

(Semanario BRECHA, 17-II-2006, págs. 22-23)

Uruguay social  
Una sábana corta

El viejo Estado social uruguayo hace décadas que entró en crisis aunque diversos parches han impedido que se desmorone por completo. Varios investigadores analizan, en un conjunto de trabajos inéditos a los que BRECHA tuvo acceso, los motivos del creciente desajuste entre el sistema de protección social y las necesidades que debe afrontar.

Aníbal Corti

Pese a que Uruguay posee el gasto social per cápita más alto de América Latina, esto no se traduce en un sistema de protección social satisfactorio. ¿Cuáles son los factores que explican este desajuste? El sociólogo Fernando Filgueira y sus colaboradores del Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES, Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica) sostienen\* que el problema de fondo es que la arquitectura de bienestar del Estado social uruguayo está crecientemente desfasada con respecto a la estructura de riesgos que debe afrontar.

Estos investigadores señalan (siguiendo al sociólogo Gosta Esping-Andersen) que los sistemas de políticas sociales constituyen un conjunto de dispositivos que, combinados con el desenvolvimiento del mercado, las familias y comunidades, proveen a los individuos de ciertos niveles de bienestar y de protección frente al riesgo social. Cada sociedad produce y distribuye diferentes cantidades y tipos de riesgo, así como dispositivos para minimizar la vulnerabilidad social. La idea es que, conforme los arreglos familiares y los mercados cambian, cambia también la distribución, el tipo y la cantidad de riesgo. Frente a esas transformaciones existen múltiples respuestas adaptativas descentralizadas de los individuos, los grupos y las comunidades, así como una respuesta centralizada, que es la que da el Estado a través de las políticas públicas.

En la medida en que los estados son parte de esta estructura de producción de riesgos y protecciones, ellos deben contribuir a dar respuesta a las situaciones de vulnerabilidad social emergentes. Cuando esto no sucede, existen dos consecuencias posibles: se producen procesos adaptativos de las familias, las comunidades o los mercados para absorber dichos riesgos, o bien se incrementan las situaciones de vulnerabilidad para ciertos grupos sociales.

Es esto último, subrayan estos investigadores, lo que ha venido ocurriendo en nuestro país desde que el viejo modelo de Estado social batllista entró en crisis: “El viejo edificio del Estado social uruguayo estaba pensado para una estructura de riesgo de un modelo determinado de industrialización, urbanización, inmigración y envejecimiento de la población. El arquetipo al que el sistema protegía era el jefe de hogar con empleo estable y formal, y a través de él a su familia y a su futuro. La educación completaba el edificio de salud y seguridad social, como mecanismo de integración y movilidad social”.

La sociedad uruguaya ha experimentado cambios muy significativos en las últimas décadas. Y para estos especialistas dos grandes transformaciones han ocurrido en el mercado y la familia, que aparecen como muy relevantes a la hora de considerar la nueva estructura del riesgo social. Por un lado, los mercados laborales empiezan a presentar

signos claros de desempleo estructural y precarización del trabajo. Por otro, los arreglos familiares tradicionales se han vuelto inestables y aparecen otros nuevos, especialmente aquellos vinculados a la jefatura femenina.

“Resulta claro que un modelo de Estado social anclado en el empleo formal y sus categorías de ocupación, orientado al jefe de hogar masculino y apoyado en la hipótesis de estabilidad del modelo biparental nuclear, se encuentra radicalmente disociado de esta nueva estructura de riesgos.” Aunque los autores no niegan el aspecto positivo del legado del viejo modelo –que “garantiza hasta la fecha la protección básica de la tercera edad que hereda en su vejez las rentas de la vieja arquitectura de bienestar”–, señalan sus hondas fisuras y marcadas inequidades: “es así también, y en parte por este logro pasado, que el riesgo se traslada en forma importante a las edades más jóvenes y a las mujeres, especialmente a las mujeres jóvenes con hijos y muy especialmente a las jefas de hogar. El Estado ha respondido a este cambio en la cantidad, calidad y distribución del riesgo social en forma lenta, fragmentaria y, por momentos, abiertamente equivocada. (...) 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 focalización pobre e insuficiente para pobres, vulnerabilidad de corporativismos y dispositivos de solidaridad desfinanciados y 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 antes ineficientes sistemas de solidaridad vertical o de sobrecarga de los ya desfinanciados estados”.

El Programa de Atención Nacional de la Emergencia Social (PANES) que implementa el nuevo gobierno es, para estos investigadores, una muestra cabal de las fisuras en la arquitectura de bienestar uruguaya: “El PANES se parece al arquitecto que frente a un problema estructural en la casa decide hacer un módulo aparte en lo que queda de terreno suponiendo que con el tiempo los integrantes del hogar aprenderán a vivir en la vieja e inadecuada casa”.

**¿BARAJAR Y DAR DE NUEVO?** El gran desafío de la izquierda para los próximos 20 o 30 años, dijo Filgueira a BRECHA, no es reformar o poner nuevos parches a este sistema de protección social caduco sino construir uno enteramente nuevo que deje de lado definitivamente los corporativismos de base angosta, como por ejemplo los que han modelado el sistema jubilatorio. La idea es “barajar y dar de nuevo” en materia de políticas sociales y arquitectura de bienestar. Sin embargo, a juicio de Filgueira, la izquierda ha confundido la defensa de los “intereses populares” con los intereses de las corporaciones. “La izquierda ha hecho históricamente una lectura de los intereses de las viejas corporaciones en la cual los ecuaciona con los ‘intereses populares’ y con un modelo de desarrollo de izquierda. Eso es algo relativamente fácil de hacer cuando uno está en la oposición, pero muy complejo de sostener cuando uno está en el gobierno, porque resulta bastante claro que corporaciones fragmentadas, algunas con privilegios importantes, no constituyen la base de un proyecto de izquierda. Esa alianza social fue suficiente para generar veto al modelo liberal, pero es claramente insuficiente para generar una alternativa distributiva.”

La defensa que hacen de ese modelo los sectores que todavía reciben una cierta protección, para Filgueira, no es sustentable en el tiempo. “Una parte de los sectores que están dentro del viejo Estado integrado tiene efectivamente algo para perder con las

reformas que están planteadas, aunque otra parte no e incluso se beneficiaría. Hay un tema de ataduras históricas, ideológicas, políticas e institucionales que hace que aparezcan como de interés común cosas que no lo son. Mi impresión es que Uruguay todavía no construyó una alternativa políticamente viable a la clave distributiva que hoy tenemos, que es esta mezcla de una parte privatizada, una parte corporativizada en defensa desesperada de sus últimos resguardos y una parte vulnerada y afuera. Todo esto nos habla de un país muy atado a las rentas sociales del pasado, con un importante desbalance generacional que perjudica a los más jóvenes, que son los más golpeados por la pobreza.”

El modelo al que apuesta Filgueira es “un régimen económico relativamente liberal, con un sistema impositivo no tan liberal y fuertemente progresivo y un modelo de política social de base universal no contributiva. ¿Hay gente a la que le va a ir peor? Sí, a las clases medias altas, las razonablemente acomodadas y algunas clases medias vinculadas al sector privado, dado el impuesto a la renta que debiera estar en la base del financiamiento de algunas de estas cosas. ¿Qué ganan esos sectores? Ganan calidad de vida, un país con mayores niveles de integración y por lo tanto con mayor uso de los bienes públicos”.

Consultado por BRECHA, el economista Rodrigo Arim, investigador de la Universidad de la República, coincidió con este planteo. El Estado social uruguayo, según Arim, no tiene respuestas adecuadas –“salvo medidas absolutamente ad hoc y que, por ser transitorias, no atacan el problema de fondo, como es el caso del PANES”– para un conjunto crecientemente vulnerado de sectores sociales, entre los que destacan las madres jóvenes y los niños. “Es verdad que hay grupos sociales, que no son los que tienen un nivel de privación mayor, que han tenido la capacidad de negociar una situación de privilegio relativo frente a otros que se encuentran completamente excluidos. Matizaría un poco el tema de los corporativismos. No son sectores, en su mayoría, que estén en una situación social floreciente. Pero comparto básicamente la preocupación”, afirmó.

Pero la lógica de la sábana corta, advierte este economista, impide atender a los sectores que están en situación de mayor privación social sin quitarle ciertos niveles de protección a otros sectores integrados. De todos modos, Arim coincide con Filgueira en que no habría que plantear el tema meramente en términos de quién pierde y quién gana, sino que, en una economía en crecimiento sostenido y sustentable (condición de posibilidad ineludible de toda política social que no sea un mero intento de salvataje a las víctimas del naufragio), es posible manejar las políticas públicas para tender hacia un sistema más adecuado afectando lo menos posible a los sectores beneficiados.

Tanto Arim como Filgueira coinciden en que, cuando el país tuvo la oportunidad de hacer las reformas necesarias (durante los diez primeros años después de la restauración democrática, cuando creció económicamente a un ritmo importante), eligió no hacerlas o no supo cómo: ya porque buena parte de las elites políticas promovían una liberalización completa de la economía, ya porque la izquierda y las organizaciones sociales no pudieron o no quisieron articular un modelo alternativo.

Pero hay un aspecto central en el cual ambos investigadores difieren. Arim considera que la clave de los cambios que han afectado a la sociedad en las últimas décadas (y que han transformado la estructura de riesgo) está en un tipo de transformación en el mercado de trabajo: a saber, una mayor demanda de calificación que repercute en la estructura del desempleo (los obreros con menos calificación encuentran progresivamente menos

trabajo) e incrementa la desigualdad del propio mercado de trabajo. “No creo que estemos condenados a tasas de desempleo altas. Las tasas de desempleo de los países con economías más dinámicas no son demasiado altas. No creo en la hipótesis del fin del trabajo. Tampoco hay señales de aumento de la informalidad y la precarización estructural. Lo que sí hay es una creciente desigualdad en el mercado de trabajo, producto de una profunda y muy veloz reestructuración del mismo, que viene vinculada a una mayor demanda de calificación. Lógicamente, hay sectores que no están en condiciones de asimilar rápidamente cambios tan drásticos. Son precisamente éstos los sectores más vulnerados en el Uruguay de hoy y para los cuales el modelo de protección actual no tiene una respuesta adecuada”, advirtió.

\* La revista Prisma piensa dedicar un número monográfico a los dilemas sociales y las alternativas distributivas en Uruguay a mediados de marzo. Varios artículos que serán publicados en esa edición fueron consultados por BRECHA para la realización de esta nota.

(Recuadro)

Los tres mundos del Uruguay social

Aunque la tendencia en los estudios sociales recientes ha sido a hablar de dos países (uno integrado y el otro crecientemente excluido), para Filgueira y sus colaboradores,\* el llamado país integrado presenta en rigor una altísima heterogeneidad en materia de ingresos, inserción ocupacional y muy especialmente estructura etaria. El Uruguay actual, dicen los autores, contiene en su seno tres mundos sociales: un país claramente vulnerado, otro vulnerable pero aún integrado, apoyado en la vieja arquitectura de bienestar corporativa y estamental, y un tercero que, si bien mantiene parte de esos apoyos, se encuentra crecientemente sustentado e insertado en el mercado, tanto en lo que hace a sus fuentes de ingresos como en lo que refiere al acceso a bienes y servicios sociales. Bajo la superficie social existe pues un marcado quiebre, una división en tres agrupamientos que operan bajo diferentes lógicas de acumulación, distribución y generación de riesgos y oportunidades.

#### LOS TRES PAÍSES

	Número de casos	Porcentajes
Uruguay corporativo	788.542	32,4
Uruguay vulnerado	973.033	39,9
Uruguay privado	675.502	27,7
Total	2.437.077	100,0

#### PERFIL SOCIOECONÓMICO BÁSICO

	Edad promedio	Probabilidad de no ser pobre	Ingreso per cápita en pesos constantes (deflactado)	Clima educativo del hogar*
Uruguay corporativo	52,9	83,1	4.610,2	5,1
Uruguay vulnerado	22,6	48,3	2.479,3	7,8
Uruguay privado	36,3	96,4	9.202,7	13,4
Total	36,2	73,9	5.213,3	8,7

Fuente: Elaboración de los autores en base a la Encuesta continua de hogares, 2001.

\* En años de educación formal promedio de jefe y cónyuge.

El país vulnerado, con un promedio de edad de 22 años, presenta un 50 por ciento de chances de que sus miembros sean pobres y alcanza un ingreso per cápita de algo menos de 2.500 pesos mensuales promedio. Es el Uruguay de la pobreza informalizada, infantilizada y excluida de los sistemas de protección robustos, con lazos debilitados tanto con el Estado como con el mercado y niveles de educación formal intermedios a bajos. Es un Uruguay fecundo, de hogares grandes pero pobres, donde los y las jóvenes se emancipan rápidamente para formar hogares también frágiles en sus capacidades de sustento y socialización de las nuevas generaciones. Los escasos bienes sociales a los que accede la mayoría de sus miembros son necesariamente los bienes públicos proporcionados por el Estado en forma universal o focalizada. Una proporción menor accede a algunos bienes y servicios de origen corporativo, sustentada en una inserción formal en el mercado de empleo. Rara vez sus miembros logran acceder a bienes y servicios sociales ofertados en el mercado.

El país corporativo, un país gris o de mayor edad, presenta una baja probabilidad de que sus miembros sean pobres, ingresos medio-bajos y muy bajos niveles de educación formal. Es el Uruguay en donde la tercera edad, las corporaciones y las clases medias y medias-bajas vulnerabilizadas en sus fuentes de ingreso enfrentan deterioros debido al debilitamiento de la capacidad protectora de los viejos sistemas de prestaciones sociales. Es un Uruguay empobrecido pero de deterioro paulatino y que, por momentos, ha tenido capacidad para defender y aun recuperar la calidad de las prestaciones y servicios sociales que usufructúa. La población activa y más joven de este grupo desarrolla dos estrategias adaptativas fuertes y problemáticas para la salud social del país en su conjunto: la huelga de vientres en las mujeres fecundas y la huelga emancipatoria en adolescentes, jóvenes y jóvenes-adultos. Los jóvenes de estos hogares se refugiarán en la familia frente a un difícil mercado de empleo y las mujeres en edad fecunda tendrán pocos hijos ya que deben enfrentar el deterioro de la vieja estructura de protección, servicios de mercado inalcanzables dados sus ingresos y la exigencia de constituirse en segunda o primera ganapán. En definitiva, la unidad familiar y el vínculo de alguno de sus integrantes con el Estado es el que garantiza seguridad, pero, dado el deterioro de los bienes y transferencias, ello muchas veces no es suficiente.

El país privado o privatizado, con un promedio de edad de poco más de 36 años, es un país en el que prácticamente no existe la pobreza y la misma es posiblemente temporal (asociada al hecho de que este Uruguay presenta una estructura de ingresos apoyada en un mercado laboral que pasa y ha pasado por momentos difíciles), con ingresos per cápita medios-altos y altos y los niveles más altos de educación formal. Es el Uruguay de los sectores crecientemente autoexiliados de los bienes públicos. Con un tamaño de hogar que se ubica entre el Uruguay corporativo y el Uruguay vulnerado, es un país que complementa su protección social de base estatal con un fuerte vínculo formal con el mercado de empleo y con demanda y adquisición de bienes y servicios sociales en el mercado. Sin llegar al extremo de la huelga de vientres, posterga y presenta tasas de fecundidad notoriamente más bajas que las del Uruguay vulnerado, así como una emancipación de sus jóvenes y jóvenes adultos más tardía.

“Este Uruguay actual no sólo es un país fracturado sino inviable en el largo plazo. En el caso del Uruguay vulnerado es alta la carga reproductiva y baja la capacidad de sus miembros de movilizar recursos para hacer frente a la misma. El Uruguay corporativo es de baja productividad y además de bajo aporte a la reproducción biológica del país y a la capacidad de generar nuevos adultos productivos. A su vez, el Uruguay privado se excluye de los bienes públicos y por lo tanto no conforma un espacio potencial de defensa

de algunos bienes básicos. El resultado agregado es obviamente subóptimo. Esto lo que genera, a la larga, es insustentabilidad del modelo”, dijo Filgueira a BRECHA.

\* “Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado”. F Filgueira, F Rodríguez, C Rafaniello, P Alegre, S Lijtenstein.