

INT-0741



ILPES

0741

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-FNUOD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPALC-FNUOD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

AREA DE PROGRAMAS Y POLITICAS SOCIALES



UNA NUEVA POLITICA SOCIAL PARA EL URUGUAY

Rolando Franco

UNA NUEVA POLITICA SOCIAL PARA EL URUGUAY 1/

Rolando Franco

1/ Presentación realizada en el Seminario Regional Latinoamericano de Planificación Estratégica y Análisis Financiero, realizado en el Ministerio de Educación y Cultura, Montevideo, entre el 7 y el 18 de agosto de 1989.

Se ha dicho que en el Uruguay no hay políticas sociales. Creo que se trata sólo de una manera enfática de llamar la atención sobre un tema preocupante pero, en general, poco atendido. En definitiva, lo que hay son, tal vez, **malas** políticas sociales o, mejor aún, políticas sociales **obsoletas**.

De dónde vienen las políticas sociales uruguayas? Muchas de ellas se remontan al siglo pasado, cuando la preocupación era construir la Nación. Persiguiendo dicho objetivo, la primera política pública se orientó a la educación, entendiendo -con criterio muy moderno- que la escuela era la institución mediante la cual se podían transmitir valores comunes al conjunto de los habitantes contribuyendo así a que se sintiesen ciudadanos y, paralelamente, imponer un mismo idioma, con lo cual se lograría integrar a la nación a los migrantes que, por entonces, llegaban masivamente al país.

Paralelamente, fueron surgiendo políticas sociales "privadas" por las cuales principalmente esos migrantes solucionaron sus problemas de salud, lo que sin duda es una peculiaridad del Uruguay.

Más adelante, la finalidad de muchas de las políticas sociales fue crear clase media, fundamentalmente consolidando procesos de movilidad social vertical. Esto llevó a que bajo el manto de la universalidad, en realidad se diera tratamiento desigual a las personas.

Como también sucedió en otros países, el sistema de seguridad social, por ejemplo, favoreció a quienes fueron capaces de organizarse para defender sus intereses, olvidando a los que

tenían las mayores necesidades y la menor probabilidad de satisfacerlas.

El campo de la vivienda fue también una muestra clara de políticas que -tal vez sin intención- terminaron beneficiando especialmente a las clases medias, fundamentalmente mediante préstamos no reajustables en periodos de elevada inflación.

La prioridad actual es atacar la pobreza. Recuérdese que al comienzo del gobierno democrático la mitad de los nacimientos (42% en Montevideo) se daban en familias que vivían en situación de pobreza, lo que permitía afirmar que las futuras generaciones de uruguayos tendrían carencias notorias derivadas de sus orígenes, del medio en que se dio su desarrollo temprano. Por lo mismo, la tarea del país y sobre todo del Estado debe ser apoyar a ese sector.

Pero se trata de una tarea viable. Uruguay, en este sentido, es un país privilegiado. Habiendo voluntad política, puede plantearse (con una elevada probabilidad de conseguirlo) la consigna de convertirse en el primer país de América Latina "libre de pobreza". A diferencia del resto de las naciones latinoamericanas, ello no constituye una utopía irrealizable sino un objetivo factible de alcanzar en un tiempo razonable.

El desarrollo histórico del país ha hecho que el contingente de población que vive en situación de pobreza sea proporcionalmente pequeño. Asimismo, el lento crecimiento demográfico coadyuva a que sea factible un enfrentamiento exitoso de este problema.

Esas peculiaridades del país se muestran también en la rápida reacción del sector pobre a cambios en la política de sueldos y salarios llevada a cabo en estos años gracias a lo cual

la pobreza disminuyó drásticamente y, con ello, el grupo de quienes nacen en esa situación.

Sin embargo, los pobres crónicos (Katzman 1989) no responden a esos impulsos derivados de la política económica. Para ellos es necesario crear programas sociales específicos, que les permitan romper el círculo vicioso de la pobreza.

Ese objetivo no puede alcanzarse con las políticas sociales que actualmente mantiene el país. No basta, como se ha dicho, hacer "más de lo mismo". Hay que reorientar la política social, porque atacar la pobreza exige la utilización de instrumentos diferentes a los que han caracterizado al welfare state uruguayo.

En esta línea de razonamiento, es posible plantear algunos postulados que nos parecen básicos en cualquier esfuerzo como el mencionado.

Ante todo, hay que reconocer que las acciones sociales superan ampliamente las intervenciones estatales en este campo. Por lo menos habría que considerar la existencia de cuatro subsectores: público, comercial, voluntario e informal (Cf. Bustelo 1988).

Normalmente, cuando se habla de políticas sociales sólo se hace referencia al primero, esto es, a aquellas acciones llevadas a cabo por organismos estatales. En menor medida se considera al sector comercial, de gran importancia en el país, sobre todo porque en los últimos años tiene una sobrevivencia problemática.

No suele prestarse atención, en cambio, a las organizaciones no gubernamentales (sector denominado aquí "voluntario") y que, en ciertas áreas, desarrolla acciones importantes, con recursos diferentes a los del presupuesto público. Al poner de relieve la

necesidad de considerar a las ONG cuando se diseña y pone en práctica la política social no estamos postulando que ellas sean absorbidas o controladas por el Estado. Se pretende, solamente, enfatizar la conveniencia de la coordinación entre instituciones públicas y privadas voluntarias e, incluso, recomendar que el Estado aproveche la capacidad de acción que, en muchos casos, tienen estas últimas.

Un segundo elemento fundamental es reconocer que la universalidad no puede ser el único criterio de diseño de las políticas sociales, siendo necesario en muchas y crecientes ocasiones recurrir al principio de la selectividad, o como lo han designado algunos autores a una discriminación afirmativa (Nathan Glazer, en los sesenta) o positiva.

Además, la universalidad en muchos casos es sólo aparente. Retomando el ejemplo de la educación. Allí puede verse que si bien la enseñanza primaria uruguaya tiene una cobertura casi completa, los problemas de extraedad (rezago escolar) afectan a un importante contingente de niños pobres. La escuela debería proporcionarles la dotación de capital humano adecuada. Sin embargo, no sucede así.

La igualdad no se consigue sólo con "moña y delantal". Pese a que el Uruguay ha alcanzado el objetivo de que no existan maestros sin título -lo que es raro en América Latina- y aplica un procedimiento universalista, mediante el concurso (que excluye los padrinazgos como sucede en otros lugares), para designar los maestros, directores e inspectores, no por ello desaparecen los problemas. "Se llega a una situación aparentemente ideal: nadie puede ser maestro si no tiene título habilitante; entre los que lo poseen deben hacerse concursos para proveer efectivamente los cargos; sólo los que, por el procedimiento que se acaba de describir, se vuelven titulares de los cargos, después de un periodo mínimo de años pueden concursar para inspectores de zona

y así sucesivamente, para inspectores departamentales, regionales y nacionales. En todos los casos, los que concursan lo hacen para una lista, previamente conocida, de cargos vacantes y son ordenados según el puntaje que obtienen en el concurso. Ese ordenamiento tiene el efecto de permitir un llamado para la elección de cargos. Esto significa que, en el acto de la elección, el número uno de la lista elige el cargo vacante que mejor le convenga, con lo que el mismo ya no es más elegible; luego el número dos elige entre los cargos restantes y así sucesivamente, hasta agotar la lista. Este sistema tan elaborado y tan rodeado de garantías tiene obviamente una consecuencia indeseable: los mejores maestros y los mejores directores eligen las mejores escuelas, que son aquéllas que están situadas en zonas al servicio de los estratos medios y medio-altos, ya que una parte de estos últimos y casi todos los originarios de los estratos altos asisten a la enseñanza privada. La consecuencia es que los peores maestros son puestos al servicio de las escuelas situadas en zonas al servicio de los estratos más bajos que son, justamente, las que requerirían un personal docente mejor, para enfrentar las graves dificultades que tienen los alumnos que concurren a ellas" (Solari 1989: 32-33).

Se ha dicho, con razón, que una empresa que asignara a su personal menos calificado para realizar las operaciones productivas más difíciles estaría cometiendo un error que el mismo mercado se encargaría de hacerle pagar (Tedesco 1987). Eso es, en definitiva, lo que hace el sistema educativo cuando coloca a los niños con mayores problemas y dificultades a cargo de los maestros menos preparados.

No basta tampoco con ofrecer un servicio "gratuito", ya que utilizarlo implica costos en uniformes, libros, cuadernos, etc., y costos de oportunidad, como los ingresos que pueden obtenerse realizando actividades diversas, algunas incluso ilegales, que permiten contribuir a la subsistencia familiar.

A la educación preescolar, que resulta fundamental no sólo como preparación para la posterior actividad escolar, sino también para poder compensar otras carencias del hábitat pobre de esos niños, sólo asiste 16,5% de los niños de hogares pobres frente a más del 50% que proceden del estrato superior, para los cuales es menos necesaria, aunque útil.

Por lo demás, el universalismo es perverso en otros planos del mismo sistema educativo, como la Universidad. Cuando se analiza la composición del estudiantado universitario se aprecia que, pese a la liberalidad del sistema vigente en Uruguay (sin *numerus clausus*, sin pruebas de ingreso), la presencia de estudiantes procedentes de sectores obreros (cuanto más de grupos pobres) es irrisoriamente baja. Ello porque el sistema educativo selecciona no solamente por coeficiente de inteligencia y por dedicación al estudio, sino que también lo hace por clase social. Los pobres en muchos lugares ni siquiera acceden a la escuela primaria; los menos pobres abandonan en algún momento del ciclo secundario.

Por el contrario, en la Universidad hay otros estratos sobrerrepresentados. Como ejemplo, puede mencionarse que más del 60 por ciento de quienes ingresan a la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República han cursado toda las etapas previas de la educación en colegios pagos. Sin embargo, al llegar a la Universidad aprovechan la "beca" de matrícula que les otorga el Estado, que es financiada por todos los uruguayos, incluso los más pobres.

Cómo puede hacerse para reorientar las políticas sociales uruguayas? No es fácil. Detrás de la actual estructura del sistema, existen poderosos intereses corporativos que resistirán cualquier cambio y tratarán que las cosas sigan como están.

No es, entonces, políticamente viable llevar a cabo un intento de modificación global del aparato gubernamental prestador de servicios sociales. Pero, es necesario hacer algo y diversos indicios muestran que existen agentes políticos que han comprendido la necesidad de actuar.

En este sentido cabe sugerir la conveniencia de dotar al sistema de políticas sociales de una capacidad de liderazgo de la cual carece. Mientras el sector económico tiene un manejo centralizado con un único timón, no sucede lo mismo en lo social. El Estado uruguayo muestra exceso de autonomías funcionales, que llegan al máximo en casos como la educación.

Debería constituirse un **Ejecutivo social**. El mismo tendría como funciones priorizar, coordinar, asignar recursos, controlar y evaluar los programas que se lleven a cabo. La primera de estas responsabilidades resulta fundamental, por cuanto al establecer prioridades reales, contribuiría a terminar con la situación vigente en que todo es prioritario.

Las prioridades se establecerían superponiendo a las decisiones políticas que se expresan en una asignación diferencial de recursos y en la selección de poblaciones-objetivo, los resultados derivados de estos criterios con los derivados del diagnóstico de la situación social, determinando así las compensaciones que son necesarias para llegar al estado de satisfacción de necesidades deseado.

La coordinación efectuada por este ejecutivo social evitaría la duplicación de atenciones o la falta de cobertura, orientando a las instituciones que prestan servicios sociales, incluso cuando ellas son autónomas (públicas descentralizadas o privadas).

La potestad de asignar recursos es la única manera de dotar realmente a ese ejecutivo social de autoridad para imponerse a las burocracias de la política social. Esto se lograría constituyendo un **Fondo de desarrollo social** (Franco, Cohen y Rufián 1989), que sería administrado por ese ejecutivo. Ya existen fondos de esta naturaleza (con diferentes nombres) en varios países, por lo cual hay experiencias que pueden tenerse en cuenta para su adecuado funcionamiento. Los recursos para el mismo pueden provenir de reasignaciones presupuestales al interior del propio sector social, o del establecimiento de impuestos con ese destino específico, o de fuentes extrapresupuestarias, entre las que cabe considerar tanto la cooperación internacional, como los mecanismos de capitalización de deuda (ver más extensamente Franco, Cohen y Rufián 1989).

La administración del Fondo debería efectuarse mediante una lógica alternativa a la que es propia de las burocracias públicas. Podrían así realizarse concursos de proyectos en aquellos temas que han sido priorizados por el Ejecutivo social. A ellos podrían presentarse tanto organismos públicos (Ministerios, etc.) como privados (organizaciones no gubernamentales, consultoras, empresas), lo que facilitaría una ejecución descentralizada, así como el aprovechamiento de formas alternativas de gestión.

Una vez aceptado un proyecto, el Ejecutivo social pasaría a ejercer su función de control y monitoreo. Así, los futuros desembolsos para la continuidad del proyecto, dependerían de que la entidad ejecutora haya cumplido los compromisos de la fase anterior.

Para un adecuado monitoreo, así como el cumplimiento de la función evaluativa resulta básico el establecimiento de un **Banco de proyectos sociales**. Este proporcionaría información estandarizada sobre los proyectos, con la máxima desagregación,

localizándolos espacialmente y esepficiando la población que atienden. Con ello permitiría monitorear la implementación de los proyectos cuando están en fase de ejecución, así como evaluar el impacto que han alcanzado durante su implementación y después que ella ha finalizado. Así sería posible "aprender de la experiencia".

Evidentemente, en una primera etapa este Ejecutivo tendría un campo de actuación limitado y recursos también escasos, pero su actuación -basada en la lógica de los proyectos y no de los grandes aparatos burocráticos- podría introducir una nueva racionalidad en el manejo de los sectores sociales, para reorientarlos en el sentido de satisfacer las necesidades de los más pobres.

BIBLIOGRAFIA

BUSTELO, E. 1988 "Política social en un contexto de crisis: Será que se puede?", en **Seminario de Alto Nivel Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina**. Santiago, ILPES/IDE Banco Mundial.

COHEN, E. y FRANCO, R. 1988 **Evaluación de Proyectos Sociales**. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

FRANCO, R. 1982 "Las grandes controversias de la política social", en **Desarrollo social en los 80**. Santiago, CEPAL/ILPES/UNICEF.

FRANCO, R. 1989 **Buscando la equidad a través de las políticas sociales**. Santiago, ILPES.

FRANCO, R., COHEN, E. Y RUFIAN, D. 1989 **Autoridad social y programas sociales masivos: Una alternativa para la política social**. San José, OEA/ILPES.

SOLARI, A. E. 1989 "La educación preescolar, básica y media", en OPP/CEPAL/PNUD, **Políticas sociales en Uruguay. Educación y juventud**. Montevideo, Instituto Nacional del Libro.

TEDESCO, J. C. 1987 **El desafío educativo: calidad y democracia**. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

