

7° CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA

25 – 27 setiembre 2013

Bogotá, Colombia

Título:

Una mirada al diseño y gestión de la política pública hoy desde la salud y la vivienda en la región litoral norte del Uruguay.

Autores:

- MSc. en Ciencias Sociales Natalia Bisio – Departamento de Ciencias Sociales. Regional Norte - Universidad de la República Oriental del Uruguay. Correo electrónico: bisio.carvallo@gmail.com
- Lic. en Ciencias Sociales. Natalie Robaina – Departamento de Ciencias Sociales. Regional Norte - Universidad de la República oriental del Uruguay. Correo electrónico: natalie.robaina@gmail.com

Área Temática: Administración Pública y Políticas Públicas

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

Resumen

Hasta hace algunas décadas en el campo de la Administración Pública y la Ciencia Política, el proceso gubernamental de toma de decisión era explicado fundamentalmente a partir de categorías tales como: estructura social, conflicto de clases, interjuego de grupos de poder, entre otras, reflejando una visión marginal y “colectivista-masista” de la política. Hoy día, el conjunto de transformaciones sociales, económicas y políticas que atraviesan las democracias modernas, dan cuenta de una reivindicación de las comunidades y gobiernos locales en la gestión de la política pública, al tiempo que ponen de manifiesto, la necesidad de articular los componentes teóricos y técnicos del proceso decisorio de elaboración de las políticas.

Entendiendo a la política como el curso de acción deliberadamente diseñado y aquel efectivamente seguido por los actores gubernamentales en relación a las cuestiones definidas en la agenda pública, el trabajo que se presenta, pretende dar cuenta de los aspectos políticos, técnicos y sociales que sustentan el diseño e implementación de la política social materializada en algunos programas sociales dirigidos a la población en situación de extrema vulnerabilidad (en el campo de la salud y en el de la vivienda), en la región litoral norte del Uruguay.

Tales programas surgen en el marco del segundo gobierno del Frente Amplio, con el desafío y la obligación de acentuar los cambios introducidos en el primer quinquenio, sobre todo en lo que respecta a la disminución de la pobreza y erradicación de la indigencia, y al reposicionamiento del Estado como actor clave en el diseño e implementación de la política.

Pensando la Política Pública

Retomando los aportes de Aguilar Villanueva (2000), podemos decir que toda política pública contiene tres componentes:

- Institucional pues genera procedimientos colectivamente vinculantes que dan legitimidad a la decisión.
- Decisorio en tanto implica un conjunto de decisiones según fines, medios, respondiendo a situaciones específicas en determinado tiempo y determinadas situaciones.
- Conductual puesto que la política es un curso de acciones que incluye tanto acciones como no acciones (Friedrich, 1963, Anderson, 1984).
- Causal en la medida que son productos que generan efectos en el sistema social y político.

Majore (1989) por su parte, agrega que pensar y analizar la política pública, implica también abordar el tema de la comunicación, de la publicidad ciudadana pues las decisiones tienen que ser transmitidas, comunicadas, argumentadas. Por lo tanto, la política es una actividad de comunicación pública (Majore, apud Aguilar Villanueva, 2000).

La noción teórica predominante de la política se basa en teoremas sobre el poder, el consenso y el conflicto... ¿quién, cómo y para qué detenta el poder político colectivamente vinculante? No obstante ello, en su versión norteamericana, Lowi (1964) plantea que las relaciones sociales se construyen a partir de expectativas

recíprocas respecto a los productos gubernamentales y políticos, siendo las políticas, arenas reales de poder. La política real se expresa en el proceso de elaboración de las políticas, por lo tanto no existe una política general ni una estructura de poder total. Según el autor, existen distintos tipos de políticas: regulatorias (arena de conflicto y negociación); distributivas (arena “pacífica” – pluralismo de los grupos de interés), redistributivas (la arena más audaz y radical), y constituyentes (amplían o no la jurisdicción gubernamental). El lugar institucional en el que respectivamente, se dirimen estos poderes son: las oficinas administrativas del Poder Ejecutivo, las comisiones del Congreso, el pleno Congreso y el Poder Ejecutivo en negociación con organizaciones sociales. A esta clasificación primaria, el autor le incorpora otro tipo de políticas, las políticas constituyentes, basado en el criterio de coactividad que atraviesa toda acción gubernamental en el tratamiento de las cuestiones. En efecto, el tipo de política está determinado por el tipo de coacción que el gobierno podría razonablemente realizar en el tratamiento de las cuestiones: horizontal - extensión y alcance (sólo dirigida a modificar conductas o también los contextos de la acción); y vertical - intensidad y fuerza: sanciones inmediatas y directas o remotas (Aguilar Villanueva 2000).

Por otra parte, además de estos modelos politológicos en la construcción de las políticas, hay otros que recogen aportes de la teoría organizacional, de la administración y/o de la teoría económica. Así pues, se puede analizar la política desde varios modelos:

- Modelo de política racional: desde este enfoque la política es vista como desarrollo y resultado de una elección racional en la que decisores y operadores se comportan racionalmente optimizando recursos y costos en el marco de una serie de opciones relevantes.
- Modelo del proceso organizativo (políticas “incrementales”): en este caso, el curso de la política es visto como un “producto organizacional”, por lo tanto las políticas que se logran instrumentar, son aquellas que las organizaciones públicas real y razonablemente pueden llevar a cabo dadas sus características estructurales y de funcionamiento.
- Modelo de política burocrática: este enfoque considera a la política como un “resultado político” pues en ella se plasma el juego de fuerzas (enfrentamientos y compromisos, conflictos y coaliciones) entre grupos con intereses propios y contrapuestos, en el que cada uno procura obtener las máximas y exclusivas ganancias.

Más allá del énfasis que cada uno de estos modelos pone en uno u otro aspecto de la política pública, y procurando superar las posturas extremas (“técnica vs. política”) que han caracterizado los enfoques de análisis de la misma, celebramos el surgimiento de alternativas intermedias que pretenden conciliar la eficiencia en el horizonte mayor de la política, considerándola como

...un proceso de aprendizaje colectivo para aumentar la capacidad de resolver problemas por parte de una comunidad [...] Ello significa una visión teórico-técnica del análisis pero en comunicación con la ciudadanía. Con un sitio en el corazón ed la vida pública, pero con buenas realistas razones” (ídem 82-83).

En este sentido, podemos decir que tales modelos reflejan las distintas formas en que se articulan los tres sistemas que la conforman: el político, el administrativo y el social.

La Política Social como política pública

El conjunto de acciones y principios mediante los cuales el Estado organiza y orienta su intervención en materia social, es lo que se denomina política social. Definir el contenido y por lo tanto la concepción de tales acciones no es más ni menos que definir cuáles son los problemas sociales que se inscriben en la agenda pública de una comunidad política; reflejan por ende, una forma de concebir, organizar, producir y distribuir el bienestar (Adelantado, 2009), así como una expresión del rol que le compete al Estado, al mercado, a la sociedad civil y a la familia en ello.

En este sentido, diversos son los enfoques y concepciones que definen tanto la naturaleza como el contenido de la política social. Juan Pablo Terra, entiende por ella al *“conjunto sistemático de acciones que tienen por finalidad dirigir el producto del esfuerzo social hacia la satisfacción de las necesidades de la gente”* (1990: 8). Según el autor, dado que la distribución del producto generado por la sociedad no se realiza en función de las necesidades de la gente, sino como retribución del aporte de cada persona, es necesaria la implementación de un sistema de políticas sociales que permita superar las desigualdades que provoca dicho modelo distributivo a fin de construir una sociedad más humana. Rolando Franco, por su parte, las define como *“la intervención en la realidad, mediante acciones -ojalá coordinadas-, que asignan recursos escasos para aumentar el bienestar de la población en su conjunto, lo cual se logra ante todo, disminuyendo los sectores que viven en situación de pobreza”* (Franco apud Mirza, 2001:3). Así pues, el origen de la política social se remonta al momento en que se produce el proceso de desarrollo capitalista industrial que coloca en condiciones miserables de vida a un contingente de trabajadores cada vez mayor, motivando su organización y movilización para reivindicar, ante sus patrones y el Estado, la atención de ciertas necesidades vinculadas a la educación, la salud, y las condiciones laborales.

Para otros, las políticas sociales se definen como *“productos específicos de gobierno o cuerpos encomendados por gobiernos. Son formas de intervención en la esfera de la reproducción de la fuerza del trabajo y la familia, mientras que la política económica es intervención estatal en la esfera de la producción”* (Gough 2003 apud Mirza 2010). Desde este enfoque, las políticas sociales forman parte de un conjunto de productos de políticas (claramente diferenciadas de la política económica) cuyo fin es lograr el bienestar humano, entendido como la capacidad para lograr aquellos funcionamientos que resultan valiosos (Sen, 1996) para la satisfacción de las necesidades humanas (Gough, 2003). De este modo, las políticas sociales operan en la coordinación, producción y distribución de satisfactores en el marco de la atención a las necesidades básicas, definidas de acuerdo al contexto histórico y cultural que le es propio, pero universalmente definidas en términos de autonomía y la salud física de las personas (Doyal y Gough apud Santarsiero, 2011).

Desde otra mirada, José Paulo Netto (1997) sostiene que las políticas sociales derivan fundamentalmente de la capacidad de movilización de la clase obrera y del conjunto de los trabajadores. En este marco de enfrentamientos por intereses contrapuestos, el Estado, con el fin de legitimar políticamente su accionar a través del juego democrático, se torna permeable a las demandas y reivindicaciones de las clases subalternas. Solamente en estas condiciones, manifiesta el autor, las secuelas de la cuestión social pueden tornarse objeto de una intervención continua por parte del Estado. Para el autor la intervención estatal sobre la cuestión social se realiza de forma fragmentada y polarizada, retirándola así de la contradicción capital-trabajo, transfigurando los problemas sociales en problemas personales y fundando su intervención no en las

causas sino en las secuelas de la cuestión social. La significación pues, de la política social debe partir de una perspectiva de totalidad, situando este fenómeno como una particularidad en el contexto más amplio de la sociedad capitalista consolidada y madura, en su edad monopolista. Por lo tanto, la actualización del debate sobre las políticas sociales en el contexto neoliberal y de reconstrucción productiva, debe considerar tanto la actual situación de las luchas de clases, el desarrollo tecnológico/científico, como la fase alcanzada en la mundialización del capital, llamada “globalización”(ídem).

Cualquiera sea la postura que se adopte, las políticas sociales interpretan lo social e intentan abordarlo a través de una acción intencionalmente planificada donde el diseño, la implementación, y los resultados finalmente producidos, responden a modelos conceptuales que dan cuenta tanto de una determinada forma de problematizar los hechos objeto de intervención, como de la concepción de bienestar, de protección y de sujeto implícita en las mismas. Considerar la totalidad en la que se inscribe la política social, implica reconocer que su alcance trasciende a los individuos que atraviesan circunstancias adversas, abarcando al conjunto de la población, pues la *procura existencial* a la que se responsabiliza el Estado Social y de la que la política social es objeto, requiere asegurar al hombre todas aquellas posibilidades de existencia que éste por sí solo no puede controlar. Ello no significa negar la existencia de grupos o sectores de la población que necesitan más que otros, sino que, “*cualquier Política Social moderna extenderá su influencia directa o indirectamente también a todas las capas sociales y, en definitiva, afectará a la estabilidad misma de la sociedad*” (Montoro, 1998: 38). Para el autor, entre las medidas que el Estado debe desarrollar, se encuentran: expansión de sistemas complejos y costosos como lo son el sistema educativo y sanitario en tanto componentes claves del desarrollo de la vida humana en nuestros tiempos; incorporación de nuevos fenómenos asociados a la defensa frente a las contingencias y la aparición de nuevos “riesgos” (medioambientales, económicos, radicalizaciones de antagonismo, etc); efectivizar o materializar prestaciones sociales tales como: fijación de un salario laboral mínimo, puestos de trabajo para toda la población económicamente activa; atención a las personas incapacitadas para trabajar, temporal o permanentemente; aumentar las posibilidades vitales de la población (sobre todo de trabajadores y clases medias) mediante una justa distribución del ingreso, un creciente acceso a bienes culturales, un perfeccionamiento de los servicios sociales (ídem).

Desde este enfoque, no es posible pensar un modelo de desarrollo humano integral en el que la política social se defina en forma subsidiaria o como paliativo de la política económica. Superar esta falsa disociación, obliga a quienes piensan y diseñan las políticas sociales, tomar decisiones que inciden directamente sobre el patrón redistributivo de la riqueza; exige pues, una postura ético-política que apueste a la profundización del bienestar y de los derechos sociales de ciudadanía, pues es allí desde donde cabe pensar en la configuración de un nuevo modelo que supere los riesgos de concebir a la política social como una herramienta de compensación de los desequilibrios que genera la operación del mercado.

Las Políticas Sociales en el Uruguay

El sistema de bienestar uruguayo se ha caracterizado por una temprana emergencia. Sus orígenes se remontan a fines del siglo XIX y su expansión se procesa en las primeras décadas del siglo XX. Entre sus pilares fundacionales encontramos: la Asistencia

Pública (creada en 1910 para administrar los centros de beneficencia de salud), la educación pública laica, gratuita y obligatoria, la regulación del mercado de trabajo y, la política de retiro de la fuerza de trabajo (Filgueira, 1991). En esta primera etapa, las políticas no eran distributivas, sino redistributivas pues, a través de diversas prestaciones, redistribuían recursos obtenidos por la vía tributaria de la población con capacidad de contribución, a la población de bajos ingresos. Este mecanismo tuvo sus raíces en un modelo estatal de Bienestar, signado por la asistencia y la exclusión de la población tanto en la concepción de la política como en su puesta en marcha, y se mantuvo hasta que se inicia la crisis a fines de la década del 50.

En las décadas siguientes, estas políticas comenzaron a transitar por un proceso de decadencia que obligó al Estado a instrumentar cambios en el enfoque de su intervención. Así, en el marco de la planificación cepalina -instaurada en la coyuntura de la Alianza para el Progreso-, se diseñó en el continente, una política global orientada a la búsqueda de mecanismos de desarrollo con distribución o redistribución racionalmente planificada. Desgraciadamente, la falta de decisiones políticas y empresariales, y el rápido avance de la crisis que hacía fracasar el plan de la Alianza para el progreso en América Latina, hicieron que el diagnóstico y su consecuente plan de desarrollo no pudieran ser aplicados. Posteriormente, iniciado el período de la dictadura, se volvió a insistir en que la única alternativa eficaz para generar bienestar en la población, era la acumulación del producto. De este modo, en el marco de un modelo estatal burocrático, autoritario, de seguridad nacional, se recortó el gasto público destinado a las políticas sociales, se liberalizó la economía y se buscó, vía represión, evitar los estallidos sociales (Terra, 1990).

En la década de los noventa, en una coyuntura caracterizada por una política de ajuste y reestructuración económica global, emerge con fuerza el debate en torno al rol que debe cumplir el Estado y, sus herramientas de intervención, las políticas sociales. En este marco, se avanzó en la definición de lineamientos estandarizados para reformar las políticas sociales de los países en desarrollo, introduciendo como condicionalidad de los créditos multilaterales, el cumplimiento de ciertas metas en términos de los indicadores de Desarrollo Humano diseñadas por el PNUD¹. Esta reforma o reorientación de las políticas sociales puede ser vista como una respuesta a la creciente miseria en el mundo, poniendo límites éticos a la acumulación sin límites del capital, o como el aprestamiento de los Estados nacionales para reducir ciertos riesgos que pueden ahuyentar el capital (Coraggio, 1996).

En este contexto, los programas de focalización de la pobreza se convirtieron en la nueva modalidad de la política social. Estos programas, conocidos como fondos de inversión social, ideados principalmente, por agencias internacionales representantes de la estrategia neoliberal, BM y FMI²; surgen con el fin de compensar los costos del ajuste de la estrategia neoliberal y detener el empobrecimiento, deterioro social, desempleo y pérdida de ingresos de varios países de América Latina. En efecto, tal como lo manifiesta la autora, Bertha Lerner, “fueron las mismas instancias neoliberales quienes aplicaron tales programas como paliativo ante el deterioro social ocasionado por la estrategia neoliberal” (1996:95).

¹ PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

² BM – Banco Mundial; FMI- Fondo Monetario Internacional

Esta reorientación refleja por un lado, la emergencia de un pensamiento reformador acerca de la función del Estado; y por otro, el surgimiento de nuevas formas de intervención estatal que implican la implementación de nuevos criterios de selección de los beneficiarios y de nuevos dispositivos institucionales de política social. Se trata de políticas focalizadas de “compensación social”, con un fuerte matiz descentralizador, inspiradas en estrategias de “focalización” del gasto social y las técnicas de “selectividad” de prestaciones, que a menudo revisten un carácter asistencial con gestión territorializada. Las principales desventajas de estos programas radican en que no consideran ni la estructura social de las comunidades a las que están dirigidos, ni el proceso de formación de identidades colectivas. En este sentido, la selección del grupo objetivo, excluye a importantes segmentos poblacionales que ya no pueden acceder a ciertas prestaciones, dejando la posibilidad de satisfacer sus necesidades, librada a las leyes y variaciones del mercado (Coraggio, 1996).

En este contexto sociopolítico y económico, la instalación y/o recreación de los denominados Ministerios Sociales, puso de manifiesto la necesidad de adecuar la esfera pública para la atención permanente de situaciones de vulnerabilidad social; reorganizando la provisión pública dirigida a grupos sociales específicos mediante el ordenamiento y la articulación de servicios y programas de corte asistencial dispersos en distintas dependencias ministeriales (Midaglia y Castillo, 2010). Casi tres décadas de estrategias residuales de protección focalizadas en la figura del pobre, acompañadas por la privatización y/o tercerización de servicios públicos; así como por la puesta en marcha de espacios de “excepción institucional” en distintos niveles de la Administración Pública para la atención de la pobreza y la vulnerabilidad social, le impidieron al Estado acumular experiencia de gestión institucional y de relacionamiento con actores sociales vinculados a estas problemáticas, haciendo de esta modalidad de intervención, un ámbito de ensayo permanente (Adelantado y Scherer, apud Midaglia y Castillo, 2010).

No obstante las dificultades señaladas, la instalación de estas nuevas (o renovadas) instituciones estatales, procura superar la típica sectorialidad en la que se estructura la esfera estatal, transversalizando sus intervenciones y asumiendo la responsabilidad de articular y coordinar la provisión social destinada a sectores o localidades en situación socioeconómica desfavorable. Estas funciones asignadas a los Ministerios Sociales reflejan por un lado, la intencionalidad de institucionalizar las políticas sociales dirigidas al abordaje de la exclusión social; y por otro, la necesidad imperiosa de identificar y ordenar el cúmulo de prestaciones sociales localizadas en diversas agencias y niveles de la Administración Pública (Midaglia y Castillo, 2010).

Teniendo en cuenta los resultados arrojados por el ICP³ (2008), se puede decir que en Uruguay, existen ciertos niveles de superposición entre programas de bienestar y de protección, ya que diversos programas sociales se ubican en una posición intermedia entre protección permanente y bienestar clásico, así como entre protección transitoria y bienestar de inclusión. En términos de protección, se registra un conjunto de políticas sociales focalizadas, no contributivas que operan en campos sociales no sectoriales. No obstante, el sistema de provisión social de la Administración Central se distribuye prácticamente de igual forma entre una oferta social asociada a servicios sociales sectoriales y universales; y un paquete de programas cuya direccionalidad está puesta en

³ ICP: Instituto de Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Uruguay.

contextos específicos de pobreza. Entre los años 1990 – 2010, se creó el 58% de los programas sociales que conforman la oferta social. Asimismo, se registra que, del total de programas que incorporan como criterio de selección, la situación de vulnerabilidad del individuo o del hogar, un 35,3% fueron creados en este período; al tiempo que, en el mismo período, se creó el 22,6% de programas sin discriminación socioeconómica (MIDES; 2008).

Una mirada al litoral norte uruguayo

El litoral norte uruguayo se caracteriza por tener departamentos cuyos indicadores sociales presentan marcadas diferencias con respecto fundamentalmente a la cantidad y a la distribución etaria y geográfica de la población, así como a la condición de pobreza y de desarrollo humano de la misma; no obstante ello, se pueden identificar ciertos comportamientos comunes, que dan cuenta de la situación de privación que viven los habitantes de estos territorios en relación al resto del país (sobre todo en términos de acceso y calidad de la vivienda). A continuación se presentan algunos datos que dan cuenta de esta realidad.

Tabla 1. Población, pobreza e IDH en la región litoral norte de Uruguay⁴

		ARTIGAS	SALTO	PAYSANDÚ	RIO NEGRO
Población *		73.162 (12º)	124.683 (4º)	113.112 (6º)	54.434 (17º)
Sexo	Mujeres	49,1%	50,5%	51,3%	48,7%
	Hombres	50,9%	49,5%	48,7%	51,3%
Distribución etaria	0-14	28,3%	26,8%	25,4%	24,5%
	15-29	22,6%	23,2%	22%	23,7%
	30-64	38,8%	38,2%	39%	40%
	65 y más	10,3%	11,8%	13,6%	11,8%
Pobreza (LP) **		37,2%	16,3%	9,7%	12,3%
Pobreza (NBI) **		45,5%	40,4%	33,5%	33,4%
IDH 2010		0,738 (16º)	0,742 (13º)	0,748 (11º)	s/d

Fuente: elaboración propia a partir de datos: DINEM en base a ECH 2010 / (*) INE Censo 2011 / (**) DINEM en base a ECH 2011.

⁴ Esta Tabla ha sido tomada del Libro Transformaciones recientes y desafíos para el Desarrollo Regional. Artículo: Pensando las políticas sociales desde el territorio: educación y vivienda en el litoral norte de Uruguay. Leal, Jorge (comp.). DCS. UdelaR. 2012.

Tabla 2. Algunos indicadores de Salud en la Primera Infancia (total país)

Indicadores	Valores (años 2011 – 2010)
Pobreza infantil menores de 6 años	26,1% (2011)
Mortalidad infantil	8,93/00
Causas de mortalidad neonatal	Prematurez (60% potencialmente evitable)
Causas de mortalidad post neonatal	60% son en domicilio (70% potencialmente evitable)
Embarazos no controlados	6,3%
Prematurez	12,2%
Recién Nacidos con Sífilis Connatal	2,60%
Anemia infantil (6 a 23 meses)	31,5%
Retraso en la talla en menores de 24 m.	10,90% (2,3% es lo esperado en una población sana)

Fuente: Programa Uruguay Crece Contigo. Hacia un sistema de protección integral a la Primera Infancia. Presidencia (OPP) – Área de Políticas Territoriales.

Tabla 3. Algunos indicadores de la Situación Habitacional en la región

Estado de Situación (% país)	ARTIGAS	SALTO	PAYSANDÚ	RÍO NEGRO
Ocupantes (21,4%)	18,5%	21,7%	24%	25,1%
Inquilinos (18%)	9,5%	11,5%	13%	12,9%
Propietarios de la vivienda y	50,3%	61,7%	57%	59,5%
Propietario sólo de la	21,8%	5,1%	6%	2,5%
Viviendas precarias y	24,6%	19,9%	12,5%	9,4%
Situación de la vivienda mala	42,1%	49,5%	51,8%	44,7%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de los Documentos Planes Departamentales DINEM-MIDES. ECH-INE 2011.

La vivienda como espacio privado y espacio público

La política de vivienda pensada en términos de política social hace referencia a los criterios distributivos con que las distintas administraciones públicas intervienen para permitir el acceso a la vivienda a quienes más dificultades tienen para ello, que en general son los sectores con menores recurso económicos. De este modo, las políticas sociales de vivienda, no escapan a las tensiones y a los debates que se suscitan en el interior de cada grupo humano sociedad, en torno a una escala de valores a partir de la cual se establecen ciertos niveles “mínimos” de “vivienda digna”. Pensar por tanto la política social de vivienda implica considerar su funcionalidad y su necesidad de satisfacción en un contexto histórico, social y cultural determinado (Sánchez Vera, 1998).

Cooperativas y Autoconstrucción (en su doble modalidad: individual y colectiva), constituyen actualmente dos alternativas claras de construcción propia para la población uruguaya (sobre todo para la población más vulnerable). El primero de ellos (con más de 40 años de existencia) con un acento fuerte en la acción colectiva como principio

fundamental de la intervención, y el segundo (creado en el último quinquenio) con una fuerte impronta individual y particularizada.

De acuerdo con el Plan Quinquenal del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) la tenencia de un terreno, la disponibilidad para construir o contar con la colaboración de organizaciones para realizar dicha tarea, habilita a las personas a participar del programa de Autoconstrucción. Asimismo, el MVOTMA ha definido otros requisitos básicos para poder ser beneficiario del mismo, a saber: ingresos menores a 60 Unidades Reajustables (UR), no tener vivienda propia ni haber sido parte de un subsidio del Sistema Público de Vivienda y contar con terreno con documentación al día. El objetivo principal de este programa es facilitar el acceso a las familias a una solución habitacional. Los beneficiarios reciben capacitación en construcción, a la vez que son acompañados a lo largo de todo el proceso por un equipo multidisciplinario (MVOTMA, 2013). La construcción puede ser realizada en terreno propio o público, debe estar ubicado en un área urbana o suburbana no inundable y viable de construir, mayor a 100 metros cuadrados que cuente con evacuación de aguas servidas autorizada por OSE, con conexión autorizada a OSE y UTE y si hay edificación en el predio, deben estar regularizadas. A nivel de la región norte de Uruguay, la implementación del programa se dio de manera diferente: en 2011 se realizó el plan piloto en Artigas, encontrándose actualmente abiertos los llamados para la autoconstrucción de vivienda en todo el país.

Por su parte, Cooperativas comparte el objetivo propuesto por el programa anterior de facilitar el acceso a una vivienda digna a las familias, pero desde un método diferente. Familias u hogares unipersonales pueden recibir un préstamo a través del Programa de Cooperativas de Viviendas, con el que podrán construir una vivienda nueva. Como requisito para iniciar una cooperativa es necesario contar con un mínimo de diez socios, siendo el máximo cincuenta, debiendo los núcleos familiares que la integren, tener un máximo de 60 UR de ingreso. Los titulares de los grupos deben ser mayores de edad, residir en el territorio nacional y no ser propietarios. Además, la cooperativa debe contar con un contrato firmado con un Instituto de Asistencia Técnica autorizado por el MVOTMA. Si bien este programa se lleva a cabo desde 1993, es financiada por el Fondo Nacional de Vivienda, articulando fundamentalmente con el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), la modalidad de acceso a la vivienda propuesta por el sistema cooperativo (sobre todo en lo referente a la ayuda mutua) ha sido desarrollada en el país por otros organismos con anterioridad a esta fecha.

Nuevas ofertas...persistentes escollos

El año 2005 marcó un quiebre significativo en lo que respecta a la ampliación de la **oferta habitacional**, así como el abordaje o la consideración de las situaciones particulares de cada familia o núcleo familiar. En este sentido, se destaca por un lado, el avance que significó la posibilidad de **revisibilidad** de la cuota, criterio mediante el cual, el monto de la misma se ajusta cada dos años, dependiendo de su situación socioeconómica. Por otro, si bien se visualiza con mayor claridad el énfasis que en la agenda pública ha adquirido la atención de la población con mayores niveles de vulnerabilidad, los requisitos y/o condiciones previas exigidas en los diferentes programas, continúan siendo un obstáculo para el acceso de estos sectores a una vivienda digna. Algunos obstáculos refieren a la falta de terreno propio o de ahorro previo, requisitos excluyentes en gran parte de los programas. En respuesta a ello, se

visualiza un intento de superar estos vacíos y reactivar viejos programas habitacionales para cubrir éste y otros sectores de la población, sobre todo aquellos conformados por personas jóvenes y con menores a cargo. Ejemplo de ello son, por un lado, el Plan Juntos, concebido para atender la situación de emergencia habitacional cuya creación y encuadre institucional pretende “agilizar” el acceso a la vivienda a estos sectores; por otro, los programas de subsidios a la cuota o préstamos con facilidades de pago dirigidos a hogares “jóvenes” principalmente.

Vinculado a ello, un aspecto a destacar refiere a la **centralidad** que la vivienda ha ido adquiriendo en el último quinquenio en la agenda pública y sobre todo en las **agendas de los gobiernos departamentales**, al tiempo que persiste una fuerte tendencia centralista en la ejecución y el financiamiento de la mayor parte de los programas que se despliegan en el territorio, variando según capacidad de organización de los actores sociales y políticos de cada departamento. En este sentido, se destacan propuestas elaboradas desde el territorio en tres de los departamentos, surgidas en el marco de acuerdos interinstitucionales que fueron pensados en los espacios de coordinación y articulación territorial de las políticas sociales. A su vez, analizando los programas por departamento, se visualizan ciertas diferencias en las estrategias y modalidades que cada gobierno ha desarrollado y estimulado en su población para atender sus necesidades habitacionales. En efecto, mientras que en Paysandú y Salto se destaca la importancia asignada al programa de Cooperativas (tanto desde el ámbito ministerial como municipal), en Artigas éste es casi inexistente, habiéndose producido en términos generales, una reducida oferta (sobre todo para los sectores más desfavorecidos).

Ahora bien, más allá de las formas o modalidades en que cada territorio satisface la necesidad de cobijo y protección de sus pobladores, la vivienda es un elemento básico para el funcionamiento de la vida social y por ende, sus efectos inciden directamente sobre la estructura social de un territorio y sus pobladores (Sánchez Vera, 1998)...la vivienda pues, construye física, emocional y socialmente los espacios en los que los sujetos desarrollan sus vidas y proyectan su existencia en tanto seres particulares y genéricos. En este sentido, cabe cuestionarse el alcance e impacto que este tipo de intervenciones de bajo costo, en espacios físicos “cedidos” por los gobiernos departamentales o instituciones públicas sin previa planificación, ubicados en contextos (mayormente periféricos y marginales) donde la escasez de servicios básicos es notoria, puede generar en términos de integración social y de desarrollo personal y social de sus pobladores. La vivienda se asienta en el requerimiento de techo y protección que tiene el individuo pero también en el de afecto pues el espacio de la vivienda no es sólo un continente sino que también está cargado de contenido simbólico, afectivo y emocional (p.384) que va habilitando y/o cerrando los canales de interacción entre sujetos provenientes de diferentes estratos sociales y/o trayectorias familiares. Evitar procesos de “guetización” de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, constituye a nuestro entender, uno de los mayores desafíos que hoy enfrenta la política social de vivienda. La selección y agrupamiento de familias con indicadores socio-económicos y culturales “homogéneos” como población objetivo de la mayor parte de los programas dirigidos a reducir los niveles de pobreza, no sólo es un riesgo que puede socavar el abordaje integral de la vivienda, sino sobre todo, puede reforzar los procesos de exclusión para cuya mitigación fue pensada la política.

Por otra parte, otro aspecto que se vincula a lo expresado líneas arriba, hace mención al efecto inverso o no-buscado que puede desencadenar la creación de programas como el

“Juntos”, al margen de las estructuras institucionales (tales como el MVOTMA o MIDES), a quienes por su especificidad se les asignó la función de centralizar la asistencia y prestación de servicios a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad. En efecto, la puesta en marcha de un programa con una estructura institucional débil, cuyo financiamiento y ejecución se deriva fundamentalmente de aportes voluntarios, no sólo presenta niveles importantes de incertidumbre en cuanto a duración y posibilidades de instrumentación, sino que además corre el riesgo de echar por tierra el esfuerzo que desde el año 2005 el país viene realizando a fin de superar la dispersión que tradicionalmente caracterizó al sistema de prestaciones sociales.

Autoconstrucción: entre la participación ciudadana y la participación controlada

Poner el énfasis en la autoconstrucción **componente clave y casi excluyente** en las nuevas formas de abordar la demanda habitacional, puede contraproducente. Esta “condicionalidad” es percibida como una suerte de “boleto de compra” del derecho a acceder a una vivienda digna, o dicho en otros términos, como una forma de “ganarse el derecho” a ella cuando los recursos propios no son suficientes para obtenerla en el libre juego del mercado. De esta forma, la autoconstrucción se transforma en el eje central de la participación o involucramiento del o de la beneficiario/a, en una iniciativa en la que puede y debe “participar”. **Sin embargo:**

1. “tener parte” en ella no se reduce al cumplimiento de determinadas cargas horarias cuotas, o concluir la etapa constructiva de la obra; ‘ser y sentirse parte de algo’ son aspectos centrales de la participación, desde los cuales se puede desarrollar la capacidad de incidir, hacer y decidir de las personas en aquellas cuestiones que atraviesan la multidimensionalidad de sus vidas cotidianas (Rebellato, 1999). Los programas que conciben a la autoconstrucción como criterio ordenador de la intervención, si bien consideran que la construcción de la vivienda desde una perspectiva integral y participativa es un aspecto clave; en general condicionan o **limitan la participación de los beneficiarios a la etapa constructiva de la misma**, disolviéndose una vez concluida la obra. De este modo, la legitimación y sustentabilidad de este tipo de propuestas “integrales”, queda reducida o acotada a una etapa puntual del programa sin generar estrategias de desarrollo que den continuidad a otros aspectos del hábitat luego de finalizada la obra propiamente dicha.
2. Mientras que la incorporación de nuevos actores en la producción y distribución del bienestar en términos habitacionales abre paso a la población beneficiaria y a otros actores del territorio en el proceso constructivo de la vivienda, pone de manifiesto las **barreras** que presenta la autoconstrucción cuando se presenta como **requisito excluyente** en programas dirigidos a la población de menores recursos, exigiendo a quienes diseñan la política, considerar otras formas de pago de la cuota (sobre todo cuando la misma es subsidiada totalmente). Éstas debieran considerar que la autoconstrucción (como mecanismo de pago) no siempre es viable ni posible en estos contextos donde la preocupación por la reproducción cotidiana resta tiempo y voluntad para participar en ámbitos donde se discuten y planifican

acciones que afectan sus vidas y que se plantean desde los programas como “contrapartidas” o requisitos excluyentes.

Estas peculiaridades que atraviesan los programas basados en la autoconstrucción dan cuenta que la participación es producto de una decisión personal, difiriendo en su carácter social ya que en algunos casos, se trata de programas que no contemplan espacios de negociación ni de toma de decisiones colectivas, al tiempo que reflejan las dificultades que presentan, sobre todo los sectores más pobres de responder a las exigencias de participación que establecen algunos de ellos. En este sentido, se puede decir que este tipo de programas, no tiene en cuenta que la participación de las personas en los mismos, siempre es diferencial en términos de modalidades, ritmos y resultados esperados por sus protagonistas, los técnicos y las instituciones.

UCC: focalizando en la universalidad...

En los últimos dos quinquenios, Uruguay ha realizado un esfuerzo significativo para reducir los niveles de desigualdad y empobrecimiento agudizados hacia fines del siglo pasado, poniendo en marcha tres grandes reformas: tributaria, de la salud y social. El proceso de implementación de estas reformas (aún en curso), tuvo entre sus resultados, la elaboración de una Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (2010-2030) en la que se recoge la importancia y centralidad que adquiere la atención y la inversión en la primera infancia como elemento clave del desarrollo personal y social del país. En ella se pone de manifiesto la necesidad de crear y consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia que garantice los cuidados y protección adecuados de las mujeres embarazadas y el desarrollo de niñas/os menores de 4 años de edad desde una perspectiva de derechos (UCC – OPP, 2012).

Es así que, en el año 2012 (retomando la experiencia de Chile crece contigo y Canelones crece contigo), se pone en marcha Uruguay Crece Contigo (UCC) con el objetivo de llevar a cabo dicha aspiración, comenzando por aquellos hogares de mayor vulnerabilidad social y/o sanitaria. UCC se define como una política de cobertura nacional de carácter interinstitucional e intersectorial, en cuya instrumentación articula acciones universales y focalizadas. El programa es impulsado desde Presidencia a través de la Oficina de Presupuesto y Planeamiento (OPP) con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), Instituto de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay (INAU), MVOTMA e Intendencias Municipales entre otras instituciones (ídem).

Entre sus objetivos específicos se propone:

- Generar conocimiento útil para el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas de protección dirigidas a la Primera Infancia a través de la articulación interinstitucional de la información existente, la generación de información necesaria y el desarrollo de la investigación.
- Desarrollar acciones educativas y de promoción para incidir en el comportamiento y la calidad de vida de las familias y mejorar la calidad de los servicios, a efectos de favorecer un desarrollo infantil apropiado.

- Disminuir la incidencia de los factores de riesgo socio-sanitarios, y el daño en niños y niñas menores de 4 años y de mujeres embarazadas, priorizando las situaciones de mayor vulnerabilidad.
- Fortalecer las instituciones, redes y dispositivos territoriales para garantizar el mejor desarrollo del sistema de protección social vinculado a la primera infancia (Presidencia, 2012: 2-3).

La estrategia de intervención se diseñó a partir de cuatro componentes, a saber:

1. Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía a cargo de técnicos del área social y de la salud (Operadores de cercanía), con el objetivo de fortalecer las capacidades de las familias en el desarrollo de buenas prácticas de crianza, procurando con ello mejorar las condiciones de salud, de nutrición y el desarrollo infantil, a través de un trabajo en los hogares más vulnerables. Los operadores realizan un acompañamiento a familias con mujeres embarazadas y niños menores de 4 años que presentan situaciones de riesgo socio-sanitario.
2. Acciones socio-educativo-sanitarias universales. Objetivos: campañas de sensibilización a la opinión pública sobre la importancia de la primera infancia y los cuidados de la mujer embarazada; entrega de un set de materiales de apoyo a las familias, vinculados a la crianza y conocimientos básicos sobre los derechos de la familia.
3. Generación de conocimiento a fin de conocer el estado nutricional y del desarrollo psicomotriz de la primera infancia a nivel nacional dando cuenta de las pautas de crianza, y desarrollar un Sistema de Información para la primera infancia.
4. Fortalecimiento de capacidades institucionales mediante el equipamiento y pequeñas obras de infraestructura en centros de salud y servicios de atención a la primera infancia y el apoyo a la implementación del Sistema Nacional de Cuidado para la Primera Infancia (ídem).

En términos de resultados, el programa se propone en el corto plazo: aumentar el porcentaje de embarazadas bien controladas, disminuir la sífilis durante el embarazo, disminuir la anemia durante el embarazo, disminuir el bajo peso al nacer, disminuir el retraso de talla, disminuir la anemia infantil y mejorar el desarrollo infantil (ídem).

En su fase inicial (2012) comenzó a trabajar en 10 departamentos (tres de los cuatro comprendidos en la región litoral norte: Artigas, Salto y Paysandú). Desde su inicio viene brindando servicio a 2500 familias de las cuales 1500 son abordadas desde el hogar, incluyendo más de 700 niños/as y 600 embarazadas. Durante el primer año de ejecución está planificado llegar a 5000 hogares y a los tres años a los 26000 hogares más vulnerables de la sociedad.

El ingreso de la familia se establece a partir de la base de datos del MIDES, instituciones de la salud, Programa Aduana o Plan CAIF, así como por los operadores territoriales del programa. Posteriormente se verifica la presencia de riesgo o daño biológico como criterio de selección para el acompañamiento de las familias. El programa tiene varias modalidades de acompañamiento, abarcando intervenciones

desde cuatro meses hasta aproximadamente nueve (en los casos de las familias más vulnerables). Entre las actividades prioritarias, los operadores realizan una mediación de acercamiento a los servicios de salud y educativos, la medición de la hemoglobina para conocer si el niño o la mujer embarazada tienen anemia, y el fomento de hábitos saludables de alimentación.

Teniendo en cuenta el diseño del programa, se podría decir que la gestión del mismo pretende articular dos elementos claves de toda política pública: el técnico y el político, incorporando además, la mirada territorial en su implementación. En efecto, la gestión política del Programa es responsabilidad de la Mesa de Coordinación Interinstitucional integrada por OPP – Área de Políticas Territoriales, el MSP, el MIDES, quien tiene por cometido articular las decisiones políticas y dar seguimiento estratégico al programa. Asimismo, se espera que en cada departamento se conforme un espacio interinstitucional con la participación de los Gobiernos departamentales.

Por su parte, el componente técnico del programa se materializa por un lado, en la Unidad Técnica Central (UTC) (dependiente del Área de Políticas Territoriales de la OPP) tiene entre sus cometidos establecer coordinaciones con las instituciones y organismos sectoriales involucrados, con la sociedad civil organizada, con el ámbito empresarial y con organismos de cooperación internacional (ídem: 6). Por otro, en la gestión operativa a nivel territorial llevada a cabo a través del Facilitador Regional de UCC, en coordinación con los gobiernos departamentales y MSP (Dirección Departamental), ASSE (Dirección APS-ASSE), MIDES (Representantes Territoriales) e INAU. Finalmente, un tercer espacio, el Consejo Académico Asesor, es el conformado por profesionales con reconocida trayectoria académica, con el cometido de asesorar, proponer y aportar conocimiento al Programa. Estos espacios reflejan cómo a pesar de la impronta técnica de los mismos, en el proceso de la implementación de la política, el interjuego entre diversos actores del ámbito político, técnico-profesional y académico (con lógicas e intereses a veces contrapuestos), van pautando el alcance y contenido de una política que diseñada centralmente y con una fuerte pretensión de universalidad, aterriza en cada departamento en forma casi exclusivamente focalizada, desconociendo muchas veces las lógicas organizacionales y políticas propias de cada territorio en el que se despliega.

Por otra parte, teniendo en cuenta los aspectos sociales de la política, cabe destacar su apuesta a la inversión en las primeras etapas de la vida como un elemento clave para la reducción de la pobreza y de la desigualdad, sosteniendo que el éxito de las políticas sociales dependerá en gran medida de la inversión y de los resultados de las políticas dirigidas a la primera infancia (Heckman 2007 apud Presidencia, 2012).

Finalmente, si bien puede resultar una lectura apresurada, un elemento que consideramos importante tener en cuenta, refiere a la necesidad de complementar la mirada “cuantitativa” de los resultados que pretende generar el programa con aspectos más cualitativos que recuperen los procesos y los aprendizajes desarrollados en su implementación, tanto a nivel de las familias involucradas como de los equipos técnicos y los actores políticos vinculados a la misma. Pues, generar y sostener procesos de inclusión que devuelvan a los sujetos su capacidad de realizarse plenamente y su autonomía para ejercer sus derechos plenamente, requiere más que reducir parcialmente algunos indicadores vistos en forma fragmentada o sectorializada.

Conocer las condiciones materiales de vida de la población beneficiaria de una política permite tener insumos fundamentales para pensar el diseño, ejecución y evaluación de la misma. No obstante una política que pretenda generar procesos de emancipación sostenibles, tiene que incorporar otras lecturas que permitan visualizar las estructuras en las que se reproducen las desigualdades, las racionalidades y las capacidades organizacionales que cada actor (ya sea social, político y/o técnico) pone en juego al momento de pensar la intervención en el marco de un determinado modelo de desarrollo que la sustenta.

Algunas reflexiones...

Por otra parte, el trabajo realizado hasta el momento da cuenta de que si bien los programas seleccionados reflejan una intencionalidad en promover nuevas formas de articular la oferta y la demanda en términos sociales, se visualizan limitaciones significativas en términos de participación ciudadana (o involucramiento de las familias o población objetivo en el diseño y evaluación de la política) y autonomía en la gestión de los recursos públicos, así como en la sostenibilidad y en la tan mentada integralidad de los procesos generados mediante la intervención.

Asimismo, otro aspecto que resulta interesante destacar es que aún cuando en sus objetivos los programas persiguen objetivos de alcance universal vinculados a la reducción de los niveles de desigualdad social y de pobreza de la población, la búsqueda del éxito individual sigue siendo su común denominador. Ello refleja, entre otros, la debilidad que propuestas acotadas en el tiempo y fuertemente ligadas a las concepciones de desarrollo social predominantes en cada período de gobierno, presentan al momento de crear y consolidar nuevas formas de solidaridad y de apropiación de la “cosa pública” para su transformación colectiva.

Bibliografía y materiales consultados

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2000). La hechura de las Políticas. México. Ed. Miguel Ángel Porrúa. ISBN 968-842-990-2 (pp 5-89).

CORAGGIO, J.L. (1996). Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales. En: *Desempleo estructural, Pobreza y Precariedad*. Peñalva y Roffman (comp.). Bs. As. Argentina. Ed. Nueva Visión.

DINEM-MIDES (2012). Informe de caracterización departamental de Artigas, Salto, Paysandú y Río Negro. Material presentado en las mesas interinstitucionales para la elaboración de los Planes Departamentales.

FILGUEIRA, F. y FILGUEIRA, C. (1994): El largo adiós al país modelo: Políticas Sociales y Pobreza en el Uruguay. Montevideo. Uruguay. Ed. Arca.

INE 2010. Informe Encuesta Continua de Hogares. www.ine.gub.uy

INE. Censo 2011. www.ine.gub.uy

LERNER, B. (1996). América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza. Caps. 3 y 4. México. Ed. Miguel Angel Porrúa

- MIDAGLIA y CASTILLO (2010). El significado político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo. Ponencia presentada en 3er Congreso Ciencia Política. ICP – UdelaR. Montevideo, Uruguay.
- MIDES (2008). Repertorio de Políticas Sociales. Informe de la 1ª etapa. Midaglia (coord.). ICP - FCS - UdelaR, en convenio con la Dirección de Políticas Sociales y la Dirección de Evaluación y Monitoreo - MIDES. Uruguay.
- MIDES (2010). La oferta pública social en el Uruguay 2005-2009. Informe final del convenio con el Instituto de Ciencia Política – FCS – UdelaR. Montevideo, Uruguay.
- MIRZA, Ch. (2001). Políticas sociales en tiempos de crisis. Departamento de Trabajo Social – FCS – UdelaR. Montevideo. Uruguay.
- MONTORO, R. (1998). Fundamentos teóricos de la Política Social. En: *Política Social*. Garcés, J. y Alemán, C. (coord.). McGraw-Hill.
- MVOTMA (2010). Mi lugar, entre todos. Plan nacional de vivienda 2010-2014. Disponible en: <http://www.mvotma.gub.uy/index.php/el-ministerio/transparencia/plan-quinquenal-2010-2014/item/10002710>. Consultado el 15 de mayo 2013.
- MVOTMA (2012). Memoria Anual 2011. Disponible en: http://www.mvotma.gub.uy/images/memoria_anual2011.pdf Consultado el 15 de mayo 2013.
- PRESIDENCIA (2012). Resumen Ejecutivo Uruguay Crece Contigo. Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/18522/1/resumen_ejecutivo_ucc.pdf. Consultado el 10 agosto 2013.
- REBELLATO, J.L. (1999). Democracia, ciudadanía y poder. Desde el proceso de descentralización y participación popular. Montevideo. Uruguay. Ed. Nordan.
- SANCHEZ VERA, P. (1998). Política social y Vivienda (Capítulo 14). En: *Política Social*. Garcés, J. y Alemán, C. (coord.). McGraw-Hill.
- SANTARSIERO, Luis Hernán (2011) Necesidades, bienestar e intervención social del estado: ejes de debate conceptual para el desarrollo de políticas sociales. *Enfoques* [online]. 2011, vol.23, n.1, pp. 23-44. ISSN 1669-2721.
- SEN, A. y NUSSBAUN, M. (1996). La calidad de vida. México: Fondo de Cultura Económica.
- TERRA, J.P. (1990). Luces y sombras de las políticas sociales. Notas del CLAEH N° 60. Montevideo. Uruguay.
- URUGUAY CRECE CONTIGO. La infancia primero (2012). Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Área Políticas Territoriales. Disponible en: http://www.crececontigo.opp.gub.uy/wps/wcm/connect/87bc11004c4372f28d3f8f3fd1277cd0/Uruguay+Crece+Contigo+-+Sintesis.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=87bc11004c4372f28d3f8f3fd1277cd0. Consultado el 10 agosto 2013.