

---

LA "NUEVA IZQUIERDA" EN  
AMÉRICA LATINA:

DERECHOS HUMANOS,  
PARTICIPACIÓN POLÍTICA,  
Y SOCIEDAD CIVIL



Woodrow Wilson  
International  
Center  
for Scholars  
*Latin American Program*



UNIVERSIDAD  
TORCUATO DI  
TELLA



CELS  
CENTRO DE ESTUDIOS  
LEGALES Y SOCIALES

LA “NUEVA IZQUIERDA” EN  
AMÉRICA LATINA:  
DERECHOS HUMANOS,  
PARTICIPACIÓN POLÍTICA,  
Y SOCIEDAD CIVIL

**Compilado por**

Cynthia J. Arnson  
Ariel C. Armony  
Catalina Smulovitz  
Gastón Chillier  
Enrique Peruzzotti  
con Giselle Cohen

Enero 2009



Disponible en el Programa Latinoamericano  
Woodrow Wilson International Center for Scholars  
One Woodrow Wilson Plaza  
1300 Pennsylvania Avenue NW  
Washington, DC 20004-3027

[www.wilsoncenter.org/lap](http://www.wilsoncenter.org/lap)

© 2009 Latin American Program

ISBN 1-933549-49-1

Cover photo: AFP/Getty Images©

---

## ÍNDICE

**Agradecimientos** 5

**Introducción**

*Ariel C. Armony y Cynthia J. Arnson* 7

**“Accountability” por las violaciones del pasado**

Legado de las violaciones de derechos humanos:  
políticas de verdad, justicia, reparación y  
memoria en Chile, 1990-2007  
*Elizabeth Lira* 29

La rendición de cuentas por las violaciones  
del pasado en Uruguay  
*Juan Faroppa Fontana* 46

El largo recorrido por Verdad y  
Justicia en Argentina  
*Horacio Verbitsky* 53

**Los nuevos desafíos en la promoción de los  
derechos humanos**

Los nuevos derechos humanos  
en la Argentina reciente  
*Gustavo Maurino* 66

Uruguay y los nuevos desafíos en la  
promoción de los derechos humanos  
*Felipe Michelini* 79

La izquierda chilena y los desafíos en la promoción de los derechos humanos  
*Marcela Ríos Tobar* **90**

Derechos humanos y la "nueva izquierda" en Brasil  
*Oscar Vilhena Vieira* **96**

### **Participación política y relaciones Estado-sociedad civil**

*Bolivia*  
Sociedad civil y Estado bajo un populismo plebiscitario y autoritario  
*René Antonio Mayorga* **106**

Representación, participación y democratización en las relaciones Estado- sociedad civil en Bolivia  
*Luis Tapia* **115**

*Venezuela*  
La esencia social de la revolución bolivariana en Venezuela: una mirada preliminar sobre sus fortalezas y debilidades  
*Ana María Sanjuán* **129**

*Nuevas formas de participación*  
Participación ciudadana en Argentina: entre la retórica política y la impotencia social  
*Carlos March* **163**

La nueva izquierda, la crisis de representación y la participación social en América Latina  
*Leonardo Avritzer* **177**

El Frente Amplio y la participación ciudadana (Uruguay 2005-2007)  
*Juan Pablo Luna* **193**

### **Sociedad civil y políticas sociales**

Sociedad civil y políticas sociales en Chile  
*Gonzalo Delamaza* **211**

Sociedad civil y políticas sociales: El caso argentino en los años recientes  
*Guillermo Alonso* **237**

La participación irrelevante: una evaluación del gobierno de Lula  
*Cláudio Gonçalves Couto* **247**

La relación entre Estado y sociedad civil en el área de las políticas sociales en el primer gobierno de izquierda en Uruguay: ¿de la emergencia a un nuevo régimen de bienestar?  
*Gustavo De Armas* **271**

Biografías de los autores **293**

---

## **LA RELACIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL EN EL ÁREA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL PRIMER GOBIERNO DE IZQUIERDA EN URUGUAY: ¿DE LA EMERGENCIA A UN NUEVO RÉGIMEN DE BIENESTAR?**

GUSTAVO DE ARMAS

**E**l triunfo del Frente Amplio (FA) en las últimas elecciones nacionales y, en consecuencia, su llegada al gobierno en marzo de 2005—la primera vez en 175 años de historia nacional que una coalición de partidos autodefinida de izquierda accede al gobierno—constituyen un punto de referencia ineludible para quien pretenda analizar, con una mínima dosis de rigurosidad, el panorama político uruguayo de los últimos años. Todas las dimensiones o facetas de la vida política nacional se han visto, en mayor o menor medida, afectadas por esta significativa rotación partidaria en el gobierno. La relación entre los actores u organizaciones de la sociedad civil y el Estado no ha sido ajena a este profundo cambio; el vínculo entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC), los partidos políticos y las instituciones del Estado, especialmente en el área o campo de las políticas sociales, se ha ido redefiniendo desde la llegada al poder de la izquierda, entre otras razones porque durante los últimos veinte años las OSC y la izquierda tejieron una relación, para emplear una vieja expresión weberiana, de “afinidad electiva”, una relación de cercanía o empatía.

En este marco, y en el contexto de la llegada al gobierno en varios países de la región de partidos, coaliciones o movimientos de izquierda o centroizquierda, resulta pertinente y oportuno indagar en torno a los posibles cambios en la relación entre las OSC y el Estado en Uruguay.

Las siguientes preguntas podrían, ente otras, orientar la reflexión sobre el caso uruguayo. ¿Cuál ha sido hasta el momento la “agenda” del gobierno del FA en materia de políticas sociales? ¿Qué impactos han tenido las OSC en la formulación de las políticas sociales y en la defi-

nición del curso de las reformas impulsadas durante los tres primeros años de gobierno del FA? ¿En qué medida la llegada del FA al gobierno ha redefinido el discurso y las prácticas de las OSC, en particular, en su papel como prestadoras de servicios sociales o como ejecutoras de planes y proyectos que son financiados con fondos públicos?

Antes de intentar responder estas preguntas, resulta necesario reconstruir el contexto socioeconómico y político en el cual el FA gana por primera vez en su historia las elecciones nacionales y en el que, en consecuencia, por primera vez en la historia política del Uruguay un partido de izquierda llega al poder.

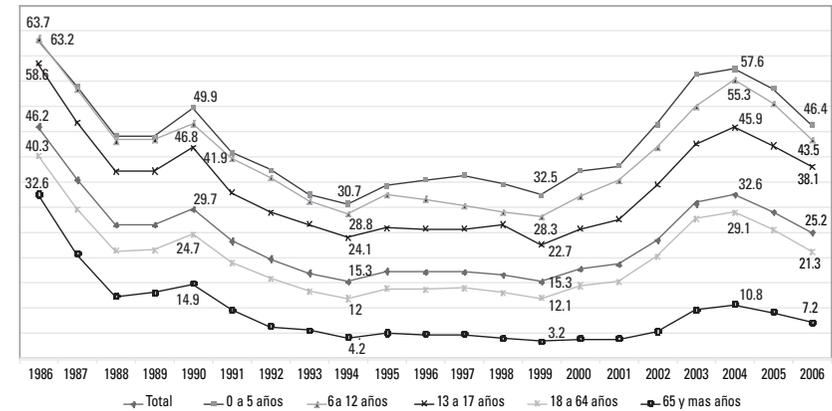
## EL CONTEXTO SOCIAL

Históricamente Uruguay se ha destacado dentro de la región, e incluso en cotejo con los países más desarrollados, por sus indicadores de desarrollo humano. Aún hoy el país exhibe niveles de desarrollo (mortalidad infantil, expectativa de vida, tasas de alfabetización, cobertura educativa, incidencia de la pobreza, etc.) que lo ubican en los primeros puestos del continente. Empero, en los últimos veinte años el país fue experimentado notorios retrocesos, producto de procesos estructurales de cambio, tendencias de “largo aliento”, así como de adversas coyunturas regionales.

Durante el año 2002 Uruguay experimentó una de las mayores y más graves crisis económicas de toda su historia moderna, al menos desde que se tiene registro de las variables económicas (fines del siglo XIX), la cual constituye un dato ineludible al momento de intentar explicar el crecimiento de la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso que el país registró durante ese fatídico año.

Más allá del peso que esta crisis tiene como explicación de las políticas desarrolladas por el actual gobierno, debemos considerar la evolución socioeconómica —en particular de la evolución de la pobreza— en los últimos veinte años. En este sentido, es posible identificar cuatro etapas claramente diferenciadas en relación con el comportamiento de la pobreza durante los últimos veinte años. La primera fase, que va de 1985 a 1994, se caracterizó por el crecimiento de la economía y la constante reducción de la pobreza (de 46,2 a 15,3%, según el INE [2003]); la segunda etapa, ubicada entre 1995 y 1999, estuvo pauta por el estancamiento en la mejora de los indicadores; el tercer período, que va del 2000 a 2004, el

**Gráfico 1. Población bajo la Línea de Pobreza en Uruguay por tramos de edad. Serie 1986-2006. En porcentajes.**



Fuente: INE (2002, 2005 y 2006)

país duplica sus niveles de pobreza, retornando a los valores que exhibía a mediados de los años ochenta, finalmente, el último período que se abre en el que se observa una disminución de la pobreza de 32% a 25% (2004 y 2006 respectivamente).

En paralelo a la evolución de la pobreza, otras transformaciones sociodemográficas fueron operando en Uruguay, contribuyendo a la redefinición de la sociedad uruguaya: cambios en las pautas de reproducción biológica de la sociedad, reconfiguración de las estructuras familiares, aumento de las tasas de divorcio, etcétera.

El añorado “Uruguay batllista”, que la democracia posdictadura intentó denodadamente restituir, cedió paso a un nuevo país con rasgos semejantes a los del resto del continente: una sociedad en la que uno de cada cuatro habitantes vive en situación pobreza; una sociedad menos equitativa que la de fines de los años sesenta; una sociedad donde la exclusión social y la segregación residencial se han constituido en rasgos casi permanentes.

Más allá de la discusión acerca de la magnitud de la pobreza, su evolución en los últimos decenios y su concentración en las generaciones más jóvenes (gráfico 1), una de las conclusiones más preocupantes que se desprenden de los datos es que probablemente en este período se haya

ido consolidando un núcleo duro de pobreza, compuesto por personas que viven en situación de indigencia o vulnerabilidad a la indigencia; un grupo poblacional compuesto en un 68% por personas menores de 30 años (De Armas 2004b).

La evidencia disponible muestra que en gran parte de Montevideo dos de cada tres niños menores de cinco años viven en situación de pobreza. De hecho, en algunos barrios periféricos de Montevideo más del 80% de las personas menores de 18 años vive bajo la línea de pobreza (De Armas 2006a y 2006b). En estos barrios se concentran no sólo las expresiones de pobreza –definida como la carencia de los recursos económicos necesarios para acceder a una canasta básica de bienes y servicios–, sino también las altas tasas de desnutrición, retraso de crecimiento, fracaso escolar y deserción educativa.

A comienzos de 2005, al momento de asumir el FA el gobierno nacional, más de un millón de personas se encontraba en situación de pobreza. Ante este cuadro de situación, su llegada al gobierno disparó una serie de preguntas particularmente relevantes para un partido político de izquierda: ¿es posible revertir el curso, la orientación, de las transformaciones estructurales que ha experimentado la sociedad uruguaya durante las últimas décadas? ¿La acción del Estado en general, y de las políticas públicas (social y tributaria) en particular, puede ser efectiva en el corto y mediano plazo para alterar el sentido de estos cambios y reconstruir el tejido social?

#### NOVEDADES Y PERMANENCIAS EN EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL GOBIERNO DEL FA

El triunfo electoral de la izquierda se produjo en un momento en que la economía nacional comenzaba a mostrar signos de reactivación, luego de la profunda crisis económica de 2002: altas tasas de crecimiento durante el año 2004, una significativa reducción del desempleo, aumento de los ingresos, etc. Empero, el impacto sobre la economía nacional de la crisis de 2002 y, fundamentalmente, sus consecuencias sociales (duplicación de los porcentajes de pobreza e indigencia durante ese año, aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso, etc.) plantearon al novel gobierno de izquierda un escenario complejo, especialmente para el diseño y gestión de las políticas sociales.

Durante la campaña electoral de 2004, el entonces candidato presidencial Tabaré Vázquez indicó en distintos foros que la atención a la “emergencia social” constituiría una de las líneas de acción prioritarias de su gobierno, lo que se tradujo en la puesta en marcha de un programa integral dirigido a la población en situación de pobreza extrema. Cabe recordar que el FA había venido impulsando esta propuesta desde mediados de los años noventa.

Tras la victoria electoral, el FA se abocó durante cuatro meses a adoptar distintas decisiones relacionadas con la conformación del nuevo gobierno: la designación de los futuros ministros, subsecretarios y demás cargos dentro del Poder Ejecutivo, la definición de las primeras medidas, etcétera. En ese período, el futuro presidente y su equipo de gobierno adoptaron dos decisiones de crucial relevancia para el área de las políticas sociales: la creación de una nueva cartera ministerial –el Ministerio de Desarrollo Social– y el inicio a partir del primero de marzo de 2005 del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES). Se definió que dicho plan tendría una duración de dos años y atendería a una población de aproximadamente 200 mil personas (aunque terminaría abarcando a unas 300 mil personas, es decir, al 10% de la población uruguaya), con una dotación de 200 millones dólares. La puesta en marcha del PANES supuso introducir un conjunto de intervenciones novedosas considerando los antecedentes de las políticas sociales en Uruguay: a) la definición y selección de una población beneficiaria *ad hoc* (que alcanzó prácticamente al 10% de la población); b) la aplicación de una política de “transferencias monetarias condicionadas” –a esa altura utilizada en varios países de la región, pero aún inédita en Uruguay–; c) el desarrollo de programas de trabajo subsidiado y capacitación laboral para población en situación de “extrema pobreza”, etc. Esta política innovadora se articulaba con otras iniciativas gubernamentales en el área social de naturaleza más restauradora: acciones tendientes a recuperar políticas y arreglos institucionales del *welfare* uruguayo que, en mayor o menor medida, habían sido abandonados o desmantelados durante los anteriores gobiernos de los partidos Colorado y Nacional, de orientación liberal en materia económica. En esta dirección, apuntan Midaglia y Antía (2007):

“En líneas generales, es pertinente afirmar que la izquierda asumió tres tipos específicos de orientaciones políticas en relación con la reformulación del sistema de bienestar y protección vigente en el país. Una

de ellas es de corte restaurador; otra de tipo innovador, y por último, se constata un manejo cauteloso en torno a una serie de prestaciones reformadas. Las medidas restauradoras básicas se localizan en el ámbito laboral en el que se observa la reinstalación de los Consejos de Salarios. Las medidas innovadoras se centran en distintas áreas sociales y las mismas adquieren un significado político particular. En este marco, puede ubicarse la esfera de la pobreza y vulnerabilidad con el lanzamiento de un Plan de Emergencia coyuntural y posteriormente, con el diseño y promoción de un Plan de Equidad. (...) En el marco de la conducta política cautelosa se inscribe el manejo de los sistemas de educación pública y de seguridad social, en particular, las jubilaciones y pensiones.”

El diseño inicial de estas políticas de carácter innovador (concretamente el PANES) y la reintroducción de algunos mecanismos del tradicional *welfare* uruguayo (los Consejos de Salarios) fueron producto, fundamentalmente, de la acción y decisión del partido de gobierno. No obstante, cuando consideramos la reinstalación de los Consejos de Salarios resulta evidente la participación que gremios y sindicatos tuvieron en ese proceso de toma de decisión. La reactivación de este mecanismo de negociación tripartita contribuyó además a recuperar la capacidad de presión, la influencia política y, en consecuencia, los “recursos de poder” del actor sindical. Según Midaglia y Antía (2007):

*“La reinstalación de los Consejos de Salarios supuso la activación de mecanismos de negociación colectiva para dirimir los típicos conflictos distributivos entre capital y trabajo. La aplicación de esta política... fortalece a las organizaciones de representación de intereses en esos ámbitos: sindicatos y cámaras empresariales. (...) Desde la apertura de esas instancias los sindicatos pertenecientes a la central única de trabajadores, el PIT-CNT, no sólo aumentaron su nómina de afiliados en el entorno de unos 100 mil trabajadores, sino que también se registró la creación de 400 nuevas organizaciones sindicales”.*

En este sentido, parece claro que en Uruguay existe una asimetría muy pronunciada en términos de recursos de poder (influencia, capacidad de veto, etc.) entre las OSC y las organizaciones del mundo de trabajo (gremios y sindicatos). Asimismo, si bien es posible identificar en Uruguay –al menos en algunas áreas o arenas de política– una cierta afi-

nidad ideológica o política entre las OSC y la izquierda, resulta evidente que esta relación ha sido históricamente y es en el presente mucho más estrecha con las organizaciones sindicales.

Aunque el diseño del PANES fue resultado, como ya indicamos, de los debates y la elaboración programática al interior del FA, antes y después de las elecciones y, en cierta medida también, de las experiencias acumuladas por algunos operadores de política y las OSC durante las tres administraciones de gobierno del FA en Montevideo (1990–2004), en cierto sentido podría ser inscripto dentro de una tendencia que trasciende al país, un contexto regional donde los programas sociales de atención a la pobreza extrema han ido ganando terreno.

Además del PANES, el FA ha impulsado en sus tres primeros años de gobierno otras acciones y reformas en el terreno de la educación, la salud y la seguridad social que apuntan a fortalecer el rol del Estado, evidenciando una orientación, podría decirse, socialdemócrata en este campo o terreno de políticas. En este sentido, se destaca el incremento del presupuesto destinado a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y a la Universidad de la República (UDELAR) –las dos instituciones del Estado a cargo de la provisión de los servicios educativos en todos los niveles de enseñanza– hasta alcanzar el 4.5% del PBI en 2009, último año de gobierno.

Al incremento del presupuesto educativo se suma en este campo el “Debate Educativo”, impulsado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) a partir del año 2006, buscando promover la participación de las organizaciones de docentes, los estudiantes, las comunidades y otros actores relevantes en la definición de orientaciones que permitieron elaborar una nueva Ley de Educación. Más allá de la pretensión del gobierno de involucrar en el “Debate Educativo” a los actores que habían sido relegados de los procesos de toma de decisión durante los anteriores gobiernos (gremios y sindicatos docentes, estudiantes, etc.), la orientación de las políticas en el campo de la educación no parece haber variado significativamente en los últimos tres años. En este marco, el “Debate Educativo” puede ser visto, más allá de sus legítimas y explícitas intenciones, como un intento de definir rumbos para las políticas educativas ante cierta ausencia de agenda o de propuestas claras definidas de antemano. En esta dirección apuntan Midaglia y Antía (2007):

*“El comportamiento gubernamental escasamente propositivo e innovador en este campo (en la educación) se tendió a corregir, al igual que con el caso de la seguridad social, con la promoción de una iniciativa particular: el llamado “Debate Educativo” desarrollado durante 2006. En esa instancia de amplia participación (con un papel crucial de los gremios de la educación pública) surgió una serie de propuestas que posteriormente fueron presentadas a las autoridades de la enseñanza y a los representantes de los partidos políticos, así como recomendaciones para la elaboración de una nueva Ley de Educación...”*

En lo que refiere a las políticas de salud, sobresale la puesta en marcha en 2008 del “Sistema Nacional Integrado de Salud”. Esta reforma ha sido el resultado de un proceso de discusión al interior del Gobierno y con los principales actores del campo de la salud, que insumió tres años. El nuevo “Sistema Nacional Integrado de Salud” supone, por una parte, fortalecer o reforzar el rol de control del Estado en este terreno y, por otra, asignar prioridad a los sectores más vulnerables (especialmente niños y adolescentes) en la mejora de la calidad de los servicios (Setaro 2006).

En el campo de las políticas de seguridad social, la acción del Banco de Previsión Social (BPS) apuntó, en coordinación con la del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), a incrementar los niveles de formalización en las relaciones laborales, aumentar la población que cotiza o aporta al sistema de seguridad social y expandir y fortalecer las prestaciones que el sistema público brinda, no sólo las transferencias monetarias, contributivas o no contributivas (jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares, etc.), sino también los servicios que en el terreno de la salud el BPS brinda a la población.

En todas estas reformas, acciones o simplemente iniciativas, las únicas organizaciones del amplio espectro de actores de la sociedad civil que parecen haber tenido una participación gravitante son las vinculadas al mundo de trabajo: los gremios y sindicatos docentes en el “Debate Educativo” y en las discusiones sobre el incremento del presupuesto destinado a la educación pública, y las organizaciones de trabajadores, así como las de jubilados y pensionistas, en el diseño de la reforma de la salud y en los procesos de toma de decisión en el campo de las políticas de seguridad social. Sobre este último punto, cabe destacar el proceso de Diálogo sobre la Seguridad Social impulsado durante el año 2007 por la

Comisión Intersectorial de Seguridad Social que coordina la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República. Sobre este punto señalan Midaglia y Antía (2007):

“En el ámbito de la Seguridad Social no se ha planteado una agenda de reformas de relevancia. Sin embargo, el gobierno ha promovido la realización de un “Diálogo Nacional sobre Seguridad Social”, orientado a crear un ámbito en el que especialistas, actores de la sociedad civil y del gobierno discutan acerca de los principales problemas que presente el sistema, así como planteen posibles propuestas de reforma.”

Otro aspecto que surge de analizar el conjunto de acciones o medidas impulsadas en el terreno o campo de las políticas sociales es el incremento del gasto público social, en términos absolutos y relativos (con relación al gasto público total), que estas implican. El desarrollo del PANES, el incremento en el gasto educativo previsto en el Presupuesto Nacional para el período 2005-2009 hasta alcanzar el 4.5% del PBI en 2009 y la expansión de la cobertura de las Asignaciones Familiares desde 2008<sup>1</sup>, entre otras medidas, permiten predecir que al término de la administración de gobierno se habrá producido un incremento del gasto público social en términos absolutos, en particular, del gasto orientado a los sectores más vulnerables: niños, jóvenes y mujeres (cuadro 1).

En la medida que se prevé incrementar en forma significativa el valor de las Asignaciones Familiares a partir de 2008, en el marco del Plan de Equidad<sup>2</sup>, y en tanto se pretende alcanzar a 330 mil beneficiarios durante ese primer año del nuevo régimen y a 500 mil en el siguiente, es factible que al término de esta administración de gobierno haya aumentado aproximadamente en un punto porcentual del PBI el gasto público social total dirigido a la infancia, es decir, a los sectores más vulnerables de la sociedad uruguaya. La reforma del Sistema de Salud, que también ha sido diseñada entre otros objetivos con el propósito de beneficiar al segmento poblacional de niños y adolescentes, refuerza este sesgo hacia la infancia en el aumento del Gasto Público Social (GPS).

Por último, si analizamos en su conjunto las reformas impulsadas por la actual administración de gobierno, con base en las proyecciones que ha realizado la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República (OPP), podríamos concluir que al término de este período muy probablemente los niveles de pobreza habrán descendido en gran medida, aunque no exclusivamente, como resultado de políticas ac-

**Cuadro 1: Estructura del Gasto Público Social en Uruguay según sus componentes Serie 1990-2009. Porcentajes del PBI.**

	1990-1994 (prom.)	1995-1999 (prom.)	2000-2004 (prom.)	2005	2006	2007	2008	2009	2005-2009 (prom.)
Education	2,4	2,7	3,2	2,8	3,1	3,4	3,7	4,1	3,4
Salud	1,6	1,9	1,9	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8	1,7
Asistencia Social	0,3	0,4	0,5	1,0	1,2	0,7	0,6	0,6	0,8
Seguridad Social	13,4	15,1	14,1	11,8	11,4	11,1	10,9	10,8	11,2
Vivienda	0,0	0,4	0,4	0,3	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4
Total GPS	17,8	20,6	20,2	17,4	17,8	17,5	17,5	17,7	17,6

Fuente: (Fernández y Ordóñez, 2007: 34) Elaboración de los autores a partir de los datos de la Agenda Pro Participación Ciudadana (DOS, 2007). N=305

tivas. Por cierto, y como ya ha sido indicado en otros trabajos (De Armas y Filgueira 2007), el descenso de la pobreza y la indigencia registrado hasta el momento responde también –y quizás en mayor medida– a la reactivación económica iniciada en 2004, la política de formalización del mercado laboral (en especial la introducción de la negociación colectiva) y, en consecuencia, a la mejora de los salarios y en general los ingresos de los hogares de menores recursos.

Las tres principales reformas impulsadas por la actual administración de Gobierno, y más aún su acción combinada, muy probablemente generen una reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso, como se desprende del gráfico 3.

Desde luego, aunque estas proyecciones resultan alentadoras, máxime si se examina este último gráfico, aún resta un amplio trecho por recorrer en dirección a alcanzar impactos comparables a los de los países industrializados o desarrollados, en particular, a los países que construyeron durante la segunda mitad del siglo XX los Estados de Bienestar de corte “socialdemócrata”, utilizando la terminología de Esping-Andersen (2002).

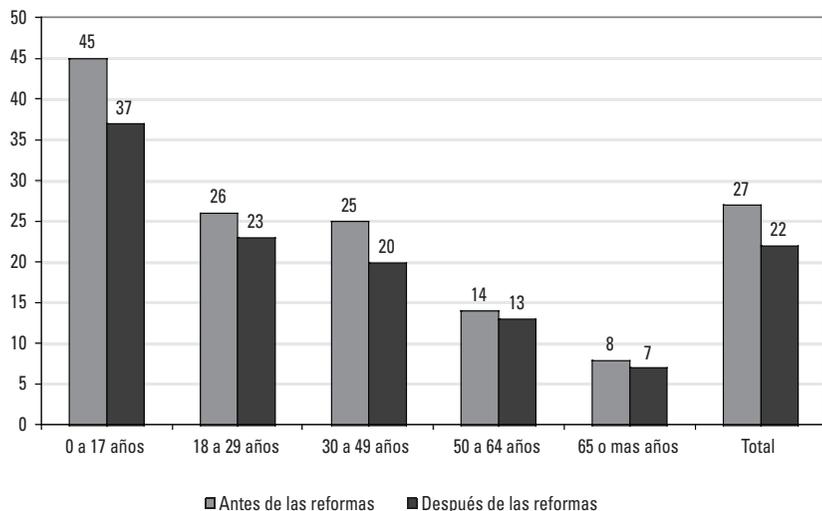
## LA RELACIÓN ENTRE LAS OSC Y EL GOBIERNO EN EL ÁREA SOCIAL: NUEVOS ÉNFASIS Y PROBLEMAS PENDIENTES

Al examinar las principales iniciativas del primer gobierno de izquierda en Uruguay en materia de política social, sus aristas más salientes, así como los cambios o innovaciones con respecto a los procesos de elaboración de *políticas*, debemos concluir, sin pretensión de polémica, que no se advierten cambios radicales con respecto a los anteriores gobiernos, aunque sí énfasis u orientaciones diferentes. En este sentido, resulta innegable, en primer término, una nueva orientación en relación con los contenidos de las políticas: una clara inclinación pro-Estado que se advierte en todas las reformas impulsadas; una constante preferencia por iniciativas que impliquen un nivel relativamente alto de intervención pública en la prestación de servicios sociales, pero también –y quizás más importante aún– una apuesta por el control estatal en el diseño, control y regulación de estas políticas. En este sentido, subrayan Midaglia y Antía (2007):

*“Más allá de innovaciones y revisiones impulsadas, no parece revertirse sustantivamente la pauta de reforma precedente, es decir, la promovida por los anteriores gobiernos. Tiende a mantenerse un patrón de provisión social de tipo mixto, en el que conviven servicios con orientaciones diferentes, generando así una matriz de bienestar y protección relativamente híbrida. Sin embargo, se evidencia un aumento sostenido en el nivel de intervención estatal en materia social, en particular, en algunas áreas o sectores como salud, trabajo y pobreza. Esta pauta más estatista –en otros términos, de estatismo moderado– parece responder a las bases programáticas e ideológicas de la izquierda...”*

Además de este sesgo pro-Estado, intervencionista, presente en el diseño de las reformas o iniciativas promovidas en las principales arenas de política social, es posible reconocer otra diferencia de orientación importante entre el gobierno del FA y las anteriores administraciones: una mayor preocupación o inquietud por la participación de los actores sociales –especialmente los corporativos– en la discusión sobre los objetivos y contenidos de estas transformaciones. Esta apertura a los actores involucrados, buscando recoger sus opiniones e intereses (a menudo enfrentados y conflictivos entre sí), ha sido canalizada a través del formato

**Gráfico 2. Impacto de las reformas (Plan de Equidad, reforma de la salud y reforma tributaria) en la reducción de la pobreza por tramos de edad. Simulación (comparación antes –2005– y después 2008– de las reformas). En porcentajes.**

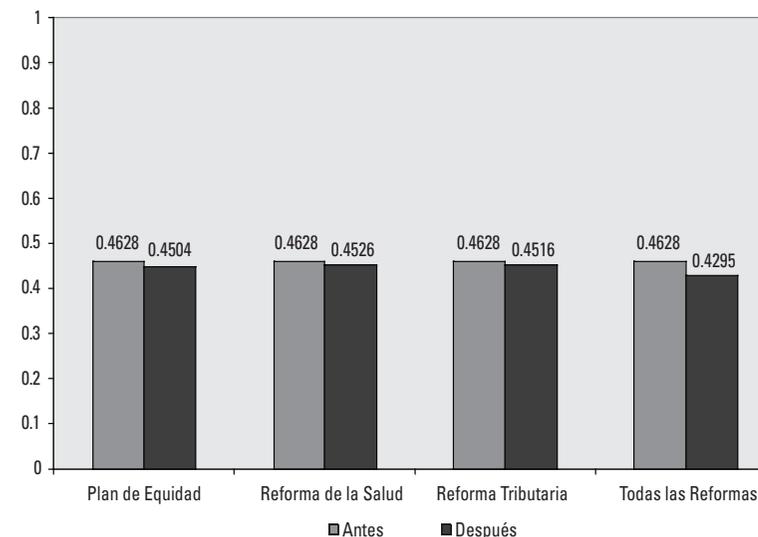


Fuente: Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, Uruguay

de “diálogo” o “debate” nacional, no necesariamente mediante la instalación de mesas de negociación de carácter más convencional, es decir, con propósitos y alcances claramente establecidos. Si bien estos “debates” han permitido abrir la discusión a un amplio espectro de organizaciones, el hecho de que no exista una clara definición sobre cómo traducir o aterrizar sus resultados en el diseño de políticas y en la toma de decisiones, ha generado cierto grado de insatisfacción o frustración entre algunos actores, claramente entre los gremios y sindicatos docentes en el caso del “Debate Educativo”.

Otro de los puntos de tensión, incluso por momentos de conflicto, entre el gobierno y las OSC en el campo de las políticas sociales ha sido en los últimos tres años la discusión sobre el rol o la función de éstas

**Gráfico 3. Impacto en la distribución del ingreso entre los hogares (Coeficiente de Gini) de las reformas (Plan de Equidad, reforma de la salud y reforma tributaria) en la reducción de la pobreza por tramos de edad. Simulación (comparación antes –2005– y después –2008– de las reformas).**



Fuente: Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, Uruguay

en la prestación de servicios sociales. Desde la restauración democrática, las organizaciones no gubernamentales –particularmente en el campo de las políticas sociales, de infancia y género– han venido ganando terreno como prestadoras de servicios sociales; como ejecutoras directas de planes y proyectos definidos, en cierta medida, por los organismos del Estado, con su financiación y, en menor medida, de las instituciones de cooperación internacional. La participación de las ONGs en la prestación de servicios sociales, en la ejecución de planes y proyectos “experimentales” o de carácter “piloto” (en constante crecimiento hasta el año 2004), fue en cierta medida cuestionada por las nuevas autoridades de gobierno

al momento de asumir, a pesar de la relación de afinidad ideológica o política entre la izquierda y algunas de las más representativas ONGs. Uno de los cuestionamientos planteados –por cierto presente en otros países o casos– fue el debilitamiento de las “capacidades estatales” que esta permanente y estructural delegación o “tercerización” de funciones públicas en las ONGs podría implicar, amén de otros cuestionamientos más profundos sobre la “mercantilización” de la gestión de los planes y proyectos sociales, en particular, de aquellos destinados a las poblaciones en situación de riesgo o mayor vulnerabilidad. En cierto sentido, podría decirse que este tipo de cuestionamientos era el reflejo de una visión “estatista” o “estatizante” de las políticas sociales; una visión que deposita en el Estado no sólo la responsabilidad por el diseño y regulación de las políticas sociales, sino también por su gestión o ejecución.

Sin embargo, el comportamiento en este campo durante los últimos tres años parece indicar que más allá de las disputas o polémicas no ha habido un viraje significativo en la relación entre Estado y ONGs, es decir, no se ha modificado sustancialmente la tendencia a la participación creciente de las ONGs en la prestación de servicios sociales que son “tercerizados” o “delegados” en ellas por las principales instituciones del Estado. Incluso, las principales políticas o iniciativas del gobierno del FA en el área social –en particular el emblemático PANES– fueron gestionadas a través de estas organizaciones.

En suma, y a título de conclusión, la llegada al gobierno nacional de la izquierda en Uruguay determinó un viraje –no radical, pero sí visible– en la orientación de las políticas públicas en general y en las políticas sociales en particular; como hemos señalado desde la asunción del FA es posible advertir una orientación pro-Estado en los objetivos, contenidos y dinámicas de funcionamiento de las políticas. Asimismo, el gobierno del FA ha generado escenarios o instancias públicas y de amplia convocatoria tendientes a recoger las opiniones y propuestas de los actores organizados en las principales arenas de política, y en el campo laboral, destinadas a promover su participación en los procesos de toma de decisión. Esta apertura creciente no ha estado ajena a conflictos y tensiones, especialmente entre las organizaciones del Estado del área social y las ONGs en lo que refiere a la “tercerización” o “delegación” en éstas de la prestación de servicios sociales, en la ejecución de planes y proyectos con financiación pública.

En este sentido, el problema o interrogante de fondo –asunto que se arrastra desde hace varios años– sigue aún irresuelto: ¿cómo lograr que las ONGs participen activamente en la prestación de servicios sociales, en la ejecución de planes y proyectos con financiación estatal, aprovechando sus ventajas –capacidad para innovar e implementar intervenciones de corte experimental–, sin que esto redunde en un debilitamiento de las capacidades estatales, por un lado, y en la pérdida del rol crítico y fiscalizador que las organizaciones de la sociedad civil pueden y deben tener? Esta pregunta es, por cierto, pertinente y oportuna en cualquier contexto político y frente a cualquier gobierno, pero gana resonancias particulares en un gobierno de izquierda.

## NOTAS

1. Además de las políticas que el actual gobierno ha venido desarrollando desde su asunción con el objetivo de abatir los niveles de pobreza, es necesario destacar como parte de una tendencia “pro infancia” en la definición de las políticas la ampliación del régimen de Asignaciones Familiares que se inicia hacia fines de los años noventa. En este sentido, corresponde señalar los siguientes antecedentes en materia de ampliación de las Asignaciones Familiares y de redefinición de su naturaleza, es decir, de su definición como política de transferencia de ingresos hacia “los hogares de menores recursos”, independientemente del vínculo con el mercado laboral: la Ley 17.139 (16 de julio de 1999) y la Ley 17.758 (4 de mayo de 2004). Entre 2004 y 2006 prácticamente se duplica la proporción de hogares con niños o adolescentes que reciben Asignaciones Familiares.

2. Con una base de 700 pesos uruguayos (aproximadamente 35 USD) para los niños menores de 5 años o que asisten a la educación primaria, y de mil pesos (50 USD) para quienes cursan educación media, que se multiplica por el número de beneficiarios y un factor igual a 0.6, en promedio, y considerando distintas combinaciones, se podría estimar en unos 460 pesos (23 USD) el monto per cápita que recibirán los niños y adolescentes beneficiarios mensualmente.

## BIBLIOGRAFÍA

- AZAR, Paola, LLANES, Luis y SIENRA, Mariana (2006): Informe sobre el Gasto Público en Infancia en Uruguay 1990–2009, Inéd., Programa Infancia y Familia – Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo.
- BANCO MUNDIAL (2004): Inequality in Latin America and the Caribbean: breaking

with History?, s/d.

- DE ARMAS, Gustavo (2005): “De la sociedad ‘hiperintegrada’ al país fragmentado: crónica del último tramo de un largo recorrido”, en Caetano (coord.) Veinte años de democracia en Uruguay 1985-2005, TAURUS, Montevideo.
- DE ARMAS, Gustavo (2004a): “El rol de la educación en la construcción de la equidad en el Uruguay. Desafíos, oportunidades y límites de la educación ante los cambios sociales: pobreza, familia e integración social”, en Kinder und Jugendhilfe in Deutschland und Uruguay, Berlín y Münster, Waxmann.
- DE ARMAS, Gustavo (2004b): Pobreza y Desigualdad en Uruguay. Claves para el Diseño de un Programa de Superación de la Pobreza Extrema, FESUR, Montevideo.
- DE ARMAS, Gustavo (2006a): “De la sociedad integrada al país fragmentado: crónica del último tramo de un largo recorrido”, en Caetano, Gerardo (coord.), Veinte años de democracia en Uruguay 1985-2005, Ed. Taurus, Montevideo.
- DE ARMAS, Gustavo (2006b): “Sociedad y políticas sociales en Uruguay desde la transición democrática al gobierno del Frente Amplio”, en América Latina Hoy, Vol. 44, diciembre de 2006, Ediciones Universidad de Salamanca.
- DE ARMAS, Gustavo y FILGUERIA, Fernando (2007): “En busca del tiempo perdido. Las tareas del Uruguay social del Siglo XXI”, en Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo (coord.), Uruguay 2020, Ed. TAURUS, Montevideo.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (2002): *Why We Need a New Welfare State*, Oxford.
- FILGUEIRA, et.al. (2006): “Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado”, en Revista PRISMA, N°21, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2002): Evolución de la pobreza por el método del ingreso. Uruguay 1986-2001, Montevideo, INE.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2005): Estimaciones de pobreza por el método de ingreso 2004, Montevideo: INE.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2006): “Comunicado de Prensa, Encuesta Continua de Hogares, Incidencia de la Pobreza en 2005”, Montevideo, 5 de abril, <http://www.ine.gub.uy/>
- KAZTMAN, Ruben, y Fernando FILGUEIRA (2001): Panorama social de la infancia y la familia en Uruguay, Montevideo, UCU-IPES-IIN.
- MIDAGLIA, Carmen, y ANTÍA, Florencia (2007): “La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad de las políticas de bienestar social”, Revista Uruguaya de Ciencia Política, N°16, Montevideo.
- PNUD (2005): Informe sobre desarrollo humano 2005, Mundi-prensa, Madrid.
- PNUD URUGUAY (1999): Desarrollo humano en Uruguay, 1999, Montevideo, PNUD.
- SETARO, Marcelo (2006): “Construcción de coaliciones reformistas en el sector salud. Capacidades de elite político partidaria en la articulación del eje redistribucionista – productivista”, ponencia presentada en el Primer Congreso uruguayo de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República, Montevideo, 30 y 31 de octubre de 2006.