

Acerca de las politicas publicas y la proteccion social. Un aporte para medir politicas de bienestar.

Cristar Cecilia.

Cita:

Cristar Cecilia (2010). *Acerca de las politicas publicas y la proteccion social. Un aporte para medir politicas de bienestar. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/637>

“Acerca de las políticas públicas y la protección social. Un aporte para medir políticas de bienestar”

Cecilia Cristar

**MIDES - Dirección Nacional de Políticas Sociales (DNPS).
UdelaR - Instituto de Ciencia Política (ICP).**

RESUMEN

La oferta de programas sociales en Uruguay permaneció relativamente ignorada hasta el presente, en que finalizó el Repertorio en Políticas Sociales (RPS). Como aporte a la comprensión de la evolución de las políticas sociales en la temática desarrollamos un índice de construcción de bienestar (ICB100) que partiendo de variables registradas en el RPS permite comparar diferentes conjuntos de programas sociales a través de un modelo explícito. El ICB100 incluye conceptualmente cuatro dimensiones analíticas: integración, inclusión, operativa territorial y cobertura. La comparación a través del ICB100 permitió detectar importantes diferencias en los distintos organismos del estado y su evolución temporal.

“Acerca de las políticas públicas y la protección social. Un aporte para medir políticas de bienestar”

Cecilia Cristar
ccristar@gmail.com

MIDES - Dirección Nacional de Políticas Sociales (DNPS).
UdelaR - Instituto de Ciencia Política (ICP).

Área: Estado, Administración y Políticas Públicas

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

1. Introducción

Uruguay, en algunos aspectos del campo social, se diferenci6 de la mayoría de los países Latinoamericanos al institucionalizar tempranamente un sistema de políticas púlicas de carácter universal y de amplia cobertura que promovió hasta la década de los 60 una sociedad integrada. A partir de la década de los 80, nuestro país particip6 de los mismos procesos de reforma neoliberales implementados en la región y en año 2002 una fuerte crisis. En el año 2002 una fuerte crisis económica golpe6 nuestro país dejando como saldo poco más de un tercio de la población en situación de pobreza¹. En el año 2005 se produce un cambio histórico, asume por primera vez en nuestro país por primera vez, un gobierno de izquierda.

El gobierno del período 2005-2009 inici6 su gestión en un contexto de reactivación económica post-crisis, pero en el que aún persistía un cúmulo de consecuencias sociales generadas por la crítica situación que atraves6 el país en el año 2002 (Midaglia, 2009). El programa de gobierno de aquel entonces priorizaba el “campo social” y un discurso comprometido con la búsqueda de nuevos parámetros púlicos que favorecieran la “integración social” y la “distribución del bienestar”. Cuatro intervenciones importantes muestran la actuación en este campo durante el período de gobierno que transcurrió: la creación del Ministerio de Desarrollo Social, la restauración de los Consejos de Salarios, la ejecución del Plan Nacional de Atención a la Emergencia y el Plan de Equidad. Por estos motivos, a cinco años de la asunción de este gobierno resulta interesante analizar la capacidad del Estado para cumplir los objetivos planteados, y analizar las políticas implementadas en términos de provisión de “bienestar”.

En este marco, el siguiente trabajo tiene como objetivo analizar el papel del Estado en relación a la protección social en el Uruguay, aproximarse a medir y analizar los formatos de intervención púlica a través de los programas sociales y comprender algunas características de la protección social en nuestro país. Se pretende contribuir con insumos que den cuenta de las formas de organización de nuestra sociedad, de sus relaciones sociales y de la potencialidad de los mecanismos existentes para corregir las desigualdades que en ella se generan. De esta forma, aportar en la construcción de herramientas empírico conceptuales que promuevan el debate de quienes diseñan, gestionan y evalúan las políticas sociales.

Para esto, se plantea la construcción de un índice que se llamará Índice de Construcción de Bienestar (ICB100), a partir del cual se obtendrá una medida cuantificable del aporte de las intervenciones sociales que se ejecutaron durante el año 2008 por parte de la Administración Central. A partir del índice propuesto es posible comparar diferentes conjuntos de programas sociales a través de un modelo explícito, lo que permitirá un mayor conocimiento del desempeño del Estado en materia social.

Existen antecedentes relevantes en la construcción de medidas, índices e indicadores relacionados al sistema de bienestar, entre ellos se destacan los trabajos de Gosta Esping-Andersen (1990), de Fernando Filgueira (1998) o de Juliana Martinez (2008). Si bien todos ellos tienen sus fortalezas muy importantes, se pretende aportar al conocimiento del “régimen

¹ Entre 1998 y el 2004 los niveles de pobreza se incrementaron significativamente, alcanzando el 32,1% en el año 2004. (V. Amarante et al, 2007).

de bienestar” uruguayo, incluyendo una mirada que dé cuenta de avances y retrocesos, virtudes y dificultades de nuestro Estado en el campo social.

En función de la existencia del Repertorio de Políticas Sociales (RPS) es posible pensar en analizar la orientación de las políticas públicas en relación al “bienestar”. Es por eso que, en base a las dimensiones analizadas y de las variables disponibles en el RPS, se propone este índice que pretende, dentro de las limitaciones de los datos existentes, constituirse en un aporte al diseño de nuevos programas al tiempo de monitorear los existentes.

Se analizan en el primer capítulo los conceptos de “bienestar” y “régimen de bienestar” categorías que hacen a los modelos de protección social. Se presentan además las principales relaciones de los mismos con la integración social y los recientes procesos de desintegración social.

Más adelante, en el segundo capítulo, se presentan algunos detalles sobre la trayectoria del bienestar en Latinoamérica y Uruguay. Se expone en el mismo las características de sistemas de protección que no son estrictamente homogéneos. Por otro lado Uruguay es en algún sentido una excepción en América Latina, pese a lo cual en otros aspectos forma parte del conjunto de países donde se aplicaron una serie de reformas de orientación neoliberal que afectó las bases del sistema de bienestar.

Por último, en los dos últimos capítulos se resumen los resultados obtenidos a partir de la propuesta y cálculo del ICB100. Este análisis muestra la distribución de los valores según la radicación institucional de los programas sociales, donde es posible ver para las políticas existentes en el año 2008 dentro de la Administración Central como el sistema tradicional no fue desmontado. Tanto la educación, como la salud y la seguridad social se encuentran en manos del Estado y conservan la orientación universalista. Por otra parte resulta relevante resaltar la cantidad de pequeños programas que se distribuyen en la matriz con una dispersión importante, cuestión que puede indicar un gran desorden en la radicación institucional.

2. MARCO TEÓRICO

2.1 ¿De qué hablamos cuando hablamos de Bienestar?

El bienestar no es un concepto acabado, más bien refiere a una idea en constante reformulación cargada de significados valorativos acerca de lo que se considera “estar bien” en una “buena sociedad”. En este caso el concepto “bienestar” es reconocido como la capacidad construida en sociedades capitalistas para responder ante las incertidumbres del ciclo de vida como es la vejez, el desempleo o la enfermedad, es decir la posibilidad de manejar los riesgos sociales a los que se enfrentan las personas (J. Martínez, 2008).

Generalmente se tiende a hablar del “bienestar” como un estado individual y emocional de las personas, sin embargo, la capacidad para construir el bienestar depende de múltiples interdependencias que se producen en los posibles espacios de intercambio: en el mercado, en las actividades sociales comunitarias o estatales. El “bienestar” como concepto permite abordar el amplio conjunto de arreglos sociales que lo posibilitan, entre ellos las políticas públicas capaces de limitar lo público y lo privado (Esping-Andersen, 1990).

En distintos contextos históricos, socioeconómicos y sociopolíticos fueron desarrollados distinto tipo de arreglos institucionales para producir y distribuir el bienestar. Estas

experiencias históricas, fueron la clave para construir “paradigmas de bienestar”² que reflejan tanto la creciente racionalización de la política social como los amplios consensos que hubieron entre diferentes actores que fueron resolviendo sobre: “los problemas sociales que es legítimo estudiar; las preguntas que deben formularse; los medios adecuados para responderlas y para enfrentar la problemática; las reglas que es necesario seguir y los parámetros que tienen que considerarse para tomar decisiones y elaborar estrategias” (C. Barba, 2007: 3).

2.2 ¿Cuál es la relación con el Estado?

Hablar de bienestar en esta perspectiva implica reconocer al Estado como actor clave en la recaudación de los recursos colectivos, y a la vez en la redistribución de los mismos. Implica también, reconocer su rol como regulador del funcionamiento del mercado en general y en materia de bienestar de las relaciones laborales específicamente. En este marco el Estado tiene un lugar a determinar empíricamente, no solo en términos de presencia o ausencia, sino de tipos de presencia (Esping-Andersen, 1990).

Esta fuerza del Estado radica en su poder vinculante con base en la autoridad. Sin embargo, no es un ente todopoderoso que regula estas cuestiones, las definiciones son procesos más o menos democráticos en donde varios actores expresan sus intereses. Mercado, familia y comunidad son también actores ineludibles en la construcción de bienestar. El modelo de desarrollo y las pautas de socialización existentes definen la relación entre ellos. Esa relación se llama “régimen de bienestar”. Se puede, en principio, tomar la definición clásica de “régimen de bienestar” como “...la forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del estado, el mercado y la familia” (Esping-Andersen, 1990: 53). “Los regímenes son a los países lo que las estructuras sociales son a las personas: es decir, son arquitecturas que, si bien no determinan mecánicamente las oportunidades de los individuos y los colectivos concretos, sí inciden fuertemente en los tipos y grados de oportunidades disponibles” (J. Martínez, 2008:56).

Siguiendo a Esping-Andersen la característica más importante de los “estados de bienestar” es la capacidad de los mismos para ampliar los derechos sociales según el nivel de “desmercantilización” y de “estratificación social”. La desmercantilización es definida como políticas que liberan a las personas de la dependencia del mercado y la “estratificación social”, entendida entonces como la forma de alcanzar la igualdad social. “... El Estado de Bienestar no es sólo un mecanismo que interviene en la estructura de la desigualdad y posiblemente la corrija, es un sistema de estratificación en sí mismo, es una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales” (Esping-Andersen, 1990: 44). Es así que al conjunto de las políticas sociales de los países “desarrollados” que estudia el autor se las puede clasificar en tres tipos de regímenes de bienestar: liberal³, conservador⁴ y

² En este sentido entendemos un “paradigma” en políticas públicas como “el conjunto relativamente articulado de proposiciones sobre la realidad y sobre cómo debe ser abordada” (J. Martínez, 2008).

³ También llamado residual debido a que se entiende que el “Estado debe apoyar a aquel residual humano que es incapaz de velar por su propio bienestar, es decir, a los más pobres. En este paradigma “lo social” se restringe al terreno de la pobreza, concebida como un problema atribuible a deficiencias personales y no a problemas sistémicos. Las normas para la asistencia social son estrictas, frecuentemente asociadas a procesos de estigmatización y los beneficios suelen ser modestos, ya que se piensa que los beneficios excesivos reducen la motivación para trabajar. Sus efectos desmercantilizadores son mínimos.” (C. Barba, 2007:4).

⁴ También llamado corporativo, pone al Estado y las instituciones públicas en el centro del proceso socioeconómico, como distribuidoras de beneficios sociales que se reparten siguiendo criterios de clase o estatus político, principalmente a asalariados, que cuentan con

socialdemócrata⁵ según su lógica de organización, estratificación e integración social. Estos serían los tres mundos del estado de bienestar.

En Latinoamérica sin embargo, y sin pretensiones de generalizar, la situación es claramente diferente. Nos encontramos ante los países del globo con la mayor desigualdad social. Nos preguntamos al decir de Juliana Martínez (2008): “¿no es un eufemismo hablar de bienestar?”.

En este sentido es fundamental comprender que en los países periféricos los gobiernos tienen doble tarea, mercantilizar tanto como desmercantilizar, “El trabajo se mercantiliza exitosamente cuando la mayoría de la gente depende del trabajo remunerado, y cuando los niveles de remuneración son determinados por fuerzas de mercado” (Esping-Andersen en Juliana Martínez, 2008). En sistemas donde el bienestar se encuentra fuertemente ligado al mercado laboral y especialmente ligado a la concepción del hombre ganapán, la imposibilidad de acceder al mismo mercado implica usualmente la desconexión del grupo familiar de la malla protectora del régimen de bienestar.

Asimismo, cuando analizamos un “paradigma” o el tipo de “régimen de bienestar” social para reconocer el tipo de arreglo institucional en América Latina no se pueden aplicar en forma mecánica las tipologías aplicadas a los países desarrollados. En América Latina no se puede hablar de un único régimen latinoamericano de bienestar, según Barba existe evidencia de al menos tres: los universalistas, los duales y los excluyentes. (C. Barba, 2007). Por su parte Wood y Gough (2004) explican como en América Latina y Asia (países estudiados por los autores) la presencia de los estados es casi nula y los niveles de desempleo son altos, por tanto proponen agregar dos categorías a la tipología de Esping-Andersen: régimen informal de seguridad y regímenes de inseguridad. América Latina se ubicaría en los regímenes de seguridad informal⁶.

En esta región la crisis de 1982 evidenció la crisis del viejo paradigma de bienestar y del comienzo de una nueva etapa modernizadora donde “...la integración social ya no se limita a la constitución de la nación y no se lleva a cabo exclusivamente por las acciones del Estado”. (Sojo y Perez en C. Barba, 2007).

2.3 Integración y desintegración social.

El concepto de integración social coloca en un lugar relevante del análisis la noción de “solidaridad” necesaria entre las personas para asegurar cierta “cohesión” dentro de una

representación política; los beneficios no constituyen derechos universales, sólo se ofrecen cuando las capacidades de la familia para servir a sus miembros se han agotado y tienden a reforzar la estratificación social que se deriva de las capacidades políticas de los actores. Bajo este esquema la política social se forja como un mecanismo para disciplinar a los grupos sociales organizados y someterlos a la autoridad del Estado, así como para legitimar la acción estatal encaminada a lograr la integración nacional y el desarrollo económico”. (C. Barba, 2007:4).

⁵ La institución por excelencia de este paradigma socialdemócrata o institucional, “ es la seguridad social universal; concibe los riesgos como consecuencias sistémicas de la operación del mercado y por ello asumen el bienestar individual como una responsabilidad colectiva, solidaria. Ello explica que “lo social” incluya en estos casos al conjunto de los ciudadanos y no sólo a los más pobres o asalariados organizados, como ocurre en los otros paradigmas. Este enfoque implica la implantación del principio de universalidad de las políticas sociales para fijar el derecho a un nivel mínimo de bienestar para todas las categorías y grupos sociales” (C. Barba, 2007:5).

⁶ Los regímenes de seguridad informal refieren a contextos calificados de capitalismo periférico en los que predominan Estados débiles que otorgan bienestar en base a relaciones de patronazgo y clientelismo, resultando así una incorporación limitada de la población a la vida socioeconómica. (en Midaglia, 2007).

sociedad. Las formas de interacción social que habilitan o inhiben la integración social pueden ser promovidas en mayor o menor medida a través de los espacios de intersección entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

Existe en las sociedades “zonas de vulnerabilidad”⁷, donde la desintegración social denuncia procesos en que los individuos no encuentran lugar donde ubicarse dentro de la estructura social, individuos apartados de las zonas de cohesión social sin condiciones para incluirse en ellas. Si se considera que este no es un fenómeno estático, las personas entran tanto como salen de las zonas de vulnerabilidad, la exclusión social no implica un fenómeno de “una vez y para siempre”. Así como también se rechaza un marco de estratificación social, la falta de recursos admite (aunque con tensión) determinada integración.

El fenómeno de la desintegración y exclusión convive entre dos perspectivas: la francesa y la anglosajona. Desde la primera perspectiva la integración social se produce a través de las instituciones y está dada por las relaciones del individuo y la sociedad. La anglosajona, por el contrario, entiende que la integración social es un fenómeno de interacciones entre individuos que tienen libertad de realizarlas. “La concepción liberal subyacente en la tradición anglosajona lleva a que se considere que la exclusión social puede reflejar elecciones voluntarias de los individuos...Se enfatiza la acción individual como solución a los problemas sociales, a través de los incentivos a los individuos y con un peso importante del sector privado” (Andrea Vigorito et al, 2007:14).

Dentro de la perspectiva francesa Robert Castel (1997) y Pierre Rosanvallon (1995) entre otros, analizaron como la crisis de los mecanismos tradicionales de integración social basados en la sociedad salarial y en el “Estado de bienestar” profundizó la situación de vulnerabilidad en la sociedad.

Castel (1997) al explicar los cambios y los conflictos provocados por las disfunciones de la sociedad industrial naciente, relacionó a la “cuestión social”⁸ con el conflicto que interpela a las sociedades en su capacidad para existir como un conjunto vinculado de interdependencias. Según este autor la cuestión social aparece como parte del proceso más general de desarrollo del capitalismo, donde, al afectarse las relaciones tradicionales de autoridad y de solidaridad, surgen nuevos actores colectivos con nuevas demandas políticas. Las reivindicaciones por igualdades socioeconómicas generaron un conjunto de políticas e instituciones para dar respuesta a los problemas de la pobreza y de la desigualdad. Ese conjunto de políticas e instituciones se denominó “Welfare State” o “Estado de Bienestar Social”, incluyendo bajo ese nombre, tanto las políticas e instituciones como la extensión de los derechos sociales de ciudadanía⁹. (S. Fleury et al, 2002:3).

⁷ R. Castel define la vulnerabilidad social como una zona intermedia, inestable que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad. (1997:16).

⁸ R. Castel define la cuestión social como “una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Este fenómeno desafía la capacidad de una sociedad para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencias. “ (1997:20)

⁹ En cuanto a la ciudadanía, T.H.Marshall asume que las desigualdades del sistema de clases, pueden ser aceptadas siempre que la igualdad de la ciudadanía sea aceptada. Para el autor, el concepto de ciudadanía consta de tres conjuntos de derechos íntimamente relacionados, estos tuvieron diferente desenvolvimiento histórico y que produjeron la creación de diferentes instituciones políticas. Estos tres conjuntos de derechos son: los derechos civiles (S XVIII), los derechos políticos (S XIX) y los derechos sociales (SXX). “Así, el componente social de la ciudadanía debe entenderse como parte integrante de las propuestas económicas y políticas que dieron lugar a los llamados Estados de bienestar” (C. Midaglia, 2001:168)

En sociedades tradicionales, el Estado de bienestar se construyó fuertemente ligado al empleo formal, la aplicación de seguros sociales permitió resolver las dificultades que impusieron en su momento la urbanización y la industrialización. Los seguros sociales "...representaron la ejecución de un contrato en el cual el Estado y los ciudadanos estaban igualmente implicados" (P. Rosanvallon, 1995:24). El "Estado de bienestar" se agotó y el principio implícito de justicia y solidaridad que descansaba en esta modalidad pasó de un fenómeno de naturaleza aleatoria a un estado estable. "La seguridad social ya no aparece más como el centro aglutinador del progreso social. En lo sucesivo, ya no cubre más que una parte del campo llamado social" (P. Rosanvallon, 1995:32).

Dentro de los mecanismos tradicionales de afiliación a la seguridad social se encuentra el trabajo. El trabajo, en tanto tal, es más que el trabajo, y por tanto el no trabajo, es más que el desempleo. El desempleo en este sentido hace referencia a la desafiliación, el trabajo mediante los mecanismos de solidaridad, confianza y referencia ha sido el "gran integrador". ¿Qué sucede hoy que ha desaparecido esta herramienta y ha surgido con fuerza el dilema del "trabajador sin trabajo"? El Estado tiene aquí un papel importante "Se necesita un actor central que conduzca estas estrategias, obligue a los participantes a aceptar objetivos razonables y vele por el respeto de los compromisos" (R.Castel, 1997:391).

Se trata de incluir en este análisis la situación de individuos que "ubicados como en situación de flotación en la estructura social, pueblan sus intersticios sin encontrar un lugar asignado." (R. Castel, 1997:15). La exclusión y la vulnerabilidad queda sujeta al lugar que ocupan las personas en la división social del trabajo, de la participación en espacios comunitarios de socialización y de la protección social que "cubre" a las personas ante riesgos sociales.

2.4 Principales procesos de Reforma del Estado

A finales del siglo XX comienza una "etapa de reformas" que responden al nuevo modelo de desarrollo económico. Las nuevas pautas tecnológicas de innovación, han provocado modificaciones importantes en las estructuras del mercado laboral, provocando mayor división del trabajo. El proceso de precarización del trabajo está regido por las exigencias tecnológicas que exigen la productividad y la competencia en la economía mundial dentro del capitalismo actual. (Taylor-Gooby en C. Midaglia, 2009:2).

Simultáneamente a las transformaciones en el mercado de trabajo, las unidades familiares fueron sometidas a las tensiones provocadas por los cambios procesados en los patrones clásicos de socialización. El eje de integración se fue trasladando desde las instituciones primarias como la familia y comunidad hacia el mundo laboral, hoy estos cambios alteraron profundamente los arreglos familiares. Se trata de las modificaciones en los roles domésticos que enfrentan a hombres y mujeres ante esta situación. Las mujeres han ampliado el nivel de estudios y se han incorporado en forma creciente al mercado de trabajo. (L. Moreno, 2003). El casamiento ya no parece un contrato razonable en la formación de arreglos familiares. Conjuntamente a estas modificaciones en los patrones de integración se procesan cambios demográficos como el envejecimiento poblacional, el corrimiento del calendario en la fecundidad y la disminución en las tasas de natalidad de acuerdo al estrato social. Ron Lesthaeghe y D.J. Van de Kaa (1986) describieron estos procesos definiéndolos como la

“segunda transición demográfica” para dar cuenta de los cambios producidos a partir de 1960.

Estos aspectos hacen evidente que bajo este nuevo contexto económico los dos agentes clásicos encargados en la modernidad de la integración social -la familia y el mercado laboral- están procesando cambios profundos dando lugar a una nueva estructura de riesgos que intensifican la desigualdad y la diferenciación. Los jóvenes, las mujeres y los grupos más pobres son los grupos más desfavorecidos en cuanto el acceso al trabajo y el goce de bienes y servicios.

En medio de esta situación, en la década de los 80 se cristalizaba el empuje neoliberal, y con él también vinieron los ajustes del Estado que debía responder en forma eficiente a las nuevas necesidades económicas y financieras. Varias fueron las reformas, en particular se destacan en el área social: la “focalización”¹⁰, la “territorialización”¹¹ y la “descentralización”¹² de las políticas públicas.

3 ANTECEDENTES

3.1 Trayectoria del Bienestar en Latinoamérica

A partir de la crisis de los 80 en América Latina “...se puede hablar de la decadencia del viejo paradigma regional de bienestar y de la apertura de una nueva etapa modernizadora que puede catalogarse como globalizada, con inicios y ritmos propios en cada país” (C. Barba, 2007,10), paradigma que según Barba puede ser definido como “residual dislocado”¹³, haciendo referencia a quienes lo pensaron (organismos internacionales como BM y FMI) y para quienes lo pensaron (los más pobres).

En Latinoamérica el papel del Estado fue central tanto por su presencia como por la ausencia de asignación y distribución de recursos. En principio cabe resaltar que los países latinoamericanos registran permanentes tensiones entre similares tendencias regionales y las particularidades nacionales (J. Martínez, 2008), en otras palabras los procesos de implementación de reformas en la región si bien presentan algunas regularidades no son homogéneos.

A diferencia de Europa, Latinoamérica procesó las reformas en un contexto económico y político muy desfavorable, la región debía enfrentar la fuerte crisis económica que atravesaban los países sobre la década del 80. En los años 60 y 70 gran parte de la región

¹⁰ Focalización es identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un alto impacto per cápita en el grupo seleccionado...” (R. Franco, 1996:18).

¹¹ “En este sentido, toda política, sobre todo desde la descentralización, esta territorializada, pues debe aplicarse localmente a un territorio” (Castel, 1997:432).

¹² “Básicamente, la descentralización y la centralización son dos principios organizativos que nos describen la relación –la distribución del poder- entre un centro y una periferia en cualquier institución u organización política, económica o social”. (A. Veneziano, 2002:2).

¹³ Este carácter se confirma por el nuevo rol atribuido al Estado como garante de la estabilidad macroeconómica y por la subordinación de la política social a la disciplina fiscal y presupuestal; también por la tendencia a reducir “lo social” a problemas de pobreza extrema y vulnerabilidad, dejando a un lado la construcción de ciudadanía social. (C. Barba, 2007,11).

vivió bajo dictaduras militares que provocaron el congelamiento y la postergación de las demandas sociales relativas a la protección social, reprimiéndose en particular la acción colectiva. Por otra parte la matriz de protección donde operó la reforma también presentaba características propias: bajos niveles de cobertura y estratificación de los beneficios, cuestiones que favorecieron históricamente la desigualdad y la pobreza. (C. Midaglia et al, 2009:5).

Las reformas durante estos años se construyeron sobre un conjunto de diagnósticos y recomendaciones que interpelaban el rol del Estado en tanto agente central en la asignación de los recursos económicos y sociales. En el proceso de estas discusiones y diagnósticos, si bien “sobraba evidencia acerca de la responsabilidad de los cambios en las estructuras y flujos de los mercados financieros internacionales en el desencadenamiento de la crisis...”(L. Andrenacci y F. Repetto, 2006:12) la responsabilidad fue atribuida al agotamiento del modelo “desarrollista” por incluir una fuerte presencia estatal.

En esta etapa, el paquete de reformas era más que “...un asunto de ingeniería interna, se estaba gestando una comprensión diferente sobre el rol y perfil del Estado en un mundo global que tiene relación con cambios en el desarrollo del capitalismo y de lo social a escala mundial” (C. Serrano, 2005:19). Las nuevas tendencias neoliberales consideraban que se debía bajar los costos de la política social, el antiguo modelo no podía responder a las nuevas necesidades económicas y, por tanto, se debía reemplazar por un conjunto de programas de “combate a la pobreza”: políticas de “focalización”. Los Estados reorganizaron la intervención trasladando la asignación de recursos basada en el concepto de “derechos” hacia la asignación de recursos basada en el concepto de “necesidad”.

Hacia el final de la década del 90 expone C. Serrano (2005), comienza un ciclo de nuevas modificaciones en el sistema de protección social, instalándose un conjunto de mega intervenciones de alcance nacional cuya pauta de operación se centra en transferencias monetarias para los más pobres. De esta forma “La atención a las nuevas y viejas vulnerabilidades así como la insuficiencia económica, se transformó en un campo fértil para instrumentar todo tipo de ensayos en materia social y con escasos impactos para reconvertir las condiciones de pobreza de la población beneficiaria” (C.Midaglia et al, 2009:7).

3.2 Trayectoria del Bienestar en Uruguay

Si bien Uruguay compartió los procesos regionales, se destacan algunas particularidades. Uruguay en los años 60 “se presentaba como un país modelo en el campo social y político en el escenario latinoamericano”. (C. Midaglia, 2005:2). A pesar de que la instrumentación de las reformas fue “gradualista”¹⁴ logró impactar en nuestro “régimen de bienestar”. “En rigor puede afirmarse que el viejo edificio de Estado social se agotó a fines de los 60. Diversas políticas de parche lo mantuvieron vivo hasta los 90, cuando los embates liberales transformaron un edificio con fracturas, en un mutante irreconocible respecto a su pasado” (F.Filgueira et al, 2007:11). En el año 2002 estalló una fuerte crisis económica, y bajo este contexto debe asumir en el año 2005 el nuevo gobierno de izquierda con la promesa de trabajar en el “campo social” en pos de contribuir con la integración de nuestra sociedad.

¹⁴ El término “gradualista” hace referencia a las modificaciones realizadas en la original matriz de bienestar, en este sentido se privatizaron algunas áreas del sistema de seguridad social, mientras que en otras como la educación, se profundizó la intervención del Estado. (en Midaglia et al, 2009).

En Uruguay se destaca la temprana institucionalización del sistema de protección social donde “la centralidad del Estado junto con la orientación universalista de las políticas sociales desplegadas llevó a que prácticamente no existieran instituciones sociales proveedoras de protección social en el ámbito privado, y menos aún prestaciones focalizadas dirigidas a grupos específicos. (C. Midaglia, 2000). Las escasas medidas de esta naturaleza no sólo fueron marginales en el sistema de bienestar sino que se proyectaron subsidiarias de los servicios universales.

Importa señalar que el régimen social uruguayo no escapó de cierto grado de estratificación de los beneficios, en particular los relativos a las prestaciones vinculadas a la seguridad social. Sobre este aspecto, los estudios nacionales presentan ciertas divergencias: para algunos analistas el sistema tuvo rasgos significativos de diferenciación en las prestaciones, calificándolo en términos de “universalismo estratificado” (F. Filgueira, 1998). Para otros, en cambio, los grados de estratificación de beneficios fueron menores, dando lugar a una matriz de bienestar de tipo socialdemócrata. Más allá de estos enfoques “no hay lugar a duda que en el escenario latinoamericano el sistema de bienestar uruguayo no solo se inauguró temprano sino que fue lo suficientemente inclusivo de los diversos sectores sociales.” (C. Midaglia, 2005:3).

Se debe destacar según E. Castellano (1996) el papel estratégico que caracterizó al Estado desde los comienzos del sistema social, anticipándose a los problemas sociales emergentes. Esto fomentó la generación de una cultura política democrática y estatista que asocia la intervención del Estado con la redistribución social necesaria para mantener vigente el sistema democrático.

El Uruguay de cara al Siglo XXI se debía modernizar y las razones esenciales que motivaban esta reforma fueron: “liberalizar” las protecciones económicas, la sociedad envejecida suponía un costo muy alto acarreado problemas de sustentación económico-financiero, el aumento de la pobreza, cambios en “la familia” como unidad primaria de socialización, cambios demográficos como la baja fecundidad y el aumento de la vejez entre otros. Ante esta situación las estrategias utilizadas para reformar el viejo sistema de protección se pueden calificar en “un mix entre la tradición y la innovación” (C. Midaglia, 2005:5).

La década del 90 abre una etapa reformista, múltiples cambios asociados al nuevo paradigma de políticas sociales se instrumentaron en pos de redefinir la original matriz de bienestar. Se implementó una amplia gama de programas orientados a la población más vulnerable, inscriptos en la órbita del ejecutivo y financiados en base a endeudamiento externo. De esta manera cuestiones relacionadas a la pobreza y por ende a la inclusión social, dejaron de manejarse por las tradicionales vías institucionales. (C. Midaglia, 2005:12).

Surge un paquete importante de propuestas dirigidas exclusivamente a los más pobres, en muchos casos se inauguraron nuevas agencias públicas para su ejecución. Todas estas reformas implicaron una ingeniería institucional que complejizó al aparato estatal central, allí donde la operativa debilitaba la esfera social se montó un tipo de estructura institucional del tipo “by pass”, en esta etapa quedaba de manifiesto el status secundario de estas nuevas estrategias de protección. “La reforma pecaba de un concepto de modernización un tanto ingenuo, en la medida que los cambios propuestos en los sistemas de protección podían ser revertidos con relativa facilidad”. (C. Midaglia, 2005:9). Por otra parte se implementan mecanismos de tercerización que evidencian ciertas dificultades de control económico-financiero sobre las organizaciones encargadas de implementar los programas transferidos.

En el año 2005 después de 170 años de gobiernos de derecha, asume el gobierno en un hecho histórico una fuerza política del espectro ideológico de izquierda el cual tiene por delante un conjunto importante de desafíos e interrogantes, así como también el compromiso manifiesto de intervención en el área de la integración social y la distribución del bienestar. Este nuevo gobierno comienza su gestión con tres medidas fuertes de cambio en el área social: la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) como órgano coordinador de las políticas sociales, la recreación de los Consejos de Salario y el buque insignia que fue “El PANES” plan nacional de atención a la emergencia.

Terminado el PANES a finales del 2007, el gobierno implementó el Plan de Equidad, que según dijo el presidente este plan “materializa y profundiza la estrategia de superación de la pobreza y reducción de la desigualdad social como condición de un país integrado e incluyente” (en cuaderno Dr. Tabaré Vazquez, 2008:3). Este programa está abocado a la transformación del sistema de protección social, orientado a la universalización de las políticas sociales, integrando reformas de salud, educación, sistema previsional, asistencia a la vejez, a la mujer, el empleo entre otras. El Plan de Equidad tiene como principal orientación “que nadie quede librado solo a su suerte”, de esta forma el Estado asume un nuevo papel en el actual “régimen de bienestar”.

A partir de esta nueva etapa en la política pública nacional, se hace necesario reconocer cual es el nuevo repertorio en política social implementado a partir del año 2005, fecha en que asume un nuevo gobierno. Se destaca la creación de un nuevo organismo (MIDES), que tiene entre otras, la finalidad de regular la política social, este hecho implica reconocer un nuevo rol del Estado. Es así que, resulta relevante analizar a partir de los programas sociales que implementa la Administración Central, cuáles son los espacios de interacción que el Estado promueve y cuales los que inhibe de cara a la protección social. En síntesis, implica reconocer cual es el papel asumido por el Estado ante “la cuestión social” actual.

3.3 Repertorio en Políticas Sociales

En el año 2005 a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) surge la necesidad de conocer la oferta pública en materia de Bienestar Social. El MIDES se crea a partir de la Ley N° 17.866 del 21 de marzo del 2005, que entre otras atribuciones, el artículo 9, incisos D) y G) le confieren “Diseñar, organizar y operar un sistema de información social con indicadores relevantes sobre los grupos poblacionales en situaciones de vulnerabilidad, que permita una adecuada focalización del conjunto de políticas y programas sociales nacionales; y proporcionar información y asesoramiento sobre los programas disponibles para quienes se encuentran en situación de indigencia o extrema pobreza”. A partir de esta ley se le encomienda al MIDES construir una visión estratégica y global de las políticas sociales.

El Ministerio a través de la Dirección Nacional de Políticas Sociales y la Dirección de Evaluación y Monitoreo en el marco de un convenio con el Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR) crea el Repertorio en Políticas Sociales (RPS). Construyendo así una herramienta para llevar a la práctica la coordinación del conjunto de las políticas sociales implementadas por diferentes organismos del Estado, de manera de lograr un uso más eficiente de los recursos, y por tanto mejorar la cobertura del sistema.

El mencionado Repertorio constituyó el primer esfuerzo por abarcar la información acerca de la amplia gama de programas sociales que brinda el Estado, es decir la oferta pública en el campo social. Dentro de los objetivos del mismo está “... la construcción de un sistema de

información del conjunto de prestaciones sociales que brinda el Estado uruguayo con el fin de conocer en profundidad cómo se configura el sistema de protección y bienestar nacional” (C. Midaglia y otros, 2008:11).

El RPS se nutre de la información de programas sociales implementados por el Estado tanto a nivel nacional para los años 2005, 2007 y 2008, como departamental para el año 2007. Por otra parte también se desarrolló una aplicación informática capaz de sistematizar y permitir consultas de la información relevada: “Observatorio Social de Programas e Indicadores”. Dicho Observatorio tiene la cualidad de superar los diagnósticos parciales, así como la fragmentación de información en la esfera estatal.

4 ÍNDICE ICB₁₀₀

4.1 Componentes del Índice

El ICB₁₀₀ forma parte del esfuerzo por analizar las transformaciones dentro del sistema de bienestar uruguayo a partir de los cambios sucedidos en los últimos años, se trata de comprender la relación del Estado uruguayo con la protección social actual. En el siguiente punto se expondrá el enfoque metodológico en el que se basa el análisis de los programas sociales desarrollados por los organismos de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

El ICB₁₀₀ incluye en su estructura conceptual cuatro dimensiones analíticas de los programas sociales. Las dos dimensiones centrales son: “integración social” e “inclusión social”, que son complementadas por otras dos dimensiones de menor incidencia: “operativa territorial” y “cobertura y tamaño”. Todas estas dimensiones se pretenden representar a partir de las variables incluidas en el formulario del Repertorio de Políticas Sociales. Es así que el ICB₁₀₀ fue construido para medir, a través de los programas sociales, la potencialidad que tiene el Estado uruguayo de brindar a la población la “protección social” diseñada¹⁵.

4.2 Detalle de las cuatro dimensiones ICB₁₀₀:

1 Integración social:

La primera dimensión, “*Integración social*”, forma parte de la base fundamental que sustenta al “bienestar” poblacional y hace referencia al acceso universal de las personas a la salud, la educación y el trabajo entre otras variables. Esta dimensión está dada por las relaciones del individuo y la sociedad. Es por esto que se valorará aquella acción estatal que promueva el acceso universal de los beneficiarios a los distintos beneficios que se ofrecen en esas áreas de políticas, además de garantizar la protección social acorde a la historia laboral y los ciclos de vida de cada persona, y que garantice el acceso a los servicios básicos de toda la población. Es decir, aquellas políticas que otorguen más “capacidad” al Estado para garantizar el “bienestar” social. Las variables incluidas en esta dimensión son: universalidad, trabajo, salud, educación, protección social, vivienda, deporte, cultura y género.

¹⁵ Debido a la ausencia de registro de datos no se incluye dentro del ICB₁₀₀ la dimensión presupuestal de los programas sociales.

2 Inclusión social:

La segunda dimensión interviene en estrecha relación con la primera, formando el complemento necesario de protección de aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. Esta dimensión hace referencia a los planes de gobierno implementados para atender a la pobreza, extrema pobreza y a la indigencia. La “inclusión social” implica a las acciones estatales que dan respuesta a situaciones de “vulnerabilidad” relacionadas a la falta de empleo, así como la desafiliación de redes sociales y soportes de proximidad (capital social) que padece determinado grupo de población. Las variables incluidas en esta dimensión son: planes de inclusión social (muchos de ellos asociados o que conforman el Plan de Equidad), planes o programas vinculados a situaciones de vulnerabilidad social (situación calle, vivienda ruinoso, desnutrición etc.), o que estén orientados a esa situación (canastas, subsidio al trabajo, habitación colectiva permanente o transitoria, etc.).

3 Alcance territorial:

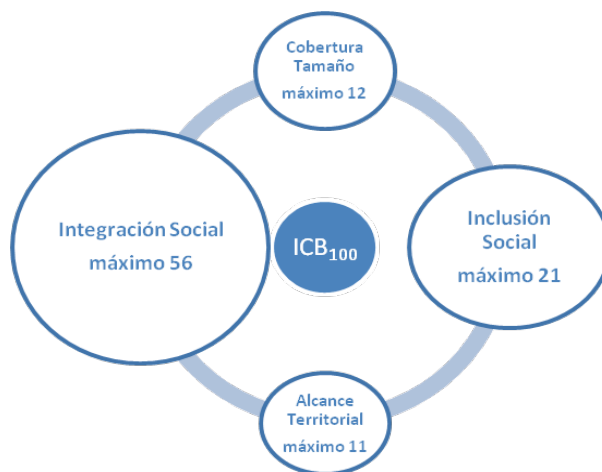
Como no es suficiente con medir la orientación de las políticas sociales ni la población beneficiaria que recibe cada prestación, se incluye una medida que dé cuenta de su existencia de dependencias en el territorio nacional (“alcance territorial”) que garanticen al menos la posibilidad física de acceso al programa. Por otra parte, sin hacer referencia a la modalidad de implementación de cada programa (bajo forma de administración delegada, desconcentrada o descentralizada), en este trabajo se resalta la importancia de dos aspectos complementarios en la implementación en el territorio: por un lado el carácter nacional de una política y por otro el acceso directo a los servicios, sea a través de oficinas ministeriales u de otro tipo. Las variables incluidas en esta dimensión son: ejecución nacional (todos los departamentos), dependencias en las distintas localidades donde se implementa el programa (existencia en territorio) y que en esas dependencias se brinden bienes o servicios sociales (implementación del programa).

4 Cobertura y tamaño:

Por último, es necesario reconocer que muchas veces sobran las intenciones, pero la realidad es quien dice cuantas personas lograron definitivamente beneficiarse de los servicios del Estado, la cuarta dimensión (cobertura y tamaño) incluye en el índice una aproximación a este tópico. Además, resulta relevante considerar la cobertura de los programas junto al gasto, es decir, aproximarse al tamaño y recursos destinados al funcionamiento y estructura de los programas como indicador de eficiencia o eficacia. Este último punto no fue posible de analizar en estos términos debido a la insuficiencia de datos. La Administración Central en nuestro país no organiza sus procesos administrativos a este nivel. Por lo tanto la medida abarcará el “tamaño” de los programas medido a través de la cobertura de los mismos. La variable incluida en esta dimensión es: número de beneficiarios (para el año de referencia y medidos en escala logarítmica).

Según el marco propuesto cada una de las cuatro categorías conceptuales obtendrán diferente ponderación: la más fuerte será la de “integración social” con 56 puntos máximos, seguida por la de “inclusión social” con 21 puntos máximos, en tercer lugar “cobertura y tamaño” con 12 puntos máximos y en último lugar el “alcance territorial” con 11 puntos máximos.

Figura 1: Valores analíticos máximos de los cuatro componentes del ICB100.



Fuente: Elaboración propia en base a Cristar, 2009.

5 ANALISIS del ICB₁₀₀

5.1 Avance en el conocimiento de la matriz de datos

Como ya se expuso en capítulos anteriores, la matriz de datos utilizada en este análisis representa una fotografía del sistema de protección social para el año de referencia y contiene información acerca de 392 programas sociales implementados por organismos públicos del gobierno nacional.

El procesamiento de estos datos para la construcción del índice, supone la ponderación de diferentes variables según las dimensiones teóricas propuestas. Este proceso de cálculo permite obtener un valor del Índice para cada programa que luego puede ser agrupado por organismos o por los criterios que sean apropiados para cada estudio propuesto. En primera instancia, antes de pasar a la etapa de cálculo, resulta interesante conocer algunas características de los datos originales. Este primer análisis genera información no solo de las características de la matriz original, sino que también aporta las primeras pistas sobre los resultados esperables del Índice de acuerdo a las dimensiones incluidas.

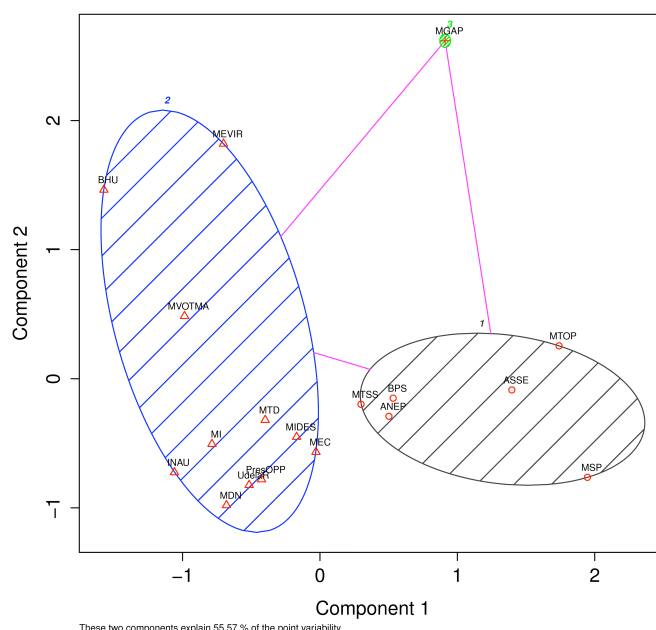
Como se observa en la Figura 2, aplicando técnicas de reducción dimensional (técnicas que concentran la variabilidad de un gran número de variables en unas pocas dimensiones) y de “clusterización” (que agrupan los elementos de acuerdo a su similitud), es posible concentrar los organismos de acuerdo a los datos originales en tres grupos claramente definidos. Esto quiere decir que existe evidencia de un comportamiento diferencial entre tres tipos de organismos. Un grupo representado por el MGAP únicamente, un segundo grupo formado por once organismos: MEVIR, BHU, MVOTMA, TURISMO, MIDE, MEC, OPP, MI, UdelaR, INAU, MTD, MDN. Por último, un tercer grupo integrado por MTOP, ASSE, MSP, BPS, ANEP, MTSS.

Al analizar estos tres grupos, es posible observar que los dos componentes principales de discriminación entre ellos son el “tamaño” de los programas medido según su “cobertura” y la “focalización” de beneficiarios según criterios “socioeconómicos”. Estos dos componentes

dan cuenta de más del 55% de la variabilidad. Importa recalcar que hasta aquí se está refiriendo a los datos originales, sin ninguna valoración especial de las distintas dimensiones teóricas, tarea que se realizará a partir del índice propuesto.

Si se observa un poco más detenidamente el diagrama, es posible observar cómo se agrupan en un mismo conjunto los organismos que en nuestro país son tradicionalmente responsables de la “seguridad social” (educación, salud, trabajo y protección social), y por otro, aquellas entidades que cumplen funciones complementarias al bienestar, como la atención a la población más vulnerable o “protección social”. De más está decir que el MGAP contiene un único programa y no presenta características similares a los demás.

Figura 2: Agrupamiento de Organismos según similitud en las variables de los programas sociales que los componen.



Fuente: Elaboración propia según base de programas nacionales del Observatorio Social de Indicadores y Programas del MIDES. Base de Programas Nacionales relevados en 2008, procesada en Diciembre de 2009 tomando como referencia a Cristar (2009).

Nota. La asociación de los organismos se realiza de acuerdo al perfil medio de las variables consideradas en el estudio (52 variables). El agrupamiento se basa en la distancia entre observaciones en las dos primeras dimensiones de un análisis de componentes principales, ligadas luego mediante partición alrededor del elemento más representativo del cluster (PAM).

Por lo tanto, en el grupo orientado al “bienestar social”, es posible esperar la presencia de programas “universales” de alta cobertura, programas que operan en el área de la educación, la salud, la protección social entre otras. Estas dimensiones forman parte del componente “Integración Social” que es el más fuerte en la ponderación del índice. Es esperable que estos organismos obtengan valores altos de ICB₁₀₀.

Por su parte, en el grupo orientado a la “protección social” es posible esperar programas con presencia de valores más bajos del ICB₁₀₀. Debido a las características de este tipo de prestaciones, se trata de programas focalizados, de baja cobertura que operan en áreas como la indigencia, la alimentación, el analfabetismo entre otras. Estas dimensiones, dentro del Índice forman parte del componente “Inclusión Social”, y son la segunda medida fuerza del Índice, cuestión que lo ubica con valores por debajo del componente anterior.

En primera instancia, este primer acercamiento a los datos, resulta por demás interesante ya que aporta pistas claras sobre el conjunto de datos de los programas sociales relevados. Sin embargo, es posible esperar pequeñas variaciones en el comportamiento del Índice provocado por la ponderación de otras variables incluidas. Un ejemplo será la presencia de programas de alcance nacional, de acción directa en los territorios en donde la prestación obtendrá mayor valor que otros que priorizan determinados territorios para proveer bienes o servicios sociales, o que no tienen dependencias capaces de garantizar al menos el acceso físico de los beneficiarios al programa.

En síntesis, a la luz de los datos presentados hasta aquí, cabe pensar determinado comportamiento en los valores del índice para cada organismo de acuerdo a las características de los programas que los componen, y las dimensiones fuerza que los caracterizan.

5.2 Organismos nacionales según puntajes del Índice ICB₁₀₀

A partir del cálculo del índice de construcción de bienestar (ver Anexo 8 de este informe), se obtienen valores para los distintos programas. Por tratarse de un índice estandarizado los valores se ubicarán en una escala entre 0 y 100. A partir de las cifras obtenidas es posible observar que el Índice varía entre un mínimo de 2.3 (programa de valor mínimo) a un máximo de 67.3 (programa de máximo valor).

La distribución del índice parece claramente multimodal, con la primer moda alrededor de 10 y con la moda dominante alrededor de 48. La media es de 28.3 y es algo menor que la mediana (32.0), mientras que la dispersión está indicada por el primer y tercer cuartil de 14.3 y 40.0 respectivamente.

En principio, a partir de los resultados obtenidos, y por lo ya expuesto hasta el momento, resulta interesante comprender qué ubicación recibe cada organismo en relación a los valores del índice. El siguiente diagrama de cajas y patillas posiciona en una escala de 0 a 100 a cada organismo, esto es posible a partir de diferentes medidas resumen que el agrupamiento del valor de programas arroja y que el diagrama representa. Por su parte, el diagrama de cajas y patillas, es una representación de distribuciones donde la “caja” delimita el 1er y 3er cuartil, la línea dentro de la “caja” representa la mediana y las “patillas” se extienden de la “caja” 1.5 intervalos intercuartílicos. Esto significa, que la ubicación en la escala de un organismo quedará representada por la mediana de los programas que lo componen (medida de tendencia central) y los valores del 1er y tercer cuartil (dispersión y asimetría). Es así que, la apertura de la “caja” da cuenta de la variación que tienen los valores dentro de la misma y el ancho de la misma de la cantidad de programas que la componen.

El bienestar se interpreta aquí como la capacidad construida en sociedades capitalistas para responder ante las incertidumbres a lo largo del ciclo de vida de las personas (Juliana Martínez, 2008). A partir de esta definición, se aprecia en Figura 3 los valores del índice obtenido para cada programa agrupados por organismo.

Los organismos volcados más hacia la derecha expresan mejores condiciones en oferta de “bienestar” y es posible suponer que se trata de prestaciones de carácter “universal” y de alta cobertura, programas que operan en el área de la educación, la salud y la seguridad social entre otras. Se podría decir que cuanto más a la derecha se encuentra un organismo mayor es su aporte a la “Integración social” medido en términos de “bienestar social”. Por otro lado, hacia la izquierda se encuentran los valores más bajos, relacionados a programas que “focalizan” a sus beneficiarios según criterios socioeconómicos, de cobertura limitada y orientados a la atención de las poblaciones más vulnerables. En este caso que los organismos volcados más hacia la izquierda se orientan a la “Inclusión Social” medido en términos de “protección social”.

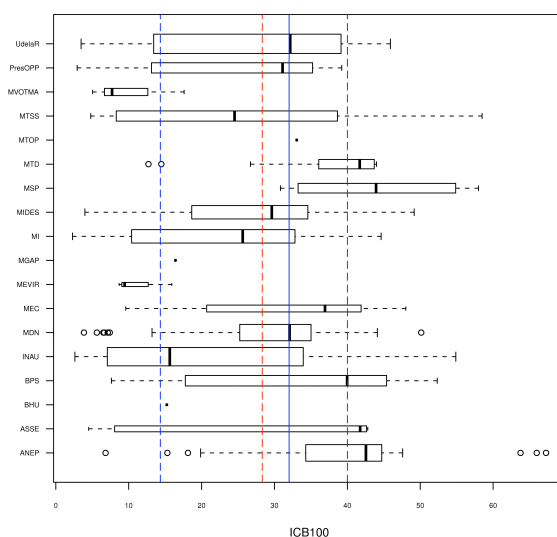
Como se aprecia en la Figura 3, tanto ANEP, ASSE, MTD, MSP como el BPS son los organismos que se encuentran más volcados hacia la derecha, con lo cual presentan mejores condiciones en la oferta de “bienestar” medido a través del ICB₁₀₀. A la luz de lo expuesto hasta el momento, este resultado presenta dos características interesantes. Por un lado, refleja coherencia con el marco teórico y analítico en que se basa el Índice, ubicar en ese lugar del diagrama al BPS, el MSP, ASSE y a ANEP ya que se trata de los organismos responsables en nuestro país de la salud, la educación y la seguridad social, dimensiones que asumieron mayor valor por asociarse al “bienestar”. Por otro lado, un dato interesante es la posición del MTD, este organismo según sus datos originales, estaría volcado más hacia la izquierda, sin embargo a pesar de tener baja cobertura, la presencia de dependencias en todos los territorios y el acceso universal hacen que adquiera valores más altos en el Índice.

Cabe resaltar, que si bien estas entidades están ubicadas hacia los valores más altos, si se observa la apertura de la “caja”, en el caso de la ANEP la dispersión es muy baja (con el primer cuartil de ANEP por encima del tercero de la distribución global), en el caso del MSP y particularmente de ASSE la dispersión es mucho mayor, con algunos programas con muy bajo puntaje. Esto podría explicarse por la heterogeneidad en la oferta de sus servicios ya que atienden la salud general de la población pero también implementan microprogramas focalizados que complementan a los primeros.

Por otra parte el MEVIR y el MVOTMA, dos organismos orientados principalmente hacia la promoción de políticas de vivienda, se encuentran volcados hacia la izquierda, es decir que sus programas tienden a la “inclusión” de aquellas personas en situación de mayor vulnerabilidad social. Dentro de sus características principales, este tipo de prestaciones presentan baja cobertura, focalización de beneficiarios según criterios socioeconómicos, y si bien la vivienda puede ser considerada como una parte fundamental del “bienestar” poblacional, la extrema orientación de los programas existentes hacia personas en situación

de vulnerabilidad social disminuye fuertemente su capacidad integradora y por lo tanto los valores que recibe del índice.

Figura .3.: Diagrama de cajas del índice propuesto (ICB₁₀₀) de acuerdo al organismo al que pertenece cada programa social.



Fuente: Elaboración propia según base de programas nacionales del Observatorio Social de Indicadores y Programas del MIDES. Base de Programas Nacionales relevados en 2008, procesada en Diciembre de 2009 tomando como referencia a Cristar (2009).

Nota: Las líneas verticales indican la mediana (azul continuo), la media (rojo), primer y tercer cuartil (azul discontinuo) del conjunto de datos.

El MTSS representa un caso extremo de dispersión de los valores del ICB₁₀₀ para sus programas, con valores que oscilan entre 4.8 y 58.5. En este caso la situación se relaciona con la amplitud de objetivos abarcada, ya que existen intervenciones como los Centros Públicos de Empleo (CEPES) y la División de Negociación Colectiva (que tienen puntajes de 58.5 y 44.3 respectivamente) con características universales en sus prestaciones, hasta programas como PROIMUJER, PROCLADIS y Emprende Uruguay (todos con puntajes menores a 10) focalizados en situaciones muy específicas y con criterios de selectividad socioeconómica para que la población acceda a los mismos. La heterogeneidad de este organismo es la que sin duda hace que no obtenga la posición esperada de acuerdo a los valores originales de la matriz, a partir de la cual era esperable un corrimiento mayor del organismo hacia la derecha del diagrama, es decir hacia mayores aportes al “bienestar” social.

En el caso del MIDES, se está trata de un organismo nuevo con fines particulares de coordinación de las políticas sociales. Aquí operan una variedad importante de áreas temáticas en los programas dirigidos a diferentes grupos de población, ya que en el conjunto de políticas que implementa, abarca áreas como las de microcrédito, inclusión social, género, infancia y adolescencia, juventud, tercera edad, discapacidad, etc. Esto provoca que la mediana del Inciso sea un tanto por debajo de la mediana global pero por encima de la media.

La OPP se ubica en términos generales en una posición similar al MIDES, sin embargo presenta una dispersión mayor en los valores de los programas, alcanzando valores, en el límite inferior de la caja, por debajo del primer cuartil global. Dicho de otra manera, si bien la OPP realiza un aporte al bienestar en la mayoría de sus programas similar al MIDES, también implementa programas que lo hacen más volcados a la inclusión social.

Por su parte la UdelaR y el MEC obtienen valores que los ubican un poco más hacia la izquierda que los organismos con valores más altos (ubicados a la derecha), pero con un aporte importante de cara a la “integración social”. Estos organismos presentan gran apertura en sus cajas, lo que muestra la dispersión en los valores obtenidos en el Índice. La heterogeneidad de sus programas, hace que disminuya el aporte que ambos realizan a la integración de nuestra sociedad. Si bien ambos operan en el área de la educación, la cultura y el trabajo, temas altamente relevantes en el conjunto de políticas de “bienestar”, se trata de intervenciones de cobertura reducida y focalización de algunos programas en poblaciones deprimidas desde el punto de vista socioeconómico. Es por estos motivos que ambos organismos obtienen una posición un tanto a la derecha de la mediana global, pero por debajo del tercer cuartil general.

La mediana del MTOP, se ubica en una posición similar al MEC y a la UdelaR, este organismo contiene un único programa: “Boleto gratuito para estudiantes de Ciclo Básico de Enseñanza Media”. Se trata de un programa de amplia cobertura, acceso universal a estudiantes de enseñanza media y opera en el área del transporte pero como servicio de apoyo a la educación. El MTOP, al igual que el MEC y la UdelaR, realiza un aporte importante a la Integración Social, ubicándose entre la mediana y el tercer cuartil global.

Es interesante observar cómo la mediana del MDN se ubica en la misma línea que la de la UdelaR (casi sobre la mediana global), en este sentido el organismo presenta una caja compuesta por gran cantidad de programas y poca variación en sus valores. Se trata de un conjunto de prestaciones, básicamente, otorgadas a los funcionarios (y sus familias) de este Ministerio que operan en el bienestar de sus integrantes. Estas intervenciones trabajan en el área de la educación, la salud, la seguridad social e inclusive la protección social del personal subalterno, sin embargo la baja cobertura de sus programas marca el límite de un mayor corrimiento del organismo al espacio del bienestar general.

La mediana de los restantes organismos, el MI y el INAU, se ubica sobre la izquierda del diagrama, por encima del primer cuartil global con valores bajos en sus medianas. Esto quiere decir que orientan sus acciones a la inclusión social de quienes se encuentran en situación de pobreza u otro tipo de vulnerabilidad social, básicamente a través de programas de baja cobertura. Por otra parte presentan gran dispersión de sus valores. Específicamente el INAU presenta valores que superan la mediana global, es decir que operan en el área del bienestar social, sin embargo en la otra punta se observan valores por debajo del primer cuartil global, volcados hacia la inclusión social. El MI, presenta una ubicación un tanto más hacia la derecha que el INAU producida seguramente por programas de mayor cobertura que operan en el área de la salud, la educación o la seguridad social. Este organismo extiende su

protección a sus funcionarios y en algunos casos a sus familiares. A partir de este análisis de la Figura 3 se permite observar la coherencia con el marco teórico bajo el que se desarrolló el índice, ya que la seguridad social la educación y la salud son las áreas de programas que han obtenido mayores puntajes, mientras que aquellas intervenciones que operan en el área de la inclusión social obtienen, en general, puntajes más bajos. De esta forma, a través de un modelo explícito donde la importancia de los diferentes aportes al bienestar se encuentran claramente especificados, se presenta una forma de comparar la inversión en bienestar que desarrolla el Estado a través de sus distintos programas.

Por otra parte, resulta importante resaltar que el hecho de no contar con información del gasto destinado a cada programa, los resultados obtenidos del ICB₁₀₀ no reflejan, obviamente, el nivel de gasto realizado. En este sentido se debe resaltar que la seguridad social, la salud y la educación son las áreas de políticas donde más se concentra el gasto público social¹⁶.

5.3 El ICB₁₀₀ y Planes de gobierno.

El ICB₁₀₀ incluye un aporte específico para los programas incluidos dentro de determinados políticas de importantes magnitudes implementadas en el período de gobierno pasado, como es el Plan de Emergencia o el Plan de Equidad. Estos Planes buscaron articular y complementar las diferentes prestaciones que recibe una persona, exigiendo determinadas contrapartidas a cambio. Se trató de aportar a la población más vulnerable desde el punto de vista de la pobreza, prestaciones complementarias al conjunto de servicios universales brindados por parte del Estado. De esta forma, no se buscó perder el carácter integrador de la política, buscando complementar lo “focal” a las prestaciones “universales” del sistema. Es por el carácter integrador y estratégico que esta modalidad recibe un valor especial a través de los programas que lo integran.

El Plan de Equidad si bien no está orientado a la extrema pobreza y a la atención de la emergencia social, pretende vincular criterios asistenciales con viejos criterios de protección. Se incluyen en este plan un conjunto integrado de programas sociales que van desde la atención sanitaria y educativa hasta programas de alimentación y asistencia integral.

Para el análisis del comportamiento de este grupo de programas, se realizó un diagrama de cajas (que por razones de espacio omitimos) donde se compararon los valores del conjunto de programas del sistema de protección contra el conjunto de programas que integran el Plan de Equidad. Dentro de los resultados de este ejercicio, desde el punto de vista teórico, resulta relevante resaltar el corrimiento de los valores obtenidos por el conjunto del Plan de Equidad hacia la derecha en relación al resto del sistema de protección. Esto posiblemente se asocia a que los programas que integran el Plan de Equidad, como grupo estratégicamente articulado

¹⁶ Según cifras del Observatorio Social de Programas e Indicadores del MIDES el gasto público social en nuestro país corresponde al 71.3 % en el año 2007 y 75.4% en el año 2008 en relación al gasto público total. De este porcentaje Uruguay destina en seguridad social un 56.7% (para el año 2007), de los cuales el BPS (Seguridad y Asistencia Social) recibe el 48,2%. Por otra parte, la educación obtiene el 17.3% (para el año 2008). Cabe aclarar que la educación incluye además de la ANEP otras categorías como la UdelaR. Por último la salud recibe el 20.6% (para el año 2008) del gasto público social. El resto de las categorías (Vivienda y Servicios Comunitarios, GPS no convencional y Direcciones Generales) reciben el 11% del gasto publico social en el año 2007 y 11.4% en el 2008.

de políticas, se ubican en un continuo que va de la inclusión social a la integración social más cerca del último que el resto del sistema tomado en su conjunto.

Si bien puede en principio parecer obvio el resultado anterior ya que los programas del Plan de Equidad fueron ponderados específicamente y que por lo tanto suman en una variable específica donde los otros no, el ICB_{100} se caracteriza por sintetizar una gran cantidad de dimensiones presentes en cada programa y existen muchas otras variables donde los programas del Plan de Equidad pueden no sumar (es decir, son independientes). Más aún, no se puede olvidar que dentro del conjunto del sistema de protección se encuentran los programas pertenecientes a los organismos (BPS, ANEP, MSP y ASSE) que, como se constató en la figura anterior, obtienen los valores más altos del índice. Pese a esto, la dispersión de los restantes programas del total de la oferta nacional supera estos valores empujando a este grupo hacia la izquierda del diagrama.

Es en el entendido de la complejidad del punto, se realizaron algunas pruebas analíticas para comprender qué papel jugaba la ponderación de esta política en este tipo de análisis. Si bien la diferencia entre los valores obtenidos del Índice por parte de los programas que integran el Plan de Equidad (respecto a los que no) es estadísticamente significativa (test de Kruskal-Wallis, $p < 1 \times 10^{-5}$), la diferencia entre medianas es del orden de 5 puntos del ICB_{100} , de relativamente poca importancia comparada con la gran dispersión observada. El importante solapamiento observado entre las distribuciones del ICB_{100} de los programas del Plan de Equidad respecto a los no pertenecientes, refleja la compleja diversidad de componentes en la construcción del bienestar, donde no se observa el predominio del aporte específico al Plan de Equidad. Cabe aclarar finalmente, y como ya se ha expuesto, que bajo el modelo explícito presentado se valoró particularmente este aporte a los programas por considerarlo teóricamente relevante.

5.4 Evolución temporal del ICB_{100}

Otra perspectiva interesante del índice consiste en analizar la distribución de programas según su fecha de inicio, de forma de reconocer dentro del grupo de programas implementados en el año 2008, qué características presentan (medidas según el ICB_{100}) los programas de acuerdo al año en que fueron creados. Para este análisis, mediante la aplicación de la función Lowes de regresión polinomial con pesos locales, se construirá una medida resumen que sintetice los valores del Índice de los programas creados en cada año.

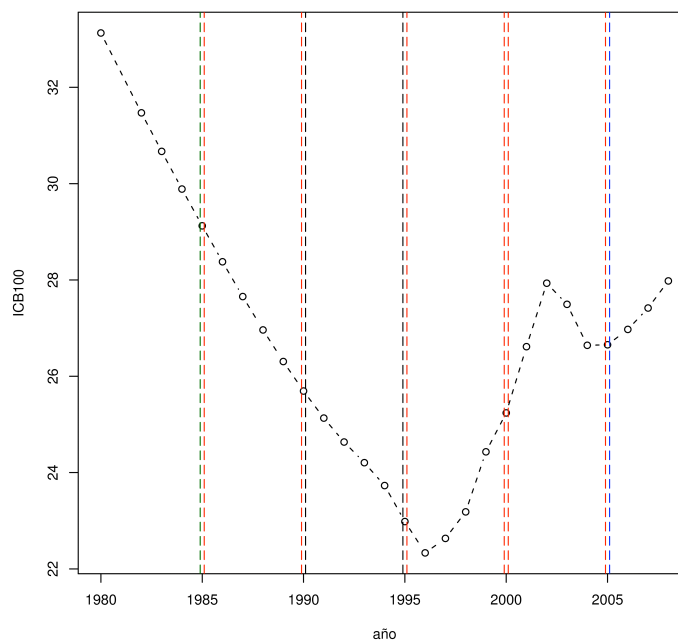
Como se observa en la Figura 4, la evolución del ICB_{100} en los nuevos programas a partir del año 1980 muestra un patrón muy claro. El descenso en los valores del índice de acuerdo al año de creación de programas, que se observa desde el año 1980, tiene en realidad un origen que se remonta muchísimos años para atrás, aunque para ilustrar mejor los últimos años se decidió enfatizar en los períodos que aquí se grafican.

Esta tendencia a la baja de los valores del Índice de los programas sociales (según los existentes al año 2008), se mantiene durante los dos primeros gobiernos democráticos, llegando a su punto más bajo en el año 1996. A partir de ese momento comienza una rápida

recuperación que se interrumpe en el año 2002, en que nuevamente se observa una fuerte caída del ICB₁₀₀. Finalmente, a partir del año 2005 se visualiza una nueva recuperación, tendencia que se mantiene hasta el momento. Pese a la importante recuperación observada a partir de 1996, es de destacar que el nivel alcanzado en la actualidad es apenas comparable al de 1985.

En síntesis, los programas creados a partir del año 2005 presentan una orientación positiva de cara a la oferta pública en materia de “bienestar social”, sin embargo, a pesar de su crecimiento aún no han alcanzado los valores máximos obtenidos en otros períodos históricos. En este sentido, se debe cuidar un importante equilibrio en el análisis, teniendo en cuenta por un lado las características propias de los programas y por otro el sistema institucional en el que están radicados.

Figura 4.: Evolución de los valores del ICB₁₀₀ de acuerdo al año de creación de los programas



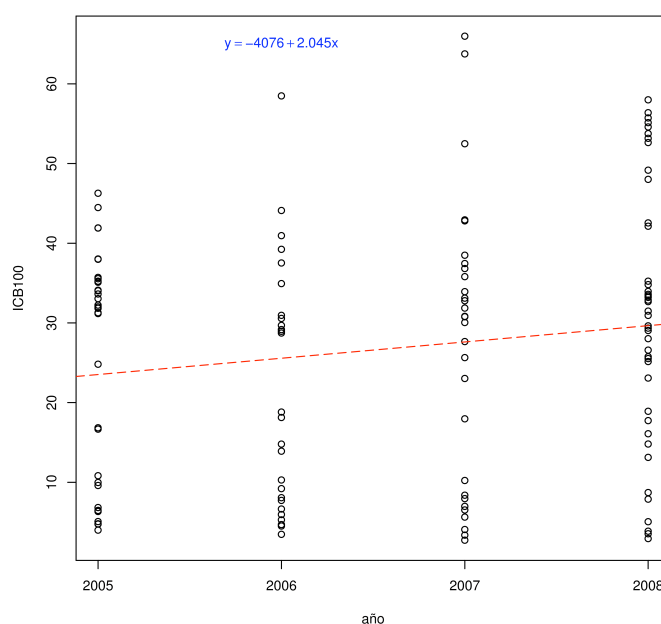
Fuente: Elaboración propia según base de programas nacionales del Observatorio Social de Indicadores y Programas del MIDES. Base de Programas Nacionales relevados en 2008, procesada en Diciembre de 2009 tomando como referencia a Cristar (2009).

Nota. El suavizado se realizó con la función LOWESS de regresión polinomial con pesos locales. Las líneas verticales indican los límites de los distintos períodos de gobierno post – dictatoriales. La tendencia descendente que se observa desde 1980 en este gráfico se continúa en realidad hacia los orígenes del país.

Por otra parte, en la Figura 5 se observa la evolución del ICB₁₀₀ en el último tramo del período del conjunto de datos disponibles, es decir, desde el año 2005 en adelante. Pese a la importante dispersión de los programas respecto a la línea de regresión (que se refleja en la poca significación estadística, $p < 0.10$), se aprecia una tendencia creciente desde el año 2005.

Esto estaría reflejando un cambio en la orientación de las políticas públicas sociales hacia programas con mayores perfiles de aporte al “bienestar social”. De mantenerse la tendencia observada en este último período se podría esperar un incremento de los valores medios de los programas creados, de unos 10 puntos del ICB₁₀₀ por período de gobierno, y por tanto, otros indicadores señalarán mejores índices de integración social en el conjunto de la sociedad.

Figura 5: Valores del ICB₁₀₀ de acuerdo al año de creación del programa



Fuente: Elaboración propia según base de programas nacionales del Observatorio Social de Indicadores y Programas del MIDES. Base de Programas Nacionales relevados en 2008, procesada en Diciembre de 2009 tomando como referencia a Cristar (2009).

Nota. En rojo se muestra la línea de regresión lineal. Se observa una pendiente positiva, marginalmente significativa ($p < 0.10$).

Más allá de estas tendencias observadas existe un factor que es necesario discutir, pese a que por el momento y con la información relevante es imposible de cuantificar. El mismo se refiere a que se está realizando un análisis, una “fotografía”, de los programas existentes al año 2008. El análisis de un período concreto de tiempo puede implicar que si la distribución del período de vida de los programas se encuentra fuertemente asociada al valor de los mismos (medido por ejemplo a partir del ICB₁₀₀), entonces es posible esperar la observación de alguna tendencia a partir de datos instantáneos pese a que no exista una evolución real en los valores medios anuales del índice. Supóngase, por ejemplo, que la duración de los programas es directamente proporcional a su valor, es decir, programas muy valorados tienen una duración máxima. Entonces, los programas que se verían hoy en día creados hace muchísimos años serían aquellos de máximo valor ya que fueron los que lograron sobrevivir

en el tiempo. A medida que se transcurre en el tiempo también subsistirán algunos con valores cada vez menores, lo que desplazará las medidas de tendencia central (media y mediana, por ejemplo) hacia abajo.

Desafortunadamente, como se mencionara, no existe la información necesaria para analizar la distribución del período de vida de los diferentes programas y la existencia del RPS constituye, en este sentido, un avance sumamente importante.

6 CONCLUSIONES

A modo de cierre del ejercicio presentado en este trabajo se puede decir que se destaca la importancia de contar con un índice que refleje y cuantifique la orientación de nuestra matriz de protección a partir de sus dos componentes principales: bienestar e inclusión social. Si bien este análisis aporta insumos relevantes, ameritaría continuar investigando en líneas semejantes, dada la complejidad de la discusión.

Un asunto importante a resaltar es la posibilidad de construir el índice en sí mismo. A partir de la información existente en el RPS fue posible elaborar un instrumento que permite cuantificar el aporte de los distintos programas a la construcción del bienestar.

Sin duda dicho instrumento es totalmente dependiente de los aportes cuantitativos establecidos para sus distintos componentes y por lo tanto de definiciones conceptuales, y sin embargo el solo hecho de explicitarlas en un modelo permite un debate concreto y centrado sobre la pertinencia de estas definiciones.

Desde una perspectiva técnica el índice es, en lo básico, aditivo en los aportes de los distintos entornos (se suman la contribución de los distintos componentes), aunque dentro de algunos entornos la interacción entre dimensiones se encuentra modelada explícitamente (como una penalización debida a la dispersión de esfuerzos de las distintas prestaciones sociales que aquí se incluyen). La complejidad del índice es intermedia y su estandarización deja una referencia clara para los valores obtenidos (el índice va entre 0 y 100).

Una dificultad importante, difícil de soslayar, proviene de la definición un tanto arbitraria y casi siempre pragmática de la unidad de análisis, el programa, producto en cierta forma de carencias en las definiciones del relevamiento, así como de la complejidad de la estructura estatal uruguaya. Resulta claro que el agrupamiento artificial de varios programas reales (típicos) tiene un comportamiento distinto al promedio de los mismos (y evidentemente a su suma), aunque no resulta fácil describir la relación funcional existente. El impacto de la estructura de programas debería por lo tanto constituir una parte importante de investigaciones futuras.

Resulta además importante destacar que el índice se comportó de la forma esperada respecto a los programas con un fuerte componente de bienestar. Si bien esto era en cierta forma predecible, no deja de constituir un relevante importante dado el alto número de variables que contribuyen al índice.

De la comparación de los programas que componen el RPS a través del índice, se observa una considerable dispersión de los valores que en general se mantiene dentro de los organismos públicos ejecutores. Sin embargo, existen diferencias importantes entre las diferentes entidades que llevan a un efecto altamente significativo de los distintos organismos. Es decir, existen instituciones públicas que mayormente cuentan con programas que aportan en forma sustantiva a la construcción de bienestar (de acuerdo a los criterios del índice), mientras que hay otros completamente ajenos a los criterios valorados. Como no se dispone de la información económica relevante es difícil, sino imposible, determinar la eficiencia relativa de los distintos programas, pese a lo que (de poder contar con la información) resultaría sumamente valioso a la hora de planificar políticas públicas de bienestar y asignar recursos por parte del Estado.

En cuanto a los resultados obtenidos, en relación al sistema de protección social, es posible afirmar que Uruguay no abandonó su orientación universalista, aunque se observa cómo la matriz de bienestar comienza a operar orientada a la vulnerabilidad social. Al observar los valores agregados del conjunto de programas, se ve cómo el ensayismo reformista implementado a lo largo de la década del noventa, instaló una propagación de pequeños programas orientados a los sectores más pobres y vulnerables. Al analizarla en su totalidad, cuestiones influyen en la malla de protección social.

Finalmente, una aplicación interesante del índice propuesto se asocia al seguimiento de la evolución de las políticas públicas de bienestar a lo largo del tiempo. De esta forma, en función del registro de los datos disponibles, sería posible observar las tendencias, comparar distintos períodos de gobierno o la incidencia de nuevas ideas en las políticas de bienestar. También sería posible estudiar la distribución de los tiempos de vida de los distintos programas, así como la incidencia del valor del programa (estimado por ejemplo a partir del ICB_{100}) sobre el tiempo de vida del mismo.

En resumen, es posible visualizar análisis cuantitativos sobre las políticas de bienestar a través de la construcción de herramientas empírico conceptuales y específicamente del Índice (ICB_{100}). A través de esta herramienta se pueden comparar diferentes sistemas o conjuntos de programas sociales y discutir las tendencias de la oferta pública en materia de bienestar desde una nueva óptica. En este sentido, el índice propuesto no pretende más que ser otro insumo para quienes diseñan e implementan las políticas sociales, en un momento donde el debate académico y político sobre nuestra matriz de bienestar social ha cobrado relevancia.

BIBLIOGRAFÍA

- Amarante, Verónica, de los Campos, Hugo; Llambí Cecilia, Vigorito, Andrea. 2007. Documento conceptual, sistema de información, DINEM/MIDES.
- Andrenacci, Luciano y Fabian Repetto. 2006. *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana* - ciesu.edu.uy.
<http://www.ciesu.edu.uy/universalismo/Andrenacci.pdf>
- Barba, Carlos. 2007. *Clarioscuros de la reforma social en México y América Latina*, Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad. Vol. XIII No. 39, Mayo / Agosto de 2007.
- Castel, Robert. 1997. *La metamorfosis de la cuestión social*. ed. Paidós, Buenos Aires.
- Castellano, Ernesto. 1996. Uruguay: *Un caso de bienestar de partidos*. Revista Uruguay de Ciencia Política, N° 9. Montevideo: ICP-FCS.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gosta. 1996. Economías globales, nuevas tendencias demográficas y familias en transformación: ¿actual caballo de troya del estado de bienestar?. Traducción Fundación Argentina.
- Filgueira, Fernando. 1998. *El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada* en Brian Roberts. ed.) Ciudadanía y Política Sociales. San José de Costa Rica: FLACSO/SSRC.
- Filgueira, Fernando. 2007. *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*. CEPAL, serie políticas sociales 135. Santiago de Chile.
- Fleury, Sonia y Carlos Molina. 2002. *Modelos de Protección Social*, INDES, Washintong DC.
- Franco, Rolando. 1996. *Los paradigmas de la política social en América Latina*, revista de la CEPAL N° 58, Santiago de Chile.
- Gough, Ian y Wood, Geog. 2004. "Introduction" en Ian Gough y Geof Wood. org) *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martínez Franzoni, Juliana. 2005. REVISTA CENTROAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES, N.º 2. Vol. II, diciembre 2005
- Martínez Franzoni, Juliana 2008. *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en America Central*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. 2008. ISBN: 978-987-1183-93-7
- Midaglia, Carmen. 2000. *Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay*. Ed. CLACSO-Asdi, Argentina.

Midaglia, Carmen. 2007. *Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en Uruguay de las tres últimas décadas*. Mimeo

Midaglia, Carmen; Antía, Florencia; Castillo, Marcelo. 2008. *Repertorio de Políticas Sociales, Informe de la Primera Etapa*; cuaderno Uruguay Social Vol 2, MIDES

Midaglia, Carmen y Castillo, Marcelo, 2009; *Reforma social y sistema de protección: argumentos para la direccionalidad política de las intervenciones públicas*. Mimeo.

Moreno, Luis. 2003. *Ciudadanía, desigualdad social y estado de bienestar*. Documentos de trabajo. CSIC.

Rosanvallon, Pierre. 1995. *La nueva cuestión social*, ed Manantial, Buenos Aires *Seguro Nacional de Salud, beneficiarios 2008*, [Evaluación del SNIS - Presidente Ernesto Murro 31-03-08.ppt](#),

http://www.bps.gub.uy/modelo_SFSCM.asp?p=SistemaSalud-Informacion

Observatorio Social de Programas e Indicadores, página del MIDES,

<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/portal.php>

ANEXO 1

Metodología de cálculo (ICB₁₀₀)

Previo a pasar a explicar la metodología de cálculo del Índice de Construcción de Bienestar importa agradecer la colaboración del Dr. Hugo Naya en los cálculos y análisis realizados, los que se desarrollaron en el lenguaje estadístico “R” (<http://www.R-project.org>).

La matriz de datos consta de 392 programas sociales de nivel nacional con información para el año 2008, información disponible en el RPS a la fecha de elaboración de este informe. Cabe aclarar que debido a la metodología de relevamiento utilizada, los datos obtenidos del Observatorio Social de Programas e Indicadores presentan características de alta variabilidad y dinámica y por lo tanto solo resultan una “fotografía” de ese instante, del momento al que hacen referencia los datos que se analizan.

Sea M la matriz de incidencia (observaciones) codificada en forma numérica, básicamente ceros y unos para las variables dicotómicas. La misma tendrá por dimensiones el número de programas por el número de variables.

Sea ahora el vector w_1 de pesos de las distintas alternativas en las preguntas (columnas de la matriz de incidencia), $w_1 = w_{\text{variable}} * w_{\text{dimensión}} * (1/n_{\text{ítems}})$ donde w_{variable} es un vector con los pesos de los ítems internos a las dimensiones, $w_{\text{dimensión}}$ es un vector con el mismo número de elementos pero con los pesos de cada una de las dimensiones (por lo tanto con valores repetidos para los ítems dentro de la misma dimensión) y $n_{\text{ítems}}$ es un vector de igual número de elementos a los anteriores con el número de ítems en cada dimensión (Tabla 1). 1 es un vector de unos del número de elementos que correspondan a la operación¹⁷.

Los constituyentes del vector w_1 representan la incidencia de las preguntas y sus respuestas alternativas, así como una corrección por el número de posibilidades dentro de cada pregunta (preguntas con mayor número de alternativas no tendrían, en principio, que sumar más). En resumen, esta última operación promedia dentro de la pregunta considerando como 0 los ítems no marcados.

Para considerar el efecto de la participación de un programa en distintas dimensiones dentro de un mismo entorno (visto como algo negativo por la necesidad de distribuir el esfuerzo) es necesario desarrollar la corrección adicional en 3 grupos: 1) entorno “Promoción: integración social”, 2) “Protección: inclusión social” y 3) el resto de los entornos ya que tienen solo una dimensión cada uno. Se consideran ahora los vectores w_{2e1} y w_{2e2} que permiten compensar la distribución del esfuerzo en varios sectores, con la lógica subyacente de que dado un esfuerzo determinado al repartirlo en acciones muy diferentes lleva a la dilución de su efecto. Estos se obtienen a partir de la siguiente expresión: $w_{2e} = 1/\sqrt{(n_{\text{dimensiones}})}$ donde $n_{\text{dimensiones}}$ es el número de dimensiones en los que participa un programa para el entorno e (1 y 2). Recordar que los entornos 3 y 4 solo tienen una dimensión cada uno. El número de elementos en cada uno de estos vectores es igual al número de programas (número de filas en la matriz M_1). Finalmente, a partir de esto se obtiene el índice como:

¹⁷ Se considera la representación matricial de la construcción del índice. Para ello, notamos con \cdot (punto) la operación producto interno (o producto escalar), mientras que usamos $*$ para notar el producto elemento a elemento entre dos vectores del mismo número de elementos. Mientras que la primera devuelve un escalar la segunda devuelve un vector con el mismo número de elementos que los que intervienen en el producto.

$$ICB = (M_{e1} \cdot w_{1e1}) * w_{2e1} + (M_{e2} \cdot w_{1e2}) * w_{2e2} + (M_{e3} \cdot w_{1e3}) + (M_{e4} \cdot w_{1e4})$$

donde el vector ICB contiene los valores del índice para cada uno de los programas (se considera un aporte de cero para los entornos 1 y 2 cuando no tienen ningún ítem seleccionado, es decir $n_{dimensiones}=0$) y las matrices M_{e1} , M_{e2} , M_{e3} y M_{e4} son las submatrices de M1 con las columnas correspondientes a cada entorno.

Finalmente, para estandarizar el índice entre 0 y 100 se calculó el máximo valor posible del ICB, 40.5 bajo algunas simplificaciones, y por lo tanto

$$ICB_{100} = 100 * ICB / 40.5$$

Cabe aclarar que el hecho de recibir al menos un punto (sea este el puntaje más bajo de una categoría) implica que dicho concepto se evalúa positivamente.

ANEXO 2

Glosario de Siglas

ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
BPS	Banco de Previsión Social
BHU	Banco Hipotecario del Uruguay
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MGAP	Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MTD	Ministerio de Turismo y Deporte
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
MI	Ministerio del Interior
MEVIR	Movimiento por la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural
Presidencia y OPP	Presidencia y OPP
UDELAR	Universidad de la República
