

Las Políticas Sociales y la fragmentación social

Ec. Daniel Olesker*

1. Introducción

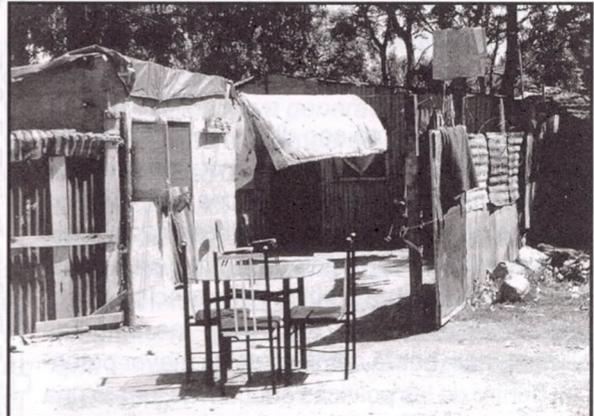
En una economía capitalista, y más aún en un país dependiente, las políticas sociales se diseñan sobre la base del cumplimiento de dos objetivos: *la integración de la sociedad y la amortiguación de las desigualdades propias de las relaciones de producción capitalistas.*

En el primer campo de acción están las políticas de prestación de servicios públicos como ser salud, educación, vivienda, seguridad social, luz, agua, etc. En el segundo terreno están aquellas políticas que tienden a compensar los efectos de la exclusión, como ser las políticas de empleo, el seguro de desempleo, los subsidios de alimentación, la protección a la infancia, etc. Dentro de estas últimas, a su vez, están aquellas que están dirigidas a los sectores de mayor exclusión y que no pueden quedar en el marco del proceso social y económico capitalista.

El proceso social y económico genera un nivel básico de desigualdad y un nivel agravado de exclusión. Por lo tanto, debemos evaluar las políticas sociales como una combinación de políticas de prestación de servicios públicos, de amortiguación de las desigualdades sistémicas y de reducción del impacto de la exclusión.

Al mismo tiempo, las políticas sociales deben ser *diseñadas centralizadamente (más allá de su ejecución descentralizada) y en coordinación y no subordinación a las políticas económicas.* Por ende, rechazamos la concepción que privilegia el enfoque liberal y que ha sido difundido en los documentos sobre políticas sociales de organismos internacionales como el Banco Mundial para los cuales las políticas sociales se definen a partir de dos elementos: *una acción cuasiasistencialista, focalizada y dirigida exclusivamente a los sectores de mayor exclusión y una definición de recursos subordinados a las políticas económicas.*

Los servicios públicos son ante todo eso: públicos, y por ello deber ser prestados con el criterio de universalidad y justicia, ya sea por organismos públicos, ya sea por organismos privados que tengan el carácter de colectivos sin fines de lucro. Esto significa el acceso de todos en iguales condiciones. Son parte de las políticas sociales: *la salud; la educación; la vivienda y los servicios básicos de la vivienda, y la seguridad social.*



3. La amortiguación de la desigualdad sistémica

Las relaciones de producción capitalista se articulan sobre la base de una relación desigual básica entre el capital y el trabajo.

a) Políticas de empleo

A partir de allí la primera política social de este segundo ítem son las políticas de empleo. Dentro de ellas es necesario actuar sobre tres niveles diferentes de problema:

- la cantidad de empleo, es decir que de no mediar políticas activas de empleo que premien con dinero la contratación de trabajo respecto al uso del capital, habrá siempre *una brecha entre crecimiento económico y generación de empleo que provocará un desempleo estructural permanente;*
- la calidad del empleo, en tanto una forma de abaratar el costo del trabajo es la precarización y flexibilización de condiciones de trabajo, por lo cual *son necesarias políticas de regulación de las condiciones de trabajo;*
- finalmente, y como aún a pesar de las políticas anteriores, habrá desempleo en el sistema, son necesarias *políticas de cobertura al desempleo como ser seguro de desempleo, cobertura de quiebra de empresas, etc.*

Por ende la política de empleo no es una política económica sino una política social. En Francia, por ejemplo, el Ministerio del Empleo y la Solidaridad, justamente toma esta concepción y define el tema del empleo dentro de la órbita de las políticas sociales.

b) Políticas alimentarias

En segundo lugar, a partir de esta desigualdad básica que se gesta en el proceso de producción, surgen desigualdades en el ámbito de la distribución de la riqueza y por ende en el acceso al consumo. Una parte de ello se resuelve por la vía de la universalidad de la prestación de servicios públicos, mientras otra parte, ligada a bienes mercantiles, debe resolverse por otras vías. *El Estado debe tener políticas de subsidios que permitan el acceso universal y en igualdad de condiciones a la canasta familiar básica.*

La política de subsidios a la producción de alimentos básicos no es una política productiva, sino una política social. Y no se trata de comedores para los más pobres sino *de una política sistemática (vía subsidios, almacenes públicos nacionales y municipales o la fijación de precios testigo) de los bienes de la canasta familiar.*

c) La política tributaria

En tercer lugar, la política tributaria es también una política social. Más allá de que su objetivo es también recaudar para poder financiar la prestación de los servicios públicos, cuando éstos se hacen por organismos estatales, su diseño incluye aspectos sociales. En ese sentido, *es fundamental que en el sistema tributario predominen los impuestos directos, es decir los impuestos a las riquezas y a los altos ingresos y dentro del IVA, como impuesto al consumo, es fundamental la existencia de tasas diferenciales con exoneraciones para los bienes básicos de la canasta familiar.*

4. La lucha contra la exclusión agravada

Las condiciones de desarrollo capitalista en su fase de globalización liberal, que vivimos desde los 80, en un contexto histórico sustancialmente distinto al vivido con el "Estado de Bienestar", han agravado el carácter excluyente del sistema y han generado procesos de fragmentación social explosivos sobre los que es necesario actuar.

Y allí las políticas no son diferentes a las enunciadas hasta ahora; solamente, deben alcanzar sectores más excluidos. Entonces dentro de las políticas de vivienda, habrá políticas hacia la eliminación de los cantegriles; dentro de las políticas de salud, habrá políticas de atención a sectores más excluidos; dentro de las políticas alimentarias, habrá comedores de mayor potencia; dentro de las políticas educativas, habrá una atención especial a los sectores excluidos

Pero cabe hacer dos observaciones centrales sobre lo erróneo de las tesis de la focalización de las políticas sociales:

- estas políticas *no son sustitutivas de las políticas macrosociales, sino complementarias de ellas*. No se trata de reducir el gasto en la Universidad para aumentar las escuelas de tiempo completo: porque entonces perdemos la perspectiva de integración social y de desigualdad sistémica de la que hablábamos antes;
- en la medida en que se focalizan las políticas sociales, dándoles incluso un marco territorial propio, se aumenta la segregación. *Viviendas juntas en barrios lejanos, con su policlínica, su comedor y hasta su almacén, significan la definitiva exclusión de estos sectores, aún cuando se mejore un poco su calidad de vida, pues finalmente se los consolida como fragmento excluido de la sociedad y su movilidad e integración social desaparece por completo.*



5. Las políticas sociales en Uruguay

Las políticas sociales en esta década han tenido ciertas características comunes en su esencia, más allá de las diversidades instrumentales. Dichas características son:

- *su subordinación a los objetivos en materia de política económica y en particular de equilibrio fiscal*. Es decir: las políticas se definen a partir del monto presupuestal asignado y no éste a partir de las necesidades que implican las políticas a instrumentar;
- el tratamiento de los objetos de la política social (salud, educación, vivienda, minoridad) como mercancías, es decir sobre la base metodológica de un sector más de producción que vende un servicio y cuyas condiciones de compra-venta y su precio los regula el mercado por la ley de oferta y demanda;
- dado el carácter excluyente del modelo en vigor, que ya hemos desarrollado en extensión, *tienden en un nivel de prioridad a focalizarse en los sectores de menores recursos*, con políticas extremadamente específicas;
- al mismo tiempo, en función del marco teórico asumido con respecto al abaratamiento del capital variable, un segundo nivel de prioridad *focaliza las políticas sociales en la clase trabajadora asalariada, en especial en los aspectos vinculados a la salud y la educación*;
- otra característica de las políticas sociales es su "contribución" al proceso de fragmentación social, de quiebre entre los diferentes estratos sociales. En ese sentido, por ejemplo, la política de construcción de núcleos básicos evolutivos, por su forma y por el área geográfica donde son construidos, tiene como objetivo consolidar áreas de hábitat para los sectores más pobres de la sociedad.

En ese sentido las políticas sociales adquieren una dimensión subordinada y sus desarrollos se encuentran condicionados por los objetivos en materia económica, particularmente fiscal. Por ello el escaso nivel de recursos que los gobiernos han destinado al gasto social, apenas superando la cuarta parte de la dotación presupuestal. Y ello ha sido en general así a lo largo de toda la década de los 90. Pero sin embargo, cuando fue necesario poner en marcha políticas de cambio profundo en un marco de adaptabilidad a los objetivos globales del modelo, las restricciones de dinero desaparecieron.

Es el caso de las políticas del Ministerio de Vivienda en la construcción de los núcleos básicos, aunque quizás el ejemplo más formidable de apoyo financiero a una política social que es (o fue: no lo sabemos) sea la reforma educativa.

Es bien claro que si uno analiza las políticas sociales de la década, no todas han respondido a un criterio estricto de liberalización mercantil y de funcionamiento de la lógica del mercado, y ha habido excepciones de las que podemos destacar dos: *la salud y la educación*.

En el primer caso, ha sido la resistencia de las organizaciones de la sociedad (gremios, ciudadanos, etc.) quienes han impedido que se consolidara el proyecto impulsado por el anterior Ministerio, de liberalización plena, transformando el sistema de asistencia médica colectiva en seguros de salud al estilo de las ISAPREs chilenas. Y así como con las empresas públicas el proyecto de desnacionalización (en el que hoy se insiste por otras vías) fracasó por la resistencia social, la mercantilización del sector salud también fracasó (esto más allá de condiciones parciales de mercantilización que hoy existen y que no es el caso analizar aquí en detalle).

Las políticas sociales en general han sido en estos últimos años un bien fácilmente atractivo en los discursos de cualquiera de los organismos de poder diseminados en el mundo y he allí una de las mayores falacias del sistema. En estas latitudes, como ya se ha expuesto anteriormente, son parte del mecanismo envolvente en el sentido de ocultar una dependencia feroz de la implementación del dinero que sobra, luego de haber realizado el reparto, en el que la población trabajadora tiene la parte más pequeña.

De cualquier manera han existido estrategias que dan cuenta de un giro en este sentido. Así, podemos citar el tema de la educación: es bien interesante entender la lógica en este caso ya que el mismo *adquiere una tonalidad diferencial con respecto al resto de las políticas sociales*. No se puede desconocer la fuerte inversión que se ha hecho en esta década en el presupuesto educativo, independientemente de la valoración de la composición del mismo. Es por ello que deberíamos analizar el porqué de esta traslación de montos hacia este sector y el fuerte endeudamiento externo adquirido para tal fin.

El tema educativo ha sido en esta década la llave maestra de la consolidación del sistema, como lo ha sido obviamente en el recorrido histórico de la humanidad, pero aquí tiene un detalle

que lo expone como único estadio que contiene una fuerte concepción humanista y haber sido la moneda de cambio ante una serie de demandas por cierto masivas de la sociedad.

Entonces debemos pensar que si se le otorga a la educación una importancia estratégica es porque el sistema *utiliza a la educación como soporte de la estratificación ya generada*. Podríamos decir entonces que es tiempo de legitimaciones. De legitimaciones que deben surgir ya desde el inicio del ser político. Es el hombre, *desde la primaria que debe aceptar y entender que su statu quo es prácticamente inamovible, que debe ingresar en el sistema para adaptarse al medio que le ha tocado vivir, aceptando acriticamente el lugar que la sociedad le ha asignado y las normas de disciplina*.

Tan necesario se torna esto, que la andanada masificadora de base ancha pasa a ser la premisa. En esta suerte de democratización formal se crea una expectativa positiva y se nubla la posibilidad de adentrarnos en los contenidos que la institucionalidad presenta. Pues a tiempo ya de evaluar algunos resultados, ellos nos dan que la premisa fue concretada. Se introdujo la idea de *tiempo pedagógico*, pero en realidad debería llamársele un *tiempo de contención, de control social*, que refiere a una ingeniería también social, donde la composición de los hogares se ha modificado y la estructura laboral también, como ya se ha visto.

Al final del proceso no todo ello se ha sostenido, los rubros han sido retaceados y lo que se logró fue una estructura muy aparatosa vaciada de contenidos educativos y sustentada en contenidos de fragmentación social.

Podríamos plantear también esto en el marco del aprendizaje secundario. Jurídicamente la educación es obligatoria hasta el ciclo básico, por lo tanto el Estado debería garantizar esta cobertura en el mismo sentido de la primaria, a sabiendas de lo que significan los adolescentes en una sociedad: seres capaces de desestructurar la lógica sistémica. Por eso es necesario *tenerlos encapsulados bastante tiempo en lugares que se presuponen aptos para su contención y formación*: es ese el sentido del término.

Como esta tarea escapa al acto pedagógico, se implementaron cursos de sensibilización que consistían en un curso de adaptación hacia las reeditadas relaciones de dependencia. Pero si seguimos ahondando en la pirámide social, con respecto a la educación la oferta que se desprende

en la enseñanza pública para la especialización en carreras no cuenta con todo el peso estatal. Se han abierto otras posibilidades dentro de lo privado.

Aquí tendríamos que diferenciar dos espacios por lo menos. Para la población que tiene una necesidad económica imperiosa y que ha pasado el ciclo básico de base ancha con las características de disciplinamiento a la que hacíamos referencia, la oferta siguiente es corta y de mala calidad. Esto es así en función de las concepciones de la distribución del trabajo y fragmentación social en un marco de saberes institucionales que los pone aptos al mismo tiempo para la polifuncionalidad y el disciplinamiento, que los lleva a introducirse en una lógica mercantil de flexibilización laboral y al mismo tiempo coarta la búsqueda de creativities, acciones colectivas y defensas sindicales. *Aquí se da todo el peso político y financiero de la educación pública.*

La otra es que quien pertenezca a una clase social acomodada accederá a lugares donde la decisión y no la disciplina es la base y donde el conocimiento se profundiza. Pero a diferencia del grupo anterior en lugar de masificación asistimos a la elitización de ese conocimiento. Y por ello el incremento de la inversión en educación básica se transforma en restricciones presupuestarias para la educación superior y el estímulo a las universidades privadas.

Es decir que la fragmentación de la sociedad se expresa en el plano educativo con una enseñanza masiva hasta el fin del ciclo básico de secundaria y una enseñanza elitizada de allí en adelante con un peso sustancial de lo privado sobre lo público. Por todo ello es que evaluamos el proceso educativo global en los 90, tanto el llamado «Reforma» como el resto de las políticas educativas, como parte indisoluble del modelo LACE (liberalizador, aperturista, concentrador, excluyente) en tanto mantiene y afianza la fragmentación social y por ende las diferencias de clase, en consonancia con las políticas de salud, vivienda y urbanización del país.

7. Algunas reflexiones sobre la situación actual

a. En el Uruguay existe un gasto social muy bajo. Si excluimos las prestaciones a pasivos de la seguridad social que son la devolución de su ahorro (o el de su generación), *el gasto social en salud, educación, vivienda, empleo, minoridad, alimentación entre otros, orilla el 8% del PBI*, es decir un orden de 1.600 millones de dólares, lo que equivale aproximadamente a 500 dólares por persona y por año, *lo que es una cifra sustancialmente baja.*

b. Al mismo tiempo creemos que *las políticas sociales están subordinadas por la política económica* y ello ha sido muy claro en las discusiones de la comisión multisectorial de salud, en la que avances muy importantes, logrados en debate con las autoridades de salud pública, eran vetados por el Ministerio de Economía. En esa misma dirección fue el debate sobre las políticas de capacitación y tantas otras de los últimos años en que el punto de partida *no fueron las necesidades sociales sino los recursos económicos que se determinaban para esas políticas* y las necesidades debían ajustarse a esos recursos.

c. Finalmente, los escasos recursos que hoy se destinan a las políticas sociales *están diseñados sobre la base del gasto focalizado, perdiendo la perspectiva de la integralidad* y de alguna manera dejando un sector medio y medio bajo de ingresos al desamparo de la prestación de servicios públicos y sociales.

d. *Las políticas sociales han contribuido en la década liberal del Uruguay de los 90 a convalidar fuertemente el modelo excluyente*, en la medida que no han actuado sobre los factores de estructura (y por ende crece el desempleo estructural y el déficit de vivienda en sectores medios y medio-bajos, entre otras consecuencias), mientras que en los sectores más pobres se consolida una fragmentación excluyente separándolos de cualquier mecanismo de integración a la sociedad.