

www.librevista.com

Nº 23, dic 2005

x José Miguel Busquets

La política social en el gobierno de Tabaré

El primero de marzo de 2005, el Dr. Tabaré Vazquez asumió la Presidencia de la República. La llegada al gobierno significó el primer gran cambio de elites gobernantes, en el Uruguay, desde el final de la dictadura, en 1984. Hasta entonces, el Encuentro Progresista- Frente Amplio-Nueva Mayoría fue el único de los grandes partidos uruguayos que siempre estuvo en la oposición, a nivel nacional. El cambio en los cuadros dirigentes a nivel nacional, promovido por esta nueva opción de centro-izquierda, ha sido muy profundo.

Siendo el Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría una organización comprometida con la cuestión social, cabe preguntarse si su victoria y la sustitución de elites que ha promovido, implica una alteración significativa o estructural en el rumbo de la política social.

La primera parte de este artículo trata de indagar sobre la política social del Estado Social uruguayo con anterioridad a este nuevo gobierno. Seguidamente, damos cuenta de la situación social que el nuevo gobierno deberá atender. Luego, analizamos los lineamientos estratégicos o los rumbos en materia social del nuevo gobierno, tomando en cuenta los anuncios realizados en los primeros tres meses de gestión. Finalmente, damos cuenta de la respuesta a la pregunta que motivara este artículo.

La política social del Estado Social en el Uruguay.

Nuestra mirada sobre el Estado de Bienestar, se afirma en el aporte de la segunda generación de comparativistas sobre las políticas sociales del Estado que permitió entenderlas más allá del volumen del gasto.

Las diferencias en cuanto a modelos de desarrollo y en cuanto a las coaliciones políticas y de clase tienen como resultado en la literatura tres tipos de regímenes de bienestar: el liberal orientado a la gente pobre, el corporativista a los trabajadores y el socialdemócrata a los ciudadanos.

En tal sentido los regímenes de bienestar suponen soluciones políticas al desafío de conciliar las demandas a menudo conflictivas entre los requerimientos del mercado libre y el bienestar de individuos y comunidades. Un elemento central de este conflicto es el factor empleo desde que los empresarios temen que las prestaciones del Estado Social puedan disminuir la dependencia respecto del mercado, sustituyendo la necesidad de trabajar a cambio de remuneración monetaria.

En relación a la etapa de construcción histórica del Estado Social en el Uruguay, que se desarrolló en la primera mitad del siglo XX, podemos hablar de una variante del modelo corporativista-estratificado de bienestar.

Recientemente en los países de América Latina durante las décadas de 1980 y 1990 se vivió una ola de reformas económicas que apuntaron a reducir el papel directo del Estado en la economía y a desregular los mercados, incluyendo el mercado de empleo.

Sin embargo, la dirección de los cambios en todos los países no fue igual; mientras en Chile se avanzó hacia un modelo liberal de prestaciones sociales, en Uruguay se permaneció más cerca del tipo corporativo-estratificado.

Esto supone que el Uruguay tiene un legado histórico donde la política social del Estado ha estado fundamentalmente orientada a proporcionar beneficios según la inserción en el mercado de empleo.

O, de otra manera, el bienestar se alcanza a través de una combinación de estrategias individuales y universalistas, aunque mediante una provisión de tipo estratificada a cargo del Estado.

Asimismo, en Uruguay existe también una red de ONGs que integran la protección social informal de forma importante y con una larga tradición pero que se ha incrementado en los últimos años. Los niños y los adultos mayores son los principales grupos vulnerables en los que focalizan sus coberturas.

Nuestro régimen de bienestar está integrado en sus pilares fundamentales por un sistema de seguridad social, que es identificable en la trayectoria del régimen de bienestar corporativo, transformándose después de la reforma de 1996 en un régimen de bienestar corporativo parcialmente privatizado; un sistema educativo que puede clasificarse como socialdemócrata y una política de salud, que es una mezcla entre el régimen liberal y el corporativo.

Ahora, si observamos el gasto público social podemos afirmar que sus principales componentes son los gastos en seguridad y asistencia social, que alcanzaron en el año 2003 al 61,6 % de total. Los rubros educación, salud y otros se dividen el 38,4 % restante.

En tal sentido la íntima dependencia en los sistemas estatales de bienestar corporativo respecto del empleo formal y las dificultades fiscales asociadas a un ciclo de políticas económicas, demostraron ser el talón de Aquiles para enfrentar el creciente desempleo, la inseguridad laboral y la situación de pobreza crónica, fundamentalmente infantil.

La situación social que enfrenta el nuevo gobierno: la coyuntura y la estructura.

En el 2004, el número de pobres -medido por el método del ingreso- se incrementó por quinto año consecutivo, aunque el ritmo de aumento fue menor. La cantidad de personas pobres era de 870 mil en promedio el año pasado, lo que significa un 32,1 % de la población del país. Entre niños y adolescentes tenemos, según este método, 380 mil personas en situación de pobreza.

En tanto el aumento del número de personas en situación de indigencia o pobreza extrema fue mayor. La suba entre el 2003 y el 2004 fue de 2,8 % al 4 %, lo que significa que el año pasado había 108.200 indigentes en las zonas urbanas. De ellos, 60 mil personas eran menores de 18 años.

La medición por el método del ingreso no considera aspectos estructurales de los hogares para clasificarlos entre pobres y no pobres. Por tal razón se puede complementar con la información sobre las necesidades básicas insatisfechas de los hogares.

Si combinamos ambos métodos resulta que el incremento de la pobreza en los últimos años se concentró en los denominados pobres recientes, que son los que tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza pero logran satisfacer sus necesidades básicas. En 2004, el 22 % de la población urbana estaba en esta situación mientras que en 2001 había un 10 % de la población. En cambio, las personas con ingresos por debajo de la línea de pobreza y con necesidades básicas insatisfechas (pobres crónicos) apenas se modificó de 9 a 10 % entre el 2001 y el 2004. Finalmente, el año pasado el 3 % de las personas percibía un ingreso superior a la línea de pobreza aunque no cubría las necesidades básicas (pobres inerciales). La evolución de los diferentes tipos de pobreza es consistente con la caída por cuatro años consecutivos del PBI y con un desempleo que alcanzó *records* históricos.

A la evolución de la pobreza en los últimos años debe agregarse la persistencia de tendencias de carácter estructural que nos hablan del fenómeno de infantilización de la pobreza y, más recientemente, de la asociación entre la pobreza urbana y la segregación residencial (más de 300 mil uruguayos viven en asentamientos en su mayoría en la periferia), la segmentación laboral y en los servicios sociales.

Los rumbos en política social del nuevo gobierno.

El rumbo de la política social del nuevo gobierno lo analizaremos tratando de observar la orientación de las reformas enunciadas por el gobierno y la política que se compromete a implementar. A tales efectos, hemos considerado las cinco grandes arenas de

la política social en el sistema de protección social formal a saber: Seguridad Social y Asistencia Social, Educación, Salud, Relaciones Laborales y Vivienda. Finalmente, damos cuenta del tema del gasto público social y de su financiamiento.

En lo que respecta a la **seguridad social** se pone el énfasis por parte del equipo económico de gobierno en completar la reforma estructural a la seguridad social con las reformas no estructurales pendientes en las Cajas paraestatales Policial, Militar y Bancaria.

Asimismo, el mismo equipo plantea rediscutir los parámetros del sistema en su conjunto de modo de mejorar su eficiencia. Concretamente, el gobierno está pensando en ajustes en la edad de jubilación y la reducción de los años de aporte al sistema.

Por su parte, el Director del BPS Ernesto Murro comenzó su gestión como Presidente del Banco de Previsión Social proponiendo y logrando aprobar dos medidas de ajuste. Una, la rebaja de las comisiones que se cobra a los trabajadores de República AFAP y dos, la transferencia a las administradoras de fondos previsionales de los costos de recaudación de aportes. Asimismo, se ha pronunciado en el sentido de realizar una reforma estructural que permita crear un nuevo sistema mixto, donde todas las personas estén incluidas. A modo de ejemplo, ha planteado las cuentas individuales de capitalización colectiva, y pasar de un sistema de financiamiento por aportes a un financiamiento fiscal.

Asimismo, el Poder Ejecutivo a través de la OPP creó una Comisión Sectorial sobre Seguridad Social que está integrada por cinco organismos del Estado: los Ministerios de Desarrollo Social, Trabajo y Economía, el BPS y la OPP y un plenario en el que están desde las AFAPs hasta los representantes de trabajadores, jubilados y empresarios. La Comisión Sectorial tiene en agenda los problemas de la cobertura, su calidad, institucionalidad y financiamiento.

En materia de asistencia social, el gobierno creó por ley 17.866 del 28 de marzo el Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Al MDS se incorpora el Instituto Nacional de la Juventud, el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer mientras que el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay se relacionará con el Poder Ejecutivo a través de este Ministerio. A las Direcciones anteriores se le agregan la Dirección de Políticas Sociales, la de Desarrollo Ciudadano, la de Evaluación de Programas y la de Coordinación Territorial.

A lo anterior se agrega dentro de la órbita del Ministerio el Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo, con financiamiento externo, que anteriormente estaba ubicado en la Secretaría de la Presidencia de la República. Este programa también estaría siendo rediseñado y renegociado con el Banco Interamericano de Desarrollo con los objetivos de centrar la acción en un menor número de proyectos y que los mismos tengan un impacto más relevante en lo estructural.

Las dos competencias fundamentales del Ministerio que fija la ley son la coordinación intersectorial en el área social y la implementación de los Programas de Atención a la Emergencia Social. En relación a esta última competencia, el Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social (PANES) se creó por la ley 17.869 del 20 de mayo teniendo entre sus componentes: el Ingreso Ciudadano, el Plan Alimentario Nacional, el Programa de Emergencia Sanitaria, el Programa de Educación en Contextos Críticos, el

Programa Empleo Transitorio, el de Asentamientos Precarios y Pensiones y el Programa de Alojamiento a las Personas en situación de Calle.

El Plan tendrá una vigencia de dos años y ha sido formulado según un criterio de acceso focalizado en los hogares en situación de indigencia o cercanos a ella. Asimismo, estipula el cumplimiento de contrapartidas tales como la inscripción y asistencia regular de los menores al sistema educativo formal, los controles médicos periódicos de niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas y la participación comunitaria entre otras.

Los distintos programas utilizan una diversidad de modalidades para operar que van desde la prestación monetaria directa en el caso del Ingreso Ciudadano, pasando por la provisión de bienes como en el Plan Alimentario Nacional y la provisión de servicios, en los casos del Programa de Emergencia Sanitaria, el de Educación de Contextos Críticos y los de Asentamientos y el de Alojamiento a las personas en situación de Calle.

En el pilar de la **salud**, donde los impulsos liberales y reformistas no lograron concretar ninguna reforma estructural en los últimos veinte años y donde la inestabilidad de los elencos fue relevante, el gobierno anuncia que implementará una reforma estructural. La reforma estaría orientada a conformar un sistema nacional integrado de salud, el que tiene como ejes más salientes los cambios en el modelo de atención, en el sistema de gasto y financiamiento y en el modelo de gestión.

En lo que tiene que ver con el modelo de atención se plantea que la misma privilegie la prevención y la promoción dentro de una estrategia de Atención Primaria de la Salud con énfasis especial en el primer nivel de atención. En lo relativo al sistema de gasto y financiamiento, se propone asegurar una cobertura universal, equitativa y solidaria a través de un Seguro Nacional de Salud.

A estos efectos se creará un Fondo Público que recibiría el aporte del Estado, de los hogares y de las empresas, realizando dicho aporte los usuarios según el ingreso. En tanto, las Instituciones Privadas Integrales sin fines de lucro recibirán su financiamiento según el riesgo y la persona de acuerdo al nivel de atención.

Finalmente, en el modelo de gestión se afirma la necesidad de asegurar la coordinación y complementariedad de servicios en todos los niveles, la profesionalidad, la transparencia y la honestidad en la conducción de los mismos, y la participación de los involucrados.

El nuevo equipo de gobierno de la **educación** se propone formular una nueva ley de educación que llevaría dos o tres años. Asimismo, buscará restituir el valor de la Coordinadora de la Enseñanza y formulará un rediseño institucional orientado a integrar en un único organismo a los diversos institutos de formación docente e incluirá a los organismos que tienen financiamiento externo (Mecaep y Memfod) en los Consejos de Primaria y Secundaria o en el propio Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública.

En relación con el Programa de Educación en Contexto Crítico incluido en el PANES, además del reforzamiento de las experiencias de escuelas de tiempo completo y contexto crítico, se plantea crear el cargo de maestro comunitario. A lo anterior se agrega el

avance en la universalización de la educación inicial y del ciclo básico, como la potencialización de la educación técnico profesional.

En materia presupuestal tiene como meta al final del quinquenio alcanzar un porcentaje cercano a la media regional que es 4,5 %.

En el pilar de las **relaciones laborales**, el nuevo gobierno retoma la modalidad tradicional de intermediación de intereses basada en los Consejos de Salarios. Este tipo de intermediación neo-corporativista nació con una ley del 12 de noviembre de 1943, se restauró con el advenimiento de la democracia entre 1985 y 1989, en el gobierno del Dr. Julio María Sanguinetti, y finalmente se dejó de practicar en 1990, durante el gobierno del Dr. Luis Alberto Lacalle.

La intermediación de intereses en el marco de las relaciones laborales ha sido perfectamente compatible con el diseño pluralista y liberal dominante del sistema político uruguayo y asimismo con la economía de mercado. Esta modalidad de intermediación de intereses implica dejar que la política intervenga a través de una vía institucionalizada en el funcionamiento del mercado de empleo, siendo que el tipo de política funcional a esta modalidad es aquella política que privilegia la composición al conflicto de intereses como en el caso de la intermediación pluralista liberal pura. Una importante novedad que se agrega en este pilar es la convocatoria a un Consejo Superior de Salarios Rurales.

Asimismo, recientemente y en línea con lo anterior, el Presidente Tabaré Vázquez, junto a los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Finanzas, convocaron a los representantes de los trabajadores y de los empresarios a dialogar con vistas a conformar un Compromiso Nacional por el Empleo, los Ingresos y las Responsabilidades. El Gobierno planteó crear comisiones en siete ámbitos: políticas macroeconómicas, empleo, legislación laboral, reforma tributaria, prioridades del gasto público, clima de inversión e inserción internacional.

Finalmente, el gobierno mandó al Parlamento un proyecto de ley de Negociación Colectiva, que resultó del trabajo de la Comisión Tripartita instalada en enero pasado.

El principal lineamiento en materia de **vivienda** consistiría en realojar en viviendas y edificios ubicados en los barrios céntricos de Montevideo y del interior del país, que disponen de infraestructura y servicios básicos, a familias que viven en asentamientos precarios. En la capital, la idea es reubicar a esa población en las zonas de Cordón, Goes, Unión, La Figurita y Ciudad Vieja, donde existen fincas abandonadas o semiocupadas. Lo mismo se haría en el Interior del país.

Finalmente, el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, un programa con financiamiento externo, pasó de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente donde estaría siendo rediseñado en consonancia con la nueva política de vivienda.

En las últimas dos décadas hemos avanzado en el conocimiento sobre el **gasto público** en políticas sociales. Sin embargo, sólo la inminencia del nuevo ciclo político en el país puso en la agenda de investigación la necesidad de estudiar en mayor profundidad el **financiamiento** de la política social.

En lo que respecta al gasto público en materia social la novedad en los rumbos, como ya se ha anunciado, podría estar más en la reasignación del gasto que en el aumento de su volumen. Cabe recordar que el gasto público social en Uruguay es el más alto de América Latina, en proporción a su PBI.

Las prioridades en materia de gasto público la tendrían según el gobierno, el PANES y los gastos sociales, particularmente en la educación. Por lo que reviste especial importancia la proyectada reforma tributaria, que estaría orientada por los criterios de eficiencia, coherencia y justicia. En relación a la justicia, se plantea introducir el impuesto a la renta de las personas físicas, lo que traería aparejada la mayor participación de la imposición directa a efectos de distribuir más equitativamente la carga tributaria. Esta introducción será gradual y en la medida que se genere espacio fiscal para ello.

Conclusiones.

La pregunta que buscamos responder es si el rumbo de la política social del nuevo gobierno es significativa o estructuralmente diferente de la política social anterior. Pero, para poder responder esta pregunta es necesario contestar primero la interrogante sobre cuál fue la política social en el Estado Social en el Uruguay.

Al respecto puede decirse que la política social del Estado Social del Uruguay tuvo, fundamentalmente, características de un régimen de bienestar corporativista-estratificado, en el que, mientras que la política de seguridad social era característica del régimen corporativista, la de educación pertenecía al tipo socialdemócrata y la de salud, resultaba de un *mix* liberal y corporativo. En el ciclo de las reformas liberales, mientras que en Chile se avanzó hacia un modelo liberal de prestaciones sociales, en Uruguay se permaneció más cerca del tipo corporativo-estratificado.

En segundo lugar, se requiere responder la pregunta sobre cuál es la situación social que hereda el nuevo gobierno. En el terreno coyuntural apreciamos que la situación social evidencia un aumento de los niveles de pobreza, indigencia y desempleo. En el plano estructural la situación social evidencia la persistencia de la infantilización de la pobreza, la segregación residencial y la segmentación laboral y de los servicios.

Finalmente, es necesario contestar la interrogante sobre qué tipo de cambios se propone implementar o está implementando el nuevo gobierno.

En el plano de la seguridad social, mientras que el equipo económico está pensando en la eficiencia del sistema, de forma de aumentar el peso relativo de las demás políticas sociales, el nuevo Presidente del BPS plantea la posibilidad de estudiar una nueva reforma estructural del sistema. Sin embargo, habría acuerdo en ajustar las edades de jubilación y en bajar los años de aportes jubilatorios. Por su parte, la OPP creó una Comisión Sectorial con participación estatal y de la sociedad civil para discutir sobre el tema y están agendadas las reformas no estructurales de las Cajas paraestatales Policial, Militar y Bancaria.

En relación a la Asistencia Social, la implementación del PANES tiene mucho de continuidad con las políticas sociales liberales que también han caracterizado al Estado Social en el Uruguay. Sin embargo, el desafío está en la integralidad de los programas que involucra, en la coordinación y en la evaluación de la política social que están en los

cometidos del nuevo Ministerio de Desarrollo Social y que son sin duda capítulos pendientes para un nuevo Estado.

En el pilar de la política de salud, la propuesta es claramente un cambio estructural que no sólo afecta el modelo de atención y de gestión, sino al modelo de financiamiento. Esta reforma supondría desplazarse en un camino de afirmación de un régimen socialdemócrata de salud.

En cuanto a la educación no se estaría hablando de una reforma estructural, sino de algunos ajustes orientados al reforzamiento de la educación pública en un escenario de mayor participación y de aumento del gasto teniendo como meta el 4,5 % que es la media regional.

En materia de relaciones laborales, la reimplantación de los Consejos de Salarios, su existencia en el ámbito rural y el llamado a un Compromiso Nacional, recuperan y fortalecen una tradición que se diluyó al influjo de los énfasis liberales que pregonaban la salida de la política de la conformación del mercado de empleo.

Por su parte, la política de vivienda aparece orientada a responder a la situación del aumento de los asentamientos, pero reconociendo la importancia de atender al fenómeno estructural de la segregación residencial.

Todos los programas sociales de cooperación con fondos externos han sido o bien serían ubicados en marcos institucionales que permiten mejorar la Rendición de Cuentas.

En el plano institucional, mientras el PANES se está implementando en una estructura recientemente creada, la reforma de la salud deberá ser implementada en una arena densamente poblada por actores corporativos fuertes donde los intentos liberales fracasaron. Mientras que la reforma de la salud parece tener ya dibujada una estrategia de corto y mediano plazo y cuenta con menores ansiedades en la opinión pública, el MDS tiene el desafío de construir una hoja de ruta que permita transformar la experiencia del PANES en un esfuerzo institucional que fortalezca la tan proclamada coordinación de las políticas sociales, para lo cual este Plan no debería absorber completamente al Ministerio.

Por último, una reforma estructural de suma importancia es la reforma tributaria, porque no importa sólo el volumen del gasto sino quién lo paga.

En síntesis, los rumbos de la política social del gobierno de Tabaré Vázquez presentan diferencias estructurales en el área de la salud y en el financiamiento de la política social con la reforma tributaria. Sin embargo, en la política de educación y en las relaciones laborales retoma y refuerza una tradición socialdemócrata de énfasis en la educación pública y de mayor intervención de la política en el mercado de empleo. Por su parte, la política de vivienda, al igual que las otras políticas apuntan a construir una nueva estructura de oportunidades que permita hacer crecer el capital social.

De todas maneras, la política de las políticas sociales tiene la última palabra para proponer una ciudadanía diversa y activa, y constituye un desafío importante para el nuevo gobierno de centro-izquierda.

VOLVER <<<