

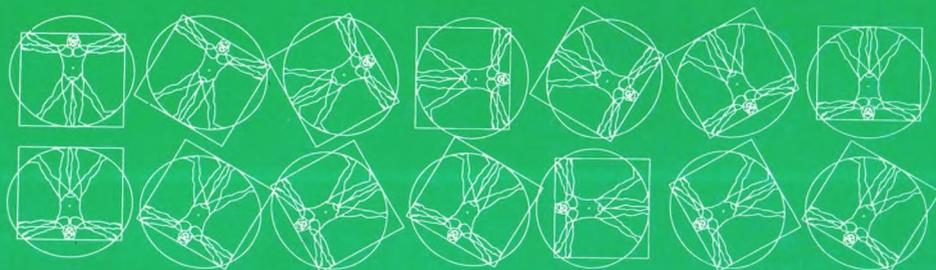
UNIVERSIDAD CATOLICA DEL URUGUAY

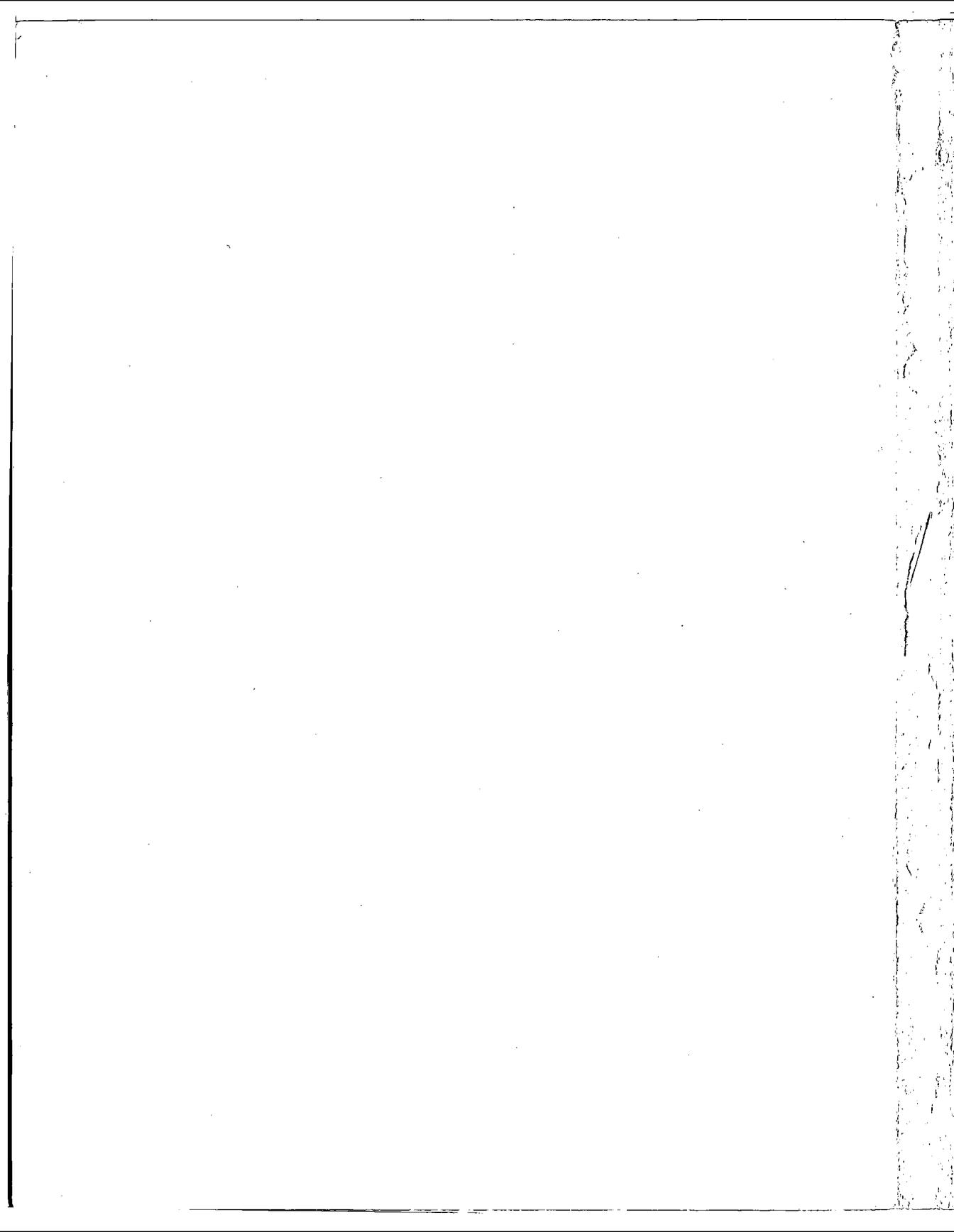
PRISMA

POLITICAS
SOCIALES

3

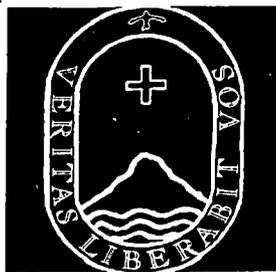
1994





PRISMA

Nº 3 - Diciembre de 1994



**UNIVERSIDAD
CATOLICA DEL
URUGUAY
DAMASO A.
LARRAÑAGA**

PRISMA

Director: José Arocena

Secretaría de Redacción: María Cristina Dutto

Consejo Editor: César Aguiar
Luciano Alvarez
Carlos de Cores
Susana Monreal
Antonio Ocaña
Pedro Ravela

Producción gráfica: Raúl Martínez

Universidad Católica del Uruguay
"Dámaso Antonio Larrañaga"
Av. 8 de Octubre 2738
11600 Montevideo
teléfono 47 27 17, fax 47 03 23

Impreso en TECNOGRAF
Asunción 1478 tel. 94 73 97

Depósito legal 293.201/94

ISSN 0797 - 8057

Contenido

Presentación _____ 5

TEMA CENTRAL

Políticas sociales

La matriz moral y cívica de las políticas sociales
entrevista con Carlos Pareja 9

Políticas sociales desde la sociedad civil
por José Arocena 21

Los utilitaristas, los principistas y la justicia social
por José Miguel Busquets 37

La infancia en el Uruguay
por Cecilia Zaffaroni 49

Los consensos sobre la educación inicial
por Renato Operti 63

Políticas sociales: crítica y propuesta
por Bernarda Monestier 87

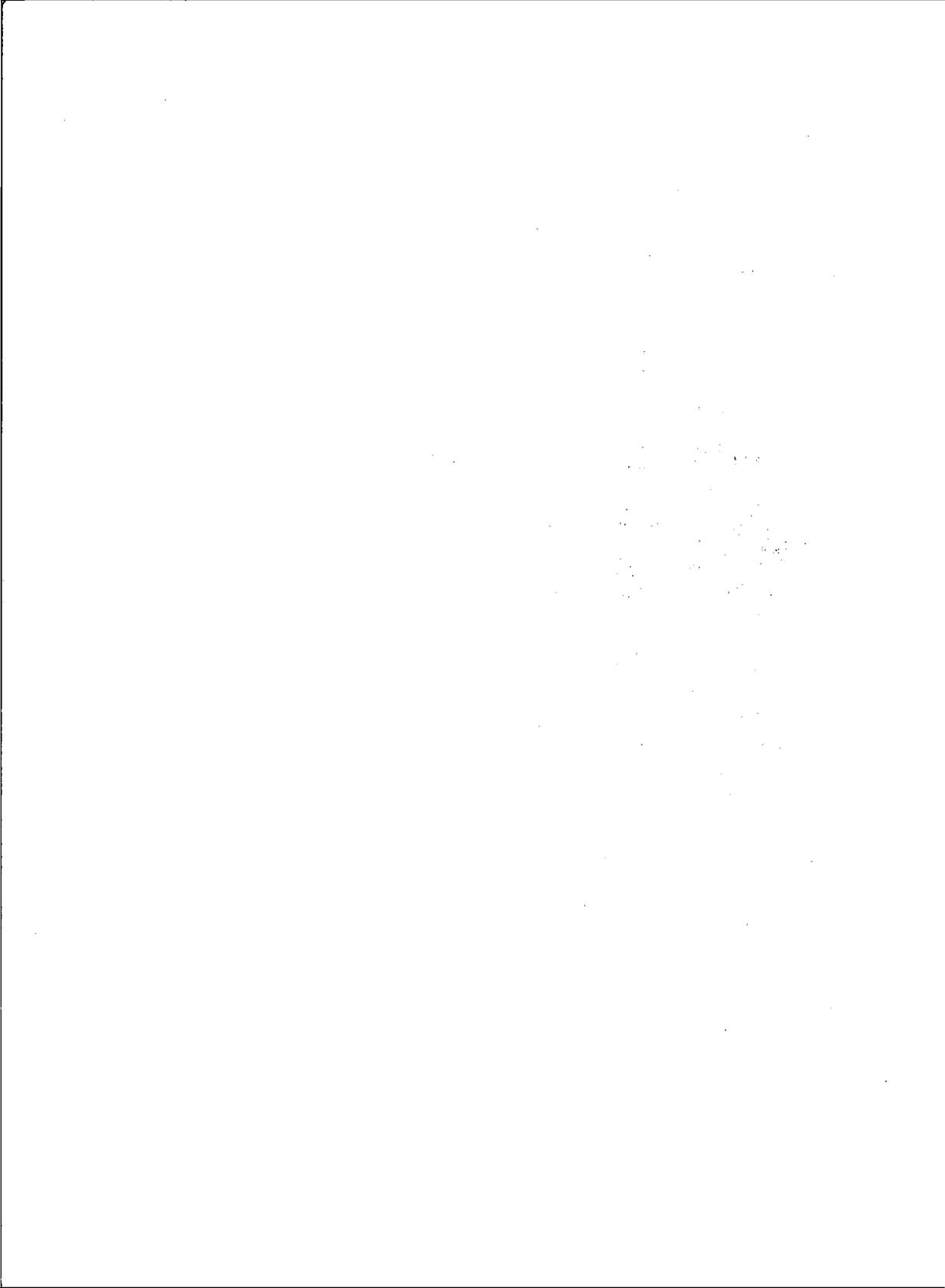
La tercera edad autoválida y dependiente en el contexto
sociofamiliar urbano
por Lila Bezrukov de Villalba 100

Cultura y libertad
por Héctor Gros Espiell 121

Temas Centrales de *Prisma*:

Nº 1, *Sistema de enseñanza superior y desarrollo*

Nº 2, *Ética y comunicación social*

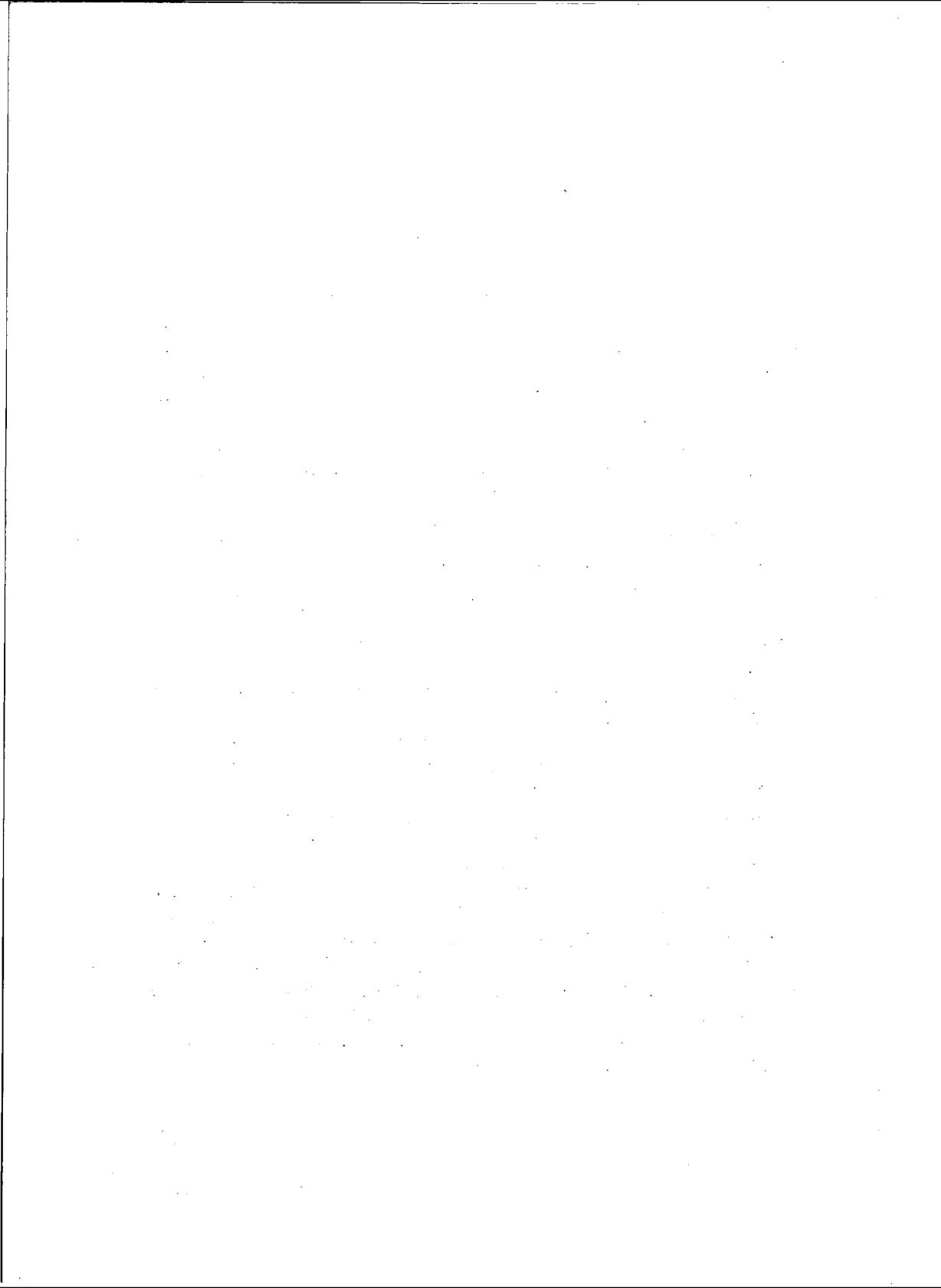


Presentación

En este tercer número de *Prisma*, los artículos del tema central abordan, desde distintos enfoques, las políticas sociales. Las transformaciones que se están operando en la sociedad contemporánea constituyen un gigantesco desafío en muchas dimensiones de la vida social. Particularmente, la crisis del Estado benefactor ha dejado un importante campo de incertidumbres en el área de las políticas sociales. En la presente entrega, un calificado grupo de especialistas aporta diversos elementos a la reflexión en este tema crucial para nuestra época.

Se abre el número con una entrevista a **Carlos Pareja**, en la que se describen las distintas matrices generacionales con las que se han abordado las políticas sociales. El entrevistado asume además una posición crítica, cuestionando el sistema de valores que informó las políticas sociales y señalando los escasos resultados obtenidos. A continuación, **José Arocena** desarrolla una reflexión sobre las posibilidades de recentrar la solidaridad en la sociedad civil, como forma de superar la parálisis generada por la crisis del Estado benefactor. El artículo de **José Miguel Busquets** plantea la discusión entre principistas e igualitaristas, situando el debate desde el punto de vista de la Filosofía Política. **Cecilia Zaffaroni** expone distintos aspectos de las políticas hacia la infancia. La autora trasciende sin embargo la temática específica de la niñez, para plantear aspectos centrales de las políticas sociales. **Renato Opertti** pone en consideración los condicionantes sociales de la actividad educativa y sus efectos sobre éxitos y fracasos, culminando su trabajo con una propuesta sobre la educación inicial. **Bernarda Monestier** parte de una crítica del sistema social, para proponer luego alternativas que corrijan sus efectos más negativos. Cierra el tema central un artículo de **Lila Villalba** sobre la situación de la ancianidad en nuestro país, sugiriendo posibles orientaciones para las políticas hacia la Tercera Edad.

Fuera del tema central, se publica un documentado artículo de **Héctor Gros Espiell** sobre cultura y libertad.



Políticas sociales

tema central

Carlos Pareja

José Arocena

José Miguel Busquets

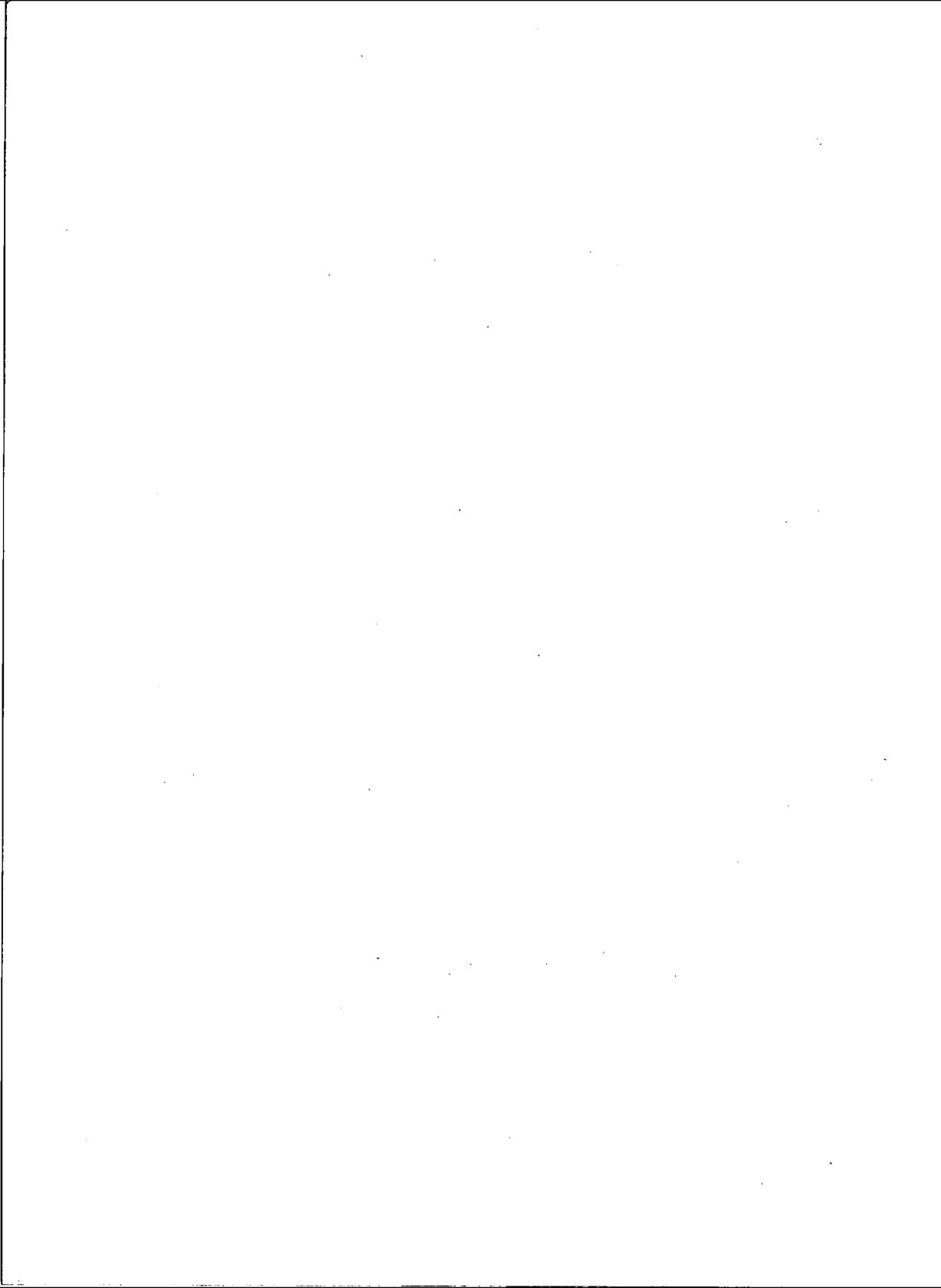
Cecilia Zaffaroni

Renato Operti

Bernarda Monestier

Lila Bezrukov de Villalba

Políticas sociales



Entrevista con Carlos Pareja

La matriz moral y cívica de las políticas sociales

Cuando de políticas se trata, la primera —y la última— palabra suele pertenecer a los tecnócratas: los probablemente necesarios expertos en administración de servicios y recursos institucionales. Solemos olvidar que cada experimento, cada organización se edifica sobre los ocultos pilares de las tradiciones, los relatos sobre el destino querido de los humanos o los intentos prometeicos de limitar la azarosa construcción surgida de una lotería genética y social que todos comenzamos a jugar el día mismo en que somos concebidos.

Por eso, en este caso hemos preferido comenzar por dar la palabra a la filosofía. Luciano Alvarez y María Cristina Dutto conversaron en dos largas jornadas con Carlos Pareja, filósofo, investigador en el CLAEH, autor de una vasta obra sobre filosofía política. En los últimos años, Pareja ha realizado estudios sobre políticas sociales; ha evaluado proyectos y experiencias concretas como consultor de corto plazo del Programa de Cooperación Técnica OPP-BID, ha participado en la elaboración de los diagnósticos y propuestas sobre el sector salud y ha sido investigador principal del proyecto del CLAEH "La institucionalización de las coberturas de salud en la poliarquía uruguaya".

El diálogo comenzó con una discusión semántica. Pareja se resiste a hablar de "políticas sociales" y preferiría hablar de "políticas cívicas", porque quisiera "eludir un término comodín, tan vago como poco comprometido".

Otra precisión tiene que ver con el propio campo semántico a definir: muchas políticas que no parecen situarse en el campo de las políticas sociales —como las impositivas, de ingresos, de regulación del mercado y las remuneraciones laborales— surgen de las mismas matrices cívicas y morales.

Excavando hacia las raíces

CARLOS PAREJA —Tal como suelen verse, las políticas sociales suelen venir detrás de la políticas económicas, impositivas, fiscales o monetarias. Parece que llegaran para corregir lo que éstas dejan mal o no contemplan.

Así vistas, se parecen a una ambulancia que viene a atender a los heridos, a los desamparados, a los refugados del pelotón. Y mientras sean eso, las políticas sociales van a llegar tarde y mal. Y van a tener una especie de lugar no público, como las cárceles, en el que nadie se interesa hasta que hay un motín. Eso es lo peor que les puede pasar: que se conviertan en una cosa semipública, en una especie de aparato corrector que, además, se deja en las solas manos de los técnicos. Y ése no es un problema menor.

Dicho de otro modo, habitualmente llamamos *políticas* a un conjunto de medidas específicas deliberadamente orientadas a tener cierto efecto sobre el destino de las personas. Pero al mismo tiempo, existe una franja mucho más amplia, que no forma parte de ninguna institucionalidad de éstas pero que a veces es mucho más importante u opera indirectamente. Por ejemplo, los relatos públicos que castigan las discriminaciones, por lo menos ostensiblemente, pueden tener mucho más efecto sobre la vida de la gente y sus posibilidades que medidas destinadas a ayudarlos. Hay cosas que tienen que ver con el mercado de trabajo, las escalas de remuneraciones, los impuestos de herencia, que nadie las llama políticas sociales pero que de hecho tienen efectos decisivos.

Por eso conviene comenzar este análisis por un núcleo que no tiene nada que ver con ningún conjunto de medidas de salud, educación, protección de los niños, desamparados, ancianos. Comenzar por el análisis de **la matriz moral y cívica de las políticas sociales**, que no siempre está expresada a través de aparatos o medidas especiales.

Esa matriz fue muy importante en el Uruguay. Dio lugar a una de las mejores distribuciones del ingreso de América Latina, y muy buena en el mundo. A pesar de todo —de las inflaciones, de las brutales recesiones que tuvo—, el Uruguay, aunque a veces se aparte un poco, vuelve a ella una y otra vez. El ejemplo contrario es Brasil, donde la inflación ha producido brechas brutales y, desgraciadamente, el Plan Real las está congelando.

—¿Cómo definimos esa matriz moral y cívica de las políticas sociales?

—Lo que está ahí en juego es sobre qué área del destino humano queremos ejercer control y sobre qué parte no queremos ejercer control. Es

decir, es la contrapartida de la incidencia responsable de los ciudadanos. La institución cívica les dice a los ciudadanos: "Nosotros los vamos a tomar en serio. Cuando ustedes se casan, eligen un trabajo, un lugar, sus amigos, su religión, su partido político, cuando votan, cuando consumen, cuando dan testimonio de costumbres, de formas de vida, de diversión o lo que sea, nosotros le damos peso a eso. Es más: quedamos entrelazados y obligados a tomar en cuenta sus decisiones, porque pesan sobre nosotros". Entonces, las políticas sociales son apenas un aspecto de toda una construcción que arranca de la democracia ateniense, de dibujar, por un lado, áreas donde cobran relieve aquellas incidencias de las cuales podemos exigir responsabilidades y pedir cuentas al ciudadano; por otro lado, diseñar otras donde se procure que el destino humano escape a la naturaleza y al azar. Una suerte de ámbito experimental, controlado como si fuera un laboratorio, en el cual decimos: "Tomamos en cuenta estas cosas; estas no. Porque hay cosas que son demasiado aleatorias o turbulentas; las turbulencias y los azares los vamos a absorber en conjunto".

Entonces, las políticas sociales son la última expresión de ese intento de generar áreas relativamente a cubierto de turbulencias aleatorias que no tienen relevancia moral y cívica, y generar las condiciones para que los desempeños, los intentos más o menos sostenidos de los individuos cobren relieve.

Es un intento de controlar el peso desmesurado que puede tener la lotería genética y la lotería social.

Unos nacen sanos, otros enfermos, unos agraciados, otros desgraciados, unos fuertes, otros débiles... Se supone que, además, la gente nace con talentos musicales, matemáticos. Y después están todas las circunstancias del medio, familiares, vecinales, las oportunidades, etcétera.

¿Cuánto peso les queremos dar a esos factores? Y ahí empezamos a experimentar. Porque ahí hay una zona conceptual finísima: "Queremos que esto pese menos, pero no queremos que, al neutralizar esas diferencias, quitemos el lugar a otras diferencias que sí queremos que pesen. No queremos que se vuelvan todos irresponsables, que todos los desempeños sean irrelevantes, igualmente achatados, y que nada haga ninguna diferencia".

Ahí empezamos a preguntarnos. ¿Cómo hacemos para que los individuos, por haber nacido con determinada educación, en determinado medio, con cierto acceso a riquezas, oportunidades, vínculos, códigos, no arrastren esas diferencias de modo que se conviertan en desventajas sistemáticas?

—Lo que llamamos habitualmente políticas sociales son entonces algunas de las ingenierías institucionales construidas a partir de esa matriz cívica y moral que pretende controlar esa lotería genética y social.

—Claro, ese es el fondo del cual, al final, surgen las políticas sociales. Que nacen del mejor manantial y pueden terminar reproduciendo las diferencias que querían combatir, cuando no son capaces de tener muy claros sus fines, firmes y muy bien contruidos, en su relato público.

—De modo que, por un lado, tenemos una matriz cívica que define ciertos criterios de desigualdades a corregir, que tiene una articulación central con un cierto concepto de justicia. Luego hay un conjunto de operaciones, de ingenierías institucionales que tratan de transformar ese concepto en una serie de factores operativos. El riesgo es confundir las ingenierías con la matriz; santificar el mero aparato.

—Más aún: en el caso, por ejemplo, de las jubilaciones y la escuela, son tan formales esos canales de distribución de oportunidades, de distribución de ingresos y de igualación de ventajas, que son muy fácilmente apropiables por aquellos que tienen mejor posesión, información, acceso al manejo de ese tipo de recursos.

Y, por lo tanto, llegan a ser acentuadores de las diferencias.

En los últimos años el Uruguay llevó a cabo tres plebiscitos: el de las empresas públicas, el de la educación y el de las jubilaciones (estos en realidad fueron dos). Han sido interpretados solamente como una reacción corporativa de sectores que tienen un sistema de apropiación sistemática sobre los recursos destinados a estos instrumentos de igualación o de distribución del ingreso. Sin embargo, creo que detrás de ellos hay algo más. Es el homenaje que hacen los uruguayos a ciertos institutos que han sido visualizados como expresión de ese culto por la igualdad.

Los uruguayos tenemos una especial preocupación por la igualdad. La procesamos de una forma distinta de la de los norteamericanos, sobre todo a través de un sistema político que permite recoger muchos vetos y que hace que nadie quede excluido de la capacidad de veto. Y logramos una sociedad que se preció —y yo creo que bien— de que los individuos tuvieran, primero, grandes oportunidades de movilidad; segundo, una distribución del ingreso que es enormemente mejor que la del resto del continente; y, sobre todo, que en los últimos cincuenta o sesenta años hemos ido reduciendo sistemáticamente los núcleos de pobreza. Esto es así; es brutal pero es así. La mejor comprobación está en el libro de César Aguiar de la colección Uruguay 2000.¹

Y yo creo que esto no es ninguna casualidad, que en parte está relacionado con nuestra construcción muy democrática, muy antioligárquica, con nuestro sistema político que impulsó fuertemente, sobre todo con relatos públicos, que la gente no transmitiera ventajas adquiridas.

Sin embargo, la percepción mayoritaria de la ciudadanía uruguaya —y yo creo que no necesariamente equivocada, pero sí quizá despistada— es que todo esto está amenazado. Los plebiscitos son su expresión.

Creo que esos canales institucionalizados de equiparación de ventajas y desventajas funcionaron siempre mucho menos de lo que se pretende, pero formaron parte de los relatos a través de los cuales la sociedad uruguaya se esforzaba por dar oportunidades y amparar mínimamente a la gente para que las diferencias de talentos, de herencia o lo que sea no se convirtieran en destinos completamente disímiles.

Lo que sí es interesante es que ni el Estado a través de el empleo público, ni la educación, ni las jubilaciones cumplieron ese papel, ni en cuanto a la movilidad, ni en cuanto a la distribución del ingreso, ni a la reducción de la pobreza.

Para la gente más pobre, la jubilación es una miseria que no sirve para nada; es una pensión en el mejor de los casos; viven en la informalidad, no tienen oportunidades de acceso. Y la educación es simplemente el lugar donde confirman que tienen retrasos, que las cosas que ellos aprendieron en su medio no les sirven —porque además la escuela se encarga de demostrárselo—. La escuela es como una zona franca: no aprovecha todos los legados profanos y convierte en más difícil lo que se podría aprender mucho más fácilmente si se apoyara en los legados o en las cualidades profanas que tienen los individuos.

Tampoco el empleo público ha servido para la movilidad. Aquí también se puede ver que el pobre, en el mejor de los casos, termina en la tropa y puede llegar hasta sargento —los oficiales se forman en escuela aparte donde se reservan el derecho a la selección—. Y en el empleo público terminan de chóferes, de intendentes, porteros. Allí, justamente, como son lugares muy visibles y controlables, la movilidad es nula. Y, por supuesto, a ellos no les sirve el tránsito escolar. Uno de cada cien puede utilizarlo, y tiene que luchar y pagar un costo brutal de desarraigo y de locura para que le sirva el ascensor educativo.

El ascensor educativo es un sofisma, una falacia de composición. Si tú estás en un auditorio de una conferencia y te parás, ves mejor al expositor; pero si todos se paran, no todos ven mejor. La idea de que a través de la educación se puede mejorar sistemáticamente el conjunto de remuneraciones y oportunidades laborales es un sofisma de ese tipo.

En cambio, el verdadero ascensor que hubo en este país ha sido invisible y mucho menos informal de lo que todo el mundo cree. Es el de los inmigrantes

que no accedían ni a la escuela ni al empleo público. Crearon entonces canales a los que llamo *seudoinformales*. Porque en estos casos el individuo empieza quizás con una inserción laboral dependiente, pero el propio sistema —las colectividades, centros regionales, las mutualistas, las redes de gallegos, asturianos, judíos o italianos— dotó a ese campesino bajado de las montañas y semianalfabeto de una cantidad de destrezas para las cuales la escuela no lo preparó. Así el individuo termina teniendo una panadería, una carnicería, un taller de reparación, reparto de diarios, comestibles... Es decir, aprende fuera de la escuela y genera oportunidades.

—*Me parece interesante marcar que no es un sistema informal. Un peón rural no puede hacer mucho más que un marginado o un obrero de segunda clase porque le falta el segundo componente que tiene el emigrante, que es una red de solidaridad estructurada.*

—Yo llamo a eso el nivel *meso*, que en realidad es el nivel de la política. Con esto quiero decir que los canales se crean —hay que crearlos—, son institucionales. No es un asunto mágico social ni nada por el estilo; son creaciones institucionales. Las instituciones de los gallegos, italianos, las mutualistas, las sociedades de socorros mutuos, son redes institucionales.

Un siglo de políticas sociales

Ahora bien, si vamos a las políticas sociales específicas tenemos que remitirnos a una historia de cien o ciento veinte años, a lo largo de los cuales se han montado ya tres generaciones de políticas sociales, unas sobre otras. Estamos montando una cuarta y me animo a anticipar una quinta generación. Y lo más terrible de todo esto es que, en la mayor parte de los casos, las políticas sociales deliberadas, programadas institucionalmente para corregir asimetrías y discriminaciones, tienen efectos contrarios. Insisto en esta afirmación.

Quisiera recorrer brevísimamente las tres primeras generaciones.

El primer modelo se puede llamar el modelo bismarkiano. Consiste básicamente en generar fondos obligatorios a partir de las propias categorías de individuos —económicas y laborales— y con ellos generar una especie de cobertura para los miembros de cada una de las clases. Este modelo subsiste, aunque sea en forma residual, en muchas de nuestras instituciones. Deliberadamente o no, opera una congelación de las diferenciaciones sociales; les dan

una especie de carácter estatutario, limitándose a cubrir a los miembros de los riesgos individualizados. El sistema jubilatorio muchas veces arrastra la impronta del modelo bismarkiano. Que, por supuesto, tuvo mucho peso en Latinoamérica en regímenes de políticas sociales como los argentinos y los brasileños, reforzados por una cooptación entre el gobierno y las corporaciones económicas y laborales.

La segunda generación de políticas sociales, consciente de los efectos congeladores de la primera, apuntó al polo opuesto: hacia prestaciones de tipo universal, accesibles a todo el mundo, en materia de salud, educación, acceso a la vivienda, mecanismos de retiro también de base universal, seguro de desempleo, etc. Generó un inmenso aparato burocrático para realizar esas prestaciones, para lo cual, por supuesto, habilitó una cantidad de empleos y recaudaciones crecientes de recursos fiscales. A este modelo podemos llamarlo el del *Welfare State*.

El problema con este tipo de modelo, que también sigue subsistiendo —porque cada uno se monta sobre otro, como las ciudades de Troya que descubrió Schliemann—, es que todos esos mecanismos terminan siendo fácilmente apropiados por sectores medios y generando transferencia de los más pobres hacia los sectores medios y los mejor colocados y más organizados.

Por ejemplo, los mecanismos de préstamo de viviendas, con fondos recaudados del conjunto de la población, terminan favoreciendo brutalmente a que los sectores medios tengan créditos baratos y fácilmente amortizables para adquirir sus viviendas.

Los mecanismos de salud terminan siendo distorsionados para servir a la demanda de sectores que tienen hábitos y disciplinas de higiene, alimentación y cuidado, y no para la gente que más los necesita, que en realidad requeriría otra oferta de servicios médicos muy distinta.

Y la educación, lo mismo: se transforma en un mecanismo por el cual toda la población, incluso los sectores más humildes, terminan financiando las posibilidades de mejora curricular y de inserción laboral de los sectores medios, que son quienes aprovechan del ascensor educativo.

El caso de las jubilaciones está ampliamente estudiado. En América Latina, Carmelo Mesa Lago muestra cómo sistemas de retiro implementados en todo el continente han sido reproductores de las desigualdades e incluso, en muchos casos, reforzadores de ellas.² Y también con mecanismos de subsidios perversos de la gente que tiene menos cobertura de retiro hacia los que tiene una cobertura mucho más formal por el tipo de empleo, inserción económica, etcétera.

Hasta aquí los dos primeros modelos.

Cada una de las olas de políticas sociales significa que nos damos cuenta

de los fracasos de la ola anterior, de cada uno de los intentos de mejorar las oportunidades de la gente y de que no sean castigados por sus antecedentes desfavorables. Al llegar a la tercera generación es necesario distinguir tres ramas. Una es la de los países europeos, otra es la que ha elegido Norteamérica y una tercera es la que se nos recomienda a nosotros, a los países más pobres.

Evidentemente, las políticas sociales europeas han logrado una especie de red bastante amplia de respaldo y cobertura que no deja que los individuos caigan por debajo de cierto nivel. Lo que no ha podido evitar son dualizaciones sociales y situaciones muy amplias de desempleo y de pérdida de autoestima de la gente. Allí entran complejas interrelaciones entre el mercado laboral, los mecanismos de distribución del ingreso y las coberturas.

Estos modelos, muy sofisticados y muy generosos, que en algunos casos llegan a hacer transferencias masivas, no han tenido, sin embargo, demasiados efectos en cuanto a la distribución del ingreso a la larga —sí en cuanto a eliminar la pobreza e impedir que los individuos caigan en situaciones de desamparo muy fuerte—.

Las personas desocupadas en Europa reciben prestaciones que les permiten manejarse en su propia vida. Pero la forma en que las reciben, los condicionamientos que esas prestaciones tienen —estar en situación de desocupación o tener bajos ingresos— generan trampas de desempleo y trampas de pobreza. Los individuos no se arriesgan a tomar un empleo por miedo a perder esas prestaciones, como tampoco se animan a tener otras fuentes de ingresos, o las ocultan.

El mercado laboral europeo es muy rígido y está liberado de la oferta de trabajo, precisamente porque los desocupados están subsidiados y, por lo tanto, en principio, son una oferta de trabajo que se retira del mercado. En cambio, Norteamérica ha apostado a un mercado laboral flexible, tiene una movilidad laboral mucho más grande y mucho menor tasa de desempleo. Pero el costo que está pagando es que hay gente —y sobre todo actividades, categorías laborales— que tienen muy bajos salarios y toda la situación los mantiene en ese nivel. Es decir que se generan tipos de trabajo que en Europa no se generarían, de muy baja calificación, con salarios apenas de subsistencia, que mantienen a los individuos en esa situación y no les dan ninguna oportunidad de movilidad laboral ascendente.

Es decir que, aun sociedades que transfieren, a través de prestaciones y coberturas sociales, partes crecientemente voluminosas de su producto bruto, no han logrado eliminar dualizaciones y segmentaciones sociales. En ambos casos, los individuos que nacen en esas trampas, en esos bolsones, reproducen esa situación y se generan brechas crecientes entre los empleos mejor remunerados y las situaciones de educación y de oportunidades, por un lado, y los

individuos que han quedado atrapados en los bajos empleos o en las prestaciones de desocupación y de pobreza.

Sería largo enumerar todas las trampas porque forman una especie de red maldita de la cual los individuos no pueden salir. Y repito que eso sucede a pesar de un esfuerzo muy generoso de sociedades que llegan a volcar a veces el veinticinco o treinta por ciento de su producto bruto en transferencias sociales. Así que no es un problema de ignorancia ni de mezquindad. Hay un esfuerzo muy importante que, sin embargo, no obtiene los efectos que se quieren y, al contrario, genera efectos perversos; genera una especie de autoproducción de la pobreza, de la mano de obra descalificada, del desocupado, del individuo que pierde autoestima.

Y en América Latina, como efecto de las recomendaciones de los organismos internacionales —en particular el Banco Mundial, también el BID—, hay un tipo de políticas sociales que se llaman focalizadas. Por supuesto, tienen la justificación de que van a atender inmediatamente situaciones de carencia, pero generan una especie de ciudadanía aparte. Son instituciones, burocracias y mecanismos destinados directamente a los pobres: escuelas para pobres, empleos para pobres, créditos para pobres, viviendas para pobres. Esto, por supuesto, significa un acento totalmente distinto del de las propuestas universalistas del *Welfare State*, que buscaban la escuela común, la salud común, mecanismos de acceso a vivienda sobre la base de fondos comunes, sistemas universales de retiro y desocupación, etcétera. Ahora bien, en todos esos casos, con las mejores intenciones —porque no hay por qué atribuirles malas intenciones—, se refuerzan los mismos problemas, las mismas asimetrías y discriminaciones e incluso los aspectos de estigmatización social que trataban de corregir.

La cuarta y la quinta ola: hacia la asignación universal

Creo que hay por delante la elaboración de una cuarta y quizás una quinta ola de políticas sociales —a simple título de indicación, porque nos llevarían muy lejos y por ahora son simplemente propuestas—. Una forma es lo que se llama la renta básica incondicional o asignación universal, que corrige muchas de las trampas de las prestaciones condicionales que han asumido las políticas sociales europeas y genera una amplia flexibilidad y multiplicación de dimensiones del mercado laboral.

Pero un asunto pendiente es cómo se puede actuar sobre algo en que hasta ahora las políticas sociales no han actuado, que son las escalas de remuneraciones. Las escalas de remuneraciones son responsables de la inmensa mayoría de las desigualdades de oportunidades y de ingresos. Y lo son deliberadamente, con el apoyo del sesenta, setenta u ochenta por ciento de la población —es decir que son democráticas, que no es un problema de participación—. No es que las rentas del capital generen las desigualdades; en este momento las desigualdades de la gente se reproducen a través de que un médico gana quince veces más que un conductor de ómnibus o que un mozo de café. Es importante señalar que la mayor parte de las diferenciaciones en las escalas de remuneración no se correlacionan ni justifican en términos de costos de formación de recursos ni de abundancia o escasez relativa de su oferta, como lo ha estudiado Leroy.³

Hay un problema importante en la relación entre el mercado laboral, la distribución del ingreso y las prestaciones y coberturas sociales. Cuando uno actúa sobre cada una de estas puntas, ello tiene efectos no controlables ni previsibles claramente sobre las otras dos, y a veces contrarios a lo que uno esperaba. Así que un primer intento de salir de este Triángulo de las Bermudas sería a través de la renta básica incondicional, que la recibiría todo el mundo, pobres y ricos; no estaría sometida a tutelas, a condicionamientos; no generaría ocultamientos para ser pobre; no generaría que la gente rechazara trabajos para conseguir prestaciones —al contrario, podría aceptar trabajos mucho más livianos, informales, tener otras fuentes de ingresos sin que eso le quitara la renta—; y, por lo tanto, permitiría otro tipo de actividades y de empleo y una mayor flexibilidad del mercado laboral.

—*¿Es viable económicamente eso?*

—Bueno, en principio, la renta básica incondicional no significa mayor gasto que las otras prestaciones que hay en Europa. Son el mismo volumen. Supongamos que en este momento una pareja de franceses o belgas —que son los países que se están acercando a las políticas sociales de tercera generación más generosas— recibe lo que se llama el Minimex, condicionado a que el individuo demuestre no tener ingresos y estar dispuesto a estudiar o a aceptar trabajo. El volumen que recibe es muy grande; de hecho, una pareja puede tener con el Minimex una vida decorosa, mucho mejor que la que viven millones de personas en el resto del mundo. Quiere decir que la cuantía de esas prestaciones es muy grande. No se necesita mucha más plata para pasar a la otra, porque en el fondo lo que se hace es lo siguiente: al rico le sacamos doscientos dólares

más y le damos doscientos en forma de renta; le cobramos un poco más de impuestos pero se los devolvemos. Por lo tanto, no significa una punción fiscal, una gravación fiscal que tenga efectos añadidos. Pero sí tiene un efecto importante porque hace que el recibir esa prestación no genere todas las trampas ni se convierta en un estigma —"éste es un parásito"—.

Sobre todo, no genera esa división entre los consumidores de impuestos y los contribuyentes, que existe por ejemplo en Estados Unidos. En Estados Unidos tiene efectos políticos el que haya una parte de la ciudadanía que se considere ciudadanos de primera y sea contribuyente neto de impuestos. En cambio, la otra parte está compuesta por recipendarios netos, que tienden a vivirse como una especie de parásitos. Repito, el problema de todos esos mecanismos de transferencias es que hacen a los individuos que reciben resultados netos de aporte del resto de la sociedad, una especie de estigmatizados como parásitos o algo así. La asignación universal no exigiría mayores sacrificios, les quitaría el estigma y evitaría todas esas trampas del desempleo inducido, de la pobreza inducida por los propios mecanismos con los cuales se trata de corregir el problema.

Para rematar, aun esta política muy generosa, de cuarta generación, tiene el defecto de tener un enfoque micro. Al igual que las viejas políticas clásicas, pretende encontrar en las circunstancias y oportunidades que tiene un individuo la clave para superar problemas, asimetrías, discriminaciones que operan a otro nivel. Es decir, que generan diferenciales, pendientes entre grupos de individuos, regiones, edades, mujeres y hombres, y por lo tanto, no actúa sobre esos procesos. Hay combates cívicos que librar allí. Y eso significa generar para los individuos posibilidades de compensar, por ejemplo, su baja calificación educativa.

Yo creo que hay que darles lugares públicos, plataformas públicas y patrimonios públicos para que incidan sobre el resto. La única forma de que no tiendan a quedar invisibles y marginados es darles poder. Y poder significa, por ejemplo, compensar sus pocas posibilidades de acceder a los estudios más productivos —que requieren altas inversiones y que, por supuesto, no se les van a confiar a ellos, porque se apuesta a otro tipo de individuos—, dándoles el título de acciones sobre empresas públicas y privadas que hagan que la demás gente tenga que contar con su voluntad, tenga que convencerlos, persuadirlos. Estoy hablando de lo que va a pasar dentro de treinta o cuarenta años, pero vamos a tener que ir a eso.

Mientras tanto, creo que vamos a ir progresando hacia la cuarta generación de política, que los países ricos pueden empezar a practicar bien, desmontando todo el resto e incluso bajando los costos de administración. Porque toda la burocracia desaparece; el Estado no tiene ya que prestar educación, salud...

Simplemente la gente recibe bonos educativos, bonos o vales de salud, recibe prestaciones y se convierte en ciudadano con capacidad de sancionar a los prestadores de salud, de educación o de vivienda con quienes contrata.

Notas

- ¹ César Aguiar y Oscar Licandro: *Proyecciones de población uruguaya*, Montevideo, FESUR, col. Uruguay 2000, 1989.
- ² Carmelo Mesa Lago: *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina*, 2ª ed., Quito, INCAE, 1994.
- ³ Robert Leroy: *Un scénario égalitaire. La distribution des revenus en perspective*, Ciaco, Bruselas, 1983.

Políticas sociales desde la sociedad civil

por José Arocena

El autor

Doctor en Sociología, director del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Uruguay, investigador del CLAEH.

La humanidad entera y particularmente el llamado Tercer Mundo están hoy más que nunca interpelados por el deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población. El crecimiento ininterrumpido que conocieron las sociedades ricas desde los años siguientes al fin de la Segunda Guerra Mundial no impidió el desarrollo de la pobreza y del hambre en el resto del mundo. Más aun: los mismos países industrializados vieron surgir dentro de sus fronteras importantes sectores marginados, llegando en la actualidad a fenómenos de exclusión social debidos a un complejo conjunto de factores.

La falta de equidad en la retribución del trabajo, la existencia de necesidades básicas insatisfechas, la insuficiencia de las prestaciones estatales, son signos de una problemática social no resuelta. Esta situación se genera independientemente de los sistemas de producción, de las políticas económicas, de las posiciones ideológicas.

En todos los países del mundo, al este y al oeste, al norte y al sur, existe una problemática social específica cuya solución no se encontrará si se considera lo social como un subproducto del eventual éxito de políticas económicas. **Lo social está condicionado por lo económico, pero no es un simple efecto mecánico de lo que suceda en materia de crecimiento.**¹

Por otro lado, se constata en general un relativo fracaso de las políticas sociales impulsadas por un Estado intervencionista comúnmente llamado Estado de bienestar o Estado-providencia.² Hoy asistimos, en la inmensa mayoría de los países, a importantes reducciones de los presupuestos destinados a financiar las políticas sociales. Frente a la difícil coyuntura que vive la

humanidad, frente al aumento de la pobreza en el mundo, frente a la creciente marginación de sectores cada vez más importantes de la población, no existen instrumentos de políticas sociales adaptados a las exigencias de los nuevos tiempos.

Estos son los puntos de partida necesarios para aproximarse a los problemas que presenta la dimensión social en la vida del hombre contemporáneo. Ello quiere decir que en esta materia es necesario inventar, crear, innovar, salir de los caminos conocidos. No sirven más las recetas provenientes de un Estado más o menos paternalista, pero tampoco alcanza con esperar los efectos positivos del crecimiento económico.

Comenzaremos por recordar algunas ideas de dos autores contemporáneos que nos parecen singularmente sugerentes: el francés Pierre Rosanvallon y el chileno Luis Razeto. En segundo término, propondremos un conjunto de reflexiones que está realizando un equipo de investigadores del CNRS francés sobre servicios de proximidad y economía solidaria. Finalmente, plantaremos algunas líneas de reflexión sobre los ejes que me parecen centrales para tratar esta temática.

Dos autores contemporáneos

Indudablemente, entre Pierre Rosanvallon y Luis Razeto hay importantes coincidencias. Ambos llegan a constataciones muy cercanas sobre la existencia y desarrollo del llamado **sector solidario**. La tendencia de Rosanvallon a afirmar la importancia de lo "**privado-colectivo**", de las redes relacionales, de la superación de la alternativa estatización/privatización, coincide en Razeto con la definición del "**sector solidario**" de la economía, con la significación que otorga a las **relaciones** económicas, con la afirmación de un **concepto complejo de mercado** que no se agota en el mercado de intercambios.

Pierre Rosanvallon desarrolla una fuerte crítica a John Rawls, afirmando que los planteos de este autor revisten una gran importancia, pero en el fondo suponen la negación de lo social:

"Hay que tomar en serio a Rawls, Nozick, Buchanan y a todos sus epígonos. No se trata solamente de una moda pasajera... Todos estos autores se han vuelto creíbles a causa de la conmoción que sacude en todas partes las raíces más profundas del Estado-providencia. No es exagerado decir que ellos son actualmente los únicos que piensan más allá del Estado-providencia. En esto consiste su fuerza".³

La crítica de Rosanvallon se basa en la afirmación de Rawls sobre el "velo de ignorancia" que comanda la elección de los principios de justicia.⁴ Es ampliamente conocido el punto de partida de Rawls: la **posición original** —hipotética o ficticia— en la que todos los individuos son iguales. La pregunta lógica es: ¿en virtud de qué principios de justicia los individuos pasarán de esa "posición original" igualitaria a una nueva posición diferenciada?

Para Rawls, la elección de esos principios se hace sin conocer la posición social que cada individuo ocupará en la "vida real". A este **no conocimiento** Rawls llama "velo de ignorancia". Rosanvallon interpreta este "velo de ignorancia" como algo característico y necesario en el planteo de Rawls que lleva a concebir las relaciones sociales como puramente simétricas y neutras, y a los individuos como si fueran "**un todo perfecto y solitario**" que interactúa mecánicamente entre sí. Esto —sostiene Rosanvallon— es negar lo social, es olvidar que los individuos no piensan y no desean más que en relación con lo que piensan y desean los otros.

Después de criticar estos aspectos básicos de la teoría rawlsiana de la justicia, Rosanvallon propone una forma de superar el Estado-providencia y alcanzar lo que él llama la "**sociedad solidaria**". Este concepto de sociedad solidaria se plantea como una alternativa al Estado-providencia. Pero lo importante es lo que señala Rosanvallon como el perfil y las características de esa sociedad solidaria. Son cuatro las metas a cumplir si se pretende superar la lógica del Estado-providencia y establecer una sociedad solidaria:

- salir de la alternativa privatización/estatización
- reducir la demanda de Estado
- reencastrar la solidaridad en la sociedad
- aumentar la visibilidad social.

En el primer punto, Rosanvallon propone superar la forma clásica de plantear el dilema privatización/estatización, redefiniendo las fronteras del Estado y su relación con la sociedad.

Según Rosanvallon, la nueva relación Estado-sociedad pasa en primer lugar por la reducción de la demanda de Estado. Es necesario construir una sociedad más flexible. El Estado-providencia ha creado una gran rigidez social estructurada en torno a dos polos: el mercado y el Estado. Salir de esa rigidez supone una **sociedad civil más "espesa"** y la construcción de espacios de solidaridad e intercambio que puedan ser encastrados en la sociedad. La única manera no regresiva de llegar a esta nueva forma de relación entre Estado y sociedad es desarrollar servicios públicos llevados adelante por **iniciativas colectivas de la sociedad civil**:

"Cuando se agrupan individuos para prestarse un servicio a ellos mismos, un 'servicio público' habitualmente suministrado por una institución

especializada, el Estado reconoce, sobre todo bajo la forma de deducción fiscal, que esa iniciativa 'privada' cumple una función de esencia 'pública'. La única manera no regresiva de reducir la demanda de Estado consiste en favorecer la multiplicación de estos autoservicios colectivos o servicios públicos puntuales de iniciativa local".⁵

Importante definición de lo público como distinto de lo estatal. Sin duda, en todas las sociedades ha habido servicios públicos desempeñados por agentes privados, pero a lo que parece apuntar Rosanvallon es a la promoción de servicios públicos llevados adelante por agentes privados, manteniendo una lógica colectiva y una fuerte inserción local. Razeto llamará a esta realidad el "sector solidario" de la economía.

Rosanvallon plantea, entonces, que por esta nueva capacidad de iniciativa la solidaridad sea reencastrada en la sociedad, constituyendo así una alternativa a la mediación demasiado lejana ejercida por el Estado-providencia entre lo social y lo económico. La solidaridad ha sido un asunto del Estado y, en esa medida, la sociedad ha esperado que de él surjan todas las soluciones a los problemas sociales. Si se pretende ir más allá de esta lógica de Estado benefactor es necesario reinsertar la solidaridad en la sociedad:

"No hay otra vía posible más que acercar la sociedad a ella misma. Se trata de volverla más espesa, de multiplicar los lugares intermediarios de composición social, de reinsertar a los individuos en redes de solidaridad directas".⁶

Pero esta reinsertación debe evitar también la tradicional concepción de una solidaridad geográficamente indiferenciada:

"El Estado-providencia reposa fundamentalmente sobre una lectura de lo social geográficamente indiferente. No piensa lo social en términos de proximidad o de alejamiento, de diseminación o de aglomeración. Los mecanismos de redistribución, la oferta de equipamientos colectivos no son indiferentes a los modos de estructuración en el espacio".⁷

Finalmente Rosanvallon se refiere al tema de la visibilidad social: hay que dejar aflorar el movimiento de la sociedad, pero no a partir de una simple aproximación "macro" de lo social, sino subrayando la expresión real de la solidaridad en la proximidad:

"Aumentar la visibilidad social es también hacer emerger de manera más localizada las necesidades y las aspiraciones. Es permitir que se injerten en su expresión formas de socialización transversales y de solidaridades cortas. La solidaridad no puede reposar solamente sobre reglas y procedimientos. Ella debe tener una dimensión voluntaria. El otro es indisolublemente socio y próximo. Yo soy institucionalmente solidario de todos los socios a través del Estado-providencia, pero no soy inmediatamente solidario más que de algunas redes de próximos".⁸

Para Rosanvallón, el vínculo social no se produce por un "contrato" entre individuos, sino que es una dimensión esencial del ser humano. El individuo no existe más que en relación con el otro. De allí que la idea de un contrato "racional" sea considerada un artificio de los teóricos liberales. No se trata tanto de analizar las interacciones entre individuos, sino más bien de profundizar en las dinámicas sociales, en el movimiento difícilmente reductible a lógicas racionales.

El planteo de Rosanvallón tiene aspectos sumamente atractivos. Su intento por superar los bloqueos del Estadoprovidencia, **poniendo de relieve el desarrollo posible de iniciativas localizadas provenientes de la sociedad civil, que se propongan hacer frente a necesidades sociales colectivas**, es de gran interés. Si se tiene en cuenta el año en que fue escrito el texto que mencionamos —1981—, hay que reconocerle el mérito de anticipar una línea de reflexión hoy bastante generalizada.

Tal vez sea necesario complementar las propuestas de Rosanvallón, que se mantienen en un nivel muy general, con aportes posteriores a su trabajo sobre el Estado-providencia. Entre los diferentes analistas que han abordado la temática de lo que podríamos llamar la "sociedad solidaria", un teórico chileno —Luis Razeto— ha osado abrir un camino nuevo. Probablemente los análisis de Razeto estén todavía en sus primeras expresiones (a pesar de que ha escrito ya varios volúmenes), pero constituyen sin duda una de las formulaciones más interesantes de la "sociedad solidaria".

La propuesta de Razeto parte de un análisis económico de lo que él llama el "sector solidario". Se refiere en sus primeras investigaciones a todo un conjunto de actividades productivas difícilmente ubicables en las categorías tradicionales: talleres comunitarios, microempresas, asociaciones sin fines de lucro, etc., que fueron objeto de estudios microeconómicos:

"Nuestros análisis microeconómicos nos permitieron identificar y distinguir varios tipos de relaciones económicas. Las principales son: relaciones de intercambio, relaciones de donación, relaciones de reciprocidad, relaciones de comensalidad, relaciones de cooperación, relaciones de tributación, relaciones de asignación jerárquica, relaciones de incidencia redistributiva y otras de menor importancia teórica y práctica, como las relaciones de recompensa, gratificación, sorteo, robo, chantaje, etc".⁹

Según el tipo de relaciones económicas que predomine, serán diferentes: la convocación y colocación de factores en las empresas, la asignación de recursos en la economía global, los flujos de los bienes y factores entre las empresas, la estructura del aparato productivo, los flujos de productos y bienes de los productores a los consumidores, las aportaciones y retribuciones a nivel macroeconómico.

Además de distintas relaciones económicas, Razeto distingue, de manera

concomitante, **formas económicas** diferentes y sujetos que asumen figuras diferentes. Así por ejemplo: si la forma económica es la mercancía, los sujetos serán vendedores y compradores; si se trata de cuotas o acciones, los sujetos serán cooperantes o asociados; si se trata de donaciones, los sujetos serán donantes y beneficiarios, etc. Para Razeto, el significado profundo de estas diferentes formas económicas que asumen los bienes en el curso de su circulación, hay que buscarlo en los distintos "*modos de valoración y cuantificación de esos bienes por los sujetos participantes en la relación*":

"El vendedor y el donante, el comprador y el demandante de acciones, el contribuyente y el recaudador, se hacen presentes en la relación económica con diferentes atributos, cualidades, valores y lógicas de comportamiento. Una vez más se ve cómo y en qué medida profunda la economía se encuentra penetrada y atravesada por la subjetividad social y por los valores y sentidos culturales".¹⁰

A partir de estas distinciones, Razeto propone tres grandes **mercados especiales**: el mercado de intercambios, el mercado de donaciones y el mercado de tributaciones y asignaciones jerárquicas.

En el mercado de donaciones engloba las relaciones de comensalidad, de reciprocidad y de cooperación, definiéndolo como **mercado solidario**. Dando un paso más, Razeto identifica **tres sectores**:

"a) El sector solidario, integrado principalmente por los sujetos, actividades y flujos que proceden preferentemente conforme a relaciones de comensalidad, de cooperación, de reciprocidad y de donación; a dicho sector le llamamos también 'economía de solidaridad'. b) El sector intercambios, constituido por los sujetos, actividades y flujos donde se establecen preferentemente relaciones de intercambios; se le denomina también 'economía o mercado de intercambios' y a menudo simplemente 'economía de mercado', aunque esta última denominación resulta inadecuada para nosotros, que reservamos el término 'mercado' para un concepto distinto y más amplio. c) El sector regulado, constituido en base a las relaciones de tributación y de asignación jerárquica; habitualmente se lo identifica como 'sector público' o 'economía planificada'".¹¹

A partir de esta definición de tres sectores, Razeto desarrolla una caracterización muy precisa de cada uno. Para la temática que nos ocupa, tiene especial relevancia la caracterización del sector solidario y del sector regulado. La incidencia del Estado, principal agente del sector regulado, puede variar en diferentes momentos históricos. Es perfectamente razonable pensar, por ejemplo, que el sector solidario puede abarcar zonas más amplias de la economía en los momentos en que el Estado disminuye su radio de acción. En esos

momentos, muchas de las llamadas "iniciativas locales", ubicables en el sector solidario de la economía, podrán ser importantes vehículos de aplicación de políticas sociales.

Esta categorización de Razeto, extremadamente esquematizada en este texto, permite una mirada menos ideologizada sobre temas como la privatización, la descentralización, las autonomías locales. Al definir orientaciones en materia de políticas sociales, esta forma de concebir la economía más allá del "mercado de intercambios" se revela de gran utilidad para superar debates marcados por preconceptos ideológicos.

Servicios de proximidad y economía solidaria

Los estudios de Jean-Louis Laville y de Bernard Eme sobre los llamados "servicios de proximidad"¹² desembocaron en el planteo de algunas coordenadas para definir una forma social "híbrida" que ha recibido el nombre de "economía solidaria".

Se entiende por "servicios de proximidad" aquellos que *"son prestados a las familias en su domicilio o en un espacio local restringido y que responden a necesidades de carácter social, individual o colectivo"*.¹³ A título de ejemplo se pueden mencionar: servicios de guardería infantil, servicios de atención a ancianos, servicios de limpieza y mantenimiento del entorno, ciertos servicios en el área de la salud, servicios de transporte escolar, servicios orientados a personas discapacitadas, servicios de capacitación e inserción laboral, etcétera.

Tanto en América como en Europa, la crisis del Estado benefactor ha obligado a sustituir prestaciones que tradicionalmente eran de carácter estatal, por un conjunto heterogéneo de iniciativas en las que se mezclan elementos de una economía de intercambio con elementos de una economía solidaria (según la terminología de Razeto). En esos servicios que hemos mencionado se desarrollan frecuentemente tareas asalariadas junto a otras llevadas adelante por voluntarios; funcionan muchas veces gracias a los aportes y donaciones de la misma comunidad o de otros organismos. Estas formas híbridas permiten también en algunos casos la colaboración parcial del Estado o de los municipios. La hibridación es lo que distingue esta forma social llamada "economía solidaria", de la clásica "economía social", que se sitúa claramente en el sector privado y mantiene una relación estrictamente asalariada.

Estas iniciativas han recibido una mirada frecuentemente despectiva, que las considera como fenómenos marginales que no plantean las verdaderas

soluciones a la crisis del sistema. Esta visión, teñida de fuertes acentos tecnocráticos, está cediendo, sin embargo, ante un conjunto de reflexiones que muestran algunas virtualidades indiscutibles en estas formas de atender la problemática social. Laville señala con justeza:

*"La posibilidad de una economía solidaria reposa sobre una doble inversión de perspectiva. Se apoya sobre la **movilización de los actores en lugar de privilegiar la oferta institucional**; apuesta a una combinación sinérgica entre lo económico y lo social en lugar de confortar su separación".¹⁴*

Las características de la economía solidaria tal como es definida por estos investigadores lleva a plantear claramente el tema de la iniciativa socioeconómica más allá de los clivajes clásicos entre economía de mercado, economía no mercantil y economía no monetaria. Más que esperar que el Estado genere actividades de "utilidad social", o que el mercado venda servicios accesibles a las diferentes categorías sociales, o que el tejido asociativo voluntario o militante sea capaz de solucionar las urgencias, esta forma social llamada "economía solidaria" permite la **emergencia de un "empresariado solidario"** que combina todos los recursos a su alcance.

"Esta economía solidaria puede en particular concretarse en los servicios relacionales de proximidad a través de dos palancas:

— el involucramiento de los usuarios en la concepción y en el funcionamiento de los servicios que les son destinados. Esta participación traduce una nueva aproximación a los servicios relacionales, que procede por la construcción conjunta de la oferta y de la demanda, en el seno de microespacios públicos, poniendo en discusión localmente, diferentes hipótesis a propósito de las prestaciones que se están pensando;

— la hibridación entre diferentes tipos de recursos: mercantiles, no mercantiles y no monetarios. La perennidad de las empresas creadas está asegurada por esta combinación de los recursos, que supone: la venta de las prestaciones, la utilización negociada de los financiamientos que provienen de la redistribución (Estado, municipios) y la elaboración de complementariedades entre asalariados y voluntarios. La asociación de usuarios, de asalariados y de voluntarios, y las combinaciones originales entre recursos pueden entonces generar asociaciones y empresas de nuevo tipo, contribuyendo a la vez a la cohesión social y a la creación de empleos según las modalidades específicas de cada proyecto".¹⁵

Es de destacar que estas "empresas de nuevo tipo" se desarrollan en "microespacios" y tienen la mayoría de las veces **referencias locales**. Se trata

de "impulsar un desarrollo local alrededor de proyectos de actores. En este caso, el compartir el empleo y la economía solidaria convergen en la exigencia de una realización local".¹⁶ Solamente en la escena local se generarán las condiciones de emergencia de estas empresas de nuevo tipo. No es posible poner en práctica desde los centros del sistema estas formas complejas de articulación entre las dimensiones mercantil, no mercantil y no monetaria.

Más allá de la importancia cuantitativa que estas iniciativas alcancen, es indudable que el simple hecho de su existencia y de su desarrollo relativo está mostrando una nueva forma de situarse frente a la crisis de la relación entre el Estado y el mercado, entre lo social y lo económico.

Los autores cuyos planteos hemos resumido en estas páginas nos llevan a definir algunos ejes centrales de la problemática que nos ocupa. Es posible elaborar respuestas más allá del Estado-providencia y de todas las formas de paternalismo asistencialista, si la búsqueda se orienta en las direcciones mencionadas.

Algunas líneas de reflexión

Plantaremos a continuación líneas de reflexión alternativas en lo referente a la problemática social. Señalaremos cuatro aspectos que nos parecen fundamentales:

- la eficiencia y la equidad desde una perspectiva integral;
- las políticas sociales en procesos de descentralización;
- la sociedad civil local como ámbito de redes solidarias;
- la generación local de actores de la sociedad civil capaces de iniciativa social.

Eficiencia y equidad desde una perspectiva integral

La necesaria conciliación de la eficiencia y la equidad en un proceso de desarrollo solo puede realizarse si el proyecto llevado adelante se plantea la **superación de todo reduccionismo**. Esto supone salir al encuentro de los discursos habituales en los que la articulación entre estas dos dimensiones suele aparecer como imposible: si se logra eficiencia es a costa de la equidad y si se busca la equidad será fatalmente al precio de la eficiencia. En este tipo

de discurso, estos dos conceptos son presentados como antinómicos.

En esta concepción, la noción de desarrollo ha sido reducida a su dimensión económico-productiva. El crecimiento del PBI, el aumento de las inversiones, la ampliación del consumo han sido considerados como los verdaderos indicadores del desarrollo.

Sin embargo, hace ya un cierto tiempo que los especialistas fueron integrando otros indicadores como la tasa de escolarización, la extensión del sistema de salud, la distribución de la vivienda, el alcance de los medios de comunicación, la aplicación de nuevas tecnologías. Posteriormente se agregaron indicadores como "participación", tanto en la empresa y en la producción local como la de los ciudadanos en la vida política. Actualmente, es evidente la insuficiencia de los indicadores cuantitativos y se propone que la investigación en este campo sea capaz de **medir la calidad de los procesos de desarrollo**.

Estas conclusiones en materia de indicadores del desarrollo exigen entonces la superación de las visiones economicistas y de las tendencias cuantitativistas. Ahora bien, es en el nivel local que el planteo del desarrollo toma un carácter necesariamente integral. En este nivel, **la dinámica económico-productiva está estrechamente ligada al sistema de relaciones sociales, a los procesos de constitución de la identidad colectiva, a la historia, a la configuración del espacio...**

Se podrá decir que esta realidad integral no es privativa del nivel local, que cualquier sociedad está conformada por todas esas dimensiones articuladas entre sí. Sin embargo, es necesario reconocer que en el nivel nacional predominan las lógicas sectoriales. Cada sector actúa según su propia racionalidad, desencadenando dinámicas yuxtapuestas que no siempre logran articularse entre sí. Sólo cuando **el territorio se convierte en una variable central**, las lógicas sectoriales deberán ajustar sus diferentes racionalidades, para lo cual necesitarán generar relaciones horizontal-territoriales, hoy muy débiles o inexistentes.

En este sentido, los procesos de desarrollo, que no son simplemente procesos de crecimiento económico, plantean siempre la articulación de la eficiencia productiva con la equidad social. Estos procesos obligan a situarse en una perspectiva integral porque la atención se dirige a la **construcción social cotidiana**, al hombre concreto y su entorno inmediato, a su permanente transformación de la naturaleza. Importa cada proceso en su **perfil específico**, en su forma particular de crear y de destruir, en su manera de hacer fructificar un territorio cargado de historia, en sus mecanismos de convivencia y de organización.

Pensar políticas sociales desde una perspectiva localizada no constituye algo "separado", algo que se estudia en la oficina de algún ministerio encargado

del "Bienestar Social" para después ser aplicado en forma más o menos mecánica. **Desde la perspectiva de las sociedades civiles locales, las políticas sociales son un componente esencial del proceso**, están estrechamente imbricadas con las decisiones y las acciones que se toman en el campo del desarrollo económico-productivo.

Políticas sociales en procesos de descentralización

Esta perspectiva localizada exige como condición necesaria un cambio en el actual sistema centralizado. En muchos países latinoamericanos el Estado se construyó siguiendo el modelo "republicano" francés, que lleva a imponer un "centro" geográfico sobre las demás zonas de la nación, transformadas en "periferias". El Estado tendió así a identificarse con la ciudad capital, desde la cual se unificó el territorio. Lo "local" fue percibido como una amenaza a la construcción del Estado y de la Nación y, por lo tanto, como fuente de tendencias regresivas que pretendían retrotraer los nuevos países a etapas anárquicas superadas.

El centralismo heredado de la historia mantiene hoy su vigencia. **Las políticas sociales fueron parte de esta concepción centralista. Esto supuso un Estado con un fuerte aparato central dedicado a elaborar y conducir las políticas sociales.**

Los intentos de descentralización político-administrativa pueden ser entonces considerados como una condición para las transformaciones que se han planteado en páginas anteriores. Se puede suponer que a **mayor autonomía se debe corresponder una mayor dinámica de la sociedad civil local** y, por lo tanto, la emergencia de una nueva capacidad de respuesta a los problemas sociales. Pero en este aspecto también es necesario señalar que las políticas sociales han sido objeto frecuentemente de descentralizaciones de hecho, sin generar las transferencias de recursos y de competencias correspondientes.

Por otro lado, la centralización ha tenido como efecto la elaboración y ejecución de políticas sociales de **carácter uniforme y universal, ignorando las diferencias que existen entre los posibles beneficiarios**. No tener en cuenta esas diferencias distorsiona los efectos de las políticas sociales, que terminan beneficiando a sectores no comprendidos en el grupo declarado "objetivo". **Un rol más protagónico de la sociedad civil debería tener un efecto decisivo sobre una mayor adaptación de las políticas a necesidades específicas.**

En síntesis, la descentralización debería contribuir a **disminuir la distancia entre decisores y beneficiarios** en materia de políticas sociales. Sin embargo, los procesos descentralizadores serán "cáscara vacía" si no existe un tejido

denso de actores locales capaces de recibir y administrar las transferencias operadas.

Las políticas sociales geográficamente diferenciadas

El Estado ha sido considerado con frecuencia como el único agente capaz de garantizar un modo de desarrollo igualitario. En tanto expresión de la voluntad general, está llamado a proteger los intereses de la comunidad en su conjunto contra las lógicas disgregantes de los intereses particulares. Fomentar la iniciativa de la sociedad civil local puede ser entonces una forma de estímulo a los intereses privados y, en ese sentido, puede contribuir al debilitamiento del poder estatal y de sus mecanismos de regulación.

Esta concepción del Estado está hoy fuertemente criticada, como lo muestra Rosanvallon en su trabajo sobre el Estado-providencia. **La disminución de las esferas de intervención del Estado y el desarrollo de la sociedad civil parecen actualmente dos fenómenos que se alimentan mutuamente.** Los procesos de desarrollo local se relacionan estrechamente con esta doble realidad.

Para los sectores de inspiración liberal, la iniciativa local es una forma de debilitar el Estado y de fortalecer la empresa privada. Esta última debe ir sustituyendo al Estado en las áreas productiva y comercial, pero también en la educación, la salud y la seguridad social. La multiplicación de iniciativas locales de la sociedad civil en estas áreas contribuirá a un mejoramiento de esas actividades en términos de eficiencia y de eficacia. La política social deberá tender a favorecer esas iniciativas en la medida que ellas aceleren los procesos de privatización de los servicios.

Los sectores que buscan una alternativa al liberalismo impulsan también iniciativas locales privadas, pero acentuando su carácter colectivo. Es así que se desarrollan acciones impulsadas por organizaciones barriales, cooperativas, grupos de pequeños productores, etc. En este caso, lo privado expresa una búsqueda de formas alternativas de desarrollo frente a la crisis del Estado y frente a la propuesta neoliberal. Los análisis de Razeto sobre el "sector solidario" de la economía se ubican en esta perspectiva.

Lo que parece evidente es que la crisis del Estado intervencionista obliga a la búsqueda de una **nueva articulación entre Estado y sociedad civil.** Las iniciativas de desarrollo local se ubican en el centro de esta búsqueda. Ellas están poniendo en cuestión la tradición intervencionista del Estado central que caracteriza a algunos países latinoamericanos. Se defenderá entonces la idea

de que el desarrollo no es un asunto del Estado sino de los grupos que conforman la sociedad civil. La nueva articulación con el Estado tenderá a dar a este último el rol de impulso, coordinación, orientación general de las acciones de desarrollo, dejando a la iniciativa privada la ejecución de los proyectos. Sin duda, esta búsqueda de una nueva articulación entre Estado y sociedad civil tomará formas diversas en los distintos países del continente, según las características de sus procesos históricos específicos.

La tradición centralista e intervencionista del Estado en algunos países latinoamericanos ha llevado a lo que Rosanvallon llama "*una lectura de lo social geográficamente indiferente*". Sin embargo, continúa este autor: "*los mecanismos de redistribución, la oferta de equipamientos colectivos no son indiferentes a los modos de estructuración de lo social en el espacio*".¹⁷

Sólo una perspectiva de desarrollo local puede restablecer la relevancia de lo territorial en las políticas sociales. Para que el territorio se convierta en una variable fundamental de las políticas sociales, es necesario que las sociedades civiles locales existan, vivan, se desarrollen. Sin caer en un retorno nostálgico a la comunidad perdida, evitando los excesos del localismo, es necesario **hacer emerger de manera más localizada necesidades y aspiraciones**. La densidad de las sociedades locales, su capacidad para impulsar lo asociativo, su creatividad para la instrumentación de acciones comunes, permitirá superar la separación entre quienes elaboran políticas y quienes conocen las necesidades y las aspiraciones.

Será necesario inventar formas de socialización alternativas al Estado y al mercado (de intercambios). La solidaridad no es una obligación privativa del Estado, como la producción no es un efecto sólo del mercado de intercambios. Rosanvallon propone reencastar la solidaridad en la sociedad civil, saliendo de una visión rígida en la que el Estado es el proveedor del bienestar. Razeto propone una lectura de la economía que supere la percepción del mercado de intercambios como la única palanca de la producción. Finalmente, Laville y Eme, investigando sobre los servicios relacionales de proximidad, esbozan los perfiles de una alternativa solidaria basada en la **conjunción "usuario-asalariado-voluntario"** y en la **hibridación de recursos mercantiles, no mercantiles y no monetarios**.

La sociedad civil local como ámbito de redes solidarias

Las políticas sociales deberían capitalizar los recursos humanos y materiales en acciones concertadas que comprometan al conjunto del tejido

social local. La localización de las políticas sociales no termina con las reformas institucionales descentralizadoras; es necesario que existan **sujetos-actores capaces de llevar a cabo una verdadera cogestión de las políticas sociales.**

El sector solidario de la economía caracterizado por Razeto, la economía solidaria definida por Laville y Eme, son "laboratorios" en los que se observa la emergencia de actores locales protagonistas de iniciativas de interés social para la comunidad.

Si recordamos rápidamente algunas de las características del "sector solidario de la economía", encontraremos que da *"prioridad a los grupos y asociaciones intermedias"*, manifiesta una *"tendencia a integrar actividades y funciones dentro de cada unidad económica"*, tiene como *"objetivo operacional la satisfacción conjunta de necesidades complejas"*, se plantea la *"búsqueda de satisfacción conjunta y combinada de necesidades fisiológicas, de autoconservación, de convivencia y espirituales; el mismo grupo o comunidad que efectúa la actividad determina que necesidades son satisfechas prioritariamente"*.¹⁸

El comportamiento de este sector permite la emergencia de actores de naturaleza grupal, que se distinguen al mismo tiempo de la lógica individual y cuantitativista predominante en el sector intercambios y de la tendencia a la masificación, centralización y burocratización del sector regulado. Como se deduce de los trabajos de Laville y Eme, se trata de **actores locales insertos en una dinámica que los lleva a no limitarse a la obtención de ganancias monetarias y que sitúan su acción en un marco de cooperación voluntaria entre diferentes actores económicos.** Estos actores se relacionan con el sector regulado y con el sector intercambios en la medida en que la acción lo exija.

La existencia de actores locales del desarrollo conduce a la participación de los interesados en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas sociales. El Estado central planificador, que no es capaz de entender ni atender de manera eficaz problemas sociales que cambian en función de las diversidades territoriales, será mucho menos capaz de organizar la participación de los beneficiarios de las políticas sociales. Por otra parte, el mercado (de intercambios) librado a su propia lógica tampoco generará ámbitos de participación, sino que tenderá a generalizar la competencia.

Al considerar nuevos métodos en política social, la temática del actor local del desarrollo se vuelve especialmente gravitante. **No es posible superar las recetas estatistas ni las ultraliberales sin una decidida acción orientada a favorecer la emergencia de actores de la sociedad civil local comprometidos con el desarrollo.** Más que formular políticas sociales desde el "centro" del sistema, los responsables nacionales deberían orientar su acción a estimular

los procesos de generación de actores locales.

En esta perspectiva, la noción de "bienestar" se aproxima mucho más a la definida por Rawls, relacionada con los "bienes sociales primarios", que a la de los utilitaristas clásicos. Forma parte de esos "bienes sociales primarios" la posibilidad de controlar el proceso de desarrollo por parte de los mismos actores involucrados. Una permanente negociación entre actores (contrato siempre renovado) es el marco en el que se define qué es lo mejor para determinada sociedad local.

Conclusión

Las políticas sociales nacen, se formulan y se aplican en el marco de las acciones orientadas al desarrollo de la comunidad. No se trata de dos procesos separados: el desarrollo económico y la distribución de la riqueza. Si se separan, se desencadena esa discusión tan generalizada como estéril sobre si tiene que crecer primero la torta y después repartirla o viceversa.

Como dice Philippe Van Parijs, el tamaño de la torta depende también de la forma como se distribuye. Ambas dimensiones están estrechamente ligadas; **se trata en realidad de un único fenómeno** que se produce cuando el hombre transforma la naturaleza en su propio beneficio. Siempre que una sociedad concreta ha olvidado esta interacción, ha pagado un alto precio, tanto a nivel del desarrollo económico como a nivel de su forma de convivencia social.

Hoy, el problema de las políticas sociales presenta desafíos cuya respuesta no se orienta por los andariveles conocidos. **Todos los sistemas de seguridad y de protección social están en crisis.**

Se ha confiado excesivamente en el Estado como productor inagotable del maná que necesitan los pueblos. Pero esta constatación puede conducir a otro extremo igualmente peligroso: dejar que la justicia social quede totalmente subordinada a la lógica de la oferta y la demanda. Esta amenaza, que en algunos casos ya ha pasado a ser una realidad, solo puede ser reducida mediante una práctica innovadora que vaya señalando los perfiles de una **nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad.**

La búsqueda de esta nueva forma de articulación pasa por una necesaria **descentralización**, por la afirmación de las **autonomías locales**, por los procesos de **generación de actores de la sociedad civil local**. Sin pretender crear un nuevo concepto sociológico o económico, sin pretender "cosificar" esa búsqueda dándole un nombre, se puede afirmar que **es posible definir y**

ejecutar políticas sociales desde la sociedad civil aproximándonos de esta forma a lo que el mundo contemporáneo está exigiendo.

Resumen

En todos los países, cualesquiera sean sus políticas económicas y sus posiciones ideológicas, son evidentes los signos una problemática social no resuelta, así como el fracaso relativo de las políticas sociales impulsadas por el Estado de bienestar. Subrayando la autonomía de lo social respecto a lo económico, el artículo postula que es posible —y necesario— definir y ejecutar políticas sociales desde la sociedad civil. Luego de repasar las reflexiones contemporáneas de varios autores, concluye en que se requiere una nueva articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, y que este camino pasa por la descentralización, la afirmación de las autonomías locales y los procesos de generación de actores de la sociedad local.

Notas

- ¹ Juan Pablo Terra: "Políticas sociales para una sociedad más humana y mejor", en *Notas del CLAEH*, nº 60, agosto de 1990, pp. 8-12.
- ² Pierre Rosanvallon: *La crise de l'État-providence*, París, Ed. du Seuil, 1981.
- ³ *Ibidem*.
- ⁴ *Ib.*, pp. 117-118.
- ⁵ *Ib.*, p. 119.
- ⁶ *Ibidem*.
- ⁷ *Ib.*, p. 128.
- ⁸ Luis Razeto: *Economía de la solidaridad y mercado democrático*, t.III, Santiago de Chile, Academia de Humanismo Cristiano, Programa de Economía del Trabajo, 1988, p. 250.
- ⁹ *Ib.*, p. 258.
- ¹⁰ *Ib.*, p. 272.
- ¹¹ Jean-Louis Laville y otros: *Les services de proximité en Europe*, París, Syros-Alternatives, 1992.
- ¹² *Ib.*, p. 18.
- ¹³ Jean-Louis Laville: "Cohésion sociale et emploi; l'économie solidaire en perspective", París, CNRS-LSCI-CRIDA, 1993, p. 33.
- ¹⁴ *Ib.*, p. 35.
- ¹⁵ *Ib.*, p. 39.
- ¹⁶ José Arocena: "Las municipalidades uruguayas frente a los desafíos del desarrollo", en *Cuadernos del CLAEH*, nº 62, Montevideo, 1992.
- ¹⁷ Rosanvallon: o. cit., p. 119.
- ¹⁸ Razeto: o. cit., pp. 304-305.

Los utilitaristas, los principistas y la justicia social

por José Miguel Busquets

Este artículo presenta el debate referido a la justicia social sobre las bases o puntos de partida del pensamiento moral, como un debate anglosajón. En él, dos grandes escuelas disputan sobre el enfoque moral.¹

Hay quienes sostienen que una acción es moralmente positiva sólo cuando corresponde a un principio tomado como supremo. Este principio puede ser la dignidad y el valor de ser racional y libre (Nozick), la justicia o al menos la imparcialidad (Rawls), la igualdad de respeto y consideración (Dworkin).

En otra posición se encuentran aquellos que no califican a una acción como moralmente positiva cuando corresponde a un principio sino cuando genera una consecuencia tenida a su vez por deseable. La principal expresión del consecuencialismo, el utilitarismo, considera que esa consecuencia deseable es la felicidad del mayor número.

Una variación importante del consecuencialismo es el utilitarismo liberal, el cual, en su cuenta sobre la mejor consecuencia, no deja de incluir la vigencia de determinados principios, tales como el derecho de propiedad y la libertad de iniciativa económica.

Presentadas hasta aquí las dos grandes tendencias en que se divide el

El autor

Licenciado en Ciencia Política.
Docente en el Departamento
de Ciencias Sociales y
en la Facultad de Ciencias
Empresariales de la
Universidad Católica del
Uruguay; docente e
investigador en el Instituto de
Ciencia Política de la
Universidad de la República.

pensamiento moral contemporáneo, será nuestro objeto mostrar, en primer término, las objeciones que presenta el utilitarismo liberal al clásico en lo que tiene que ver con el ideal de justicia social; en segundo lugar, las objeciones que presenta John Rawls en la obra más influyente de la filosofía anglosajona, *A Theory of Justice*, al utilitarismo clásico y su intento de revisión; y finalmente, las objeciones críticas a la obra de Rawls, en el examen que realiza de esta Robert Nozick en *Anarchy, State and Utopia*, el libro que después del de Rawls ejerciera una influencia profunda sobre la filosofía contemporánea. Quedará así dibujado un cuadro de contrapunto, tanto dentro de cada una de las dos tendencias, como entre ellas.

La pregunta que procuraremos ir respondiendo es: ¿cuál es la sociedad más justa? Los resultados seguramente complejizarán las dicotomías iniciales.

El utilitarismo clásico y su contrapunto liberal

La doctrina utilitarista ha dominado la filosofía política anglosajona desde mediados del siglo pasado. Para el utilitarismo, una de las preguntas que la filosofía política tiene por objeto es: ¿cuál es la sociedad justa? Esta no puede ser respondida por la sumisión a prejuicios, a un pretendido derecho natural o a los intereses particulares de tal o cual grupo.

Su resolución supone recurrir a un análisis objetivo, científico, neutro, de las consecuencias probables de las diferentes opciones posibles, pero con la preocupación de descubrir y de elegir la opción que permitiría reducir lo más posible los sufrimientos y, a la inversa, incrementar el placer, o de modo más amplio, el bienestar de los miembros de la sociedad considerada o de la humanidad entera. Entonces, de manera un poco más precisa, para el utilitarismo clásico se trata de maximizar la suma de las utilidades.

El utilitarismo supone que a cada individuo y a cada opción posible es factible hacer corresponder un nivel de utilidad (o bienestar). Cuando no se está seguro del estado del mundo que se realizará, debe tratarse de una esperanza matemática de utilidad, es decir, de una media de los niveles de utilidad correspondientes a los diferentes estados posibles, ponderada en función de la probabilidad de realización de cada uno de esos estados. Para cada opción posible se pueden sumar los niveles de utilidad alcanzados por los diversos individuos concernidos. Y lo que el utilitarismo ordena es elegir aquella de las opciones posibles que corresponda a la suma más elevada.

A esta posición se le ha objetado que acuerda una importancia exclusiva

al bienestar e implica por lo tanto que todo puede ser sacrificado en su nombre, incluso los derechos del individuo y lo que presupone niveles de utilidad comparables.

La escuela de Viena (Ludwing von Mises, Friedrich A. Hayek),² integrada por economistas contemporáneos, se distingue de la ortodoxia neoclásica en la importancia central que otorga a la información en los procesos económicos. Da una contestación de los conceptos de equilibrio y racionalidad objetiva como conceptos centrales de la teoría económica.

Ludwig von Mises es uno de los exponentes más provocativos de la escuela, en tanto marca el contraste con las otras líneas, inclusive con los liberales. Es un exponente del economicismo liberal y apóstol del individualismo metodológico³ y del imperialismo económico.⁴ En su libro *Human Action* (1947), introducción al economicismo liberal, expone las tres etapas en que divide el pensamiento occidental. La primera fue dominada por los filósofos. La segunda, por los economistas clásicos como Smith y Ricardo, quienes descubrieron un principio científico: la teoría del intercambio, la teoría del valor. Este fue el momento en que la ciencia económica consiguió perforar la barrera que la separaba de las ciencias físicas y matemáticas, el momento en que la ciencia consiguió penetrar en el mundo de la acción humana.

Asimismo, critica a los economistas clásicos porque ellos se quedaron en la cataláctica (del griego, *catalatein*, que significa canjear) e hicieron sólo una ciencia del intercambio. No se dieron cuenta, como lo haría la Escuela de Viena, que habían descubierto la ley que preside "toda" la acción humana, económica y no económica.

A la ciencia que regula la acción humana en su conjunto a partir de este descubrimiento de los economistas clásicos, Von Mises la llama "praxeología" (viene de *praxis* y significa acción). La tesis de la praxeología es que si yo abandono la pretensión de que hay un precio objetivo, **ambos** ganan. Ambos ganan porque el valor subjetivo que tienen las cosas para cada uno es distinto. Por eso se opone también a la ética en tanto se la entienda como una fijación objetiva y por lo tanto supraindividual de la escala de valores.

Esta idea nos lleva a la doble objeción de que los niveles de utilidad no son comparables de un individuo a otro y que la búsqueda de felicidad "del mayor número" (tal cual lo hace Bentham) nos conduce al colectivismo.

En tanto que el valor de las cosas es subjetivo, los criterios individuales de felicidad son incomparables entre sí. Y por consiguiente, cada uno va buscando "su" balance neto de felicidad. Por otro lado, lo que a Von Mises le interesa poner en cuestión es la búsqueda de la felicidad "del mayor número", haciendo objeción del lado rousoneano del pensamiento utilitario clásico.

Como bien comenta Isaiah Berlin en su libro *John Stuart Mill and the Ends of Life*:

"James Mill y Bentham no habían deseado más que el placer, obtenido por el método que fuera más efectivo. Si alguien les hubiera ofrecido una medicina de la cual se pudiera demostrar científicamente que conducía a quienes la tomaran a un estado de satisfacción permanente, sus premisas les hubieran obligado a aceptarla como la panacea de todo lo que consideraban despreciable; siempre que el mayor número posible de hombres recibieran una felicidad duradera, o incluso se liberaran del dolor, no importa el medio para conseguirlo".

La cuenta del utilitarismo clásico dio lugar al Estado-providencia o *Welfare State*, el que fallaría al no incluir los placeres "distantes" que resultarían de la vigencia de principios tales como el derecho de propiedad y la libertad de iniciativa económica. Entonces, al incluir en la cuenta el respeto a determinados principios, el utilitarismo liberal es un utilitarismo indirecto.

Von Mises se preocupa por refutar a Keynes, considerando que el intervencionista, aunque limite su intervención al mínimo, ha aceptado ya la premisa de que es el Estado el que decide hasta dónde intervendrá. Con lo cual ya es, potencialmente, socialista.

Asimismo, Keynes rompió el principio por el cual el Estado no podía ni debía intervenir. A partir del keynesianismo, el sistema liberal occidental perdió su "castidad". El uso parcial de la economía de mercado es lo que no puede hacerse, porque anula la fluidez del sistema y niega la ciencia de los economistas.

Otro nítido exponente de esta escuela, como el anterior, es Friedrich A. Hayek, quien conjuntamente con Milton Friedman, de la Escuela de Chicago, son las referencias principales del neoliberalismo. Hayek funda la no legitimidad y la poca eficiencia de la intervención de lo público en lo privado, en la imposibilidad de conocer de modo consistente el movimiento de la sociedad y los resultados de cualquier injerencia pública en todos sus múltiples aspectos. Por lo tanto, al Estado apenas le cabría promover los instrumentos y el ambiente que favorezcan que cada uno pueda buscar sus fines.

Asimismo, tales razones le sirven para objetar el argumento de la intervención en su génesis. Es así que en un mercado donde los individuos puedan actuar libremente, cada uno busca el límite de sus posibilidades y apenas esto. La intención que tiene este movimiento es siempre autorreferida; si hay daño para terceros, este no es intencional, de modo alguno previsible, y no tiene sentido tratar de evaluar la justicia o injusticia de los resultados pretendidos.⁵ Aquí está en cuestión el tipo de articulación que ha llevado al liberalismo democrático a justificar la intervención del Estado.⁶ Esta crítica aparece en un libro de Hayek, *The Road to Serfdom* (1944), que constituye un

ataque violento contra el intervencionismo y las varias formas de planeamiento económico que estaban siendo implementadas.

Ernesto Laclau comenta en *Hegemony and Socialist Strategy* que ya entonces Hayek advertía que las sociedades occidentales estaban en un proceso de colectivización y, por lo tanto, avanzaban en dirección al totalitarismo.

"De acuerdo con él, el marco del colectivismo es traspasado en el momento en que la ley, en lugar de ser un medio para controlar la administración, es utilizada a fin de atribuirse nuevos poderes a sí misma y para facilitar la expansión de la burocracia. Desde este punto de vista es inevitable que el poder de la ley decline, mientras que aumenta el poder de la burocracia."

Hayek es uno de los primeros que ha reformado los principios del liberalismo para combatir los giros del significado que habría permitido el ensanchamiento y la intensificación de la libertad.

Él propone reafirmar la verdad natural del liberalismo, como la doctrina que busca reducir al mínimo los poderes del Estado para maximizar el objetivo político central: la libertad individual. La democracia esencialmente significa un proyecto utilitario para salvaguardar la paz interna y la libertad individual. Esto supone el retorno a la tradicional concepción de libertad que caracterizaba como la interferencia con el derecho de apropiación no limitada y con los mecanismos de la economía capitalista de mercado.

Ambos exponentes, como manifiestan los analistas,⁷ dan la pauta de que la Escuela Austríaca es más restrictiva que los neoclásicos en cuanto a cuál es el grado deseable de intervención del Estado. La noción de justicia social o distributiva, invocando la intervención del Estado, es el blanco del neoliberalismo. Por último, las objeciones presentadas por el utilitarismo liberal pueden ser calificadas como una crítica suave desde el individualismo al utilitarismo clásico. Las objeciones más fuertes están en la tendencia principista expresada por Robert Nozick y John Rawls.

Objeciones principistas al utilitarismo y su contrapunto

La obra de John Rawls bien puede leerse como un intento de rever de otra manera las objeciones de que el utilitarismo presupone niveles de utilidades comparables de un individuo a otro; no se preocupa más que del agregado de las utilidades, de su suma, sin importarle la manera como el bienestar está

distribuido entre los individuos; y por último, acuerda una importancia exclusiva al bienestar, lo que implica que todo puede ser sacrificado en su nombre, incluso los derechos del individuo.

En su libro *A Theory of Justice*, establece en primer término los argumentos favorables al enfoque contractual, poniendo el acento en las características de la posición original que produce el contrato y en las consecuencias morales del contrato social que se derivan de la naturaleza del proceso de decisión que tiene lugar en la posición original, lo que a su vez depende de las características atribuidas a ésta.

En segundo término, desarrolla los principios reales incorporados al contrato social. Es allí donde insiste en la independencia de los dos argumentos. Es importante hacer referencia a esto porque las distintas partes han sido atacadas de forma diferente y es posible que se pueda estar más convencido por una parte del argumento que por la otra.

La proposición de una alternativa global a las objeciones mencionadas se expresa en sus dos célebres "principios de justicia".

1. Toda persona tiene un derecho igual al conjunto más amplio de libertades fundamentales que sea compatible con la atribución a todos de ese mismo conjunto de libertades (principio de igual libertad).

2. Las desigualdades en ventajas socioeconómicas no se justifican salvo si: a) contribuyen a mejorar la suerte de los miembros menos aventajados de la sociedad (principio de la diferencia), y b) son relativas a posiciones que todos tienen oportunidades equitativas de ocupar (principio de igualdad de oportunidades).

En primer lugar, puede constatarse que no se trata aquí en absoluto de utilidad o de bienestar, sino solamente de aquello que Rawls llama "bienes sociales primarios", es decir, de esas condiciones y medios generales que necesitamos para realizar los objetivos que perseguimos en nuestra vida, cualesquiera sean. Se trata principalmente de las libertades, de las cuales se ocupa el primer principio; de las ventajas socioeconómicas (ingresos y riqueza, poder y prerrogativas), de las cuales trata la primera parte del segundo principio; y de las oportunidades de acceso a esas ventajas, de la que trata la segunda parte de ese mismo principio.

Para Rawls ya no se trata, por lo tanto, de sumar y comparar niveles de bienestar, sino de asegurarse de que todos tengan las mismas libertades y las mismas oportunidades, y de que las ventajas socioeconómicas estén distribuidas de manera que aquellos que tengan menos, tengan más de lo que tendrían los más desfavorecidos en cualquier otra situación posible en que libertades y oportunidades fueran iguales; el problema de la comparación interpersonal de las utilidades ha desaparecido.

En segundo lugar, al requerir la igualdad de oportunidades y de libertades, pero aún más al afirmar el principio de diferencia, la teoría de Rawls introduce explícitamente consideraciones distributivas. Es cierto que la afirmación del principio de diferencia no equivale a defender la igualdad de los ingresos o del poder. Ella justifica de manera expresa un cierto número de desigualdades.

Pero, justamente, el principio de diferencia constituye así un compromiso elegante y atrayente entre un igualitarismo absurdo y un utilitarismo inicuo. En sus versiones más burdas, el igualitarismo exige distribuir todo, aun si ello tiene como consecuencia que no quede nada para distribuir, mientras que el utilitarismo recomienda maximizar la suma de lo que hay para distribuir, aun si ello implica que algunos no tengan nada.

Para Rawls, sin embargo, la justicia, tal como se expresa en la primera parte del segundo principio, requiere que aquellos que tienen menos ventajas socioeconómicas en el estado actual de la sociedad, tengan más de lo que tienen los más desfavorecidos en cualquier otro estado posible y compatible con la igualdad de oportunidades y de libertades. En otras palabras, el principio de diferencia afirma en particular que la igualdad de los ingresos y del poder debe preferirse siempre, salvo si hay desigualdades que permiten, por ejemplo, por medio del estímulo a la productividad, dar a todos más ingresos o más poder que el que tendrían en la situación igualitaria.

En tercer lugar, la teoría de la justicia de nuestro autor protege una esfera de autonomía individual contra toda intrusión en nombre de objetivos sociales que se afirman superiores. Los principios que la constituyen, en efecto, no están simplemente yuxtapuestos. Están jerarquizados, en el sentido de que el primero tiene sobre el segundo —y la segunda parte de éste tiene sobre la primera— una prioridad "lexicográfica": por lo cual, por más buena que sea la nueva sociedad en cuanto a la suerte de los más desfavorecidos o a la igualdad de oportunidades, ello no podrá compensar jamás, desde el punto de la justicia, una violación de las libertades fundamentales consagradas en el primer principio (las libertades de conciencia, de palabra, de reunión, de voto, la protección contra toda detención arbitraria, etcétera).⁸

A diferencia del utilitarismo, que somete todo el campo de la realidad social a la maximización del bienestar, relegando los derechos reivindicados por el individuo al rango de simple medio —en la mejor de las hipótesis—, la teoría de Rawls convierte esos derechos en barreras que nadie está habilitado a franquear, aunque sea en nombre del deseo de igualar las oportunidades o de mejorar la suerte de los más desfavorecidos.

Finalmente, como forma de dar una visión más completa de la teoría de Rawls, volvemos a lo que ubicamos como primer término de los argumentos del enfoque contractual.

En la teoría de Rawls, la naturaleza distribuye atributos y posiciones sociales de forma aleatoria o accidental, y al hacerlo no es justa ni injusta.

Luego los individuos deben desprenderse de sus propios atributos personales y posiciones sociales, pasando a través de un velo de ignorancia que borra los hechos, cualesquiera sean estos.

Habiendo pasado a través del velo de la ignorancia, todos los individuos se encuentran en una posición original de igualdad total. Todos llegarán a iguales conclusiones sobre el conjunto de principio justos.

La igualdad de la posición original lleva a la unanimidad sobre el contrato social.

Sin perjuicio de lo esquemático de lo expresado en cuanto a la teoría de Rawls, pensamos que será de utilidad para el contrapunto al que haremos mención dentro de la escuela principista.

En tanto, en *Anarchy, State and Utopía*, de Robert Nozick, otro filósofo de Harvard, es donde se procede a la refutación de la teoría de Rawls.

Antes de hacernos cargo de las objeciones levantadas allí contra Rawls, precisemos que lo que lo separa del utilitarismo liberal de Hayek no son precisamente las conclusiones, en el sentido de la importancia de dejar en libertad a los individuos, sino cómo expresa, en un pasaje significativo de su libro, el hecho de que el utilitarismo liberal subordina el principio de la libertad a una consideración consecuencialista, en tanto que para Nozick la libertad vale aun si no resultaran de ella beneficios y sí perjuicios.⁹

Por otra parte, Robert Nozick objeta ahora al utilitarismo clásico el hecho de ignorar que los individuos están separados unos de otros en el sentido de que sus placeres o dolores no son intercambiables. Lo que pasa en el fondo de cada ser humano es algo único, incomparable. Este argumento, que vuelve fuerte la crítica —que habíamos calificado como suave— del utilitarismo liberal al utilitarismo, ya estaba en Rawls.

En referencia a la construcción de un aspecto central de la crítica a Rawls, Nozick comienza distinguiendo los principios tradicionales de justicia distributiva según si son o no “configuracionales” y según si son o no “sincrónicos”.

Un principio configuracional es un principio que puede, sin artificios, expresarse bajo la forma “A cada uno según...”. Un principio sincrónico es un principio cuya realización puede verificarse sobre la simple base de informaciones relativas a las propiedades del estado actual de la sociedad. Así, el principio “A cada uno según sus necesidades” y el igualitarismo puro y simple, son al mismo tiempo configuracionales y sincrónicos. Los principios “A cada uno según su trabajo”, “A cada uno según sus méritos”, son configuracionales pero no sincrónicos. El utilitarismo y el principio de diferencia de Rawls son sincrónicos pero no configuracionales. Nozick sostiene que todos estos principios tradicionales

—ya sean configuracionales, sincrónicos, o ambos a la vez— comparten una desventaja importante, que él ilustra con el célebre ejemplo del jugador de básquetbol Wilt Chamberlain.

A través del ejemplo observa la contradicción insoluble en que todas las concepciones de justicia tradicional se encuentran extraviadas. Afirma que es posible concebir la justicia de una manera diferente de las teorías tradicionales, en términos de principios que no son ni configuracionales ni sincrónicos.

Para Nozick, cometer una injusticia es atentar contra los derechos fundamentales del individuo. Esos derechos fundamentales son los de hacer cada uno lo que quiere con su cuerpo y los bienes que ha adquirido legítimamente, siempre que no transgreda los derechos similares de los otros individuos.

Es imposible decir a priori a qué se va a parecer una situación justa. Es justo todo lo que resulta del libre ejercicio de los derechos inviolables de cada uno.¹⁰

El primer paso necesario para la creación de la teoría del derecho reivindicatorio es el establecimiento de la propiedad como un derecho natural, en igualdad con los demás derechos naturales de la vida. Para alcanzar eso, el derecho reivindicatorio de Nozick enuncia tres principios de justicia; tales principios son lo equivalente del procedimiento puro de la posición original de Rawls:

"El tema de la justicia en materia de posesión consiste en tres pautas mayores.

1. La persona que adquiere de acuerdo con el principio de justicia en materia de adquisiciones tiene derecho a esa posesión.

2. La persona que adquiere una posesión de acuerdo con el principio de justicia en materia de transferencia de alguien más que tenga el derecho de esa posesión, tendrá a su vez el título de pertenencia sobre esa posesión.

3. Nadie tendrá derecho sobre una posesión excepto por la aplicación de las pautas 1 y 2."

El primero es el principio de adquisición original; conjuntamente con el segundo principio de transferencia, posibilita la evaluación de legitimidad.

Asimismo, las propiedades adquiridas de manera incompatible con los principios 1 y 2 tendrán su rectificación mediante la aplicación histórica, antes que el enfoque del estado como finalidad de la teoría de Rawls.

Nozick rechaza el concepto de redistribución, en tanto para él nunca hubo distribución. Es la legitimación de un capitalismo radical, donde los niveles de vida son como el mercado los hace, sin lugar alguno para una redistribución. Lo que sí puede existir es una rectificación, que constituye la corrección de

violaciones de derechos que fueron producidas en el pasado.¹¹

En resumen, los utilitaristas y los principistas no mantienen una posición única sobre la necesidad de una agenda positiva del Estado que asegure la justicia social. Como hemos mostrado, los utilitaristas clásicos tienen distinta postura que los utilitaristas liberales. Asimismo, los principistas, como Rawls y como Nozick, sostienen puntos de vista discrepantes. Esto permite considerar las coincidencias políticas sobre la justicia social entre distintas escuelas del pensamiento moral.

En conclusión

Este artículo tuvo la finalidad de realizar una presentación esquemática de las premisas de la justicia social en las dos grandes escuelas del enfoque moral.

Con ello pensamos que se evidencia la necesidad de realizar una lectura más allá de la dicotomía inicial, utilitarios/principistas, sin perjuicio de la productividad de esta dicotomía.

Los puntos de vista dentro de ambas escuelas en torno a la aprobación o no de una agenda positiva del Estado y su evaluación de la idea de redistribución, sustento de toda idea de política social, son una fuerte evidencia para lo señalado.

En concreto, un utilitarista clásico como Bentham y un principista como Rawls, son ambos favorables a una agenda positiva del Estado en materia de bienestar social, en tanto un utilitarista liberal como Hayek y un principista como Nozick, son ambos contrarios a esa misma agenda.

En síntesis, similares posiciones políticas pueden perfectamente diferir en su fundamento moral.

Resumen

El artículo examina las dos grandes escuelas del pensamiento moral en el debate anglosajón, con el objetivo de considerar la legitimidad de la justicia distributiva. Empieza considerando la escuela utilitarista en sus variantes clásica y liberal, para posteriormente examinar el contrapunto de la escuela principista en las variantes que proponen los dos filósofos de Harvard, John Rawls y Robert Nozick. Las divergencias dentro de ambas escuelas y las coincidencias entre ellas indican que similares posiciones políticas respecto a la justicia social pueden perfectamente diferir en su fundamento moral.

Notas

- ¹ Para dicotomizar, hemos utilizado las categorías principistas y utilitaristas. Las mismas pueden encontrar sostén en cada uno de los criterios éticos de Max Weber. Por su parte, John Rawls, en *A Theory of Justice*, cuando hace referencia a los contrastes entre el utilitarismo clásico y la justicia como imparcialidad, observa que están implícitas dos concepciones de la sociedad: "En la primera, pensamos en una sociedad bien ordenada como un esquema de cooperación para ventajas mutuas, regulado por principios que las personas escogerían en una situación inicial que fuera equitativa; en la otra, se piensa en una administración eficiente de recursos sociales para maximizar la satisfacción de un sistema de deseos contruidos por el espectador imparcial a partir de muchos sistemas individuales de deseos aceptados como dados". Asimismo, Dennis C. Mueller en su libro *Public Choice*, separa lo que llama elección pública positiva y normativa. Por último, Brian Barry, en su libro *Sociologists, economists and democracy*, clasifica en "economistas" y "sociólogos" a una serie de autores que se han ocupado de la política democrática.
- ² La "Micro-encyclopédie des nouvelles droits", en *La Revue Nouvelle*, destaca entre sus realizadores al economista belga Philippe Van Parijs. Ver "Escuela Austríaca", "Ludwing von Mises" y "Friedrich A. Hayek".
- ³ Ver *ib.*, Índice metodológico.
- ⁴ Ver *ib.*, "Imperialismo económico".
- ⁵ Un razonamiento similar se encuentra en Nagel: "War and Massacre", en Marshall Cohen y otros: *War and Moral Responsibility*, Princeton, Princeton University Press, 1974, citado en J. Fishkin: *Tirany and Legitimacy*. Esta observación corresponde a William Ricardo de Sá, en su trabajo presentado como examen de calificación del Curso de Doctorado de IUPERJ: "Concepções de Justicia Social".
- ⁶ En *El proyecto neoconservador y la democracia*, de Norbert Lechner, se hace referencia a esta discusión.
- ⁷ Ver "Escuela Austríaca", en "Micro-encyclopédie...", cit.
- ⁸ Estas observaciones sobre la obra de John Rawls son tomadas fundamentalmente de "Breve alegato por la filosofía política, versión anglosajona", de Philippe Van Parijs, en *Cuadernos del CLAEHN* nº 47. Asimismo, sobre Rawls pueden leerse los ensayos reunidos en *Fondements d'une théorie de la justice. Essais critiques sur la philosophie politique de John Rawls* (bajo la dirección de J. Ladière y P. Van Parijs), Lovaina la nueva.

- ⁹ En el capítulo 7, "Distributive justice".
- ¹⁰ Es lo que Nozick llama "Entitlement theories of justice. From Nozick to Roemer and beyond", en *Economics and Philosophy*, nº 1, 1985, pp. 69-81.
- ¹¹ Independientemente de las implicaciones de la posición libertaria, no podemos ignorar aquello que constituye la fuerza del desafío que lanza: por un lado, la exigencia de acordarle a la libertad un lugar central, de darle por lo menos el peso de una limitación, que restringe las manipulaciones de los niveles de vida que pueden imponerse en nombre de la eficiencia, de la igualdad o de esa articulación entre las dos que es la equidad; y por otro lado el reconocimiento del hecho, insoslayable, de que quien dice "libertad", dice "derecho de propiedad individual". En "De la eficiencia a la libertad", de Philippe Van Parijs, en *Cuadernos del CLAEH* Nº 47, se presentan y discuten tres intentos de tomar en serio este desafío —de darle a la libertad un rol importante en la distribución de los niveles de vida— sin por ello conceder a los libertarios la conjunción a la que ellos dicen que lleva ese desafío: la ilegitimidad de toda redistribución de alguna amplitud. Se concluirá con la propuesta de un principio único de maximización de la libertad real de todos.

Elementos para una política nacional

La infancia en el Uruguay*

por Cecilia Zaffaroni

Esta contribución apuntará a señalar algunos elementos que deberían contemplarse al encarar la definición de una política nacional con relación a la infancia. No pretende ser una enumeración exhaustiva y algunas de las afirmaciones pueden resultar discutibles. Esperamos que del diálogo y la confrontación de ideas surjan nuevos aportes que mejoren y enriquezcan las propuestas.

Advierto muchas coincidencias con las exposiciones de quienes me precedieron, lo que considero auspicioso y tal vez indicador de que estamos llegando a una visión compartida del problema que podría facilitar una acción concertada.

Dos supuestos sobre la situación actual fundamentan nuestro enfoque, y mencionaremos ocho características a tener en cuenta al definir políticas sociales en esta área, desarrollando con mayor profundidad aquellas en cuyo análisis consideramos conveniente avanzar.

No abundaremos en información sobre la situación de la infancia en el Uruguay, pues partimos de la base de que los aquí presentes hemos tenido oportunidad de conocer los últimos estudios y diagnósticos realizados sobre el particular y somos conscientes de la especial relevancia del tema que hoy nos ocupa.

L a a u t o r a

Asistente social. Directora del Instituto de Servicio Social de la Universidad Católica del Uruguay.

* Exposición en el seminario técnico-político: "Qué ofrece Uruguay a sus niños. Infancia y compromiso político", convocado por UNICEF y coorganizado por el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, realizado los días 3 y 4 de noviembre de 1994.

Los supuestos

1. **Pese a los avances realizados en los programas dirigidos a la infancia, no se ha logrado aún una transformación suficiente de las políticas sociales**

El Plan Nacional de acción en favor de la infancia aprobado en 1992 representa un importante avance en términos de diagnóstico, de definición de un sistema de indicadores de evaluación, y sirve como punto de referencia para las acciones a realizar en este campo. Las exposiciones anteriores ilustran sobre logros y dificultades encontrados en la ejecución de programas ubicados en este marco.

Nuestra percepción es que a pesar de estos esfuerzos no se han logrado superar algunas características que limitan y condicionan la eficacia y la eficiencia de las acciones.

En primer lugar, **no se ha alcanzado una adecuada articulación de políticas y programas**. En nuestro país, las políticas sociales se han ido conformando por agregación y a partir de un enfoque principalmente sectorial. No constituyen un sistema. Los intentos de coordinar acciones sectoriales han chocado con los límites de estructuras y formas de operación pensadas desde otra lógica.

Se mantiene la desarticulación entre políticas sociales y política económica, entre el sector público y el sector privado.

Se habla de la participación de la sociedad civil, pero sigue vigente una fuerte dependencia de las iniciativas del Estado y un predominio de los modelos más tradicionales de tipo asistencial.

Si bien se ha avanzado en materia de información, esta continúa siendo insuficiente para encarar un diagnóstico que trascienda un primer nivel de descripción del problema, y especialmente para la evaluación de los resultados alcanzados.

Hay mucho por hacer aún para lograr un adecuado nivel de eficacia y eficiencia de los programas y para que no se generen desviaciones respecto a los objetivos priorizados.

El ciudadano común sigue teniendo la "sensación térmica" de que existe una desproporción entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos. Es probable que los recursos no sean suficientes, pero es seguro que no están siendo aplicados de la mejor manera posible.

2. La integralidad y articulación de las acciones es un requisito imprescindible para el éxito

El segundo supuesto es que una adecuada integralidad y articulación de acciones entre los diversos actores del sector público y privado es condición necesaria para aumentar el impacto de las mismas. Los diversos componentes deben apoyarse y complementarse en lugar de friccionarse o anularse mutuamente.

En nuestro país existe una evidente dificultad para acumular experiencias y conocimientos. Mucho de lo que se produce se desconoce, se pierde y se empieza nuevamente de cero.

Una de las causas más importantes de esta situación guarda relación con los cambios en las direcciones políticas de las instituciones, que modifican el rumbo cuando aún no se ha llegado a capitalizar el fruto del enfoque priorizado en el período anterior.

El sistema político uruguayo muestra hoy una clara división en tercios. La posibilidad de que se produzcan rotaciones de los partidos en el gobierno —nacional y municipal— es muy alta y, en cualquier caso, el sector ganador necesitará de acuerdos con otras fuerzas políticas para poder gobernar.

Para generar resultados sobre la base de políticas que requieren articular acciones de corto, mediano y largo plazo, se necesita concertar definiciones que trasciendan los partidos.

Las políticas en relación a la infancia constituyen, sin lugar a dudas, una de las áreas donde resulta más urgente alcanzar este tipo de acuerdos. Un país con bajas tasas de natalidad, donde el 40% de los niños crece y se desarrolla en hogares con necesidades básicas insatisfechas, con alta probabilidad de cerrar el círculo de reproducción de la pobreza, no puede darse el lujo de continuar encarando acciones desarticuladas e ineficientes.

Algunos elementos a considerar para una política nacional de infancia

1. Apuntar a corregir las causas de las desigualdades y no sólo los efectos

En primer lugar, entiendo conveniente remarcar la necesidad de una mayor interrelación entre las políticas económicas y sociales.

Este enfoque se fundamenta no solo en una razón de justicia o en un imperativo ético, sino también en la consideración de la política social como factor de desarrollo. El recurso principal de una nación lo constituyen sus recursos humanos.

La integración a la sociedad, a la producción, el acceso a oportunidades de los sectores de población marginados, son un requisito —y no solo una consecuencia— de los procesos de desarrollo.

2. Integralidad

La pobreza no es un fenómeno económico con repercusiones sociales, culturales, biológicas, sino que es esencialmente multidimensional. Es un estado que afecta todas las dimensiones de la persona y por tanto no puede ser atacado con probabilidades de éxito en forma sectorial. Cambios dramáticos en un indicador pueden modificar los índices de pobreza tal como han sido operativizados para su medición, pero no necesariamente están reflejando cambios sustanciales en las condiciones de vida.

Los estudios realizados por Juan Pablo Terra y por la CEPAL en la segunda mitad de los ochenta demuestran también que la pobreza asume distintas formas y manifestaciones. Las condiciones de vida y sus repercusiones sobre las personas afectadas no son iguales en los tugurios céntricos que en las ciudades del interior del país o en el medio rural; no es lo mismo la pobreza reciente que la pobreza crónica reproducida en varias generaciones. Estas distintas manifestaciones requieren respuestas integrales y a la vez diversificadas, que tomen en cuenta las características específicas que asume en cada sector de población.

Frente a esta realidad, ¿es una respuesta adecuada y suficiente que hablemos de coordinación intersectorial? ¿No será necesario un replanteo más de fondo del modo como la sociedad uruguaya está respondiendo a esta problemática?

3. Definir como destinataria de las políticas a la familia

Necesitamos revisar también la perspectiva de focalización de las políticas en función de los individuos: los niños, las mujeres, los desocupados...

En realidad, la unidad básica en la que se manifiestan los problemas sociales es la familia, entendida en sentido amplio, como la unidad básica de convivencia.

Es allí donde se produce la interacción entre condiciones de salud, nutrición, empleo, vivienda, educación, recreación y el tipo de interrelación y

roles entre los miembros de la misma. Es allí donde se gestan los procesos básicos de socialización de nuestros niños.

En 1979, Juan Pablo Terra afirmaba en su estudio sobre la situación de la Infancia en América Latina:

"Existen categorías de familias donde se acumulan los problemas de los niños. Tendencialmente generan problemas para los niños las uniones tempranas, la inestabilidad de la unión y la ausencia del padre, el trabajo de la madre fuera del hogar cuando no tiene las soluciones o los reemplazos adecuados, el excesivo número de hijos en relación con la salud y con los recursos, la promiscuidad, el hacinamiento en las viviendas, las relaciones conflictivas, el autoritarismo, el machismo, el recurso al trabajo prematuro de los niños [...] Una tipología de la familia problemática o de 'alto riesgo' para el niño sería un instrumento capital para el diagnóstico y las políticas de infancia".

Los estudios realizados en los últimos años por el Grupo Interdisciplinario de Estudios Psicosociales (GIEP) del Departamento de Psicología Médica de la Facultad de Medicina, demuestran con toda claridad la asociación entre pobreza y retraso sicomotor en los niños, así como también la relación entre este retraso y el tipo de clima familiar y vínculo de los padres con el hijo.

No todos los niños que crecen en hogares con necesidades básicas insatisfechas reproducen esas condiciones; el tipo de vínculo familiar parece ser uno de los factores más importantes para explicar esa diferente evolución.

No todas las familias están en condiciones de cumplir con sus funciones básicas de proporcionar apoyo y sostén a sus miembros y de posibilitar una adecuada diferenciación de estos basada en el desarrollo de las capacidades y potencialidades de cada uno.

La madre que no cuenta con apoyo de su pareja o de otros ámbitos no siempre podrá brindar apoyo y sostén a sus hijos. La madre agotada y deprimida no podrá dar estímulos adecuados al desarrollo de su hijo por más campañas de estimulación precoz que realicemos. La madre cuya única fuente de gratificación es su hijo pequeño mientras lo vive como una extensión de sí misma, tendrá un nuevo hijo cuando el primero crezca, esté o no en condiciones de criarlo adecuadamente, por más campañas de maternidad responsable que encaremos.

¿Qué respuestas damos hoy a estas familias que no están en condiciones de cumplir sin apoyos con sus funciones básicas? Principalmente, centros de atención infantil. Estos responden a una necesidad real y es muy importante que existan y que se amplíe su alcance. Sin embargo, no siempre constituyen una respuesta adecuada. Es más: en algún sentido pueden estar generando efectos no buscados, reafirmando los problemas que apuntan a superar.

Pueden generar un efecto de sustitución si asumen funciones en lugar de los padres y no junto con ellos, en lugar de reforzar y apoyar el rol que deben jugar las familias. En ese caso, el mensaje transmitido implícitamente a la madre, al padre, les reafirma que ellos no son capaces de asumir la educación de sus hijos, que lo hacen mal, que deben dejarlo en manos de otros.

Existen programas dirigidos al "menor", a la mujer, pero ¿quién y cómo trabajará con la familia para atender esta situación en forma integral?

Las evaluaciones realizadas —al menos las que yo conozco— sobre los resultados de los Centros CAIF son muy contundentes respecto a las mejoras en el estado nutricional de los niños atendidos por el programa, pero no muestran cambios respecto al desarrollo sicomotor. Si es así, estos niños ingresarán a la enseñanza primaria con un *handicap* difícil de superar y no tendrán acceso a las mismas oportunidades que los niños provenientes de otros sectores sociales.

Podrá sostenerse, y con razón, que en realidad es muy pronto para sacar conclusiones sobre el particular y que sería necesario realizar un seguimiento de los niños que han asistido a estos centros para determinar si se verifican cambios en su rendimiento en relación con otros niños de familias pobres que no asistieron a los mismos. De todos modos, las evaluaciones realizadas nos llevan a encender una luz roja sobre este aspecto.

Los estudios de CEPAL sobre rendimientos y desigualdades entre alumnos de primaria y secundaria de diversos sectores sociales no dejan dudas respecto a la incidencia de las condiciones de vida en el rendimiento de los estudiantes. Confirman la necesidad de un replanteo a fondo de la calidad de la enseñanza impartida, pero también de las condiciones de equidad.

Esta situación indica la necesidad de profundizar los diagnósticos que superen el nivel descriptivo y contribuyan a explicar los factores determinantes en la reproducción de las situaciones de pobreza y de buscar nuevas alternativas de intervención.

En este último sentido puede ser útil analizar experiencias realizadas en otros países que apuntan a tomar a la familia como unidad de intervención.

En algunas zonas de España, por ejemplo, los llamados Servicios Sociales de Base operan como punto de contacto inicial con las familias, brindando atención individualizada, información, orientación, coordinación con los servicios existentes, seguimiento. Subrayan la función preventiva y han creado algunos nuevos roles, como la figura del "tutor familiar" y del "trabajador familiar", que desempeñan funciones de atención directa y supervisión de la adecuación de los servicios a las necesidades de las familias usuarias.

Deberíamos ser creativos en la identificación y diseño de medios adecuados a nuestra situación y posibilidades.

4. Descentralización

Las respuestas únicas y uniformes para situaciones que son diferentes no resultan eficaces ni eficientes. Es necesario reconocer y respetar las diferencias y definir programas flexibles. Esto no es viable en el marco de programas muy centralizados; se requiere acortar la distancia entre decisores y beneficiarios.

En los últimos años se constata una presencia creciente de los gobiernos municipales en las políticas sociales, proceso que en esta perspectiva sería conveniente profundizar.

Es necesario avanzar hacia una efectiva descentralización y no solo desconcentración de servicios, así como hacia una mayor articulación entre los programas nacionales y municipales.

5. Participación de la sociedad civil

Actualmente, la participación de la sociedad civil como componente esencial de las políticas sociales está presente en todos los discursos y propuestas, más allá de los matices que unos y otros actores puedan poner en su concepción y en las modalidades de estímulo a la misma. Sin embargo, los avances no guardan relación con esta unanimidad del discurso. Creo que vale la pena detenernos en este punto y analizar algunas cuestiones específicas que se plantean al explorar distintos niveles o formas en que puede plantearse esta participación.

a. En primer lugar, una forma de rescatar la participación de la sociedad civil es pensar en **servicios sociales orientados a apoyar la acción social espontánea** basada en la solidaridad que opera a través de múltiples redes y vínculos informales, buscando hacerla **más eficaz y menos heroica**.

Frente a carencias en la atención de la salud, el cuidado de los niños, etc., la población recurre a múltiples mecanismos espontáneos: la ayuda de familiares, vecinos, etc. Las políticas sociales, en lugar de reconocer y respaldar este tipo de mecanismos, tienden generalmente a sustituirlos por otros que no siempre resultan más eficaces.

Repensar este enfoque implica identificar no solo las carencias sino también las potencialidades, las capacidades y los recursos con que la población cuenta, los cuales, debidamente activados pueden ser un punto de apoyo vital para una resolución adecuada de las necesidades.

Es necesario identificar también los factores que muchas veces llevan al fracaso y la ruptura de estas respuestas informales y los medios para atenuarlos.

Esta cuestión tiene que ver también con el tipo de relación entre los servicios sociales y los usuarios. Las políticas sociales tienen sin duda un rol

educador; pueden operar generando dependencias o creando condiciones para la autonomía. La relación no debería ser la de un usuario que recibe pasivamente una dádiva, sino la de un ciudadano que hace uso de un derecho que la sociedad le reconoce y que asume también responsabilidades en la medida de sus posibilidades y recursos.

b. Otro nivel de participación de la sociedad civil puede lograrse a través del **fortalecimiento de organizaciones sociales que operen como cogestoras e implementadoras** de las políticas sociales.

Muchos programas lo proponen, ya sea como forma de involucrar a los beneficiarios o de disminuir costos, presuponiendo la existencia o la aparición inmediata de organizaciones vecinales o comunitarias capaces de asumir la gestión de los mismos.

La realidad nos muestra que la generación de estos actores y capacidades no es un proceso espontáneo. Lograr su constitución y consolidación requiere un trabajo social comunitario que no siempre se prevé y se instrumenta.

Esto lleva a que los programas se implementen en las zonas donde estas organizaciones existen —que no siempre coinciden con aquellas donde se dan las necesidades más acuciantes—, a que se generen procesos de seudoparticipación, rápidos desgastes en los grupos que voluntariamente se lanzan al emprendimiento o disoluciones y hasta malversaciones de fondos.

El fortalecimiento de estos actores resulta esencial en la perspectiva de avanzar hacia la democratización y la participación ciudadana, pero implica procesos a veces lentos de generación de identidades, desarrollo de capacidades, asunción de compromisos.

c. El tercer aspecto al que queremos referirnos es al rol de las organizaciones no gubernamentales de apoyo y promoción.

La articulación de estas instituciones privadas con el sector público es otro aspecto que está hoy presente en todas las agendas y que todos aceptamos a nivel del discurso. Sin embargo, reconociendo que se han logrado experiencias puntuales exitosas, no se han generado aún avances demasiado significativos.

Estas organizaciones podrían jugar un rol interesante apoyando los procesos de constitución de actores a los que nos referíamos en el párrafo anterior. A mi juicio —y entiendo que es un punto discutible— existen dificultades importantes para apoyar estos procesos desde el Estado.

Por el tipo de relación que los ciudadanos han entablado tradicionalmente con el Estado, al menos en nuestro país, la expectativa que se genera cuando éste interviene es que brinde una solución. Es más probable que una acción planteada desde el Estado genere la presentación de demandas antes que la elaboración de propuestas y una expectativa de cogestión.

Una adecuada articulación entre el sector público y las ONG resulta

entonces un aspecto fundamental si se piensa en un incremento de la participación de la sociedad civil, por el rol que pueden jugar por sí mismas como actores y por el apoyo que podrían brindar para el desarrollo de un entramado de organizaciones sociales capaces de asumir responsabilidades en esta área.

Para ello deberían generarse ciertas condiciones entre las que destacamos:

— Políticas claramente definidas que hagan posible la definición de acuerdos sobre objetivos y programas específicos sin necesidad de contar con un consenso total sobre los enfoques.

— Garantía mutua de pluralismo, tanto en lo político como en lo técnico y en lo metodológico.

— Mecanismos más transparentes de asignación de recursos (licitaciones, por ejemplo).

— Evaluaciones de resultados más rigurosas, que permitan determinar el grado de eficacia y eficiencia de las acciones desarrolladas tanto por las instituciones privadas como por las públicas.

d. Un último aspecto al que quiero referirme es a la movilización de recursos locales. La participación de la sociedad civil no solo tiene que ver con su incidencia en las políticas y en la implementación de las acciones, sino también con la generación de recursos.

¿De dónde surgen los recursos para financiar las acciones sociales?, ¿cómo contribuyen los propios interesados, el sector público en sus diversas manifestaciones, las ONG, otras asociaciones y organizaciones sociales, la empresa privada, etcétera?

No podemos basar las respuestas a las necesidades básicas de la población principalmente en aportes externos; constituye ante todo un problema de los uruguayos y no de los europeos o de los norteamericanos. Esto no implica, obviamente, negar el valor de la solidaridad internacional y la conveniencia de canalizar los recursos a los que sea posible acceder de la forma más provechosa.

Si se considera que las ONG juegan un papel necesario en la respuesta a los problemas sociales, en momentos en que el Estado se plantea reducir su intervención en muchos aspectos, el financiamiento de estas no puede depender exclusivamente de los recursos externos.

Para estimular la participación de la sociedad civil en términos más amplios, la responsabilidad ciudadana frente a los problemas, la contribución económica en la medida de las posibilidades de cada uno, también resulta necesario generar algunas condiciones.

En esta perspectiva sería necesario:

— encarar campañas de sensibilización frente a los problemas; definir propuestas claras y concretas para enfrentarlos;

— manejar los recursos con transparencia;

- contar con sistemas de evaluación de resultados;
- revisar los marcos legales;
- estudiar la posibilidad de exoneraciones impositivas para las empresas que contribuyan.

Todos los aspectos planteados en este ítem están ligados a una revisión del concepto de "lo público", entendido no solo como lo estatal sino como lo que responde a una lógica de interés público, sea cual sea el tipo de organización desde la cual sea impulsado.

Hablar de reforma del Estado implica no sólo repensar su estructura y sus funciones sino también sus relaciones con la sociedad civil. El retiro del Estado de algunas funciones, en las condiciones actuales sólo puede generar un vacío: no hay una sociedad civil estructurada que pueda hacerse cargo de ellas. Cuando existen organizaciones privadas que cumplen algunos roles, no siempre cuentan con reconocimiento, apoyo y articulación.

Esto no implica negar el rol central que el Estado debe tener en esta área y las responsabilidades que le competen. Hay funciones que podrían ser cogestionadas con otros actores, pero lo que no es de ningún modo transferible es el papel de control y regulación que el Estado debe cumplir para asegurar la transparencia y articulación de estas acciones de interés público.

En conclusión, hablar de participación de la sociedad civil no puede ser simplemente un mecanismo de reducción de costos: nos enfrenta a una redefinición más profunda de roles, conceptos, mentalidades; nos desafía a desarrollar nuestra capacidad de articulación de actores y de intereses en función de objetivos comunes; a incrementar la flexibilidad institucional y la capacidad de negociación sin renunciar a las identidades propias.

6. Sistema de información

Este sexto aspecto a considerar para la definición de políticas nacionales de infancia, aparece como un requisito para asegurar la adecuación de las acciones, para poder dar cuenta de los impactos realmente alcanzados, de la eficiencia con que se operó y realizar un manejo transparente de los recursos invertidos.

Es también un insumo vital para que podamos aprender a partir de la implementación de los programas y realimentar las decisiones posteriores a partir de las conclusiones extraídas.

El sistema de información es la base para un adecuado diagnóstico que permita orientar la planificación y el seguimiento de las acciones y para viabilizar la evaluación.

El Plan Nacional en favor de la infancia plantea un interesante conjunto de

indicadores que pueden constituir un buen punto de partida para mayores desarrollos.

Incluye indicadores de dos tipos: de alcance y cobertura de los servicios (por ejemplo, atención del embarazo, frecuencia de control médico de los niños, vacunaciones, asistencia a centros preescolares, etc.) y de impacto en las condiciones de vida (referidos principalmente a estado de salud, estado nutricional y rendimiento escolar). Ambos son importantes, pero el segundo tipo está menos desarrollado que el primero y es vital para que conozcamos los efectos de los servicios brindados y no sólo su alcance.

Presenta una batería amplia respecto a programas de salud, nutrición y educación, incluyendo información de base y metas a alcanzar, diferenciadas por área geográfica.

Son mucho más indefinidos, en cambio, los indicadores referidos a programas dirigidos a la mujer y a los niños en situaciones especialmente difíciles.

También en este aspecto sería importante sumar esfuerzos para mejorar lo existente y para asegurar un relevamiento sistemático de información. Esto no solo permitirá dar cuenta de los logros obtenidos, sino también relacionar los resultados con el contexto específico y con los procesos que permitieron alcanzarlos, como base para mejorar nuestras hipótesis, introducir ajustes, comparar diversas estrategias y aumentar así nuestra capacidad de actuar en forma eficaz.

7. Capacitación de recursos humanos

De nada servirá introducir cambios en las políticas y en los planes si luego no contamos con el personal adecuado para implementarlos. Para incorporar nuevos enfoques —por ejemplo, una acción más ligada al trabajo comunitario, una mayor descentralización, una evaluación más sistemática de impactos y procesos— necesitamos desarrollar en los operadores las capacidades específicas y la internalización de estas perspectivas.

Aun cuando se trate de personal calificado, con un nivel de educación formal adecuado a la función, esto no asegura el manejo de ciertas capacidades específicas no siempre contempladas en forma suficiente en los programas de estudios.

Por ejemplo, el personal de los Centros de Atención Infantil ubicados en zonas de pobreza debe estar preparado para trabajar con niños que presentan carencias específicas y con sus familias, para operar en coordinación con otras instituciones locales, para asumir una relación de dependencia de una comisión de vecinos y no de las autoridades de los entes de enseñanza.

A nivel de los responsables de los servicios sociales, ya sean públicos o privados, se necesita desarrollar mayores capacidades para la gerencia social, para llevar adelante la gestión con eficacia y eficiencia, para la negociación y concertación con otros actores.

Para que esta capacitación sea viable es importante generar estímulos para el cambio y para el mejoramiento de la calidad de la labor. Hoy por hoy, en el campo social, el impulso para el perfeccionamiento y la actualización profesional depende más de motivaciones éticas y estrictamente personales que de políticas institucionales que valoren y favorezcan a quien está mejor preparado.

También en este campo deberíamos partir de un mejor aprovechamiento de los recursos ya existentes, buscar una mayor articulación y complementación y desarrollar nuevas opciones en función de las necesidades.

8. Procesos de cambio institucional

Las organizaciones, como sistemas sociales orientados a objetivos, son por definición el instrumento para implementar las políticas y alcanzar las metas.

Sin embargo, una vez creadas, es frecuente que operen mecanismos de desplazamiento de metas. De este modo se prioriza el cumplimiento de los procedimientos establecidos antes que los impactos previstos; la supervivencia de la organización adquiere más peso que una respuesta eficiente a las necesidades que le dieron origen y cuyas manifestaciones pueden haber cambiado a lo largo del tiempo.

Si las instituciones no cambian y se adecuan a los nuevos requerimientos, pueden convertirse en factores que bloqueen la posibilidad de generar transformaciones, en actores que compiten por los recursos que consumen sin dejar margen para experimentar nuevas respuestas, consolidando así una situación de inmovilismo. Esto ocurre no solo en las instituciones públicas sino también en las privadas.

No es suficiente entonces hablar de coordinación interinstitucional; es necesario repensar las estructuras actuales y las modalidades de operación, y ante todo generar cambios en la "cultura" organizacional.

En las organizaciones públicas, estos cambios deberían apuntar especialmente a aumentar la flexibilidad, la apertura, la preocupación por el impacto, la innovación, la eficiencia.

En las organizaciones privadas, a trascender lo testimonial, incrementando la preocupación por el alcance de las acciones, por sus costos, por dar cuenta de los resultados, por la articulación.

La autoexigencia, la flexibilidad, la capacidad de negociar y articular son,

por tanto, rasgos a desarrollar en todos los ámbitos para que sea posible pensar en políticas integrales y efectivas.

El posible aporte de las universidades

Las universidades y los centros académicos podrían contribuir especialmente en los tres últimos aspectos planteados.

En relación con la **capacitación**, brindando oportunidades de actualización y especialización a profesionales y técnicos que trabajan en esta área en distintos tipos de funciones y buscando desarrollar en los nuevos profesionales las competencias adecuadas. Para ello deberían plantearse acuerdos y convenios que faciliten un aprovechamiento adecuado de las posibilidades y los recursos y aseguren la articulación y la complementariedad.

En relación con los **sistemas de información y evaluación**, los aportes podrían generarse a varios niveles.

En primer lugar, sería importante contribuir a la conceptualización de los problemas y fenómenos sociales con los que se opera, ayudando a incorporar análisis de tipo explicativo y no solo descriptivo y a seleccionar estrategias de intervención basadas en una mejor comprensión de la realidad.

En segundo lugar, a nivel metodológico, aportar en el diseño y operación de sistemas de diagnóstico y evaluación de impactos y en lo referente a metodologías de intervención social.

Para hacer viables estos aportes necesitamos definir ámbitos de interrelación entre los operadores sociales y el medio académico, que posibiliten la mutua realimentación.

Tal vez no resulte sencillo superar prejuicios mutuos, construir un lenguaje común y espacios válidos de interacción, pero si ello se logra, el resultado puede ser de enorme valor para ambas partes.

Por último, las universidades podrían colaborar en los procesos de cambio institucional a través de consultorías y apoyos externos que contribuyan a la superación de restricciones y bloqueos.

¿Es posible avanzar hacia una política que contemple estos aspectos u otros que sean definidos sobre la base de la negociación entre distintos actores?

¿Es factible avanzar hacia una política nacional de infancia?

No es una pregunta fácil de responder.

Probablemente la respuesta depende, en primer lugar, de condiciones políticas y, en segundo término, de condiciones institucionales y de acceso a recursos.

A pesar de las restricciones existentes, el problema en el caso uruguayo no parece tener dimensiones inmanejables.

Los recursos volcados a esta área tal vez no son suficientes, pero no son pocos y nuestra primera preocupación debería ser utilizarlos mejor.

El país se enfrenta a una nueva etapa generada por la apertura de su economía y la integración regional, llena de oportunidades y desafíos, pero también de riesgos de aumento de las desigualdades, al menos durante una primera etapa. Por eso el momento es ahora, simultáneamente con el impulso al crecimiento económico. No podemos darnos el lujo de esperar para encontrar respuestas que nos permitan mejorar sensiblemente las condiciones en que nacen y crecen casi la mitad de los niños uruguayos.

Por nuestro país y por nuestros niños, confiemos en que los gobernantes que resulten electos y todos aquellos que de un modo u otro estamos involucrados con esta temática, sepamos estar a la altura de las responsabilidades conferidas y contribuyamos a abrir nuevos espacios para una efectiva política nacional en favor de la infancia.

Resumen

Dos supuestos sirven de punto de partida para este artículo: primero, que a pesar de los esfuerzos y avances reales, las políticas sociales no han superado algunas de sus principales limitaciones; segundo, que una política social exitosa tendrá como requisitos la integralidad y la articulación de las acciones. La autora propone, a modo de agenda, ocho elementos que deberían tenerse en cuenta al diseñar una política con relación a la infancia en Uruguay; en ellos se apunta a superar las diversas dicotomías (público/privado, Estado/sociedad civil) y los enfoques sectoriales que dividen artificialmente un fenómeno complejo y multidimensional como lo es el de la pobreza.

Los consensos sobre la educación inicial

por Renato Opertti

Insistentemente se discute en Uruguay la necesidad de plantear cambios en tres niveles: 1) la reforma del Estado en su concepción y operación; 2) la reforma de los servicios sociales del Estado en particular, y 3) más específicamente, la reforma educativa, como uno de los ejes centrales de las políticas sociales del Estado.

La declaración del propósito de cambiar, y su enunciación en términos aún muy generales, impregna el debate y en cierta medida provoca fuertes coincidencias de enfoque, diríamos más bien consensos de superficie, en un espectro muy variado de orientaciones ideológicas y políticas. El consenso opera sobre la identificación de los problemas, temas, y de un orden muy general de prioridades que no implica más que compromisos que pueden desarrollarse a partir de objetivos muy dispares con resultados también diferentes.

Creemos que la articulación de respuestas creíbles y posibles debe incorporarse al debate sobre la reforma en esa triple dimensión anotada, lo cual se fundamenta en la perspectiva de brindar soluciones concretas a los problemas, en orden a determinar prioridades, seleccionar alternativas, asignar

E l a u t o r

Sociólogo, máster en Investigación Educativa. Docente en la Licenciatura en Ciencias de la Educación de la Universidad Católica del Uruguay y en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Sectorialista en Educación del Proyecto OPP-BID. Coordinador Nacional del Diagnóstico en Educación para la Cooperación Técnica OPP-BID.

responsabilidades y recursos, y señalar caminos posibles.

En la medida en que la discusión sobre la reforma del Estado mantenga un nivel diferenciado sólo por la orientación y el tipo de intervención del Estado, sin entroncarlo con una agenda concreta de problemas, la sociedad en su conjunto, fundamentalmente sus organizaciones sociales y políticas, se mantendrá en una eterna e insoluble indefinición sobre qué y cómo hacer. Pero tampoco resulta positivo el hecho de que las acciones y las iniciativas que se desarrollan en diversos ámbitos, mantengan en muchos casos, en su práctica, una consabida ajenidad respecto a las orientaciones que deberían servir de sustento.

Resulta, en definitiva, tan peligroso discutir la reforma del Estado con independencia de las estrategias y de los instrumentos posibles, como caer en un accionar desligado de orientaciones y principios; ambas alimentan la desconfianza mutua, se reprochan y se descalifican sin mayor análisis, y comprometen la equidad social y la calidad de los servicios en el mediano plazo.

Frente a esta suerte de divorcio conceptual y operativo entre las orientaciones generales y las estrategias aplicadas, resulta necesario contribuir a la discusión sobre condicionantes y aspectos relevantes de la reforma del Estado. En este caso abordaremos la educación, y más concretamente, la **educación inicial**.

El fortalecimiento de la educación inicial' constituye uno de los temas que refleja más claramente el consenso anotado, y es común denominador de los planteamientos realizados por diferentes grupos políticos y sociales.

Orientaciones generales para la reforma social

Los temas sociales son parte importante e ineludible de las agendas de los organismos internacionales, por ejemplo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de UNICEF, del Banco Mundial y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En tal sentido, el BID y el PNUD prepararon un documento titulado *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*, en que se establecen orientaciones, criterios y estrategias para el desarrollo de la reforma social.²

En el resumen de la agenda para la acción, que se consigna en el documento, se identifican tres aspectos relevantes asociados a la reforma social:

— Se define la *"reforma social como un proceso que contribuye al desarrollo humano, mediante la integración de políticas e instrumentos dirigidos*

a incorporar de manera eficiente a todos los miembros de la sociedad al proceso de crecimiento, en un contexto de aumento general del bienestar".

— *"La reforma social que se propone es un complemento ineludible y esencial de las reformas económicas, toda vez que apunte a garantizar la viabilidad económica, política y social de las mismas. La lógica esencial de la reforma social es la participación, planteada en términos del acceso de toda la población a las oportunidades económicas en condiciones que equilibren la productividad creciente y la equidad".*

— *"Con la reforma social se trata de superar las fallas básicas de las políticas sociales aplicadas durante varias décadas, que fueron concebidas como si se tratara de enfrentar un problema sectorial, o se diseñaron con carácter asistencial, sin integrarlas con suficiente fuerza en una política general de desarrollo".*

En otro documento, preparado por la Oficina de Estudios Estratégicos del BID,³ se insiste en que la política social es un componente integral de la estrategia económica. Se señala que en el marco de una economía abierta, que apuesta a fortalecer la competitividad en los mercados internacionales, *"la inversión en capital humano se asocia a la modernización tecnológica y la equidad social a la creación de condiciones que retienen y atraen el capital"*. Vale decir, el mejoramiento de la competitividad, como eje del modelo económico, no se logra sin políticas de calificación de recursos y de un ambiente de equidad razonable.

También, a nivel nacional, se discute recientemente la necesidad de avanzar en definir las bases y los lineamientos posibles para la reforma del Estado. En efecto, el Programa de Cooperación Técnica OPP-BID, conjuntamente con la realización de diagnósticos sectoriales en las áreas de alimentación, educación y salud,⁴ plantea orientaciones básicas para la reforma social.⁵

En el documento sobre Reforma Social, se señala que en el cuarto de siglo transcurrido desde la creación de la OPP, las políticas sociales se han caracterizado fundamentalmente por una multiplicidad de programas que además de no prever y estimular mecanismos de coordinación institucional, definen una visión en extremo sectorialista de las expectativas y necesidades de diferentes grupos de población.

Asimismo, las soluciones a problemas sociales se han encarado predominantemente desde los instrumentos y los recursos disponibles en la esfera pública, sin contemplar adecuadamente aquellos derivados de la participación y la movilización de recursos de parte de la sociedad civil.

Las conclusiones y recomendaciones realizadas por la Cooperación Técnica OPP-BID,⁶ ponen énfasis en tres elementos para la concreción de la reforma social: 1) aspectos institucionales vinculados a la gestión de las políticas

sociales; 2) criterios de asignación y direccionamiento del gasto público social; y 3) modos plurales de prestación de servicios.

Se indican una serie de objetivos para la política social, que derivan de entenderlas como un componente ineludible y necesario de cualquier modelo de desarrollo. Estos son:

a) tender a la reducción de las situaciones de pobreza originadas en aspectos estructurales así como en la insuficiencia de ingresos;

b) promover una definición y un consenso amplio del Estado, partidos políticos y de la sociedad en su conjunto, en torno a la jerarquización de los compromisos sociales básicos de tipo universal, con el doble cometido de asegurar niveles mínimos de cobertura y estándares de calidad del servicio;

c) promover la reforma institucional de las prestaciones sociales, con énfasis en lograr flexibilizar el marco normativo, mejorar la capacidad de gerenciamiento, capacitar a los recursos humanos y tener una comunicación más fluida con el sector privado;

d) promover una efectiva igualdad de oportunidades, medibles en términos de las condiciones de acceso, utilización y de los resultados obtenidos, en programas de familia, educación, salud, alimentación, vivienda y trabajo;

e) regular, definir orientaciones y asumir responsabilidades para áreas y poblaciones que se consensuen como prioritarias, a través de procesos de focalización social en calidad de prestaciones complementarias de las de tipo universal, y

f) aumentar el gasto público social en áreas en que se constate insuficiencia de recursos, y reasignar el existente en función de los compromisos y prioridades sociales establecidos.

La preocupación por la educación inicial

Es en el marco de una reflexión general sobre las orientaciones en política social, que se debería plantear, a nuestro criterio, la discusión sobre el presente y futuro de la educación inicial. Desde diferentes instituciones e ámbitos —entre otros, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) a través del Consejo Directivo Central (CODICEN) y el Consejo de Educación Primaria (CEP), la Mesa de Trabajo integrada por instituciones públicas y privadas dedicadas a la infancia, los programas de todos los partidos políticos, sectores académicos, ONG, las orientaciones y las prioridades establecidas en los Programas del BID y UNICEF, y los diagnósticos realizados por CEPAL y

Cooperación Técnica OPP-BID— se insiste en la necesidad de expandir la cobertura de los servicios de educación inicial.

Este objetivo general se concreta en diferentes planteamientos no necesariamente excluyentes, aun cuando se requiere establecer y clarificar sus similitudes y diferencias: o bien se intenta mejorar el rendimiento de los niños de primer grado en escuelas públicas, o bien de promover programas sociales compensatorios asociados a la reducción de situaciones de pobreza, o bien de fortalecer la oferta privada en zonas carenciadas, o bien de promover un esquema integral de prestaciones dirigidas a la infancia en su conjunto, o bien de apostar al desarrollo de modelo de jardín de infantes de tiempo simple y/o asistencial, o bien de desarrollar modelos no convencionales de atención a la población menor de seis años.

Esta multiplicidad de propuestas y estrategias, tiene un común denominador en orden al diagnóstico: 1) históricamente, el Uruguay no ha prestado la atención debida al desarrollo de un modelo de educación inicial entendido como una parte necesaria e integrada al sistema educativo y 2) los esfuerzos se han orientado en gran medida a desarrollo de los servicios de clases jardineras (para niños de cinco años), en la función de aprestar para la educación primaria.

Estos últimos años marcan una preocupación creciente por desarrollar la educación inicial; sin embargo, creemos que, en gran medida, su consolidación está asociada a discutir, armonizar, priorizar y actuar sobre algunos de los objetivos de política social ya mencionados. En efecto, ¿qué papel deberá tener el Estado en la reducción de las situaciones de pobreza a nivel de la infancia?; ¿resulta necesario y posible definir el servicio de educación inicial como universal?; ¿se deberían aplicar criterios de direccionamiento del gasto público social para atender prioritariamente poblaciones específicas?; ¿desde cuándo y cómo se deben articular los programas de educación inicial?; ¿el acceso al sistema público favorece a los más pobres?; ¿cómo se incorpora y se apoya la oferta privada?, o, en definitiva, ¿resulta posible definir una universalidad progresiva y progresista que incorpore la focalización como categoría significativa para expandir y mejorar la calidad de los servicios de educación inicial?

Intentaremos avanzar en definir algunos elementos de diagnóstico y propuesta en torno a las preguntas señaladas.

Las situaciones de pobreza en la infancia

Los indicadores de pobreza, medidos ya sea a través del enfoque de necesidades básicas o línea de pobreza,⁷ marcan en diferentes intervalos de

tiempo un descenso significativo en los niveles de pobreza en el período 1985-1993.

Alicia Melgar, en un documento elaborado para el seminario sobre "Políticas sociales de infancia: bloqueos y desafíos", organizado por el CLAEH en 1992, señala que en el quinquenio 1985-1989, la pobreza se redujo sustancialmente. En el lapso 1984-1989, la proporción de hogares por debajo de la línea de pobreza se redujo de 20,5% a 9,2% en 1989 en Montevideo, y del 30% al 13,6% en el Interior urbano; asimismo, con relación al índice NBI, se pasó en Montevideo del 11,1% al 8,4%, y en el Interior urbano, del 17% al 15,5%.

Sin embargo, se señalan como una de las características de los hogares pobres las implicaciones derivadas de la distribución etaria de las personas que se encuentran en situación de pobreza. En Montevideo, la tercera parte de la población correspondiente al quintil más pobre son menores de 14 años, mientras que el Interior urbano esta proporción asciende al 39%. Esta composición determina que en el país urbano, aproximadamente uno de cada cuatro niños vive en el 20% de los hogares más pobres.

Los estudios realizados por la Cooperación Técnica OPP-BID sobre la evolución de la pobreza estructural corroboran la tendencia descendente para el período 1984-1992. Se indica que en este lapso, la pobreza medida en términos del índice NBI, se reduce significativamente en Montevideo (de 10,4% en 1984 a 6,3% en 1992) y en el Interior urbano (de 22,5% en 1984 a 11,7% en 1992).⁸

Como síntesis de la evolución de las tendencias generales se indica que, en gran medida, la disminución del índice NBI se debe a las políticas públicas de ampliación de la cobertura educativa y de extensión del agua potable.

Coincidentemente con las conclusiones extraídas por Alicia Melgar, se constata que el índice NBI varía fuertemente por tramo etario, aun cuando en el entendido de que algunos de los indicadores incluidos predisponen a la obtención de valores críticos en los hogares con hijos —son los casos de los indicadores de asistencia escolar, capacidad de subsistencia y hacinamiento—. Mientras que solamente el 3,2% y el 7,4% de los hogares de Montevideo e Interior urbano respectivamente, con población de 60 años y más, presentan carencias críticas, en el grupo de 14 años o menos, son el 19,7% y el 27% respectivamente (cuadro 1).

Cuadro 1
Porcentaje de personas con NBI por grupos de edades
y área geográfica según encuesta continua de hogares de los años
1984, 1989 y 1992

	Total		0-14		15-59		60 +	
	Monte- video	Interior urbano	Monte- video	Interior urbano	Monte- video	Interior urbano	Monte- video	Interior urbano
1984	14,7	28,9	26,7	42,1	13,0	26,2	5,0	15,1
1989	12,5	22,8	22,7	35,8	11,2	20,1	4,4	11,1
1992	10,1	16,5	19,7	27,0	9,1	14,7	3,2	7,4

Fuente: Cooperación Técnica OPP-BID sobre la base de información aportada por las bases de datos de la *Encuesta Continua de Hogares* de los años 1984, 1989 y 1992.

Por otro lado, se señala para el año 1992 una altísima concentración de la población de 14 años y menos en el quintil de menores ingresos (38,3% y 37,3% para Montevideo e Interior urbano respectivamente), lo cual provoca que sólo uno de cada diez niños menores de catorce años pertenezca al quintil de mayores ingresos (cuadros 2 y 3).

Cuadro 2
Población de Montevideo por 1^{er} decil y quintiles de hogares según
grupos de edades (%) 1992

Grupos de edades	1 ^{er} decil	Quintiles					Número de casos
		1	2	3	4	5	
0-14	23,7	37,7	20,7	15,9	13,8	11,8	6.208
15-59	12,9	24,5	21,1	18,8	19,1	16,5	17.354
60 +	7,3	17,3	21,3	19,7	19,7	19,5	6.750

Fuente: Cooperación Técnica OPP-BID sobre la base de información aportada por las bases de datos de la *Encuesta Continua de Hogares* de 1992.

Cuadro 3
Población del Interior urbano por 1^{er} decil y quintiles de hogares según grupos de edades (%) 1992

Grupos de edades	1 ^{er} decil	Quintiles					Número de casos
	1	1	2	3	4	5	
0-14	23,8	38,3	21,7	16,9	12,8	10,2	7.777
15-59	9,4	26,3	21,9	18,6	17,6	15,5	17.711
60 +	5,9	14,9	20,2	22,6	22,1	20,1	6.071

Fuente: Cooperación Técnica OPP-BID sobre la base de información aportada por las bases de datos de la *Encuesta Continua de Hogares* de 1992.

En un contexto de abatimiento de la pobreza, como tendencia constatable en la última década, se observa, sin embargo, que el grueso de las situaciones de pobreza se concentran en la población más joven. En efecto, el diagnóstico de la Cooperación Técnica OPP-BID se refiere a una *"composición incambiada de la pobreza según edades en el período 1984-1993"*, lo cual provoca que, como rasgo invariable de una década, cuatro de cada diez pobres en condiciones de pobreza estructural son menores de catorce años. Son pobres ya sea porque pertenecen mayoritariamente a las familias de menores ingresos, o bien porque un quinto de ellos vive en hogares carenciados, principalmente en situaciones de hacinamiento.

Las consecuencias derivadas de este diagnóstico de las situaciones de pobreza resultan aún más críticas entre la población de cinco años o menos (casi un tercio de la población del Interior urbano vive en hogares con NBI en 1992) y más en un orden específico, si se tiene en cuenta que los servicios de educación preescolar pública no discriminan positivamente a los sectores más carenciados. Pero resulta aún más relevante entenderlo en un marco donde no han existido, tal cual señala la Cooperación Técnica OPP-BID, políticas de apoyo a los procesos de socialización y crianza familiar para aquellas situaciones familiares en que se observan jefes de hogar con bajos niveles de instrucción, precaria inserción laboral y muchos hijos a cargo.⁹

En efecto, si partimos que la población entre 3 y 5 años es de aproximadamente 150.000, que alrededor de una cuarta parte vive en hogares con NBI, y que de esta población un 35% asiste a servicios de educación inicial, se concluye en que unos 25.000 niños pobres no acceden en la actualidad a servicios de educación inicial.

Si estos 25.000 niños fueran cubiertos, en atención a sus necesidades, a través de un servicio asistencial, la inversión requerida solo en infraestructura

y equipamiento ascendería a más de US\$ 115 millones, si se parte de considerar que un jardín de infantes asistencial diseñado para albergar a 150 niños a tiempo completo cuesta US\$ 600.000 en construcción y US\$ 100.000 en equipamiento.¹⁰

En relación al estado nutricional de la infancia, si bien los promedios generales permiten hablar de una situación relativamente aceptable; según los datos del 2º Censo Nacional de Talla, realizado por el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) con el apoyo de UNICEF, entre los alumnos de primer grado asistentes a escuelas públicas, el 80,3% de la población presenta una talla acorde a su edad (se esperaría un 84%).

Sin embargo, los problemas tienden a concentrarse en ciertas áreas, donde el 74% de los niños presenta disminución grave de la talla, localizados en el 22% de escuelas públicas. Por ejemplo, mientras que casi cinco de cada diez escolares asistentes a las escuelas localizadas en el barrio Casavalle registran retraso de talla, nueve de cada diez niños que acceden al servicio público pero en las escuelas ubicadas en barrios tales como Punta Gorda, Punta Carretas o Parque Batlle, presentan una relación equilibrada entre la talla y la edad.¹¹

Antecedentes históricos relevantes de la educación inicial

Sumariamente, el desarrollo de la educación preescolar se sintetiza en cinco elementos:

— Si bien la educación preescolar se inició tempranamente en Uruguay, no se verificó una relativa expansión del sistema público hasta la década del sesenta.

— Los cambios institucionales introducidos en el *status* y en el funcionamiento de la educación preescolar señalan una muy relativa capacidad de respuesta frente a las condiciones económicas y sociales del país y a las demandas de los actores sociales.

— Dichos cambios, sin embargo, no han permitido la estructuración acabada de una propuesta de desarrollo de la educación inicial en torno a objetivos comunes y operables, sobre conjuntos definidos de población. En general, se ha verificado la coexistencia de dos tipos distintos de oferta —jardines de infantes y jardineras—, que marcan grados diversos de relacionamiento respecto al servicio de educación primaria común.

— La oferta pública ha priorizado su desarrollo preferentemente para el grupo de 5 años y en menor medida para el de 4 y 3 años, orientados al logro de niveles altos de exigencia y excelencia en la calidad del servicio prestado.

— La coordinación con el sector privado se ha reducido fundamentalmente a la realización de funciones de fiscalización.

Perfil actual del Programa de Educación Inicial

El Programa de Educación Inicial, dependiente del Consejo de Educación Primaria, se plantea como objetivo central la atención educativa tendiente al desarrollo de la personalidad del niño preescolar, promoviendo la satisfacción del conjunto de sus necesidades.¹²

Tal cual señala el diagnóstico de la Cooperación Técnica OPP-BID,¹³ el programa no ha logrado trascender un enfoque sectorial, circunscrito fundamentalmente al área educativa, con el agregado de una oferta alimentaria brindada a través del Programa de Alimentación Escolar (PAE). En este contexto, se aprecia la ausencia de una concepción integrada multisectorial del proceso educativo; por otro lado, el desarrollo de planes y estrategias se encuentra en general acotado al tiempo de permanencia de los consejeros en sus cargos, sin que se logren efectivos lazos de continuidad.

El desarrollo del programa no ha sido concebido sobre un sistema de información que permita sustentar el crecimiento, la ubicación de los servicios y una identificación de las necesidades demandadas por la población objetivo, lo que permitiría aproximarse a un **estado de situación de la infancia**.

El programa dispone de una definición imprecisa de sus objetivos, los cuales no expresan los resultados que se espera alcanzar al final de un período determinado, así como tampoco se establece claramente la prioridad asignada para alcanzarlos. De este modo, resulta sumamente difícil realizar una evaluación del impacto de la prestación. La formulación de los objetivos tiende a fundamentarse en criterios externos a la población beneficiaria, lo cual también aparece reflejado en programas curriculares con poca capacidad de respuesta frente a demandas sociales heterogéneas.

El Programa define su población objetivo en términos de la edad cronológica de los potenciales beneficiarios, por lo que parecería que subyace una postura con aspiraciones de universalidad, sin que se verifique una vinculación explícita **entre los tipos de ofertas educativas y las características socioeconómicas del alumnado**. Por ejemplo, no existe una definición clara de la población objetivo hacia la que se orientan los servicios de jardines de infantes de corte asistencial, los cuales brindan, conjuntamente con el componente educativo, un aporte nutricional.

El programa dispone de varias modalidades de servicios que reciben

denominaciones diversas (cuadro 4), que están caracterizados por una relativa homogeneidad en los planes educativos. La oferta de servicios ofrecidos por la institución carece de estrategias específicas de capacitación y refuerzo del proceso educativo mediante el involucramiento de la familia y de la comunidad.

Cuadro 4
Cantidad de establecimientos y alumnos de jardines de infantes y
guarderías públicos por área geográfica, según tipo de servicio.
Año 1991

Tipo de servicio*	Establecimientos			Alumnos		
	Total	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior
Total	157	51	106	21.866	8.899	12.967
J. común	126	41	85	19.033	7.637	11.396
J. asist.	28	7	21	2.700	1.129	1.571
Guarderías	3	3	0	133	133	0

Fuente: Cooperación Técnica OPP-BID sobre la base de información aportada por el DIPE, Consejo de Educación Primaria.

Los jardines unidocentes, granja, de corte asistencial y de práctica están incluidos dentro de la categoría de jardines comunes.

Baja cobertura e inequidad en su distribución

Las estimaciones globales de cobertura de la educación inicial se deben realizar a partir de la *Encuesta Continua de Hogares* del Instituto Nacional de Estadística (INE), ya que pregunta por la asistencia a los servicios de educación inicial, desagregados según público/privado. En cambio, el Consejo de Educación Primaria solamente registra una porción muy menor de la oferta privada.

A partir de la *Encuesta Continua de Hogares* de 1991, la Cooperación Técnica OPP-BID estimó la cobertura de educación inicial por área geográfica y nivel socioeconómico.¹⁴

Se señala que *"la tasa bruta de escolarización en el nivel de Enseñanza PrePrimaria es del 48,6% en Uruguay, situándose por debajo de países de América Latina de relativo desarrollo educativo y de otros países europeos"*.

Esta tasa presenta una distribución muy similar entre los sectores público y privado (24,6% y 24% respectivamente), registrándose en cambio variaciones significativas por área geográfica (59,2% y 38,7% en Montevideo e Interior

respectivamente).

Las tasas brutas por edades individuales marcan una fuerte diferenciación; mientras que en tres años alcanza a un tercio de la población respectiva, en cinco años se sitúa por encima del 60%.

Las variaciones de la tasa de escolarización por área geográfica señalan una multiplicidad de factores que refieren, entre otras cosas, a diferencias en la capacidad de pago de las familias, en las tasas de participación en el mercado laboral, en los apoyos familiares vinculados al cuidado de los niños, en la percepción que se tiene de la significación de la educación inicial, en el valor otorgado a la socialización familiar, en la disponibilidad de oferta privada y en la forma en que diferentes grupos sociales hacen uso del servicio.

El acceso a los servicios de educación inicial se diferencia según los cuartiles de hogares. La cobertura en el cuartil de mayores ingresos resulta 2,5 veces superior al de menores ingresos (78,5% y 30,5% respectivamente), siendo prácticamente similar en Montevideo e Interior.

En Montevideo, se verifica una fuerte tendencia a la universalización del servicio en el tercer y cuarto cuartil (80,3% y 88,9% respectivamente), mientras que en el Interior se observa en mucho menor medida y solamente en el cuarto cuartil (66%). Esto evidencia que la propensión al uso del servicio no sólo está determinada por la capacidad de pago de las familias, sino también por la significación que se le otorga en el desarrollo del niño.

Las tasas brutas públicas tienden a ser globalmente similares en todos los cuartiles, registrándose la mayor cobertura en el tercer cuartil (29%), lo cual indica que el acceso al servicio público es socialmente indiferenciado en un contexto en que la oferta privada es claramente selectiva (la cobertura en el cuarto cuartil es cuatro veces superior a la del primer cuartil).

Sin embargo, se constatan diferencias por área geográfica; mientras que en Montevideo acceden en mayor medida los dos primeros cuartiles, en el Interior ocurre lo contrario. Dentro de un contexto en que el acceso al servicio público no discrimina en favor de los más pobres, en el Interior se observa con mayor claridad que los sectores de clase media y media alta son los que acceden preferentemente.

La tasa bruta privada supera a la pública en el tercer y cuarto cuartil, mientras que en el segundo se observa una situación bastante equilibrada. En Montevideo, la participación privada resulta relativamente alta a partir del segundo cuartil (34,9%), lo cual está indicando que ésta capta grupos de población relativamente más carenciados. Comparativamente respecto de la pública, se sitúa 6,6 puntos por encima, lo que en cierta medida refleja las dificultades que tiene este grupo de acceder a los servicios públicos.

En cambio, en el Interior, la tasa bruta privada alcanza relativa significación

solamente en el cuarto cuartil (33%). Estas diferencias por área geográfica señalan que la oferta privada cumple en Montevideo un rol socialmente más diversificado, mientras que en el Interior urbano su desarrollo estaría más asociado a la significación o al prestigio que se le asigna dentro de los grupos de mayores ingresos (cuadro 5).

Cuadro 5
Tasa bruta de escolarización de educación preescolar
3-5 años, por cuartiles de ingresos de hogares
según área geográfica y forma de administración.
Encuesta de Hogares del 2º Semestre de 1991 (%)

Área geográfica y forma de administración	Cuartiles de hogares				
	Total	1 C	2 C	3 C	4 C
Total del país					
Total	48,6	30,5	50,4	65,6	78,5
Público	24,6	21,2	27,8	29,0	23,8
Privado	24,0	9,3	22,6	36,7	54,7
Montevideo					
Total	59,2	37,3	63,3	80,3	88,9
Público	23,2	24,2	28,3	20,5	16,2
Privado	36,0	13,1	34,9	59,8	72,6
Interior					
Total	38,7	24,2	39,6	52,6	66,0
Público	25,9	18,4	27,4	36,5	33,0
Privado	12,8	9,6	12,2	16,1	33,0

Fuente: Cooperación Técnica OPP/BID en base a la *Encuesta Nacional de Hogares* del 2º semestre de 1991.

* Tasa bruta de escolarización de la educación preescolar equivale a la cantidad de asistentes a educación preescolar por edades individuales sobre las poblaciones totales respectivas.

El análisis realizado por la Cooperación Técnica¹⁵ acerca de los destinatarios del gasto público en educación, medible a través del índice Gini como indicador del grado de concentración del gasto público en los sectores más carenciados, señala que éste resulta sensiblemente menos progresivo a nivel de

la educación inicial que en primaria (coeficientes Gini de -0,45 y -0,22 respectivamente), lo cual marca, entre otras cosas, las diferencias generadas por la ausencia de definición de un servicio como universal.

Asimismo, el gasto del Estado en educación inicial resulta significativamente más progresivo en Montevideo que en el Interior (coeficiente Gini de -0,30 y -0,11), lo cual señala no sólo los efectos de una menor cobertura del servicio en el Interior urbano, sino también diferencias en los procesos de modernización en cuanto a la valoración y necesidad del servicio.

En efecto, la población sin cobertura alcanza a más del 50% de la población entre 3 y 5 años, pero está muy desigualmente distribuida; mientras que ocho de cada diez niños pertenecientes al cuartil de mayores ingresos acceden al servicio y tres de ellos asisten al servicio público, solo uno de cada cuatro niños del cuartil de menores ingresos del Interior urbano accede al servicio de educación inicial, y dos de ellos concurren al sistema público. Vale decir, en un contexto de ausencia de una definición respecto a la universalidad del servicio, son más los niños de la franja más alta de ingreso que acceden al servicio público que aquellos ubicados en el cuartil de menores ingresos del Interior urbano.

Sobre la base de datos de la *Encuesta Nacional de Hogares* del 2º semestre de 1991, se puede estimar en consecuencia que la población sin cobertura en el grupo de 3 a 5 años resulta aproximadamente 80.000, que se distribuyen en 25.000 y 55.000 para Montevideo e Interior urbano respectivamente.

La oferta privada y las necesidades de apoyo

Uno de los signos más manifiestos de la preocupación creciente por fortalecer la educación inicial estriba en las iniciativas que ha desarrollado la Mesa de Trabajo¹⁶ y el Proyecto ANEP-UNICEF.¹⁷ Entre otras, la realización de un Censo de Centros Privados de Educación Inicial, que se realizó en 1992 con el objetivo general de aportar elementos para la conformación de una política social de la infancia que propenda a una atención integral del niño basada en la coordinación interinstitucional e intersectorial.

Se censaron 498 establecimientos, que absorben una matrícula de 26.133 alumnos. Según las estimaciones realizadas por la Cooperación Técnica OPP-BID, el censo cubrió más del 90% de la población de Montevideo asistente a centros privados de educación inicial.

Los resultados del censo permiten establecer, entre otras cosas, que los

establecimientos están relativamente concentrados en zonas con bajos valores de NBI; sin embargo, la quinta parte del total se localiza en zonas de NBI mayores de 40% (cuadro 6), lo cual parece obedecer al desarrollo de una oferta privada que en ausencia —o con presencia marginal— de la oferta pública, constituye una alternativa válida frente a la necesidad de madres que trabajan y no pueden encargarse del cuidado de sus hijos.

Cuadro 6
Centros privados de educación inicial en Montevideo por cantidad de alumnos según categorías de NBI (%) 1992

Categorías de NBI	Alumnos en centros privados
Total	100% (498)
Menos de 20%	53% (264)
21 a 40%	27% (134)
41% y más	20% (100)

Fuente: Cooperación Técnica OPP-BID sobre la base de información aportada por el 1er Censo de Centros de educación inicial en Montevideo, noviembre de 1992.

Nota: Respecto al Índice NBI, véase *Necesidades Básicas Insatisfechas en el Uruguay*, DGEC, 1989. La categorización en tres niveles se efectuó tomando como criterio de corte el porcentaje de población entre 3 y 5 años que vive en hogares NBI (34,3%) según el Censo de 1985.

Según la Cooperación Técnica hOPP-BID, el análisis de los datos del Censo indica que la oferta privada está sumamente extendida y aparentemente da cobertura a una franja de la población que se encuentra en situaciones de pobreza reciente o próximas a ésta, aun cuando se localice en zonas de alto índice de NBI; si bien se observan diferencias en el tipo de servicio prestado por tramos NBI, la relativa homogeneidad en condiciones mínimamente aceptables de prestación del servicio, así como su distribución con capacidad de captar población en ámbitos geográficos muy acotados, marcaría la conveniencia de desarrollar programas sociales que tiendan a apuntalar la acción de los centros ubicados en las zonas más carenciadas, en lo que refiere fundamentalmente a la calidad de la intervención educativa y a la prestación de servicios sociales complementarios.

El diagnóstico de la Cooperación Técnica OPP-BID concluye en que parecería más oportuno, en términos de captar a la población objetivo carenciada, apoyar decididamente en el corto plazo el fortalecimiento de la oferta privada ya existente, máxime si tenemos en cuenta las restricciones financieras del sistema educativo público, así como las inercias institucionales que se resisten a asignar

y a reasignar recursos en función de las prioridades de política educativa, a modificar los criterios de selectividad para el ingreso a la oferta pública, a flexibilizar las ofertas educativas y a dinamizar los marcos institucionales.

Criterios de acceso a la oferta

En ausencia de criterios universales de orientación de las políticas y programas de educación inicial y de una oferta pública limitada, los criterios aplicados para la selección de los beneficiarios pueden tener características regresivas, que de alguna forma contribuyan a explicar las inequidades constatadas en el análisis de las coberturas.

El diagnóstico de la Cooperación Técnica OPP-BID aborda el análisis de los criterios de inscripción para la asistencia a la oferta de educación preescolar, los cuales son diferenciales para jardines de infantes y jardinerías.¹⁸

En el caso de las clases jardinerías se ha establecido un límite máximo de 35 alumnos por grupo para su mejor funcionamiento. Aun cuando la tasa de cobertura resulta relativamente alta, los criterios de priorización aplicables para aquellos casos en que se verifica mayor demanda que oferta, reflejan la preocupación por asentar la universalidad de la prestación en primaria, en tanto se privilegia el ingreso de aquellos niños que tienen hermanos ya incorporados al sistema.

Para la inscripción de los niños en jardines de infantes se establecen prioridades de acuerdo a la condición laboral del padre y la madre; se requiere, en primer lugar, que la madre y el padre trabajen 8 o más horas fuera del hogar y que el menor no quede a cargo de un familiar adulto. De hecho, se verifica un direccionamiento regresivo en términos de las características socioeconómicas de la población, ya que:

— se constata el alto costo de oportunidad de las mujeres de bajos ingresos en permanecer en el mercado laboral debido a que, por la conformación de los hogares, tienen un mayor número de hijos;¹⁹

— se verifica una fuerte correlación positiva entre nivel de instrucción y tasa de actividad económica; la razón entre mujeres con primaria incompleta / estudios universitarios es de 0,34 respecto de la tasa de actividad económica;²⁰

— salvo en el tramo de 14 a 24 años, la tasa de participación femenina en hogares NBS resulta superior que en aquellos NBI. Las más afectadas por el desempleo son las mujeres trabajadoras pertenecientes a las capas sociales más pobres, tal cual lo evidencia la encuesta EMTFU-CIEDUR:²¹ una tasa del 19,8% afecta a trabajadoras provenientes de hogares que perciben menos de

dos salarios mínimos nacionales, mientras que la tasa de desempleo para hogares con ingresos superiores a cinco salarios mínimos se reduce al 1,4%.

En efecto, las mujeres pertenecientes a sectores carenciados no sólo acceden en menor medida al mercado laboral, sino también son quienes fundamentalmente cargan con la reproducción biológica y social de la sociedad sin contar con apoyos de tipo integral por parte del Estado. Si consideramos solamente a las mujeres de 15 a 49 años que trabajan y que tienen niños de 1 a 5 años a su cargo, se observa que mientras que el 70% del estrato de ingreso equivalente hasta 1 línea de pobreza deja a sus niños en su hogar con familiares, el 50% del estrato correspondiente a más de 4 líneas de pobreza ubica a sus niños en una guardería o jardín de infantes.²²

Frente a situaciones similares en cuanto a la participación en el mercado laboral, las mujeres adoptan actitudes distintas respecto a la socialización de sus hijos en función del estrato socioeconómico al cual pertenecen, lo cual indica que la disposición a utilizar el servicio de educación preescolar no sólo resulta de la asociación entre criterios de reclutamiento y condicionamientos objetivos sino también de la percepción diferencial respecto de su significación, situaciones que tienden a discriminar negativamente a los sectores carenciados. Importa señalar, sin embargo, que las madres pertenecientes al estrato de ingresos equivalente hasta 1 línea de pobreza aducen problemas económicos como el principal justificativo para no enviar a sus hijos a servicios de educación preescolar.

El diagnóstico de la Cooperación Técnica indica que en ausencia de una política que establezca criterios de universalidad, las respuestas dadas por el sistema educativo frente a las demandas de la sociedad pueden adquirir un carácter regresivo, lo cual señala también que los instrumentos de focalización —sin un respaldo institucional garante de la fijación y del seguimiento de políticas consensuadas universalmente— pueden agravar las condiciones de segmentación social, máxime si se tiene en cuenta que el sistema público dispone aproximadamente de 24.000 plazas para los niños de 5 años en las clases jardineras, y de 23.000 para los jardines de infantes, lo cual representa el 36,9% de la población entre 3 y 5 años no cubierta por la oferta privada.

Impacto de los Programas

No existen estudios con representatividad estadística a nivel nacional que permitan establecer la relación entre contexto socioeconómico, cobertura de educación inicial por tipo e intensidad de la intervención, y rendimiento escolar.

Sí, en cambio, se ha avanzado en establecer algunas hipótesis en favor del impacto positivo provocado por la educación inicial.

En los estudios de la Cooperación Técnica OPP-BID²³ se analiza, a nivel de las 62 zonas de Montevideo, la relación entre la cobertura global de educación inicial y la tasa de repetición en primer grado, la cual resulta de -0,45 (R de Pearson). Vale decir que en los barrios con mayores niveles de cobertura de educación inicial se verifica una menor repetición al inicio de la etapa escolar.

Asimismo, se hace referencia al estudio de CEPAL sobre una muestra de alumnos de cuarto grado asistentes a escuelas públicas, el cual indica que *"con respecto a la enseñanza preescolar, a su carácter público o privado, y a la edad en que comenzó la escolarización, se puede sostener que quienes la recibieron desde temprana edad y principalmente en colegios privados tienen rendimientos muy superiores al resto de la población"*.²⁴

CEPAL señala que entre los hogares pobres con pareja unida, la suficiencia en la prueba de Idioma Español de cuarto grado alcanza al 26,1% entre quienes no asistieron a educación preescolar, mientras que entre quienes lo hicieron solamente al servicio de clase jardinera por espacio de un año, el nivel de suficiencia es próximo al 40%. Esto estaría indicando que la sola exposición a un servicio que opera básicamente como aprestamiento a la educación primaria genera resultados positivos en un contexto familiar carenciado.

Sin embargo, entre los hogares también pobres pero con pareja casada, la suficiencia es significativamente más alta entre aquellos que concurren al servicio público pero a partir de los 3 y/o 4 años—60,6% respecto a 44,2% entre aquellos que lo hicieron pero al sector privado y a un 38% entre quienes solo asistieron al público pero a partir de los cinco años—, lo cual también pautaría que la calidad y la intensidad del servicio operan como factores altamente influyentes (es reconocida, altamente valorada y demandada la prestación brindada por el jardín de infantes público) de los niveles de rendimiento en la escuela primaria.

Entre los hogares no pobres, con pareja casada, los niveles de suficiencia se ubican entre 70% y 80% cuando se asiste a un jardín público desde los 3 y/o 4 años o a un privado con independencia del momento. A contrario de lo que sucede con los hogares pobres de débil constitución, la sola asistencia al servicio público desde los cinco años no generaría mayores efectos, lo cual plantea si efectivamente las funciones de aprestamiento tienen una valoración y una utilidad en tales contextos socioeconómicos. Asimismo, la variación en los estándares y en los niveles de calidad de una oferta privada sumamente extendida, con funciones sociales disímiles, parecería tener efectos muy variados sobre los niveles de aprendizaje (cuadro 7).

Cuadro 7
Alumnado de 4º grado de educación primaria por tramos de puntaje
en las pruebas de IDE según situación del hogar
y asistencia a preescolar. CEPAL, 1991

Puntaje en las pruebas de IDE

	Total	0-15	16-22	23-28	29-38
Hogares pobres, pareja unida					
No asiste	(42)	26,2	47,6	19,0	7,1
Público 5 años	(33)	18,2	42,2	33,3	6,1
Público 3-4 años	(19)	—	—	—	—
Privado 5 años	(3)	—	—	—	—
Privado 3-4 años	(4)	—	—	—	—
Hogares pobres, pareja casada					
No asiste	(117)	33,3	34,2	23,1	9,4
Público 5 años	(184)	20,1	41,8	32,6	5,4
Público 3-4 años	(71)	8,5	31,0	46,5	14,1
Privado 5 años	(20)	—	—	—	—
Privado 3-4 años	(43)	27,9	27,9	32,6	11,6
Hogares no pobres, pareja casada					
No asiste	(32)	12,5	40,6	37,5	9,4
Público 5 años	(115)	13,9	42,6	27,8	15,7
Público 3-4 años	(109)	8,3	20	32,1	39,4
Privado 5 años	(29)	3,4	27,6	41,4	27,6
Privado 3-4 años	(152)	5,9	12,5	34,9	46,7

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo.

El tipo de intervención y su intensidad, generan una multiplicidad de combinaciones con efectos muy variados en contextos socioeconómicos disímiles. Lo que sí importa remarcar es que la sola referencia a la necesidad de expandir la cobertura de educación inicial, aislada de consideraciones sobre su calidad e intensidad, puede llevar a equivocar caminos y a extraer conclusiones falsas sobre la incidencia de los programas planteados.

Por otra parte, los efectos de la educación inicial no pueden ser solamente vistos en términos de mejorar el aprestamiento para la educación primaria y así abatir los altos niveles de repetición constatados en el primer grado en las escuelas

públicas,²⁵ sino también evaluar su incidencia en términos del desarrollo cognoscitivo, afectivo, psicomotor, nutricional y social del niño con relación a su edad específica.

El servicio de educación inicial como tal tiene una especificidad propia en cuanto a satisfacer diferentes necesidades de los infantes, que no pueden ser obviadas en la discusión. Además, se debe tener en cuenta la propia racionalidad de la política social, ya que los daños provocados a una edad temprana —por ejemplo, por una insuficiente atención alimentario-nutricional— son difíciles de compensar con programas sociales que se aplican al comienzo de la edad escolar.

Resumen de la discusión y pasos futuros

Desde mediados de la década de los ochenta se discute el rol que debería tener la educación inicial dentro del sistema educativo formal. Como antecedentes válidos que enmarcan esta discusión, cabe mencionar:

1) una marcada indefinición respecto a si el servicio debe ser universal, y sobre qué criterios podría instrumentarse una propuesta de universalización;

2) la escasa vinculación conceptual y operativa entre los servicios educativos y otras prestaciones sociales, que se refleja en la relativa ajenez de los programas educativos respecto al desarrollo de políticas sociales dirigidas a la infancia;

3) la permanencia de un marco institucional (dependencia jerárquica de la División de Educación Primaria Común) que inhibe sensiblemente el desarrollo de una propuesta educativa diferenciada de las prestaciones de educación primaria;

4) el desarrollo relativamente tardío de las ofertas de educación preescolar, fundamentalmente de aquellas orientadas a la población menor de 5 años;

5) la falta de priorización de los problemas y requerimientos de los grupos más carenciados como eje articulador de las propuestas curriculares, máxime si se tiene en cuenta que los situaciones de pobreza se concentran, tal cual se indicó, en los grupos de población más jóvenes, y

6) la inexistencia de vínculos entre los servicios del Estado, así como con el conjunto de las instituciones privadas, lo cual genera una variedad inarticulada de respuestas (oferta de una muy variada calidad y con grandes diferencias en

los tipos de intervenciones ofrecidas), sin coordinación y objetivos comunes.

Es en el marco de la búsqueda de respuestas a estos aspectos que, a nuestro criterio, deben plantearse estrategias creíbles y posibles. La Cooperación Técnica OPP-BID sugiere la necesidad de desarrollar:

"[una] política social de la infancia dirigida a la población menor a seis años, con énfasis en los aspectos de estimulación temprana, desarrollo psicomotor, controles periódicos de salud, complementación alimentaria y vigilancia nutricional, participación comunitaria. En una primera instancia se priorizaría la atención integral para 30.000 menores que viven en hogares carenciados".²⁶

Creemos que la discusión en torno a la educación inicial debería responder a la necesidad de articular programas universales con alternativas focalizadas, lo cual se engloba en el concepto de universalidad progresiva y progresista.

Tal denominación se fundamenta en que el Estado puede hacer una definición universal de la necesidad del servicio, extendiendo la obligatoriedad al grupo de entre 3 y 5 años, pero también reconociendo que los recursos de que actualmente dispone no pueden aumentar de forma tal de dar cobertura a 75.000 niños.

El concepto de universalidad no sólo no se agota en la obligatoriedad del servicio; también implica avanzar en la definición de normas universales que atiendan a una mejor coordinación y contralor de los servicios, tanto públicos como privados, así como el desarrollo de estrategias que mejoren la calidad y la equidad de los servicios prestados.

Pero asimismo, este marco universal no obstruye la posibilidad de ir avanzando progresivamente en expandir la cobertura de los servicios, focalizada hacia aquellos grupos que presentan situaciones críticas, complementada con acciones universales dirigidas al conjunto de la población.

Importa sí remarcar la necesidad de actuar simultánea y coordinadamente, ya que el direccionamiento de la inversión social, desligado de consideraciones universales sobre las estrategias y las modalidades de prestación de los servicios, puede degenerar en acciones "sólo para pobres", con efectos de estigmatización cultural, empobrecimiento de la calidad y, más importante aún, profundización de las brechas culturales y cognitivas entre grupos sociales disímiles.

En la medida en que se genera consenso en torno a una definición de un concepto de universalidad que atienda a una efectiva democratización, la focalización de las prestaciones sociales se transforma en un instrumento necesario para el logro de la universalidad. No se la entiende como sustitutiva

de prestaciones universales con el objetivo de aliviar en el corto plazo situaciones de pobreza derivadas de los procesos de ajuste en un contexto de reducción del gasto público social, sino más bien como un elemento central en las estrategias de reducción de la pobreza y de afianzamiento de la universalidad en un marco de sostenimiento y de crecimiento del gasto público social.

La opción por facilitar y mejorar las condiciones de acceso y de utilización de los servicios sociales por parte de los sectores carenciados, no contrapone o fuerza una decisión entre universalidad/focalización, sino que remite a la consideración explícita de si efectivamente se está dispuesto a transformar a la focalización en un instrumento que, a la vez que estimula cambios en las formas de concebir los requerimientos y las necesidades de grupos etarios específicos, fortalece al Estado en su capacidad de actuar sobre las condiciones de desigualdad social.

La focalización, entendida únicamente como la elaboración de instrumentos de direccionamiento, puede contribuir a mejorar la redistribución de recursos, pero actuaría sobre un escenario institucional indiferenciado respecto de las formas y contenidos de concepción y operación de una política social dirigida efectivamente a dar respuestas a dichos sectores.

Se entiende en consecuencia que la focalización configura un proceso de orientación hacia las necesidades de la población beneficiaria, que se fundamenta en la heterogeneidad de las estrategias para el logro de resultados iguales en su significación, y que en su desarrollo afirma la universalidad de objetivos asociables a una conducción unificada y orgánica del Estado en materia de servicios sociales.

Tal como señala la Cooperación Técnica OPP-BID, la ausencia de intencionalidad en la definición de objetivos universales propios de la educación inicial torna difícil la búsqueda de estrategias que tiendan a dar respuestas armónicas a algunos de los problemas planteados. Más aún, la consideración sectorializada de las temáticas a través de componentes asistencialistas, sin una debida reflexión acerca de las características y las expectativas de los grupos carenciados, puede transformar programas y acciones inspirados en criterios de equidad en mecanismos que pueden llegar a agravar situaciones de desigualdad social.

En síntesis, la complementariedad entre acciones universales y focalizadas es un camino posible para el fortalecimiento de la educación inicial, en la medida en que se esté dispuesto a asumir, entre otras, las responsabilidades de: brindar un nuevo marco de actuación institucional a la educación inicial; atribuirle cometidos específicos en los planes de reducción de la pobreza a través de políticas de infancia; asumir funciones de orientación, seguimiento y contralor de todos los servicios; discriminar positivamente a los sectores más carenciados

para la expansión de la cobertura; integrar al sector privado en el diseño y la implementación de políticas sociales; asignar e instrumentar la utilización de los recursos en conformidad con las prioridades de política educativa establecidas; contar con ofertas ajustadas a las necesidades específicas de cada grupo social; y consolidar sistemas de información que permitan evaluar impactos.

Resumen

La discusión sobre la educación inicial debe ser parte de una reflexión general sobre las orientaciones de política social, en especial porque las situaciones de pobreza se concentran en los grupos de población más jóvenes. Si bien actualmente hay consenso en extender la educación inicial, ello se plantea con finalidades diversas y en un marco que presenta indefiniciones conceptuales y operativas y descoordinación en el plano institucional. El autor defiende la necesidad de articular programas progresivamente universales con alternativas focalizadas, como forma de evitar tanto la formulación de metas inalcanzables como la estigmatización resultante de los programas "para pobres".

Notas

- ¹ Según se señala en el informe sobre el Sector Educación, realizado por la Cooperación Técnica OPP-BID: "actualmente se han introducido modificaciones en la atención preescolar, dado que se entiende como una etapa de valor intrínseco más que subsidiaria de posteriores estudios de desarrollo. Es por ello que el concepto de preescolar que remitía a una fase ante-escuela ha sido progresivamente sustituido por el de Inicial, que connota una etapa con un comienzo y fin en sí misma" (véase Cooperación Técnica OPP-BID: *Evolución de la Pobreza en el Uruguay*, "Diagnóstico Sectorial. Educación", t. I, cap. III, "Educación Inicial", III 1, "Marco institucional", Montevideo, Cooperación Técnica OPP-BID, 1994, p. 112).
- ² BID-PNUD: "Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo", Washington, BID-PNUD, 1993.
- ³ Luis Ratinoff (BID): "El nuevo papel de los programas sociales en las reformas económicas", Washington, BID, Oficina de Estudios Estratégicos, Documento de Trabajo n° 16, 1992.
- ⁴ El listado de documentos, editados por la Cooperación Técnica OPP-BID en marzo de 1994, se compone de: tomos I al IV: "Diagnóstico sectorial Educación"; tomos V y VI: "Diagnóstico sectorial Salud"; tomos VII y VIII: "Diagnóstico sectorial Alimentación"; tomo IX: "Sistema de Información Social"; tomo X: "Evolución de la Pobreza en Uruguay"; tomo XI: "Gasto Público", y tomo XII: "Conclusiones y recomendaciones".
- ⁵ Santiago González Cravino: *Reforma Social (una propuesta)*, versión ampliada, Montevideo, Cooperación Técnica OPP-BID, 1994.
- ⁶ *Ibidem*.
- ⁷ Los dos procedimientos que se han utilizado en Uruguay para medir la pobreza son:

1) las líneas de pobreza, tal cual indica Katzman, "surgen de aplicar la metodología basada en la alimentación, que consiste en estimar el costo de una canasta de alimentos que cubre razonablemente las necesidades nutricionales mínimas de la población y multiplicar luego dicho costo por el inverso de la proporción que representa el gasto en alimentos en el gasto total, calculado con aquellos hogares que tienen un gasto en alimentos algo superior al presupuesto mínimo estimado para satisfacer las necesidades nutricionales mínimas" (véase Ruben Katzman: *La heterogeneidad de la Pobreza. El caso de Montevideo*, Santiago de Chile, CEPAL, 1987);

2) el cálculo del Índice de NBI (necesidades básicas insatisfechas), que son definidas como el "conjunto de requerimientos psicofísicos y culturales cuya satisfacción constituye una condición mínima necesaria para el funcionamiento y el desarrollo de la vida humana en sociedad" (véase Dirección General de Estadística y Censos: *Las Necesidades Básicas en el Uruguay*, Montevideo, DGEC, 1990).

Una descripción sobre las formas de medir pobreza en Uruguay, puede consultarse en Katzman: o. cit., y en Cooperación Técnica OPP-BID: o. cit., t. X, cap. II. "Medición de la Pobreza en Uruguay", Montevideo, Cooperación Técnica OPP-BID, 1994.

⁸ Ib., t. X, cap. III, "Pobreza estructural en Uruguay. Su evolución entre 1984 y 1992", Montevideo: Cooperación Técnica OPP-BID, 1994.

⁹ Ib., t. X, cap. V, "Síntesis y perspectivas en la medición de la pobreza estructural".

¹⁰ Se estimó basándose en los costos promedio de construcción y equipamiento de jardines de infantes asistenciales correspondientes al Programa de Inversión Social (PRIS).

¹¹ Cooperación Técnica OPP-BID: o. cit., t. I, III.4, "La demanda por la educación inicial", Montevideo, Cooperación Técnica OPP-BID, 1994, pp. 175-177.

¹² ANEP-CODICEN: "Proyecto de Presupuesto Nacional, Sueldos, Gastos e Inversiones. Período 1991-1994". Montevideo, 1990.

¹³ La descripción y análisis del Programa de educación inicial dependiente del Consejo de Educación Primaria se desarrolla en Cooperación Técnica OPP-BID: o. cit., t. I, III.4, "Marco Institucional", Montevideo, Cooperación Técnica OPP-BID, 1994, pp. 175-177.

¹⁴ La descripción y análisis del Programa de Educación Inicial dependiente del Consejo de Educación Primaria se desarrolla en Cooperación Técnica OPP-BID: o. cit., t. I, III.4, "La demanda por la educación inicial", Montevideo, Cooperación Técnica OPP-BID, 1994, pp. 180-183.

¹⁵ Ib., t. IV, VIII.4.6, "Destinatarios del gasto público en Educación", pp. 151-154.

¹⁶ Ib., III.2.2.3, "Censo de Centros de Educación Inicial en Montevideo", pp. 134-148.

¹⁷ Dentro de las líneas de acción del proyecto de Educación Inicial para el período 1992-1996 que ANEP acordara con UNICEF, se incluye la realización de estudios e investigaciones que permitan, por una parte, cuantificar la demanda potencial de educación inicial según criterios socioeconómicos y territoriales y, por otra parte, caracterizar y analizar cuantitativa y cualitativamente la oferta privada existente en barrios carenciados de Montevideo y del Interior (véase ANEP-CODICEN: "Proyecto de Educación Inicial", convenio ANEP-UNICEF, Montevideo, CODICEN, 1991).

¹⁸ Cooperación Técnica OPP-BID: o. cit., t. I, III.4, "La demanda por la Educación Inicial", III.4.3.4, "Pobreza, oferta y demanda", pp. 186-189.

¹⁹ UNICEF: *Análisis de situación de los niños y las mujeres del Uruguay*, Santiago de Chile, UNICEF, 1991, p. 174.

²⁰ Ib., p. 16.

²¹ EMTFU-CIEDUR: *Encuesta*, 1987.

²² Ib., cuadro 24, p. 63.

²³ Cooperación Técnica OPP-BID: o. cit., t. I, III.2.23, "Censo de Centros de Educación Inicial en Montevideo", p. 138.

²⁴ Ib., t. II, IV.9.2.2.3, "Historia Escolar y perspectivas futuras del niño", pp. 195-197.

²⁵ La tasa de repetición en escuelas primarias comunes públicas resulta del 20,6% para el año 1992 (véase ib., t. II, IV.9, "Desempeño del sistema y marginalidad", pp. 174-175.

²⁶ Ib., t. XII, Conclusiones y recomendaciones, p. 23.

Políticas sociales: crítica y propuesta

por *Bernarda Monestier*

El presente trabajo tiene como objetivo abordar el tema de las políticas sociales desde la perspectiva de las necesidades fundamentales del ser humano. Queremos analizar cómo al ubicar las necesidades del hombre en un determinado marco de referencia teórico, estamos simultáneamente definiendo un modo de satisfacerlas que no tiene sólo una dimensión individual, sino que se proyecta a nivel macrosocial.

En un primer momento intentaremos situar conceptualmente el campo de las políticas sociales, teniendo en cuenta su relación con la política económica. Posteriormente abordaremos el tema de las necesidades humanas desde dos aproximaciones diferentes, a partir de las cuales se definirán dos modalidades de responder a ellas y, en definitiva, dos modelos distintos de desarrollo.

Por último centraremos nuestra atención en la instrumentación de las políticas sociales correspondientes a cada una de las alternativas presentadas, definiendo así diferentes metodologías de intervención social. Por este camino pretendemos poner en evidencia todo un campo de opciones previas a las prácticas de intervención profesional, así como también presentar sucintamente, desde un enfoque metodológico, la propuesta del Desarrollo Local.

Políticas sociales / Política económica

Al abordar el tema de las políticas sociales ubicándolo en un marco más amplio y, en cierto modo, previo, surge inmediatamente la otra categoría

L a a u t o r a

Asistente social.
Docente de la Licenciatura
de Ciencias Sociales
Aplicadas de la
Universidad Católica
del Uruguay.

correlativa: política económica. Habitualmente nos referimos a política económica en singular y a políticas sociales en plural. De este modo, en primer lugar, asumimos en nuestro lenguaje una separación de ámbitos: lo económico por un lado y lo social por otro. Lo económico, por lo tanto, es considerado distinto de lo social, como **no social**. Asumimos también una implícita unicidad de lo económico y una pluralidad o diversidad referidas a lo social. Esta primera constatación nos parece de vital importancia y trataremos de profundizar en ella planteando nuestra reflexión desde otro ángulo.

Situada en el plano de las relaciones con el ambiente, podemos decir que la diferencia entre el hombre y los animales consiste en el modo de satisfacer las propias necesidades. Es sabido que como consecuencia de la débil organización de sus instintos, el hombre, a diferencia del animal, no está condicionado a satisfacer sus necesidades mediante la realización de una única actividad, sino que puede hacerlo de modos ilimitadamente diversos. Sabemos también que, de modo inseparable con lo anterior, ese ser humano necesita indispensablemente de la relación con otros hombres para realizarse como tal.

"Tan pronto como se observan fenómenos específicamente humanos, se entra en el dominio de lo social. La humanidad específica del hombre y su socialidad están entrelazadas íntimamente. El homo sapiens es siempre, y en la misma medida, homo socius".¹

Ahora bien, esas relaciones sociales pueden realizarse en la horizontalidad y en la simetría, o por el contrario, en la desigualdad y la dominación. Por lo tanto, encontramos aquí dos dimensiones unidas en la realidad de modo indisoluble: la satisfacción de necesidades humanas y el modo como ella se realiza a través de un determinado tipo de relación que el hombre establece con la naturaleza y con otros seres humanos.

En esa relación no sólo se producen bienes materiales; respondiendo a la dimensión social de las necesidades propias del hombre, se construye también un universo de símbolos que harán posible la comunicación. Por lo tanto, en la satisfacción de sus necesidades, el hombre no sólo es productor de bienes materiales (trabajo), sino que también produce relaciones sociales (interacción) y un lenguaje de símbolos a través del cual puede expresar y comunicar su práctica, siendo así productor de cultura.

Sin embargo, esta compleja y riquísima actividad que el hombre despliega y en la cual se realiza, esta práctica que en la realidad constituye una totalidad, en un determinado momento es parcelada en ámbitos diferentes: lo económico y lo social, cuyo origen común no se explicita y donde las interrelaciones existentes en la realidad quedan ocultas. El fenómeno de parcelación es aun anterior a la formulación de las políticas sociales.

Sabemos que, en el sistema capitalista, las relaciones humanas de

producción son básicamente asimétricas, desiguales, de dominación de unos grupos sociales sobre otros. Dichas relaciones constituyen una estructura que tiene su origen en la historia por la diferente ubicación de los grupos sociales respecto a la propiedad de los medios de producción.

A partir de cierto momento ubicable en la historia —cuando la introducción de herramientas hace posible la acumulación de excedentes—, el hombre deja de producir para la satisfacción de sus necesidades y comienza primero a intercambiar y luego a vender su producto. Con ello obtiene dinero con el cual podrá comprar aquello que necesita. Por lo tanto, uno produce y vende, mientras que otro compra para luego vender a aquel mismo sujeto que produjo, en relaciones mediatizadas por el dinero. No vamos a explicar aquí toda la complejidad que existe en estas relaciones aparentemente inocentes. Solamente las mencionamos, recordando que ese intercambio de trabajo por salario, lejos de ser igualitario, encierra una profunda desigualdad que condiciona las posibilidades del hombre de realizar su ser social.

Debemos decir también que esas relaciones desiguales, teniendo su origen último en el modo como se produce la subsistencia, trascienden ese ámbito y caracterizan la totalidad de las relaciones sociales. A través de los mecanismos de reproducción de la sociedad, esa práctica económica que se realiza desde una desigualdad básica condicionará todas las otras relaciones humanas, haciéndolas también desiguales y reproductoras de dominación.

¿Cómo es posible abordar separadamente lo económico de lo social? El estudio del modo como los seres humanos satisfacen sus necesidades debería ser el objeto de una única ciencia, una ciencia esencialmente humana, y desde esta nueva perspectiva comprenderse la economía.

Dijimos antes que la producción de símbolos, es decir de cultura, está en su origen indisolublemente unida a la de bienes materiales. Pero como consecuencia de ese quiebre que impide la realización de relaciones igualitarias, tiene lugar una escisión entre la producción de bienes materiales y la de bienes simbólicos, escisión, en definitiva, entre teoría y práctica. Separado de las condiciones en que es producido, el conocimiento se hace abstracto y adquiere una relativa autonomía de la realidad. Esto hará posible que llegue a justificar y aun a legitimar las relaciones de desigualdad, en cuya conciencia permanente el hombre no podría sobrevivir. La producción de símbolos se escinde del modo de relación que la posibilita, y lo oculta, contribuyendo así a reproducir la desigualdad y la dominación.

Ubicada en el mundo de la cultura, la producción de conocimiento científico reproduce el mismo tipo de relación entre el ser humano que conoce y la realidad a conocer. Al igual que en el mundo del trabajo, el hombre producirá conocimiento desde el dominio de una realidad constituida por "objetos" que él

querrá controlar. Este modo de conocer la realidad, elaborado siguiendo el interés de dominar la naturaleza, es trasladado posteriormente al estudio de la conducta humana cuando ésta comienza a adquirir un lugar en el campo del pensamiento científico.

De este modo, el hombre y su práctica son escindidos en diversas categorías con fines de análisis que, lejos de volver a reunirse en una síntesis totalizadora, dan lugar a la constitución de ciencias diferentes —económicas, sociales, psicológicas, antropológicas—, tan diferentes entre sí y progresivamente subdivididas en especializaciones cada vez más sutiles, que han olvidado su origen común.

Podemos así esbozar muy sintéticamente el mecanismo por el cual lo social y lo económico han llegado a constituirse como dos ámbitos de competencias diversas, aunque en definitiva hayamos descubierto que responden a una misma realidad.

Pero queremos aún agregar otro elemento para comprender mejor las relaciones entre lo económico y lo social. Dijimos que la economía estudia el modo por el cual las distintas sociedades realizan la satisfacción de sus necesidades, a través de la producción y distribución de bienes. Dijimos asimismo que las relaciones de producción vigentes en nuestro sistema son profundamente desiguales, así como también lo es la forma en que se distribuyen los bienes producidos. Bienes que, preciso es señalarlo, son escasos.

En el momento actual, el sistema capitalista, luego de tantos años de existencia, se encuentra inmerso en su crisis más profunda. La agudización progresiva de las desigualdades ha dado lugar a que la pobreza en el mundo no solamente no haya disminuido, sino que aumente, haciéndose "endémica" para la inmensa mayoría de los habitantes del planeta.

"La pobreza se expande y se contrae, y su definición varía según las exigencias del momento, incluyendo los intereses de quienes la formulan y de quienes efectúan los recuentos. La noción de pobreza es, por encima de todo lo demás, un concepto comparativo que se refiere a una cualidad relativa. [...] Como cualidad, empero, la condición de ser pobre posee una significación central: la esencia de la pobreza es la desigualdad".²

Por lo tanto, el camino para la superación de la pobreza pasa, inevitablemente, por la superación de las desigualdades.

A lo largo del tiempo, la sociedad se ocupó de diferentes modos de atender la pobreza, a través de distintos tipos de acciones. Pero cuando estas acciones se organizan respondiendo a lineamientos elaborados desde el Estado, a partir de una perspectiva macrosocial, nos encontramos en presencia de políticas sociales.

Estas políticas buscan responder el problema de las desigualdades,

fundamentalmente desde la perspectiva de la distribución de bienes y servicios, pero por circunscribirse al área "social", dejan de lado, sin modificarla, la desigualdad básica existente en las relaciones de producción, la cual, expresándose en la dominación, condiciona todas las relaciones sociales. Las políticas sociales se referirán así a las desigualdades visibles bajo la forma de carencias de determinados bienes y servicios.

La elaboración de políticas sociales es, entonces, la respuesta que el Estado ha formulado para abordar los efectos deshumanizadores de la política económica.

Aquel mecanismo que permitió separar lo económico y lo social como categorías diferentes de análisis, se mantiene a la hora de elaborar políticas, y lo "social" será considerado como área de problemas "en sí", independientemente de la política económica que le dio origen, e inclusive contribuyendo a enmascararla.

Políticas sociales, políticas de desarrollo. Diferentes aproximaciones al problema de las necesidades humanas

Las políticas sociales pueden ubicarse, por tanto, como una determinada respuesta a las desigualdades sociales y a la pobreza —respuesta elaborada desde el Estado y básicamente referida a la distribución de bienes y servicios— Pero en esa misma respuesta concreta a la pobreza es posible descubrir una visión teórica subyacente de las necesidades humanas y del modo —la cualidad de las relaciones sociales— que hace posible su satisfacción.

a) En primer término, y en coherencia con el modo de percibir el mundo que venimos analizando, las necesidades humanas son consideradas como carencias o como deficiencias. El ser humano percibe la necesidad de "algo" cuando carece de ello y experimenta entonces una tensión que lo dinamiza hacia su obtención. Una vez que lo logra, la sensación de necesidad y la tensión desaparecen, lográndose un estado de reposo. Pero *"concebir las necesidades tan sólo como carencia, implica restringir su espectro a lo puramente fisiológico, que es precisamente el ámbito en que una necesidad asume con mayor fuerza y claridad la sensación de 'falta de algo'"*.³

Esto que se formula a nivel individual es asumido por algunas aproximaciones de la psicología social. Trasladando la imagen del organismo humano a

la sociedad en su conjunto, la existencia de sectores "carenciados" —es decir, cuyas necesidades no son satisfechas— provoca tensiones y genera movimientos que son esencialmente portadores de conflicto. Es necesario entonces proveer a esos sectores de los bienes mínimos necesarios para mantener el equilibrio social.

Vemos entonces como al asumir una determinada definición de necesidades humanas, estamos definiendo de hecho un modo determinado para su satisfacción. Si partimos de considerarlas como la carencia de algo, estaremos presuponiendo que su satisfacción se realiza una vez obtenido ese "algo", es decir, un objeto determinado. Asimismo, podremos elaborar una enumeración que determine cuáles son las necesidades humanas fundamentales, como también una escala para medir su satisfacción. La aproximación al problema será entonces esencialmente cuantitativa, y carecerá de relevancia la calidad de las relaciones humanas que mediatizan la obtención de ese objeto.

En esta línea de pensamiento se ubica una teoría clásica del desarrollo y las políticas sociales elaborada conforme a una idea de bienestar social referida fundamentalmente a la posesión de bienes. Es así como las políticas sociales elaboradas por el Estado capitalista y benefactor, buscan dar respuesta a determinadas necesidades insatisfechas y consideradas como más acuciantes, a través de determinados mecanismos de distribución social de aquellos bienes que se consideran necesarios en un determinado momento y lugar. No se tiene en cuenta el hecho de que en definitiva es la política económica la causa última de las desigualdades. Los sectores "carenciados" serán generalmente considerados en su calidad de individuos aislados, meros receptores de esos bienes.

Asimismo, las políticas sociales son elaboradas parcelando nuevamente, pero ahora desde la lectura que se hace de las necesidades —trabajo, salud, vivienda, educación, seguridad social...— y su instrumentación será también sectorializada. El Estado asignará cada política a un ministerio diferente, que a su vez habrá creado instituciones especializadas en su seno. Una vez más, aquella parcelación inicial y no inocente de la realidad, entre lo económico y lo social, se traslada a la definición de políticas sociales y también al modo como se planifica su instrumentación.

b) Pero esta lectura en cierto modo mecanicista de las necesidades humanas no es la única posible. Existen otras aproximaciones teóricas que, a lo largo de la historia, han buscado elaborar conocimiento desde la totalidad humana, resistiendo la tendencia a la parcelación de las ciencias clásicas e intentando, precisamente, hacer problema de las interrelaciones dialécticas que constituyen esa totalidad y que, como veremos, dan lugar a otro tipo de propuestas de desarrollo.

Desde esta perspectiva, las necesidades no son solamente vacíos a

llenar, carencias de algo, sino que se busca comprenderlas desde la actividad —técnica y social— que el hombre realiza para su satisfacción. Ubicándose en esta postura, Max Neef —un economista— nos dice:

"En la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidad y, más aún, pueden llegar a ser recursos. La necesidad de participar es potencial de participación, tal como la necesidad de afecto es potencial de afecto. Así entendidas las necesidades, —como carencia y potencia— resulta impropio hablar de necesidades que se 'satisfacen' o que se 'colman'. En cuanto revelan un proceso dialéctico, constituyen un movimiento incesante. De allí que quizás sea más apropiado hablar de vivir y realizar las necesidades, y de vivirlas y realizarlas de manera continua y renovada".⁴

A través de esta perspectiva, Max Neef recoge los aportes teóricos de Marx y de Maslow, donde el modo por el cual las necesidades se satisfacen ocupa un lugar fundamental, dando lugar a la generación de culturas diferentes. Como hemos dicho, la cultura es producto de las relaciones sociales y expresa la visión que cada grupo social tiene de sí mismo y de la sociedad toda, comprendiendo, obviamente, el modo de satisfacción de sus necesidades.

Este autor introduce el concepto de "satisfactor", que estará referido a todas las formas ("*de ser, tener, hacer o estar*") que contribuyan a la actualización de las necesidades. Afirma que los satisfactores están condicionados económica, social y culturalmente, y elabora una taxonomía de necesidades humanas "para" el desarrollo donde define: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad. Necesidades cuya satisfacción no será medible en términos de cantidad, sino fundamentalmente de calidad.

"Las necesidades humanas fundamentales son atributos esenciales que se relacionan con la evolución; los satisfactores son formas de ser, tener, hacer y estar que se relacionan con estructuras; y los bienes económicos son objetos que se relacionan con coyunturas".⁵

Es entonces, a partir de una visión que intenta ser totalizadora de las relaciones del hombre con su ambiente para la satisfacción de sus necesidades, que surgen las teorías del desarrollo que buscan realizarse a nivel local-territorial, generando transformaciones en la vida cotidiana de las personas y de las comunidades donde estas se insertan.

La instrumentación de las políticas sociales. Metodología de intervención social

Una primera aproximación

El Servicio Social ha tenido siempre entre sus objetivos la prevención de aquellos problemas relacionados con la interacción social. En este sentido dice Kisnerman:

"Su acción va a la eliminación, control y persecución de los factores que tienden a crear o a agravar los problemas o las causas de su recurrencia. Implica investigación, en tanto requiere analizar los hechos conectados con el problema, determinar áreas de ataque y técnicas de estrategia, identificar vacíos en los sistemas de servicios y establecer medidas de control. En este nuevo enfoque está el reto que hoy debe obligar al Servicio Social, para poder participar en los procesos de formulación de política social, planificación y ejecución del desarrollo".⁶

Sin embargo, desde la especificidad que lo caracteriza —es decir, desde la intervención metodológica en una práctica transformadora de relaciones sociales— el Servicio Social, ha actuado tradicionalmente a nivel microsocioal, ejecutando políticas sociales definidas a nivel macro y en cuya elaboración ha tenido muy pocas o nulas posibilidades de participar. El rol que ha debido asumir en las instituciones de bienestar social ha sido el de agente directo de dichas políticas, razón por la cual ha experimentado en carne propia la enorme distancia que separa los postulados generales de una política sectorial y las posibilidades de lograr transformaciones en la vida cotidiana de las personas concretas que acuden a las oficinas de Servicio Social de dichas instituciones.

Instrumentar políticas sociales en cualquiera de las áreas de necesidad definidas implica producir cambios en los hábitos, en el modo de vida de las personas, en su cultura. En una cultura que, como vimos, siendo producto de un determinado modo de producir la subsistencia, adquiere un carácter legitimador de la totalidad de la vida. Porque una instrumentación de políticas sociales que realmente posibilitara la recuperación de los efectos deshumanizantes producidos como consecuencia de la imposibilidad de realizar sus necesidades a través de relaciones sociales igualitarias, requeriría no sólo de la distribución de bienes, sino de la realización de transformaciones a nivel de la cultura. Y creemos que el camino para modificar la cultura consiste en modificar las condiciones que la hacen posible. Esto se traduce metodológicamente en una práctica pedagógica donde el eje de problematización consiste, precisamente, en hacer tema del

modo como normalmente no podemos percibirnos, reproduciendo relaciones de desigualdad aunque a nivel del discurso podamos declarar nuestra voluntad de cambio.

En el marco de las instituciones del Estado, donde habitualmente son ejecutadas las políticas sociales definidas a nivel macro, resulta obviamente muy difícil, cuando no imposible, la realización de estos procesos. Por ello, cuando hablamos de tarea educativa del asistente social debemos circunscribir los objetivos a colaborar a la capacitación del usuario o beneficiario —y en algunos casos del equipo técnico— para un mejor aprovechamiento —o una mejor instrumentación— del recurso. Pero en definitiva la relación de desigualdad no se modifica por este medio. Las propias instituciones, condicionadas también históricamente a reproducir la desigualdad, terminan siendo obstáculo para el cambio, en lugar de instrumentos para él.

El profesional de Servicio Social, por ocupar un lugar de protagonismo en la acción social, tiene una comprensión elaborada desde la práctica de campo, tanto de los niveles de deterioro que son producto de la insatisfacción de necesidades básicas, como de las potencialidades desde las cuales es posible desencadenar los procesos de recuperación humana. Podría entonces ocupar un lugar a la hora de la elaboración de las políticas sociales que luego debería instrumentar, pero son generalmente los políticos —o, más recientemente, los administradores—, quienes, desde una perspectiva generalmente técnico-instrumental, se ocuparán de su formulación. Nuevamente encontramos aquí niveles importantes de escisión entre teoría y práctica, entre quienes piensan y quienes ejecutan, y también entre el nivel macrosocial y los niveles micro.

No está de más decir que detrás de esta concepción de políticas sociales es necesaria siempre la existencia de un Estado capitalista que haga posible su instrumentación, solventándolas adecuadamente. En los distintos momentos históricos, los diversos tipos de Estado han generado desarrollos diferentes de las políticas sociales, cuyo conjunto constituye una política social característica.

Una nueva perspectiva

Es así como en el momento actual la crisis mundial del capitalismo y la forma particular que esta asume en América Latina han hecho tambalear la forma clásica de instrumentación de políticas sociales desde un Estado de Bienestar que, obviamente, también ha entrado en crisis.

En los últimos diez años las dictaduras latinoamericanas han debido dar lugar a la instauración de nuevas democracias. Pero creemos importante

señalar que durante aquel largo período de sociedad cerrada que vivimos, donde el sector público se caracterizó por la ineficacia y no existían posibilidades de participación política, se produjo un fortalecimiento de entidades privadas que tendieron a canalizar la irreprimible necesidad de participación social.

Aprovechando las brechas que las dictaduras no pudieron controlar, la sociedad civil comenzó a generar formas de organización social que no existían anteriormente. Vehiculizando la satisfacción de necesidades básicas que el Estado autoritario sólo había agudizado y que además era incapaz de atender, fueron surgiendo en la década del ochenta nuevas organizaciones, generalmente con asiento territorial. Aparecen así infinidad de merenderos, bolsas de trabajo, clubes de compras, microemprendimientos productivos, orientados organizaciones no gubernamentales, que buscaron dar una respuesta innovadora a problemas que, según lo demostrado por la experiencia, no podían ser resueltos desde una perspectiva tradicional.

La Educación Popular jugó aquí un rol fundamental. Los agentes sociales —ya no solamente asistentes o trabajadores sociales, sino todos aquellos que dirigieron sus prácticas a los sectores populares— coincidieron en la necesidad de la educación como forma de posibilitar efectivamente nuevas formas de relación social. Surgidas en el seno mismo de las dictaduras, pero buscando generar relaciones igualitarias, desde una perspectiva siempre transformadora e inspirada muchas veces en visiones cristianas, estas experiencias fueron el ámbito privilegiado para las prácticas de Educación Popular.

Con la llegada de las democracias se abre nuevamente la posibilidad de participación a nivel político; las organizaciones sociales con asentamiento territorial que habían surgido en la dictadura no desaparecen, aunque deban reubicarse en el nuevo contexto. Concomitantemente, el Estado, respondiendo a una propuesta neoliberal, tiende a descentralizarse como forma de enfrentar su propia crisis, para lo cual necesita de la existencia de interlocutores y actores válidos en la sociedad civil.

El Desarrollo Local como alternativa

Las primeras aproximaciones a la elaboración de propuestas de Desarrollo Local tienen lugar a partir del desafío de producir la satisfacción de las necesidades de un modo alternativo —no ya desde la mera distribución de bienes, sino desde una perspectiva de totalizadora que abarque los aspectos productivos y permita la realización de cambios en las relaciones sociales y en

el modo de percibir la realidad—.

Volviendo a la perspectiva inicial de las necesidades humanas, ellas encuentran bajo esta perspectiva su realización a lo largo de todo el proceso de desarrollo, pues su satisfacción no es el objetivo del mismo, sino su energía dinamizadora. El modo de abordarlas hace posible que se desencadene un proceso por el cual nuevas necesidades van surgiendo progresivamente a la conciencia, permitiendo la recuperación de dimensiones humanas que estaban ocultas como consecuencia de aquel ocultamiento inicial de la desigualdad en las relaciones de producción.

Creemos que en esta aproximación aparece como posible (y de hecho lo hemos verificado en la práctica) asumir un rol de intervención en la realidad microsocia, y que éste se extienda más allá de los sectores involucrados directamente en nuestro trabajo, posibilitando cambios en sus condiciones de existencia.

Las políticas sociales, como hemos visto, son definidas a nivel macrosocia, y las personas o grupos sociales "carenciados" son sus destinatarios pasivos. Asimismo, pudimos analizar como su definición cumple con la función de enmascarar la causa última de aquella pobreza a la que buscan hacer frente, pues ésta se sitúa en otro ámbito, en el ámbito de lo económico. Para ello sabemos de la formulación de una determinada política económica, definida también a nivel macro y basada en relaciones de intercambio, que está lejos de modificarse.

Muy otra es la forma de abordar las necesidades en una aproximación autogestionaria, que está en la base de perspectiva del Desarrollo Local, donde todos los sujetos involucrados y todas sus relaciones serán objeto de transformación.

Para caracterizar sucintamente lo local diremos que, como es obvio, está referido un espacio geográfico o territorial donde grupos de personas organizan de una forma determinada su vida cotidiana en los aspectos económicos, sociales y culturales. Esto implica la existencia de una cierta identidad compartida, componente esencial para que sea posible pensar en un proceso de desarrollo a través del máximo aprovechamiento de los recursos de que disponen. El desarrollo así concebido supone la articulación de todos los esfuerzos existentes en el área a través de un **proyecto** local en el cual estarán comprometidos los actores locales, las organizaciones no gubernamentales y el Estado.

"La autogestión presagia la súbita oleada de un proceso que se difundirá por toda la sociedad. Sería erróneo limitar este proceso al manejo de los asuntos económicos (empresas, ramas de la industria, etc. La autogestión implica una pedagogía social. Presupone una nueva práctica social en

todos los niveles y etapas. Este proceso entraña la destrucción de la burocracia y de la dirección estatal centralizada y la creación en la base —de la sociedad— de una compleja red de cuerpos activos. Su práctica y su teoría modifican el concepto clásico de democracia representativa. Los numerosos intereses de la base deben estar presentes y no sólo 'representados' por delegados ajenos a la base. La participación y autogestión eficaz no pueden ser separados de un 'sistema' de democracia directa que se asemeja más a un movimiento continuo y permanentemente renovado, que extrae de sí mismo sus capacidades organizacionales, que a un sistema 'formal'. Las relaciones cambian en todos los niveles. Las antiguas relaciones entre individuos activos y pasivos, entre gobernantes y gobernados, entre decisiones y frustraciones, entre sujetos y objetos, todas ellas desaparecen".⁷

Esta propuesta de organización social con aspiraciones tan amplias en cuanto a las dimensiones que abarca, presenta alternativas que encontramos actualmente retomadas en experiencias y propuestas de Desarrollo Local. En ellas es posible vislumbrar que las relaciones entre el Estado y los sectores populares pueden adquirir una significación cualitativamente distinta, pues de ellos se espera que asuman un rol de actores sociales, es decir, de sujetos activos de su propio desarrollo. Tienen así la posibilidad de salir del lugar pasivo que les estaba designado y pasan a ser protagonistas de los nuevos procesos mediante los cuales la satisfacción de sus necesidades adquiriría una nueva forma que podría dar lugar a una redefinición de las políticas sociales o, al menos, de su instrumentación.

El Desarrollo Local tendría como finalidad última la transformación de la globalidad de las relaciones humanas en la búsqueda de superar la desigualdad mediante una realización progresiva de la simetría. Pero sabemos que esto no sucederá espontáneamente, sino que será necesaria una práctica específicamente pedagógica que posibilite el descubrimiento del modo profundo en que todos hemos sido afectados por el condicionamiento de la dominación. Solamente en la medida en que poniendo determinadas condiciones metodológicas podamos hacer visible esa realidad, estaremos haciendo posible el surgimiento de actores locales que, sobre la base de relaciones cualitativamente diferentes, irán haciendo posible el surgimiento de un verdadero proceso de desarrollo.

Así concebida, la Educación Popular constituye, por lo tanto, la metodología adecuada para que el Desarrollo Local pueda llegar a ser una alternativa para la satisfacción de necesidades de los sectores populares. Los trabajadores sociales podemos encontrar en su práctica un campo de acción privilegiado para colaborar a la transformación de las relaciones humanas, haciéndolas progresivamente más igualitarias, y por lo tanto avanzando en el camino hacia una efectiva superación de la pobreza.

Resumen

El artículo analiza las políticas sociales desde la perspectiva de las necesidades humanas. En la primera parte ubica conceptualmente el campo de las políticas sociales en relación con la política económica. Posteriormente plantea dos formas de abordar el tema de las necesidades humanas, que definen sendos modelos de desarrollo. En la tercera parte se detiene en la instrumentación de las políticas sociales correspondiente a cada una de las alternativas presentadas, las cuales generan, a su vez, diferentes metodologías de intervención social. Por último, presenta la propuesta del Desarrollo Local como una alternativa para enfocar la satisfacción de las necesidades desde una perspectiva de totalizadora.

Notas

- ¹ P. Berger, y T. Luckmann: *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu, 1968, p. 72.
- ² Charles Valentine: *La cultura de la pobreza*, Buenos Aires, Amorrortu, 1968, p. 72.
- ³ Max Neef y otros: "Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro", en *Development Dialogue*, número especial, 1986.
- ⁴ Ibidem.
- ⁵ Ibidem.
- ⁶ Natalio Kisnerman: *Servicio Social de grupo*, Buenos Aires, Humanitas, 1971.
- ⁷ H. Lefebvre, citado por Bruce Brown: *Marx, Freud y la crítica de la vida cotidiana*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

La tercera edad autoválida y dependiente en el contexto sociofamiliar urbano*

por Lila Bezrukov de Villalba

Aspectos demográficos vinculados al tema de la Tercera Edad en el Uruguay

De acuerdo al último Censo Nacional de Población, realizado en 1985, el Uruguay posee una población de

2.955.241 habitantes, 49,2% hombres y 51,8% mujeres.

Montevideo, la capital del país, concentra el 44,3% de la población. Este fenómeno de macrocefalia se acompaña de un alto porcentaje de urbanización, que alcanza al 87,4%.

En cuanto a la estructura de la población por grupos de edades, es importante considerar la evolución que ha tenido desde el primer Censo de este siglo, en 1908; se observa el decrecimiento ininterrumpido de los grupos menores de 15 años y del comprendido entre los 15 a 59 años, con un aumento sostenido del grupo mayor de 60 años, que alcanza al 15,7%:

La a u t o r a

Coordinadora del Programa de Extensión en el Área de Ancianidad del Instituto de Servicio Social de la Universidad Católica del Uruguay. Presidente del Centro de Estudios e Investigaciones Gerontológicas del Uruguay.

* Trabajo presentado en el Seminario sobre Problemas Sociales Urbanos, Montevideo, 5 al 8 de Agosto de 1992.

Menores de 15 años	26,8%
De 15 a 59 años	57,7%
Mayores de 60 años	15,5%
Tasa de natalidad	18,3 por mil
Tasa de mortalidad general	9,8 por mil (1987)
Tasa de fecundidad global	2,57 por mil (1980-1985)
Tasa de mortalidad infantil	20,9 por mil (1988)
Esperanza de vida al nacer	72,6 años (1984-86)
Esperanza de vida hombres	69,4 años
Esperanza de vida mujeres	74,8 años
Tasa de alfabetización	95,8% (1985)

En relación con la esperanza de vida al nacer se ha producido un aumento de más de 20 años en lo que va del siglo.

Esperanza de vida al nacer

1985	Mayores de 60	
Hombre	68,43	16,6
Mujer	74,88	20,4
Total	71,60	18,9

Población por grupo de edad según censos

	1963	1975	1985
Menores de 15 años	27,8	27,0	26,6
De 15 a 59	60,4	58,8	57,7
De 60 y más	11,8	14,2	15,7

Población por áreas según censos

	1963	1975	1985
Urbana	80,8	83,0	86,2
Rural	19,2	17,0	13,8

Tasa de natalidad

1963	22,0 por mil
1975	21,2 por mil
1980	18,5 por mil
1985	18,3 por mil

Tasa de mortalidad

Para el sector de 60 años y más

1963	22,0 por mil
1975	50,42 por mil
1985	45,66 por mil

Para la población total:

1986	9,7 por mil
------	-------------

Los movimientos migratorios juegan un papel muy importante en este proceso. En 1930 terminó la primera oleada de inmigrantes europeos, lo que explica la cantidad de ancianos extranjeros que existen hoy en nuestro país. Este proceso se revirtió en la década del setenta.

En 1972 se produjo la instalación de un gobierno de facto. Este período se extendió hasta 1984. En el Censo de 1975 se constata el porcentaje más alto de emigración de la población activa y altamente calificada, que fue del 18%. Este es el factor coadyuvante de la aceleración del proceso de envejecimiento poblacional en este período.

Cuadros por edad

Según estado civil

	Solteros, divorciados, viudos y separados	Casados
65 a 74 años	38,6	60,5
75 y más	66,8	33,0

Según número de componentes del hogar

	1	2	3	4	5	6 y más
65 a 74 años	11,2	39,5	21,6	10,5	9,7	7,5
75 y más	17,2	32,8	19,2	11,8	7,1	11,9

50% viven en hogares unipersonales o de 2 personas

13% viven solos

50% componen la familia extendida o compuesta

A medida que avanzan en edad, el porcentaje de los que viven solos aumenta.

**Cuadro por integración familiar
Mayores de 65 años**

Viven en familia		82%	
Viven solos		13%	
De los que viven solos			
		Mujeres	Hombres
Viudos	73%	75%	58%
Solteros	15%	15%	19%
Separados	11%	8%	22%

Crecimiento intercensal

	1963-75	1975-85
Menores de 15 años	3,2	3,67
De 15 a 59	4,73	3,34
De 60 y más	25,16	14,23
Total	6,08	5,08

Integración del grupo familiar

Tendencia decreciente	
Personas promedio	3,33
En el área rural	3,48
En el área urbana	3,31
En hogar nuclear	3,39
En hogar extendido	4,54
En hogar compuesto	4,41

Interpretación de los datos estadísticos en la situación de Uruguay

Los datos mencionados nos permiten interpretar la situación considerando los múltiples aspectos que están involucrados en estos cambios, tanto a nivel del individuo como de la familia y de la sociedad en su conjunto.

Si nos atenemos a los porcentajes de la población por áreas, constatamos que es predominantemente urbana (87,4%). Con relación al envejecimiento poblacional, el 15,7% de mayores de 60 años coloca al Uruguay en el primer lugar entre los países de América Latina, similar al de las regiones desarrolladas y con un aumento acelerado en los grupos de edades más avanzadas.

Esto trae consecuencias en el nivel de la experiencia personal y en el de la sociedad en su conjunto.

El aumento de la esperanza de vida enfrenta a las personas a resolver los problemas de su propia existencia en una perspectiva de vida totalmente diferente de aquella para la cual se estaba preparado. Vale decir que enfrentarse al prolongado proceso del propio envejecimiento es un fenómeno absolutamente nuevo en la historia de la humanidad, dado que las personas tenían una perspectiva de vida mucho más corta. Esta nueva situación no siempre es asumida con aceptación de los cambios, ni todas las personas poseen siempre la capacidad y/o la posibilidad de adecuarse a ellos.

Por otra parte, este cambio se procesa en un mundo muy distinto de aquel en el cual se produjo la formación y desarrollo de su vida activa. No es fácil incorporar los cambios culturales, de valores, de organización familiar y social, donde el proceso sostenido y con elevados índices de urbanización juega un papel preponderante.

A su vez, la sociedad se ve enfrentada a un aumento de la población mayor de 60 años, concomitantemente con los impactos que este aumento produce en lo económico y en las políticas públicas. Veamos algunas de las modificaciones que se advierten.

Por un lado, los cambios en la configuración de la familia, que pasa de la familia extensa a la familia nuclear; la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, lo que trae aparejados complejos cambios en el funcionamiento familiar con un inmediato impacto social en la demanda de nuevos servicios.

Desde el punto de vista de la seguridad social, se produce el fenómeno del aumento de los beneficiarios del sistema, quienes, además, permanecen más tiempo dentro del mismo. Este tema, de gran actualidad en nuestro país, está siendo revisado también en los países altamente desarrollados. Se trata de

modificaciones en la relación entre activos y pasivos, que ha llegado a niveles críticos: la relación cotizante/pasivo es de 1,1 actualmente en Uruguay.

La magnitud de estas transformaciones se vuelve más compleja en Uruguay, dado que el proceso de envejecimiento es similar al de los países altamente desarrollados, pero en se da en un país con economía dependiente.

Los especialistas en el campo de la Gerontología aconsejan mantenerse en el empleo el mayor tiempo posible. Esta posición se enfrenta con el problema de la desocupación, que lleva a algunos sectores políticos a propiciar rebajas en las edades jubilatorias.

Desde el punto de vista de la salud, se producen cambios muy importantes. El sector de la llamada Tercera Edad pasa de las enfermedades agudas al aumento de patologías crónicas, con importantes grados de disminución en las capacidades y aumento de la dependencia psicofísica, lo que lleva al aumento de los costos en su atención y tratamiento. En nuestro país se perfilan situaciones de crisis, tanto a nivel de la asistencia privada como en estatal.

Otro problemas de gran envergadura es el de la vivienda, muy especialmente en las zonas urbanas. Si bien la información estadística es insuficiente como para describir, analizar y predecir en una materia de tanta importancia para el país, los profesionales en el área consideran que se puede establecer una relación directa entre el envejecimiento poblacional y el deterioro del *stock* habitacional.

Los ancianos propietarios tienen dificultades para la conservación de la vivienda y hasta el momento hay ausencia de programas específicos en este sentido. Por otra parte, los valores de los arrendamientos están muy por encima de las posibilidades de gran parte de los jubilados. Esto conlleva: a) al desplazamiento hacia viviendas periféricas o marginales; b) a la inserción del anciano en un grupo familiar ampliado o extendido; c) a solicitar el ingreso a los hogares de ancianos sin fines de lucro.

Estos hechos, a su vez, producen efectos secundarios, ya que implican para el anciano modificaciones de las condiciones de vida, al mismo tiempo que lo llevan a redefinir sus roles.

La familia nuclear se ve limitada en las posibilidades de atención a sus familiares ancianos, especialmente por las limitaciones de espacio, que no permiten la incorporación en la vivienda de nuevos habitantes —como sería el caso de los familiares jubilados que ven reducidos los montos de sus ingresos y no pueden mantener la suya o, en el caso de viudez, la imposibilidad de mantenerse solo, en forma independiente—.

No debemos olvidar el tratamiento del tema vinculado al género: la situación de la mujer anciana se perfila más crítica que la del hombre.

En el aspecto económico, la crisis agrava la situación de las familias que

viven de sus pequeños ingresos; es cada vez más frecuente el caso de hijos jubilados que tienen a cargo a sus padres, suegros o tíos ancianos, jubilados o pensionistas.

Antecedentes vinculados al tema del envejecimiento

El tema de la vejez y el envejecimiento, encarado como una problemática social, es un fenómeno que se produce en este siglo. El término Geriatria se acuña en 1909 y el de Gerontología en 1929. En el último cuarto de siglo el tema adquiere mayor importancia a nivel de los organismos internacionales.

En 1978, las Naciones Unidas deciden organizar un *"Foro para iniciar un Programa de acción internacional encaminado a garantizar la seguridad económica y social de las personas de edad, así como oportunidades para que esas personas contribuyan al desarrollo de sus países"*. En la década del ochenta se producen importantes modificaciones en el abordaje del tema.

Hasta entonces se hablaba de *"las cuestiones o problemas de las personas de edad y de los ancianos"*. En diciembre de 1980 se decide cambiar el nombre de Asamblea Mundial sobre las Personas de Edad por el de Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, en vista de las interrelaciones existentes entre las cuestiones relativas al envejecimiento de los individuos y el envejecimiento de las poblaciones. Se formula el propósito de que en 1982, las naciones reunidas en Asamblea Mundial, entre el 26 de julio y el 6 de agosto, estudiarían las repercusiones de doble vía que este proceso entraña: *"las consecuencias del envejecimiento de la población sobre el desarrollo y las del desarrollo sobre las personas de edad"*.

El estudio de estas consecuencias se realiza con miras a *"lograr la plena realización personal del potencial de las personas de edad y a mitigar, mediante medidas apropiadas, cualesquiera efectos negativos, así como a darles oportunidad de contribuir al desarrollo y compartir sus beneficios de acuerdo a sus capacidades y recibir ayuda según sus necesidades"*.

Encaran así dos aspectos básicos sobre los cuales se organiza la Asamblea: *"los problemas humanitarios y los vinculados al desarrollo"*.

Líneas de acción resultantes

Aparecen dos situaciones muy diferenciadas en la comprensión de la

problemática del envejecimiento: por un lado, un problema de protección y prestaciones de servicios de apoyo, y por otro, la necesidad de encarar la promoción de la conciencia colectiva de ser anciano como concepto socialmente unificador, promoviendo un concepto de vejez positivo, activo y orientado hacia el desarrollo.

En estas situaciones de cambio surgen claramente configurados dos grandes grupos de situaciones problema:

a) Aquellos ancianos con disminución de sus capacidades psicofísicas que llegan a grados de dependencia, a un punto tal que requieren ayudas especiales. En nuestro país se ha estimado de que pueden llegar a un 25%, considerando desde quienes tienen pequeñas minusvalías hasta los que presentan grados importantes de limitaciones, que se consideran entre un 6 a un 8%.

b) Aquellas personas que integran el 75% restante, que están en condiciones de desarrollar una vida plena pero encuentran obstáculos para su inserción social, provocados, entre otros, por la desvalorización social. No podemos dejar de reconocer que, en un grado importante, las dificultades de los ancianos provienen de la estructura y funcionamiento de la sociedad, así como de los valores culturales, los cuales definen el tema como un problema social. Predomina aún el modelo deficitario de la vejez, considerada además en forma descontextualizada y ahistórica.

La Gerontología Alternativa nos ofrece un nuevo enfoque, que entiende la vejez y el envejecimiento como construcciones en la que toman parte y asumen responsabilidades tanto las personas como su contexto histórico-sociocultural, con el propósito de que tales hechos sean asumidos y disfrutados por cada ser humano y no padecidos ni manejados por otros. Esta propuesta enfoca el tema desde una perspectiva dialéctica —es decir, cambiante y contextualizada—, relacionada en gran medida con estilos y modos de vida.

Respuestas sociales.

Sistemas de apoyo y de promoción para el desarrollo

Los datos que acabamos presentar implican importantes consecuencias sociales y económicas, que se han ido procesando en nuestro país fundamentalmente a partir de la década del sesenta, pero que se han captado de distinta forma por las ONG y por los organismos oficiales.

Respuesta oficial

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

En el siglo pasado nuestro país inició las prestaciones específicas en materia de Seguridad Social, que culminan con la legislación de 1954.

Al amparo de la legislación de avanzada en esta materia, toda persona mayor de 65 años tiene derecho a percibir un ingreso, ya sea por jubilación, por pensión por viudez o por pensión a la vejez.

Quiere decir que, al promediar este siglo, la cobertura de asegurados era muy amplia y hasta ese momento los beneficiarios percibían ingresos que les permitían un nivel de vida decoroso, acorde al de las personas en actividad.

Coincidentemente, a fines de la década del cincuenta comienza un proceso de inflación con caída del producto bruto interno, y ya la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) alertaba sobre el aumento del porcentaje de personas que percibían aportes de la seguridad social —11%— considerado uno de los más altos del mundo en ese momento.

Actualmente, el 75% de los pasivos percibe un ingreso por debajo de dos salarios mínimos. El promedio de la pensión jubilatoria es de US\$ 105.

Por otra parte, el Banco de Previsión Social, a través de la Unidad de Promoción Social, tiene a su cargo el Programa de Ancianidad y Servicios Sociales.

Los cometidos legales le fueron asignados al organismo por ley, en enero de 1986.

Las tareas que desarrolla están referidas:

a) a la planificación y ejecución de las acciones sociales previstas por la Ley y

b) a la elaboración o calificación de los proyectos de acción social que tengan como objetivo específico, contribuir a mejorar la calidad de vida de los adultos mayores, optimizando la utilización de los recursos disponibles en la sociedad. En lo fundamental, se promueve y apoya a las instituciones privadas sin fines de lucro de todo el país, que brinden servicios a las personas de la Tercera Edad.

Por otra parte, se destinan fondos para la atención de la Tercera Edad, que complementan la cobertura que se realiza a través de las prestaciones pecuniarias (jubilaciones, pensiones y pensiones a la vejez, no contributivas) mediante la asignación de recursos directos.

Brinda apoyo a las instituciones que integran el Programa (hogares de

ancianos, asociaciones de jubilados y pensionistas, clubes y centros diurnos para la Tercera Edad), para la construcción, alhajamiento y suministro de equipos.

Además entrega prestaciones en especies, tales como alimentos, medicamentos y otros bienes considerados básicos, así como fomenta y desarrolla actividades dirigidas al establecimiento de una política geronto-cultural.

Coordina con organismos públicos que tienen cometidos vinculados con la ancianidad, así como con los gobiernos departamentales.

Mantiene actualizado un Registro Nacional de instituciones privadas sin fines de lucro que cuenten con personería jurídica y organismos públicos que presten servicios a adultos mayores.

Ministerio de Salud Pública

Se ha creado el Programa de Atención Integral al Anciano, que abarca la implementación de servicios a nivel nacional. En 1990 se asignaron funciones de coordinación en materia de salud por departamento y se designaron los responsables de la coordinación con dicho Ministerio, quienes son geriatras si residen en el lugar.

Dentro de la órbita de este Ministerio se encuentra, en la capital del país, la única institución pública que alberga a ancianos con recursos insuficientes, que actualmente atiende a 503 personas, en su mayoría en régimen de internado, y a un grupo pequeño en régimen de cuidadoras en su propio hogar.

En el interior del país hay tres hogares de ancianos que dependen de este Ministerio y que albergan a 192 personas.

Está pronto un Proyecto de Centro Diurno y la remodelación de un pabellón del Hospital Hogar Luis Piñeiro del Campo para transformarlo en un Hospital de Día.

Ministerio de Transporte y Obras Públicas

La actividad más importante de este Ministerio en el área de ancianidad se operativiza a través de convenios con las Comisiones Por Bienestar Social del Anciano para la ejecución de obras vinculadas directamente con la ancianidad.

Banco Hipotecario del Uruguay

Por Ley de octubre de 1987 se dispone afectar los recursos provenientes

del impuesto creado por el artículo 25 del decreto-ley de junio de 1982 (impuesto a las retribuciones y prestaciones) por la parte que grava a las jubilaciones y pensiones servidas por el Banco de Previsión Social, a la construcción de viviendas para los beneficiarios del sistema que perciban asignaciones inferiores al monto de 2 salarios mínimos nacionales.

La ejecución de este proyecto se realiza en forma conjunta con el Banco Hipotecario del Uruguay y el Banco de Previsión Social.

Este tiene la competencia del estudio y selección de los aspirantes, de acuerdo a determinadas pautas y criterios de prioridades. Ya se han adjudicado viviendas en dos complejos habitacionales.

Universidad de la República

1) Organizada por la Escuela de Graduados de la Facultad de Medicina, en 1976 se establecen las bases para la especialización en Geriátrica en el Uruguay.

En 1979 se inician los cursos de especialización en Geriátrica y Gerontología, que se desarrollan en la Unidad de Geriátrica y Gerontología del Hospital de Clínicas.

En 1975 se crea la Policlínica de Geriátrica del Hospital de Clínicas, Hospital Universitario, en Montevideo.

2) La Facultad de Odontología, desde 1973, incluye el dictado de teóricos sobre Odontología Geriátrica, vinculada con la prostodoncia (prótesis bucal), en la Clínica de Prótesis 1. Consiste en una clase anual de una hora y media de duración.

3) La Escuela de Nutrición incluye en su currículum el tema de la Tercera Edad.

4) La Escuela Universitaria de Servicio Social (EUSS) incorporó en 1988 a su currículum los Talleres sobre Envejecimiento, en el Curso de metodología del Servicio Social, 2º año.

5) El Instituto Superior de Educación Física incluye en su currículum el tema de Ejercitación Física en la Tercera Edad.

Ministerio del Interior

El Hospital Policial mantiene el Servicio de Geriátrica y realiza un Ciclo Anual de Actualizaciones en Clínica Geriátrica y Gerontología Social.

Consejo Nacional de Enseñanza Primaria

En la órbita de la Inspección de Adultos, dicta clases sobre Envejecimiento en las escuelas nocturnas de Montevideo.

Enseñanza Secundaria

Incluye el tema en los Clubes de Ciencias de 2º año.

Respuesta privada

Comisiones Pro Bienestar Social del Anciano

Los primeros Servicios que se crean en este sector son hogares de ancianos. Tienen la característica de ser de origen y acción comunitaria, de carácter social y sin fines de lucro.

Están a cargo de comisiones honorarias que funcionan en forma autónoma, integradas por las fuerzas vivas de la localidad, que responden con espíritu a la protección de los ancianos del lugar.

El primer hogar se creó en 1930 en el Interior del país. Paulatinamente fueron surgiendo en todo el territorio nacional. En la actualidad funcionan 46, y 18 están en construcción. Tienen una cobertura de 1.380 plazas.

Existen 21 hogares en Montevideo, con características similares, creados por colectividades extranjeras, grupos étnicos y religiosos. Responden a la necesidad de apoyar a sus connacionales emigrantes, que, como vimos, se radicaron tempranamente en el país.

Actualmente se ha creado un movimiento de coordinación de las comisiones honorarias a nivel departamental, con una propuesta de coordinación regional y nacional. Existen ya comisiones coordinadoras con activa participación, que incluyen técnicos en su organización.

ONG orientadas a la creación de servicios para la Tercera Edad autoválida, de carácter cultural, recreativo y social

El primer club para la Tercera Edad se creó hace más de un cuarto de siglo.

En 1972 se crea la Agrupación Nacional de Entidades Privadas Pro Bienestar Social del Anciano (ANEPA), que asesora y coordina servicios tanto en Montevideo como en el Interior del país.

También actúan en el tema los clubes de Leones, Rotarios, parroquias, Asociación Cristiana Femenina y Asociación Cristiana de Jóvenes, Movimiento Pro Dignificación del Anciano y Plenario Nacional de Mujeres, entre otros.

En 1983 se crea UNI 3 Uruguay, Educación Permanente. En un comienzo tuvo el carácter de Universidad de la Tercera Edad. Actualmente sus esquemas se han modificado en función de criterios fundamentales de la educación permanente. Tiene su sede en Montevideo, con proyección de filiales en el interior del país.

De carácter gremial

Existen en todo el país asociaciones de jubilados de los diferentes sectores pertenecientes al Banco de Previsión Social. Tienen carácter eminentemente gremial, de defensa de los derechos de los pasivos. Algunas han desarrollado gran número de servicios de asistencia y bienestar social, dirigidos a las prestaciones en salud, abaratamiento de la canasta familiar, realización de actividades de carácter social.

Una movilización muy importante se realizó en 1989, en defensa del derecho a la vivienda establecida por ley de 1982 y por la incorporación a la Constitución de la República de la equiparación de las jubilaciones mínimas con el salario mínimo nacional.

Respuestas desde la Universidad Católica del Uruguay

Desde el Programa de Extensión del Instituto de Servicio Social del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Uruguay se proponen dos líneas de intervención, que responden a dos líneas de acción planteadas precedentemente: la de los ancianos dependientes o semidependientes y la de las personas que se plantean la búsqueda de redefinición de su propia vida en función de los roles que desempeñan.

En ambos existe participación de los sectores involucrados en la resolución de sus propios problemas; se han implementado programas de Acción

social a nivel local; se han movilizado recursos no tradicionales y en uno de ellos se intenta producir la integración sinérgica de esfuerzos públicos y privados.

Los dos programas surgen a partir de una propuesta de capacitación de la UCUDAL. Esta encuentra sustento en la Teoría de la Actividad de Atchley, que sostiene que una dinámica adaptación al envejecimiento necesita de niveles sustanciales de actividad física, mental y social.

A su vez, estudios longitudinales han demostrado que, normalmente, las personas que avanzan en su proceso de envejecimiento tienden a compensar la reducción en algunas actividades con el aumento en otras.

En relación con la capacidad de aprendizaje de las personas de edad avanzada, las modernas teorías de la Educación y la Geriatría respecto al envejecimiento cerebral nos señalan que el aprendizaje depende más de las experiencias anteriores y de los factores de motivación, estímulos e intereses, que de la edad, aunque manifiestan la necesidad de aplicar metodologías diferenciales en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Una primera línea de acción surge en 1986, cuando se pusieron en marcha Cursos de Capacitación para la Promoción Social del Adulto Mayor y la Atención de Ancianos a Domicilio.

Se encara el doble objetivo señalado en el Plan de Acción de Viena: por un lado, los aspectos vinculados al desarrollo, encarado como un paso inicial para posibilitar la reflexión, el cuestionamiento y la acción transformadores de percepciones estereotipadas sobre la vejez y el envejecimiento, que responden al modelo deficitario de vejez, entendida como un conjunto de pérdidas; por otro lado, crear sistemas de apoyo a las familias que tienen ancianos a su cargo y que no encuentran servicios alternativos a la institucionalización, cuando la familia y/o el propio anciano no están en condiciones de realizar la atención que requiere, a medida que avanza un proceso de dependencia psicofísica. En este sentido, enmarcado dentro de las medidas de carácter humanitario, se crea el auxiliar domiciliario.

Respecto a la capacitación, se parte del principio de que una adecuada información sobre el tema favorecerá una mejor comprensión del mismo. La capacitación puede constituirse en una forma de prevención en cuanto a la elaboración de los propios procesos individuales de envejecimiento en la línea de la Gerontología Alternativa, así como por una mejor comprensión de la problemática social por la que atraviesan la población uruguaya y también la población mundial.

Se crea un ámbito para el tratamiento del tema de la Tercera Edad, a través de cursos denominados de Capacitación para la Promoción Social del Adulto Mayor y la Atención de Ancianos a Domicilio. Estos cursos se dictan en Montevideo, y se extienden al Interior del país bajo la forma de charlas, jornadas

y/o cursillos de capacitación, de acuerdo a la realidad local, siempre en zonas urbanas.

Se estudian distintos aspectos que intervienen en el proceso de envejecimiento, tanto a nivel individual como a nivel de las poblaciones, en un análisis crítico de los contenidos con la participación activa de los asistentes, recibiendo el aporte de sus experiencias, intercambiando puntos de vista que enriquecen los contenidos y con propuestas de cambio y nuevas alternativas para la promoción del adulto mayor y para la atención del anciano dentro del propio ambiente familiar. El temario está a cargo de diferentes especialistas.

Hemos visto que en nuestro país los primeros servicios que surgen son instituciones que albergan ancianos y hay ausencia de servicios alternativos a la institucionalización. Si bien el servicio a domicilio está muy desarrollado en los países altamente industrializados, en nuestro país aún no ha recibido un tratamiento adecuado como problemática social, incorporado dentro de planes y/o programas de atención al anciano.

Por otra parte, siempre ha habido familias continentales que buscan apoyo para la atención de los ancianos a su cargo, en forma individual, con personas idóneas, con buena disposición hacia la atención del anciano. Pero la realidad demográfica actual exige la creación de nuevas líneas de trabajo, más abarcadoras, con mayor proyección y organización.

Características de las personas que concurren a los Cursos:

Son mayoritariamente del sexo femenino.

Sus edades han estado comprendidas entre 17 y 87 años.

Las motivaciones pueden considerarse comprendidas en 4 rubros:

- por ampliar los conocimientos sobre el tema vejez;
- porque están preocupadas por su propia vejez;
- porque quieren aprender a cuidar mejor a sus familiares ancianos, o
- porque necesitan capacitarse para trabajar.

Como resultante de esta línea de trabajo se creó un servicio de apoyo a las familias que desean mantener en sus propios domicilios a los ancianos a su cargo. Este servicio va incorporando a personas que asistieron a los cursos y cumplieron con determinados requisitos que los habilitan como auxiliares domiciliarios para la atención de ancianos en sus domicilios. Quienes se interesan por ser parte activa en el servicio son mayoritariamente mujeres que están abocadas a una búsqueda de inserción laboral.

Llegan a esta área de trabajo por varias razones. Entre ellas: falta de capacitación para competir con personas más jóvenes en el mercado laboral; necesidad de enfrentar cambios importantes en su vida que provocan disminución en sus ingresos: divorcio, viudez, enfermedades invalidantes de la pareja o de algún familiar directo; o búsqueda de una ocupación por disponer de tiempo,

al haber culminado la etapa de crianza de sus hijos, y desear su propio espacio fuera del grupo familiar. Muchas veces se trata de la necesidad de una revalorización personal, de reconocer sus capacidades en el desempeño de nuevos roles. Al mismo tiempo existe una tendencia o una predisposición hacia la atención de ancianos.

Creación del Grupo SERAAN

Después de tres años de funcionamiento de este sistema de apoyo a cargo de los técnicos del Programa de la Universidad, esta propuesta de atención organizada, sistematizada y técnicamente coordinada se traslada al propio grupo, el cual asume la responsabilidad del funcionamiento del servicio en forma autogestionada. Inician un proceso de definición de las normas internas de funcionamiento y el grupo adquiere la denominación de Servicio de Atención de Ancianos (SERAAN).

Se ha ido procesando información acerca de las características de los problemas que se presentan para la atención, tanto respecto a la situación de los ancianos como de las familias que han presentado solicitudes de atención.

Objetivos del Servicio

Favorecer la posibilidad de que el anciano pueda continuar en su medio familiar habitual el mayor tiempo posible, evitando nuevas pérdidas; aumentar las posibilidades de rehabilitación y recuperación, impidiendo nuevos deterioros.

En cuanto a la parte organizativa del Servicio, muchos son los aspectos que le imprimen una dinámica muy singular; entre otros: las características del caso a atender, la personalidad del anciano y del auxiliar, la situación familiar del anciano. En este aspecto se trabaja mucho el apoyo y orientación al auxiliar en lo que significa su ingreso a ese grupo familiar en particular. Al mismo tiempo, se orienta a la familia sobre las características del Servicio, a fin de que la mejor elección del personal evite al anciano cambios innecesarios.

Se apoya luego el vínculo con el anciano, a los efectos de alcanzar el mayor grado de estimulación posible para encarar su problemática en forma positiva y desarrollar la máxima autonomía dentro de sus limitaciones.

Este tipo de Servicio supone, en la mayoría de los casos, un desgaste de los auxiliares a cargo directo del anciano, que requiere del apoyo técnico, personalizado y/o grupal, según los casos. De ahí que se estableciera, desde el comienzo, un sistema de reuniones mensuales en las cuales se tratan los

asuntos de mayor interés de los integrantes del grupo.

Este ha pasado de la etapa de la organización interna a la de unificación de criterios laborales, al mismo tiempo que se atienden las necesidades de reciclaje y puesta en común de experiencias que pueden ser muy ilustrativas para el mejoramiento del Servicio.

Apoyo técnico

El Programa de Atención Domiciliaria es coordinado técnicamente por un asistente social de la UCUDAL quien realiza el seguimiento del mismo a través de las Auxiliares, coordinadoras del servicio y contacto con las familias y/o ancianos.

Labor de las coordinadoras

Sus funciones son las de recibir las solicitudes, brindar la información requerida, establecer si la solicitud entra dentro de los cometidos del grupo, derivar el caso a las auxiliares competentes para la atención del mismo, mantener contacto con el auxiliar y la familia.

Beneficios de las familias en el empleo de este Servicio:

— Existe respaldo institucional por tratarse de personas con formación en la UCUDAL.

— Desde el punto de vista de la honestidad y la moral se reconoce que existen determinadas garantías; pertenecen a un grupo que tiene una capacitación previa y que continúa en contacto con la misma auxiliar durante la prestación del servicio y después.

— Se abre la posibilidad de contactarse con la asistente social a los efectos de evacuar dudas, clarificar problemas, realizar consultas.

— Desde un comienzo se propuso mantener un contacto periódico con las familias que tienen a su cargo ancianos que están siendo atendidos por el Servicio, lo cual no se ha podido cumplir. El principal obstáculo es que la familia, por ahora, transmite la necesidad de resolver lo más satisfactoriamente posible el problema y poder delegar ciertas responsabilidades. Esto revela el grado de tensión a que las familias han llegado cuando recurren al Servicio.

Logros del Programa

El anciano permanece más tiempo en su lugar habitual. Se descarta la idea de ingresarlo a una "casa de salud" anticipadamente.

Se da un fortalecimiento de los lazos familiares, al organizar mejor la asistencia. El esfuerzo de la atención directa lleva a que la familia llegue a límites de esfuerzos muy difíciles de sobrellevar, con el consiguiente desgaste en las relaciones familiares.

Se produce un grado importante de recuperación de capacidades y autonomía.

Características del Servicio

Es de carácter zafral, ya que es imprevisible el desenlace del proceso de salud del anciano: puede producirse su deceso, o un aumento del grado de dependencia que requiera una asistencia directa continua, con lo cual los costos del Servicio aumentan considerablemente. Cuando las familias llegan a depender de más de una persona por día para atender al anciano, en un número muy alto de casos prefieren la solución de la internación en una institución.

Generalmente se logra que la asistencia continúe en tanto el anciano tiene conciencia de su situación. La actitud de las auxiliares frente a estas situaciones es de apoyo en el proceso que sufre la familia, en procura del mayor beneficio al anciano.

Generalmente las familias no disponen de tiempo para brindar la atención personalizada al anciano, pero logran reunir recursos para cubrir los gastos del servicio. Esto aleja la posibilidad de que la atención recaiga totalmente en una misma persona de la familia y permite que todos se sientan responsables del caso. En los casos en que no existen otros familiares, la alternativa es disponer o no de recursos.

Programa Abuelos por elección

En el Programa de Capacitación se resuelve ampliar ésta hacia un aspecto puntual y central en el tema: el rol del abuelo.

La revisión del rol se propuso en un curso que se denominó "Los abuelos se preparan para el 2000"; este se profundizó luego, a demanda de los participantes, en un segundo nivel de formación en temas de comunicación humana, para después orientarse a la aplicación concreta de esta capacitación en la creación de una modalidad diferente, el *rol por elección*, en complementación y/o contraposición con el *rol impuesto*.

En esta propuesta incorporamos la idea de Manheim de que los procesos de cambio resultan de la emergencia continua de nuevos grupos de edad y de

los procesos de interacción social que se producen.

Incorporamos aquí también la noción de generación, íntimamente ligada con el envejecimiento o con la sucesión de edades de la vida.

La expresión "intergeneración" se fue popularizando como un símbolo de encuentro e intercambio entre jóvenes y viejos. Pero emerge también el concepto de una "generación intermedia", bajo los efectos de los problemas específicos que surgen en el curso de la que se ha dado en llamar "la mitad de la vida", a partir del aumento considerable de la esperanza de vida, en especial vinculada al sexo.

Del análisis de las dificultades entre las diferentes generaciones se constata que existe mayor afinidad entre las generaciones de los extremos de la vida que entre las subsiguientes entre sí. Y que el tender puentes entre nietos y abuelos produce un mayor acercamiento con las generaciones intermedias.

Subyace a esta idea el carácter altamente simbólico de que las generaciones se necesitan unas de las otras para construirse.

Abrimos entonces una instancia de análisis de la "autonomía de gestión" en contraposición con la dependencia, promoviendo un nuevo modo de desempeño del rol de abuelo.

El objetivo propuesto para el curso-taller es facilitar el análisis con la finalidad de:

- reconocerlo como un rol naturalmente adquirido;
- conocer en profundidad sus funciones;
- analizar su significado en épocas anteriores y en el presente;
- considerar su proyección en función de los cambios en las estructuras de la población y el aumento de la esperanza de vida.

De las evaluaciones realizadas en los cursos del primer nivel surgen expresiones profundamente reflexivas, tales como: "*...a través del Curso valoré mucho más lo vivido y, más aún, lo que me queda por vivir*". Se manifiesta una común preocupación prioritaria: el tema de los vínculos y las relaciones entre las diferentes generaciones, los problemas que surgen y las dificultades para afrontarlos.

Este curso se inició a fines de 1990, con una inscripción de 150 personas. Se volvió a dictar en 1991, cuando se admitieron 100 inscripciones. A demanda de los dos grupos se propuso el segundo nivel de capacitación, con tres objetivos:

- profundizar en los distintos elementos que entran en juego en el desempeño del rol del abuelo, específicamente los vinculados con la comunicación humana, base para la vida de relación interpersonal, familiar y social;
- analizar las diferencias y semejanzas de la comunicación con niños, jóvenes y adultos;

— conocer la incidencia de los prejuicios e imágenes sociales en los conflictos intergeneracionales.

Estos cursos se destinaron a las personas que ya habían realizado el primer nivel. Participaron 70 personas.

Al finalizar el curso, la demanda de estas personas fue por aplicar tantos conocimientos adquiridos. Así es como se les propuso iniciar un Programa de Abuelos por Elección. El Programa establece como objetivo operativo favorecer el establecimiento de un vínculo afectivo entre personas que estén en condiciones de desempeñar el rol de abuelos y niños con carencias afectivas que puedan configurar una situación de abandono y que se encuentran a cargo del Instituto Nacional del Menor.

Objetivos generales

1) Contribuir al desarrollo armónico de la personalidad del niño abandonado, a través de un vínculo personal que le permita dar y recibir afecto en un marco referencial que le brinde seguridad y apoyo.

2) Brindar al adulto mayor la oportunidad de integrarse a un rol activo, como educador no formal, a través del vínculo con menores carenciados afectivamente, que constituyen un sector importante de los adultos del mañana.

Conclusiones y recomendaciones

Las dos líneas de acción que se desarrollan en la UCUDAL incursionan en dos áreas no cubiertas y que requieren la implementación de soluciones acordes a nuestra realidad.

El Servicio de Atención de Ancianos a Domicilio ofrece grandes ventajas a las familias y al anciano. Se considera la capacitación como la base fundamental para el buen funcionamiento del Servicio y se deben establecer diferentes formas para su perfeccionamiento.

La dificultad mayor radica en que el Servicio cubre aquel sector de la población que está en condiciones de pagar sus costos. Es fundamental llegar extenderlo al sector que no puede acceder al mismo por insuficiencia de recursos.

En cuanto al Programa de Abuelos por Elección, tiende a instrumentar en forma organizada la necesidad de las personas de edad avanzada de brindar su aporte a la sociedad en forma activa. Esta línea se considera como uno de los caminos para el aumento de las relaciones interpersonales positivas, que

compensa las pérdidas que se sufren a medida que se avanza en edad.

También da respuesta a la necesidad de significación y participación social: compartiendo y acompañando al niño en el presente van construyendo juntos un futuro.

Confiamos en que esta experiencia abrirá nuevos espacios de contribución a la sociedad en forma organizada. De las evaluaciones podremos llegar a las conclusiones de la viabilidad de reproducir el Programa en la forma como ha sido propuesto.

Resumen

Como punto de partida, el artículo presenta algunos datos demográficos que ilustran sobre el envejecimiento de la población uruguaya, así como informan específicamente sobre el grupo de mayores de 65 años. Al interpretar estas cifras, la autora explicita algunas consecuencias individuales y sociales del envejecimiento. A continuación señala el surgimiento relativamente reciente del tema visto en perspectiva social, y reseña los distintos servicios de apoyo y promoción del anciano, oficiales y privados, que existen en el país. Finalmente, presenta la respuesta de la Universidad Católica: el Servicio de Atención de Ancianos y el Programa Abuelos por elección.

Cultura y libertad

por Héctor Gros Espiell

Cultura¹ y libertad son dos ideas necesarias y entrañablemente unidas, que se condicionan recíprocamente. Y esto no sólo es hoy una realidad que, por el entorno político y social en que vivimos y por los que resulta de la historia reciente, se presenta con más fuerza que en épocas pasadas, sino que —al igual que en otros momentos críticos de la historia de la Humanidad— constituye una afirmación que no puede olvidarse ni dejarse de lado, porque su olvido o su desprecio aparejarían inexorablemente en este mundo finisecular, la decadencia de la cultura y el eclipse de la libertad.²

Sin cultura como saber, como conocimiento, no puede haber realmente libertad, porque la libertad, más allá de que ella anida siempre en el interior de cada ser humano, que es por esencia libre y capaz de elegir su destino, requiere para vivir exteriormente un marco cultural, una civilización, que asegure su existencia, su aceptación social y política y su garantía jurídica.

Pero a la inversa, sin libertad real es imposible hoy que haya una verdadera cultura, ni como saber o conocimiento individual o colectivo ni como civilización de un pueblo o de una nación.

Tratemos de precisar y desarrollar estas afirmaciones.

I

El hombre³ es su libertad.⁴

Esta libertad —nacida del libre arbitrio, que se opone al determinismo

El autor

Abogado, profesor de Derecho Constitucional. Ha sido ministro de Relaciones Exteriores, director del Instituto Artigas del Servicio Exterior y presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Actualmente se desempeña como embajador de Uruguay ante la Unesco.

absoluto del destino, que haría del hombre un esclavo encadenado a la fatalidad, sin posibilidades de elección y sin opción entre el bien y el mal—⁵ es un atributo humano, inseparable siempre del ser, que existe cualquiera sea el marco externo y que es independiente de todo condicionamiento económico, social o político.

Pero la libertad externa, la libertad real, la libertad como acción, la libertad que se manifiesta en el derecho del individuo a realizar ciertas acciones sin que otros individuos o la autoridad se lo impidan y a no hacer lo que no quiere hacer, es necesariamente relativa y limitada y requiere de un orden jurídico que la garantice y proteja. Esta libertad que se ejerce en el medio en que el hombre vive, necesita de condiciones económicas, de respeto y aceptación social, de una situación política que la acate y de un sistema jurídico que la garantice.

Este conjunto de elementos que hacen posible que la libertad externa nazca y se desarrolle, florezca y fructifique, forma el contenido de lo que podríamos llamar la cultura de la libertad.

II

Sin cultura no puede haber libertad.

Más allá de la aceptación de la idea que la libertad es consustancial con el ser humano,⁶ no cabe duda de que la cultura individual—que es una suma de conocimiento y de ética, basada en la educación y en el desarrollo de la personalidad—es lo que hace posible que el individuo tenga conciencia de lo que es y significa su libertad interior, indisociable de su dignidad, y actúe en consecuencia, usando esa libertad y proyectándola externamente como poder⁷ en un hacer lícito.

Pero además, el marco cultural en sentido amplio—la cultura, que en una de sus acepciones es sinónimo de civilización,⁸ entendiéndola ésta como “*una entidad cultural*”—⁹ es el que condiciona y determina la existencia real de libertad en el ámbito político, jurídico y social en que el hombre vive.

III

¿Cuáles son los elementos de esta cultura, entendida como civilización, en la cual la libertad externa puede nacer y vivir?

No hay duda de que es necesario plantear el problema en términos históricos, ya que la cuestión no se presenta igual en todos los momentos pasados respecto de como existe hoy.

En un marco histórico diferente es posible pensar, aunque ello no ha tenido que ser siempre necesariamente así, que una cierta libertad externa, distinta de la libertad moderna¹⁰ y sobre todo de la libertad tal como se la concibe hoy, pudo existir en un marco cultural, en una civilización, en la que no se dieron los caracteres que posee la nuestra.¹¹

Del mismo modo, el asunto no se sitúa en términos iguales en todas las civilizaciones y culturas actuales, ya que, pese a la universalización del tema de los derechos humanos, en cierta forma ideal o concepción común de la Humanidad entera, no puede negarse la profunda incidencia de las particularidades y elementos caracterizantes de las diversas culturas actuales sobre la idea de lo que son los derechos humanos.¹²

Pero hoy, en la cultura y en la civilización en que estamos inmersos, la libertad es un elemento necesariamente integrante de ellas y no es posible concebir nuestra cultura sin el contenido de la libertad.

La idea de progreso, de desarrollo, es consustancial con el juicio que sobre ella misma se ha hecho la civilización europea y occidental.¹³ Y esta fe en el progreso que se encuentra en la civilización europea incluye la creencia en el avance y la expansión de la idea de la libertad.¹⁴

La universalización que caracteriza al mundo contemporáneo ha permitido, sin perjuicio del mantenimiento de diferentes civilizaciones y distintas culturas, una intensa penetración recíproca de todas ellas, un fenómeno de atracción y de rechazo, caracterizado, en lo que nos interesa, por el reconocimiento de la importancia, como expresa la Declaración universal de los Derechos Humanos, de avanzar hacia *"una concepción común de estos derechos y libertades"*, lo que no impide desconocer *"la importancia de las particularidades nacionales y regionales y la diversidad histórica, cultural y religiosa"*, según lo afirmado en la Declaración de la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos de junio de 1993.

De tal modo, la idea de la libertad como ingrediente necesario hoy de toda cultura y de toda civilización puede considerarse, en principio, como un valor universal.

Una verdadera cultura es hoy una cultura en la cual la libertad puede vivir. Es una cultura que respeta globalmente los derechos humanos, tal como han sido proclamados, reconocidos y garantizados por los grandes textos jurídicos que han marcado su progresiva afirmación en los órdenes jurídicos internos, especialmente a partir del siglo XVIII, en el constitucionalismo moderno¹⁵ y en los instrumentos internacionales que, tanto universal como regionalmente,

desde la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de 1948,¹⁶ han hecho de estos derechos un valor esencial de la Humanidad.

La libertad no se reduce a la libertad física o libertad personal, que es una de las libertades, en su sentido jurídico estricto, sino que en los textos actuales emanados del derecho interno y del derecho internacional es un atributo genérico, que acompaña al ser humano, "*dotado(s) como está(n) de razón y conciencia*", desde su nacimiento. De tal modo, los derechos humanos y todas las libertades son la expresión de la libertad.

La libertad es el fundamento de todos los derechos humanos, de los civiles y políticos, y también de los derechos económicos, sociales y culturales que son asimismo, y aunque de una manera distinta, expresión de la libertad *latu sensu*. Lo mismo puede decirse de los nuevos derechos humanos,¹⁷ expresión de los actuales requerimientos, de las siempre renovadas necesidades del hombre y de los diversos grupos sociales, en los momentos que la humanidad vive hoy y en lo que puede preverse, en los tiempos que se vislumbran en el mañana, en este amanecer del tercer milenio.

La libertad, en efecto, concepto amplio, que evoluciona necesariamente y que se expande en cuanto a su contenido de acuerdo con las exigencias de los tiempos—manteniendo siempre intangible su núcleo primigenio—, no puede reducirse a ser la expresión a lo que podría calificarse, de una forma no feliz, como libertad negativa, en cuanto requiere de un no hacer del Estado un "*no impedimento*"¹⁸ para que no se produzca su violación y por ende de los derechos civiles y políticos. Es también positiva, ya que constituye asimismo el fundamento de los derechos económicos, sociales y culturales y de todos los otros nuevos derechos. Estos derechos suponen una actitud positiva, un hacer político, económico y social del Estado y de la Comunidad en sus diversas expresiones jurídicas. La libertad, la libertad genérica, la libertad madre de las libertades, es también el fundamento de estos derechos, ya que ellos no pueden concebirse ni existir como dádivas o regalos de regímenes políticos negadores de la libertad, en medio de la tiranía, la dictadura o el autoritarismo. Solo adquieren su verdadero ser y su verdadero sentido fundados en la libertad, en el marco de un Estado Social Democrático de Derecho.

Esta cultura es una cultura de la tolerancia.¹⁹

La tolerancia, que es como señalaba Voltaire "*l'apanage de l'humanité*",²⁰ es decir el atributo, el patrimonio de la humanidad entera, aunque hunde sus raíces en el pensamiento griego, es en su sentido actual esencialmente moderna. Nace en los siglos XVII y XVIII,²¹ referida inicialmente a la tolerancia religiosa, es parte necesaria de la ideología del iluminismo²² y se encuentra en el fundamento de las primeras declaraciones de derechos humanos, en especial la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.²³ Adquiere así

un carácter o sentido general, como tolerancia ante todo pensamiento distinto, sea religioso, filosófico, político, económico, social o cultural y frente a todos los modos, formas de vida, tradiciones y costumbres.

La tolerancia es necesariamente una idea universal.²⁴ O se aplica a todos los seres humanos y a todas las ideas y pensamientos, a todas las filosofías y a todas las religiones, o no es tolerancia. Toda discriminación es, así, una manifestación de intolerancia. Y es por ello que la igualdad de todos los seres humanos resulta de la idea de la tolerancia y que la tolerancia supone la igualdad conceptual de todos los hombres.

La tolerancia exige el esfuerzo para comprender "al otro"²⁵ e implica el rechazo del maniqueísmo, de la segregación y del odio;²⁶ necesita del diálogo, el respeto por todas las ideas y genera necesariamente la fraternidad y la solidaridad hacia "el otro". La tolerancia rechaza antinómicamente el culto de la violencia²⁷ y la existencia necesaria del enfrentamiento bélico²⁸ para resolver las diferencias y los conflictos sociales y políticos. La intolerancia, al contrario de todo esto —se ha dicho—, es una tiranía sobre el espíritu, con el objetivo de obtener por la fuerza lo que no se puede obtener por la razón y la persuasión.²⁹

Esta cultura es una cultura de la paz. De la paz entendida no sólo como ausencia de violencia bélica, sino como estado de libertad y tolerancia, en busca de la justicia y del bien común.³⁰

Esta cultura es una cultura de la Democracia.³¹ De la Democracia conceptualizada no únicamente como gobierno de la mayoría, como resultado de elecciones periódicas, libres y auténticas,³² con el necesario respeto de los derechos de las minorías, en un régimen ineludiblemente pluripartidista, sino también como sistema que requiere el conocimiento y la vigencia real de los derechos humanos de todos los seres humanos y de los grupos sociales y políticos en el marco de un Estado Social de Derecho.

La utilización del principio mayoritario por la Democracia se limita a la elección de los gobernantes y a la toma de decisiones en el seno de los órganos. La mayoría no es omnipotente; no puede actuar para transformarse en una tiranía o en una dictadura de los más. El pensamiento mayoritario en la democracia no constituye la necesaria expresión de la verdad.³³

La Democracia es no sólo un sistema político. Es, esencialmente una forma de vida, un sistema de pensamiento antidogmático y relativista, fundado en la razón,³⁴ que implica una concepción del hombre, de la sociedad, del Estado y de la Comunidad Internacional. Por eso hay una cultura democrática. Y por eso la Democracia es un elemento consustancial con la existencia de una cultura de la libertad.

Los derechos humanos, la tolerancia, la paz y la Democracia no son objetivos y valores que, una vez alcanzados como contenido de una cultura y de

una civilización, se mantienen necesariamente vivos, respetados y vigentes. Son valores cuya existencia requiere del constante esfuerzo humano, individual y colectivo, para vivir y triunfar sobre la arbitrariedad, el despotismo, el odio, el dogmatismo, la intolerancia, la discriminación y la violencia, que siempre pueden renacer al amparo de circunstancias favorables.

La lucha por la libertad nunca se agota ni se termina. Es un esfuerzo permanente, diario, de todos para todos, en cada momento del devenir histórico, en cada lugar del Planeta.

IV

Sin libertad no puede hoy haber cultura, ni en su acepción individual como conocimiento, saber, ni como expresión o sinónimo de civilización.

Es imposible concebir hoy la existencia de un marco adecuado en el que pueda vivir, desarrollarse y expandirse la libertad, sin una cultura colectiva que la permita, la abone y la promueva.

Y esta afirmación se refiere tanto a la existencia de la libertad interna —que en sí misma siempre existe— como a la posibilidad real de expresión externa de la libertad, de la libertad como acción, de la libertad como poder, fundamento y raíz de todas las libertades y de todos los derechos humanos.

En efecto, las consecuencias de la posesión de la libertad interna están, en parte y en términos relativos, condicionadas por el ambiente externo, por la vigencia de la cultura que rodea y envuelve a la persona y que le hace creer que en ese ámbito puede decidir libremente de sus acciones.

Y en cuanto a la libertad externa, su ejercicio está condicionado por el hecho de vivir o no en una cultura, en una civilización, nutrida de la idea de la libertad, en una cultura de la libertad, cuyos elementos constitutivos ya hemos enumerado precedentemente.

Pero además, y en otra acepción posible de la palabra cultura³⁵ —la de cultura como saber, como conocimiento ligado a la ética—, ella es indispensable para que la persona humana, elevándose respecto de sí misma, adquiera la plena conciencia de lo que la libertad significa, como elemento enriquecedor de su propio ser, capaz de actuar, de ejercer esa libertad, de exigir su reconocimiento y de luchar para encarnarla en la realidad.

La cultura genera e impulsa el desarrollo pleno e integral de la personalidad humana. Incluso en su sentido colectivo, el desarrollo está necesariamente ligado a la cultura, ya que requiere sin duda de una base cultural.³⁶

V

¿Se reflejan estas ideas sobre la relación, necesaria hoy, entre la cultura y la libertad, en la Unesco y en su labor?

La respuesta a esta pregunta lleva, en primer lugar, a la vieja cuestión de la existencia o inexistencia de una "filosofía" de la Unesco, tema que fue objeto de apasionados comentarios, en especial, en los primeros diez años de nuestra Organización.³⁷

Personalmente prefiero hablar de una ideología de la Unesco en vez de una filosofía de la Organización, aunque alguna de las acepciones de la expresión filosofía podría justificar su utilización.

De lo que no puede haber duda es que la Constitución de la Unesco, recoge una ideología —expresada ya en las labores de la Comisión de Cooperación Intelectual de la Sociedad de Naciones³⁸ y en los trabajos preparativos de la creación de la Unesco.³⁹ Esta ideología, expuesta en el Preámbulo de la Constitución, que integra el Acta Final de la Conferencia de Londres,⁴⁰ incluye la afirmación de la necesaria relación entre la libertad y la cultura y entre la cultura y la libertad, que implica un contenido claro y preciso, aunque abierto y evolutivo, en relación con el desarrollo de las ideas y a los cambios del marco externo en medio del que los hombres y las instituciones viven.

La Conferencia de Londres de 1945 que adoptó la Constitución de la Unesco fue convocada como consecuencia de una recomendación de la Conferencia de San Francisco y a solicitud de la Conferencia de los Ministros Aliados de Educación, "para realizar los fines enunciados en el artículo 1 del párrafo 3 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas".⁴¹ Ahora bien, este párrafo 3 del artículo 1 de la Carta determina como "Propósito de las Naciones Unidas": "Realizar la Cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión".⁴² Es decir que la Carta de las Naciones Unidas, fundamento de la Constitución de la Unesco, une los problemas internacionales de carácter cultural con el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. De tal modo, cultura y libertad se encuentran encaradas, conjunta y relacionadamente, en la Carta de las Naciones Unidas que, por la vía de sus artículos 1.3, 55 b y c, 57 y 62, incide también, indirectamente, en la Constitución y en las Actividades de la Unesco.

El Preámbulo de la Constitución de la Unesco, en efecto, luego de

comenzar con la histórica afirmación de que: *"puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz"*, precisa la relación entre la cultura y la libertad en el párrafo cuarto, especificando:

"Que la amplia difusión de la cultura y la educación de la humanidad para la justicia, la libertad y la paz son indispensables a la dignidad del hombre y constituyen un deber sagrado que todas las naciones han de cumplir con un espíritu de responsabilidad y de ayuda mutua".

La idea se reitera en el artículo 1º (Propósitos y funciones), ya que la cultura es invocada como uno de los medios para asegurar el respeto universal *"a los derechos humanos y a las libertades fundamentales [...] sin distinción de raza, sexo, idioma y religión"*.

El concepto de cultura, utilizando en la Constitución de la Unesco sin ninguna precisión restrictiva, incluye tanto la acepción referida al saber como patrimonio individual y colectivo, su adquisición y difusión, como a la cultura como civilización, como conjunto de elementos caracterizantes de un pueblo o de la humanidad en su conjunto. En lo que tiene relación con esta última acepción, la admisión de la diversidad de culturas no es incompatible hoy con la existencia de una cultura común a la humanidad entera, que en el grado actual de la evolución histórica, acepta la existencia de valores universales, como es el de la libertad en cuanto emanación de la dignidad del hombre.

La Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional, adoptada por la Conferencia General de la Organización en su 14ª Reunión (1 de noviembre de 1966), luego de citar en su Preámbulo (párrafos 2 y 3) los dos párrafos del Preámbulo de la Constitución de la Unesco que antes hemos recordado, invoca como fundamento la Declaración universal de los Derechos Humanos, determinando así, una vez más, el nexo ineludible entre cultura y libertad.

El artículo I de la Declaración de la Unesco de 1966 afirma que: *"Toda cultura tiene una dignidad y un valor que deben ser respetados y protegidos"*. Se utiliza así la palabra cultura en una de las dos acepciones que hemos antes referido, como civilización, conjunto de elementos culturales caracterizantes de un pueblo en un momento de su desarrollo histórico. Luego de reconocer el derecho y el deber de todo pueblo *"de desarrollar su cultura"*, y continuando con el uso del vocablo cultura con igual acepción, proclama la idea, fundamental hoy, de que: *"En su fecunda variedad, en su diversidad y por la influencia recíproca que ejercen unas sobre otras, todas las culturas forman parte del patrimonio común de la humanidad"*.

De tal modo esta histórica Declaración extiende el concepto de *"patrimonio*

común de la humanidad", elaborado y desarrollado en el Derecho Internacional en los últimos años y aplicado a diferentes objetos (los fondos marinos, el espacio ultraterrestre, la luna, los cuerpos celestes, la biósfera, base del equilibrio ecológico en el que reposa la vida, eventualmente ciertos espacios de la superficie del Planeta de los que no hay apropiación nacional, etc.) y que en el mundo actual posee una especial fuerza expansiva,⁴² a las culturas que, "en su fecunda variedad, en su diversidad, y en su influencia recíproca", forman la cultura humana. Estas culturas y esta cultura constituyen un patrimonio común de la humanidad, del que resultan derechos y obligaciones individuales y colectivos, en relación con la protección y el respeto de esa cultura y de esas culturas, uno de cuyos valores esenciales es la idea de la libertad. La doctrina, lamentablemente, no ha dedicado hasta hoy atención a lo que significa atribuir a la cultura y a las culturas el carácter de patrimonio común de la humanidad, especialmente en su relación con la Comunidad Internacional y de la Humanidad como sujetos de Derecho Internacional y en cuanto a los derechos y deberes que para los Estados, las organizaciones internacionales, los individuos y la Humanidad derivan del hecho de que las culturas y la cultura sean un patrimonio común de ésta. Es un tema hoy todavía virgen doctrinariamente, abierto al estudio y la reflexión.

No tendría sentido enumerar todas las resoluciones de la Conferencia General de la Unesco que desde 1946 hasta hoy han reiterado el compromiso de la Organización con la Cultura y la Libertad. Solo cabe decir que esta actitud constituye una línea constante del pensamiento y de la acción de la Unesco.

Solo quiero recordar ahora las palabras de Federico Mayor en su discurso ante la Conferencia General en su 26ª Reunión, el 15 de octubre de 1991, cuando ante los cambios ocurridos en el escenario político e ideológico mundial y frente a lo que puede denominarse el naciente siglo XXI decía:

"Pero hoy, señoras y señores, por primera vez desde 1946, una Conferencia General tiene lugar en un ambiente de libertad y esperanza que augura una nueva fase en la que los Estados Miembros, unidos en la adhesión a unos mismos principios, en la unanimidad de unos mismos valores, en el compromiso con unos mismos objetivos procedan a una verdadera refundación de la UNESCO, piedra angular del renacimiento del sistema de las Naciones Unidas, capaz de responder a los grandes desafíos que nos está lanzando ya el siglo XXI. [...] La democracia, la libertad, los derechos humanos que han sido y son objetivo principal y permanente de la UNESCO se han convertido ahora en elementos de una propuesta política universal e incuestionable. [...] y el Preámbulo de nuestra Constitución, el cual debemos recordar en estos momentos de renacimiento, que continúa como sigue: 'Que la amplia difusión de la cultura y la educación de la humanidad para la justicia, la libertad y la paz

son indispensables a la dignidad del hombre y constituyen un deber sagrado que todas las naciones han de cumplir con espíritu de responsabilidad y de ayuda mutua; [...] Una paz fundada exclusivamente en acuerdos políticos y económicos entre gobiernos no podría obtener el apoyo unánime, sincero y perdurable de los pueblos, y que, por consiguiente, esa paz debe basarse en la solidaridad intelectual y moral de la humanidad."

VI

Todo lo dicho precedentemente prueba, a mi juicio, que hoy, en este Mundo concreto en que vivimos, cultura y libertad son dos conceptos que se condicionan recíprocamente y que, al igual que en el caso de la relación entre libertad y cultura, existen uno en función y como consecuencia del otro.

Obviamente, esto no ha sido siempre así. En el complejo proceso histórico de la humanidad, esta afirmación no fue cierta en todo momento ni en todo lugar. Hoy lo es, en especial, después del fin de la Segunda Guerra Mundial, de la extirpación del nazismo, de la afirmación universal de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y de la Constitución de la Unesco y de los grandes cambios ocurridos a partir de 1985, con la caída del comunismo y la desaparición del régimen soviético. Y lo es incluso en una conceptualización universal, sin perjuicio de las diferencias y matizaciones nacidas de la coexistencia de tradiciones, religiones y filosofías diversas y de las diferencias regionales y nacionales. Lo es también en términos políticos y jurídicos, sin desconocer que, en los hechos, se dan situaciones en las que no se reconoce la libertad como contenido de la cultura y casos en que la libertad, reducto último de la cultura, florece y lucha pese a los intentos de ahogarla e impedir su expresión externa.

Hoy lo es, pese a las contradicciones de la compleja época en que vivimos. Lo es porque nos aferramos a esa idea, a esa relación de la libertad y la cultura, como una verdad que queremos ver encarnada en nuestra realidad presente y viva en el Mundo que vislumbramos, con dudas y aprehensiones, pero con esperanza y fe, *"entre si las sombras del mañana"*.⁴³

"Toda época suspira por un mundo mejor. Cuanto más profunda es la desesperación causada por el caótico presente, tanto más íntimo es este suspirar".⁴⁴ Cultura y libertad aparecen hoy, así, como una expresión de la voluntad actual de la existencia en el mañana de un mundo mejor.

¿Puede considerarse que la idea presente de la necesaria y entrañable relación entre libertad y cultura es algo definitivo, adquirido e inmutable? Es

imposible contestar, porque la historia es un proceso abierto y sin fin, en el que nada puede considerarse como definitivo y final. De todos modos, la libertad, pese a todos los avatares, jamás dejará de constituir una realidad humana —no solo esencial, sino también necesaria—, porque el hombre, autor y actor de la historia, es su libertad y nunca podrá ser privado de ella, más allá de las trabas, impedimentos y negaciones, siempre posibles, pero siempre temporarias, que los regímenes políticos en cualquier momento y en cualquier lugar, puedan llegar a imponerle.

Resumen

Sin cultura no puede haber hoy libertad; sin libertad no puede haber hoy cultura. El artículo analiza los conceptos de libertad y cultura, su evolución y sus condicionamientos recíprocos, y se detiene en los elementos de esta cultura que hace posible la libertad: derechos humanos, tolerancia, paz y democracia. Posteriormente, el autor se pregunta si estas ideas se reflejan en la labor de la Unesco. Luego de repasar la ideología del organismo desde su Constitución, afirma que esta comprensión se ve coronada en la Declaración de 1966, cuando se extiende el concepto de "patrimonio común de la humanidad" a las culturas que forman la cultura humana.

Notas

- ¹ Utilizamos la palabra cultura en las dos acepciones que tiene en español y a las que nos referimos en las notas 8 y 35. Estas dos acepciones son también las que existen en francés y en inglés. El *Dictionnaire de l'Académie Française*, 9ª ed., París, 1992, t. I, pág. 559, se refiere a la cultura como "Effort personnel et méthodique par lequel une personne tend à accroître ses connaissances et à donner leur meilleur emploi à ses facultés" y "Ensemble des connaissances qu'on a acquises dans un ou plusieurs domaines" o "Ensemble des acquis littéraires, artistiques, artisanaux, techniques, scientifiques, des moeurs, des lois, des institutions, des coutumes, des traditions, des modes de pensée et de vie, des comportements et usages de toute nature, des rites, des mythes et des peuples, d'une nation". Y *The Oxford English Dictionary*, vol. II, Oxford University Press, 1961, pág. 1248, recoge estas mismas dos acepciones ("The prosecution with special attention or study of any subject or pursuit", "A particular form or type of intellectual development" o "The intellectual side of civilisation").
- ² Norberto Bobbio (*Politica e Cultura*, Einaudi, 1955, p. 38), ha dicho con razón: "Una politica della cultura dovrebbe essere in primo luogo una difesa e un promovimento di libertà, e quindi una difesa e un promovimento delle istituzioni strategiche della libertà. La consapevolezza del valore della libertà per lo sviluppo della cultura è una delle poche certezze conquistate faticosamente dagli uomini nella formazione della società e del pensiero moderni. E una conquista di cui non è stato

ancora contestato (anzi è stato per esperienza più volte confermato) il valore di civiltà. Rinunciare a questa conquista, o, che è lo stesso, dubitare di questa certezza, significa porre le premesse di un sicuro arretramento di cui non si possono prevedere le conseguenze".

- 3 Usamos la palabra hombre como sinónimo de ser humano, sin referencia al sexo, masculino o femenino, de ese hombre. El *Diccionario de la Real Academia Española* da como primera acepción: "Ser animado racional. Bajo esta acepción se comprende todo el género humano" (21ª ed., Madrid, 1992).
- 4 Maurice Duverger: "L'Archeo Communisme", en *Le Monde*, 2 de mayo de 1968. La libertad es una exigencia humana fundamental, es la esencia misma del hombre, porque el hombre es su libertad (Héctor Gros Espiell: "La idea actual de los Derechos Humanos", en *Estudios sobre los Derechos Humanos*, I, San José-Caracas, Ediciones del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1985, p. 12).
- 5 Sobre el clásico y siempre abierto problema del libre arbitrio, tradicional en la filosofía desde los orígenes del pensamiento griego, véase el excelente resumen de Roland Quillot ("Le problème du Libre Arbitre", en *La Liberté*, París, Presses Universitaires de France, 1991, págs. 21-70). No puedo dejar de recordar el clásico libro del filósofo uruguayo Carlos Vaz Ferreira: *Los problemas de la Libertad y los del Determinismo*, Montevideo, 1957.
- 6 Blandine Barret-Kriegel: "Les Droits de l'Homme et le Droit Naturel", en *Droit, Institutions et Systèmes Politiques. Mélanges en Hommage à Maurice Duverger*, París, Presses Universitaires de France, 1987, pp. 3-43.
- 7 Eduardo García Maynes: *La Libertad como Derecho y como Poder*, México; Norberto Bobbio: "Libertà e Potere", en *Politica e Cultura*, Einaudi, 1955, pp. 269-282. Voltaire dice con razón: "Vous êtes libre de faire quand vous avez le pouvoir de faire" (*Dictionnaire Philosophique*, De la liberté, GF-Flammarion, París, 1964, p. 258).
- 8 "Civilization and Culture", by James Harvey Robinson, *Encyclopedia Britanica*, 1929, reproducido en la edición de 1992, D. G. D., "Concepts of Civilization and Culture", *Encyclopedia Britanica*, ed. 1962. La utilización indistinta de las palabras cultura o civilización, para expresar, en una de las acepciones del vocablo cultura, el mismo concepto, está expuesta en los trabajos precedentemente citados, incluidos en la *Encyclopedia Britanica* y en los estudios sobre la cultura contenidos en la *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, vol. 3, Madrid, Aguilar, 1974, p. 298, y en el *Dictionary of the Social Sciences*, ed. Julius Goul, William L. Kolb, 1964, bajo el auspicio de la Unesco, p. 165. Hay una corriente de pensamiento, por el contrario, que ha tratado de contraponer los conceptos de cultura y civilización (véase un resumen de estas dos líneas de pensamiento en Pierre Kaufmann: "Culture et Civilization", *Encyclopedia Universalis*, t. 5, pp. 950-958, París, 1993). A los efectos de este trabajo empleamos las dos palabras, en una de las acepciones posibles para cada una de ellas, como sinónimos. Es interesante señalar que, en el siglo pasado, fue éste el criterio de F. Guizot, que dio de la palabra civilización una acepción amplia y global, integrada por todos los elementos que forman la cultura de un pueblo en un momento determinado (*Histoire de la Civilisation en Europe*, Première Leçon, col. Pluriel, Hachette, pp. 56-72).
- 9 Samuel P. Huntington: "The Clash of Civilizations", en *Foreign Affairs*, vol. 73, nº 3, verano de 1993, p. 23. *Commentaire* (París, nº 66, verano de 1994), dedicó un número entero a "Le choc des civilisations", con la traducción del estudio de Huntington y trabajos de Daniel Bell, Alain Besançon, François Duchêne, André Fontaine, Pierre Hassner, William Pfaff, Giuseppe Sacco y Francis Fukuyama.
- 10 Sobre la clásica distinción entre la libertad antigua, en Grecia y en Roma, y la libertad moderna, ver, por ejemplo, el valioso y siempre vivo enfoque de Benjamin Constant en su libro *De la Liberté des anciens comparée à celle des Modernes*. Esta distinción, objeto de interminables debates en la doctrina política y en el Derecho Constitucional posterior, ha sido materia de un agudo análisis actual por Norberto Bobbio en su estudio "Della Libertà dei moderni comparato a quella dei posteri" (*Politica e Cultura*, Einaudi, 1955, págs. 160-194).

- ¹¹ Jacob Burckhardt ha mostrado, por ejemplo, el espectacular desarrollo de la cultura en el marco de la civilización del Renacimiento en Italia, caracterizada por el mecenazgo, en una sociedad en la que no existía el respeto de la libertad ni la virtud de la tolerancia (*Civilization de la Renaissance en Italie*, t. I, L'Etat Italien et l'Individu, pp. 197 y ss., París, Le livre de Poche, 1958).
- ¹² Declaración universal de los Derechos Humanos, Preámbulo; Declaración de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993, párrafo 5.
- ¹³ Guizot: o. cit., pp. 62-63; Regis Debray: "Vous-avez dit progrès? Un mythe occidental", en *Le Courrier de l'Unesco*, diciembre de 1993.
- ¹⁴ Benedetto Croce: "La Religion de la Liberté" y "L'Histoire envisagée comme Histoire de la Liberté", textos tomados de *Storia d'Europa nel secolo decimonono*, Bari, Laterza, 1932 y *La Storia come pensiero e come azione*, Bari, Laterza, 1938, en *La Philosophie comme Histoire de la Liberté*, París, Seuil, 1983, pp. 189 y 205.
- ¹⁵ En esta enunciación es imposible no citar, junto con la Declaración francesa de 1789, la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos de 1776, las diez primeras enmiendas a la Constitución Americana de 1787, la Constitución española de 1812 y las Cartas Constitucionales nacidas en Iberoamérica luego de su independencia.
- ¹⁶ La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre se adoptó en abril de 1948, varios meses antes de la Declaración Universal, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en París, el 10 de diciembre de 1948.
- ¹⁷ Héctor Gros Espiell: "Les Droits à Vocation Communautaire", en *Droit International, Bilan et Perspectives*, Mohammed Bedjaoui (red. gral.), Pedone-Unesco, 1991, Tomme 2, p. 1237.
- ¹⁸ Norberto Bobbio (o. cit., p. 38) dice: "*Parliamo di libertà nel senso di 'non-impedimento'. Cultura libera significa cultura non impedita. Gli impedimenti possono essere tanto materiali che psichici o morali: i primi ostacolano o rendono difficile la circolazione e lo scambio delle idee, il contatto degli uomini di cultura; i secondi ostacolano o rendono difficile o addirittura pericoloso il formarsi di un sicuro convincimento attraverso le falsificazioni di fatti o la fallacia dei ragionamenti, se non addirittura attraverso pressioni di vario genere sulle coscienze, ecc. L'appello ai governi, sopra riportato, li tiene presenti entrambi*".
- ¹⁹ John Locke: *Lettre sur la Tolérance*. El título original de la obra es: "A letter concerning Toleration" (1689-1690). Hay una edición en español (*Carta sobre la Tolerancia*) con prólogo de Pedro Bravo Gala (Tecnos, Madrid, 1985); Pierre Bayle: *De la Tolérance, Commentaire Philosophique*; Voltaire: *Traité sur la Tolérance, Melanges*, París, Gallimard-La Pleiade; Unesco: "La Tolérance Aujourd'hui, Analyses Philosophiques", documento de trabajo para el XIX Congreso Mundial de Filosofía, París, agosto de 1993.
- ²⁰ "*Qu'est-ce que la tolérance? C'est l'apanage de l'humanité. Nous sommes tous pétris de faiblesses et d'erreurs, pardonnons-nous réciproquement nos sottises, c'est la première loi de la nature*" (*Dictionnaire Philosophique*, Tolérance, París, GF-Flammarion, 1964, p. 362).
- ²¹ Renato Cristi: "Toleration, Reconciliation and Philosophie", en *La Tolérance Aujourd'hui*, o. cit., p. 33; Yves Charles Zarka: "La Tolérance: Force et Fragilité de la Modernité", en *La Tolérance Aujourd'hui*, o. cit., p. 33.
- ²² Daniel Roche: *La France des Lumières*, París, Fayard, 1993, L'Égalité et la Liberté, pp. 485-492.
- ²³ Jeanne Hersch: "Tolérance, entre Liberté et Verité"; Marcel Conche: "La Tolérance Française et la Signification Universelle", en *La Tolérance Aujourd'hui*, o. cit. pp. 25 y 73. Aunque la Declaración de 1789 no usa la palabra tolerancia en ninguna parte de su texto, no hay duda que el concepto está en el fundamento mismo de su ideología e inspira y fundamenta muchos artículos, en especial el 10 y el 17. Lo mismo podría decirse de la Declaración Universal de 1948, con la salvedad de que, además, la palabra tolerancia está expresamente referida en el párrafo 2 del artículo 26 como uno de los objetivos que debe perseguir la educación.
- ²⁴ Marcel Conche: "La Tolérance Française et sa Signification Universelle", en *La Tolérance Aujourd'hui*, o. cit., p. 69.

- ²⁵ Serguei Lazarev: "Presentation", en *La Tolérance Aujourd'hui*, o. cit., p. 7.
- ²⁶ Alexander N. Yakovlev: "Tolerance and Hatred", en *La Tolérance Aujourd'hui*, o. cit., p. 55.
- ²⁷ En mi estudio para las Naciones Unidas como relator especial para Guatemala, usé la expresión "cultura de la violencia", para caracterizar un estado cultural sociopolítico en el que la tolerancia no existe y en el que es más fácil eliminar al que piensa distinto que dialogar con él, en un intento para comprender y coexistir en el marco de un respeto recíproco.
- ²⁸ La expresión conflicto bélico, interno o externo, resultado del uso de la fuerza, es más amplia, más moderna y más precisa hoy en el Derecho Internacional y en el Derecho Internacional Humanitario que el concepto tradicional de guerra. Esta nueva terminología resulta implícitamente del artículo 2 párrafo 4 de la Carta de las Naciones Unidas y directamente de las Convenciones de Ginebra de 1949 y de los Protocolos de 1977.
- ²⁹ Idea extraída de la definición de Pascal de la tiranía (*Pensées*, p. 58, París, Seuil, 1963).
- ³⁰ Héctor Gros Espiell: "El Derecho a la Paz", en *Congreso Internacional sobre la Paz*, t. I, UTIAM, México, 1987, pp. 61-81; Fernando Calderón y Martín Hopenhayn: "Violencia Política y Cultura de Paz", Unesco, Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, CCD-III/94/Reg/Inf. 13, París, 25 de enero de 1994.
- ³¹ Ver, en especial, la síntesis de los debates, hecha por Alain Touraine, del Forum International "Culture et Démocratie", Unesco, Praga, 4-5 de setiembre de 1991; Alain Touraine: "Démocratie, qui es-tu?", en *Le Courrier de l'Unesco*, noviembre de 1992.
- ³² Héctor Gros Espiell: "Democracia", en *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Capel, San José, 1988; Georges Burdeau: "Démocratie", en *Encyclopedia Universalis*, París; Giovanni Sartori: "Democrazia e Definizione". Norberto Bobbio: *Dictionnaire de Politique*, Démocratie. Para la cuestión en América Latina, el excelente estudio de Fernando Henrique Cardoso: "Liberté et Péurie", en *Le Courrier de l'Unesco*, noviembre de 1992. Un agudo, realista y novedoso análisis actual de la Democracia ha sido hecho por Alain Touraine en *Ou'est-ce que la Démocratie?*, París, Fayard, 1994.
- ³³ John Stuart Mill: *De la liberté*, París, Gallimard, 1990, p. 66.
- ³⁴ Hans Kelsen (*Esencia y Valor de la Democracia*, Barcelona, Labor) ha hecho un análisis todavía insuperado de estos elementos de la Democracia. Sobre la relación de razón y cultura, el libro de Ernest Gellner: *Ragione e Cultura, Il ruolo della razionalità e del razionalismo nella storia*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- ³⁵ El Diccionario de la Real Academia Española, en efecto, distingue la acepción de "cultura" como "Resultado o efecto de cultivar los conocimientos humanos y de afinarse por medio del ejercicio de las facultades intelectuales del hombre", de la "cultura" como "conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico e industrial de una época o grupo social, etc." (21ª ed., Madrid, 1992, p. 440).
- ³⁶ Javier Pérez de Cuellar: *Cultura y Desarrollo: Una nueva alianza*, Fuentes, Unesco, nº 58, mayo de 1994; Declaración de Montevideo de noviembre de 1990 adoptada por la Conferencia Internacional "Cultura Democrática y Desarrollo: en el umbral del tercer milenio en América Latina", organizada por la Unesco y el Instituto Pax por el auspicio del Gobierno del Uruguay, en Montevideo, del 27 al 30 de noviembre de 1990; Informe de la Comisión sobre Cultura y Desarrollo, Unesco, Conferencia General, 27 C/Inf. 11, 8 de octubre de 1993.
- ³⁷ Julian Huxley: "Unesco, Its purpose and its philosophy", Preparatory Commission of Unesco, 15/IX/46, (Document 1 C/6); Jacques Maritain: *Conférence Générale*, 1947 (2 C/VR. 1, pp. 27-33); Jacques Havet: "Y a-t-il une philosophie de l'Unesco?", *La République Française*, 1947; Richard Mc Keon: *A philosophie for Unesco, Philosophy and Phenomenological Research*, 1948; Benedetto Croce: "Una Istituzione sbagliata: l'Unesco", en *Quaderni Critiche Italiani*, 1950; Basil Karp: *The Development of the Philosophy of Unesco*, Chicago, 1992; Herber Lionel Elvin: "The Philosophy of Unesco", *Yearbook of Education*, 1957; Walter H. C. Laves and Charles A. Thomson: *Unesco, Prupose, Progress, Prespects*, Indiana University Press, 1957, A Unesco

"Philosophy", pp. 48-51.

³⁸ Sobre la Comisión y el Instituto de Cooperación Intelectual de la Sociedad de Naciones, creados por la Asamblea, en base a una propuesta franco-inglesa originada en una idea de Henry Bergson, seguida por Leon Borugeois y Lord Balfour, véase el brillante y provocador artículo de Gilbert Murray, quien fue Presidente de la Comisión entre 1928 y 1939 (Gilbert Murray: "Intellectual Cooperation", AME/2/2, Unesco Archives). Ver asimismo Jean Thomas: *UNESCO*, París, Gallimard, 1962, cap. II, pp. 25-57, y Denis Mylonas: *La Genèse de l'Unesco*, Bruxelles, Bruylant, 1976, cap. I, pp. 29-52.

³⁹ Laves y Thomson: o. cit., "Fundamental Concepts: Human Rigts, Democracy, Liberty, Law", p. 245-248. En la Conferencia de Londres de noviembre de 1945, el proyecto francés hizo hincapié fundamental en las bases ideológicas de la Unesco y por ende en la idea de libertad. Denis Mylonas (o. cit., p. 382) dice con razón: "*Le projet français favorisait sans aucun doute le second terme de l'alternative. Le rôle de l'organisation devait être la propagation d'un esprit de paix à travers le monde par tous les moyens à sa disposition. Elle devait oeuvrer pour que les idées de liberté, d'égalité et de fraternité triomphent dans le monde qui venait tout juste de sortir d'une guerre cruelle*".

León Blum, en su discurso en la Conferencia de Londres, dijo: "*La guerre qui vient de s'achever et qui a été, selon l'expression du maréchal Smuts à San Francisco, une guerre essentiellement idéologique, 'la plus grande guerre de religion de tous les temps', nous a montré comment l'éducation, la culture —au sens étroit du terme— et la science elle-même pouvaient être retournées contre l'intérêt commun de l'humanité [...] Il faut les orienter franchement vers cette 'idéologie' de démocratie et de progrès qui es la condition psychologique, l'élément psychologique, de la solidarité internationale et de la paix. [...] ce vers quoi nous tendons, ce que nous aspirons à fonder, c'est un monde où la paix devienne un état stable, ou plutôt un état naturel —un monde où l'esprit de paix devienne une des garanties (et peut-être la plus sûre) de la paix*". La cuestión la replanteó en 1947, en la Conferencia de México, Jacques Maritain en su discurso. Comentado el texto de Maritain, Jean Thomas ha dicho: "*De cette pensée pratique, sur laquelle il jugeait possible d'obtenir l'accord des esprits, Jacques Maritain ne donnait pas d'exemple précis, mais on devine à certains traits de son discours qu'il songeait surtout à la Déclaration universelle des Droits de l'homme, à laquelle les Nations Unies travaillaient alors avec assiduité. L'Unesco avait d'ailleurs compris l'intérêt que cette entreprise offrait pour elle-même et pour l'avenir de son action. Au cours de cette même année 1947, elle avait, à titre de contribution à l'oeuvre des Nations Unies, ouvert une enquête sur les problèmes philosophiques que les droits de l'homme posaient. Des essais, rédigés à cette intention par des personnalités de nationalité, de religion, de tendances intellectuelles aussi variées que possible, ont été dans la suite recueillis et publiés sous le patronage de l'Unesco. On y trouve, avec une préface de Jacques Maritain lui-même, des textes de Gandhi et du Père Teilhard de Chardin, d'Aldous Huxley et de Salvador de Madariaga, des études sur la conception des droits de l'homme dans la tradition chinoise, dans la tradition de l'Islam et dans la conception hindoue, sur la science et les droits de l'homme, sur les droits de l'homme dans la société primitive. Bref, la plus large confrontation de doctrines et de traditions spirituelles opposées, unies dans l'affirmation pratique de certains principes communs, tels que l'égalité devant la loi, le droit au travail et à l'éducation, à la liberté ou à la sûreté de la personne. Cet excellent recueil, l'ouvrage le plus remarquable en ce genre que l'Unesco ait jamais préparé et qu'il est regrettable qu'elle n'ait pas pris soin de publier elle-même, ne constitue-t-il pas la meilleure illustration de la méthode suggérée par Jacques Maritain à la Conférence de México? Aussi, lorsque au mois de décembre 1948, l'Assemblée générale de l'Unesco, alors en session à Beyrouth, accueille la nouvelle avec le plus grand enthousiasme et décida d'un élan unanime de mettre toutes ses forces au service des droits de l'homme. L'Organisation ne recevait-elle pas ainsi à peu de frais un corps de 'pensée pratique', qui allait lui être d'un tel secours dans son action à venir?*".

El libro con las contribuciones intelectuales de la Unesco a los trabajos que culminaron en la Declaración Universal de Derechos Humanos, fue publicado en francés (*Autour de la nouvelle Déclaration des Droits de l'homme*, París, Sagitaire, 1949), en inglés (*Human Rights, Comments and Interpretations, A Symposium*, prólogo de Jacques Maritain, Unesco) y en español por el Fondo de Cultura Económica de México en 1949 y por Editorial Leria, Barcelona, en 1973.

- ⁴⁰ El Acta Final de la Conferencia encargada de constituir una organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, reunida en Londres del 1º al 16 de noviembre de 1945, incluye la Convención para crear la Unesco. La Conferencia fue convocada por el Gobierno del Reino Unido conjuntamente con el Gobierno Francés. A la conferencia concurrieron cuarenta y cuatro países, entre los que se contaban dieciséis latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela). ("Conference des Nations Unies en vue de la création d'une Organisation pour l'Éducation, la Science et la Culture, tenue à Londres du 1º au 16 de novembre 1945 à l'Institute of Civil Engineers, Documents Finals", pp. 115-121).
- ⁴¹ Acta Final, cit., párrafo 1. Sobre el art. 1, párrafo 3 de la Carta de las Naciones Unidas, véase Edward Mc Whinney: "Le Concept de Coopération", en *Droit International, Bilan et Perspectives*, t. 1, Mohammed Bedjaoui (red. gral.), Pedone-Unesco, p. 445.
- ⁴² El espectacular desarrollo y expansión del concepto de patrimonio común de la humanidad constituye una de las características del Derecho Internacional Contemporáneo, que ha provocado diferencias y contraposiciones aún no superadas. Una visión del tema, sobre el que existe una bibliografía enorme, puede verse en René Jean Dupuy: *La notion de patrimoine commun de l'humanité*, Faculté de Sciences Politiques, Panthéon, Atenas; Daniel Bardonnet: "Le projet de Convention de 1912 sur le Spitsberg et le Concept de Patrimoine Commun de l'Humanité", *Mélanges René Jean Dupuy, Humanité et Droit International*, París, Pedone, 1991, pp. 13-34 y Mohammed Bedjaoui: *Le statut de la glace en Droit International*, Université de Droit d'Economie et de Sciences d'Aix en Marseille, 10 janvier 1994, párrafo 9, p. 12. El tema ha sido encarado especialmente en sus diversos aspectos, en la obra *Droit International*, publicada por la Unesco bajo la dirección de M. Bedjaoui. Bajo el título "Le Droit des Espaces Internationaux", la tercera parte de esta obra, en su tomo II, incluye un trabajo introductorio de Nagendra Singh que trata entre otros temas del "patrimonio común de la humanidad", uno de S. P. Jagota sobre "Los fondos marinos", el de N. Matusco sobre "El aire" y un último de M. Lachs sobre "El Espacio, la luna y los otros cuerpos celestes". Es también digno de mención el estudio de la cuestión del patrimonio común de la Humanidad que hacen Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier y Alain Pellet en su *Droit International Public*, 4ª ed., París, LGDJ, párrafos 266, 702, 731 y 732. Pero estos análisis no incluyen la cuestión de la cultura y las culturas en cuanto patrimonio común de la humanidad.
- ⁴³ Palabras usadas por Johan Hizinga para titular su visionario libro, publicado poco antes de la Segunda Guerra Mundial ("Entre las sombras del Mañana", *Revista de Occidente*, Madrid).
- ⁴⁴ Johan Huizinga: *El Otoño de la Edad Media*, trad. de José Gaos, Madrid Alianza, 1994, p. 46.



**UNIVERSIDAD
CATOLICA DEL
URUGUAY
DAMASO A.
LARRAÑAGA**

Avenida 8 de Octubre 2738
Tel 47 27 17* Fax 47 03 23
CP 11600 Montevideo

Carreras

Ciencias Sociales Aplicadas
Comercio Internacional e Integración
Comunicación Social
Derecho
Dirección de Empresas
Educación Inicial
Historia
Ingeniería en Informática
Licenciatura en Educación
Psicología
Relaciones Laborales

Postgrados

Administración y Dirección de Empresas
Derecho
Desarrollo Local
Familia
Gestión de Centros Educativos
Gestión de Organizaciones para el Desarrollo
De Dirección y Especialización en Marketing
Gestión de Recursos Humanos

Maestrías

Educación
Comunicación Social
Administración de Empresas
Psicología

Cursos

Comercio Internacional e Integración
Filosofía
Gestión Agropecuaria
Técnicas Comerciales
Teología a Distancia
Educación Inicial



Contenido

Presentación

Tema central

Políticas sociales

La matriz moral y cívica de las políticas sociales

entrevista con Carlos Pareja

Políticas sociales desde la sociedad civil

por José Arocena

Los utilitaristas, los principistas y la justicia social

por José Miguel Busquets

La infancia en el Uruguay

por Cecilia Zaffaroni

Los consensos sobre la educación inicial

por Renato Operti

Políticas sociales: crítica y propuesta

por Bernarda Monestier

La tercera edad autoválida y dependiente en el contexto sociofamiliar urbano

por Lila Bezrukov de Villalba

Cultura y libertad

por Héctor Gros Espiell

Temas centrales de Prisma:

Nº 1, Sistema de enseñanza superior y desarrollo

Nº 2, Ética y comunicación social