

EL RENDIMIENTO DE LOS "BY-PASS" COMO INSTRUMENTO DE REFORMA SOCIAL: EL CASO PRIS

CARMEN MIDAGLIA*

1. Introducción

Desde la última década en América Latina se está asistiendo a una intensa puesta en práctica de programas "novedosos" en materia de políticas sociales tendientes a "reformular" los tradicionales sistemas de protección.

La decisión política de instrumentar una reforma social se encuentra íntimamente asociada con el agotamiento del modelo de desarrollo que imperó en la región hasta fines de la década del 60.

En los hechos se busca desarticular los llamados Estados de Bienestar, sean éstos de perfil corporativo o socialdemócrata (Esping-Andersen G., 1990), y reemplazarlos por esquemas de ayuda pública de tipo liberal o residual.

Si bien, de acuerdo a los actuales parámetros de crecimiento se torna indiscutible la sustitución de un modelo de prestaciones sociales, edificado sobre un mercado formal de trabajo altamente regulado, el nuevo esquema a imponerse no se presenta en la práctica como único y homogéneo.

Hasta el momento la experiencia acumulada en estas latitudes sobre las tendencias de la reforma social (a modo de ejemplo los casos de Chile, Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), pone en evidencia que pese a la existencia de pautas genéricas de orientación, se comprueba una diversificada selección de áreas de intervención pública, de poblaciones beneficiarias, de estilos de instrumentación, y de grados de institucionalización de los nuevos programas sociales.

La heterogeneidad constatada no condice con la uniformidad de las propuestas sociales impulsadas en la región, ya sea en términos del tipo y formato que debían adquirir las "modernas" políticas de protección, su "timing" de instrumentación; y en relación a los instrumentos considerados más aptos para su implementación.

No hay lugar a duda que la diversidad de sistemas resultantes de estos procesos guarda una fuerte correspondencia con las diferencias contextuales donde se aplicaron dichas medidas de reforma, tanto a nivel social, especialmente en lo relativo a los grados de pobreza y exclusión, así como a las tradiciones político-institucionales en materia de bienestar.

Sin embargo, estos aspectos contextuales fueron generalmente omitidos en los paquetes de reforma, producto de la primacía de cri-

* Docente e Investigadora del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

terios técnicos en la formulación de políticas sociales en detrimento de aquellos de naturaleza política. Esto equivale a decir que la atención de la reforma social estuvo centrada especialmente en una discusión sobre los instrumentos más adecuados para su instrumentación, que en relación a los fines y a las posibilidades reales de sustentabilidad de las nuevas medidas. La discusión se plasmó bajo estos parámetros hasta tal punto que los medios adquirieron valor analítico de "fines últimos" (Programa Latinoamericano de Políticas Sociales, pág. 7).

Las iniciativas sobre la revisión de un conjunto de servicios de bienestar pasaron a agruparse bajo una nomenclatura aparentemente amplia y diferencial, a saber: Fondos Sociales de Ayuda o Emergencia; Programas de Inversión; Propuestas de Combate a la Pobreza, entre otros. Pero detrás de estas variaciones había una serie de denominadores comunes que las condensaban, tales como: integralidad de políticas, descentralización, focalización y la participación de los usuarios, y que al mismo tiempo se transformaron en el sello y la garantía de modernización de las intervenciones en el campo social.

Esta forma de concebir la reforma social no parece haber sido inocua políticamente, y tendió a desencadenar una serie de consecuencias de diversa magnitud, nada despreciables a la hora de hacer un balance sólo entre esfuerzos y/o recursos invertidos, y la capacidad de reproducción o proyección de dichas iniciativas. Entre las consecuencias que surgen a simple vista, cabría señalar, la falta o debilidad de la legitimidad política de las nuevas propuestas; la redefinición en el corto plazo de las medidas establecidas (proceso de tipo stop-go), el aflojamiento de los controles públicos en materia social; y el estancamiento o dudosa reconversión de las capacidades estatales.

El objetivo principal de este artículo consiste en analizar las tendencias generales de

cambio que están sufriendo los sistemas de protección a partir del tratamiento del caso uruguayo, en particular de un programa específico (el Programa de Inversión Social - PRIS). Complementando este objetivo se intentará ensayar explicaciones sobre las principales razones políticas que obstaculizan la revisión del modelo de protección precedente, más allá de las clásicas resistencias de los cuerpos burocráticos y de las clientelas estatales, particularmente para países que contaron con sistemas de "welfare" relativamente maduro.

El Programa de Inversión Social -PRIS-, encarnó, al estilo uruguayo, las actuales prescripciones y orientación de tipo liberal, encauzando la ayuda a las poblaciones carenciadas e intentando inaugurar políticas integrales en detrimento de aquéllas de naturaleza sectorial y de inspiración universalista.

Su análisis se transforma en excelente ejercicio de demostración parcial de cómo las tradiciones nacionales en políticas sociales y los mecanismos institucionales vigentes, sobre todo para naciones que contaron con extensivas matrices de protección, se convierten en elementos esenciales a tomar en cuenta a la hora de redefinir los sistemas de prestaciones públicas.

La excepcionalidad de este Programa no radicó simplemente en el cambio de orientación de las intervenciones estatales en el campo social, es decir, en el intento de redireccionar el gasto público hacia los grupos en situación de riesgo o vulnerabilidad social. Su particularidad se centró, fundamentalmente en la modalidad bajo la cual se buscó introducir los criterios modernizados.

Si bien todo proceso de reforma se inscribe en un marco de conflictos e incertidumbres, la modalidad de instrumentación no es menor, sino que adquiere un valor político estratégico, que en oportunidades define el éxito del proceso en su conjunto.

En síntesis, este estudio de caso tiene la pretensión de aportar alguna evidencia empírica sobre aquellas dimensiones analíticas de carácter político involucradas en los procesos de reforma y hasta el momento desatendidas o subestimadas en los análisis regionales.

2. EI PRIS

Uruguay, pese a ser calificado entre los países de la región como resistente, o mejor dicho, con ciertas dificultades para desarticular en democracia el modelo económico de corte proteccionista, indudablemente tuvo avances sostenibles en este campo.

Si bien, por una parte incorporó los nuevos lineamientos pro-mercado de forma gradual sin recurrir a programas de ajuste de shock y no consiguió, pese a intentarlo, privatizar un conjunto de empresas públicas, por otra, logró liberalizar y aumentar el rendimiento de su economía.

En la última década se constató un descenso de la inflación, un mejoramiento del déficit fiscal, una caída de las barreras arancelarias, y un impulso de tercerizar y/o generar condiciones para la inversión privada en servicios públicos esenciales.

Por otra parte, su tradicional Sistema de Políticas Sociales no estuvo ajeno a este tipo de revisiones. A fines del año 95, luego de una extensa y conflictiva discusión política, tuvo lugar la aprobación de una reforma sustantiva del sistema público previsional, que obtuvo un amplio respaldo político.

Independientemente de la importancia de la mencionada reforma, ésta no se ubicó como la única propuesta de modificación "radical" del esquema de bienestar vigente. Por el contrario, simultáneamente se impulsaron otras iniciativas sociales de no menor significado y alcance político, que se caracterizaron por tener una baja visibilidad pública. Estas iniciativas no consiguieron prosperar y afianzarse

de acuerdo a las proyecciones previstas más allá del gobierno de turno, por razones ajenas a un cuestionamiento "explícito" de la naturaleza de esas propuestas.

En ese plano se encuentra el Programa de Inversión Social (PRIS), inaugurado en la Segunda Administración democrática, dirigido a analizar el clásico sistema de bienestar social, especialmente en los sectores salud, alimentación y educación pre-escolar con miras a su reformulación en el mediano plazo. (Informe Oficial, 1991).

Entre sus objetivos principales, figuraba la reducción de la pobreza en el mediano plazo, y la redefinición tanto de las áreas como de las formas de intervención estatal. En términos generales, el Programa apuntaba a racionalizar las acciones públicas, reorientando para ello, el gasto social e incorporando actores privados o comunitarios en el diseño e implementación de los nuevos servicios, en la búsqueda de revertir la centralización de las intervenciones públicas. (Inf. operacionales, 1991,92,93,94). Además, dicho Programa se planteaba en la práctica superar la sectorialidad que caracterizó el sistema de bienestar, a partir de la creación de una Unidad Coordinadora del área pública social con fuerte autonomía de acción.

El diseño y programación de esta iniciativa estuvo respaldada por agentes internacionales y habilitada por mecanismos institucionales especiales, a saber:

- (i) contó con el apoyo y financiamiento del Banco Interamericano para el Desarrollo. El total de recursos asignados al PRIS fueron de US\$ 78.000.000, de los cuales US\$ 57.000.000 correspondieron a endeudamiento externo, y el resto se compuso de US\$ 2.700.000 no reembolsables, y de US\$ 18.300.000 de aportes nacionales (Inf. operacionales, 1991,92,93,94)¹;

1 El monto de recursos financieros correspondió a la primera y segunda fase del Programa, es decir, a la

- (ii) se insertó institucionalmente en la órbita ejecutiva, particularmente en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), bajo un estatuto jurídico especial que le permitió operar con un alto grado de libertad;
- (iii) seleccionó un grupo de expertos y especialistas en las áreas que cubría dicha propuesta, los cuáles en su mayoría no pertenecían al "staff" del Estado, y por ende no se encontraban regulados por los parámetros habituales de las actividades públicas-burocráticas.

El PRIS para operar se organizó en tres sub-sectores diferenciados; uno de infraestructura encargado de las inversiones y obras en ese período; otro de apoyo a las Unidades Ejecutoras (Ministerios, Intendencias, Servicios) para reconvertir su funcionamiento; y por último, se contaba con un componente de cooperación técnica abocado a realizar diagnósticos de los servicios públicos con el fin de elaborar un conjunto de recomendaciones para su redimensionamiento, atendiendo los nuevos parámetros económicos-financieros de modernización de la esfera pública.

Los argumentos esgrimidos por el gobierno sobre la necesidad de introducir serias modificaciones en el tipo de intervenciones estatales, se asentaban en evaluaciones políticas más o menos explícitas acerca de los fines sociales que cumplía el tradicional sistema de seguridad social.

"(...) La articulación del sistema político uruguayo había llevado a que las políticas sociales estuvieran orientadas a promover las clases medias, (...) y sin ninguna responsabilidad (...) en su mantenimiento financiero. Con las políticas de empleo y el clientelismo las élites políticas podían beneficiar a sus sectores más allegados (...), y esto significaba transferencias hacia los sectores con capacidad de

etapa de lanzamiento (1991-94) y a su reprogramación (1995 hasta la actualidad).

'lobby' y presión (...). Y sin embargo, no se observaba la aparición de una marginalidad creciente en la sociedad uruguayo (...)" (entrevistas en profundidad a las autoridades de la esfera ejecutiva)

Independientemente de la veracidad de las apreciaciones políticas planteadas, esta propuesta estaba enmarcada en un conjunto de imperativos genéricos de carácter técnico-económico que trascendían el real funcionamiento del sistema de bienestar uruguayo y la asimilaba a un modelo de ayuda social general y descontextualizado.

Los imperativos más notorios que se desprendían de la lectura de los documentos originales del PRIS referían a:

- (i) la promoción de políticas focalizadas, determinadas por criterios estrictamente "objetivos", tales como: línea de pobreza y/o necesidades básicas insatisfechas. La programación social a cargo de especialistas transformaba la naturaleza política de los parámetros de justicia social y de responsabilidades públicas, retirando estos temas del debate público. El Estado adoptando estrategias de acción puntuales y en algún sentido "neutrales", si bien tendía a disminuir el espectro de actividades a su cargo, a su vez le retiraba recursos de acción a las clásicas clientelas del "welfare". La negociación política dejaba de formar parte de los espacios de formulación y ajuste de nuevo marco de políticas sociales. El énfasis técnico de la agenda social enunciada por el PRIS conducía, en última instancia, a que el éxito de sus acciones se resumiera en planteos de competencia profesional, donde los problemas esenciales pasaban a centrarse en cuestiones de medición y balance de los niveles de pobreza;

- (ii) a la incorporación del sector privado en el diseño y suministro de bienes y servicios de naturaleza social. Este imperativo su-

ponía un doble movimiento, por una parte, se buscaba "privatizar" los programas del sistema de seguridad social que no atendían a los grupos carenciados, y el resto, en lo posible, derivarlos o tercerizarlos entre organizaciones de la sociedad civil, supuestamente, más eficientes para dicho cometido. El PRIS priorizó este último aspecto, ya sea ejecutando obras de infraestructura en zonas marginales o semi-marginales y pasando su administración a manos de grupos comunitarios, ONG's o a las unidades públicas directamente involucrados con el servicio programado. La alternativa de participación de diversos agentes se ubicaba como un pre-requisito para que el Estado por una parte, mejorara su función regulatoria, y por otra bloqueara el funcionamiento del clásico mercado político clientelar, considerado como un factor distorsionante del anterior sistema de protección. Sin embargo, no existían suficientes argumentos teórico-analíticos y menos aún antecedentes históricos, capaces de asegurar que la apertura programada evitaría la creación de un nuevo escenario de presión y articulaciones políticas.

En síntesis, el PRIS se asimiló a una iniciativa de bienestar social de carácter residual, si se toma en cuenta los objetivos planteados, la población beneficiaria y sobre todo el papel reservado al Estado en materia de diseño y provisión de bienes sociales. Dicho programa pretendió transformarse en un "impulso orgánico" de recorte del Estado Social uruguayo.

En este nuevo esquema le competía al Estado responsabilizarse, fundamentalmente, de los sectores sociales tradicional u ocasionalmente excluidos y/o marginalizados, es decir, los que presentaban serias dificultades de asegurar su reproducción social. La típica función pública de integra-

ción social se comenzaba a redefinir, no sólo en términos de su alcance, sino también de su significado.

En este sentido, ya no se trataba de secularizar, unificar y expandir los servicios de caridad privada, y a la vez otorgar derechos sociales a los grupos sin patrimonio económico (asalariados), sino generar los cimientos para la emergencia, por primera vez en la historia nacional, de un mercado o semi-mercado social.

El Programa de Inversión no prosperó mas allá del período de gobierno en que se aprobó, pese a ajustarse a los requisitos modernizadores, a contar con suficientes recursos financieros, y a insertarse en un ámbito privilegiado de la esfera pública. Si bien, en la actualidad sigue funcionando bajo otra sigla (Programa de Fortalecimiento del Area Social -FAS-), su papel se encuentra básicamente disminuido en relación a su programación inicial.

Cabría preguntarse dónde radicarón las fallas fundamentales para que esta propuesta sufriera una fuerte depresión en el corto lapso de cinco años de vida.

Para encontrar una respuesta a la interrogante planteada no puede analizarse únicamente la dinámica interna del Programa. Es necesario enmarcar la propuesta en un contexto amplio, incorporando en el análisis dimensiones relativas a las tradiciones y antecedentes institucionales que se buscaron modificar o revertir.

3. La Tradición de Bienestar uruguayo

En referencia al caso uruguayo existe un cierto consenso acerca de la temprana emergencia del sistema de bienestar, cuyos orígenes datan desde fines del siglo pasado, y con una fuerte expansión en las primeras décadas del presente siglo (Papadópulos J., 1992; Filgueira F., 1994).

El fin de las guerras civiles, la centralización del poder estatal, la consolidación efectiva del Estado-Nación, es decir, la profundización de la primera modernización o período batllista, fue el contexto político de promoción del Estado Social uruguayo. Dicho Estado se estructuró sobre cuatro pilares básicos (Filgueira F., 1994, págs. 17-23) que pautaron la modalidad específica de integración nacional:

- (i) La Asistencia Pública, referida fundamentalmente a los servicios de salud pública, donde tuvo lugar la transformación paulatina de las organizaciones de caridad privada en instituciones de bienestar reguladas y administradas por el Estado.
- (ii) El otro eje del "welfare" fue la educación pública, definida por ley como laica, gratuita y obligatoria. El primer esfuerzo de la expansión educativa se concentró en el nivel primario, pero a partir de 1912 se experimentó un sostenido desarrollo del grado secundario y terciario bajo los mismos principios rectores, especialmente, los de laicidad y gratuidad.
- (iii) El tercer pilar, y tal vez el más esencial en lo que respecta a la estructuración de los esquemas modernos de seguridad social, fue el relativo a la regulación del mercado de trabajo. En el gobierno de José Batlle y Ordoñez se consagran las principales leyes obreras (accidentes de trabajo, indemnización por despidos -1914-; jornada de ocho horas -1915-; ley de protección al trabajo femenino -1918-; descanso semanal -1920-; y salario mínimo para diferentes categorías laborales -1923, 26, 29- entre otras) que indicaban la existencia de un mercado capitalista "civilizado".
- (iv) Y por último, completando los servicios de protección, se encontraba la política de retiro de la fuerza de trabajo, que más tarde consagraría a un sistema de previdencia social de alcance relativamente univer-

sal a partir de 1919. Si bien, la institucionalización de la distintas Cajas Jubilatorias fue un proceso complejo, de incorporación diferenciada de las diversas categorías ocupacionales, (Papadópolos, J., 1992, págs. 31-70), esta política cubrió un porcentaje significativo de los trabajadores del mercado urbano.

La particularidad del sistema de bienestar uruguayo no se centró únicamente en la "excepcional" combinación de los cuatro pilares arriba mencionados, creando un sistema de protección abarcativo, y sedimentando las bases de una sociedad hiperintegrada e igualitaria.

Más allá de este rasgo específico, hubo otro de mayor importancia política. El mismo estuvo referido a que la instalación de los servicios públicos de protección y asistencia fue prácticamente simultánea al proceso de extensión de los derechos políticos. Este hecho generó un fenómeno político inédito en la región, que se calificó en términos de una ciudadanía de tipo integral, sustancialmente distinta de aquellas emergentes de las prácticas populistas. (Castellano E. 1995, pág. 8).

Dicha simultaneidad revelaba un aspecto político singular, la presencia de fuertes partidos políticos llamados Tradicionales (Colorado y Blanco) dispuestos a crear Estado; a adherir a las normas democráticas, y fundamentalmente a expandir un mercado político. Para ello, los programas sociales cumplirían un papel estratégico y se vislumbraron como los instrumentos más aptos para ganar adhesiones ciudadanas y dirimir favorablemente la competencia política.

La expansión del Estado de Bienestar y la consolidación democrática formaron parte del mismo proceso y esto fue posible por la existencia de un sistema de partidos de fuerte arraigo nacional. Los partidos aprovecharon la oportunidad para construir una sociedad alternativa a la tradicional (Filgueira F., 1994, pág.

28) en la medida que se encontraba debilitada la matriz clásica de poder poscolonial (oligarquía terrateniente, Iglesia y Ejército) que había caracterizado a la mayoría de los países latinoamericanos.

Los partidos políticos tuvieron la chance histórica de "moldear" u "ordenar" la preferencias sociales a través de la apropiación del aparato estatal, favoreciendo la implantación de una estructura participativa de naturaleza plural, donde las clientelas partidarias y las organizaciones de interés semi-corporativas disputaron en el mismo terreno la "batalla" por la obtención de beneficios públicos. Esta igualdad o semi-igualdad en las condiciones políticas de competencia, sólo fue posible por el establecimiento de reglas de juego democráticas que se respetaron, prácticamente sin interrupción, hasta el Golpe de Estado de 1973.

La resultante de este proceso fue el armado de una densa estructura política de controles institucionales formales e informales que reforzaron la centralidad de los partidos políticos.

El procesamiento partidario de los temas sociales desencadenó un conjunto de impactos en distintos planos de la vida social y política (Pierson, P. 1993, pág. 598), en torno a la acción colectiva, la capacidad estatal, y sobre la ciudadanía en general. Entre los más importantes figuran:

(i) La acción anticipatoria del Estado frente a potenciales problemas sociales obstaculizó, por una parte, la **emergencia de actores políticos radicales**; y por otra, el **desarrollo de partidos de clase**, en este caso de representantes de los sectores asalariados. Dicha acción generó un efecto político adicional; promovió el Uruguay de la **doble lealtad o de la doble escena** (Solari A., 1967, pág. 151). Esto se tradujo en un comportamiento político "atípico" pero a la vez indicativo de fuertes articulaciones, donde los grupos asalariados en las instancias electorales adherían a los Parti-

dos Tradicionales, mientras que en los períodos inter-electorales se identificaban con el movimiento sindical en el que predominó originalmente una ideología anarquista.

(ii) El manejo partidario del aparato estatal impidió la creación de burocracias profesionales al estilo weberiano. Si bien, no existió una burocracia independiente y apartidaria, fundamentalmente a nivel de los mandos estatales medios y altos, esto no inhibió que el aparato instrumentara mecanismos de profesionalización de sus equipos funcionales, independientemente de las formas "particularistas" en que fueron reclutados. Por otra parte, esta "deficiencia" de "modernización" de la órbita estatal fue suplida parcialmente por **el ejercicio de fuertes controles partidarios en torno a las intervenciones públicas**, estableciendo límites precisos sobre el tipo de manejos discrecionales tolerados por el sistema. En este contexto de disputa política informal, regulada por un sistema democrático-liberal no había lugar para los "excesos" o comportamientos políticos estrictamente "depredadores" (Evans, P. (1992);

(iii) La amplia distribución de beneficios que imperó a través de los mecanismos clientelares y/o de las estrategias de acción de las organizaciones de clase, promovió a nivel de la ciudadanía una **cultura política fuertemente estatista** (Filgueira C.H. y otros 1989) que parece perpetuarse, con algunos cambios, hasta nuestros días. La lógica de inclusión que caracterizó las acciones estatales en el campo social, ubicó **al Estado como un agente de carácter universalista**, con autoridad suficiente para guiar el desarrollo económico de la nación y a la vez asegurar la integración social.

En conclusión, la matriz de poder que caracterizó a este país se articuló en torno a los

Partidos Políticos, al Estado y a los Programas de Bienestar, dejando escaso margen para que operara, aunque marginalmente, un mercado alternativo en la provisión de bienes y servicios sociales.

A mediados de la década de los 50 Uruguay comenzó a vivir una prolongada situación de crisis y estancamiento económico fruto, fundamentalmente, de la caída de los precios internacionales de los productos primarios.

En esta situación de escasez económica el Estado de Bienestar vio amenazadas sus fuentes de financiamiento. Sin embargo, estas limitantes no se tradujeron en su reducción. Al contrario, los esquemas de protección social se mantuvieron prácticamente inalterados, pero en esta oportunidad funcionando en un nuevo marco político, caracterizado por fuertes presiones sociales en pos de una mayor distribución de beneficios.

Las crecientes demandas fueron procesadas por el Estado, promoviendo un conjunto de irracionalidades al interior del sistema de prestaciones sociales. Entre 1955 y 1972 el crecimiento del Producto Bruto Interno del país fue casi nulo, sin embargo el gasto público experimentó un importante crecimiento, sobre todo en lo relativo a las transferencias familiares y a los gastos de consumo del gobierno (del 9.4% del PBI al 10% y del 9.6% al 14.6% respectivamente) (Filgueira F, 1994, pág. 60)

La estructura política uruguaya (Partidos-Estado-Bienestar) se mostraba resistente a introducir alteraciones de importancia que posibilitara la supervivencia del régimen democrático, propiciando así el desgaste de las estrategias clásicas de mediación política para contener la conflictividad social.

El Golpe de Estado que trajo a escena un gobierno militar por doce años, fue el correlato, en parte, de la incapacidad política de la

época para redefinir un sistema de protección capaz de contemplar los cambios socio-económicos que se estaban produciendo internacionalmente.

El gobierno de facto pese a suspender la ciudadanía política y con ello las demandas distributivas no tuvo como meta prioritaria la desarticulación del tradicional "welfare".

Bárbara Geddes constató que Uruguay entre 1976 y 1982 se ubicó entre los países agrupados en las categorías de "ambigüedad" y de "no cambios" respecto a la incorporación de medidas tendientes a superar el modelo de desarrollo imperante (Geddes B., 1994, pág. 106).

No obstante, en este marco general de continuidades, en esa fase se utilizaron instrumentos de depresión de las políticas de seguridad social a través de reasignaciones del gasto público. Si bien, ellas no revolucionaron la matriz básica de bienestar, resintieron la calidad de los servicios y prestaciones sociales.

En el correr de este período el gasto social tuvo un comportamiento variable según sector y programa, pero al final del proceso se mantuvo en términos globales en los niveles precedentes a la ruptura institucional². La escasa variabilidad del gasto social encubrió reducciones que se procesaron, fundamentalmente, en los sectores de educación, salud y previsión social (Davrieux H., 1991).

La transición democrática y el primer gobierno constitucional se orientaron por una agenda política articulada sobre dos "issues" estratégicos: la forma de asegurar la nueva institucionalidad política y la recuperación

2 El gasto público social representaba en 1955 aproximadamente un 13% del PIB, alcanzando un 16% en 1964 y disminuyendo relativamente en 1975 al 14% y finalmente a un 13.6% en el año 1984 (Davrieux H., 1991). En este período se procesó un aumento del gasto público vinculado a los programas enmarcados en las instituciones militares y policiales.

económica del país. Las demandas por reactivar el sistema de protección social hicieron eclosión en esa época, acompañadas por fuertes expectativas de participación en el diseño de políticas públicas democráticas de parte de los nuevos y viejos actores colectivos (sindicatos, movimiento estudiantil, cooperativo, etc).

En un contexto caracterizado por la necesidad de conducir una doble transición (Aramijo L., Biersteker T. y Lowenthal A., 1994) la política y la económica, Uruguay optó por superar las dificultades de esa simultaneidad, retardando las reformas económicas, de manera más exacta, implementándolas gradualmente, asegurando así, en primer término la estabilidad democrática.

El programa económico de ese gobierno se caracterizó por mantener la economía bajo control, buscando reducir el importante déficit, y dando continuidad a la tímida experiencia de apertura iniciada en el régimen anterior, sin lanzarse a la implantación de reformas macroeconómicas de envergadura (Nelson J., 1994, pág. 52). Sin embargo, el gasto público social creció entre 1984 y 1989 en un 38% (Davrieux H., 1991, pág. 16), respaldado en el mayor dinamismo productivo generado en ese período.

Al finalizar la primera Administración democrática (1989), el gasto público social representaba el 18.1% del PBI, correspondiendo el 62% del mismo a Seguridad Social, 19% a Salud, 14% a Educación, 3% a Vivienda, 1% a Saneamiento y otro 1% a Nutrición (Davrieux H., 1991, pág. 29).

Los aumentos "controlados" del gasto público social en esta etapa son indicativos de que el gobierno no buscó desmontar el Estado de Bienestar, pero tampoco logró restaurarlo en su plenitud (Filgueria F., 1994, pág. 78). No obstante, alivió la situación social de un conjunto de sectores de población, ya sea restaurando mecanismos de negociación política

(Consejo de Salarios); invirtiendo en las líneas clásicas de intervención pública e inaugurando una serie de programas focales para atender situaciones de emergencia social.

El rasgo particular de estos últimos programas radicó en que su promoción no fue planteada como un esquema de seguridad social sustitutivo del tradicional. Se manejaron como propuestas adicionales, complementarias y hasta en algún sentido marginales de las políticas sociales universalistas. La estructura y los principios del Estado de Bienestar no estaban en discusión, sólo se conocían algunas de las restricciones económico-financieras que alertaban sobre los límites de futuras expansiones.

La segunda Administración democrática (1990) diseñó un paquete de reformas socio-económicas tendientes a revertir el modelo de crecimiento, que no lograron instrumentarse en la dimensión planteada. En el campo económico las propuestas de privatización de las empresas públicas fueron bloqueadas a través de la utilización de mecanismos institucionales plebiscitarios.

Los "recortes" del Estado Social también presentaron serias dificultades de imponerse. El sistema de previdencia social pese a volverse insostenible financieramente luego de la introducción de modificaciones constitucionales impulsadas por organizaciones de jubilados y pensionistas³, sólo incorporó en la época modificaciones marginales.

3 En noviembre de 1989, conjuntamente con las elecciones nacionales se puso a consideración de la ciudadanía un proyecto-ley de ajuste monetario de las pensiones y jubilaciones que se correspondería en tiempo y porcentaje con los aumentos estipulados para los funcionarios públicos. De esta manera, se trataba de asegurar un nivel básico de ingresos, independientemente del déficit fiscal. Esta iniciativa fue aprobada por el 81% de los sufragantes en los comicios electorales.

En este entorno de fuertes bloqueos políticos se inauguró el Programa de Inversión Social, la única propuesta en el campo social que prosperó, aunque posteriormente, con el cambio de gobierno, se vio marginalizada.

Las resistencias frente a la desarticulación de un arraigado esquema de "welfare" parecían inevitables, sin embargo, esta situación no debe interpretarse como una imposibilidad política de revisar los servicios de seguridad social. Esta afirmación tiene validez cuando se comprueba que en la actual Administración política se aprobaron, hasta el momento, un conjunto estratégico de reformas sociales: la del sistema jubilatorio y educativo.

Resulta importante anotar, que algunas de ellas, como la educativa, aún en fase de instrumentación, estaba contemplada en las áreas que abarcaba el Programa de Inversión. Es más, la misma adhirió, en términos generales, a la orientación defendida por el PRIS, en el sentido de favorecer a los grupos sociales de menores ingresos.

Más allá de la oposición que pudiera despertar los nuevos lineamientos sociales para un país como Uruguay con un Estado de Protección como el expuesto, las dificultades no parecen resumirse solamente en la magnitud de los cambios proyectados, sino en la forma en que los mismos fueron manejados al interior del marco de las instituciones públicas sociales.

4. Las Fortalezas y Debilidades del Programa

Para realizar un breve balance del funcionamiento del PRIS, de sus consistencias y fragilidades, se hace imprescindible discriminar una serie de tópicos de distinta naturaleza. A los efectos de este trabajo, resulta pertinente concentrar la atención en dos grandes ítems: (i) los resultados alcanzados en relación a los objetivos planteados; (ii) y su inserción insti-

tucional en términos de las ventajas y dificultades que le representó al Programa operar desde la esfera ejecutiva.

(i) Los Resultados

Se torna difícil evaluar los rendimientos de una propuesta que se planteaba corregir la clásica dinámica del sistema de bienestar en sus primeros cuatro años y medio de vida (fase inicial). De cualquier manera, es posible efectuar algunas apreciaciones globales sobre el desempeño de los componentes en que se organizó el Programa (infraestructura, modernización estatal y estudios-diagnósticos), así como de las metas a corto plazo (participación del sector privado).

En líneas generales el PRIS cumplió con las actividades previstas para su primera fase, sobre todo aquellas referidas a la ejecución de obras de infraestructura, generación del sistema de información georeferenciado y la elaboración de estudios de áreas públicas sociales. Otro tipo de metas, como el reordenamiento del gasto público y la incorporación activa del sector privado en el diseño de las nuevas "policies" se vieron resentidas, ya sea por la complejidad técnica y política de su puesta en práctica, así como por la escasa experiencia en estas áreas.

En opinión de las autoridades del Programa "(...) entre las acciones mas exitosas se encuentra el tema de los diagnósticos, (...) y la generación de un sistema de información social (...). Los diagnósticos de los sectores previstos (...) se cumplió bien (...). Estos son estudios medianamente importantes, de los cuales se pueden extraer algunas conclusiones que le pueden servir al país en un mediano plazo (...). Esas fue una de las cosas que se logró con el PRIS pese a que no se logró el reordenamiento del gasto, (...) institucionalizar procesos, y fundamentalmente la implantación de políticas (...)". (entrevistas en profundidad)

A nivel de la inversión programada en infraestructura el PRIS cumplió con los términos de referencia contractuales, ejecutando las obras previstas en las áreas sectoriales consideradas deficitarias en lo relativo a la atención o captación de grupos sociales en situación de pobreza. Si bien se produjeron una serie de variaciones entre la inversión proyectada y la ejecutada por sector, estas fueron de escasa magnitud y por ende no desvirtuaron la orientación del Programa.

La inversión se concentró principalmente en el campo educativo, en la construcción de escuelas y jardines de infantes; seguida de obras en el área de salud, relativas a la inversión en policlínicas y centros de asistenciales.

Cuadro de Infraestructura Programada y Ejecutada

Sector	plan original	infraestructura ejecutada
Salud	35	27
policlínicas	16	8
centros de salud	10	8
hogares y centros diurnos de ancianos	9	11
Educación	47	33
jardines de infantes	14	8
escuelas primarias	14	7
escuelas secundarias (liceos)	12	14
dormitorios estudiantiles	5	3
hogares de jóvenes	2	1
Otros proyectos	31	32
centros comunales	25	22
comedores	6	4

nurseries		6
TOTAL	113	92

FUENTE: (Goodman M. Evaluation Officer, 1995, pág. 12)

Parece correcto concluir que el componente de infraestructura funcionó adecuadamente y respetó los acuerdos establecidos con los organismos internacionales. Sin embargo, esta afirmación no es extensible al funcionamiento efectivo de los servicios previstos para esas nuevas obras. El análisis del rendimiento de la ayuda internacional se torna incompleto cuando se atiende simplemente al ajuste de los recursos estipulados en los convenios. Es necesario disponer de una batería de indicadores que midan los efectos sociales de las inversiones realizadas, y sus posibilidades de reproducción, más aún en un proceso de reforma.

Estas cuestiones no fueron contempladas en el Programa, transformando las evaluaciones sobre la inversión social en una descripción formal de la situación.

Sobre este tema, interesa conocer las apreciaciones de responsables del PRIS "(...) existen dos tipos de evaluaciones, una que es la del Banco Interamericano y otra distinta (...). Las evaluaciones externas fueron todas muy buenas (...), pero (...) hay un punto endeble en dichas evaluaciones. Y es que ellas no levantan las debilidades (...) del organismo ejecutor público en cuanto al uso de la infraestructura. Por ejemplo, la ANEP tiene un liceo funcionando, el liceo costó un millón de dólares y está diseñado para 600 alumnos y en este momento tiene 350 alumnos (...). Quiero decir, la capacidad no fue evaluada (...) y es muy importante porque eso es una generación de gastos continuos para el Estado (...)". (entrevistas en profundidad)

Resulta evidente, que son los aspectos relativos a la eficiencia y fundamentalmente a la eficacia de las políticas sociales los que dan

cuenta del impacto de las nuevas iniciativas, independientemente que ellas se encuentren en correspondencia con los términos contractuales y los parámetros dominantes en materia de bienestar.

Pero además, a partir de la opinión expuesta surge una apreciación adicional, no menor, a la hora de considerar los límites de los criterios de índole exclusivamente técnica que enmarcan propuestas de esta naturaleza. Al parecer, nada asegura que una política social de carácter focal, localizada geográficamente en zonas carenciadas (en este caso inversión en educación -liceo-), tienda a incidir positivamente en las clientelas potenciales. Por supuesto, que existen un sinnúmero de razones, pero entre ellas, habría que detenerse a reflexionar sobre el peso de la tradición universalista que pautó la integración social uruguaya.

(ii) La Inserción Institucional

La localización del Programa en la órbita ejecutiva fue uno de sus puntos más críticos, ya que al mismo tiempo que le otorgó amplias facilidades operativas, simultáneamente restringió sus posibilidades de consolidación y arraigo en la estructura estatal.

Las ventajas que representaba para el Programa inscribirse en una Oficina de tipo horizontal e intersectorial como la OPP se centraron en la resolución de problemas de acción colectiva en el corto plazo. Este tipo de inserción permitía desviar los potenciales bloqueos sectoriales y políticos que desencadenaría, obligatoriamente, cualquier incitativa de revisión de la matriz de bienestar.

La estrategia manejada para promocionar esta propuesta no se agotó en una simple ubicación en el plano del ejecutivo, fue aún más sutil, por varias razones, a saber:

(a) su implantación en la mencionada Oficina no sólo le permitió disponer del apoyo y cobertura de la autoridad central para su lanzamiento y obtención de recursos in-

ternacionales, sino que a la vez le facilitó la obtención de un estatuto jurídico especial, de mayor autonomía de funcionamiento.

(b) por otra parte, su organización en varios componentes que operaban simultáneamente (infraestructura, modernización y estudios), simuló una forma de acción desconcentrada. Si bien, esos sub-sectores o componentes pretendían atender focos estratégicos de los distintos servicios públicos, aparentaba en la práctica, no abordar "frontalmente" la revisión de cada uno de ellos. No cabe duda, que el PRIS con su estructuración diferenciada se tornó inaprehensible en el funcionamiento sectorial del Estado. De esta forma se intentó diluir la responsabilidad inmediata de sus acciones en una amplia gama de autoridades, tornando así menos visible la articulación y los objetivos de esta propuesta.

Frente a la existencia de un marco institucional centralista y con múltiples contralores políticos, la única manera de operar rápidamente es recurrir a los espacios de "libertad" que tiene a disposición este tipo de diseño institucional. El Programa de Inversión eligió como marco de cobertura aquellas vías admitidas legalmente, pero que en última instancia, se tradujeron en la utilización de "atajos" institucionales. En términos de P. Pierson (1994, págs. 19-24) los promotores del PRIS explotaron al máximo las ventajas ofrecidas por una estructura política centralizada pero que a la vez admitía autonomías para algunos de los organismos vinculados al poder central.

Si bien la adopción de ese camino no subvirtió las disposiciones constitucionales, ni creó una situación de excepcionalidad institucional, los mecanismos de "accountability" política, en parte, se resintieron. El Poder Legislativo tenía escasa injerencia sobre el desarrollo de una propuesta localizada en la esfera ejecutiva, a lo que se sumó que para la

suscripción de préstamos internacionales no se requería de previa aprobación parlamentaria de acuerdo a la operativa vigente⁴.

Esta situación no se tradujo en un ocultamiento de información al legislativo, ya que dicho órgano disponía de la rendición de cuentas anuales como instrumento de supervisión política. En la práctica, ese mecanismo fue insuficiente para contornear las decisiones presidenciales debido a la complejidad de su armado y por ende la dificultad para desagregar programas específicos.

La participación de otras entidades de regulación pública financiera (Tribunal de Cuentas), tampoco supuso un contralor político amplio e inclusivo, si se toma en consideración que hasta 1997 ese organismo contó con la representación política sólo de los dos partidos tradicionales (Colorado y Nacional).

La visión de parlamentarios que no formaban parte de la coalición de gobierno, representantes de la izquierda política, ilustra la situación planteada.

"(...) Lo que llega al parlamento es un proyecto que contiene las motivaciones, por ejemplo el PRIS, con las obras que van a hacer. (...) Los parlamentarios estudian los convenios pero no existe un seguimiento, porque la rendición de cuentas es una vez al año, y (...) no hay informes sistemáticos. Como el PRIS (...) se inscribió a nivel de la OPP y (...) la OPP no es un ministerio, entonces no tiene responsabilidades políticas. Contesta o no a los pedidos de informes de los parlamenta-

rios, eso depende la voluntad que exista (...). No hay un control real(...) En la práctica lo que sucedió fue así; te presentan un monto, te dan una visión global, y una chorrera de cosas que van a hacer, desde escuelita hasta hogares de tercera edad, (...). ¿Cuáles son los mecanismos de control parlamentario de los fondos?. No tenés un mecanismo (...). El parlamento no tiene autoridad".(entrevistas en profundidad)

Resulta notorio que la utilización de las vías más flexibles para impulsar la reforma social fue un medio altamente eficiente para acotar la capacidad de maniobra de la oposición política, sin poner en cuestionamiento la normativa democrática. Sin embargo, el problema político no radicó en el silenciamiento de potenciales grupos contestatarios, sino en desestimar la importancia de los acuerdos políticos de cúpulas, es decir, la puesta en marcha de los contralores informales que caracterizaron el sistema de bienestar. Estos acuerdos le hubieran permitido al Programa transitar con mayor fluidez dentro del Estado, combinando de forma especial las decisiones de carácter central y sectorial. Sin embargo el PRIS persistió en actuar por canales semi-paralelos, de tipo "by pass" que iban a contramano, no sólo, de la dinámica política, sino del marco institucional que la contornaba.

Es posible afirmar que los diseñadores del Programa subestimaron el peso de la matriz institucional del Estado uruguayo, y por este motivo se configuró en un organismo colateral, que intentó operar por "encima" de la sectorialidad organizativa de la esfera pública. La nueva concepción de las políticas sociales contribuyó a restarle importancia a la organización sectorial de los programas de bienestar de alcance universal. Más allá del cambio de orientación, resultaba un contrasentido disponer de una estructura institucional dedicada exclusivamente a tratar problemas relativos a la integración social (educación, salud, entre otros) y funcionar al margen de ella.

4 De acuerdo a los disposiciones vigentes, el gobierno puede celebrar acuerdos financieros internacionales, que si bien deben ser informados al Poder Legislativo, éste no tiene las posibilidades políticas de desestimar una vez que el convenio fue suscripto. La razón fundamental que imposibilita revisar un compromiso de esa naturaleza se centra en la desconfianza y deslegitimación de la autoridad nacional para responsabilizarse de los compromisos asumidos.

Por otra parte, los responsables directos del Programa actuaban en un espectro distinto y más amplio que el partidario y estatal, estaban vinculados al mundo internacional, tornando aún más "atípico" el carácter de esta iniciativa.

La ausencia de una clara y visible conexión partidaria entre las autoridades del PRIS ponía de manifiesto la inauguración de un estilo tecnocrático en el manejo de los nuevas políticas sociales. En algún sentido, dicha propuesta suscribió, de forma real o simbólica, la evaluación negativa de moda sobre la injerencia de la política en la elaboración de estrategias de intervención social.

Los encargados del Programa destacaron el carácter técnico que tendía a asumir desde ese momento la inversión social. *"La pertenencia del PRIS a la OPP tuvo como ventaja que ese organismo es despolitizado, y en general los directores de la Oficina no han sido políticos (...) sino más bien técnicos, entonces todo el ciclo electoral que incide en la inversión pública se controla, porque sino puede verse amplificado o identificado con algún Departamento, según el Ministerio o Ministro (...). Esas cosas en OPP no pasan, los fondos para inversión se distribuyen más parejamente en función de las necesidades. La OPP tiene más una función técnica que política"*. (entrevistas en profundidad)

La primacía relativa de los aspectos técnicos en las líneas de programación de las áreas públicas sociales, explica en parte, la escasa importancia que le atribuyeron los diseñadores del PRIS a la intervención de los políticos o ministros de turno en la elaboración de dicha propuesta. Por supuesto que su participación estuvo contemplada a través de la constitución de un gabinete social en el marco de la OPP, pero la fuerte autonomía del Programa cercenaba las posibilidades reales de involucramiento político.

Bajo esta óptica, las estrategias clásicas de negociación y clientelismo que sustentaron simultáneamente la matriz básica de políticas públicas y el sistema de partidos se declararon agotadas o destituidas de valor.

De una forma u otra, el campo público social iniciaba su camino hacia la "privatización", ya que se retiraba de la arena política la decisión acerca de las nuevas formas de integración social. La responsabilidad inmediata sobre estos temas parecía trasladarse a una esfera desconocida, específicamente, a un grupo de profesionales que carecían de fuerte identificación partidaria.

Las únicas medidas capaces de contornar los posibles abusos o "errores" técnicos, estaban referidas, por una parte, a los convenios que se mantenían con los organismos de financiamiento internacional; y por otra, a la inserción, aunque débil, del Programa en la órbita estatal.

En síntesis, resulta pertinente afirmar, que el PRIS apuntó a constituirse en una Unidad Supra-Social, prácticamente monopólica en la captación de préstamos internacionales y en el almacenamiento de información sobre la operativa de los servicios públicos sociales, buscando impulsar por "la vía de los hechos", de forma "sigilosa" profundas modificaciones en esas áreas. La modalidad de funcionamiento por la que optó el Programa, si bien le reportó ventajas en su etapa de lanzamiento, a la vez puso de manifiesto su debilidad "endógena" para constituirse en foco permanente de la reforma de las áreas públicas sociales.

No había suficientes razones políticas para suscribir un conjunto de recomendaciones emanadas de un "grupo de expertos" sin una clara filiación partidaria y de compromiso con el Estado. Las oportunidades que tenía esta iniciativa de prosperar no sólo eran problemáticas por el contenido, sino también por su in-

sistencia en operar como "by pass" en el marco de regulación político instituido.

Los antiguos responsables del Programa así como las actuales autoridades a cargo de la reforma de Estado coincidieron en que el diseño institucional fue uno de los aspectos más endebles que tuvo esta propuesta para proyectarse en el mediano plazo.

"La ubicación del Programa dentro de la OPP fue incierto o no según la óptica desde donde se enfoque (...). Pero si vale la expresión de un lugar incierto para el Programa en general. Porque a parte del sector de infraestructura el resto era incierto, los estudios, la parte cooperación técnica, (...) eran cosas que estaban en el aire (...) desde el punto de vista institucional (...). Sucedió una cosa rara con el Programa, tuvo una coordinación muy creíble por su operación (...), pero el proceso de institucionalización no fue bueno (...)". (entrevistas en profundidad)

"La crítica más importante que (...) tuvo el PRIS (...) es que pasó dentro del Estado, pero demasiado centralizado entonces dejó al Estado de nuevo a un costado, por eso no se institucionalizó por ejemplo en un Ministerio (...). Estas adentro del Estado pero seguís siendo un extraterrestre. (...) Tenías reglas mucho más cercanas al Estado pero así y todo no te insertaste en el Estado (...). Por eso (...) el FAS, la continuación de PRIS lo ejecuta el Estado. Se pasó a un diseño totalmente descentralizado, es decir, a operar en las unidades ejecutoras sectoriales (...)" (entrevistas en profundidad)

De las declaraciones expuestas se desprende que uno de los errores estratégicos del Programa radicó en ignorar el arraigado entramado institucional generado en las fases de expansión del "welfare" y por ende las capacidades estatales acumuladas. Por esta razón, los elementos político-jurídicos de autonomía e independencia en que se respaldó esta propuesta se transformaron en su talón de Aquiles.

El cambio que sufrió dicha iniciativa en su forma de instrumentación no debe interpretarse como una simple modificación de funcionamiento, sino como el retorno de la política. La incorporación del PRIS-FAS a las unidades sectoriales significa que las líneas de modernización de las áreas sociales serán determinadas explícitamente por el cuerpo político, y al Programa le resta aportar la información y asesoramiento técnico.

"La lógica que tiene ahora el FAS no es la lógica con la que fue hecho, porque antes era un mecanismo para posibilitarle a un grupo de técnicos decidir (...) cuáles tenían que ser las políticas (...). Los contenidos de las propuestas no son importantes, lo que es importante son los mecanismos (...). No es un tema nuestro ponernos a decir (...) porque la información me esta dando tal cosa, entonces nos anticipamos y tomamos decisiones políticas; (...) simplemente es la creación de los (...) mecanismos de traslado de información (...). No se pretende que haya una, estructura piramidal (...) desde la cual irradian políticas, sino que se trata de diversos organismos ejecutores, que son los distintos ministerios, que de alguna manera hacen sus propuestas (...). La prioridad ha ido para cada unidad, no de casualidad (...). Para algo nombraron las autoridades, y ellas negociarán ese tema, y representarán miles de negociaciones anteriores (...)". (entrevistas en profundidad)

La gestión política-partidaria, especialmente a cargo de los dos partidos tradicionales hasta la mitad del presente siglo había sido la responsable de la expansión económica y social del país. Era improbable que de un día para otro, la lógica técnica desplazara a la política, que el proceso de negociación para la nominación de autoridades ministeriales quedara reducido a intercambios puntuales con un grupo de especialistas sobre la forma de procesar los recortes en los distintos sectores.

Si esta propuesta hubiera prosperado en toda su magnitud, los mecanismos de contra-

lor político-institucional que caracterizaron la formulación de las "policies" en este país se habría revertido radicalmente por influencia externa, fundamentalmente de parte de los organismos de financiamiento internacional. Es indudable que estos nuevos agentes externos tienen una fuerte incidencia en la definición y promoción del nuevo modelo económico y social, pero esto no se traduce mecánicamente en la supresión de las tradiciones democráticas.

5. Consideraciones finales

A partir del análisis del Programa de Inversión y en particular de los formatos institucionales utilizados para su promoción, se trató de mostrar la pertinencia del marco conceptual referido a que las políticas públicas son, simultáneamente, el resultado e incentivo de procesos políticos específicos, aunque se busque neutralizar esta característica.

Esta afirmación, que en principio parece intrascendente, intenta contestar a los planteos netamente normativos subyacentes en las iniciativas de reforma, concernientes a que el éxito de los esquemas alternativos de políticas sociales, depende, en gran medida, de la habilidad de sus implementadores, relegando a segundo plano la intervención de la política.

Este tipo de visiones conduce a "menospreciar" la institucionalidad política vigente y llevar a cabo las estrategias de modernización, en este caso del sistema de seguridad y ayuda social, por vías paralelas o semi-paralelas, no contaminadas por los "vicios" clásicos de las intervenciones públicas.

La defensa de un estilo meramente técnico para conducir la reforma económica y social, no tiene en cuenta que la consolidación de una gestión pública con respetables grados de autonomía técnica, forma parte y es producto de un proceso histórico-político.

Por esta razón, los fundamentos esencialmente técnicos que resaltaron las nuevas propuestas sociales que se pretendían implantar en la región se volvieron absolutamente inadecuados y faltos de realismo para contextos nacionales cuyas matrices de bienestar son extendidas, y que a la vez se edificaron en torno a los partidos políticos.

La redefinición de la mencionada matriz seguramente tendrá que ser objeto de negociación, y la incorporación de criterios de especialización o de nuevos parámetros de intervención supondrá un largo proceso que se desarrollará al interior de las instituciones públicas sociales existentes.

En caso contrario, para Estados de Bienestar relativamente extensos se necesitaría de una "normativa de emergencia" que elimine a las organizaciones de bienestar de la esfera pública. De esta manera, se perdería la oportunidad de impulsar una reforma social sustentable y creíble, capaz de aprovechar "modernamente" parte de su entramado histórico-institucional.

En líneas generales, es factible considerar que la inserción institucional del Programa de Inversión Social funcionó como un instrumento impermeable y eficaz para dosificar la circulación de información y evitar la supervisión política sobre el Programa.

De esta forma, el PRIS operó como un organismo de tipo "by pass", supra-sectorial, acoplado débilmente a la estructura estatal, tanto por su encuadre jurídico particular, como por la identidad y pertenencia del cuerpo contratado de especialistas.

Esta modalidad operativa, le reportó a dicha propuesta simultáneamente tanto beneficios en el corto plazo como desventajas sobre sus posibilidades de consolidación y reproducción.

Entre los beneficios figuran la rapidez de su armado y organización interna, así como la

ejecución de tareas, especialmente las referidas a los procedimientos administrativos de adjudicación de obras de infraestructura (licitaciones); la posibilidad de sortearse bloqueos políticos y burocráticos; un importante nivel de libertad para definir ciertas opciones de "policies"; y por último su ajenidad de la "pesada" dinámica estatal.

Bajo esta nueva óptica, las iniciativas de reforma social como la analizada, tenderían a operar como un mecanismo debilitador de los tradicionales canales político-partidarios de negociación de "policies", trasladándose esta función a un grupo de "expertos", con cierta vinculación a redes internacionales.

Si esta orientación meramente tecnicista hubiese prosperado en el grado en el que fue enunciada por el Programa, entonces el nuevo sistema de bienestar se definiría a partir de una competencia técnica por encontrar los mejores indicadores para abordar la problemática de la exclusión social.

Sin embargo, pese a que el Programa contó con una amplia gama de prerrogativas para su instrumentación, ellas no fueron suficientes para transformarlo en una Unidad privilegiada, promotora de la reforma social de la esfera pública. A la inversa, dichas facilidades sólo sirvieron de mecanismos agilitadores en la etapa de lanzamiento, para luego ubicarse como barreras de contención para el afianzamiento de esta propuesta. Y no podía ser de otra manera, ya que la serie de aspectos que le imprimían una tónica especial, iban a contramano, tanto del marco tradicional institucional, es decir de la sectorialidad constitutiva de la órbita pública; del alcance y nivel de cobertura de sus políticas sociales, y sobre todo de la típica administración partidaria del Estado.

El cambio de Administración política puso de manifiesto las debilidades del PRIS, ya que el actual gobierno a cargo del Partido Colorado, el responsable histórico de la construc-

ción y manejo estatal, además de introducir variaciones en la agenda de la reforma, modificó la modalidad en la que se estaba procesando la desarticulación del "welfare state".

El principal tema político anunciado por el actual gobierno fue la reforma de la Administración Central, y en el campo social, se verificaron varias líneas de reformulación en juego. Por un lado, se sancionó a fines de 1995 el cambio del sistema previsional, de un esquema enteramente público se pasó a uno de carácter mixto, con un componente privado de capitalización individual y otro público de solidaridad intergeneracional. Por otro lado, se impulsaron importantes cambios en las políticas públicas esenciales, se comenzó por el área de educación (nivel primario e intermedio) y supuestamente se continuará en el campo de la salud.

Pero estas últimas reformas, a diferencia del gobierno anterior, se están llevando a cabo al interior de cada una de las instituciones sectoriales responsables. De esta manera, se procura hasta el momento abandonar la estrategia de una Unidad Coordinadora "Superior", relativamente autónoma, con potencialidad de impartir recomendaciones por intermedio de un cuerpo de especialistas "outsiders", sobre las medidas más convenientes para la reformulación de los servicios sociales básicos.

En este nuevo encuadre político, la Oficina de Planeamiento sale aún más fortalecida, ubicándose como el organismo por excelencia de asignación de recursos y de evaluación presupuestaria de los resultados o rendimientos del sector público.

De lo expuesto, se desprende que no queda lugar para la existencia de Unidades o Programas independientes, tipo PRIS-FAS, en la medida que la concentración de poder en la esfera ejecutiva, a diferencia de los movimientos anteriores en esa dirección, parecen indicar que la reforma del Estado se hará desde y

al interior del propio Estado, reapropiándose del armado institucional existente, sin abrir espacio para las dualizaciones y privatizaciones difusas del poder.

La fortaleza del ejecutivo es cada vez mayor, pero de manera distinta en comparación al período pasado, no se tiende a sumar o anexar múltiples funciones, que en términos de M. Naím se vuelven desmesuradas para sus capacidades (Naím M., 1994, pág. 35)

No cabe duda, que el planteo de esta nueva instancia de reforma apunta a reafirmar la autoridad de Estado, reconociendo e intentando refundar su clásica matriz institucional.

Por esta razón, las iniciativas de reforma de las políticas sociales que se encuentran insertas de forma de "by-pass", y que no recuperen la tradición de la intervención pública, bajo el actual enfoque del gobierno están destinadas a no prosperar.

En base a las limitantes enunciadas resulta pertinente afirmar, que dicho Programa aprovechó al máximo las ventajas o vacíos institucionales para evitar cualquier tipo de intervención política que cercenara su autonomía, y lo obligara a abrir el juego de una negociación ampliada. La "accountability" política sobre la dinámica de funcionamiento de esta propuesta quedó compartida entre un amplio espectro de agentes, los organismos de financiamiento internacional; el equipo "extra estado" y la presidencia de la República, diluyendo en algún sentido, la responsabilidad en torno al lanzamiento y mantenimiento de esta iniciativa de reforma.

En última instancia, las consecuencias mediatas de la utilización de esta modalidad de implementación terminan reforzando las posiciones políticas anti-reformas, ya que inhiben la explicitación de las distintas opciones de "policies" en juego y la exposición pública acerca de la viabilidad de las alternativas defendidas.

Esto conduce a que un proceso por definición conflictivo se encuentre cuestionado, ya no en su orientación y resultados posibles, sino en la legitimidad política del mismo, es decir, en el respeto de la normativa democrática vigente.

Cabría recordar, como bien señala M. Naím (1994, pág. 34) que la precondition para el desarrollo de estos países radica en la necesidad impostergable de solucionar definitivamente los déficit de capacidad pública. Resta entonces, decidirse a reformular las instituciones estatales en lugar de decretar su depresión, ya sea a través de la inauguración de estructuras paralelas y desechando directa o indirectamente las habilidades y destrezas de sus cuerpos estables.

Cerrando este trabajo, con el fin de demarcar futuras líneas de investigación en la temática, es posible sugerir dos líneas de análisis: la primera refiere a que un Estado de Bienestar relativamente maduro no resiste los "by-pass" como mecanismos de implantación de reformas que desarticulen la matriz originaria de poder e inclusión política. En estos contextos institucionales, las iniciativas de reformulación de las políticas sociales están obligadas a operar visiblemente al interior de las instituciones consagradas por el modelo anterior, aunque esta modalidad desate mayor nivel conflictividad y discusión pública.

La segunda línea de investigación, supone que la utilización de mecanismos "ad hoc" como los anteriormente mencionados, si bien, por una parte, permiten actuar de forma rápida, sorteándose resistencias políticas y burocráticas, por otra generan serios problemas de "accountability". Estos problemas no sólo deslegitiman las iniciativas de cambio, sino que abren espacios para nuevos tipos de discrecionalidades, clientelas o redes de intercambio, que en última instancia debilitan la institucionalidad democrática. Y esto se vuelve más importante cuando se trata de programas que se respaldan en endeudamiento público.

BIBLIOGRAFIA

- Aramijo L., Biersteker T. y Lowenthal A., (1994), "The Problems of Simultaneous Transitions" in *Journal of Democracy*; vol. 5, No 4; . Ed. Johns Hopkins University.
- Castellano, Ernesto, (1995); El Bienestar de Partidos en el Uruguay. Tesis de Licenciatura del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo (mimeo)
- D'Elia G. y Miraldi A., (1984); Historia del Movimiento Obrero. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Davrieux, Hugo, (1991); Desigualdad y Gasto Público en los 80. Ed CINVE-EBO, Montevideo.
- Evans, Peter, (1992); "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", in The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State, org. Haggard S. and Kaufman R., Ed. Princeton University, New Jersey.
- Filgueira Carlos H, Bruera Silvana, Gonzalez Mariana y Midaglia Carmen, (1989); "De la Transición a la Consolidación Democrática: Imágenes y Cultura Política en el Uruguay". Serie Informes, No 38, CIESU, Montevideo.
- Filgueira, Carlos, (1996); "Programa Latinoamericano de Políticas Sociales", segunda fase, Términos de Referencia. Montevideo, CIESU. (mimeo)
- Filgueira Fernando, (1991); "Un Estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista"; org. Filgueira C.H. y Filgueira F., en El largo Adiós al País Modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay. Ed. Arca, Montevideo
- Geddes, Bárbara, (1994); "Challenging the Conventional Wisdom", in *Journal of Democracy*; vol. 5, No 4; . Ed. Johns Hopkins University.
- Goodman, Margaret,- Evaluation Officer-, (1995); "Uruguay PRIS. Evaluation Office, EVO". Inter-American Development Bank. Washington D.C.
- Gosta Esping-Andersen, (1990); The Three Worlds of Welfare Capitalism". Princeton University Press, New Jersey.
- Inciso 02 Presidencia de la República, Sección IV, Rendición de Cuentas Ejercicio 1990.
- Naím, Moisés, (1994); "Latin America: The Second Stage of Reform; en *Journal of Democracy*; vol. 5, No 4; . Ed. Johns Hopkins University.
- Marshall, T.H.,(1967); Ciudadanía. Clase Social e Status", . Ed. Zahar; Rio de Janeiro
- Nelson, Joan, (1994); "Linkages Between Politics and Economics", in *Journal of Democracy*; vol. 5, No 4; . Ed. Johns Hopkins University.
- Papadópulos, Jorge, (1992); Seguridad Social y Política en el Uruguay. Ed. CIESU, Montevideo.
- Pierson, Paul, (1993); "When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change", en revista *World Politics*, vol. 45, No 46. Johns Hopkins University Press
- Pierson, Paul, (1994); Dismantling the Welfare State?. Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment. Ed. Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda, (1985); "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", in Bringing the State Back In, org. P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol. Cambridge University Press.
- Solari, Aldo (1967); El desarrollo social del Uruguay en la postguerra. Ed Alfa, Montevideo.

Real de Azua, Carlos, (1984); Uruguay. ¿Una Sociedad Amortiguadora?. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

FUENTES DE INFORMACION

Diagnósticos Sectoriales. Presidencia de la República (OPP), PRIS; 1994.

Documentos Operacionales: No 1. Uruguay Cooperación Técnica para el Programa de Inversión Social (TC-91-08-09-5). No 2. Programa de Inversión Social (UR-0024) 1992. No 3. Programa de Fortalecimiento de las Areas Sociales -FAS- (UR-0087) 1994, Informe del Proyecto, Marco de Referencia. No 4.- Reformulación, etapa FAS, Marco de Referencia (mimeo), 1995.

Entrevistas en profundidad, semi-estructuradas a las autoridades de la OPP.

Entrevistas en profundidad, semi-estructuradas a las autoridades del PRIS

Entrevistas en profundidad, semi-estructuradas a las autoridades del FAS Entrevistas en profundidad, semi-estructuradas a representantes parlamentarios pertenecientes a la oposición política.

Entrevistas en profundidad, semi-estructuradas a representantes del CEPRES.

RESUMEN

Este artículo analiza el rendimiento de los marcos político-institucionales para promover y respaldar las reformas de las áreas sociales en el Uruguay. Se busca estudiar el grado de innovación institucional en la esfera pública en relación a la matriz precedente, así como también la legitimidad de esos cambios de manera que los nuevos mecanismos tengan la posibilidad de ser utilizados en más de un período de gobierno. Para ello se tomó como objeto de análisis el Programa de Inversión Social - PRIS - inaugurado en el segundo gobierno democrático y que sobrevive hasta nuestros días bajo otra denominación y dinámica de trabajo.

ABSTRACT

The article analyzes the efficiency of the political-institutional frameworks to promote and support the reforms of the social areas in Uruguay. The aim is to study the degree of institutional innovation in the public sphere regarding the previous matrix, as well as the legitimacy of these changes so that the new mechanisms are able to be used in more than one government cycle. With regard to this, the article analyzes the Program of Social Investment - PRIS - which began during the second democratic government and is still in practice with a new name and a new working dynamics.