

9679

**IDRC - Lib.**

This report is presented as received by IDRC from project recipient(s). It has not been subjected to peer review or other review processes.

This work is used with the permission of Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

© 1993, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

**SITUACION OPERACIONAL E INSTITUCIONAL**  
**DE LAS POLITICAS SOCIALES EN URUGUAY**

**Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay  
(CIESU)**



<b>IDRC CIID</b>
<b>22 OV. 1993</b>
<b>BIBLIOTECA LARO</b>

\* Informe correspondiente al proyecto de investigación "Social Policy Research Priorities in Latin America" realizado con el apoyo del International Development Research Center (IDRC). Proyecto 92-8751-02.

\*\* Equipo de investigación: Carlos Filgueira (coord. resp.), Hugo Borsani, Carmen Midaglia, Carina Perelli (PEITHO). Asesoramiento de Mario Lombardi.

\*\* Redacción del informe: Hugo Borsani, Carmen Midaglia

Montevideo, julio de 1993

Handwritten notes and signatures at the bottom right of the page.

## INDICE

Introducción.....	4
I) Contexto operacional de las políticas sociales en Uruguay.....	5
1. Breve historia del Estado de Bienestar uruguayo.....	5
2. Evolución del gasto público.....	9
2.1. Análisis del gasto público según sector.....	11
2.1.1. Gasto en educación.....	11
2.1.2. Gasto en salud.....	12
2.1.3. Gasto en alimentación.....	13
2.1.4. Gasto en vivienda.....	14
II) Diagnóstico general de las capacidad institucional en políticas sociales.....	16
1. Esfera pública.....	17
1.1. Diagnóstico general de la esfera pública.....	17
1.1.1. Sector público tradicional.....	17
1.1.2. Ambito impulsor del nuevo modelo de políticas sociales .....	19
1.2. Diagnóstico de la esfera pública por áreas seleccionadas.....	23
1.2.1. Sector tradicional.....	23
1.2.1.1. Area de alimentación.....	23
1.2.1.2. Area de salud.....	25
1.2.1.3. Area de Educación.....	26
1.2.1.4. Area de Información.....	28

1.2.2. Ambito impulsor del nuevo modelo de políticas sociales.....	29
1.2.2.1. En educación.....	30
1.2.2.2. En salud.....	30
1.2.2.3. En alimentación.....	31
1.2.2.4. Programa de reordenamiento del gasto público.....	31
1.3. Area pública de capacitación.....	32
2. Esfera privada.....	33
2.1. Breve historia de las ONG's.....	33
2.2. Diagnóstico general del sector privado.....	34
2.3. Diagnóstico por categoría de ONG.....	35
2.3.1. ONG's de investigación.....	35
2.3.2. ONG's de promoción.....	37
III) Recomendaciones de iniciativas estratégicas a implementar en investigación, capacitación e información.....	40
1. Investigaciones de carácter sustantivo.....	40
2. Creación de redes.....	42
3. Estudios y programas sobre capacitación.....	44
APENDICE METODOLOGICO.....	46
LISTA DE ENTREVISTADOS.....	49
BIBLIOGRAFIA.....	50

## INTRODUCCION

El presente documento contiene la información y conclusiones derivadas de la investigación "Identificación de Investigaciones Prioritarias en políticas sociales en América Latina". El objetivo del mismo es determinar la situación existente en materia de investigación, capacitación e información en políticas sociales en el Uruguay.

Básicamente se ha realizado un estudio descriptivo de la situación operacional de las políticas sociales, tanto en la órbita pública como privada, detallando información sobre los programas y proyectos de investigación y capacitación existentes o previstos. En base al diagnóstico de la situación existente, y a los vacíos detectados, se presentan una serie de recomendaciones o propuestas de proyectos y programas.

Si bien no hemos desarrollado un análisis conceptual y teórico sobre las políticas sociales y sus distintos modelos (universalismo, focalización) -por entender que no era el objetivo central del estudio-, en el presente documento se encuentran algunas breves reflexiones o ideas que posibilitan la introducción de dichos enfoques.

Primeramente se presenta un somero análisis histórico de cómo se conformó el Estado de Bienestar en Uruguay, para contextualizar el análisis de las políticas sociales en el país, y como forma de ilustrar ciertos aspectos de la matriz histórica básica sobre la que se edificó esta sociedad.

Seguidamente incluimos un informe sobre la evolución del gasto público social y su composición (hasta fines de la Administración anterior, año 1989).

En tercer lugar se presenta un análisis del actual marco de políticas sociales en el país, incluyendo una breve referencia al contexto internacional en el cual se implementa.

En el capítulo II, referido al diagnóstico de la capacidad institucional en políticas sociales existente en el Uruguay, se incluye un análisis por sector (público y privado) y por área social (alimentación, educación y salud). Al inicio de este capítulo presentamos una justificación de las áreas de Política Social seleccionadas para el estudio.

El capítulo III contiene las propuestas de investigaciones o programas a realizar, en base a la situación detallada en el capítulo anterior y los vacíos detectados.

Por último, se incluye la descripción de la metodología empleada.

## I) CONTEXTO OPERACIONAL DE LAS POLITICAS SOCIALES EN URUGUAY

### 1) Breve historia del Estado de Bienestar uruguayo

Como es sabido, Uruguay contó con un temprano desarrollo del Estado de Bienestar. Su verdadera consolidación no estuvo ajena a los procesos de transformación económica que datan desde las primeras décadas de este siglo. Si bien la creciente intervención estatal tuvo como uno de sus fundamentos contrarrestar los desequilibrios sociales generados por el proceso de acumulación, concomitantemente buscó crear las bases mínimas de integración de la comunidad nacional. De esta manera, el estado de bienestar se caracterizó por una acción anticipatoria y paternal ante una sociedad civil prácticamente inexistente (Filgueira, F., 1991), afirmando la autoridad de Estado y promoviendo la instauración de una sociedad urbana, propia de un país moderno.

En los inicios de éste siglo (1904) queda consagrada políticamente la unificación nacional y se comienzan a dar los primeros pasos en pos de construir una ciudadanía integrada. Un ejemplo de ello es la construcción de un mercado político, plasmado en la implantación del voto universal masculino (1916), y en materia de políticas sociales un indicador es el establecimiento del sistema educativo, público, gratuito y obligatorio a partir de 1870. (Filgueira, C.H., 1991)

En la génesis de ese tipo de Estado se intentó combinar aspectos de los modelos de "bienestar industrial" con otros referidos a los modelos de naturaleza redistributiva (Flora, P., 1987).

En base a las transferencias del sector agropecuario se conformó un estado de perfil empresarial y empleador, a la vez que se diseñó un amplio sistema de asistencia social.

El Estado se constituyó en el agente principal de la estrategia modernizante incentivando la emergencia de una amplia clase media y de un pequeño proletariado organizado. La relevancia de esta acción estatal se tradujo en la generación de una cultura ciudadana fuertemente estatista.

Al igual que los estados modernos, Uruguay adoptó la sectorialidad como la forma de organizar su órbita pública (Muller, J.B., 1987). Dicha organización se llevó a cabo de manera fragmentada y heterogénea, como un proceso de sedimentación por capas. Ello reforzó la incapacidad de diseñar estrategias políticas eficaces en la reformulación del modelo de bienestar original, que hicieran posible el crecimiento económico (acumulación) conjuntamente con el bienestar social a largo plazo.

Los partidos políticos tradicionales -Partido Colorado y Partido Nacional-, en tanto actores fundamentales en la construcción de la democracia pluralista uruguaya, concibieron la intervención estatal en el área social como pieza central para la creación de canales fluidos de comunicación con la sociedad

civil. De esta manera aseguraron la reproducción de su perfil policlasista, y legitimaron un sistema de compromiso con la sociedad, en un doble plano: social y político (Real de Azúa, C., 1984). Dicho sistema de compromiso se ubicó como una tarea esencial para el funcionamiento de los partidos, y en particular, para su desempeño como administradores del Estado. De esta manera la apropiación partidaria del aparato estatal monopolizó los aspectos asistencialistas y de política social, marginando la acción de otras organizaciones civiles, particularmente las dependientes de la Iglesia Católica (Filgueira, C.H, 1991).

De esta manera el sistema político actuando como agente intermediario entre el Estado y la sociedad civil, afirmó un modelo de carácter redistributivo.

Una vez finalizada la fase bélica mundial e instauradas nuevas reglas de intercambio internacional, los países exportadores de productos primarios de zonas semitempladas como el Uruguay, perdieron su inserción privilegiada, y pasaron a ocupar un lugar secundario en el comercio mundial. En este entorno, se hizo evidente que el modelo de bienestar uruguayo tenía límites precisos para su reproducción más allá de los períodos de coyuntura económica favorable.

El mantenimiento de una estrategia modernizante articulada desde la órbita pública y financiada por el sector agro-exportador no parecía ajustarse a la nueva realidad. La importante disminución de los excedentes del sector agropecuario comprometió seriamente el mantenimiento de la calidad del desempeño estatal en la provisión de los servicios públicos.

A mediados de la década del 50 el modelo de bienestar comenzó a presentar signos evidentes de deterioro, alcanzando su momento crítico sobre fines de los años 60. Dicha situación se expresó en una convulsión política y social que derivó en el quiebre institucional de 1973.

La instauración del gobierno autoritario supuso cambios en la política económica, y por ende en la orientación del gasto público social. Sin embargo, dichos cambios no se tradujeron en una reducción en tamaño del Estado, ni en el volumen del gasto (ver apartado b).

No es objeto de este documento realizar un análisis de la política económica implementada en el período autoritario, simplemente anotar algunas de sus consecuencias más relevantes a nivel de la estructura social. En este sentido vale la pena destacar la constatación de modificaciones en el ámbito laboral, como ser la heterogenización y segmentación del mercado de trabajo; cambios en la distribución del ingreso; crecimiento de los sectores en condiciones de pobreza crítica; incremento del déficit fiscal, y su consecuente disminución de las disponibilidades para seguir sustentando el modelo de bienestar.

El primer gobierno democrático después del régimen militar intentó revertir la situación de deterioro socio-económico de la población, reorientando el gasto público social, a la vez que implementó un conjunto de programas de emergencia tendientes a

mejorar situaciones de pobreza crítica (ej.: Plan de Viviendas de Emergencia, Programa Nacional de Complementación Alimentaria). No obstante la existencia de esos programas, en esencia se mantuvo el perfil universalista y sectorial de la intervención pública en el área social. Cabe señalar que las mejoras alcanzadas en este campo estuvieron acompañadas de un contexto de reactivación económica y productiva, así como de revalorización del sistema democrático.

A modo de ilustración de lo expresado en los párrafos anteriores, vale la pena presentar algunos indicadores acerca de las variaciones socio-económicas registradas en el país.

Tasa de desempleo urbano:

1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
6.7%	11.9%	15.5%	14.0%	13.1%	10.7%	9.3%	9.1%

Fuente: Filgueira, C.,H. (1991)

Evolución del salario real del sector público

1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
-0.1%	-20.7%	-9.0%	14.1%	5.8%	4.7%	1.5%

Fuente: Filgueira, C.,H (1991)

Evolución del salario real del sector privado

1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
-0.7%	-19.7%	-5.0%	14.9%	7.3%	7.9%	2.2%

Fuente: Filgueira, C.,H (1991)

## SITUACIONES DE POBREZA

### Hogares por tipología de pobreza (NBI y línea de pobreza)

	Montevideo			Int.Urb.
	1984	1986	1989	1989
Hogares en condiciones de integración social (no pobres c/NBS)	76.0%	80.2%	86.4%	78.3%
Hogares en situación de pobreza crítica (pobres c/ NBI)	7.5%	6.7%	4.0%	6.5%
Hogares en situación de pobreza reciente (pobres c/NBS)	13.0%	9.7%	5.2%	6.2%
Hogares en situación de pobreza inercial (no pobres c/NBI)	3.6%	3.5%	4.4%	9.0%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: CEPAL; datos de la Encuesta Nacional de Hogares (DGEC)  
 NBS: necesidades básicas satisfechas  
 NBI: necesidades básicas insatisfechas

### Hogares según línea de pobreza

	Montevideo			Int.Urb.
	1984	1986	1989	1989
Hogares por debajo de la línea de pobreza	20.5%	16.4%	9.2%	12.7%

Fuente: CEPAL; datos de la Encuesta Nacional de Hogares (DGEC)

### Hogares con NBI

	Montevideo			Int.Urb.
	1984	1986	1989	1989
Hogares con al menos una carencia crítica	11.1%	10.2%	8.4%	15.5%

Fuente: CEPAL; datos de la Encuesta Nacional de Hogares (DGEC)

### Hogares con NBI 1990:

Total del País	22.3%
Montevideo	14.3%

Fuente: DGEC (1990)

## 2) Evolución del gasto público social

Las políticas sociales tuvieron un temprano desarrollo en el Uruguay, en comparación con otros países latinoamericanos. Esta situación se tradujo en indicadores de alfabetización, niveles de instrucción y condiciones de salud, comparables a las de los países desarrollados.

Durante la primera mitad del siglo se registró un aumento casi continuo del gasto público social, a la par que el gasto público total. Dichos incrementos son particularmente significativos durante las dos primeras décadas del siglo, y en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Este incremento del gasto público se realizó en un contexto económico de crecimiento productivo, debido principalmente, como ya mencionamos, a las condiciones favorables existentes en el mercado internacional.

Hacia mediados de la década del cincuenta, el gasto público social representaba los dos tercios del gasto público total, y aproximadamente un 13% del PBI (Davrieux, H., 1991).

A partir de 1955 el país ingresa en un período de estancamiento económico e inestabilidad social y política, con una disminución del dinamismo productivo tal que el PBI pasa a tener un crecimiento de aproximadamente el 1% anual. No obstante ello, el gasto público social se mantuvo básicamente inmodificado en sus porcentajes totales. Esto fue posible a pesar de un aumento del número de beneficiarios de los distintos programas y sectores, debido a la reducción del salario real de los funcionarios públicos, así como de los valores reales de las prestaciones de la seguridad social. En síntesis, en el período que va desde mediados de los '50 hasta el inicio del régimen autoritario (1973), aumentó el número de beneficiarios por el gasto público social, en tanto se redujo la prestación media por persona (Davrieux, H., 1991).

Durante el período del gobierno militar, el gasto social tuvo un comportamiento variable según el sector y el programa, aumentando en especial el monto asignado a aquellos referidos a las instituciones militares y policiales. No obstante, al final del proceso el gasto social se mantuvo en términos globales en los niveles precedentes. Este resultado invariable encubre la sustancial reducción del gasto social en educación y en Salud Pública, que atiende principalmente a la población de menores recursos (Melgar, A. 1992). El porcentaje global del gasto tampoco da cuenta de la reducción de los valores reales de las pasividades y el salario de los funcionarios públicos. A su vez, durante este período siguió incrementándose el número de beneficiarios -especialmente en la seguridad social y en la enseñanza media y superior-, por lo cual la disminución del gasto asignado a los programas mencionados implicó también una reducción de la asignación promedio. En estas condiciones, y según algunos trabajos recientes evaluadores del nivel educativo, es presumible sostener que la calidad de los servicios se ha visto en general afectada (Melgar, A., 1992).

Con la restauración del régimen democrático, y en un

contexto de incremento de las demandas por mejoras salariales y servicios, el gasto público social aumentó en forma significativa, al igual que el gasto público total. El mayor dinamismo productivo generado en el período facilitó una recuperación del gasto, particularmente deprimido en los dos años previos a la instauración del nuevo gobierno (1983/1984). Entre 1984 y 1989 el gasto público social creció un 38%. Especialmente alto fue el incremento en Educación (64%) y en Salud (75%), los dos sectores que habían recibido menos atención durante el gobierno militar. Los gastos sociales en vivienda, saneamiento y nutrición crecieron aún más, pero su magnitud continuó siendo muy reducida. El incremento del gasto público social durante este período se debió básicamente a tres factores: a) aumento del salario real (con alta incidencia en los gastos de administración de las distintas políticas sociales); b) aumento en el número de beneficiarios de los servicios prestados; y c) monto promedio de las prestaciones otorgada (Davrieux, H., 1991).

A fines del período, en 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). Esta situación evidencia no sólo las variaciones del gasto público social, sino también la importante transformación en su composición, resaltando el peso que representa el gasto en seguridad social (ver cuadro N°1).

CUADRO N°1

Distribución del Gasto Público Social según sector (año 1989)

Sector	Monto (millones de U\$S)	Estructura (en %)	Participación en el PBI (%)		
			1982	1983	1989
Educación	211	14	2.6	2.0	2.5
Salud	286	19	2.5	2.2	3.4
Seg. Social	946	62	15.0	12.1	11.3
Vivienda	44	3	1.3	0.6	0.5
Agua y alcant.	20	1	0.2	0.1	0.2
Nutrición	16	1	0.1	0.1	0.2
Total	1.523	100	21.7	17.1	18.1

Fuente: Davrieux, H.; "Efectos distributivos del gasto público en Uruguay a fines de la década del 80"; CINVE; 1991.

## 2.1 Análisis del gasto público según sector<sup>1</sup>

### a) Gasto en educación

La tasa de analfabetismo en Uruguay es actualmente de 4 %. (cuatro por mil). Casi la totalidad de la población en edad escolar esta cubierta por el sistema, siendo aproximadamente el 85% atendido por la enseñanza estatal. La cobertura de la enseñanza preescolar es menor, en especial par los niños menores de 5 años. La participación de la enseñanza pública en este nivel es del orden del 70%.

La enseñanza media se divide en dos grandes áreas, secundaria (de carácter preuniversitario), y la enseñanza técnico-profesional. Las dos áreas juntas atienden al 60% de la población en edad de asistir. La enseñanza pública es gratuita y obligatoria para primaria (6 años), y el primer ciclo de enseñanza media (3 años). Su administración corresponde los respectivos consejos de Primaria y Secundaria, en la órbita de ANEP (Administración Nacional de Enseñanza Pública), organismo con carácter autónomo al resto de la estructura estatal.

La enseñanza superior fue exclusivamente estatal hasta el año 1984, cuando se creó la primer universidad privada del país. Hasta 1988, la Universidad de la República seguía atendiendo al 99% de la población universitaria. Al igual que en los niveles anteriores, la enseñanza superior estatal es gratuita y tiene el carácter de organismo autónomo (cogobierno de docentes, estudiantes y egresados).

Los estudios existentes sobre los efectos distributivos del gasto público social muestran que el gasto en educación es uno de los más progresivos<sup>2</sup>, entendiendo por ello que la mayor parte del mismo beneficia a los sectores de menos recursos. Sin embargo, existen diferencias entre los distintos niveles. Enseñanza primaria es el programa más progresivo. De acuerdo a un estudio del gasto público del año 1989 el 51.6% del gasto en primaria beneficia al 20% más pobre de las familias (el 80.7 beneficia al 50% menos pudiente), en tanto el quintil más rico obtiene el 3.7%.

La enseñanza media, aunque en menor medida, mantiene ese

---

<sup>1</sup> Toda la información presentada en esta sección tiene como fuente el estudio de Hugo Dabrieux "Efectos distributivos del gasto público en Uruguay a fines de la década del 80"; CINVE; 1991.

<sup>2</sup>/ El análisis del grado de "progresividad" de las diferentes políticas sociales, se realiza solo en base a la forma de distribución del gasto, no habiéndose incursionado en el estudio de la financiación del mismo -el sistema impositivo-, el cual, como es obvio, también incide directamente en determinar dicha característica de las políticas sociales.

carácter progresivo. El quintil de familias de menos recursos se beneficia del 30.3% del gasto; el quintil de mayores ingresos se beneficia del 8.9% del mismo.

Por el contrario, el gasto en la enseñanza superior es claramente regresivo, por cuanto sólo el 5.1% del gasto va al 20% de las familias más pobres, mientras que el 20% más rico se beneficia del 42.1% del gasto.

#### b) Gasto en salud

También en salud Uruguay ocupa desde hace ya varias décadas una posición destacada en el contexto latinoamericano, con valores en los indicadores más aceptados, equivalentes a los de los países desarrollados. Según datos de 1988, la esperanza de vida al nacer se sitúa en 72 años, y la tasa de mortalidad infantil asciende a 24 por mil.

La incidencia del sector público en Salud no es tan significativa como en Educación. Ello se debe a que aproximadamente la mitad de la población recibe asistencia en instituciones privadas, que funcionan en un régimen de solidaridad grupal (pago de una cuota mensual, más gastos por consultas médicas y compra de medicamentos). Esta amplia cobertura de las instituciones privadas (IAMC, Instituciones de Asistencia Médica Colectivizada), conocidas con el nombre de "mutualistas", es posible debido a que el Estado subsidia parte del costo de las mismas a casi todos los trabajadores privados, y, a partir de 1988, a los funcionarios del gobierno central que perciben ingresos menores a cinco salarios mínimos (a través de DISSE, Dirección de los Servicios de Salud del Estado).

Aparte de las IAMC existen otras instituciones privadas que brindan asistencia, como ser sanatorios, clínicas, casas de salud, servicios de emergencia móvil, institutos de diagnósticos especializados, etc. Existen también instituciones de carácter voluntario: Cruz Roja, Fundación Pro-Cardias, Asociación Uruguaya de Lucha Contra el Cáncer, Liga Antituberuculosis, etc.

Debido a la amplia difusión del servicio de asistencia mutual, el Estado concentró su atención en los sectores de menores ingresos, fundamentalmente a través del Ministerio de Salud Pública y del Hospital de Clínicas, dependiente de la Universidad de la República. Pero la atención de la Salud a nivel estatal está expandida a través de un conjunto de instituciones que brindan servicios totales o parciales: Sanidad Militar y Sanidad Policial, dependientes de los Ministerios de Defensa Nacional e Interior respectivamente; el Banco de Previsión Social (seguros por enfermedad), el Banco de Seguros del Estado (accidentes trabajo y enfermedades profesionales), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Instituto Nacional del Menor y los gobiernos departamentales.

Por el monto de los fondos manejados, el gasto público en Salud es, después del gasto en Seguridad Social, el más distributivo. Es también, junto con Educación, uno de los más progresivos. En efecto, según datos de 1989, el 37% del gasto

público en Salud beneficiaba al 20% de los hogares de menores recursos, en tanto que el 20% de los hogares más ricos se recibía el 10,7% del gasto.

#### d) Gasto en alimentación

Si bien no existe un diagnóstico completo del estado nutricional de la población, es posible sostener que no se han registrado problemas nutricionales graves en este siglo. No obstante ello, algunas investigaciones recientes han detectado deficiencias de nutrición en los sectores más carenciados, principalmente en su población infantil. Cabe destacar que no existe hasta el momento un diagnóstico completo del estado nutricional de la población<sup>3</sup>.

La mayor parte de las políticas públicas en nutrición han sido llevadas a cabo por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), a través del Instituto Nacional de Alimentación (INDA). La acción del INDA se canaliza en su mayor parte a través de tres programas:

- Programa Nacional de Complementación Alimentaria. Es el programa alimentario que alcanza a mayor cantidad de personas (unas 160.000 en 1991), e insume aproximadamente la mitad de los recursos del INDA. Consiste en la entrega de canastas de alimentos a niños, madres embarazadas y en la lactancia, pensionistas a la vejez e incapacitados.

- Servicio de Asistencia Alimentaria Colectivizada. Cuenta con 57 comedores en todo el país, destinados a la población de bajos recursos, a los que asiste con alimentos.

- Asistencia a Instituciones Públicas y Privadas. Se asiste con alimentos a diversas instituciones de carácter benéfico o religioso que proporcionan comidas y otro tipo de ayudas a distintos sectores carenciados. En 1991 este programa asistió a 250 instituciones y un total de 28.560 beneficiarios. En dicho año se comenzó a asistir también a escuelas de discapacitados y con alto riesgo nutricional. Se apoya con alimentos también al plan CAIF, el cual cuenta con 49 centros en todo el país que asisten a 2.630 niños.

Otros organismos públicos que brindan asistencia en materia de alimentación son la Administración Nacional de Enseñanza Pública, el Instituto Nacional del Menor, y las Intendencias Municipales de cada departamento.

El gasto público en nutrición es el de menor magnitud dentro del gasto social (algo menos del 1%); sin embargo, es uno de los que más se ha incrementado en los últimos años, fundamentalmente a través del Programa de Alimentación Complementaria.

En cuanto a la progresividad de su distribución, se trata

---

<sup>3</sup> Como se indica más adelante esta es una de las tareas que lleva a cabo en el PRIS.

sin duda del gasto social más progresivo. El 70.9% del gasto en nutrición beneficia al 20% de las familias de menos recursos; y el 92.3% al 40% más pobre. El 40% de mayores ingresos no obtiene ningún beneficio del gasto público en nutrición.

### c) Gasto en vivienda

Al igual que en Educación y Salud, Uruguay tiene, en términos latinoamericanos, una situación destacada en materia de viviendas. Las viviendas de materiales de deshecho representan menos del 1% del total, y las que tienen paredes de barro, techo de paja o piso no resistente son poco más del 1%; y los barrios ilegales o informales -los llamados "cantegriles" son de escasa magnitud. A su vez, en el caso de la tenencia, más de la mitad de los ocupantes de las viviendas son sus mismos propietarios.

No obstante este panorama general, existen zonas con grados importantes de carencias en el nivel de vivienda, como por ejemplo en algunas regiones del área metropolitana de Montevideo. Por otra parte, las viviendas en mal estado de conservación (aprox. 10%), y el hacinamiento (aprox. 10%) constituyen problemas que afectan a los hogares de menores ingresos.

La participación del sector público se da básicamente a través de la acción del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), mediante la concesión de créditos para la construcción o restauración de viviendas. El BHU actualmente se encuentra en la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), creado al inicio de la actual Administración. Según datos del Instituto de Estadística las viviendas construidas con participación del BHU entre 1986 y 1989, representó el 80% del total de viviendas construidas. No contamos todavía con los datos que nos permitan saber si dicho porcentaje de participación se ha mantenido durante la actual Administración, dado que en estos años se ha procurado comenzar a sanear el importante déficit del BHU, generado por la conjunción de líneas de crédito sumamente "blandas" con tasas de interés muy inferior a las de mercado.

Otro organismo con participación importante en la construcción de viviendas es MEVIR (Movimiento por la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural). Se trata de un organismo para-estatal, que funciona en parte con aportes del BHU, y que orienta su acción a los sectores de bajos ingresos rurales.

Finalmente, tenemos el sector privado, en el cual podemos distinguir, dos sectores: las cooperativas (que también cuenta en muchos casos con financiación del BHU), y el sector capitalista. Dentro de este último han surgido en los últimos años diversas organizaciones de ahorro grupal para la construcción de viviendas, principalmente dirigidas a los sectores medios y altos de la población.

En cuanto a las características distributivas del gasto

público en vivienda, puede afirmarse que se trata de un gasto básicamente regresivo. Siempre según datos de 1989, observamos que los beneficios se concentran en las familias de ingreso medio y alto, en tanto los sectores más pobres se ven poco beneficiados. En el cuadro N°2 se observa que el quintil de familias con mayores ingresos obtiene el 30.8% del gasto público en vivienda, y entre los dos quintiles con más altos ingresos (40% de la población), se benefician con más del 50% del gasto. Por su parte, el quintil de los hogares más pobres recibe el 15.7% , y el decil menor, solo el 2.7%.

Cuadro N°2

Distribución del Gasto Público Social por sector según tramo del ingreso familiar (en %)

Quintil de ingresos	Educ. básica	Educ. Media	Educ. Univ.	Salud	Seg. Social	Vivienda	Agua y alcant.	Nutrición	Total
1er. quint.	12.9	7.1	0.8	34.0	38.2	2.4	0.8	3.9	100
2º quint.	6.3	7.8	1.2	22.2	56.9	3.1	1.2	1.4	100
3er. quint.	3.4	4.4	3.6	17.1	67.8	1.7	1.5	0.5	100
4º quint.	2.7	3.7	3.8	14.4	69.1	4.4	1.9	0.8	100
5º quint.	0.8	1.7	5.1	8.1	78.8	3.8	1.7	0.8	100
Total	5.1	4.8	3.0	18.8	62.7	3.1	1.4	1.1	100
50% de bajos ingresos	8.8	7.1	1.5	26.7	49.8	3.0	0.7	2.4	100

Fuente: Davrieux, H.; "Efectos distributivos del gasto público en Uruguay a fines de la década del 80"; CINVE; 1991.

## II) DIAGNOSTICO GENERAL DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL EN POLITICAS SOCIALES

La propuesta de trabajo buscó combinar un conjunto de tópicos presentes en la discusión sobre reforma de Estado, y que simultáneamente tuviera en cuenta algunas de las características básicas del proceso de constitución del modelo de bienestar tradicional. En este sentido, las áreas seleccionadas en el proyecto tomaron como referencia:

a) Las áreas tradicionales de acción pública, en particular las relacionadas con los sectores sociales pobres o de extrema pobreza.

b) Las estructuras institucionales estatales de carácter sectorial encargadas de implementar dichas líneas de acción.

c) Los ámbitos creados por el actual gobierno, que sustentan en sus planteos programas de focalización, y enfatizan criterios técnicos de mayor eficiencia y eficacia de las políticas sociales.

d) Por último, se consideraron las organizaciones privadas involucradas con las áreas de acción estatal (ONG's de investigación y promoción), en lo que respecta a la investigación, capacitación e información.

Atendiendo a esta caracterización, y a la imposibilidad práctica de abarcar las políticas sociales en forma exhaustiva, se han priorizado las siguientes áreas de estudio: Salud, Educación y Alimentación. Dichas áreas integran lo que hemos denominado sectores clásicas de intervención estatal y a su vez también son las área incorporadas al ámbito público encargado de impulsar el nuevo modelo de políticas sociales, el PRIS. Cabe precisar que la no inclusión del tema Vivienda entre las áreas de estudio del PRIS no se debe a que el mismo no sea considerado un sector prioritario en las políticas sociales, sino a la creación, bajo la actual Administración, del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). La información recabada se presenta agrupada en las siguientes categorías:

### 1. Esfera pública

#### 1.1. Diagnóstico general

##### 1.1.1. Sector tradicional

##### 1.1.2. Ambito impulsor de nuevo modelo de políticas sociales

#### 1.2. Diagnóstico por áreas seleccionadas

##### 1.2.1. Sector tradicional

##### 1.2.2. Ambito impulsor del nuevo modelo de políticas sociales

#### 1.3. Area de capacitación

### 2. Esfera privada

#### 2.1. Breve historia de las ONG's

#### 2.2. Diagnóstico general de la esfera privada

##### 2.3. Diagnóstico por categoría de ONG:

##### 2.3.1. ONG's de investigación

##### 2.3.2. ONG's de promoción

## 1. Esfera pública

### 1.1. Diagnóstico General de la esfera pública

La capacidad institucional en materia de políticas sociales en la órbita estatal fue abordada en dos ámbitos. Uno que podemos denominar sector tradicional, con una organización de tipo sectorial, representado por el conjunto de Ministerios. Es el ámbito institucional encargado de implementar las políticas sociales del Estado. El otro ámbito considerado está representado por el PRIS (Programa de Inversión Social), y el FISE (Fondo de Inversión Social de Emergencia), organismos o instancias de carácter transitorio creadas durante la actual Administración, cuyo abordaje de las políticas sociales está vinculado al tema de la reforma del Estado y la atención a los sectores más carenciados de la sociedad. El objetivo global este ámbito es impulsar un nuevo modelo de políticas sociales (Documento PRIS, 1990).

#### 1.1.1. Sector público tradicional

La estructura pública tradicional encargada de la implementación de políticas sociales funciona segmentadamente, y por ende, con carencias de coordinación de los programas. Para la definición de las líneas de intervención pública no se cuenta con bases de información adecuadas (niveles de desagregación y categorización) para tales fines, a la vez que no se realiza investigación sustantiva que acompañe dichos programas. Lo que en la práctica se constata es una fragmentación de los sistemas de información, y desactualización de la información de base estadística, imprescindible para definir programas sociales. Esta situación está reflejando la ausencia de programación y planificación a la hora de definir cuestiones de política social. A estas carencias del sector público debe sumarse su falta de capacidad de evaluación de los programas y proyectos ejecutados.

En este sentido, vale la pena ilustrar la situación con la opinión de un conjunto de funcionarios públicos, encargados de áreas de importancia en el marco de política sociales.

En el campo de la alimentación se señaló, que " (...) no existe ni presupuesto, ni instrumentos asignados a la investigación, por más que está establecido como uno de sus cometidos. A su vez, no existe un entorno de recursos humanos capacitados para esa tarea. Casi todo su personal está dedicado a la prestación de servicios. La investigación que se realiza es operativa, asociada a los problemas vigentes, pero no hay investigación más amplia."

Tales apreciaciones no parecen restringirse a aquellas áreas que tienen la tarea de ejecutar una serie de programas, sino que también es abarcativa de aquellas dedicadas a la investigación. En el campo de la educación, se indicó que "(...) la idea es que seamos un departamento de investigación y un espacio coordinador

en esta área. Pero esto en la práctica es imposible, porque no existen los canales institucionales que nos habilite para desarrollar ese trabajo (...). Además se debe destacar que contamos con un equipo reducido en relación a la tarea asignada.(...) Otro problema que obstaculiza el ejercicio de esa función es la carencia de vínculos o canales para difundir nuestra tarea. Trabajamos a demanda y no tenemos posibilidad de armar nuestro plan de trabajo. Las escasas investigaciones realizadas no tienen formato de publicación, en tanto respetan el formato habitual de un expediente (...)."

Por otra parte, la órbita pública tradicional carece de una política estructurada de capacitación y reciclaje de sus recursos humanos. A su vez, cuando surgen iniciativas en esta materia, muchas veces se ven inhibidas por competencias funcionales entre las distintas esferas del ámbito estatal. Este pareció ser el caso de los cursos de formación impulsados por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC). Cabe destacar que dicha dirección tiene como función primordial la generación de información básica tanto económica como poblacional. Sobre esta problemática, resulta ilustrativa la opinión de uno de los entrevistados pertenecientes a dicha Dirección: "La DGEC realiza capacitación, pero sólo a funcionarios públicos por disposiciones legales. En el Seminario del 80 la DGEC se propuso crear dentro de la propia Dirección una especie de Escuela de Estadísticas con tres niveles: básico, intermedio y superior.(...) En ese momento la Universidad de la República no contaba con ningún curso de Estadísticas, (...) y era necesario cubrir esa necesidad. En esa época los delegados de la Universidad plantearon que dicha Escuela representaba una usurpación de sus funciones (...). Se procuró entonces comprometer a la Universidad en tomar dichos cursos y comenzó a funcionar la carrera de Estadísticas en la Facultad de Ciencias Económicas. Duró tres años (1981-1983) con pocos alumnos. Con la vuelta a la democracia se cerró. En la actualidad funciona como una especialización de la Licenciatura de Matemáticas de la Facultad de Ciencias. Cosa que tampoco es lo mejor porque los estadísticos que necesita el país no son estadísticos matemáticos (...), sino personal con una vinculación con lo económico y social, es decir, estadísticos prácticos (...)."

La ausencia de un programa estructurado de capacitación de los funcionarios públicos, acompañado de las actuales medidas de incentivo al retiro de sus puestos de trabajo de ese cuerpo funcional, parece agravar aún más la situación. Los funcionarios estatales que se benefician con dicha política de retiro son, fundamentalmente, aquellos con mayor nivel de formación, es decir, los que tienen posibilidades de competir en el mercado privado de trabajo. De esta forma las oficinas estatales que requieren de personal calificado en materia de políticas sociales sufre el problema "(...) de la alta rotatividad de su personal. El personal que se capacita se va, básicamente, por el nivel de retribuciones económicas que reciben".

La forma de funcionamiento anteriormente descrita, de la órbita pública tradicional en políticas sociales, se encuentra en alguna medida reforzada por la estructura que asume el gasto público social. La manera en que el mismo se diseña, en tanto un

sistema prioritariamente contable, obstaculiza el análisis del presupuesto nacional en términos de objetivos y de costos asociados a los mismos. De esta forma, la organización del gasto público, en algún sentido, reproduce la dinámica descoordinada de trabajo de la esfera pública. En síntesis, si no es posible evaluar la relación objetivos-costos, se torna inviable determinar si un programa sobre política social debe ser mantenido, reformulado o suprimido.

### 1.1.2. Ambito impulsor del nuevo modelo de políticas sociales

La actual Administración se planteó la creación de un Sistema Nacional de Políticas Sociales (SNPS) que garantice la igualdad de oportunidades de la población, pero que simultáneamente priorice el combate a la pobreza en el período actual. El enfoque que sustenta el nuevo marco de política sociales intenta no solo brindar "respuestas de coyuntura a los efectos negativos asociados con el ajuste, sino también establecer condiciones institucionales para un desarrollo autosostenido de mediano y largo plazo " (Documento OPP y Cooperación Técnica, 1992).

El organismo encargado de impulsar un nuevo modelo de política social es el llamado Programa de Inversión Social (PRIS) dependiente de la Presidencia de la República a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Junto con el PRIS, el gobierno creó el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), cuyo cometido principal es, como su nombre lo indica, reunir financiamiento, fundamentalmente de carácter externo, y canalizarlo hacia la atención de situaciones críticas o de emergencia. Al igual que el PRIS, depende de Presidencia y de la OPP.

El PRIS no es un organismo ejecutor de políticas sociales, sino un diseñador del nuevo sistema. Es definido como un "espacio institucional con un alto grado de agilidad, dinamismo y capacidad de interacción con instituciones públicas y privadas" (Documento PRIS, 1990). En la medida que está concebido como un organismo transitorio, por lo cual, la definición de "espacio institucional" puede ser discutida. Entre sus cometidos principales se encuentra "conectar a las más altas jerarquías del Estado con las necesidades prioritarias de la población" (Documento OPP y Cooperación Técnica, 1992). Se trata de organismo asesor del gobierno, un espacio técnico-político cuyas competencias están referidas a un diagnóstico y evaluación del conjunto de los programas sociales a cargo del Estado, con el objetivo de formular recomendaciones para la reformulación de la órbita pública en el área social. Su objetivo global es "generar un nuevo modelo de políticas sociales, buscando focalizar el gasto social en poblaciones objetivo consideradas prioritarias, a través de proyectos de alto impacto social, gestionados por organizaciones públicas o privadas eficientes y eficaces" (Documento del PRIS, 1990).

La función esencial del PRIS es la realización de un diagnóstico sectorial e institucional acerca de las distintas líneas de intervención pública en materia social. Se trata de un organismo encargado de hacer recomendaciones al gobierno, las que pueden ser instrumentadas por el sistema público (actual o reformadao) o por el sistema privado. Los productos de ese trabajo derivarían en un conjunto de recomendaciones tendientes a aumentar la eficiencia y eficacia de los programas sociales. Para ello se tornó imprescindible un análisis y reformulación del gasto público. Cabe señalar que las tareas atribuidas a dichas entidades, se vieron dificultadas por la ausencia de sistemas de información ágiles y actualizados que les permitieran arribar a un diagnóstico acabado en poco tiempo.

El FISE, en cambio, es una estructura ejecutora, encargada de brindar respuestas rápidas a situaciones de emergencia, de modo de hacer frente a los costos del ajuste, sorteándose los tradicionales canales burocráticos. Se trata de una instancia de captación de fondos internacionales y canalizadora de los mismos a través de diversos programas, implementados por instituciones pública y privadas. También ha ofrecido su colaboración en la promoción de actividades productivas de sectores artesanales o informales. Se presenta como un organismo operativo, ágil y con escaso peso administrativo focalizado en la atención de grupos sociales carenciados ("una reasepuesta, a partir del propio Estado, a la ineficiencia o limitaciones de la Administración Pública en atender las manifestaciones coyunturales de pobreza", (Documento OPP y Cooperación Técnica). Al igual que el PRIS, el FISE ha sido concebido también con carácter transitorio, a la espera de un dinamismo productivo resultante de las medidas económicas adoptadas.

Interrogado uno de los responsable políticos acerca de la finalidad y perspectivas del FISE, consideró: "Esta administración de gobierno se inició aplicando el llamado ajuste fiscal, esperando alcanzar beneficios económicos a largo plazo, pero a la vez reconociendo sus consecuencias no tan positivas en el corto plazo. Entonces la creación de estas dos instancias, en particular el Fondo Social de Emergencia (FISE) tiene un carácter estrictamente coyuntural. (...). En la práctica es una gestoría para conseguir esos recursos y poder volcarlos en aquellas áreas consideradas deficitarias.(...). Ahora bien, debe quedar claro que el sustento de las políticas sociales son los excedentes económicos, es decir, el éxito que pueda obtener la política aplicada en este campo. Por esta razón, tales instancias u organizaciones están pensadas para un período determinado".

La estrategia de intervención del FISE no se agota en acciones de emergencia, sino que a su vez tiene posibilidad de ofrecer financiamiento para proyectos puntuales que contribuyan parcialmente a mejorar las condiciones de vida de sectores sociales deprimidos (fomento de proyectos productivos). "EL FISE es en buena medida no sólo una respuesta a la burocracia y a la lentitud del aparato estatal sino también a las condiciones heterogéneas de las situaciones de pobreza, a través de la aplicación de criterios flexibles que permiten una acción ágil y directa; dirigida a grupos objetivos predefinidos o a la solución de determinados problemas" (Documetno OPP y Cooperación Técnica).

La creación de estas instancias de asesoramiento y canalización de fondos no representa una sobrecarga para el gasto público, en tanto los costos de funcionamiento están financiados fundamentalmente por la cooperación internacional. "Tanto el PRIS como el FISE se financian con recursos externos (...). El FISE específicamente no tiene estructura propia, ni cuenta con una partida presupuestal fija, incluso se utilizan los recursos humanos que ya existían en el Estado, mediante pases en comisión (...)"

También ha sido creada por el actual gobierno una instancia de coordinación de carácter exclusivamente político, el Gabinete Social. El mismo está encargado de articular las acciones de los distintos Ministerios en cuya órbita radican programas sociales, lo que significa en términos prácticos decidir sobre las partidas presupuestales asignadas a cada una de las entidades ministeriales. A su vez, dicho Gabinete tiene atribuciones relacionadas con la gestión de asistencia técnica y financiera de la cooperación internacional. (Documento OPP y Cooperación Técnica, 1992). Asociado al funcionamiento del Gabinete Social, se ha constituido un cuerpo político-técnico encargado de definir los aspectos más operativos de las líneas generales establecidas por el mencionado gabinete (aprobación y formulación de proyectos y áreas de inversión).

El modelo de políticas sociales impulsado desde el PRIS presenta diferencias con el modelo tradicional imperante en el país, de perfil predominantemente universalista. Entendemos por lógica y estructura universalista en políticas sociales, aquellas por las cuales se aspira, desde el Estado, a integrar todos los estratos de la población, englobándolos en un mismo concepto universal de ciudadanía. La propuesta del nuevo modelo de política social, prioriza la atención a las poblaciones más carenciadas a través de los criterios de selectividad y eficacia. En la medida que parte de la heterogeneidad social, concibe medidas y políticas diferentes según los distintos sectores sociales. No obstante, dado que el objetivo final es también la integración social del conjunto de la población, la nueva propuesta es concebida como selectiva o diferenciada en los mecanismos, pero universal en sus objetivos. En este sentido dicha propuesta es percibida como complementaria al modelo vigente.

Más allá de la relevancia de las funciones adjudicadas a las nuevas instancias programáticas, importa destacar que el carácter transitorio de las mismas y que sus recursos provienen sustancialmente de la cooperación internacional. Este hecho produce consecuencias inmediatamente tangibles, a saber:

a) esos ámbitos y sus actividades no representan una nueva sobrecarga en el gasto público.

b) la posibilidad real de captar recursos humanos altamente calificados, en la medida que los niveles salariales se separan sustancialmente de los existentes en la burocracia pública.

c) en tanto dicho ámbito carece de fuentes públicas de recursos que garanticen una continuidad de sus actividades, el mismo se presenta como una estructura "ad hoc", anexada temporalmente a la esfera estatal.

No obstante el carácter transitorio del PRIS, existe la

intención de su institucionalización, insertándolo en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Dicha institucionalización se plantea como un espacio coordinador del universo de políticas sociales. Importa destacar que dicha propuesta está sujeta a posibles acuerdos políticos que le brinden respaldo y legitimidad.

En opinión de un encargado político de las nuevas instancias, se consideró "(...) que existe un ámbito de coordinación a nivel del Estado (el Gabinete Social) y estamos proponiendo la creación de la división de políticas sociales en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Este sería el ámbito natural de coordinación, y a su vez estaría institucionalizado y presupuestado. Quedaría como un espacio de coordinación permanente, dado que nuestra tarea es pasajera".

En síntesis, y cerrando la presentación de la órbita estatal, se constata la ausencia de investigación, evaluación y coordinación de las políticas sociales en ese nivel. En particular se detecta la falta de un ámbito que reúna a investigadores y diseñadores de políticas sociales en instancias de decisión política. La creación de este ámbito o espacio institucional permitiría contar con una masa crítica de conocimientos abocada a la elaboración y coordinación de esas políticas, o a la delegación de las mismas, pero en todo caso constituyendo un ámbito de referencia a nivel nacional.

Parece claro que la propuesta de crear una división de políticas sociales a nivel de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto se orienta en esa dirección. No obstante, debe tenerse presente que para la creación de un ámbito con estos cometidos, es preciso que adquiriera una representación de carácter nacional. Para ello es importante que el mismo sea el resultado de una decisión a nivel de Estado, más que de un gobierno, por lo que requiere de un consenso relativamente amplio de los distintos sectores políticos.

La carencia de un ámbito como el propuesto conduce, en muchos casos, a una superposición de los programas y a una inadecuada asignación del gasto público, siendo estos aspectos, temas de trabajo del PRIS. Cabe anotar finalmente, que el cumplimiento de sus tareas se ha visto dificultado por la fragmentación de los sistemas de información, así como por la falta de actualización de la información estadística generada en los distintos organismos públicos, la cual, cuando existe, se encuentra a un nivel agregado inadecuado para llevar a cabo políticas y programas de índole focalizado.

## 1.2. Diagnóstico del sector público por áreas seleccionadas

### 1.2.1 Sector tradicional

#### 1.2.1.1. Area de Alimentación

Principales instituciones que operan en Política Alimentaria:

\* INDA (Instituto Nacional de Alimentación / Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) Principal institución en Política Alimentaria, en términos de programas y recursos financieros

\* Ministerio de Salud Pública: Departamento de Nutrición, División de Epidemiología

\* INAME (Instituto Nacional del Menor)

\* ANEP (Administración Nacional de Enseñanza Pública)

\* Intendencias Municipales

Institución Seleccionada: INDA. Dicha institución es esencialmente prestadora de servicios. En un nivel secundario, realiza investigación operacional dirigida a identificar a la población beneficiaria, y medir los impactos de los programas en marcha.

#### Principales programas en prestación de servicios:

a) Programa de Comedores. Provisión de alimentos a 57 comedores a nivel nacional. En 1990 llegaba sólo a unas 10.000 personas, fundamentalmente en el interior del país.

b) Programa de Apoyo a Instituciones Públicas y Privadas. Cobertura aproximada: 250 organizaciones. A nivel público asiste básicamente al INAME. A nivel privado a colegios, guarderías, hogares de ancianos, en general administrados por ONG's, población de alto riesgo nutricional.

c) Programa Nacional de Complementación Alimentaria. Entrega de canastas de víveres a poblaciones objetivas. Tiene 2 subprogramas:

- Subprograma materno infantil en coordinación con el Ministerio de Salud Pública. Cobertura: 75.000 niños menores de 6 años y mujeres embarazada y en lactancia.
  - Subprograma de apoyo a la vejez o a la discapacidad.
- d) Programa CAIF. Programa comunitario de guarderías infantiles (UNICEF, INAME, INDA).

#### Principales investigaciones realizadas:

- Quiénes acuden al INDA (en Montevideo)(1985)
- Identificar principales intervenciones en alimentación (1986)
- Estado nutricional y crecimiento de los niños en el sector público y en el sector privado
- Situación de base nutricional de los niños atendidos en Salud Pública (1987, 1988, 1990, 1992)
- Instrumento predictor de hogares con potencialidad de desnutrición infantil
- Evaluaciones del Programa CAIF
- Problemas de obesidad en los adultos

#### Características de la investigación:

Se realiza a iniciativa del equipo técnico del instituto. No existen partidas presupuestales, equipamiento ni recursos humanos suficientes y capacitados asignados a la investigación.

En términos de capacitación, se carece de una política en tal sentido, y no se estimula al personal para su reciclaje.

#### Líneas previstas:

Investigación diagnóstica, evaluación de los programas y del gasto en alimentación, a cargo del PRIS.

#### Situación general:

Ausencia de organismo coordinador en Política Alimentaria; superposición en la cobertura de los programas; inexistencia de investigación de mediano y largo alcance; carencia de recursos humanos suficiente y adecuadamente capacitados.

En particular, en relación con capacitación de los recursos humanos, uno de los informantes calificados señaló: "El personal puede ser reciclado para algunas funciones, pero para otras no. En estos casos el personal del área de alimentación es un obstáculo para la implementación de las nuevas políticas o formas de trabajo, y debería incorporarse personal mejor capacitado".

Sin embargo, las dificultades en relación al cuerpo funcional no parecieron acotarse al tema de capacitación. En este sentido, los entrevistados indicaron como una de las dificultades más importantes para introducir modificaciones a la

dinámica de funcionamiento habitual "la mentalidad de los funcionarios" en los diversos grados y profesiones.

#### 1.2.1.2. Area de Salud

##### Principales instituciones:

\* DISSE (Dirección de Servicios de Salud del Estado) . Cubre población incorporada al mercado formal privado de trabajo. Se financia por contrapartida empresarial y de trabajadores, contando con regulación estatal. Los servicios son brindados por el sistema privado (marco mutual).

\* MSP (Ministerio de Salud Pública): Hospitales atención asistencial general y psiquiátrica; policlínicas materno infantiles y ginecológicas; policlínicas de atención médica general. Cobertura poblacional: Montevideo, 28%; interior, 40%.

\* Sanidad Policial (Ministerio del Interior)

\* Servicio de Salud de las Fuerzas Armadas (Ministerio de Defensa Nacional)

\* Hospital de Clínicas (Universidad de la República)

Programas prioritarios del MSP: Se trata de programas esencialmente asistenciales, acompañados por investigaciones operativas de carácter esencialmente médico (no social).

Embarazo y parto mal controlados  
Enfermedades cardiovasculares  
Cáncer de mama y de pulmón  
Aislamiento social del anciano  
Enfermedades de transmisión sexual  
Control de hidatidosis  
Enfermedad de Chagás  
Accidentes de tránsito  
Hábitos tóxicos y adicciones  
Condiciones de vida del enfermo mental internado  
Salud bucal  
Contaminación de cursos de aguas  
Control epidemiológico  
Sistema único de información de salud  
Tecnología médica

##### Líneas Previstas:

Diagnóstico institucional; recomendaciones para la reformulación del gasto público en salud; reforzamiento de los programas de prevención; resistemización de la información disponible (en ejecución), a cargo del PRIS.

#### Situación general:

Carencia de recursos humanos para-técnicos, en la administración del gasto y administrativos en los diferentes escalafones; dificultad en llegar a los sectores más carenciados (existe capacidad de cobertura e infraestructura relativamente adecuada), y sobrecobertura de los sectores bajos y medios bajos.

"El problema fundamental en la Salud Pública no es de tipo presupuestal, sino que refiere a la mala administración de los recursos financieros. (...) Por otra parte, las deficiencias a nivel hospitalario y asistencial no presentan un carácter crítico, las mayores carencias se encuentran a nivel preventivo (...). De acuerdo con la información que disponemos el MSP no presenta problemas de cogestionamiento, algunos de sus servicios tienen capacidad ociosa. En este sentido, la mayor dificultad no es de capacidad, sino de llegada a los sectores más carenciados".

Por otra parte se constató una ausencia de investigación en políticas sociales en el área. No se cuenta en la actualidad con información adecuada para definir o reformular líneas de acción en este campo, en la medida que los datos disponibles carecen de comparabilidad y confiabilidad.

"Existe información pero tiene un carácter fragmentario. Lo que preocupa es la descoordinación de los servicios encargados de llevar adelante esta función. En la órbita ministerial existen aproximadamente 6 servicios que recolectan y procesan información. En la práctica, muchos de ellos trabajan con las mismas fuentes, superponiendo de esta manera trabajo; otros servicios recogen la información y la clasifican diferencialmente, y por último se encuentran aquellas dependencias que procesan información y la guardan para sí".

#### 1.2.1.3. Area de Educación

##### Principales Instituciones:

- \* ANEP (Administración Nacional de Enseñanza Pública)
- \* CODICEN (Consejo Directivo Central de Enseñanza)
- \* Desconcentrados: refieren a los diversos niveles de la Enseñanza Pública: Primaria, Secundaria y Enseñanza Técnica.
- \* Universidad de la República

Institución seleccionada: Planeamiento educativo, área de

investigación del CODICEN. Este organismo trabaja conjuntamente con sus similares de los distintos niveles de enseñanza (desconcentrados): Primaria, Secundaria y Enseñanza Técnica. Formalmente se plantea como un centro coordinador y centralizador de la información de las diferentes ramas de la enseñanza, aunque en la práctica esto no se lleva a cabo.

#### Programas prioritarios e investigaciones realizadas:

- 1) Estudios comparativos del funcionamiento de los programas del Ciclo Básico y Enseñanza Técnica (1991)
- 2) Evaluación de un conjunto de micro-experiencias educativas en el Ciclo Básico y Enseñanza Técnica (1992).
- 3) Participación en las investigaciones realizadas por CEPAL: "¿Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay? Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos". (1991); y "¿Aprenden los estudiantes en el Ciclo Básico de Educación Media?" (1992)
- 4) Participación en el censo de instituciones pre-escolares privados no habilitados (en ejecución conjuntamente con PRIS)
- 5) Índice de escuelas por NBI (en reformulación conjuntamente con PRIS).
- 6) Censo docente (en ejecución).

#### Situación general:

El sistema educativo es fragmentario, no existe coordinación entre sus diversos niveles y ámbitos, y fundamentalmente no existen actores legitimados en su capacidad para la formulación de políticas educativas. "Dicho sistema tiene ante todo un problema de orden estructural, que no es actual, sino que es histórico, y está referido a la ausencia de una articulación adecuada entre lo que puede ser las instancias del Poder Ejecutivo, del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), y las entidades educativas(...). En definitiva las autonomías que consagra la Ley de Educación provoca en los hechos un distanciamiento entre lo que puede ser las directivas generales de conducción del país y las propias formulaciones que realiza el CODICEN". No obstante esto, cabe agregar que el sistema educativo, en particular a nivel de enseñanza primaria está respondiendo a las necesidades emergente, pero sin un esquema institucional adecuado. "El sistema tiene capacidad de respuesta a la coyuntura, tiene capacidad de innovación, sin embargo sus puntos más débiles se plantean en términos de la calidad y equidad del sistema. Los mismos no pueden resolverse si no hay un correlato de cambio institucional."

Por otra parte, existen problemas específicos del sistema relacionados con los distintos niveles educativos. Es así que en la educación inicial, la mayor dificultad es que este sector carece de especificidad propia. A nivel de primaria la

problemática mayor radica en la eficiencia del sistema, dada, fundamentalmente, la alta tasa de repetición. Por último, en relación a la situación del ciclo básico el mayor escollo radica en una crisis de sus fines, en tanto que se constata una mayor heterogenización de sus usuarios, en particular, incorporación de sectores poblacionales con NBI. Esto provoca, entre otras cosas que "(...) dicho sector no tenga respuestas específicas que ofrecer, es decir, prestación de servicios de orden compensatorio"

En el área de investigación específicamente se detecta ausencia de canales institucionales reales de operacionalización de las investigaciones; falta de potestad para introducir reformas en la forma de sistematizar la información de los distintos niveles de enseñanza; se trabaja en función de demandas concretas y de corto plazo (definidas por el CODICEN); no existen publicaciones de los trabajos realizados; carencia de recursos humanos especializados, de infraestructura adecuada y de recursos financieros.

#### 1.2.1.4. Área generadora de información: Dirección General de Estadística y Censos (DGEC)

La DGEC es la principal institución nacional responsable de la generación de información estadística de carácter económico y social. La metodología de trabajo que utilizan es de naturaleza internacional, "realizando en algunos casos las adaptaciones necesarias a la situación nacional (...)". Para tal fin dicho organismo mantiene intercambios habituales con la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, el Instituto Interamericano de Estadística, la Conferencia Interamericana de Estadística (organismo dependiente de la OEA), la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

#### Programas prioritarios del DGEC:

- 1) Censo de Población y Vivienda (1985)
- 2) Encuesta periódica de Hogares incluye información acerca de Las características del empleo e ingresos de los hogares, y desempleo.
- 3) Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (1987)
- 4) Índice de periódico de precios y canasta básica familiar
- 5) Encuesta de Juventud (1988)
- 6) Proyecto convenio con la Cooperación Técnica (PRIS) referido a obtener una mayor desagregación de los indicadores sociales que surgen del Censo de Población y Vivienda.

#### Líneas Previstas:

Se proyecta para el futuro inmediato la construcción de una nueva línea de pobreza, así como una renovación de la encuesta de

ingresos y gastos para reformular la canasta básica familiar, en el entendido que las preferencias por el consumo sufren serios cambios a lo largo del tiempo. Se considera también desarrollar un relevamiento del sector informal.

#### Situación general:

Si bien es uno de los organismos claves a nivel nacional dada sus competencias, su dinámica de funcionamiento y sus proyectos futuros se ven limitados por la reducción general del Gasto Público. "Ha habido como una toma de conciencia que la información estadística es necesaria para tomar decisiones. A su vez hay una mayor necesidad por la obtención de datos más desagregados geográficamente, o tener información más circunscrita a determinadas actividades. La desagregación de la información se da hasta donde lo permite el tamaño de la muestra. Hasta ahora no se ha pensado en aumentar la muestra de la encuesta de hogares por razones de costo. Lo mismo sucede con la renovación del Censo Nacional de Población. La propuesta de adelantarla no se consideró debido a la reducción del gasto público."

Si bien las actividades de esta entidad se sustentan a través del gasto público, existe la posibilidad de obtener partidas presupuestas complementarias para trabajos de importante envergadura (ej. censo poblacional), así como también apoyo financiero de la Cooperación Internacional, particularmente del Fondo para Actividades de Población de las Naciones Unidas.

Por último, importa destacar que los recursos humanos que dispone la DGEC son relativamente capacitados para las actividades que desempeñan, aunque en los últimos años perdió una fracción significativa de los mismos. "La DGEC en su inicio formó sus recursos en el Centro Interamericano de Estadística. Todavía quedan unos cuantos, pero muchos también se han retirado por cuestiones salariales. Si bien la calidad de los recursos no es mala en comparación con otras oficinas públicas, se podría estar mejor. Sólo en 1992 se fueron 31 personas. Además, actualmente por reducción presupuestal no se pueden llenar vacantes, cada tres que se producen se puede llenar una. Esto hace pensar en que la situación pueda llegar a deteriorarse aún más (...)"

#### 1.2.2. Ambito impulsor de un nuevo modelo de políticas sociales

El Programa de Inversión Social (PRIS), como ya se indicó, tiene como finalidad principal la realización de un diagnóstico de la situación operacional e institucional en las áreas de Salud, Alimentación y Educación.

En tanto los aspectos más relevantes del PRIS fueron presentados anteriormente, realizaremos ahora una somera presentación de las líneas de trabajo desarrolladas.

El programa general del PRIS se estructura a partir de tres subprogramas, los cuales contextualizan los trabajos realizados en las distintas áreas (Educación, Salud, Alimentación). Estos subprogramas son:

a) Diagnóstico sectorial. Está referido a "(...) la identificación de los principales problemas de orden institucional-estructural que afectan la formulación, la evaluación y el seguimiento de las políticas y su ejecución".

b) Reordenamiento del gasto. Básicamente busca "(...) introducir modificaciones en la asignación del gasto público de los distintos sectores, a efectos de mejorar la eficiencia y equidad del mismo".

c) Sistema de información social. Implica "(...) determinara toda la información requerida para la formulación de las políticas sociales, su ejecución y evaluación".

#### 1.2.2.1. Educación

En educación las líneas priorizadas han sido educación inicial, primaria y ciclo básico. Las modificaciones propuestas al actual sistema educativo implican la incorporación de enfoques de focalización o "discriminación positiva", los que son concebidos como complementarios del modelo universalista, y no necesariamente como desarticuladores del mismo. Se trataría de una selectividad o focalización en las estrategias educativas, en procura de la universalización de los objetivos.

Con respecto a la educación inicial, se ha impulsado un censo de guarderías y jardines de infantes, buscando una reestructura de todo el sistema. Ello supone "transitar de un esquema pensado básicamente para educación preescolar, a uno pensado sobre el concepto mismo de educación inicial, que contemple los requerimientos de los menores de 6 años como un todo, y no solo como un servicio de base para primaria. Esto implica cambios importantes en todo lo que es gasto, pero también un sistema de información distinto, que haga referencia, por ejemplo, a la calidad del servicio, a su distribución, a su cobertura."

En relación con la educación primaria, se ha trabajado en la elaboración de un índice de escuelas carenciadaa, donde se incluyen factores socioeconómicos, pero también de funcionamiento y rendimiento escolar. "El direccionamiento (la focalización) tiene sentido en la medida que combina situaciones críticas desde el punto de vista socioeconómico, con situaciones críticas de índole sectorial". "En lo que es educación inicial concretamente, consideramos que hay que definir objetivos universales para toda la población menor de 6 años. Recién después de esa edad, el sector público puede tomar opción por sectores.(...) El problema sustantivo es de índole conceptual. El sistema educativo ha estado siempre asentado en la definición de un servicio universal. El nudo central refiere al tránsito de un esquema univesalista, concebido en términos de objetivos y estrategias, a un esquema concebido universalmente como objetivo pero diferenciado en estrategias."

### 1.2.2.2. Salud

En Salud se dió mayor importancia a la sistematización de la información disponible y al análisis de la estrategia de descentralización de los servicios.

"Estamos tratando de racionalizar la recolección y procesamiento de la información del propio Ministerio (...). Existe una cantidad de información no explotada, y menos aún procesada. En este campo tenemos posibilidades reales ya no solo de propuestas, sino de ejecución de alguna acción concreta o programa, mediante la realización de convenios con la cooperación."

"Otro de los temas de importancia, planteados por el MSP es la descentralización de servicios. Si bien el proceso de implementación es complejo, en el presente se cuenta con una ley que habilita su ejecución."

### 1.2.2.3. Alimentación

En Alimentación se priorizó la evaluación del conjunto de programas existentes en los distintos organismos que participan en política alimentaria. "El PRIS viene realizando un análisis institucional para la identificación de los vacíos existentes a dicho nivel, así como la detección de las principales necesidades en materia alimentaria. Ese análisis incluye evaluaciones de los distintos programas que el Estado viene desarrollando."

### 1.2.2.4. Subprograma de Reordenamiento del Gasto Público

Como ya se mencionó, este programa involucra al conjunto de las tres áreas. El cometido del mismo es analizar los procesos de formulación, ejecución y evaluación del gasto, a los efectos de elevar recomendaciones para su perfeccionamiento, así como implementar rutinas de procedimiento efectivas y mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias de formular el presupuesto.

Las debilidades u obstáculos detectados a través de este programa se refieren básicamente a tres tipos:

a) formulación del gasto. El sistema es fundamentalmente contable, y a un nivel muy agregado de información lo que hace más difícil realizar un presupuesto por objetivos y metas (así estipulado en la Constitución de la República). El hecho de que las metas no estén establecidas claramente implica que no pueda evaluarse el costo asociado a las mismas. En los hechos la formulación del presupuesto se reduce a tomar el del año anterior y multiplicarlo por un factor (lo cual no ilustra acerca de objetivos y calidad). Esto conduce a que, para alcanzar ciertos objetivos hagan falta recursos, en tanto que para otros haya asignado más de lo necesario.

b) debilidades e inercias institucionales. La autoridad

encargada de la presentación del presupuesto y de analizar el gasto público, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) reconoce la inadecuada formulación del mismo pero no cuenta con personal suficiente y adecuado para cumplir con sus cometidos.

c) retener y captar recursos humanos suficientemente capacitados.

Con respecto al perfil de los recursos humanos, el PRIS cuenta con un equipo técnico altamente calificado, tanto del ámbito nacional como externo. Así mismo se contratan consultorías para temas concretos dentro de sus programas, y se han formalizado varios acuerdos de cooperación con ONG's de investigación y promoción. En cuanto al financiamiento, ya se mencionó el carácter exclusivamente externo del mismo, fundamentalmente del BID.

En relación a sus productos, se tiene prevista la publicación de todo lo realizado, a nivel de los distintas áreas y programas.

Si bien se trata de una institución creada por un período delimitado de tiempo (hasta fines del actual gobierno), existe una propuesta, aún no articulada, de institucionalización de sus funciones a nivel de la OPP, a los efectos de fortalecer la coordinación de las políticas sociales.

### 1.3. Area Pública de capacitación

En materia de capacitación, se ha optado por considerar solamente la formación de recursos humanos capacitados en la planificación, implementación y evaluación de políticas sociales. No obstante, cabe resaltar la importancia para el desarrollo efectivo de las políticas sociales de una capacitación dirigida al conjunto de los profesionales y técnicos, que incorpore un enfoque integral de la problemática social.

En la órbita Estatal, la función de capacitación en materia de políticas sociales corresponde fundamentalmente a la Universidad de la República. Al presente no existe una capacitación específica para la formulación, implementación o evaluación de políticas sociales. No existen posgrados en el área de Ciencias Sociales<sup>4</sup>, y el tema de las políticas sociales consideradas globalmente, solo está presente en el Taller de Políticas Sociales del último año de la licenciatura de Ciencias Políticas (Facultad de Ciencias Sociales), los cuales también son abiertos a egresados de otras disciplinas así como integrantes del ámbito académico en general.

Por su parte, la Dirección General de Estadística y Censos

---

<sup>4/</sup> Con excepción de una Maestría en Economía Internacional

(DGEC) ofreció un curso básico de técnicas estadísticas con especial énfasis en el área social. Dicho curso, que por motivos presupuestales había sido suprimido, fue retomado en el año 1992, en parte debido al interés manifestado por el PRIS. Se incluyeron materias de políticas sociales y de indicadores sociales que estuvieron a cargo de la integrantes de la Cooperación Técnica. Fueron dirigidos también a toda la Administración Pública, pero se con prioridad a los funcionarios de los organismos del área social. La existencia de este curso no suple la carencia existente en la formación de estadísticos, y sobre todos de estadísticos con formación social, según lo manifestado por personal jerárquico de la propia DGEC: "(...) En la actualidad la carrera de Estadística funciona como una especialización de la Licenciatura de Matemáticas de la Facultad de Ciencias. Esto no es lo mejor porque los estadísticos que necesita el país no son estadísticos matemáticos que puedan inventar distribuciones nuevas, sino estadísticos que tengan una vinculación importante con lo económico y social: estadísticos prácticos, que precisan solo una base matemática, pero no demasiado profunda".

## 2. Esfera Privada

### 2.1. Breve historia de las ONG's

Desde su inicio, la mayoría de estas organizaciones eran de carácter religioso, y llevaban a cabo acciones caritativas dirigidas fundamentalmente a los sectores en situaciones de pobreza, simultáneamente que complementaban la acción estatal. Por esta complementariedad las ONG,s recibían subsidios o ayudas del Estado que les permitían -junto con las donaciones de particulares como de organizaciones caritativas internacionales- subsistir y brindar sus servicios.

Durante la década del 60 con el auge del discurso desarrollista estas ONG,s asistencialistas incorporaron a su discurso dicho enfoque conceptual, y comenzaron a realizar acciones de promoción comunitaria. En este entorno el universo clásico de ONG's comienza a ser más heterogéneo, incorporándose al mismo instituciones con un accionar asentado en un discurso de izquierda radicalizada.

Esta situación de heterogeneidad aumenta a partir del quiebre institucional de 1973, en tanto que un sector importante de ONG's ofician de canales de participación socio-política en un contexto de exclusión y represión. Esto condujo a que se estructuran como espacios independientes del Estado, lo cual se vio reforzado por su incorporación a los circuitos internacionales de financiación. Dicha independencia en relación a la órbita pública se prolongó durante los primeros años de apertura democrática.

Simultáneamente, en el período dictatorial emergen los llamados Centros de Investigación. Dichos centros cumplen las funciones de investigación básica y formación abandonadas por la órbita pública, básicamente por la Universidad de la República.

En esos años y en virtud de una situación de relativo privilegio económico, debida al financiamiento internacional, estos centros realizaron algunos de los estudios básicos para mejor conocimiento de la estructura social nacional. En buena medida, en la actualidad estos estudios siguen siendo utilizados, dado que las condiciones objetivas de producción de conocimiento son desfavorables para la generación de estudios de base. Si bien existen algunas excepciones, a partir de la apertura democrática se abandona la capacitación, manteniéndose las funciones de investigación.

En la actualidad se asiste a una reconversión de todo el universo de ONG's. Hay nuevas alianzas con el Estado y con las instancias creadas "ad hoc" para el diagnóstico de las políticas sociales. A su vez, han aparecido nuevos roles para el conjunto de ONG's, como el asesoramiento técnico, la implementación de políticas, la evaluación de programas, etc.

## 2.2. Diagnóstico general del sector privado

El universo de ONG's vinculadas a la problemática social en las áreas seleccionadas (salud, educación y alimentación) es de aproximadamente 150 instituciones. Ese total incluye ONG's de investigación, de promoción social, y exclusivamente prestadoras de servicios (guarderías, comedores, policlínicas, etc.); constituyendo estas últimas la mayor parte de dicho universo (aproximadamente 120). En la medida que investigación y capacitación en políticas sociales constituían el objetivo central del proyecto, no se tomaron en cuenta aquellas ONG's exclusivamente asistenciales. Se relevó un total de 12 instituciones. Cabe destacar que la división entre ONG's de investigación y ONG's de promoción es un tanto arbitraria puesto que varias de las instituciones entrevistadas presentan ambos tipos de perfil organizacional.

El sector privado presenta una gran variedad de instituciones, por lo que se hace necesario un análisis según cada una de estas categorías. No obstante es posible extraer algunas consideraciones y tendencias generales respecto al conjunto del sector.

Se detecta, al igual que en el sector público, una gran fragmentación en el tratamiento de los problemas sociales de la comunidad. No existen instancias de coordinación formales e institucionalizadas entre las diversas ONG's en actividades de investigación o capacitación en políticas sociales. Por lo tanto, el requerimiento manifestado en relación a la órbita pública, de un ámbito de coordinación que reúna a los recursos humanos e institucionales calificados en políticas sociales, es también válido para el sector privado. En este sentido, dicho ámbito institucional de coordinación a nivel nacional, podría realizar

una labor conjunta con los organismos públicos y privados dedicados a la investigación y capacitación en políticas sociales.

Una de las características observadas en varias de las ONG's entrevistadas es un proceso de reconversión institucional en el cual el tema de las políticas sociales como tal pasa a tener mayor importancia. Hay una mayor preocupación por el tema, con intentos de abordarlo en forma más global que sectorial. Por ejemplo, en el caso de un centro de investigación orientado principalmente al tema de la innovación en el ámbito empresarial, desde 1991 se ha comenzado a trabajar conceptualmente en el tema de las políticas sociales: "(...) A partir de un seminario que hicimos en el año 90, de promoción de la pequeña y mediana empresa, surgió como una de las líneas de trabajo complementarias, el de las políticas sociales, de cómo las políticas sociales tienen un rol en la integración social de los que han perdido en el mercado. De allí nació una preocupación por las políticas sociales desde un punto de vista conceptual. Nos parecía un área donde se abrían campos de innovación, tanto en lo conceptual como en lo práctico".

El tema de las políticas sociales como un todo también es abordado desde nuevos enfoques por instituciones que ya cuentan con una tradición de trabajo en el mismo: "(...) En el Centro hubo recientemente una reestructura organizativa en el marco de la cual se creó el Programa de políticas sociales. En el área social existían dos departamentos: uno referido a la línea de investigación y otro a la promoción social. Dentro del departamento de promoción había una serie de equipos que trabajaban en diferentes temas. O sea que ya existe mucho material acumulado, fundamentalmente en las líneas que son las bases de el nuevo Programas de políticas sociales, referidas a todo lo relacionado con el área de salud y de niñez".

Se constata a su vez, una ausencia de investigaciones de largo plazo, generadoras de información teórica o cuantitativa básica, debido fundamentalmente a las limitaciones de financiamiento existentes que tienden a favorecer programas de corto y mediano plazo, asociados a la investigación aplicada.

En cuanto a la relación con el Estado, si bien se percibe en algunos casos una mayor demanda desde la órbita pública, esto no es generalizable. A su vez, esa relación con el Estado presenta algunos inconvenientes a la hora de la implementación y evaluación de los programas: "(...) Hay problemas serios, desde cómo abordar el trabajo, cómo llevarlo adelante, hasta quién es realmente el responsable. Es incluso difícil evaluar qué impacto tuvo el trabajo realizado. Se hace un trabajo para un ministerio, a los pocos meses llega un nuevo ministro que no tiene idea de dónde está el informe, o incluso si el estudio se hizo".

En cuanto al financiamiento, proviene mayoritariamente de la cooperación internacional, con participación menor de venta de servicios, aportes del sector empresarial y organismos públicos (estatales y municipales).

## 2.3. Diagnóstico por categoría de ONG

### 2.3.1. ONG's de investigación

En líneas generales se trata de un universo relativamente homogéneo, en proceso de reconversión en el tema de políticas sociales, y en sus estrategias de financiamiento y acción.

El tema de políticas sociales comienza a ocupar un lugar privilegiado en estas organizaciones y a ser abordado desde diferentes niveles:

1) a través de proyectos de corto plazo referidos a formulación o evaluación de programas sociales (nacionales y municipales).

2) investigaciones a mediano plazo, básicamente diagnósticos sectoriales.

3) proyectos de investigación-acción donde se intenta detectar las necesidades de poblaciones objetivas para luego definir estrategias de promoción tendientes revertir tales situaciones.

4) estudios conceptuales y ensayísticos.

El marco de financiamiento para éstas propuestas de trabajo depende fundamentalmente de apoyo externo (organismos internacionales y fundaciones), en algunos casos de convenios puntuales con entidades estatales (nacionales y municipales), y en otros, en una menor magnitud, de aportes de organizaciones nacionales (empresas). La característica esencial del financiamiento para dichas instituciones es de corto y mediano plazo, lo que imposibilita la realización de investigaciones básicas (estructura social, indicadores actualizados, etc.), necesarias para la implementación de políticas sociales (la cual como ya vimos tampoco es realizada en el ámbito estatal).

La priorización del tema de las políticas sociales, combinada con los distintos enfoques y modalidades de financiamiento se están traduciendo en reformulaciones institucionales. Por un lado se crean departamentos de políticas sociales encargados de coordinar los distintos programas sectoriales. Por otro lado se consolidan equipos técnicos relativamente reducidos, y se subcontrata trabajo de personal especializado para proyectos puntuales.

El staff estable de estas instituciones, en términos generales, cuenta con niveles relativamente altos de calificación técnica y experiencia.

En materia de capacitación, la mayoría de las ONG's no se encargan de esa actividad. Una minoría de estas instituciones brinda servicios referidos a cursos de perfeccionamiento en el área educativa (docentes); formulación y evaluación de programas sociales; talleres de diseño; así como algunos cursos breves de

metodología y estadística social. Cabe destacar que algunas de las instituciones privadas tienen una trayectoria importante en materia de capacitación en cuestiones de política social, aunque solo recientemente el tema comienza a ser abordado globalmente.

En cuanto a la capacitación de su personal, se realiza a través de seminarios nacionales e internacionales, posgrados en el exterior y cursos internacionales sobre áreas temáticas específicas.

#### Principales programas de investigación existentes actualmente

- \* Reconceptualización del modelo tradicional de Políticas Sociales: intentos de coordinar la implementación de políticas públicas a través del sector privado
- \* Políticas sociales y Gobernabilidad
- \* Análisis del Gasto Público
- \* Análisis institucional del sector privado de la salud y del sistema de salud en su conjunto
- \* Indicadores de calidad de los servicios de salud
- \* Infancia marginada: Niñas en la calle
- \* Perfil de familias con niños en la calle (comparativo con familias con niños que no están en situación de calle)
- \* Análisis de la política educativa en la difusión y aplicación de la informática
- \* Nuevas propuestas didácticas en tecnología, dirigidas a los sectores pobres
- \* Flexibilidad laboral: análisis de la compensación por despido y del seguro por desempleo
- \* Diagnóstico de la Seguridad Social y el costo de diferentes alternativas de reforma

#### Principales programas de capacitación

- \* Maestría en Educación
- \* Cursos de formulación y evaluación de proyectos sociales
- \* Cursos de formación y perfeccionamiento docente
- \* Cursos de formación y actualización de educadores informales
- \* Cursos de gestión de micro-empresas y ONG's

Aparte de las investigaciones y actividades de capacitación reseñadas, algunas de las instituciones privadas realizan un

conjunto de actividades relacionadas con la promoción social o el asesoramiento a variadas organizaciones, tanto del ámbito público como privado. El tipo de actividades más mencionadas refieren a:

- \* Formulación y evaluación de proyectos sociales
- \* Asesoramiento para reconversión de ONG's
- \* Asesoramiento en gestión e imagen de ONG's
- \* Asesoramiento para la gestión

### 2.3.2. ONG's de promoción

Este universo de organizaciones es profundamente heterogéneo, ya sea por la envergadura de los programas que llevan a cabo, la capacidad técnica instalada, o la continuidad de sus acciones. Sus líneas de intervención están dirigidas a sectores deprimidos, llevando a cabo micro-experiencias de carácter sectorial (mujer, infancia, vivienda, empleo) o integral comunitario, con énfasis en la capacitación para la gestión de microempresas, cooperativas o proyectos comunitarios diversos (policlínicas, comedores infantiles etc.). Estas ONG's se definen en base a la satisfacción de las demandas sentidas por la población que atienden; siendo esta satisfacción concebida como un paso hacia la autopromoción de tales sectores sociales. Por esta razón su modalidad de trabajo tiende a priorizar, al menos en el discurso, la participación de los miembros de la comunidad en la identificación de los problemas y en la búsqueda de soluciones.

Si bien se definen como instituciones que realizan simultáneamente actividades de investigación operativa y promoción, en la práctica focalizan sus esfuerzos a nivel promocional, delegando, en algunos casos, las tareas de investigación en los centros dedicados a esa actividad.

Una fracción relativamente importante de este universo se encuentra en fase de reconversión de sus formas y líneas de trabajo, buscando tener incidencia en la formulación de políticas sociales. Para ello cuentan con la experiencia acumulada de trabajo con organizaciones de base y de promoción comunitaria, a la vez que recurren a asesoramiento para la formulación y diseño de proyectos. En este sentido se ha constatado la existencia de por lo menos un grupo de instituciones de este tipo, que han conformado una instancia coordinadora o de enlace, con la finalidad de elevar propuestas en materia de políticas sociales.

Para llevar a cabo sus actividades dependen principalmente del financiamiento internacional, aunque en la actualidad están implementando convenios con organismos públicos para la instrumentación de algunos de sus programas. En este caso se trata principalmente de convenios con el ámbito municipal. Varias de las instituciones entrevistadas tienen convenios en ejecución con la Intendencia Municipal de Montevideo. También los hay, pero en menor grado, con algunos organismos estatales, particularmente con el Instituto Nacional del Menor, Instituto de la Juventud, y el Ministerio de Salud Pública.

En la mayoría de los casos, el personal de estas ONG's tienen un perfil técnico heterogéneo, en la medida que cuentan con profesionales universitarios del área social, y otros con formación para-técnica o informal.

#### Programas en ejecución

- \* Jóvenes en situación de riesgo social (Generación de espacios recreativos de comunicación y capacitación laboral para jóvenes de familias desestructuradas, con conductas delictivas).
- \* Trabajo con jóvenes de zonas urbanas tugurizadas sobre droga y salud
- \* Asistencia técnica en desarrollo local a las intendencias del interior del país
- \* Perfil socio-profesional de los educadores extra-escolares (no formales)
- \* Construcción de nuevas herramientas educativas
- \* Promoción de experiencias autogestionarias diversas (policlínicas, guarderías, centros barriales o zonales, etc.)
- \* Educación de base en salud y sexualidad , dirigidas a mujeres y jóvenes sobre el tema SIDA
- \* Programa sobre discriminación de la mujer y violencia en el hogar
- \* Promoción de emprendimientos empresariales en el área rural de Montevideo
- \* Talleres de discusión sobre Políticas Públicas, orientados a la generación de un debate nacional sobre el tema y a la formulación de propuestas

#### Actividades de capacitación

Estas organizaciones lo que ofrecen en general son cursos breves, básicamente referidos a:

- \* formulación y evaluación de proyectos sociales
- \* formación y actualización de educadores informales,
- \* capacitación en gestión de pequeñas y micro empresas
- \* promoción de microempresarios y cooperativas de producción
- \* promoción de cooperativas de ayuda mutua en vivienda
- \* técnicas de comunicación social y organizativas
- \* formación en oficios para sectores informales y de baja educación

### III) RECOMENDACIONES DE INICIATIVAS ESTRATEGICAS A IMPLEMENTAR EN INVESTIGACION, CAPACITACION E INFORMACION

En base a la investigación diagnóstica realizada se detectaron un conjunto de líneas estratégicas a seguir. Las mismas tienen relación con los vacíos o carencias encontradas en materia de políticas sociales, tanto en la esfera pública como en la privada.

Dichas líneas de trabajo son de diferente carácter. En tanto que algunas de ellas apuntan a investigaciones sustantivas de mediano alcance, imprescindibles para implementar líneas de acción acordes con la realidad nacional. Otras iniciativas, responden a la unificación de esfuerzos nacionales y regionales (creación de redes). Y por último, se ubicarían las propuestas de capacitación dirigidas a diversos públicos.

#### 1) Investigaciones Sustantivas

Tema: Pobreza y grados de desigualdad social

La importancia de esta temática radica, fundamentalmente, en las orientaciones que han sustentado los programas públicos de carácter social. Esta nueva orientación se debe a diversos factores, entre ellos, se encuentran los lineamientos de las financiaciones internacionales. Más allá, de los condicionamientos prácticos que contribuyen a la emergencia pública de esa problemática social, existe una profunda revisión de los estilos de desarrollo y crecimiento económico. De esta forma, el tema de la desigualdad social, así como de los grupos sociales en condiciones de pobreza estructural se transforman en un eje de acumulación de conocimiento.

Si bien Uruguay cuenta con ciertas bases cuantitativas, de naturaleza censal sobre las condiciones de vida de su población, así como con investigaciones puntuales en torno a sectores carenciados, cabe destacar que dicha información y estudios carecen de actualidad. En particular, la información estadística tiene como fuente esencial el censo de Población y Vivienda de 1985. Por otra parte, la información se presenta en general a un nivel muy agregado. Si bien, a este nivel se están realizando esfuerzos para lograr una mayor desagregación y actualización de la información a través de los censos periódicos de hogares, la forma en que la misma se organiza no ilustra acerca de la estructura de desigualdad social vigente.

En relación a los estudios sobre grupos carenciados específicos, población de asentamientos precarios y de tugurios, CIESU cuenta con estudios de importancia, pero que a la fecha requieren de actualización cuantitativa, y reformulación conceptual (incorporación de nuevas variables y dimensiones de análisis).

a) Estudio sobre el grado de desigualdad social existente

Este estudio implica la creación de indicadores que permitan medir los grados de desigualdad existentes, más allá del índice de ingresos como criterio básico.

El conjunto de indicadores resultantes de este estudio, permitirían detectar qué aspectos de la estructura social presentan niveles de deterioro o insuficiencia para brindar al conjunto de la población los requerimientos mínimos de la vida moderna (calidad del empleo, de la educación, salud, etc.).

b) Estudio sobre la heterogeneidad de la pobreza

La identificación de los distintos tipos de pobreza y sus características e implicancias, permitirán un tratamiento diferencial de estos sectores, posibilitando proponer y llevar adelante estrategias específicas según los requerimientos: políticas asistenciales, políticas de inversión social, políticas de integración, etc.

Este estudio implica a su vez, conocer los niveles y formas de la movilidad descendente. Dicho conocimiento es estratégico, en tanto permite visualizar que grupos poblacionales -en términos de ocupación, educación, localización y estructura familiar- que se encuentran en un proceso de franco deterioro, así como sus riesgos potenciales para la gobernabilidad.

Enmarcado en esta estrategia de investigación, surge la importancia de realizar estudios puntuales, de carácter esencialmente cualitativos, sobre aquellos grupos en situación de pobreza extrema, cuya manifestación adquiere diferentes modalidades (tugurios y asentamientos carenciados urbanos). En este sentido, una investigación sobre las estrategias de vida y niveles organizativos adoptados por estos grupos, resulta relevante a los efectos de instrumentar políticas de emergencia.

Tema: Estructura e institucionalización de la políticas sociales

Analizar la estructura de las políticas sociales, en términos del conjunto de los actores intervinientes -tanto la referida al nuevo modelo de poblaciones objetivo, como al modelo tradicional, de perfil más universalista-, parece esencial para poder determinar cuál será en definitiva la resultante de este proceso de reformas.

Por su parte, estudiar el proceso de toma de decisiones, identificando los intereses y estrategias de acción de los distintos actores involucrados en el mismo (burocracia, élite política, beneficiarios, corporaciones de profesionales y técnicos, medios de comunicación), permitirá: a) para el nuevo

modelo, determinar cuáles son los obstáculos y bloqueos que se presentan a la institucionalización, y por ende, su viabilidad política; y b) para el modelo tradicional, cuáles son las posibilidades de reforma.

Dado que en el nuevo modelo de políticas sociales hay un énfasis muy fuerte en la participación de la sociedad civil, ya sean ONG's, asociaciones comunitarias, consultorías o empresas con fines de lucro, se torna necesario conocer las modalidades que asumirá la relación Estado-sociedad civil. A este fin cabría considerar un estudio de la "historia de vida" de una política social estratégica. Ello implica investigar los procesos de gestación, ejecución y evaluación de la misma. A los efectos de poder determinar la especificidad de la relación mencionada, dicho estudio debería estar referido tanto al nuevo como al tradicional modelo de políticas sociales.

#### Tema: Análisis del gasto público social y del sistema tributario

Un estudio que encare el gasto público social desde una perspectiva no solo económica, sino también social y política es de suma importancia. Los análisis del gasto público que actualmente circulan, aparte de requerir actualización (el último llega hasta 1989) privilegian el aspecto económico (nivel de gasto, porcentaje sobre PBI), incluyendo desde una perspectiva social, solamente el análisis del grado de redistribución que el mismo alcanza en los distintos sectores. No obstante, no está analizado quién financia el gasto y en que grado participa de esa financiación.

Esto lleva a plantear también la necesidad de un estudio del actual sistema de tributación, por cuanto la progresividad o regresividad del gasto social tiene real sentido si la analizamos conjuntamente con la carga impositiva sobre los distintos niveles de la población.

Por último, para tener una visión completa del gasto social, los análisis del gasto público deben incluir el estudio de la composición y distribución de los fondos internacionales. Este estudio tiene relevancia por dos razones: por un lado, porque se trata de volúmenes muy importantes; y por otro lado porque los organismos creados en el esquema del nuevo modelo de políticas sociales, aunque con un carácter transitorio, basan su accionar en la cooperación internacional, o tienen como cometido la captación y canalización de esos fondos.

## 2) Creación de Redes

### - Creación de un sistema de información.

Como ya se ha dicho, la heterogenización de los problemas relacionados con la pobreza, el empobrecimiento y la desigualdad social, requiere cada vez más de abordajes focalizados a las

distintas poblaciones objetivos. Esta es la orientación que están teniendo, al menos discursivamente, los distintos actores intervinientes en las políticas sociales. Pero para que ello sea posible realmente se hace imprescindible la identificación de dichas poblaciones. **No se puede operar sobre grupos objetivos sin saber donde están esos grupos ni cuáles son sus reales carencias.** Esta necesidad no se correlaciona con el tipo de información actualmente disponible en el país, por cuanto la misma se presenta generalmente a niveles muy agregados, muchas veces con carencia de datos esenciales, por lo que no resulta útil a los efectos de identificar la población objeto de políticas específicas. A su vez, dicha información está dispersa entre las distintas unidades administrativas del Estado e instituciones privadas. Esta situación se traduce en unidades de análisis y procedimientos de medición definidos con diferentes criterios, lo que dificulta la utilización de la información en distintos programas o proyectos.

La creación de un sistema de información que permita integrar las bases de datos existentes, unificadas bajo criterios útiles a la focalización, surge como una de las necesidades prioritarias para un avance sustancial de las investigaciones referidas a la formulación y evaluación de las políticas sociales, así como para una mayor eficacia de las mismas. Dicho sistema, debería concebirse con continuidad en el tiempo, y sus objetivos fundamentales serían: unificación de criterios en la confección de las bases de datos; interrelación de todas las unidades generadoras de información; acumulación del conjunto de la información existente. En especial, dicho sistema debería instrumentar el diseño de las distintas bases de datos con criterios de flexibilidad como forma de facilitar la identificación de los diferentes grupos objetivo, tanto en la dimensión geográfica, como sectorial (niños, jóvenes, ancianos, madres jefes de familia, desocupados, etc.).

Este tipo de propuesta supone identificar un actor u organización responsable, encargada de implementarla. La actividad es posible desarrollarla con un equipo mínimo especializado, en tanto el trabajo esencial no implica acciones de campo (recolección directa de información). En síntesis, se trata de una iniciativa cuya ejecución no requiere de una inversión financiera de gran envergadura, y que tendría impactos sustanciales a corto plazo, tanto en la formulación como en la implementación y evaluación de programas sociales.

- Creación de una red de centros para intercambio de información sobre programas.

La falta de coordinación existente entre las diferentes instituciones dedicadas a la investigación o capacitación en políticas sociales ha generado en muchos casos una duplicación de esfuerzos, obteniéndose en consecuencia, que algunas problemáticas y sectores se encuentran abordados por un número relativamente importante de estudios, y desde diferentes ópticas, en tanto existen grandes vacíos sobre otros temas.

Dada la complejidad de las situaciones de pobreza, que requieren ser contempladas desde una diversidad de áreas, se hace necesario una mejor coordinación de los esfuerzos de investigación y capacitación existentes, tanto en lo referente a los recursos humanos como financieros. En este sentido surge como necesaria la creación de un organismo centralizador de los programas y proyectos sociales, o la articulación de una red de centros con esa finalidad, que permita integrar y coordinar los esfuerzos del ámbito público (nacional y municipal) y del ámbito privado, tanto a nivel del país como de la región. Esta red permitiría conocer los distintos programas e investigaciones realizadas y en ejecución, así como las metodologías empleadas, los resultados obtenidos, los obstáculos, etc., posibilitando de este modo la comparación, integración y/o corrección oportuna de los programas existentes o a implementarse.

### 3) Estudios y programas sobre capacitación

#### - Estudios de la situación de los recursos humanos en políticassociales.

Una de las carencias más notorias detectadas -en especial en el ámbito del Estado, aunque también está presente en el sector privado-, es la de recursos humanos con capacitación adecuada a los nuevos requerimientos de las políticas sociales, en especial en lo que tiene que ver con los "efectores" de las políticas: especificidad de conocimientos técnicos, manejo informático, capacidad de gestión, etc. Esta situación se da en los distintos niveles del cuerpo burocrático, tanto en las instancias de gestión y administración de las políticas, como en las instancias más operativas.

A los efectos de incidir en la corrección de la falta de recursos humanos adecuadamente calificados, se plantea la importancia de un estudio que analice el tema en su conjunto, determinando, entre otras propuestas, las políticas necesarias de capacitación y retención del personal capacitado; las políticas de estímulos; los perfiles y la cantidad de funcionarios necesarios para los distintos programas, etc. Se trataría de estudios de análisis y propositivos de las políticas a implementar en materia de capacitación.

#### - Sistema de capacitación de los recursos humanos.

Junto a la referida carencia de recursos humanos adecuadamente capacitados, debe señalarse una insuficiente oferta de capacitación dirigida al diseño, gestión y evaluación de las políticas sociales, y en general, a la formación de técnicos específicos en políticas públicas. Dicha insuficiencia se detecta tanto a nivel universitario, del Estado en general, como también del sector privado. La implementación de un sistema de capacitación que fortalezca las instancias señaladas, aparece como otro de los requerimientos de la actual situación

operacional de las políticas sociales en el Uruguay.

No menos necesaria es la capacitación de los mandos medios, cuadros administrativos y técnicos, a través de los cuales las políticas sociales han de operacionalizarse. Si tenemos en cuenta que este personal representa la mayor parte de los recursos humanos destinados a las políticas sociales, un programa de capacitación de los mismos resulta evidente. Más aún cuando la falta de actualización de sus capacidades es señalada como un obstáculo importante para la implementación de los enfoques actuales en materia de políticas públicas.

La instrumentación de programas de capacitación, tanto a nivel de diseñadores de políticas sociales, como a nivel de los mandos medios y técnico-administrativos, puede nutrirse a partir de algunas actividades existentes en el sector privado, así como de experiencias realizadas anteriormente en el ámbito estatal. A su vez, la coordinación de cursos de capacitación y formación en políticas sociales ya existentes a nivel regional o en organismos internacionales, puede ser una de las medidas básicas a considerar.

En esta línea de trabajo, una de las tareas inmediatas sería la identificación de una institución capaz de articular el conjunto de iniciativas existentes en materia de capacitación tanto a nivel nacional (público y privado), como regional.

## APENDICE METODOLOGICO

La metodología seguida fue esencialmente la de entrevistas en profundidad a informantes calificados, en la medida que existían dos guías actualizadas (1991) del conjunto de ONG's.

En el caso de la órbita pública se seleccionaron los organismos más importantes en materia de investigación y/o capacitación en políticas sociales -tanto en el ámbito tradicional (Ministerios), como en las instituciones creadas bajo el actual gobierno (PRIS y FISE)- contactándose entrevistas con los funcionarios que ocupan los puestos jerárquicos más importantes dentro de la unidad o división correspondiente<sup>5</sup>.

Instituciones y organismos entrevistados:

- a) Programa de Inversión Social del Estado (PRIS)
- b) Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)
- c) Instituto Nacional de Alimentación (INDA)
- d) Ministerio de Salud Pública (MSP)
- e) División Planeamiento Educativo (CODICEN / ANEP)
- f) Dirección General de Estadística y Censos (DGEC)
- g) Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República

En el ámbito privado (ONG's), primeramente se realizó una revisión de las guías de instituciones de investigación y de promoción existentes, para luego efectuar una selección de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) un mínimo de 5 años de antigüedad y con continuidad
- b) personal remunerado
- c) un mínimo de 4 personas en forma permanente
- d) existencia de productos relativamente recientes (últimos 2 años)

Como ya se mencionó anteriormente, se realizaron entrevistas a directivos, o responsables de departamentos. Esta cifra incluye el universo completo en el caso de las ONG's de investigación (8) y de promoción (20).

La selección inicial de las ONG's requirió una depuración cuidadosa de la información disponible en tanto dicho universo se presenta públicamente llevando a cabo actividades de investigación, promoción, capacitación y prestación de servicios. Este proceso de selección se fue concretando con la aplicación de entrevistas telefónicas y a informantes calificados. Una vez delimitado el universo de análisis, se pasó a la etapa de entrevistas en profundidad a responsables o encargados de los programas de políticas sociales de tales instituciones.

---

<sup>5</sup> Las entrevistas fueron realizadas por CIESU.

Con las instituciones seleccionadas se confeccionó un listado en DBASEIII con los siguientes datos:

Nombre  
Dirección  
No. de teléfono y/o fax  
Fecha de inicio de actividades  
Sector(es) de actividad (Salud / Alimentación / Educación)  
Tipo de actividad (Investigación / Capacitación / Promoción)  
No. de personal  
No. de publicaciones

#### Pauta de entrevistas a ONG's

- Programas más importantes dirigidos a población carenciada en términos de:
  - a) cantidad de personas (número aproximado)
  - b) gasto (porcentaje aproximado del presupuesto de la institución o del área)
  - c) población objetivo (cantidad de usuarios y demanda potencial)
- Programas o investigaciones previstas (o posibles líneas de acción).
- Obstáculos a la implementación de programas o investigaciones (financieros, falta de información y conocimientos acumulados, falta de recursos humanos capacitados, falta de infraestructura técnica y/o material)
- Fuentes de información o investigación para elaborar los programas
- Cantidad y calidad de recursos humanos y técnicos
- Tipo de capacitación de los recursos humanos de la institución
- Criterios de evaluación de las investigaciones
- Vinculación con (otros) organismos públicos o privados en relación a otros programas dirigidos a la misma población objetivo
- Productos publicables
- Fuentes de financiamiento para llevar a cabo las investigaciones y duración del mismo
- Adecuación de la estructura institucional actual para el cumplimiento de los objetivos de los programas
- Obstáculos o resistencias a posibles cambios

- Demandas de investigación recibidas (sobre los problemas sociales o dirigidas a definir políticas sociales)
- Procedencia de las demandas (Estado, otras ONG's, actores sociales, otros)
- Encargos de parte del Estado para diseñar, implementar o evaluar políticas o programas (en los últimos cinco años)

## LISTA DE ENTREVISTADOS

### I. SECTOR PUBLICO

- \* Inés Lacalle  
FISE - Fondo de Inversión Social de Emergencia  
PRIS - Programa de Inversión Social
- \* Renato Opertti  
PRIS (subprograma de Educación)
- \* Agustín Cisa  
PRIS (subprograma de Salud)
- \* Isabel Bove  
PRIS (subprograma de Alimentación)  
INDA - Instituto Nacional de Alimentación
- \* Javier Abugatás  
PRIS (subprograma de Reordenamiento del Gasto Público)
- \* Andrés Chiodi  
OPP - Oficina de Planeamiento y Presupuesto
- \* Isabel Pilgrado  
Div. Investigaciones - CODICEN
- \* Daniel Sucazes  
DGEC - Dirección General de Estadística y Censos

### II. SECTOR PRIVADO

- |   |                             |
|---|-----------------------------|
| * Gastón Labadie<br>CERES                         | * Christian Mirza<br>CPP    |
| * Agustín Canzani<br>CIEDUR / EQUIPOS CONSULTORES | * Walter Menendez<br>CELADU |
| * Paz Alonso<br>CLAEH                             | * Eduardo Aparicio<br>CFEE  |
| * José Luis Castagnola<br>CID                     | * Rodolfo Lemez<br>CIEP     |
| * Julio Bongo<br>FORO JUVENIL                     | * Eduardo De León<br>IDES   |
| * Inés Giudice<br>CIDC                            |                             |

## BIBLIOGRAFIA

- Cámara de Representantes; Diario de sesiones del 13 de agosto de 1992 (Rendición de Cuentas y Balance del Ejercicio Presupuestal 1991)
- Davrieux, Hugo; "Efectos Distributivos del Gasto Público en Uruguay a fines de la década del 80"; CINVE; 1991.
- Dirección General de Estadística y Censos (DGEC); Encuesta de hogares, 1991.
- Filgueira, Carlos; "Heterogeneidad e incidencia de la pobreza urbana en el Uruguay"; PEITHO; 1991.(mimeo)
- Filgueira, Fernando; "Un Estado Social Centenario: El crecimiento hasta el límite del Estado Social Batllista"; PEITHO; 1991.(mimeo)
- Flora, Peter; "Growth to limits. The Western European Welfare State since World War II"; Walter De Gruyter; Berlin; 1987.
- Muller, J. Bruno; "L'Etat en Action. Politiques Publiques et Corporatismes"; Presses Universitaires de France, Paris; 1987.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto/Cooperación Técnica BID-PNUD-BIRF; Plan de Acción en favor de la Infancia; Presidencia de la República; 1992.
- Programa de Inversión Social (PR S); Presidencia de la República; 1991. (mimeo)
- Real de Azúa; "Uruguay: ¿una sociedad amortiguadora?"; ed. CIESU-Banda Oriental; 1984.