programas específicos a la coyuntura.

En relación a lo primero, es clave que el sistema político y el conjunto de la sociedad custodie la protección de un conjunto de programas sociales básicos los cuales constituyen hoy parte de la columna vertebral de la red de protección social que tiene el Uruguay. En ese sentido, se han realizado un conjunto de acuerdos con organismos multilaterales a los efectos de proteger los presupuestos de los principales programas sociales. En este plano se destaca la importancia de no dismantelar o erosionar aquellos programas sociales que en el pasado reciente se evaluaron en forma satisfactoria.

Diseño de una estrategia integral para personas que viven en la calle

Es pertinente que a partir de la experiencia realizada con el Plan Invierno donde participan un conjunto de organismos públicos y privados, se diseñe una estrategia a nivel nacional para atender durante todo el año a todas las personas que viven en las calles. Se debe tener en cuenta que dentro de este grupo de personas hay realidades y trayectorias distintas, razón por la cual es muy importante desarrollar instrumentos adecuados para contemplar dichas especificidades.

En las ciudades más importantes del país y en particular en la capital ha aumentado en forma muy significativa las personas que viven en la calle, en particular familias con hijos.

Su situación es igualmente de emergencia en cualquier estación del año por lo que se deberán instalar programas anualizados que incluyan la dimensión de reinserción social y también laboral a los efectos de lograr un mayor impacto en la reducción de este fenómeno.

Se estima pertinente realizar un relevamiento exhaustivo de esta realidad en todo el país ya que al momento se desconoce a nivel oficial la magnitud de dicho fenómeno, el cual es ostensible en las grandes ciudades.

Creación de puestos de empleo de emergencia

Hay acuerdo en la necesidad de la creación de un Plan Nacional de Empleo Transitorio dirigido a personas desocupadas (no cubiertas por el seguro de paro, con bajos ingresos y necesidades básicas insatisfechas) tanto sea para realizar tareas de interés comunitario como también para trabajar en empresas que suscriban convenios de reactivación tripartitos específicos (empleador/MTSS/trabajadores) sobre la base del aumento de la plantilla laboral. Se entiende pertinente además favorecer mecanismos de autoempleo a través de experiencias cooperativas y/o microemprendimientos.

Es importante distinguir con claridad las políticas activas de empleo con programas de empleo transitorios. Estos últimos son esencialmente programas de subsidios directos a personas que viven en extrema dificultad económica a cambio de tareas comunitarias por un período determinado de tiempo que en general no excede los seis meses. Por su diseño, es en esencia de carácter transitorio y no un generador de empleo genuino el cual está vinculado directamente a actividades generadoras de riqueza a través del desarrollo del sistema productivo y de servicios del país.

Fortalecimiento del Plan Alimentario

Es pertinente reforzar y racionalizar la gestión de las estrategias de apoyo alimentario existentes.

El fortalecimiento debe focalizarse prioritariamente en dar mejores respuestas a los grupos en situación de mayores riesgo: las embarazadas, los niños más pequeños (en tal sentido, se debe incentivar la lactancia materna) y los adolescentes. A su vez, se deberá buscar articular lo máximo posible las modalidades de apoyo alimentario con otras intervenciones sociales como, por ejemplo, es el caso de las coordinadas con los controles de salud.

En términos globales, se deberá promover y favorecer - siempre que sea posible - modalidades que permitan que la persona se alimente en su propio hogar. A su vez, y como otra manera de buscar la dignificación de la persona, deberían apoyarse alternativas que busquen generar estrategias de autoresolución de la alimentación."

Medidas urgentes a nivel de la salud

En la emergencia se deben profundizar y redimensionar principalmente los programas de atención primaria de salud y primer nivel de atención (DAPS). Los de promoción de salud y niveles de mayor complejidad responden a medidas de mediano y largo plazo.

La multifactorialidad de las urgencias en salud determinan la necesaria coordinación e intercambio de información con los programas de alimentación y educativos, entre otros:

- Se debe normatizar y protocolizar el diagnóstico y la terapéutica, principalmente medicamentos y tecnología, para optimizar los recursos.
- Se debe profundizar la descentralización de la amplia red de Unidades Ejecutoras de ASSE tendiendo a la autogestión y con mayor participación de la comunidad para potenciar el alcance focalizado de los programas, y fortaleciendo los instrumentos de referencia y contrarreferencia de los usuarios.

- ***Propuestas para el mediano plazo***

Plan de Lucha contra la Pobreza dirigido a la infancia, la adolescencia y sus familias

El Uruguay debe definir entre sus prioridades en el área social a los niños, niñas y adolescentes considerando como eje de intervención la familia.

La crisis social ha impactado particularmente entre los niños y los adolescentes donde se registran niveles alarmantes de pobreza e indigencia. Esto implica fortalecer un conjunto de estrategias -que deberán combinar la participación de organismos del Estado, organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias así como el sector privado- entre las que se destacan:

a.- Instalar mecanismos para mejorar la coordinación y una mayor coherencia entre los servicios dirigidos a la infancia de forma tal de garantizar que los niños/as puedan tener continuidad entre uno y otro servicio en particular entre los que brinda el INAME y el Consejo de Educación Primaria.

b.- Ampliar la cobertura y aumentar la calidad de la atención de niños y niñas de 0 a 3 años profundizando la cobertura alimentaria y la atención de los niños de 0 a 18 meses durante un tiempo más prolongado.

c.- Profundizar la política de universalización de la educación inicial a los niños de 4 y 5 años y extenderla hacia el nivel de los 3 años.

d.- Atender la deserción y repetición escolar en la educación primaria y en la educación secundaria a través de estrategias específicas.

e.- Aumentar la cantidad de escuelas de tiempo completo en las zonas urbanas donde se concentran altos niveles de necesidades básicas insatisfechas.

f.- Definir una política específica para los jóvenes que no estudian, ni trabajan, ni buscan trabajo mediante propuestas educativas (formales y no formales) más flexibles e integrales, fortaleciendo a su vez los programas preventivos mediante la multiplicación y creación de nuevos espacios para

adolescentes y jóvenes en riesgo de marginalización del sistema educativo y del mercado laboral, apuntando en todos los casos hacia la inserción social, con propuestas pedagógicas, recreativas, socializadoras, de calificación laboral y de transmisión de habilidades sociales para el desempeño, de forma que los jóvenes tengan más chances de transitar la enseñanza media y lograr la integración a la comunidad y al mercado laboral.

g.- Estudiar una reestructura del programa de asignaciones familiares para garantizar una cobertura a todos los niños y niñas en hogares de situación de pobreza.

h.- Diseñar una política de atención integral específica para los discapacitados con necesidades básicas insatisfechas ([niñ@s](#), adolescentes y miembros de la familia), buscando dar respuestas acordes a sus necesidades y promoviendo la integración social"

i.- Desarrollar estrategias de fortalecimiento del entramado de organizaciones comunitarias, promoviendo el trabajo en red y la cooperación horizontal de forma tal de generar sinergias entre actores diversos.

Favorecer el acceso a una vivienda digna a sectores de bajos ingresos

El crecimiento constante de los asentamientos en todas las ciudades del país plantea la interrogante sobre la pertinencia de las políticas y programas que se han dirigido para evitar dicho fenómeno. Paralelamente al crecimiento muchas veces expansivo y desordenado de la mancha urbana, en las ciudades y en particular en la capital se comienza a vaciar en zonas centrales las cuales están dotadas de servicios.

Promover programas de inclusión residencial que traben la creciente segregación residencial plantea la necesidad de la creación de mecanismos que faciliten las garantías para los alquileres y de un programa de recuperación de viviendas deshabitadas que a través de instrumentos tributarios favorezcan que las viviendas desocupadas vuelvan a integrarse al circuito habitacional. También se plantea que es sería necesario instrumentar un sistema de apoyo a los núcleos familiares más pobres para que tengan una tarifa diferencial de los servicios públicos y también de los tributos municipales.

Prevenir el embarazo adolescente

El embarazo adolescente es un fenómeno de causas múltiples (muchas de las cuales de orden cultural) y que, como tal, supone un abordaje complejo, multisectorial y multidisciplinario si se quiere ser eficientes. En este sentido, se trata ante todo de trabajar en la prevención lo que, en referencia al sistema educativo, supone la necesaria incorporación de la educación afectivo sexual durante todo el ciclo de la enseñanza (Primaria y Secundaria).

A su vez, debería favorecerse los programas que supongan el ir a la búsqueda de la adolescente en riesgo y no sólo esperar su llegada a la policlínica. Al

respecto, experiencias como la del Programa Maternidad/Paternidad Responsables deberían ser retomadas. Como tercer vía de acción, se debe ampliar al máximo la disponibilidad gratuita de los diferentes medios anticonceptivos, acompañando su distribución del correspondiente asesoramiento y del seguimiento de la adolescente.

Medidas a nivel de la salud

Diseño de programas específicos a la coyuntura – Se cree necesario profundizar o poner en pie programas tales como:

- Profundizar en la normatización y protocolización práctica del diagnóstico y tratamiento de las principales patologías psicofísicas que aumentaron o pueden aumentar en la coyuntura.
- Profundizar la política de medicamentos con confección de vademécum mínimo para la red de APS y para los restantes grados de complejidad, públicos y privados.

Áreas de disenso entorno a la emergencia social

Existen diferencias sobre las políticas a seguir en relación a la compra de medicamentos.

Por un lado se plantea profundizar los mecanismos de compra conjunta en coordinación con la industria farmacéutica nacional y la Universidad de la República. Se señala que el riesgo de reducción de personal o cierre de estos laboratorios determinarían un costo social y económico que podría ser mayor que las diferencias de precio. De acuerdo a esta visión la elección de productos farmacéuticos genéricos en el exterior por su relativo menor precio, puede resultar muy costosa para la sociedad. La coyuntura permite una expansión de la industria farmacéutica nacional con posibilidades de mercados internacionales en algunos rubros. Una rápida coordinación de esfuerzos ya existentes entre laboratorios nacionales y la Facultad de Química permitirían promocionar el conocimiento, la innovación y la tecnología en esta rama industrial, altamente rentable y en la que han priorizado su inversión muchos países.

Por otra parte hay quienes piensan que el tema es altamente complejo y debería dar lugar a un estudio mas amplio antes de pronunciarse. Además afirman que debería de tenerse en cuenta el papel que en esta área cumple la UCAME –Unidad de Compra de Medicamentos y Afines del Estado-.