

SOCIEDAD | Las dos grandes transformaciones en los últimos veinte años son los cambios en el mercado laboral y en las familias

Actual sistema de protección social está fracasando en sus diferentes funciones

### **Las bases y condiciones que sustentaban y daban sentido al viejo régimen de bienestar uruguayo se agotaron hace cuatro décadas**

El programa de investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES) de la Universidad Católica del Uruguay, equipo que publicara el Panorama de la Infancia y la Familia en Uruguay popularizando los términos "infantilización de la pobreza" y "desbalance generacional", acaba de completar una serie de estudios que evalúan en qué grado el Estado uruguayo ha logrado o no hacer frente a la evolución del riesgo social. Dichos trabajos serán publicados en la revista Prisma de la UCU en marzo próximo. Por ese motivo, ECONOMIA & MERCADO entrevistó a tres integrantes del IPES, los sociólogos Fernando Filgueira y Sergio Lijtenstein y el politólogo Pablo Alegre, quienes analizaron los profundos cambios producidos en la estructura familiar, en las características del empleo y en el acceso a los servicios sociales básicos, tales como seguridad social, educación, salud, etc. A continuación se publica un resumen de la entrevista.

—¿Considera que el sistema de bienestar social uruguayo —también llamado welfare state— ha sobrevivido a los grandes cambios sociales y económicos que se produjeron en las últimas décadas del siglo XX?

Fernando Filgueira —Sí en su sentido más simple. No en el sentido que importa. El sistema de protección social uruguayo no ha sido desmantelado, aunque sí profundamente transformado. Hoy no es capaz de cumplir debidamente las funciones de protección y redistribución que le correspondería. Ha resistido en alguna de sus partes, pero conformando una mala adaptación. De hecho, la síntesis de nuestro último trabajo indica que en Uruguay se ha producido un creciente desacople o divorcio entre la cantidad, calidad y distribución del riesgo social y la respuesta estatal plasmada en su arquitectura de protección y bienestar social. Esto se debe en parte a que el Estado no ha podido, querido o sabido adaptar su régimen de protección a dos grandes transformaciones que se han producido en el país en los últimos veinte años: cambios en el mercado laboral y cambios en las familias.

—¿En qué consisten específicamente esas transformaciones?

FF —Por un lado, el mercado de empleo empieza a presentar signos claros de desempleo estructural y precarización de las relaciones laborales, agudizado en los sectores menos calificados. Por otro, los arreglos familiares se tornan notoriamente más inestables y aparecen nuevos arreglos, especialmente aquellos vinculados a las uniones libres, los hogares monoparentales y la jefatura femenina en los hogares. Nuestro sistema de políticas sociales estaba estructurado sobre estas dos premisas simples: mercado de trabajo formal de muy bajo desempleo y familia biparental casada con modelo de roles tradicional, es decir hombre que trabaja remuneradamente, mujer que también trabaja, pero no en forma remunerada, sino como ama de casa. Una arquitectura de welfare state anclada en el empleo formal y sus categorías de ocupación, orientada al jefe de hogar masculino y apoyada en la hipótesis de estabilidad del modelo biparental nuclear, se encuentra radicalmente disociada de un país como el actual, en donde casi un 50% de la población activa está o bien desempleada o con empleos informales o precarios, y en donde un creciente porcentaje de niños nace o crece en hogares monoparentales o en familias reensambladas.

A estas dos grandes transformaciones centrales de familia y mercado se agregan otras vinculadas y en algunos casos derivadas de estas. En circunstancias en que las familias incorporan a sus miembros en el mercado de empleo como estrategia para mantener los niveles de bienestar, se desdibuja el modelo de familia con un generador de ingresos único o principal. Asimismo, el proceso de desindustrialización afecta el empleo de calificaciones y competencias fijas, elevándose los umbrales de credenciales educativas y de acumulación de capital humano necesarios para una adecuada inserción en el mercado laboral. El peso de la "herencia social" empieza a manifestarse con mayor crudeza reteniendo a las personas sin

activos sociales suficientes en el desempleo y en la pobreza, y eventualmente llevándolos a la exclusión.

#### Funcionamiento

—¿Cómo evalúa el funcionamiento del actual sistema de bienestar social?

Sergio Lijtenstein —El sistema de protección social uruguayo está fracasando en contribuir con tres funciones diferentes que tradicionalmente le habían cabido en tanto pieza fundamental del régimen de bienestar. En primer lugar, le resulta cada vez más difícil moderar los niveles de desigualdad, especialmente su transmisión intergeneracional. En segundo lugar, ha sido incapaz o lento en generar dispositivos de protección social para nuevos tipos y grupos de riesgo como, por ejemplo, nuevos arreglos familiares, migrantes intraurbanos, crecimiento de informales y precarios, etc. En tercer lugar, está fracasando en frenar o deshacer la superposición de la desigualdad, la pobreza y esas nuevas formas de riesgo social.

Dicho pronto y claro las bases y condiciones que sustentaban y daban sentido al viejo sistema de bienestar uruguayo se agotaron hacia fines de los años sesenta e inicios de los setenta. Diversas políticas de parches y ajustes lo mantuvieron vivo hasta la década de los noventa, en donde crisis y reformas lo transforman pero de manera bastante inconsistente, más en la modalidad de "capas geológicas" que de refundación. Estas reformas que no dan respuesta a la nueva realidad generan, además, efectos distributivos bastante negativos. Pero debemos tener mucho cuidado con comprar el discurso desmantelador del welfare state. Lo que afirmamos en nuestro trabajo es que el sistema de políticas sociales está fallando en sus funciones porque no reconoce los nuevos riesgos y quiénes los sufren. Debe, por tanto, refundarse con nuevos bríos, no retirarse.

#### Tres países

—En términos distributivos, ¿a qué se parece el nuevo sistema de bienestar?

FF —En la actualidad, Uruguay parece acercarse a un edificio de welfare que mezcla los principios liberales de focalización para los pobres y mercado para los ricos, con residuos persistentes del viejo modelo corporativo de privilegios para ciertos sectores medios. Su producto social es políticas pobres para pobres, vulnerabilidad de corporativismos y dispositivos de solidaridad desfinanciados y, finalmente, modelos privados que monopolizan y capturan las rentas que surgen de asegurar los "buenos riesgos", dejando a las corporaciones y al Estado los "malos riesgos", en una lógica de descreme perverso de los viejos y ya ineficaces sistemas de solidaridad.

Pablo Alegre —Si bien el mercado ha descremado en algunos casos institucionalmente a los viejos sistemas de solidaridad —como, por ejemplo, a la seguridad social—, en otros casos los viejos sistemas solidarios corporativos y algunos de base universal han logrado retener a parte de las élites y a los sectores medios y medios altos. Pero lo que resulta claro es que poco a poco este edificio de tres pisos —mercado para ricos, Estado y corporaciones en problemas para sectores medios, y focalización pobre para pobres— parece adquirir peso y forma, redefiniendo y, de alguna manera, estratificando la idea misma de ciudadanía social. Este edificio de tres niveles refleja y refuerza un quiebre más amplio en la sociedad, delimitando agrupamientos sociales más que clases sociales, que operan bajo diferentes lógicas de acumulación, distribución y generación de riesgos y oportunidades.

—¿Qué porcentaje de la población carga con el mayor peso de los riesgos sociales en Uruguay?

FF —Hay casi un 40% de población que en nuestro análisis de conglomerados aparece o puede ser tipificada como vulnerada. Los riesgos se concentran en la infancia, en las mujeres jóvenes de los sectores populares, en la informalidad, en el asentado precario, en el trabajador sin estabilidad y protección. Aquí hay un Uruguay vulnerado que reproduce a la mayor parte de la población, que tempranamente pone a sus hijos, adolescentes y jóvenes a trabajar, que ha quedado excluido de los sistemas de protección a los que se accedía mediante empleo formal y apoyo corporativo. Son los de "afuera". No los "marginales". Estos son una proporción mucho menor de este conjunto más amplio de "vulnerados".

—¿Cómo se han adaptado los otros dos sectores que componen la mayoría de la población uruguaya a la transformación del welfare state?

FF —Un segundo sector, si se quiere muy frágil pero no vulnerado, se ha logrado mantener "adentro" mediante una actitud defensiva. Es el país estatal y corporativo, que vive de la renta material y simbólica de aquel viejo edificio de bienestar: es un país que vive con lo justo, de jubilados y algunos trabajadores del Estado y privados protegidos. Es un país más gris, conformado por adultos y tercera edad. Sus hijos e hijas se atrincheran en los hogares en donde algunos miembros de la familia mantienen este vínculo con un "adentro" protegido. Desde allí —dadas las posibilidades que el país ofrece— muchos hacen dos tipos de huelga: huelga de vientres y huelga emancipatoria. Poca o nula descendencia y tardía o inexistente emancipación a la vida adulta caracterizan a este país defensivo que sabe que las oportunidades son pocas, que tener un hijo y poder acceder a servicios adecuados de educación y salud es caro y que, por tanto, más vale esperar y postergar la reproducción y la autonomización.

Finalmente, tenemos un tercer sector. Es el país compuesto por casi un tercio de la población, que tiene renta medio-alta y alta, formalizado con empleo estatal y privado de alta calidad, desconfiado de los bienes públicos y del viejo sistema de protección social; compra servicios de salud y educación —también de seguridad— cada vez más en el mercado. Tiene pocos hijos y los tiene tarde, los educa y los cuida con medios privados y los emancipa luego de que se ha realizado toda la inversión posible en ellos para que luchen en un mercado generacionalmente adverso.

—¿Cómo funcionan esos tres "países" que componen el Uruguay actual?

SL —Estos tres países colocan tres problemas presentes y graves de futuro. El país vulnerado es el que reproduce biológicamente al Uruguay y que le da buena parte de la mano de obra. La salud de la integración social y la productividad de las nuevas generaciones depende en buena medida de la inversión que mercado, Estado y familias hagamos en esta población. En quince años los niños de ese país vulnerado serán las cohortes que ingresen al mercado laboral. ¿Qué productividad podemos esperar de las mismas dadas las inversiones que estamos realizando en su capital humano? ¿Qué posibilidad de empleo tendrán? Por otro lado, el país integrado pero fragilizado, hace huelga de vientres y de emancipación, con lo cual si bien consume parte de la renta que cuesta mantenerse integrado, retorna a la sociedad en su conjunto una parte menor de dicha renta. Finalmente, el país de alta renta y de fecundidad programada se autoexilia crecientemente de los bienes públicos y mira al mercado y al exterior para definir sus intereses, parámetros de consumo y expectativas. Estos tres países no son casuales y responden a las oportunidades e incentivos que sus miembros perciben. El comportamiento de la población uruguaya en estos tercios de país no es antojadizo, y hasta puede ser tildado en muchos casos de racional. Pero el resultado agregado es catastrófico para la salud social y económica del país.

Programas sociales

—¿Son los programas como el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (Panes) una opción para poder pensar en el futuro?

SL —Tal vez las reacciones del Estado que mejor ilustran esta inadecuación del viejo edificio de welfare con la nueva estructura de riesgo son el Panes y su antecesor y actual compañero ministerial, el programa de Infancia y Familia (Infamilia). En estos programas se plasman y se intenta dar respuesta a los elementos esenciales del vacío actual que deja el sistema de bienestar uruguayo, especialmente para el Uruguay vulnerado. El Panes e Infamilia son un intento de ir al encuentro y, en tanto tal, una fotografía cabal, de las actuales fisuras del régimen de bienestar uruguayo. En este sentido, ambos programas deben ser saludados como buenas noticias ya que reconocen los vacíos que el sistema no está cubriendo. El Panes está pensado como un remedio emergencial e Infamilia como modelo a término de alta focalización. El problema es que estos vacíos no son coyunturales, ni emergenciales, ni focalizados. Son problemas estructurales, generales y de larga data de la sociedad uruguaya en su conjunto.

—¿Qué otras alternativas existen?

FF —Aunque el viejo sistema de bienestar cumple aún una serie de funciones y posee una cierta legitimidad que no deben ser desestimadas, debe ser refundado. Un sistema de protección social sólido no se reforma, y menos aún se refunda, con programas puntuales y a término, sino que requiere de cimientos sólidos y planos adecuados para el largo plazo, en los tres grandes sectores de las políticas sociales: educación, salud y seguridad social más el sector vivienda. Deben pensarse estrategias de mediano y largo plazo, seleccionar dispositivos sectoriales a construir pacientemente y encontrar los espacios fiscales para hacerlos realidad. En este sentido y pensando en un horizonte de no menos de veinte años, existen al menos algunos nortes que nos parecen deseables: oferta CAIF (Centros de Atención a la Infancia y las Familias) en todo el país urbano "vulnerable", asignación familiar universal, pensión a la vejez no contributiva universal, escuelas de tiempo completo con dos ciclos de cuatro a siete y ocho a catorce años, canasta básica de prestaciones médicas y medicamentos con fuerte énfasis generacional y de género (mujer y niño) también no contributivas, en el sentido de contribución mediante aporte salarial.

Costos de ajuste

—¿Quiénes han pagado los costos del proceso de ajuste social de las últimas décadas?

PA —Es posible detectar en el proceso de reformas de la última década y media una concentración creciente de los costos de las mismas en algunos sectores pertenecientes al Uruguay vulnerable. Estos han sido perjudicados por la destrucción de los mecanismos que protegían al trabajo, por el deterioro de los bienes públicos que provee el Estado, y por la fuerte rigidez de la propia estructura del gasto estatal que ha impedido redirigir recursos hacia dichos sectores. Mientras algunos de los grupos sociales organizados que crecieron al amparo del viejo régimen de bienestar tuvieron capacidad y posibilidad de bloquear las reformas de mercado, existía en paralelo un sector del país vulnerable con menor capacidad organizacional, que asumió algunos costos tangibles de las reformas sin posibilidad de neutralizar sus efectos.

Ni las transformaciones directas bajo una orientación liberal ni el mantenimiento de resortes estatales en ciertas áreas han ido en la dirección de atenuar costos hacia los sectores vulnerados: la "pata liberal" porque en sí misma ha demostrado tener efectos regresivos en términos distributivos; la "pata estatal" porque no ha logrado redirigir algunos de los mecanismos de protección social del Estado hacia aquellos que "pagaban" tangiblemente los costos de las reformas de mercado que existieron.

Las características de este proceso reflejan por sí mismas algunos déficit fuertes del propio sistema político uruguayo, que siempre se ha considerado ejemplar en términos regionales, pero que mostró una incapacidad de compensar los efectos diferenciales que tiene esta asimetría de poder de los grupos organizados. Esta función de intermediación, de fijar y establecer prioridades estratégicas no puede ser obviada por los partidos más allá de que constituyan organizaciones que representan intereses legítimos de determinados sectores.

Reformar cimientos

—¿Es fiscalmente viable viable una refundación del edificio de welfare?

FF —Lo es si estamos dispuestos a pensar en clave de mediano plazo, a redistribuir el gasto social, a limitar privilegios, a suprimir subsidios focalizados en sectores medios altos y altos, a realizar algunas decisiones trágicas y moralmente complejas respecto al balance generacional de nuestro gasto, a desvincular la ciudadanía social de la ciudadanía laboral formal y sí vincularla a la ciudadanía fiscal, mediante el impuesto a la renta de las personas físicas. Es un camino largo y complejo, pero no inviable.

Reformar los cimientos es, claro está, más costoso, política, fiscal e institucionalmente que ajustar con parches, necesarios, muchas veces oportunos, pero también inevitablemente precarios. Sería barajar y dar de nuevo. Las inversiones y los costos de una reforma a fondo estarán concentrados en el tiempo y en sectores que perderán privilegios y protecciones caducas, pero percibidas como importantes. La percepción de los beneficios que arrojará a futuro será dilatada en el tiempo y, por ser menos concentrados, podrán aparecer como difusos. Pero los retornos de mediano y largo plazo de acometer con coraje político la reforma de nuestro viejo y otrora robusto edificio de bienestar serán sin duda superiores a los costos de

corto plazo. Lo que es más: de no hacerlo, los costos de mediano y largo plazo implicarían renunciar definitivamente a la ya vapuleada vocación integradora del imaginario social uruguayo.

—¿Se está intentando transitar alguno de estos caminos?

FF —No parece haber una hoja de ruta muy clara en materia de políticas sociales en ninguna parte del espectro político actual. Hay sí algunas iniciativas que podrían contribuir a forjar un camino como el sugerido. Desde sectores y asesores del Ministerio de Desarrollo Social se empieza a pensar en esta clave. También las indexaciones diferenciales de las jubilaciones son una buena señal, aunque insuficiente para avanzar hacia un sistema menos desigual y apostar eventualmente a una prestación básica universal. Pero, al mismo tiempo, se está discutiendo si se debe o no subsidiar a la Caja Bancaria, lo cual es absurdo en un proyecto de este tipo.

En educación, la iniciativa de maestros comunitarios y el esfuerzo para ampliar la oferta de escuelas de tiempo completo son buenas noticias, pero sigue fuera de agenda hablar de dos ciclos reformados —de cuatro a siete años y de ocho a catorce— en modelo de tiempo completo. A su vez, el Consejo de Educación Secundaria parece revertir la reforma de 1996 sin ofrecer un modelo incorporador y soslayando los datos de sus propias publicaciones, que muestran que dicho modelo favoreció la retención y la culminación del ciclo, sin perjudicar el aprendizaje.

La salud se encuentra en un momento crítico y su impulso reformista también, pudiendo esta reforma aportar sustantivamente en el sentido aquí planteado o bien constituirse simplemente en un salvataje más del sistema mutual con algunos parches útiles, pero insuficientes en el financiamiento del sistema y en su calidad y acceso.

#### FICHA TÉCNICA

Fernando Filgueira se doctoró en sociología en Northwestern University (Estados Unidos). Es coordinador académico del IPES, investigador senior de Ciesu y docente en la UCU y UdelaR. Sergio Lijtenstein es licenciado en sociología y tiene un postgrado en demografía de Celade/Cepal. Es investigador senior de IPES e IDES y docente de la UCU. Pablo Alegre es licenciado en ciencia política de la UCU. Es asistente de investigación en el IPES y asistente docente en la cátedra de Metodología de la UCU.