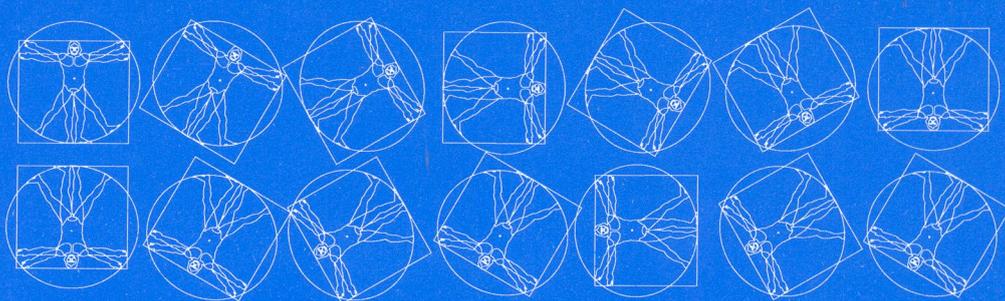


PRISMA

Dilemas sociales
y alternativas
distributivas
en Uruguay

21
2005



PRISMA

REVISTA SEMESTRAL DE CIENCIAS HUMANAS
UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

Director: *Pablo da Silveira*

Secretaria de Redacción: *María Cristina Dutto*

Consejo Editor: *César Aguiar*
Facultad de Ciencias Humanas

Luciano Álvarez
Facultad de Ciencias Humanas

Carlos De Cores
Facultad de Derecho

Susana Monreal
Facultad de Ciencias Humanas

Antonio Ocaña
Facultad de Psicología

Universidad Católica del Uruguay
Dámaso Antonio Larrañaga
Av. 8 de Octubre 2738
11600 Montevideo, Uruguay
Teléfono: 487 27 17 - Fax: 487 03 23
<http://www.ucu.edu.uy>
Correo electrónico: prisma@ucu.edu.uy

Producción gráfica: Cebra Comunicación Visual

Impreso en EL PAIS S.A.
Depósito Legal 338.863
ISSN: 0797-8057

Prisma es una revista semestral de ciencias humanas editada por la Universidad Católica del Uruguay. Su objetivo es difundir materiales originales, producidos tanto por miembros de la Universidad Católica como por contribuyentes externos, en las siguientes áreas: ciencias sociales, ciencias de la comunicación, psicología, educación, historia, filosofía y economía. A través de sus páginas, **Prisma** aspira a contribuir al intercambio de ideas y al desarrollo de producción académica en el mundo de habla hispana y portuguesa.

Sumario

Tema central: Dilemas sociales y alternativas distributivas en Uruguay

Presentación	5
Prólogo	6
Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado <i>por Fernando Filgueira, Federico Rodríguez, Claudia Rafaniello, Sergio Lijtenstein y Pablo Alegre</i>	7
Las claves generacionales de la integración y exclusión social: Adolescencia y juventud en Uruguay y Chile en los albores del siglo XXI <i>por Fernando Filgueira, Ruben Kaztman y Federico Rodríguez</i>	43
Estructura de oportunidades, Activos de los hogares y movilización de activos en Montevideo, 1991-1998 <i>por Carlos H. Filgueira</i>	67
Las formas de constitución de las familias pobres urbanas en Uruguay: consecuencias sobre el rendimiento educativo de los niños <i>por Ruben Kaztman y Federico Rodríguez</i>	117
Cambios estructurales y nueva configuración de riesgos: desbalances e inequidades en el sistema de salud uruguayo <i>por Javier Pereira, Lucía Monteiro y Denisse Gelber</i>	141
Inseguridad y segregación en Montevideo. Las claves territoriales de la fractura social urbana <i>por Juan Bogliaccini</i>	169
¿Un callejón sin salida? Trayectorias políticas y alternativas de reforma en Uruguay <i>por Pablo Alegre y Juan Pablo Luna</i>	195
Riesgo y bienestar: reflexiones en torno a las metas del milenio <i>por Ruben Kaztman</i>	213
Los ejes cartesianos de la política social regional: fallas originales y desmantelamiento perverso en América Latina <i>por Fernando Filgueira, Jorge Papadópulos y Federico Tobar</i>	219
Contribuyen en este número	229
Índice de PRISMA 1 - 20	231

Presentación

Esta es una publicación hecha por sociólogos preocupados con la suerte y futuro de la integración en la sociedad uruguaya. El país ha transformado radicalmente la forma en que produce, distribuye y reproduce su bienestar y riesgo social. Esta transformación, gestada en las revoluciones ocultas de la familia, en la más visible transformación de los mercados laborales y en los nuevos grados y formas de la segregación urbana, no se ha visto acompañada por un ajuste de la arquitectura de bienestar que reconozca esos cambios y sus efectos sobre la población. El texto que se somete al juicio del lector pretende ser un aporte para entender, y para colocar en la agenda pública, las formas que asume el desacople entre la nueva estructura del riesgo social y la vieja organización de las prestaciones del Estado.

Los autores dedican este número de la revista a Carlos Filgueira, fallecido el viernes 19 de agosto pasado, quien fue, y sin duda seguirá siendo a través de sus obras, uno de los académicos más brillantes y fecundos de Uruguay y de la sociología contemporánea de América Latina.

Este número incluye un artículo de su autoría. El trabajo es un buen ejemplo de la modalidad, esencialmente artesanal, con que Carlos canalizaba su notable energía y rigor intelectuales a la construcción de la sociología como ciencia. Esa destreza artesanal se puede observar en la fineza con que, para cada tratamiento específico, aprovechaba lo mejor de las grandes ideas sobre el funcionamiento de las sociedades, las que manejaba con soltura y con las cuales se mantenía vinculado de manera permanente; en su capacidad para armar teoría de una manera siempre cercana al tratamiento minucioso de la evidencia empírica, evidenciando su afinidad con la tradición mertoniana de las teorías de alcance medio; en su excelente manejo de las herramientas metodológicas de la disciplina, campo en el que sirvió de guía a varias generaciones de sociólogos en el país y fuera del país.

Carlos se caracterizó también por su permanente y generosa disposición a volcar sus esfuerzos y su talento a la construcción de instituciones. La historia de la sociología en Uruguay debe mucho a esta faceta de su vida. A través de su actuación como director del Departamento de Ciencias Sociales, la Universidad Católica también se benefició en los dos últimos años de esa vocación.

Finalmente, para el autor de estas notas, Carlos fue sobre todo un amigo entrañable, un colega admirado y un modelo humano cuya nobleza, honestidad, modestia, insobornable autenticidad y vocación de servicio resultan difíciles de emular.

Ruben Kaztman
Director del IPES

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.

Prólogo

Uruguay enfrenta su primera disyuntiva en la nueva era política que inauguró en marzo de 2005. Esta disyuntiva refiere al régimen de bienestar que pretende construir para los próximos 20 a 30 años. En rigor puede afirmarse que el viejo edificio del Estado social uruguayo se agotó hacia fines de los años sesenta. Diversas políticas de parches y ajustes lo mantuvieron vivo hasta los años noventa, cuando los embates liberales, combinados con un persistente corporativismo, transformaron un edificio con fracturas en un mutante irreconocible respecto a su pasado, pero formado con piezas de dicho pasado y elementos que, a la manera de capas geológicas, se fueron agregando entre 1985 e inicios del nuevo siglo.

El viejo edificio del Estado social uruguayo que predominó hasta los años setenta era fragmentado en su estructura pero relativamente simple en los principios que lo sustentaban. La arquitectura de este edificio estaba pensada para la estructura de riesgo propia de un determinado modelo de industrialización, urbanización, inmigración y envejecimiento de la población. El arquetipo que el sistema protegía era el jefe de hogar con empleo estable y formal y, a través de él, su familia. La educación completaba el edificio de salud y seguridad social, como su principal mecanismo para mantener y promover una sociedad integrada sobre bases de equidad.

Este número de la revista *Prisma* se concentra en evaluar tanto la evolución de las estructuras de producción de riesgo social del Uruguay, como el grado en el cual la arquitectura de bienestar del país ha logrado hacer frente a la evolución de la magnitud y distribución del riesgo social. Mediante el análisis de cambios en la estructura familiar, en las características del empleo, en las políticas y cobertura de salud y en el acceso a bienes y servicios sociales de diversa índole (seguridad, educación, salud, etc.), en este volumen, desde la Universidad Católica y a través del IPES, se intenta ofrecer claves para pensar y debatir la necesaria transformación del Estado social uruguayo. Esas claves se presentan en un registro que procura superar las urgencias inmediatas y que apuesta más bien a un horizonte de mediano y largo plazo.

Fernando Filgueira - Denisse Gelber
Coordinadores editoriales de la
actual entrega de PRISMA

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.

Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado

por Fernando Filgueira (coordinador), Federico Rodríguez, Claudia Rafaniello, Sergio Lijtenstein y Pablo Alegre

A la memoria de Carlos H. Filgueira (1937-2005)

Fernando Filgueira.

PhD en Sociología (Universidad de Northwestern). Coordinador académico del Programa IPES, Universidad Católica del Uruguay. Investigador senior de CIESU.

Federico Rodríguez.

Candidato a Máster en Políticas Públicas. Licenciado en Sociología (Universidad Católica del Uruguay). Investigador senior del Programa IPES, Universidad Católica del Uruguay.

Claudia Rafaniello.

Egresada de Sociología (Universidad Católica del Uruguay). Investigadora junior del Programa IPES, Universidad Católica del Uruguay.

Sergio Lijtenstein.

Licenciado en Sociología (Universidad de la República). Investigador senior del Programa IPES, Universidad Católica del Uruguay.

Pablo Alegre.

Licenciado en Ciencia Política (Universidad Católica del Uruguay). Investigador junior del Programa IPES, Universidad Católica del Uruguay.

1. Introducción

Uruguay posee el gasto social per cápita más alto de América Latina y también uno de los gastos más altos como porcentaje del PBI y como porción del gasto público total (CEPAL, 2005). En efecto, tanto los recursos por habitante como el esfuerzo económico y fiscal que el país realiza en materia social se encuentran sin lugar a dudas entre los mayores de la región. Asimismo, entre 1985 y el presente el gasto social primario en Uruguay ha presentado una tendencia claramente ascendente, rondando en la actualidad el 70% del gasto del Estado (CEPAL, 2005). A pesar de ello, pocos analistas y aun observadores atentos admitirían que el gasto social uruguayo se traduce en un satisfactorio sistema de políticas y protección social.

En primer lugar, es claro que una parte de esta inadecuación responde al hecho de que, aun siendo un gasto social alto según parámetros regionales, no lo es cuando se lo compara con los países desarrollados. En segundo lugar, Uruguay presenta características demográficas que lo acercan a dichos países centrales, con altos porcentajes de población en la tercera edad, aunque sin contar con los recursos de éstos. En tercer lugar, la responsabilidad del deterioro social de un país no se puede adscribir primordialmente a su Estado social, sino a su economía y mercado laboral.¹ Las condiciones en estos últimos frentes han sido, especialmente en los últimos años, particularmente adversas al desarrollo social.

Ahora bien, más allá de estas advertencias, que nos aleccionan para no caer en los facilismos de achacar los males sociales a defectos de las políticas sociales, existe una cuota parte de res-

¹ Entre 1998 y el 2002, el Uruguay sufrió una caída de su producto bruto del 17,5% (Bucheli y Furtado, 2005). Los niveles de desempleo también tuvieron un sensible aumento a finales de la década, pasando de poco menos de un 12% en 1998 a niveles cercanos al 20% durante el 2002.

ponsabilidad que sí descansa en ellas. La más corrientemente esgrimida por operadores y analistas refiere a problemas de gestión e implementación. De este modo, una de las hipótesis y lugares comunes coloca en el banquillo de los acusados a la superposición y descoordinación de las políticas sociales, así como su falta de *integralidad* en las acciones² (Zaffaroni, Alonso y Mieres, 1998; De Armas, 2004; Midaglia, 2000, 2005). Es cierto que esa problemática está presente, pero no creemos que, aun aceptando que se puede mejorar mucho en este campo, sea allí donde radica el problema central del Estado social uruguayo.

Otra de las razones del malestar con las políticas sociales subraya la ausencia de criterios de eficiencia establecidos y respetados, la baja focalización y la ausencia de mecanismos y actores del mercado y de la sociedad civil presentes en la generación adecuada de un sistema de acciones y políticas sociales (Da Silveira, 1995; Franco, 1996). Esta crítica, recostada en los paradigmas liberales, también aporta elementos útiles al diagnóstico, pero tiende a confundir el síntoma con la enfermedad y ofrece correctivos (cuasimercados, focalización, tercerización) que en muchos casos agravan los problemas de coordinación y no solucionan la falta de eficacia y eficiencia que denuncian.

La crítica que poco se escucha, pero que consideramos la más adecuada, refiere no ya a la gestión, tampoco al tipo de instrumentos de políticas, sino a los cimientos de este Estado social, a su plano básico o, si se quiere —para tomar prestada la expresión de Esping-Andersen—, a su *arquitectura de bienestar*. Los Estados sociales, los sistemas de políticas sociales, constituyen un conjunto interrelacionado de dispositivos que combinados con la operación del mercado y de las familias y comunidades proveen ciertos niveles de bienestar y de protección social (Esping-Andersen, 1999). Ahora bien, si esto es así, resulta evidente que los Estados sociales son piezas dentro de un sistema más complejo de producción de bienestar. Las personas se liberan de necesidades y riesgos no sólo por lo que hacen los Estados, sino también por lo que hacen las familias y los mercados, especialmente el mercado laboral. Cuando cambian estas dos esferas de producción de riesgos y necesidades (también, claro está, de bienestar), los dispositivos del Estado social deberán ajustarse para cubrir adecuadamente dichos riesgos.

Un país que transita desde una sociedad agraria, con familias extendidas, baja esperanza de vida al nacer y alta proporción de trabajadores de baja calificación, a otra esencialmente urbanizada, con envejecimiento de la población, donde el empleo formal y la unidad familiar biparental estable de modelo *breadwinner* son la norma, deberá enfrentar una serie de riesgos relativos a la protección de la tercera edad, a la calificación de sus migrantes rurales, a la creación de mecanismos de manutención de renta individual y familiar (especialmente en las etapas tempranas del ciclo familiar) y a la creación de sistemas de salud y protección sanitaria adecuados para la convivencia urbana (Huber y Stephens, 2004). La arquitectura del bienestar de buena parte de los Estados sociales europeos, y en buena medida también la del Uruguay, reflejaba la respuesta a esta transición desde sociedades rurales y de migrantes recientes a la sociedad industrial y urbanizada, con sus correlatos demográficos y familiares.

Y reflejaba también una fuerte convicción: que las sociedades garantizaban o lograrían garantizar el acceso a la protección y el bienestar social mediante la combinación de la

² Un ejemplo cabal de la presencia casi consensual del discurso integralista y de la reiterada crítica a la descoordinación de las políticas sociales en Uruguay puede verse en el material desgrabado de una serie de sesiones de trabajo y debate organizadas por la Universidad para la Paz y el Instituto Popular el Abrojo y realizadas en la Universidad de la República, publicado en el volumen coordinado por Gustavo Leal: *Mecanismos de coordinación de las políticas sociales*.

acción del Estado, el mercado laboral y la familia (Esping-Andersen, 1999; Offe, 1984). El Estado, reconociendo los riesgos inherentes a una forma determinada de producción de bienestar de un tipo de familia (el modelo nuclear biparental *breadwinner*) y de un tipo de mercado (el modelo industrial fordista), generaba mecanismos de desmercantilización y desfamiliarización acordes a los riesgos de esos tipos de familia y estos tipos de mercado.

2. Una pareja descasada: riesgo social y protección estatal en el Uruguay

2.1. Una tesis y varias hipótesis

Se ha producido en Uruguay un creciente desacople entre la cantidad, la calidad y la distribución del riesgo social y la respuesta estatal plasmada en su arquitectura de protección y bienestar social. Así, el régimen de bienestar, compuesto por el Estado, el mercado y las familias, presenta en la actualidad marcadas fisuras y genera un conjunto de equilibrios subóptimos, tanto en materia de bienestar presente como futuro.

Dos cambios fundamentales se producen en las esferas del mercado y de las familias. Por un lado, los mercados laborales empiezan a presentar signos claros de desempleo estructural y precarización de las relaciones laborales (PNUD, 2003; Kaztman et al., 2003). Por otro, los arreglos familiares se tornan notoriamente más inestables y aparecen nuevos arreglos, especialmente aquellos vinculados a la unión libre y a la monoparentalidad con jefatura femenina³ (C. Filgueira y Peri, 1992; C. Filgueira, 1998; Cabella, 1999; Paredes, 2003).

A estas dos grandes transformaciones centrales de familia y mercado se agregan otras vinculadas y en algunos casos derivadas de ellas. En circunstancias en que las familias incorporan a algunos 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. Este desdibujamiento del modelo del aportante único se encuentra indisolublemente ligado a la masiva incorporación de la mujer al mercado laboral (Kilkey y Bradshaw, 1999). Asimismo, el proceso de desindustrialización afecta el empleo de calificaciones y competencias fijas, y eleva 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 en el desempleo y la pobreza a las personas sin activos sociales suficientes, y eventualmente llevándolas a la exclusión.

Resulta claro que un modelo de *welfare* o una arquitectura de Estado social anclada 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. Ello no quiere decir que deba desestimarse el legado positivo de aquel modelo (Huber y Stephens, 2004), que hasta la fecha garantiza la protección básica de la tercera edad que hereda en su vejez las rentas de la vieja arquitectura de bienestar. Pero es así también, y en parte por este logro pasado, que el riesgo se traslada en forma importante a las edades más jóvenes, a los niños y a las

³ Para una discusión sobre la idea de segunda transición demográfica y una evaluación de dicha tesis en diversos países de América Latina véase C. Filgueira y A. Peri, 2004.

mujeres, especialmente a las mujeres jóvenes con hijos y muy especialmente a las jefas de hogar. El Estado ha respondido a este cambio de la cantidad, calidad y distribución del riesgo social en forma lenta, fragmentaria y, por momentos, abiertamente equivocada.

En efecto, el Estado social actual refleja aún esta realidad pasada. Casi el 60% del gasto social se dirige al gasto en seguridad y bienestar social (seguridad social más asignaciones familiares), del cual un 83% va a transferencias de rentas a la tercera edad (BPS, 2000). Pero este es un gasto social que en su mayoría llega a quien contó con una inserción formal, estable y de larga duración en el mercado laboral. Dicha realidad es crecientemente rara en el país y tiene un efecto devastador sobre las posibilidades de cohesión y equidad social, al ensanchar las brechas entre los de *adentro* y los de *afuera*.

En un contexto de envejecimiento de la población, el gasto en salud también asume un fuerte sesgo hacia esta población, desarrollando un modelo de alta especialización y alta complejidad tecnológica para el tratamiento costoso de enfermedades cardiovasculares y degenerativas. Asimismo, para garantizar el acceso a una atención de calidad este sistema de salud se apoya en protecciones ancladas a la formalidad en el empleo. El sistema público de salud no fue pensado como eje del sistema entre 1970 y 2000, sino como residuo. La ausencia de trabajo formal desfonda a los sistemas de protección, los que se vinculan a las instituciones de atención médica colectiva a través del sistema de aportes. Pero la fuerte concentración de madres y niños vulnerables, que pasan por una etapa de muy bajos recursos, baja formalización en el empleo y altos riesgos sanitarios, no encuentra en la actual arquitectura de bienestar una respuesta adecuada y adecuadamente financiada.

En lo que hace a la educación, la realidad es una tanto diferente. Allí sí, la arquitectura de bienestar parece ir al encuentro, al menos entre 1995 y el 2000, de la estructura de riesgo: escuelas de tiempo completo en los sectores más vulnerables, cuasiuniversalización del sistema preescolar para niños de cuatro y cinco años e intento de retención y adecuación de una estructura de educación media, originalmente pensada para elites y hoy necesaria para combatir la *herencia social*, indican un esfuerzo que, con sus luces y sombras, reconoce en mayor medida que las otras áreas sectoriales una sociedad transformada.⁴ Sin embargo, las resistencias de una educación media forjada para elites a aceptar y educar eficazmente a los jóvenes de sectores bajos y medios bajos se sigue haciendo sentir, generando tasas altas de repetición y de abandono del ciclo educativo antes de completarlo, además de serios problemas de eficacia y equidad educativa que se manifiestan en los niveles y diferenciales de aprendizaje de los adolescentes uruguayos, así como en los aún muy elevados niveles de abandono en el ciclo medio.⁵

Argumentaremos, pues, que el Estado social ha fracasado o, si se prefiere, está fracasando en tres funciones diferentes que tradicionalmente le habían cabido en tanto pieza fundamental del régimen de bienestar. En primer lugar, ha fracasado en moderar y frenar el incremento de los niveles de inequidad vertical⁶ y de su transmisión intergeneracional (estratifica-

⁴ Véase *Panorama de la educación en Uruguay*, 2005.

⁵ Estos altos niveles de abandono lineal no deben confundirse con ausencia de avances. En buena medida debido a las reformas que se inician a mediados de los noventa, la educación media sufre una verdadera revolución matricular que se manifiesta muy claramente a partir de 1999 y 2000. Véase *Panorama de la educación en Uruguay*.

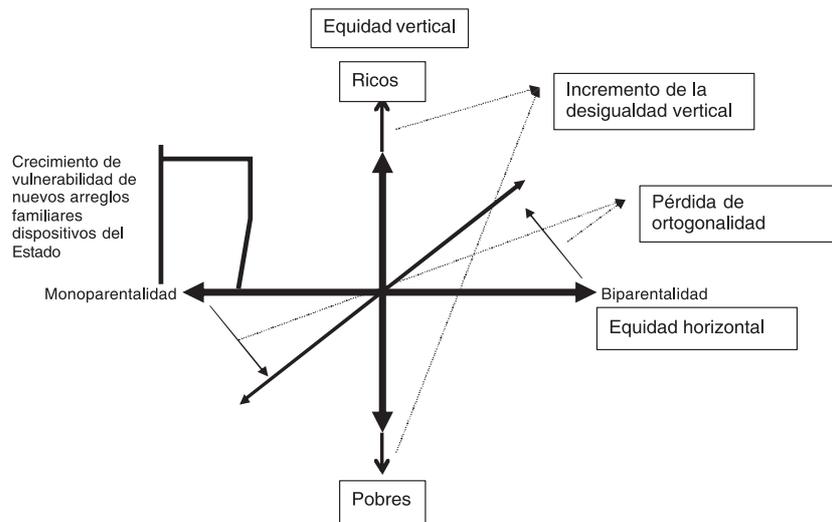
⁶ Esto no quiere decir de ninguna manera que el Estado social no modera en forma alguna la desigualdad. Aún lo hace y en forma importante; lo que se indica es que dicha capacidad se ha visto disminuida respecto al pasado.

ción socioeconómica). En segundo lugar, ha sido incapaz o lento en generar dispositivos de protección social en materia de equidad horizontal (diferenciación social por categorías de población y aparición de nuevos grupos o categorías de riesgo, esto es, generaciones, sexo, tipos de familia, etcétera). Y en tercer lugar, ha fracasado en frenar o deshacer la superposición de la inequidad vertical y horizontal. En otras palabras, las clasificaciones por sexo, por generación, por educación y por arreglos familiares presentan hoy día correlaciones fuertes con desigualdad y pobreza que el Estado y sus sistemas de protección no parecen capaces de desatar. Gráficamente esto puede verse como se ilustra más abajo.

El ejemplo graficado considera tan solo un eje de la equidad horizontal, el relativo a los arreglos familiares, pero existen muchos otros cortes relevantes que cumplen con la doble condición de haber incrementado la población de algunos de los extremos y al mismo tiempo haber perdido ortogonalidad respecto al eje de desigualdad socioeconómica: las generaciones, los más y menos educados, los asentados y los migrantes intraurbanos, etcétera.

En suma, estructura de riesgo y respuesta estatal se han dissociado. En su lugar emerge una forma inadecuada e inequitativa de gestión pública del riesgo social, así como de la cobertura de las políticas que gestionan dicho riesgo. Antes de ingresar a los datos que sustentan estas afirmaciones, es conveniente detenernos un poco más en la idea de *riesgo social*, *arquitectura de bienestar* y en la consideración de las esferas que en definitiva producen y distribuyen riesgo y protección social.

Esquema 1



2.2. Revisitando y definiendo algunos conceptos

Todas las sociedades distribuyen sus riesgos sociales en forma diferencial entre hombres y mujeres, ricos y pobres, educados y no educados, niños, adultos y viejos. Existe una economía política (de poder y recursos) del riesgo social. Los mercados, las familias y las

propias comunidades producen y distribuyen riqueza, seguridad y oportunidades en forma diferencial según atributos adscriptos y adquiridos de la población (Esping-Andersen, 2002). Estas tres vías de producción y distribución de riqueza, seguridad y oportunidades responden a una lógica esencialmente descentralizada. Los individuos toman decisiones respecto a cómo utilizan, agregan y aprovechan sus activos de capital físico, humano y social. Al hacerlo producen parámetros generales de oferta, demanda y precios, de arreglos familiares y de distribución territorial de la población. Estos parámetros luego determinarán sus posibilidades futuras de aprovechar la estructura de oportunidades existente.

Pero existe otra esfera de producción de riqueza, seguridad y oportunidades que se diferencia de las anteriores por su carácter esencialmente centralizado: el Estado.⁷ Esta forma de autoridad remite a tres funciones fundamentales: la extracción de recursos de la comunidad, la distribución y asignación de recursos a la comunidad y la regulación de las acciones aceptables y no aceptables, así como la generación de incentivos y desincentivos en las otras tres esferas descentralizadas de la acción: el mercado, las familias y la comunidad (Przeworski, 2003). Dicho en forma más concreta, los Estados influyen en las chances de las personas porque controlan el sistema impositivo, el gasto público y las leyes que regulan las interacciones entre personas y unidades colectivas (sean éstas de mercado, familia, o comunidades).

La articulación del Estado con las esferas de mercado, familia y comunidad constituye lo que se denomina comúnmente *régimen de bienestar* (Esping-Andersen, 1990, 1999). Esta afirmación implica una postura diferente de aquella que se detiene solo en los dispositivos sociales del Estado. Los regímenes de bienestar son mucho más que los instrumentos del Estado social; son la intersección de una estructura de producción de riesgo y una arquitectura estatal de protección de dichos riesgos, así como de regulación de las estructuras descentralizadas de producción de riesgo.⁸ Vista así, la evaluación sobre los Estados sociales no se debe realizar —al menos no solamente— en términos normativos, de esfuerzos en materia de gasto o aun en términos comparados con otras naciones. Una de las claves para evaluar las políticas sociales y a los Estados sociales consiste en ver el grado en que estos responden en forma adecuada a las estructuras de producción de riesgo y a la distribución del riesgo social. Ahora bien, esta ruta conceptual nos lleva necesariamente a abordar el problema del riesgo social y a formalizar una definición.

Todas las personas atraviesan por situaciones de riesgo en lo que hace a su bienestar material y emocional, y lo hacen debido a las más diversas circunstancias y situaciones. Todos reconocemos dichas situaciones y hacemos mención a los infortunios que aquejan

⁷ Para una excelente discusión sobre el carácter centralizado y descentralizado de las esferas de Estado y mercado y las implicaciones de dicha distinción para análisis desde la perspectiva de la economía política véase de Adam Przeworski: *States and Markets: a Primer in Political Economy*, Cambridge University Press, 2003.

⁸ La idea de regímenes de bienestar fue popularizada y definida cabalmente por Esping-Andersen (con fuerte apoyo en el trabajo clásico de Tittmus) en su texto *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. A nuestro juicio, la obra donde mayor rendimiento produce esta idea de riesgo y protección social se encuentra en su texto *Social Foundation of Post Industrial Economies* (1999). Buena parte de los argumentos esgrimidos en el volumen por él compilado *Why we need a new Welfare State* (2002) se apoyan en esta idea de estructura del riesgo y arquitectura del Estado de bienestar. Sobre cómo los regímenes de bienestar de tipo corporativo o continental presentan las mayores dificultades para combatir los nuevos riesgos sociales, véanse Scharpf y Schmidt (2000) y Huber y Stephens (2004).

a amigos, conocidos y familiares. Todos hemos dicho alguna vez que Juan o María están pasando por un mal momento, o hemos comentado sobre la mala suerte reciente de algún conocido. Pero en la conversación cotidiana también reconocemos que en ciertos momentos, o por estar en cierta situación o en ciertas etapas de nuestras vidas, estamos más expuestos que en otros a cierta cantidad y calidad de riesgos sociales.

¿Quién no ha constatado o escuchado que los primeros tiempos de la paternidad son difíciles, que buscar trabajo requiere paciencia y apoyos, que cuando nuestros padres envejecen debemos hacernos a la idea de nuevas responsabilidades, que debemos ahorrar para asegurar nuestro bienestar en la tercera edad o, mejor, no olvidar adquirir buenos seguros de salud? ¿Cuántas veces hemos señalado que tal o cual persona deberá enfrentar una situación compleja en materia de empleo por no haber finalizado la educación media? ¿Qué mujer no ha debido enfrentar la incompreensión y la ausencia de apoyos en un mundo laboral de hombres o los constreñimientos de un matrimonio conflictivo por ausencia de medios propios de subsistencia? ¿Qué migrante no sabe de la fragilidad de su inserción social y laboral?

La idea de riesgo social no remite a la presencia o ausencia de riesgo en forma aleatoria, sino a la idea de recurrencias empíricas en las que es posible identificar situaciones de vulnerabilidad social ligadas a categorías de población definidas por diversos criterios (ciclo vital, nivel educativo, clase social, sexo, etcétera). Las parejas jóvenes enfrentan los riesgos de pobreza asociados al inicio del ciclo productivo y reproductivo en forma concomitante; la tercera edad lo hace por razones vinculadas al decaimiento físico y emocional, combinando la pérdida de vínculos con el mercado, con sus familias y comunidades; los niños enfrentan los riesgos de la alta dependencia familiar como base de su sustento y bienestar, en tanto los adolescentes deben resolver los desafíos propios de la emancipación con las recurrentes dificultades para cerrar procesos formativos e ingresar en etapas productivas. Estas estructuras de riesgo son, si se admite la redundancia, estructurales, o tal vez predeterminadas, y se repiten en la gran mayoría de las sociedades.

Pero es evidente que las sociedades varían en el grado en que producen y distribuyen niveles y cualidades de esos riesgos sociales, así como en el grado en que generan dispositivos sociales para minimizar, moderar, compensar o tratar las situaciones de riesgo (Esping-Andersen, 2002; Huber y Stephens, 2004). Así, es muy diferente un país que concentra sus nacimientos en las mujeres de menores ingresos y más jóvenes que aquel que lo hace en sus clases medias y/o en edades más avanzadas. También es diferente una juventud enfrentada a mercados laborales de difícil entrada o a otros de características más abiertas. El adulto mayor que vive en sociedades de fuerte solidaridad familiar se encontrará menos desamparado que aquel que vive en sociedades donde las familias constituyen una unidad débil de agregación de riesgos y recursos. También un país donde la mayoría de las mujeres trabajan será diferente de aquel donde se encuentran mayoritariamente subordinadas en materia de renta a la generada por el hombre jefe de hogar. Y, claro está, un incremento en los divorcios o la inestabilidad de las parejas afectará la producción de riesgo sobre la mujer en forma muy diferente en una y otra sociedad. Podríamos continuar con ejemplos diversos, todos ellos ligados a la idea de decisiones descentralizadas que producen y distribuyen riesgo social en cantidad y calidad.

Ahora bien, frente a esta producción, si se quiere, *natural* del riesgo social existen respuestas centralizadas desde la autoridad colectiva expresada en el Estado y sus políticas públicas. Hablar de las *respuestas centralizadas* a esta producción de riesgo *natural* es, en rigor, un artificio analítico. El riesgo social, su distribución, su cantidad e intensidad en las

diferentes categorías de población, es necesariamente el producto de las acciones descentralizadas de los agentes en el mercado, las familias y comunidades, y del accionar centralizado de la autoridad estatal. No existe nada intrínsecamente *natural* en el modo como los mercados, las familias y las comunidades producen y distribuyen cantidades y cualidades de riesgo. Las dinámicas y decisiones que componen dichas dinámicas siempre refieren, al menos en una parte importante de su determinación, a parámetros institucionalmente definidos, en general desde el Estado. Asimismo, las formas en que se arriba a estas definiciones estatales no se apoyan en un ente central todopoderoso, sino que son el producto de procesos más o menos democráticos pero, ciertamente, en última instancia desconcentrados, en los que múltiples actores expresan sus intereses, invierten sus recursos de poder y generan en definitiva decisiones agregadas. Lo que caracteriza a las decisiones del Estado no es ni su *artificialidad* ni su centralidad, sino su carácter vinculante y de base en la autoridad *binding and authoritative* (Przeworski, 2003). El mercado y las comunidades generan parámetros agregados que luego se transforman en constreñimientos estructurales a la acción y a las oportunidades, pero no toman decisiones agregadas legalmente vinculantes de extracción y distribución de recursos y regulación de acciones. Este es sin duda el rol esencial y monopólico del Estado.

Los Estados, por ende, contribuyen con acciones de naturaleza diferencial a la estructura de producción de riesgos (Esping-Andersen, 2002), y al hacerlo afectan en forma preponderante dicha distribución. El adulto mayor desamparado de los modelos de baja solidaridad familiar dejará de serlo en Estados sociales con cobertura universal de sistemas de manutención de renta y servicios sociales para el adulto mayor. El niño dependerá menos de su suerte familiar en países con Estados que brindan sistemas preescolares robustos y escuelas de tiempo extendido. El joven con dificultades de ingreso al mercado laboral se encontrará en muy diversa situación si vive en países donde el seguro de desempleo se inicia como derecho desde que el individuo empieza a buscar trabajo, que en aquellos donde dicho derecho solo existe luego de haber pasado por un empleo formal. La mujer divorciada que dependía monetariamente de la renta del marido correrá muy diferente suerte dependiendo de la existencia o no de sistemas que regulan la transferencia monetaria entre ex cónyuges, y si reside en países cuyos Estados priorizan o no sistemas de apoyo a los hogares con jefatura femenina.

Es esta comprensión del riesgo social la que está detrás de la tesis central de este trabajo. En la medida en que las familias y los mercados se transforman, cambian concomitantemente la distribución, el tipo y la cantidad de riesgo social y las formas de protección social en una sociedad determinada. En la medida en que todos los Estados son parte de esta estructura de producción de riesgos y protecciones, ellos deben contribuir a dar respuesta a los riesgos emergentes. Cuando esto no sucede hay dos resultados posibles: o bien se producen procesos adaptativos de las familias, las comunidades y/o los mercados para absorber dichos riesgos, o bien se incrementan los riesgos no cubiertos en cantidad y calidad para ciertos grupos sociales.

Cuando en los ochenta se habló del retorno a la familia extendida como estrategia de supervivencia frente al deterioro de los salarios reales, se estaba haciendo precisamente mención a dicha dinámica adaptativa en las familias. Cuando las comunidades de migrantes intraurbanos asentadas en la periferia generan formas de vigilancia vecinal para velar por la seguridad, dada la ausencia de presencia policial, o generan sistemas solidarios y cooperativos de transporte, dadas las bajas frecuencias de transporte público, estamos otra vez en presencia de modalidades adaptativas que internalizan riesgos

que se han generado en otras esferas o en la propia comunidad y que el Estado no soluciona o enfrenta. Cuando las empresas deciden ofrecer cursos de capacitación para mejorar la alfabetización matemática de sus trabajadores, por la baja incorporación de saberes que ofrece la secundaria pública, el mercado está realizando dicha operación. O cuando aparece oferta barata de cuidado de niños en zonas carenciadas y sin servicios preescolares, nuevamente el mercado está realizando dicha operación. El problema es que, para que las familias, las comunidades y los mercados puedan internalizar y absorber estos riesgos, deben cumplirse ciertas precondiciones. En las familias debe haber recursos humanos adultos disponibles y estabilidad y cooperación en estos arreglos entre ellos; en la comunidad deben existir formas básicas de confianza y reciprocidad ancladas en un mínimo de eficiencia normativa que sustenten formas más complejas de cooperación. Y en los operadores de los mercados debe existir la percepción de lucro potencial asociado a dicha absorción de riesgos y de la potencial demanda y capacidad de pago por dichos servicios.

Cuando estas condiciones no están dadas, los nuevos riesgos que no encuentran respuesta en el Estado tampoco la encontrarán en modalidades adaptativas de mercado, familia y comunidad. En su lugar se harán presentes tres problemas que afectarán profundamente la salud social de una nación:

- a. Trampa intrageneracional: los individuos quedan congelados en situaciones de pobreza al carecer de canales de movilidad desde el mercado, el Estado o las propias familias.
- b. Trampa intergeneracional: la descendencia de los sectores vulnerables hereda en forma integral o aun ampliada las desventajas, al no existir correctivos y fusibles en el edificio social que cortocircuiten la transmisión de desventajas sociales.
- c. Incremento de eventos capaces de desencadenar cadenas catastróficas: procesos abruptos de movilidad social descendente desencadenados por riesgos no contemplados cuyos efectos son devastadores sobre la capacidad de los individuos de movilizar activos sociales

En síntesis, son tres las hipótesis que se desarrollarán en relación con este marco de análisis. La primera es que, en los últimos treinta a cuarenta años, la distribución (según categorías sociales) de la cantidad y la calidad de los riesgos sociales en Uruguay ha cambiado en forma por momentos lenta, pero finalmente drástica. En este cambio han operado las decisiones que toman las personas en las esferas del mercado, de las familias y de las comunidades. Las formas en que la gente y las empresas compran y venden sus mercancías (trabajo, bienes y servicios), se localizan en el territorio y definen y legitiman arreglos familiares también han sufrido transformaciones profundas, y ello ha impactado la distribución del riesgo entre clases, sexos, generaciones y poblaciones asentadas en diferentes territorios o espacios geográficos.

La segunda hipótesis argumenta que, salvo en contadas excepciones, el Estado no ha sabido reconocer estas nuevas estructuras y dinámicas de producción de riesgo, y persiste en un edificio de protección social crecientemente desajustado con la realidad social, o ensaya innovaciones que en muchos casos han contribuido a acentuar los riesgos emergentes antes que a moderarlos. De los diferentes sectores que componen el Estado social uruguayo, tan solo la educación puede considerarse libre de ese juicio. En efecto, este sector en los últimos años ha ido al encuentro de los tres procesos que han caracterizado a la sociedad uruguaya: aumento de la desigualdad vertical, aparición de nuevas categorías de población vulnerables y pérdida de ortogonalidad en la distribución de inequidad vertical y horizontal.

Una tercera hipótesis refiere al problema de la equidad y la cohesión social. Tanto el mercado como las comunidades han incrementado notoriamente dinámicas que atentan contra la igualdad de riesgos, oportunidades y resultados. El Estado ha sido capaz de moderar dicha desigualdad en forma cada vez más modesta, y lo ha hecho a costa de atender contra otros mecanismos de cohesión social básicos. En efecto, el viejo modelo de Estado social corporativo y estamental del pasado se agotó con el final del modelo sustitutivo de importaciones, en tanto que la reforma de corte liberal impulsada por el segundo consenso de Washington en los noventa demostró su inadecuación para garantizar niveles de cobertura de riesgos sociales adecuados.

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 protección estamental y en algunos casos 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.⁹

Cabe reconocer que este último proceso ha sido moderado en Uruguay cuando se lo compara con algunos pares regionales (Filgueira y Papadópulos, 1997; Kaztman, Filgueira y Furtado, 2000). Si bien el mercado ha descremado en algunos casos institucionalmente a los viejos sistemas de solidaridad vertical (como es el caso de la seguridad social), en otros casos los viejos sistemas solidarios verticales y algunos de base universal han logrado retener, al menos en tanto financiadores, aunque no siempre en tanto usuarios, a las elites y a los sectores medios altos (como lo es parcialmente el caso de la educación y en menor medida el de la salud). Pero lo que resulta claro es que poco a poco este edificio de tres pisos parece adquirir peso y forma, al redefinir y de alguna manera estratificar la idea misma de ciudadanía social.

Más importante aún, y como intentaremos probar en este trabajo, tal edificio de tres niveles refleja y refuerza un quiebre marcado y más amplio en la sociedad, el cual delimita y de alguna manera espeja agrupamientos sociales, más que clases sociales, que operan bajo diferentes lógicas de acumulación, distribución y generación de riesgos y oportunidades:

- El Uruguay vulnerado, el de la pobreza informalizada, infantilizada y excluida de sistemas de protección robustos.

Este Uruguay presenta edades jóvenes, alta probabilidad de ser pobre, bajos ingresos, niveles educativos de intermedios a bajos. Es el Uruguay joven e infantil, vulnerado y con lazos debilitados con Estado y mercado. Es un Uruguay fecundo de hogares grandes, donde en forma imperfecta y apresurada los y las jóvenes se emancipan de hogares empobrecidos o pobres para formar hogares también frágiles en sus capacidades de sustento y socialización de las nuevas generaciones. Los bienes a los que acceden son necesariamente los bienes públicos proporcionados por el Estado en forma uni-

⁹ Véase la nota de Filgueira, Papadópulos y Tobar en este mismo número.

versal o focalizada. Una proporción menor accede a algunos bienes y servicios de origen corporativo, con base en la inserción formal en el mercado de empleo. Rara vez pueden o logran acceder a bienes y servicios sociales ofertados en el mercado.

- El Uruguay de pasado corporativo y estatal: donde la tercera edad, las corporaciones y clases medias y medio-bajas vulnerabilizadas en sus fuentes de ingreso enfrentan deterioros debido al debilitamiento de la capacidad protectora de sus viejos sistemas de prestaciones sociales.

El segundo Uruguay presenta ingresos medio-bajos, muy bajo nivel educativo, edades cercanas a la vejez en promedio y menor tamaño de los hogares. Su probabilidad de ser pobre es baja. Es este el Uruguay de pasado estatal y corporativo, que, como veremos más adelante, se atrinchera en el viejo Estado social, especialmente en su sistema jubilatorio, y en menor medida en las ocupaciones públicas. Es un Uruguay desmercantilizado y empobrecido, que sufre la caída de la calidad de los bienes públicos, de la oferta de empleo público y de las transferencias monetarias de un sistema de seguridad social en crisis de larga data. Pero es un Uruguay de deterioro paulatino y que por momentos ha tenido capacidad para defender y aun recuperar la calidad de las prestaciones y servicios sociales. Es también el Uruguay que en la unidad familiar tradicional debería encontrar su espacio de agregación de riesgos, estableciendo, especialmente en la población activa y más joven de este grupo, 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. En definitiva, la unidad familiar y el vínculo de alguno de sus integrantes con el Estado garantizan seguridad, pero, dado el deterioro de los bienes y transferencias, ello no es suficiente. Otros miembros procuran ingresar al mercado laboral, pero lo hacen con dificultades. La mujer en edad fecunda tendrá pocos hijos, ya que debe 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. Los jóvenes de estos hogares se refugiarán en la familia frente a un difícil mercado de empleo, contribuyendo a períodos de emancipación prolongados, donde el fin del ciclo de inversión educativa dista mucho del de independización y formación de nuevos hogares. Este Uruguay posee también otra característica: es cada vez más pequeño.

- El Uruguay privatizado: los sectores medios altos y altos crecientemente autoexiliados de los bienes públicos.

El tercer Uruguay es de ingresos medio-altos y altos. 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 y corporativa con un fuerte vínculo formal con el mercado de empleo y con demanda y adquisición de bienes y servicios sociales en el mercado. La pobreza en este Uruguay es casi inexistente, y posiblemente temporal, asociada también al hecho de que en este Uruguay una parte importante de la población, si bien posee protecciones en el mercado laboral, no recoge sus ingresos y servicios del sistema jubilatorio ni del Estado en general, por lo que presenta una estructura de ingresos apoyada en muchos perceptores de un mercado laboral que pasa y ha pasado por momentos difíciles. Es un Uruguay que, 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.

3. La evidencia empírica

3.1. *Un poco de contexto e historia*

Uruguay enfrenta su primera disyuntiva en la nueva era política que inaugura el triunfo del Frente Amplio en el 2004. Esta disyuntiva refiere al régimen de bienestar que pretende construir para los próximos 30 ó 40 años.¹⁰ En rigor puede afirmarse que el viejo edificio del Estado social uruguayo se agotó hacia fines de los años sesenta. Diversas políticas de parches y ajustes lo mantuvieron vivo hasta los noventa, cuando los embates liberales transformaron un edificio con fracturas en un mutante irreconocible respecto a su pasado, pero formado con piezas de dicho pasado y elementos que, a la manera de capas geológicas, se fueron agregando entre 1985 e inicios del nuevo siglo.

El viejo edificio del Estado social uruguayo que predominó hasta los años setenta era fragmentado en su estructura pero relativamente simple en los principios que lo estructuraban. La arquitectura de este edificio estaba pensada para una estructura de riesgo de un modelo determinado de industrialización, urbanización, inmigración y envejecimiento de la población. El arquetipo 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 educación se estructuraba sobre premisas universales y ciudadanas, con una educación primaria de buena calidad y fuertemente integradora. La educación media carecía de esa robustez, especialmente en lo relativo a cobertura, y la población que a ella asistía —y especialmente la que egresaba del primer y segundo ciclos— provenía de las clases medias y, sobre todo, medio-altas y altas.

La salud ya incorporaba una mayor complejidad, en la que se destacaban dos grandes subsistemas: el de salud pública, gratuito y orientado a los sectores pobres, y los sistemas mutuales, basados en formas de solidaridad vertical de redistribución de riesgos, a los cuales en un principio se accedía mediante una cuota mutual. En los años sesenta y setenta, este sistema mutual pasó a recibir el flujo de seguros estatales. Con posterioridad se creó DISSE, un seguro para todos los trabajadores formales del sector privado. Así, la salud mutual pasó a ser la avenida de corte universal, aunque dependiente del tamaño del mercado formal de empleo, en tanto salud pública quedó como refugio de la población sin vínculos con el mercado de trabajo —o con vínculos informales y precarios— y con ingresos que no le permitían acceder al modelo mutual en su modalidad de pago.

Finalmente, las jubilaciones se estructuraban en forma claramente corporativa, con una fuerte estratificación de beneficios y condiciones de retiro en torno a las categorías ocupacionales. Dos programas de corte no contributivo acompañaban la estructura de cobertura de riesgos de invalidez, vejez y muerte: asignaciones familiares y pensiones a la vejez. El primero era no contributivo solamente en el sentido de que la prestación no se vinculaba al nivel de aporte, pero sí requería formalización laboral y, por lo tanto, aporte al sistema de seguridad social. El segundo, solo para la tercera edad, era de corte puro no contributivo y se apoyaba en la demostración de ausencia de medios.

¹⁰ Frente a algunos de los dilemas políticos que la reestructura del régimen de bienestar enfrenta puede verse el artículo de Luna y Alegre en este mismo número.

3.2. Estructura de riesgo y arquitectura de bienestar: relato de un desencuentro anunciado

3.2.1. Las grandes transformaciones en la producción de riesgo social

Hacia 1970, luego de un prolongado estancamiento económico, las tormentas sociales y políticas se habían instalado en el país. En rigor, lo que acontecía por esas fechas era que un orden que había predominado desde 1940 daba sus últimos estertores. Sin embargo, el régimen de bienestar uruguayo, aun haciendo agua, reflejaba el modelo instaurado entre los años cuarenta y sesenta. Una economía altamente formalizada, apoyada en servicios brindados por el Estado y en una matriz industrial y de servicios nacida al amparo del modelo sustitutivo de importaciones (MSI) se articulaba con un régimen de bienestar generoso y estratificado en materia de seguridad social, dual pero de incorporación básica en materia de salud, e incluso integrador, aunque en crisis, en materia educativa. La familia media uruguaya presentaba un ingreso adecuado, y la familia trabajadora de menores ingresos, una estructura básica de servicios estatales y estabilidad laboral para vivir en forma más o menos digna. Las clases medias y aun las medias altas se encontraban en las escuelas, los barrios y las mutualistas con sectores trabajadores de cuello blanco y algunos de cuello azul. Era en el hombre jefe de hogar en quien estaba depositada la responsabilidad de principal ganapán, y en la mujer la complementación, así como la carga reproductiva del hogar. La tercera edad, nacida y crecida en el MSI, encontraba una seguridad social que, aunque ya emitía señales de crisis, todavía brindaba garantías básicas de cobertura.

Existían cuatro grandes supuestos sobre los que se estructuraba esta complementariedad entre estructura de riesgo y arquitectura del bienestar: una baja fecundidad en familias predominantemente nucleares, una relativa heterogeneidad en la composición social de los barrios, una economía que funcionaba cercana al pleno empleo formal en el nivel urbano y una laxitud fiscal que en los años cincuenta provenía de una buena situación económica y fiscal. Ello no quiere decir que estas condiciones garantizaran la incorporación de toda la población a niveles adecuados de protección social, pero sí quiere decir que, de haberse mantenido el modelo, el destino del país era de una creciente incorporación e integración social sobre bases de equidad.¹¹ Una somera revisión de los datos del Uruguay social del pasado permite percibir lo hasta aquí afirmado, así como ilumina el contraste con el presente.

3.2.2. Mercantilización de las fuentes de ingresos de la población activa

Consideremos en primer lugar la estructura de ingresos de los individuos. La evidencia permite constatar un notorio incremento en la mercantilización de las fuentes de ingreso de la población económicamente activa.

Las fuentes de ingresos de los individuos son diversas. Esas variaciones pueden clasificarse de acuerdo con el grado en el cual están o no sujetas a los avatares del mercado y de las personas en el mercado. La familia, el Estado y el empleo son todas fuentes de

¹¹ Equidad esencialmente vertical o entre estratos, aunque claramente no equidad horizontal, especialmente entre géneros. El modelo sobre el que se apoyaba la incorporación social de aquel Uruguay era fuertemente patriarcal y estratificaba notoriamente las oportunidades vitales de hombres y mujeres.

dinero para los individuos. Pero en tanto el empleo se inscribe dentro de dinámicas de mercado, el Estado y la familia otorgan rentas y recursos materiales a los individuos según otras lógicas: derechos, necesidad, vínculos afectivos, normas sociales, etcétera. Asimismo, no todos los empleos están expuestos a un mismo grado de mercantilización: las leyes que regulan salarios, despidos y las capacidades organizacionales del trabajador para defender sus intereses ante el capital poseen un impacto directo sobre la mercantilización del trabajo. Así el empleo estatal y el empleo industrial, el primero por razones legales y el segundo por capacidad organizacional, son notoriamente más desmercantilizados que el empleo en servicios o el cuentapropismo no protegido legalmente.

Tomando en cuenta estas consideraciones, resulta muy claro el incremento generalizado de la mercantilización de las fuentes de ingresos y bienestar de los individuos en edad activa en el Uruguay entre 1970 y el año 2000. Como puede observarse en los siguientes cuadros, es notorio cómo el trabajo pierde protecciones y pasa a apoyarse en fuentes notoriamente más inestables y más sujetas a los avatares del mercado que en el pasado. La evolución muestra entre 1970 y el 2000 una pronunciada caída de los niveles de formalización y del peso del Estado y la industria en el empleo del país. En el mismo sentido, puede percibirse una importante expansión del empleo en los servicios y de los cuentapropistas en la estructura del empleo.

Cuadro 1. Estructura del empleo por sectores de actividad. Montevideo 1970-1999

	Industria	Construcción	Comercio	Transporte y comunicaciones	Electricidad, gas y agua	Servicios	Otros	Total
1970	32,3	3,9	16,5	7,9	2,3	35,0	2,1	100
1975	30,6	4,1	17,0	7,8	2,8	35,9	1,8	100
1979	29,7	3,7	16,1	7,3	1,7	40,2	1,4	100
1986	22,2	3,4	18,1	7,4	1,8	45,0	2,0	100
1991	24,0	4,8	17,8	5,8	1,5	44,5	1,7	100
1997	17,6	4,9	20,3	6,7	1,2	47,5	1,8	100
1999	15,9	6,4	19,8	7,1	1,0	48,1	1,7	100

Fuente: F. Filgueira y D. Gelber.

Cuadro 2. Estructura del empleo por categoría de ocupación. Montevideo, 1970-1999

	Asalariados privados	Asalariados públicos	Cuenta propia	Familiar no remunerado	Patrones	Total
1970	50,5	27,7	13,2	1,9	6,7	100
1975	52,3	26,4	14,9	0,8	5,6	100
1980	56,1	23,8	15,5	0,9	3,7	100
1986	54,2	21,6	17,4	2,1	4,7	100
1991	54,8	19,6	17,4	2,3	5,9	100
1999	59	15,6	19,4	1,7	4,5	100

Fuente: F. Filgueira y D. Gelber.

Al considerar las categorías de ocupación el empleo estatal cae de casi el 28% al 15,6%, en tanto al considerar los sectores de actividad el empleo industrial cae desde aproximadamente el 32% al 16%. Por su parte, si sumamos la participación de dos sectores del empleo bajamente organizados y en muchos casos fuertemente informalizados, podemos observar cómo el comercio y los servicios crecen de aproximadamente un 50% a casi el 70%.

Estas transformaciones en la estructura del empleo traen aparejados una mayor exposición de los trabajadores a los vaivenes del mercado y una pérdida de poder relativo ante los empleadores. En lo que nos interesa, esta transformación del empleo implica una nueva estructura de producción de riesgo social. Las posibilidades de perder o ver deterioradas fuentes de ingresos son, para la población económicamente activa, notoriamente más altas en el presente que en el pasado.

Asimismo, los niveles previos de formalización del trabajo y su fuerte ancla en el empleo estatal e industrial aparejaban no sólo una mayor seguridad en la fuente de ingresos, sino también una creciente incorporación de la población a diversas modalidades de protección social. Así, la cobertura en materia de seguridad social reflejaba dicha realidad; alcanzaba a casi la totalidad de la población empleada y extendía los derechos a la tercera edad, a la mujer y a sus hijos en la forma de transferencia de renta y cobertura mutual de salud. De particular interés resulta el grado en el cual la población activa estaba protegida en este esquema por sistemas de transferencias de rentas desde el Estado. Dentro de estos sistemas, y en referencia a la población con hijos, el sistema más importante era el de asignaciones familiares. Poseía carácter universal para todos los hijos menores de edad de familias que tuvieran al menos un miembro adulto con empleo formal y cumplieran con los requisitos de asistencia escolar de los hijos y control de salud. Esta transferencia otorgaba a las familias con hijos un ingreso garantizado estatalmente, atado a la condición de formalidad de algunos de sus miembros adultos, situación que correspondía a la gran mayoría de las familias con hijos. Asimismo, el monto de la asignación por hijo distaba mucho de la irrisoria suma que se percibe actualmente. En efecto, en tanto hacia 1970 la asignación familiar representaba en promedio un 30% del valor de las jubilaciones y pensiones promedio, en 1999 esta relación había pasado a ser de un 6%.¹²

Finalmente, las tasas de participación femenina confirman esta imagen de importante desmercantilización en las fuentes de ingreso de la población activa. En los años sesenta y setenta, el acceso a rentas y seguridades para una amplia parte de las mujeres no pasaba por su inserción en el mercado laboral. Poco más del 25% de las mujeres recibía su fuente de sustento del mercado. Casi las tres cuartas partes lo hacía a partir de su unión matrimonial (en general con hombres que contaban con empleo estable y protegido) y/o de pensiones de supervivencia garantizadas por el Estado. En la actualidad, más de la mitad de las mujeres en edad de trabajar reciben o buscan recibir al menos parte de su sustento del vínculo directo con el mercado de trabajo.

Cuadro 3. Montevideo: tasas de actividad por sexo

	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
1970	48,2	72,2	27,6
1981	55,7	75,1	39,5
1986	58,5	75,1	45,1
1990	59,5	74,5	47,4
2000	61,3	72,1	52,5

Fuente: Kaztman et al., 2003.

¹² Estimaciones basadas en Terra y Hopenhaym, 1986, y Forteza, 2004.

3.2.3. Los cambios en la cantidad, calidad y distribución del desempleo

El que la población activa esté más mercantilizada no es necesariamente negativo, más allá de la precarización que este proceso puede suponer, si la economía y los mercados funcionan bien, ofreciendo una cantidad suficiente y una calidad adecuada de puestos de trabajo a la nueva oferta de mano de obra. El problema es que en Uruguay esto no ocurrió. La creciente mercantilización del trabajo estuvo acompañada de una creciente brecha entre la oferta y la demanda de trabajo. Su efecto ha sido el de pasar de una economía cercana al pleno empleo a una economía con tasas de desempleo de más de un dígito.

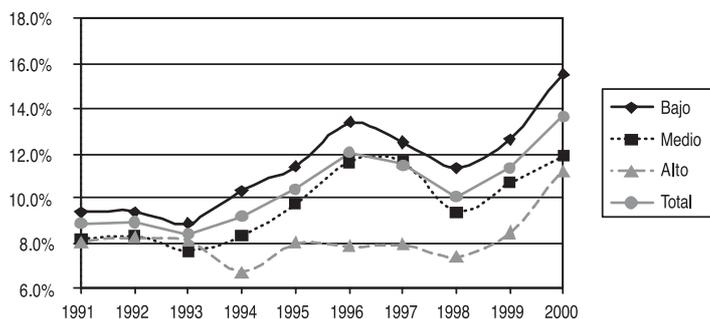
En efecto, una de las consecuencias más notorias del incremento de la participación femenina en el mercado laboral se encuentra en las crecientes tasas de desempleo e informalidad (Katzman et al., 2003). Ello responde tanto al tipo de inserción laboral disponible para las mujeres, como a la presión adicional que esta oferta significa para un país y una economía que ya mostraban signos claros de insuficiencia dinámica en la generación de empleo.

Paralelamente, se produce un proceso exactamente inverso en lo que refiere a la tercera edad. Esta población se encuentra crecientemente cubierta por beneficios de la seguridad social garantizados por el Estado (Vigorito, 1999). En este sentido, la población de mayor edad deja de depender de su continuada participación en el mercado laboral y en muchos casos también se libera de posibles dependencias de sus familiares en cuanto a las protecciones que estos pudieran brindarle.

La realidad del empleo y el desempleo presenta asimismo, especialmente en la última década, una transformación marcada según los niveles de calificación (Vigorito, 1999; Bucheli y Furtado, 2000). Al observar el gráfico de la página siguiente, puede verse cómo a partir del año 1994 el desempleo tiende a aumentar, especialmente en los sectores de mediana y baja calificación. Solamente con la recesión que se inicia sobre finales de la década dichos sectores empiezan a sufrir el azote del desempleo.

Asimismo, cuando observamos lo ocurrido con las remuneraciones reales de los diferentes sectores podemos advertir que en la última década casi todas las categorías han visto disminuir sus ingresos reales por hora. Es interesante, sin embargo, anotar que existe un sector que no sufrió, hasta el momento de aguda recesión y crisis, un impacto notorio sobre sus remuneraciones reales. Es este el Uruguay desmercantilizado, el Uruguay de los trabaja-

Gráfico 1. Tasa de desempleo por nivel de calificación



Fuente: Elaboración propia basada en la ECH, 2001.

dores del Estado y de las jubilaciones.¹³ En lo que hace a la población activa, puede constatarse que ello es cierto para todos los niveles educativos de la población. Ahora bien, esta capacidad de protección que el Estado demuestra para sus sectores incorporados posee su contracara en una menor proporción de personas que gozan de dicha protección.

3.3. Las revoluciones ocultas: nuevos arreglos familiares, inestabilidad familiar y comportamiento reproductivo de las mujeres

Otro elemento de la transformación de la estructura social que se manifiesta con claridad refiere a las características sociodemográficas de las familias y a los tipos de familias predominantes. Especialmente nos interesa la evolución de estas dimensiones en lo que hace a los cambios en los arreglos familiares y a las pautas de fecundidad de las mujeres. Ello completa una imagen de un Uruguay que producía y distribuía sus riesgos a partir de un modelo de inserción laboral estable del jefe de familia, y de uniones familiares también estables que permitían extender los beneficios de la inserción laboral y de la protección estatal a mujeres y niños.

Lo que la evidencia permite identificar entre 1970 y el 2000 es un incremento notorio en la inestabilidad de los arreglos familiares, con un también notorio crecimiento de las uniones libres, de la divorcialidad y de las parejas reconstituidas (Paredes, 2003). Asimismo, en parte como resultado de estos procesos y en parte por dinámicas adicionales, la jefatura femenina del hogar creció en forma sostenida en los años para los que se cuenta con información. Pero tal vez la mirada menos trabajada para pensar el problema de la estructura de riesgo refiere al cruce entre nivel socioeconómico, participación en el mercado laboral, arreglos familiares y fecundidad de la mujer. Carecemos de datos con el suficiente detalle en series históricas para describir en forma rigurosa la evolución de estas interrelaciones, pero poseemos viñetas de información cuya combinación no deja mayor lugar a dudas sobre el profundo cambio en la forma en que mercado y familia producían y producen riesgo y protección social en el Uruguay.

Consideremos en primer lugar algunos datos básicos sobre fecundidad. La fecundidad cae en forma continua entre 1975 y el año 2000. La tasa global pasa de niveles cercanos a 3 a apenas superar la tasa de reemplazo, ubicándose en 2,2 (Paredes, 2003). Ahora bien, este descenso de la fecundidad se encuentra fuertemente diferenciado al comparar las tasas específicas de fecundidad por tramos etarios. La fecundidad entre los 20 y los 29 años disminuye en forma consistente para este período, en tanto la de las mujeres entre 30 y 34 años y la fecundidad del tramo de 15 a 19 años se mantienen estables, aunque en todo el período por debajo de las de la población en las edades típicas de fecundidad (Paredes, 2003). Lo que se puede concluir de estos datos, en forma por demás simple, es que del total de niños nacidos en el país entre 1975 y 2000 se incrementan, en términos relativos, aquellos nacidos de madres de los grupos etarios extremos: las mayores de 30 y las menores de 19 años. En otras palabras, más niños son hoy en términos relativos hijos de mujeres mayores de 30 o de mujeres menores de 19 años.

¹³ Según las cifras aportadas por diversos trabajos, desde 1995 hasta el 2000 el índice de salarios públicos tuvo un crecimiento mayor que el índice de salarios privados (11% frente a 2%). Esta brecha se mantuvo en los primeros años de crisis, aunque en menores niveles. Mientras el índice de salarios públicos cayó un 8%, los privados lo hicieron un 12% (Bucheli y Furtado, 2005).

El otro dato sumamente relevante es el incremento notorio de los nacimientos que se producen fuera del matrimonio y su evolución. Entre 1970 y 2000 la proporción de nacimientos fuera del matrimonio en las edades tempranas de fecundidad pasa de poco más del 25% a poco más del 75% (Paredes, 2003). Este incremento es sustancial también en los otros tramos etarios, especialmente en las mujeres de entre 20 y 24 años. Pero lo importante aquí es constatar que no sólo han crecido en términos relativos los niños de madres adolescentes y jóvenes, sino que lo han hecho en arreglos familiares diferentes al de la familia biparental casada.

De hecho, en 1996 tan solo un 30% de las mujeres con hijos de entre 15 y 19 años eran casadas: más de un 40% eran solteras, un 25% unidas pero no casadas, y un 2,5% eran divorciadas o separadas (Paredes, 2003). Poco menos de un 50% de las mujeres de entre 20 y 24 años con hijos eran casadas en 1996. Si consideramos el total de mujeres casadas este guarismo asciende al 65% del total de mujeres con hijos. Ello se explica porque a partir de los 30 años el porcentaje de mujeres casadas supera siempre el 70%. No se requiere de un modelo de panel para afirmar que las nuevas generaciones presentan una pauta reproductiva que se aleja notoriamente del modelo de nupcialidad y reproducción de las mujeres mayores. La evolución de los hijos nacidos fuera del matrimonio (en el total pasan del 21 al 48%) y la distribución etaria de dicha evolución, sumadas a los datos de 1996, admiten pocas interpretaciones alternativas.

Una de esas interpretaciones indicaría que estas mujeres jóvenes solteras con hijos se unirán o casarán en el futuro, y que en buena medida lo que los datos muestran es un mero diferencial por ciclo vital. Pero ello resulta poco probable por el simple hecho de que tanto el índice sintético de nupcialidad como los que combinan matrimonios y divorcios indican una sistemática disminución de los matrimonios. La alternativa que resta es que las madres solteras que predominan entre los 14 y 24 años se unen y lo hacen en forma más tardía que la iniciación de su fecundidad. Pero el crecimiento de las uniones libres entre los 30 y 39 años es bastante modesto como para pensar que tales dinámicas puedan, en el futuro, absorber a las madres solteras en formatos biparentales de cierta estabilidad.

El otro dato que resulta de interés es el incremento en la edad promedio de los matrimonios. Si este dato se combina con el crecimiento relativo de la fecundidad en las edades de 30 y más, podríamos hipotetizar que en este grupo de mujeres posiblemente se esté dando la postergación conjunta de nupcialidad y fecundidad.

En suma, toda la evidencia apunta a un creciente proceso de polarización en las pautas de nupcialidad y fecundidad de la población. Resta considerar si dicha polarización se encuentra asociada a los niveles socioeconómicos de las mujeres. Los datos proporcionados a partir de la información relevada en el último censo no dejan lugar a dudas respecto a su asociación con los niveles de fecundidad. En efecto, las necesidades básicas insatisfechas del hogar son un predictor muy potente de la cantidad de hijos y de las edades de procreación: muchos y en tempranas edades entre las mujeres con NBI (especialmente 2 y más) y pocos y en edades maduras entre las mujeres de hogares con NBS (J. Calvo, en Kartzman y Filgueira, 2001).

¿Qué podemos afirmar sobre la asociación con nupcialidad y arreglos familiares biparentales y monoparentales? Si bien los datos de la encuesta de hogares no permiten identificar con total rigor estas situaciones, sí permiten una aproximación satisfactoria.

Cuadro 4. Quintiles de ingreso per cápita deflactado según tipo de hogar

	Quintiles de ingresos per cápita deflactado					Total
	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	
TIPO1 Hogares monoparentales c/menores (0-14)	20,7%	17,1%	17,2%	15,3%	8,1%	17,8%
Hogares no monoparentales c/menores (0-14)	79,3%	82,9%	82,8%	84,7%	91,9%	82,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH, 2001.

En definitiva, en el 40% superior de la distribución de ingresos más del 85% de los hogares no son monoparentales, y de estos hogares más del 90% han formalizado su unión. La familia nuclear biparental casada continúa siendo la norma en los hogares más ricos del Uruguay (dos quintiles superiores). En los sectores medios, especialmente en los quintiles 2 y 3, estos porcentajes disminuyen a cerca del 75% de los hogares (combinando los no monoparentales con el estado civil de los cónyuges). Pero en los hogares que pertenecen al 20% más pobre, y que representan casi el 40% de los nacimientos, solo en el 68% de los hogares biparentales la pareja se encuentra casada. Cuando la proporción de estos hogares se calcula sobre el total de los hogares con menores de entre 0 y 14 años en el 20% más pobre, el resultado arroja un guarismo apenas superior al 50%.

La persistencia de una alta carga reproductiva combinada con una baja estabilidad y/o biparentalidad de los arreglos familiares implican sin lugar a dudas una carga de riesgo para las mujeres y los hijos. Es muy probable que, si no se hubiera producido esta modalidad adaptativa en los arreglos familiares, otros riesgos se habrían mantenido y eventualmente riesgos adicionales se hubieran hecho presentes. Es ingenuo pensar que en el contexto pasado, con predominio de hogares biparentales con uniones legales y estables, no existieran riesgos para la mujer y para los niños. La ideología y la práctica patriarcal que impregnaba este modelo de familia implicaba claros riesgos para la mujer, al cercenar su autonomía, poder y capacidad de optar por alternativas dada su inserción débil en el mercado laboral. En tanto, la persistencia de matrimonios profundamente disfuncionales que persistían a pesar de una alta conflictividad y violencia —psicológica y muchas veces física— no solo afectaba a la mujer sino también, en forma por demás marcada, a los niños. Pero aun teniendo clara esta advertencia, lo que no puede discutirse es que un adulto, o dos adultos con menores garantías legales, son parte de una nueva estructura de producción de riesgo, y de un nuevo tipo de riesgo, para la mujer y para los niños. Toda forma de dominación produce riesgos y protecciones. Así lo hacía el modelo patriarcal de tipo *breadwinner*. Así también lo hace el modelo de mujer trabajadora en contratos matrimoniales con *salida legitimada*, en uniones libres o en jefatura monoparental.

Tan ingenuo como pensar que el modelo anterior solo protegía y el actual solo desampara es creer que el modelo pasado solamente oprimía y éste solamente libera. La pregunta pertinente, en lo que hace a nuestra tesis, remite a la cuestión de si el Estado ha sido capaz de responder a esta nueva forma del riesgo social, y de cuánto y cómo las otras esferas de producción de protecciones y riesgo (Estado, comunidad y mercado) agudizan

o moderan los nuevos riesgos y alimentan o canibalizan las nuevas oportunidades. Esta pregunta se responde claramente en forma diferencial para distintos grupos de mujeres.

Consideremos por un momento el dato ya presentado sobre participación de la mujer en el mercado laboral. Este incremento se produce concomitantemente con el fin de una economía de casi pleno empleo para la población activa en jefatura de hogar. En efecto, al considerar las tasas de desempleo sobre finales de los años sesenta, resulta claro que el desempleo era una característica residual en la población masculina mayor de 20 años, que era en su inmensa mayoría la que ocupaba el lugar de *jefe de hogar*. Pero esta realidad no era ni es así cuando hablamos de mujeres y muy especialmente cuando hablamos de mujeres jóvenes. En la medida en que las familias incorporan crecientemente el ingreso adicional de la mujer y en muchos casos suplantando o superan con sus ingresos los alicaídos ingresos masculinos, y en la medida en que las familias empiezan a presentar un mayor número de jefas de hogar activas, el riesgo del mercado se deriva ahora de dos ganapanes. En tanto persistan los dos ganapanes, la creciente precariedad se ve moderada por la presencia de dos fuentes de ingreso. Pero cuando uno de estos ganapanes desaparece o se ausenta, la mujer, aún tratada como fuerza de trabajo secundaria por un mercado y un Estado que persisten en la lógica patriarcal del modelo *breadwinner*, debe hacer frente a los desafíos de una jefatura de hogar sin los sistemas de protección que protegieron al hombre cuando este debió cumplir tal función.

Este proceso de creciente presencia del desempleo y la precariedad que acompaña al ingreso de la mujer al mercado laboral en la población adulta ya se empezaba a divisar en la década del ochenta e inicios de los noventa, pero es en la segunda mitad de los noventa cuando la tendencia se agudiza, superando para buena parte de las categorías de edad las cifras de un dígito (PNUD, 2002; Kazzman et al., 2003). Ahora bien, y agudizando el problema antes referido, la forma en que las mujeres logran insertarse en el mercado varía notoriamente por clase social y se encuentra fuertemente asociada a las pautas de fecundidad y al número de hijos. En efecto, si combinamos las tendencias descritas más arriba con las tasas de actividad de las mujeres y con sus niveles de desempleo, volvemos a percibir que esta nueva situación de riesgo posee correlatos claros en la capacidad de las mujeres de los sectores bajos de insertarse satisfactoriamente en el mercado laboral, en tanto no los presenta en igual medida en las mujeres de sectores medios altos y altos.

En las clases medias, y muy especialmente en las medias altas y altas, la mujer parece presentar una pauta *consistente*, si se acepta la expresión, en materia de rutas de autonomía. Por un lado, su fecundidad cae aun más y su inicio se posterga. Por otro, expande su ciclo educativo y desde que este finaliza orienta su emancipación no a la nupcialidad y fecundidad, sino al mercado de trabajo. Este es un circuito de creciente autonomía de la mujer, que se modera con el casamiento y la fecundidad, pero que se mantiene en la estructura profunda de esta nueva nupcialidad con *opción legitimada de salida* del contrato matrimonial y con bases materiales para ejercer dicha opción (inserción laboral de calidad). El crecimiento de los divorcios, de las uniones libres y de los hogares monoparentales en toda la estructura social así lo atestiguan. Pero lo que debe destacarse es que, dados los altos porcentajes de mujeres casadas con hijos de entre 0 y 14 años en el 40% más rico, solo se puede concluir que existen las siguientes tres alternativas: o bien los divorcios no se dan en estos sectores, o bien los divorcios se dan en estos sectores pero a edades de los hijos más avanzadas, o bien estas mujeres se divorcian y se unen en segundas nupcias.

La primera alternativa es poco plausible dada la evidencia presente en una serie de estudios precedentes (Cabella, 1999) y el simple hecho de que el casamiento formal y legal predomina en estos sectores, por lo cual de ellos debería provenir al menos una parte importante del crecimiento de la divorcialidad. La segunda y tercera alternativas son ambas plausibles y probablemente se combinan para explicar las altas tasas de mujeres en unión legal en estos sectores pese al incremento en los divorcios. Si estas son las dos hipótesis más plausibles, ello estaría señalando dos matices sumamente importantes a esta idea de una segunda transición demográfica que sugiere una moderación del riesgo en las mujeres y en los niños de estos sectores. Por un lado, una divorcialidad más tardía estaría indicando un compromiso o norma no escrita sobre la no deseabilidad de la separación en edades tempranas de los hijos, o la existencia de contextos económicos y sociales más favorables a prolongar la convivencia armónica y/o negociada del casal. Por otro, si lo que se produce es, en cambio, un incremento de las segundas nupcias, ello implica que, si bien las mujeres se divorcian, vuelven a encontrar compañeros dispuestos a compartir al menos parte de la carga productiva y reproductiva de un hogar con hijos. En ambos casos estaríamos en presencia de una variable omitida fundamental: la voluntad y capacidad de mujeres y de hombres de constituir y reconstituir uniones con expectativa de moderada a larga duración.

En las mujeres pertenecientes a los hogares más pobres esta realidad no se constata. Como mencionamos más arriba, un 20% de estos hogares son monoparentales, y entre los biparentales poco más de un 32% se encuentra en unión libre. ¿Responde esta realidad a mujeres que han disminuido y postergado la fecundidad, orientado su emancipación a completar el ciclo educativo y luego al mercado laboral? La respuesta, con excepción de lo que refiere a la disminución de la fecundidad (modesta, al menos hasta la fecha considerada), es un rotundo *no*.

4. Un Uruguay social fragmentado: tres formas de producción y reproducción de la vida económico-social

El Uruguay que emerge de las transformaciones antedichas y de la incapacidad del Estado de reestructurar su arquitectura de protección no arroja un país, sino tres. Existen tres formas de producir y reproducir riesgo y bienestar en el Uruguay actual. Ahora bien, la tendencia en los estudios sociales de fechas recientes ha sido hablar de dos países: uno integrado y el otro crecientemente excluido (PNUD, 2000, 2002; Kaztman y Filgueira, 2001; Unicef, 2005). En rigor, el llamado *país integrado* muestra una altísima heterogeneidad en materia de ingresos, inserción ocupacional y muy especialmente estructura etaria. La hipótesis que guía nuestro análisis es que el Uruguay actual presenta a un país claramente vulnerado, otro vulnerable pero aún integrado, apoyado en el viejo edificio de *welfare* que hemos denominado *el Uruguay corporativo*, y un tercero que, si bien mantiene parte de los apoyos del viejo edificio de *welfare*, 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 de bienes y servicios sociales. Este Uruguay *privado* también presenta claves demográficas propias, con edades muy por debajo del que hemos denominado *corporativo*.

Para poner a prueba esta hipótesis de tres países o realidades sociales, lo primero que desarrollamos fue un análisis de *cluster* o conglomerados. Las variables consideradas para generar dichos agrupamientos responden a las pautas sociodemográficas y económicas que

diversidad de estudios han destacado como predictores potentes del posicionamiento de los individuos en el sistema social uruguayo. Pero luego de posibilitar un modelo de tan solo dos *clusters*, forzamos el modelo a generar tres agrupamientos. La clave que nos permite identificar si tal agrupamiento es razonable depende del grado en el cual estos agrupamientos produzcan no solo diferencias sustantivas en las variables que conforman el modelo de *clusters* (lo cual sería obviamente esperable), sino en otro conjunto de variables relevantes para entender cómo producen y reproducen sus riesgos y bienestar estos tres mundos del Uruguay social.

Las variables que integran el modelo de *cluster* son la edad de los individuos en grandes tramos, la situación de pobreza de los individuos, la condición de actividad del jefe de hogar, el nivel de ingresos de los hogares a partir de una clasificación por deciles y el clima educativo del jefe hogar. Este modelo de *cluster* arroja efectivamente un país que se divide en tercios (esto es, el tamaño de los *clusters* es relativamente similar) y con perfiles netamente diferenciados en las variables consideradas (esto es, medias y desvíos estándar que garantizan nula o muy baja superposición) y en otras variables no incorporadas al modelo pero que en nuestra hipótesis deberían también estar claramente diferenciadas.¹⁴ Como puede observarse en los siguientes cuadros, las medias se diferencian claramente a partir de la pertenencia a *clusters*. En otras palabras, los agrupamientos a los que se arriba son discriminantes en todas las variables que los conforman (la iteración alcanza un resultado válido discriminatorio) y en muchas otras que no formaron parte del *cluster* original¹⁵ pero que son predictivas para un conjunto de atributos y comportamientos socioeconómicos y demográficos.

Cuadro 5. Número de casos agrupados en cada conglomerado

	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

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH, 2001.

Al detenernos en el perfil primario de estos cuasitercios de país, podemos observar las notorias diferencias que los caracterizan en materia de ingresos, edad, tamaño medio de los hogares, probabilidad de encontrarse en situación de pobreza y clima educativo del hogar. Un punto destacable es que el modelo de *cluster* permite efectivamente captar una lógica tipológica y no de índice o continuo. Si la realidad del país permitiera identificar una fuerte asociación entre ingresos, pobreza, clima educativo, tamaño medio de los hogares y edades promedio, la recomendación sería construir un índice agregado. Sin embargo, es claro que estamos en presencia de un modelo configuracional¹⁶ y no meramente aditivo de tipificación o clasificación. Tres países surgen de estos datos iniciales.

¹⁴ Es claramente de tercios en la base sin ponderar, pero una vez ponderada crece, como sería esperable, el Uruguay vulnerado y decrecen el Uruguay corporativo y el Uruguay privado.

¹⁵ Véanse en el Apéndice los *tests* de Anova y la especificación de Dunnett para comparación entre categorías.

¹⁶ Los modelos configuracionales refieren a la constelación de condiciones y variables que dan lugar a un efecto específico producto de la lógica combinatoria de dichos factores. Véase Ragin (2000).

Cuadro 6. Perfil socioeconómico básico de los conglomerados

	<i>Edad promedio</i>	<i>Probabilidad de no ser pobre</i>	<i>Ingreso per cápita en pesos constantes (deflactado)</i>	<i>Clima educativo del hogar*</i>
Uruguay corporativo	52,9	83,1	4 610,2	5,1
Uruguay vulnerable	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 propia basada en la ECH, 2001.*

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

Como puede observarse, Uruguay produce países con muy diversos niveles de bienestar, y estos niveles poseen una importante expresión etaria. En particular, se confirma la tesis ya probada de infantilización de la pobreza. El país con una media de edad de 22 años presenta más de un 50% de chances de que sus miembros sean pobres, alcanzando un ingreso per cápita de poco menos de 2500 pesos promedio. Pero, a diferencia de lo que podrían sugerir o podría haberse inferido de análisis anteriores, el país gris, o de mayor edad, presenta una posibilidad notoriamente mayor de ser pobre que un país más joven, con promedio de edad de poco menos de 37 años. El país mayor es también el país menos educado, lo cual es esperable por el avance que se produjo en la educación promedio de las personas. Pero, nuevamente, la edad no ordena en forma consistente los climas educativos. Los jefes y cónyuges más jóvenes y más pobres son los menos educados. La población que se encuentra en el país activo y crecientemente privado es a todas luces más educada que la del país vulnerable y que la del país corporativo.

Las fuentes de bienestar y de riesgo de estos tres países sociales son también notoriamente diferentes. Los primeros datos que marcan los perfiles diferenciales surgen de la relación de los miembros de los hogares con el mercado laboral y otras fuentes de ingreso. Alrededor de un 65% de los miembros del Uruguay privado son perceptores de algún tipo de ingresos; lo son un 70% de los del Uruguay corporativo y solo un 44% de los que integran el Uruguay vulnerable. Otro rasgo que discrimina claramente a estos tres países es lo que hemos denominado *desmercantilización* de las fuentes de ingreso.¹⁷ Se destaca en este sentido el Uruguay corporativo, en el que el 62% de los perceptores reciben sus ingresos del Estado, sea por la vía de jubilaciones, sea por la vía del empleo público. Esta tasa de desmercantilización es también alta en el Uruguay privado, aunque tal guarismo responde más a la proporción de empleos públicos que al componente jubilatorio. Finalmente, en el Uruguay vulnerable solo un 26% de los perceptores recibe sus ingresos del Estado en forma directa.

¹⁷ La tasa de desmercantilización surge de un numerador que incluye a todo perceptor que recibe ingresos del empleo público, de jubilaciones y de pensiones, divididos por un denominador que incluye a todos los perceptores de ingresos del hogar.

Cuadro 7. Fuentes de ingreso y vínculos con el mercado de empleo

	<i>Tasa de desempleo familiar (desocupados sobre activos)</i>	<i>Tasa de desmercantilización (miembros con ingreso del Estado sobre perceptores)</i>	<i>Tasa de protección laboral (miembros con derechos laborales sobre ocupados)</i>	<i>Tasa de informalidad (miembros cuentapropistas sin local sobre ocupados)</i>	<i>Tasa de perceptores (perceptores sobre personas en el hogar)</i>
Uruguay corporativo	0,146	0,63	0,50	0,11	0,757
Uruguay vulnerado	0,175	0,26	0,49	0,12	0,441
Uruguay privado	0,094	0,43	0,65	0,04	0,656
Total	0,142	0,43	0,54	0,09	0,605

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH, 2001.

Si bien la tasa de desmercantilización de los ingresos es menor en el Uruguay privado, su vínculo con la esfera privada del mercado laboral es el más robusto y protegido, lo que habla a las claras de su capacidad de acceder a los mejores empleos privados y también a los mejores empleos públicos. Su tasa familiar de desempleo es de 0,09% y el porcentaje de perceptores que poseen derechos jubilatorios y afiliación a DISSE es el más alto de todos los grupos. Asimismo, este país —privado, con aporte estatal y robusto vínculo con el mercado laboral de la esfera privada y pública— presenta muy baja informalidad, hecho que no se constata en los otros dos casos. En particular el Uruguay vulnerado aparece como un país donde el Estado no se hace presente en forma clara, ni para brindar ingresos, ni para proteger las fuentes de ingresos privados, ni para proteger a los generadores de ingresos. Si el Uruguay corporativo basa su estabilidad en el Estado como proveedor de ingresos y el Uruguay privado lo hace en una buena inserción en el mercado formal basada en empleo estatal y empleo privado protegido, el Uruguay vulnerado no cuenta con ninguna de estas garantías. Altas tasas de desempleo, bajos niveles de desmercantilización del empleo, alto informalismo y alta precariedad caracterizan a este país de padres jóvenes y multitud de niños.

Si es esta la configuración de vínculos con el mercado de empleo, es también claramente diferenciada la forma en que estos tres países, estos tres mundos sociales, acceden a bienes y servicios sociales. En lo que refiere a salud y educación, existe un país del pasado que adquiere la mayor parte de sus bienes y servicios a partir de la pertenencia a sistemas de solidaridad vertical amparados por el Estado o a sistemas de solidaridad horizontal como la educación pública. En cambio, existe otro país, el país crecientemente privado y privatizado, cuya base para el acceso a los servicios sociales se encuentra en buena medida en su capacidad de compra de dichos bienes y servicios en el mercado. Los indicadores de salud son elocuentes en este sentido. El 84% de los miembros de todas las edades del Uruguay privado poseen derechos mutuales, a través de DISSE o mediante la compra directa. Pero además de ello, casi un 63% posee servicio de emergencia médica móvil. En cambio, solo un 17% de los miembros del país vulnerado acceden a este servicio, y la mayoría de ellos (casi un 70%) posee exclusivamente el de salud pública. El acceso al sistema mutual descende a poco menos de la mitad en el Uruguay corporativo y, como vimos, es menor del 20% en el Uruguay privado.

Cuadro 8. Indicadores de acceso a prestaciones de salud

	<i>Compra o accede a emergencia médica móvil</i>	<i>Salud privada o mutual</i>
Uruguay corporativo	0,326	0,538
Uruguay vulnerable	0,174	0,330
Uruguay privado	0,621	0,840
Total	0,360	0,552

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH, 2001.

Podría argumentarse que esta medida de acceso a los servicios por la vía privada es un tanto engañosa, ya que Uruguay siempre ha sido un caso atípico en materia de salud, con un fuerte peso del componente mutual, el que se ha visto incrementado a partir de la creación de DISSE como derecho del trabajador formal. En este sentido el acceso al sistema mutual no sería otra cosa que la expresión del robusto vínculo de este país con el mercado laboral formal, aunque ello no explica el importante porcentaje de integrantes de este Uruguay que compra servicios de emergencia médica móvil, que en el 2001 —año de realización de la encuesta— eran esencialmente servicios adicionales que se adquirirían en el mercado. Pero tal vez lo que resulta más definitivo en este fresco de un Uruguay privado es la forma de acceso a los servicios educativos. Uruguay presenta una larga tradición de escuelas públicas y de alta matriculación pública. En el Uruguay que hemos denominado privado, un 41% de los niños de entre 4 y 17 años asiste a un establecimiento privado de enseñanza: un 45% en primaria y casi un 36% en secundaria.

Cuadro 9. Indicadores de acceso a la educación

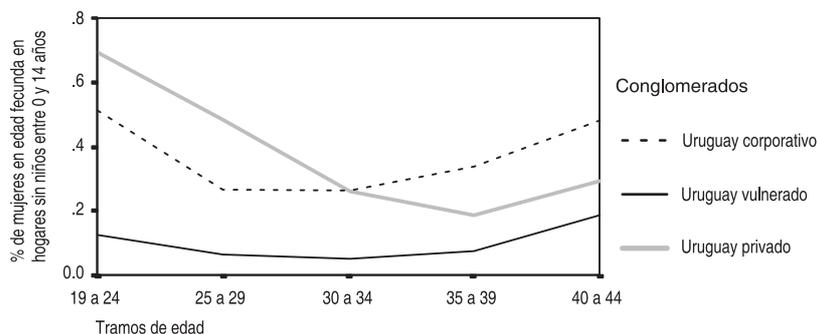
<i>Tasas de asistencia 4 a 11 años</i>	<i>No asistencia a estable- cimiento de enseñanza</i>	<i>Asiste a institución privada</i>
Uruguay corporativo	0,06	0,02
Uruguay vulnerable	0,06	0,01
Uruguay privado	0,02	0,45
Total	0,05	0,12
<i>Tasas de asistencia 12 a 17 años</i>	<i>No asistencia a estable- cimiento de enseñanza</i>	<i>Asiste a institución privada</i>
Uruguay corporativo	0,26	0,05
Uruguay vulnerable	0,16	0,04
Uruguay privado	0,02	0,36
Total	0,13	0,13

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH, 2001.

Los diferentes mundos sociales del Uruguay se manifiestan no solo en sus protecciones de ingreso y trabajo y en cómo se accede a bienes y servicios. También se diferencian en sus comportamientos reproductivos y en los comportamientos que en materia de emancipación y autonomización de sus hogares de origen presentan sus jóvenes. En otras palabras, estos países aportan en forma diferencial a la reproducción biológica y a la renovación generacional del país. En este sentido resulta claro que es el Uruguay vulnerable el que carga con la reproducción biológica del país. Las mujeres de este agrupamiento en edad fecunda postergan poco el inicio de la reproducción y tienden a tener un número de

hijos muy superior a los otros mundos sociales del Uruguay. En cambio, el Uruguay privado se reproduce pero lo hace con una marcada brecha temporal respecto al Uruguay vulnerado y con un promedio de hijos mucho menor. Como puede observarse en el siguiente gráfico, en tanto en el Uruguay privado casi el 70% de las mujeres en el tramo de 19 a 24 años se encuentran en hogares sin niños de entre 0 y 14 años, esta proporción se sitúa en el entorno del 10% en el Uruguay vulnerado.

Gráfico 2. Porcentaje de mujeres en edad de reproducción en hogares sin niños de 0 a 14 años, según pertenencia a conglomerado de análisis



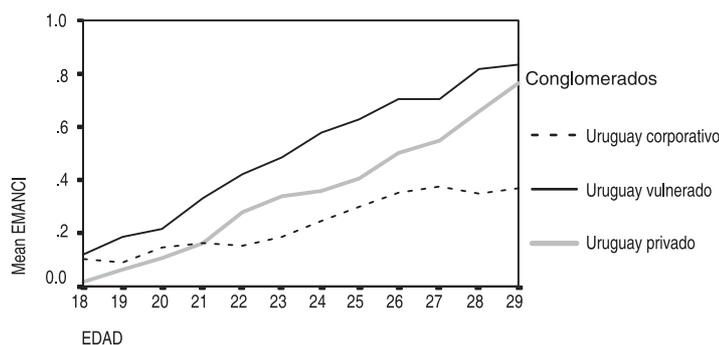
Fuente: Elaboración propia basada en la ECH, 2001.

La curva posterior de *fecundidad* para estos dos países muestra un efecto dilatado en la fecundidad del Uruguay privado, que arriba al tramo de 35 a 39 años con un porcentaje de personas o mujeres en hogares sin niños en el entorno del 20%. Como también puede observarse, el punto de mayor presencia de niños en el hogar arriba con cierta anterioridad en los hogares del Uruguay vulnerado, entre los 30 y 34 años. Finalmente, el Uruguay corporativo presenta una verdadera *huelga de vientres* entre los 30 y los 39 años en casi un 40% de las mujeres. A lo largo de todo el ciclo fecundo de las mujeres, el porcentaje de las que viven en hogares con niños de entre 0 y 14 años nunca supera el 75%. Si bien los niños se hacen presentes a edades más tempranas de la mujer o del ciclo familiar en mayor medida que en el Uruguay privado, la curva de *fecundidad* tiende a estabilizarse entre los 25 y los 39 años, en tanto la del Uruguay privado muestra un notorio incremento de niños en los hogares. Estamos entonces en presencia de una temprana carga reproductiva en el Uruguay vulnerado, una tardía y controlada pauta reproductiva en el Uruguay privado, y una muy baja fecundidad, cuando no *huelga de vientres*, en buena parte del Uruguay corporativo.

Estas pautas reproductivas y de carga biológica de los hogares espejan en forma cabal las pautas emancipatorias en los tres mundos sociales del Uruguay. En tanto los jóvenes y jóvenes adultos del Uruguay vulnerado inician su emancipación del hogar de origen en forma temprana, los del Uruguay privado lo hacen en forma más dilatada. Por su parte, si la *huelga de vientres* era el apelativo que mejor caracterizaba al menos a una parte importante del Uruguay corporativo, *huelga emancipatoria* es el otro calificativo que le sienta adecuadamente. En tanto el Uruguay vulnerado ha emancipado a un 80% de sus jóvenes de 29 años y ya había emancipado a casi el 40% a los 22 años, y el Uruguay privado lo ha hecho en un poco más del 70% a los 29 años y poco más de 20% a los 22 años, el Uruguay

corporativo ha estabilizado su emancipación entre los 26 y los 29 años en el entorno del 40%, en tanto a los 22 años presenta menos del 15% de sus jóvenes emancipados.

Gráfico 3. Porcentaje promedio de jóvenes entre 18 y 29 años que se emancipan, según conglomerado de análisis



Fuente: Elaboración propia basada en la ECH, 2001.

¿Por qué son tan claras estas pautas diferenciales de reproducción y emancipación a la vida adulta en estos tres grupos? La razón fundamental que explica tanto la huelga emancipatoria como la huelga de vientres del Uruguay corporativo descansa en la adaptación a un contexto crecientemente adverso de quienes se apoyaban en el Estado como proveedor y protector, y el igualmente adverso contexto del mercado laboral para iniciar la vida adulta. En parte dicha adversidad viene dada por las regulaciones y el peso del fisco, que inhibe la aparición de mercados laborales generacionalmente desbloqueados. Parte de quienes se benefician de dicha protección y regulación es el propio Uruguay corporativo, aunque otra parte importante es el Uruguay privado, que recibe importantes recursos del Estado, especialmente en la forma de buenos empleos, pero compra bienes y servicios en el sector privado.

El Uruguay privado se destaca precisamente por una controlada y dilatada fecundidad y emancipación. Comprar servicios en el mercado es caro en Uruguay, y estos hogares tienden a adaptarse a la necesidad de mayores ingresos incorporando masivamente un segundo perceptor activo, el o la cónyuge. Ello implica postergar y controlar la fecundidad. Cuando esta ruta es exitosa, la emancipación de la descendencia será posible y también exitosa, aunque dilatada en el tiempo, para agregar credenciales educativas e insertarse en un mercado laboral exigente y bloqueado generacionalmente.

Finalmente, el Uruguay vulnerado presenta las mayores dificultades interpretativas desde principios simples, y por momentos simplistas de adaptación racional. ¿Por qué estos hogares presentan la más temprana fecundidad, la mayor fecundidad y la más temprana emancipación? La parte más fácil de la respuesta refiere a la emancipación. Estos son hogares con bajos recursos en general, y ello hace que no puedan cargar indefinidamente con los hijos, máxime cuando estos hijos tienen, en muchos casos, hijos en forma temprana. Esta realidad ayuda a explicar parte de la paradoja de los hogares extendidos. Estos predominan efectivamente en los hogares del Uruguay vulnerado, pero al mismo tiempo

estos hogares presentan a los jóvenes que se emancipan más temprano. ¿Cómo pueden predominar los hogares de tres generaciones en hogares de temprana emancipación? La respuesta se deriva con facilidad de comparar la curva de la fecundidad de los primeros gráficos con la curva de la emancipación de este último gráfico. Los jóvenes del Uruguay vulnerado en una proporción importante tienen hijos antes de emanciparse. Posiblemente la fecundidad es un disparador de la emancipación. Como la fecundidad es temprana, también lo es la emancipación. Ahora bien, resta entonces responder al porqué de la temprana y alta fecundidad de este Uruguay.

La primera respuesta, descalificadora de quienes deben lidiar con esta alta carga biológica, es la de irracionalidad y falta de planificación. Las razones profundas detrás de esta realidad, que posee atisbos de verdad, se encuentran en buena medida en la ausencia de horizontes de movilidad y de acceso a otros estatus adultos que no sean los de la maternidad. Es verdad que este argumento se da de bruces con los hallazgos de diversos estudios que muestran que mujeres de diferentes ámbitos sociales declaran un deseo de edad de maternidad y de número de hijos similar,¹⁸ así como una ideología con preferencias claras por modelos *institucionales* y aun *tradicionales* en buena parte de los sectores sociales (Peri, 2003).

En lo que hace a la fecundidad, el problema que muchas veces se soslaya es el de acceso a información y, más importante aún, a métodos anticonceptivos seguros y controlados por la mujer (en especial DIU y píldoras anticonceptivas). La ausencia de una política pública robusta de acceso a estos dispositivos contraceptivos puede estar en la base de la creciente polarización que estamos presenciando en la fecundidad. La caída de la fecundidad que se ha identificado recientemente para los últimos cuatro años bien puede responder a algunos intentos y acciones concretas del sistema de salud para abordar estos problemas.

En suma, mercado laboral, acceso a bienes y servicios, fecundidad y emancipación diferencian a tres países en forma bastante marcada, y lo hacen generando tres efectos negativos para el bienestar agregado de un Uruguay social que se pretenda integrado, sustentable y funcional al desarrollo económico. En primer lugar, el Uruguay vulnerado, que ha perdido vínculos con Estado y mercado, es el que carga con la reproducción biológica del país, lo hace a edades muy tempranas y coloca también en forma temprana a sus adolescentes y jóvenes a la intemperie —intemperie para la que no están preparados y a la que podrán aportar niveles modestos de productividad—. En segundo lugar, un Uruguay integrado pero atacado desde varios flancos se apoya en el Estado para mantener sus derechos y eventuales privilegios, pero estos tienden a fragilizarse con el tiempo. En este Uruguay el posicionamiento es esencialmente defensivo, procurando evitar riesgos, limitando inversiones vitales y apoyándose la familia en las rentas de la integración pasada o presente a sistemas de protección. Frente a la ausencia de oportunidades y a los altos costos que implica la compra de servicios de calidad en el mercado, este Uruguay se adapta mediante huelga de vientres y huelga emancipatoria, negando así al país el capital humano y social que tanto defiende. Finalmente, el Uruguay privado se reproduce poco y tarde, no enfrenta problemas de vulnerabilidad y pobreza, invierte fuertemente en capital

¹⁸ Es importante destacar que conceptualmente tal vez no es este el mejor indicador de planificación y voluntad planificadora. Es más adecuado intentar capturar la intensidad negativa del deseo, esto es, el grado en el cual las mujeres declaran y asumen comportamientos consistentes con no querer tener hijos antes de cierta edad y en limitar su número.

humano, pero lo hace en más de la mitad de sus hogares mediante la compra de servicios en el mercado, autoexiliándose de los bienes públicos, de manera de evitar que el deterioro de estos afecte negativamente sus chances o las de su descendencia.

5. Conclusiones

Al observar la realidad recién descrita surge como pregunta inmediata cuál ha sido el papel del Estado en enfrentar los nuevos riesgos sociales y esta modalidad partida de vivir y reproducir el bienestar que el Uruguay hoy presenta. El ajuste realizado por el Estado social uruguayo no ha dado buena cuenta de estos nuevos riesgos. La reforma se ha caracterizado por una suerte de corporativismo liberalizado que no ofrece las protecciones del corporativismo ni la eficiencia del liberalismo.

Sectorialmente, esto es particularmente claro en la reforma del sistema previsional, el cual en una primera etapa defiende los beneficios del viejo sistema y luego otorga institucionalmente la parte del león al mercado. Esta última es una reforma pensada para un país de empleos estables y salarios medios y altos, cuando en realidad una gran parte de la población activa se encuentra en empleos inestables y percibe ingresos medio-bajos o bajos. Pero es una reforma que además mantiene la normativa constitucional de indexación de las viejas jubilaciones (con un criterio único, con lo que reproduce en forma ampliada las desigualdades del sistema), lo cual, combinado con los costos de transición al nuevo sistema, deja sin margen fiscal al país para refundar un sistema de transferencias para las parejas jóvenes con hijos. La evolución del valor de las asignaciones familiares (Kaztman y Filgueira, 2001) y las dificultades para expandir su cobertura así lo atestiguan.

Las reformas recientes de las asignaciones familiares han reconocido este último problema y han logrado expandir la cobertura en forma importante. Ello ha implicado reconocer dos situaciones de riesgo que el viejo sistema no reconocía: el hogar monoparental de jefatura femenina y los trabajadores informales de muy baja renta. Pero resta ver cómo se enfrenta el problema del valor de las asignaciones y, por otra parte, discutir si estas deben constituirse en un potencial incentivo a la fecundidad en los sectores más pobres (ya que se da una asignación por niño). ¿No resultaría más simple y eficaz procurar avanzar hacia un modelo de única prestación no contributiva (esto es, sin requerir formalización laboral) a parejas jóvenes con hijos? ¿Debería tal modelo ser focalizado? Convengamos en que el análisis precedente, más allá de sus limitaciones, parece dejar algo en claro: uno de los problemas que presenta el país en materia de fecundidad no se restringe a los sectores del Uruguay vulnerado. En este claramente la fecundidad es más que la deseable, pero en el Uruguay privado y en el Uruguay corporativo es menos que la deseable. Las asignaciones familiares fueron pensadas originalmente como un incentivo a la fecundidad. ¿Queremos restringirlas a los sectores donde menos interesa incentivar la fecundidad?

No nos expandiremos sobre el área salud, que se trata detalladamente en este mismo volumen (véase el artículo de Pereira, Monteiro y Gelber en este número). Pero vale la pena resaltar la relativa negligencia con que se ha abordado el problema de la salud reproductiva de las mujeres, el control de la fecundidad temprana y la atención primaria al binomio madre-hijo para identificar otra asincronía entre estructura de riesgo y arquitectura de protección. Sintéticamente, puede afirmarse que la salud de la tercera edad se encuentra colectivizada, sea a partir de solidaridad vertical o a través de mecanismos de solidaridad general, pero no así la salud de madres y niños. Es cierto que existe tanto el sistema de cuidado materno-infantil de Asignaciones Familiares, de buena calidad, como los sistemas

de salud pública generales (sobredemandados y subfinanciados), pero se carece de una política integral de base pública de calidad y sin problemas de accesibilidad para niños y madres. ¿No sería razonable pensar en un sistema de salud que ofrezca un seguro no contributivo para nuevas madres y sus hijos, de tal manera de iniciar una reforma gradualista pero sustantiva de las prestaciones en salud? No se trata en este volumen el problema de la política de medicamentos, pero resulta claro que en la actualidad el sistema de subsidios de medicamentos no satisface criterios de equidad vertical ni horizontal. ¿Cómo podría definirse una canasta básica de medicamentos de sesgo claramente generacional y de salud reproductiva? ¿Son limitaciones ideológicas o trabas corporativas las que han inhibido que el país asuma una política de oferta gratuita de dispositivos intrauterinos a toda primigesta que así lo solicite o lo acepte una vez ofrecido? Finalmente, resulta claro que un modelo como DISSE tiende a tornarse ineficaz en un contexto de creciente inestabilidad y precariedad laboral. El proceso de desfonde del sistema mutual en los últimos años, junto con el incremento notorio de los usuarios del sistema de salud pública, atestiguan este creciente desacople entre la arquitectura de protección de la salud y los riesgos sociales, en este caso de elegibilidad, por la vía del empleo, de la población.

Finalmente, y tal como hemos señalado, educación y otras iniciativas educativas que caen fuera del sector propiamente dicho sí parecen reconocer la nueva estructura de riesgos (concentración de pobreza en la infancia, ingreso de la mujer al mercado laboral, cambio y fragilidad de los arreglos familiares). Los centros de atención integral a la infancia, las escuelas de tiempo completo y el esfuerzo de universalización de la educación inicial son acciones que van en la dirección correcta, aun cuando puedan debatirse los contenidos específicos en cada una de estas iniciativas y la calidad de su implementación. Por su parte, la educación media también parece reconocer, en su nuevo ciclo básico, el riesgo del abandono escolar y sus impactos ampliados sobre las oportunidades y rutas emancipatorias de los jóvenes del Uruguay vulnerado y del Uruguay corporativo.¹⁹ La extensión horaria, el esfuerzo edilicio y la disminución del uso de la repetición como instrumento de filtro al inicio del ciclo básico parecen haber contribuido a mejorar la matrícula y la retención. De hecho, entre el 2000 y el 2004-2005 puede afirmarse que se asiste a una verdadera revolución matricular en el ciclo básico, la cual se empieza a trasladar al bachillerato (*Panorama de la educación en Uruguay, 2005*). Resta ahora enfrentar el desafío de ajustar estructuras curriculares y culturas organizacionales plasmadas para educar a sectores medios y de elite, de tal manera que no se tornen expulsores de sectores de bajos recursos. Como norte general del sistema educativo, por los cometidos de calidad, equidad y eficiencia interna, la transformación debería apuntar a un nuevo pacto entre familia y escuela, y a un nuevo horizonte de las funciones de la escuela. Un nuevo modelo escolar de tiempo completo con dos ciclos (entre 4 y 7 años —preescolar a segundo— y entre 8 y 14 años, incorporando séptimo, octavo y noveno, como lo hicieron las escuelas rurales, o ciclo básico), debería al menos formar parte de una agenda a discutir.

Tal vez la reforma que mejor ilustra esta inadecuación del viejo edificio de *welfare* con la nueva estructura de riesgo es la del PANES y su antecesor y actual compañero ministerial,

¹⁹ Si bien se usa el verbo en presente (*parece*), la realidad actual sugiere que cabría usarlo en pasado. Al menos en lo referente a la educación media, las medidas anunciadas, más que orientadas a profundizar los aciertos del pasado y corregir sus errores, parecen estar orientadas a un deseo de retornar a un modelo de educación media concebido para las características de una proporción restringida de la población en edad liceal.



el Programa de Infancia y Familia. En este programa emergencial se plasman 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 —y, en tanto tal, una fotografía cabal— de las actuales fisuras del régimen de bienestar uruguayo. El problema es que el PANES está pensado como un remedio emergencial e Infamilia como modelo a término de alta focalización, para lo que es un problema estructural y general de la sociedad uruguaya. Por otra parte, el viejo sistema de bienestar cumple aún una serie de funciones y posee una cierta legitimidad que no deben ser desestimadas.

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. Reformar los cimientos es, claro está, más costoso, política, fiscal e institucionalmente. Las inversiones y los costos serán concentrados en el tiempo y en sectores que perderán privilegios y protecciones caducas pero percibidas como importantes, y dilatados y difusos en los beneficios que arrojarán a futuro. 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. 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.

Anexo. Comparaciones múltiples

Dunnett T3							
Dependent Variable	(I) Cluster Number of Case	(J) Cluster Number of Case	Mean Difference (I-J)	Std. Error	Sig.	95% Confidence Interval	
						Lower Bound	Upper Bound
EDAD	Uruguay corporativo	Uruguay vulnerado	30.27*	.20	.017	29.81	30.74
		Uruguay privado	16.59*	.21	.021	16.05	17.14
	Uruguay vulnerado	Uruguay corporativo	-30.27*	.20	.017	-30.74	-29.81
		Uruguay privado	-13.68*	.20	.016	-14.15	-13.21
	Uruguay privado	Uruguay corporativo	-16.59*	.21	.021	-17.14	-16.05
		Uruguay vulnerado	13.68*	.20	.016	13.21	14.15
Ingreso per cápita en \$ constantes (deflactado)	Uruguay corporativo	Uruguay vulnerado	2130.9286*	49.1023	.000	2061.0948	2200.7624
		Uruguay privado	-4592.4724*	51.6473	.000	-4746.0970	-4438.8478
	Uruguay vulnerado	Uruguay corporativo	-2130.9286*	49.1023	.000	-2200.7624	-2061.0948
		Uruguay privado	-6723.4010*	49.2039	.000	-6866.1370	-6580.6650
	Uruguay privado	Uruguay corporativo	4592.4724*	51.6473	.000	4438.8478	4746.0970
		Uruguay vulnerado	6723.4010*	49.2039	.000	6580.6650	6866.1370
Cantidad de personas (sin serv.doméstico)	Uruguay corporativo	Uruguay vulnerado	-2.10*	1.79E-02	.028	-2.14	-2.05
		Uruguay privado	-.39*	1.89E-02	.020	-.43	-.36
	Uruguay vulnerado	Uruguay corporativo	2.10*	1.79E-02	.028	2.05	2.14
		Uruguay privado	1.70*	1.80E-02	.025	1.66	1.75
	Uruguay privado	Uruguay corporativo	.39*	1.89E-02	.020	.36	.43
		Uruguay vulnerado	-1.70*	1.80E-02	.025	-1.75	-1.66
Huelga de vientres	Uruguay corporativo	Uruguay vulnerado	.4157*	5.588E-03	.000	.4010	.4304
		Uruguay privado	.1450*	6.012E-03	.000	.1278	.1621
	Uruguay vulnerado	Uruguay corporativo	-.4157*	5.588E-03	.000	-.4304	-.4010
		Uruguay privado	-.2707*	4.714E-03	.000	-.2824	-.2590
	Uruguay privado	Uruguay corporativo	-.1450*	6.012E-03	.000	-.1621	-.1278
		Uruguay vulnerado	.2707*	4.714E-03	.000	.2590	.2824
Tasa de perceptores	Uruguay corporativo	Uruguay vulnerado	.3159*	2.368E-03	.019	.3104	.3214
		Uruguay privado	.1009*	2.490E-03	.021	9.447E-02	.1073
	Uruguay vulnerado	Uruguay corporativo	-.3159*	2.368E-03	.019	-.3214	-.3104
		Uruguay privado	-.2151*	2.373E-03	.017	-.2207	-.2094
	Uruguay privado	Uruguay corporativo	-.1009*	2.490E-03	.021	-.1073	-.9.4467E-02
		Uruguay vulnerado	.2151*	2.373E-03	.017	.2094	.2207
Tasa de desempleo familiar (desocupados sobre activos)	Uruguay corporativo	Uruguay vulnerado	-2.8314E-02*	2.796E-03	.004	-3.5494E-02	-2.1134E-02
		Uruguay privado	5.199E-02*	2.960E-03	.000	4.496E-02	5.902E-02
	Uruguay vulnerado	Uruguay corporativo	2.831E-02*	2.796E-03	.004	2.113E-02	3.549E-02
		Uruguay privado	8.030E-02*	2.626E-03	.025	7.438E-02	8.622E-02
	Uruguay privado	Uruguay corporativo	-5.1988E-02*	2.960E-03	.000	-5.9017E-02	-4.4958E-02
		Uruguay vulnerado	-8.0302E-02*	2.626E-03	.025	-8.6223E-02	-7.4380E-02
Promedio personas con DISSE, con derecho jubilatorio y derecho o derecho aguinado dividido activos	Uruguay corporativo	Uruguay vulnerado	.1374*	3.088E-03	.000	.1293	.1455
		Uruguay privado	-8.6771E-02*	3.277E-03	.002	-9.5729E-02	-7.7813E-02
	Uruguay vulnerado	Uruguay corporativo	-.1374*	3.088E-03	.000	-.1455	-.1293
		Uruguay privado	-.2242*	2.912E-03	.011	-.2306	-.2177
	Uruguay privado	Uruguay corporativo	8.677E-02*	3.277E-03	.002	7.781E-02	9.573E-02
		Uruguay vulnerado	.2242*	2.912E-03	.011	.2177	.2306
EMANCIPACIÓN	Uruguay corporativo	Uruguay vulnerado	-.2452*	1.216E-02	.000	-.2727	-.2177
		Uruguay privado	-.1283*	1.271E-02	.000	-.1567	-.9.9867E-02
	Uruguay vulnerado	Uruguay corporativo	.2452*	1.216E-02	.000	.2177	.2727
		Uruguay privado	.1169*	1.082E-02	.001	9.024E-02	.1435
	Uruguay privado	Uruguay corporativo	.1283*	1.271E-02	.000	9.987E-02	.1567
		Uruguay vulnerado	-.1169*	1.082E-02	.001	-.1435	-9.0245E-02
Tipo de hogar	Uruguay corporativo	Uruguay vulnerado	-9.4203E-02*	5.848E-03	.016	-.1088	-7.9590E-02
		Uruguay privado	5.332E-02*	6.151E-03	.019	3.770E-02	6.893E-02
	Uruguay vulnerado	Uruguay corporativo	9.420E-02*	5.848E-03	.016	7.959E-02	.1088
		Uruguay privado	.1475*	5.860E-03	.023	.1344	.1606
	Uruguay privado	Uruguay corporativo	-5.3315E-02*	6.151E-03	.019	-6.8928E-02	-3.7703E-02
		Uruguay vulnerado	-.1475*	5.860E-03	.023	-.1606	-.1344
TIPO1	Uruguay corporativo	Uruguay vulnerado	.6595*	5.919E-03	.022	.6454	.6735
		Uruguay privado	.2114*	6.225E-03	.021	.1959	.2269
	Uruguay vulnerado	Uruguay corporativo	-.6595*	5.919E-03	.022	-.6735	-.6454
		Uruguay privado	-.4481*	5.931E-03	.022	-.4622	-.4339
	Uruguay privado	Uruguay corporativo	-.2114*	6.225E-03	.021	-.2269	-.1959
		Uruguay vulnerado	.4481*	5.931E-03	.022	.4339	.4622

* Las diferencias son significativas al 0.05.

Bibliografía

- BUCHELI, Marisa, y Magdalena FURTADO (2005): "Uruguay 1998-2002: la distribución del ingreso en la crisis", en *Revista de la CEPAL* n° 86, Santiago.
- (2000): *La contribución de las distintas fuentes de ingreso a la evolución de la desigualdad en el Uruguay urbano 1986-1997*, CEPAL, LC/MVD/R.183/h v 1.
- CABELLA, Wanda (1999): *La evolución del divorcio en Uruguay (1950-1995)*, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria, Documento de Trabajo n° 43.
- CEPAL (2003): *Panorama social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2006): *Panorama social de América Latina 2005*, Santiago de Chile: CEPAL.
- DA SILVEIRA, Pablo (1995): *La segunda reforma. Por qué necesitamos una enseñanza post-vareliana y cómo podemos ponerla en marcha*. Montevideo: CLAEH-Fundación Banco de Boston, 1995.
- DE ARMAS, Gustavo (2004): *Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema*, Montevideo: FESUR.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Nueva York: Oxford University Press.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta, Duncan GALLIE, Anton HEMERIJCK y John MYLES (2002): *Why We Need a New Welfare State*, Nueva York: Oxford.
- EVANS, Peter (1995): *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press, Selections.
- FERREIRA-COIMBRA, Natalia, y Álvaro FORTEZA (2004): *Protección social en el Uruguay: Financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2002*, Santiago de Chile: OIT.
- FILGUEIRA, Carlos (1998): *Sobre revoluciones ocultas. La familia en Uruguay*, Montevideo: CEPAL.
- FILGUEIRA, Carlos, y Andrés PERI (1992): *Transformaciones recientes de la familia uruguaya: cambios coyunturales y estructurales*, Santiago de Chile: CELADE, Documento de trabajo, serie A., n° 239.
- (2004): *América Latina: Los rostros de la pobreza y sus causas determinantes*, Santiago de Chile: CEPAL, serie Población y Desarrollo, n° 54.
- FILGUEIRA, Fernando, y Denisse GELBER (2005): *La informalidad en Uruguay: ¿Un mecanismo de adaptación del trabajo o del capital?*, Montevideo: IPES, Documento de trabajo, serie Monitor social del Uruguay, n° 5.
- FILGUEIRA, Fernando, y Jorge PAPADOPULOS (1997): "Putting Conservatism to Good Use? Long Crisis and Vetoed Alternative in Uruguay", en Douglas CHALMERS et al. eds.: *The New Politics of Inequality in Latin American: Rethinking Participation and Representation*. New York: Oxford University Press.
- FRANCO, Rolando (1996): "Los paradigmas de la política social en América Latina", en *Revista de la CEPAL* n° 58, Santiago.
- GALLIE, Duncan (2002): "The Quality of Working Life in Welfare Strategy", en Gøsta ESPING-ANDERSEN, Duncan GALLIE, Anton HEMERIJCK y John MYLES: *Why We Need a New Welfare State*, Nueva York: Oxford.
- HUBER, Evelyne, y John D. STEPHENS (2001): *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago: University of Chicago Press, Selections.
- (2004): *Combating Old and New Social Risks*, ponencia al 14th International Conference of Europeanists, Palmer House Hilton.
- KAZTMAN, Ruben, Gabriel CORBO, Fernando FILGUEIRA, Magdalena FURTADO, Denisse GELBER, Alejandro RETAMOSO, Federico RODRÍGUEZ (2003): *La ciudad fragmentada: mercado, territorio y marginalidad en Montevideo*, Princeton University, Working Paper Series.

- KAZTMAN, Ruben, Fernando FILGUEIRA, y Magdalena FURTADO (2000): "Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay", en *Revista de la CEPAL* n° 72, Santiago.
- KAZTMAN, Ruben, y Fernando FILGUEIRA (2001): *Panorama de la infancia y de la familia en Uruguay*, Montevideo: Universidad Católica, IPES.
- KILKEY, Majella, y Jonathan BRADSHAW (1999): "Lone Mothers, Economic Well-Being, and Policies", en Diane SAINSBURY (ed.): *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford: Oxford University Press.
- MIDAGLIA, C. (2000): *Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay*, Buenos Aires: CLACSO.
- (2005): "La izquierda y las políticas sociales", en *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004-2005*, Montevideo: Ediciones Banda Oriental-Instituto de Ciencia Política.
- MIGDAL, Joel S. (2001). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Nueva York: Cambridge University Press.
- MITCHELL, Timothy (1991): "The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics", en *American Political Science Review* 85, n° 1, pp. 77-96.
- PAREDES, Mariana (2003): "Los cambios en la familia en Uruguay: ¿Hacia una segunda transición demográfica?", en *Nuevas formas de Familia*, Montevideo: UdelaR-UNICEF.
- PERI, Andrés (2003): "Dimensiones ideológicas del cambio familiar", en *Nuevas formas de Familia*, Montevideo: UdelaR-UNICEF.
- PIERSON, Paul (1996): "The New Politics of the Welfare State", en *World Politics* 48, n° 2, pp. 143-179.
- (2001): *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- POLANYI, Karl (1944): *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon Press.
- PNUD (2000): *Desarrollo Humano en Uruguay 1999*, Montevideo: PNUD-CEPAL.
- (2002): *Desarrollo Humano en Uruguay 2001*, Montevideo: PNUD-CEPAL.
- PRZEWORSKI, Adam (2003): *States and Markets. A Primer in Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- RAGIN, Charles (2000): *Fuzzy-set Social Science*, Chicago, University of Chicago Press.
- SCHARPF, Fritz W., y Vivien A. SCHMIDT (eds.) (2000): *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- SPRUYT, Hendrik (1994): *The Sovereign State and Its Competitors*, Princeton: Princeton University Press.
- TERRA, Juan Pablo, y Mabel HOPENHAYM (1986): *La infancia en el Uruguay, 1973-1984. Efectos sociales de la recesión y las políticas de ajuste*, Montevideo: CLAEH-UNICEF, Ediciones de la Banda Oriental.
- TILLY, Charles (1990): *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*, Cambridge: Blackwell, pp. 1-37.
- (1998): *Durable Inequality*, Berkeley: University of California Press, pp. 1-40, 229-246.
- OFFE, Claus (1984): "Theses on the theory of the state", en John KEANE (ed.): *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge: MIT Press, pp. 119-129.
- ORLOFF, Ann Shola (1993): "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States", en *American Sociological Review* vol. 58, n° 3, pp. 303-328.
- VIGORITO, Andrea (1999): "Una distribución del ingreso estable. El caso de Uruguay 1986-1997", en *Revista de Economía del Banco Central del Uruguay*, vol. 6, n° 2.
- ZAFFARONI, Cecilia, Daniel ALONSO y Pablo MIERES: *Encuentros y desencuentros. Familias pobres y políticas sociales en el Uruguay*, Montevideo: CLAEH-UNICEF-Universidad Católica.

■ *Resumen*

En este artículo se argumenta que el viejo edificio del Estado social uruguayo que predominó hasta los años setenta era fragmentado en su estructura pero relativamente simple en los principios que lo estructuraban. La arquitectura de ese edificio estaba pensada para una estructura de riesgo de un determinado modelo 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. El crecimiento del desempleo y de la precariedad laboral y los profundos cambios en los arreglos familiares y en el rol de la mujer en la vida económica y social del país tornan a ese viejo edificio inadecuado para dar cuenta de los nuevos riesgos sociales y para moderar los niveles de desigualdad en Uruguay. El Estado social de hoy es producto de intentos parciales de adaptación a esta nueva realidad, pero su producto final es un edificio de tres pisos que refleja tres países que presentan formas diferentes de producir y reproducir sus vidas cotidianas. En efecto, a través de análisis de conglomerados de datos de la Encuesta Continua de Hogares este artículo muestra que existen tres países: un Uruguay vulnerable e infantilizado que ha perdido protecciones, oportunidades y garantías; un Uruguay de base estatal y corporativa, más envejecido, que actuando defensivamente defiende niveles de protección crecientemente fragilizados; y finalmente un Uruguay de ingresos medios-altos y altos, que elige cada vez más comprar sus servicios y protecciones en el mercado, exiliándose así de los bienes públicos. Se plantea la necesidad de refundar el Estado social uruguayo, pensando en una modalidad corte universal con prestaciones básicas en renta, salud y educación acotadas y de calidad homogénea.

Palabras clave: Estado benefactor, Uruguay, cambio social, sociedad industrial, conflicto social, transformación del Estado.

■ *Abstract*

In this article we argue that the old building of the Uruguayan Social State that was in place until the seventies was fragmented institutionally but simple in the principles that under grid its basic design. Its architecture was aimed at dealing with the type of social risk that is common in a society undergoing urbanization, industrialization, migrant settling and increased life expectancy. The individual model the system sought to protect was the male breadwinner with formal employment and through him his family and their future. Education provided on a universal basis completed this architecture of this welfare state as a means of social integration and social mobility. Unemployment growth, increased informality and loss of job stability, coupled with a profound transformation of family arrangements and the role of women on both the reproductive and productive arenas, undermine the old welfare building and its efficacy in dealing with new risks and moderating new and increased patterns of inequality. The Uruguayan social state of today is the product of partial attempts at adapting the old state to new constraints and requirements, but the final product looks like a three story building that reflects and reinforces the shape of three countries rather than one integrated polity and community. On the one hand there is a Uruguay that presents widespread poverty, large proportion of children, lack of quality services and protection. On the other a



different Uruguay, defensive, still integrated into protection systems but increasingly fragile, is an elder Uruguay, of low fertility and late youth emancipation. And finally there is a Uruguay that has better incomes and has opted out of public goods, buying services and protection in the market. This article ends arguing for the need to profoundly re-shape the blueprint of the Uruguayan Social State, and move to a basic universalistic provider of rent and educational and health services.

Key words: *Welfare state, Uruguay, social change, industrial society, industrial development, social conflict, modernization.*



Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.

Las claves generacionales de la integración y exclusión social: adolescencia y juventud en Uruguay y Chile en los albores del siglo XXI

por Fernando Filgueira, Ruben Kaztman y Federico Rodríguez

"Imaginar estrategias de esta naturaleza requiere siempre un tipo de conocimiento necesario para dirigir políticas focales. Pero, con la 'cuestión juvenil' se corre el riesgo de cometer falacias similares a las que se encuentran con frecuencia en el tema de la pobreza: la gravedad de las situaciones extremas posterga u oculta la complejidad de factores y la dinámica cíclica que conduce a tales situaciones. Alternativamente, se corre el riesgo también de transferir indebidamente una problemática crítica, específica, a otros sectores de la población para los cuales no es pertinente."

Carlos H. Filgueira, 1998.

Fernando Filgueira.

PhD en Sociología (Universidad de North-western). Coordinador académico del Programa IPES, Universidad Católica del Uruguay.

Ruben Kaztman. Máster en Sociología (Universidad de Berkeley). Fue director de la Oficina de la CEPAL (Montevideo) y oficial principal de la División de Desarrollo Social de la CEPAL (Santiago de Chile). Director del Programa IPES, Universidad Católica del Uruguay.

Federico Rodríguez.

Candidato a Máster en Políticas Públicas. Licenciado en Sociología (Universidad Católica del Uruguay). Investigador senior del Programa IPES, Universidad Católica del Uruguay.

Advertencia

Las ciencias sociales y en particular la sociología no brillan por ser ciencias predictivas. Piense el lector, a modo de ejemplo, qué nos respondería un sociólogo si le solicitáramos una predicción acerca del futuro social de uno de los países latinoamericanos. Tres estrategias podrían ser usadas en ese caso: análisis sincrónico de los países y conclusiones acerca de su futuro a partir de las relaciones que surgen del análisis comparado en un punto en el tiempo; seguimiento en el tiempo o análisis diacrónico de los países y proyección al futuro de las tendencias encontradas, o una combinación de análisis diacrónico y comparado. Las tres estrategias presentan diversos problemas lógicos que invalidan en muchos casos la inferencia predictiva, no porque las relaciones estadísticas que se encuentran en la base de la predicción sean erróneas, sino porque las inferencias causales que se realizan a partir de ellas presentan diferentes falacias lógicas (de nivel de agregación, de eslabonamiento temporal y de simetría de causalidad).¹

Ahora bien, imaginemos que, sobre la base de cierta información que le proporcionamos al analista sobre personas o grupos de personas, le solicitamos que prediga la situación de estas per-

¹ Para una excelente discusión de estos problemas véase Lieberman, 1987.

sonas en el presente y eventualmente en el futuro en otros aspectos. Una vez conocido el nivel educativo, el analista será bastante exacto al predecir, por ejemplo, el nivel de ingresos presente de los individuos, y será más débil —aunque más capaz que en el caso de los países— al predecir el futuro del individuo en materia de ingresos. Esto indica al menos dos cosas: cuando debe predecir a partir de la asociación de niveles de variables en el presente, la sociología es más exitosa que cuando debe hacerlo a partir de la asociación de tasas de variación en el tiempo, y también se desempeña mejor cuando debe predecir en el nivel individual que cuando debe hacerlo en el nivel agregado.

Volvamos entonces a la pregunta original: cuál será el futuro social, en materia de pobreza, de exclusión o de desigualdad, de los países latinoamericanos. El analista buscará otra estrategia: indicará que, en caso de producirse tal o cual tasa de crecimiento o de elegirse tal o cual modelo de desarrollo, este o aquel será el resultado más probable para el país A o B. La reducción a la variable predictiva económica vacía a la sociología de lógicas causales inherentes. ¿Existe alguna estrategia que permita abordar el problema predictivo superando estas deficiencias o reduccionismos? Creemos que la clave generacional, combinada con un modelo de análisis que observa tanto el nivel agregado (la estructura de oportunidades) como el nivel individual y familiar (los eslabonamientos y asociaciones de niveles de bienestar de los individuos en el ciclo vital —activos o capitales—) permite avanzar en este sentido. En otras palabras, si poseemos teorías adecuadas acerca de cómo se eslabonan en la vida de los individuos los niveles de bienestar, y si además poseemos teoría y evidencia acerca de cómo la estructura de oportunidades distribuye el bienestar en términos generacionales, estamos bien posicionados para enfrentar el desafío de análisis predictivos sobre el bienestar futuro de las naciones latinoamericanas. Dicho en forma más simple y también más analítica: si conocemos la distribución intergeneracional del bienestar, si podemos establecer proyecciones razonables acerca del cambio de las estructuras de oportunidades que determinan dicha distribución del bienestar, si a su vez podemos aproximar una *tasa de movilidad intrageneracional* y una *tasa de movilidad intergeneracional*, estamos entonces en condiciones, dada cierta información sobre el presente, de predecir —claro está, con un margen de error y sujeto a otros cambios o aspectos no considerados— cuál será en el futuro la distribución del bienestar y eventualmente el nivel de integración social de un país.

En este artículo nos proponemos iniciar el camino, aunque no, obviamente, completarlo. Más allá de los hallazgos e hipótesis concretos que sobre Chile y Uruguay se manejan en este trabajo, el otro cometido del documento y del ejercicio es mostrar la utilidad del abordaje aquí elegido para redefinir las imágenes presentes en materia social que se tienen sobre Chile y Uruguay, y mediante dicha redefinición repensar los posibles futuros sociales de estas naciones.

1. Introducción

Chile y Uruguay se destacan en el escenario latinoamericano por sus estadios avanzados en la transición demográfica, por su temprana industrialización y también por su relativamente temprana universalización de la cobertura urbana de prestaciones sociales. A lo largo de su historia, y en un escenario regional caracterizado por la deuda social, estos dos países exhibieron valores de esperanza de vida relativamente altos, baja mortalidad infantil e importantes logros educativos. Asimismo, durante los años noventa presentaron, en comparación con el resto de América Latina, mejorías claras en sus indicadores sociales básicos. Esas mejorías se reflejan, entre otras áreas, en las tendencias a la baja en la mortalidad infantil, la pobreza y las necesidades básicas insatisfechas.

Pese a estas similitudes, históricas y recientes, tanto del imaginario colectivo como de informes sobre estas sociedades surgen diferencias muy significativas. En efecto, a pesar de sus importantes niveles de desarrollo social y económico, Chile siempre fue descrito como una sociedad marcadamente estratificada. En algunos casos, a su estructura social se atribuyeron vestigios de exclusión propios de las naciones latinoamericanas del Pacífico, en las que los matices étnicos ordenan y estratifican hasta el punto de generar compartimientos estancos. En otros, se la describió como una sociedad de baja movilidad social, tanto intrageneracional como intergeneracional, con fuertes barreras culturales y simbólicas a la interacción entre los diferentes estratos. En contraste, durante buena parte del siglo XX Uruguay constituyó el caso desviado latinoamericano. Étnicamente homogénea, con el más alto nivel de urbanización de la región, con bajos niveles de desigualdad y pautas culturales que subrayan la pertenencia y los sentimientos de ciudadanía, a lo que se suman un temprano *welfare* de carácter universal y un sistema educativo públicamente homogeneizador, el pequeño país del sur ha sido denominado como una *sociedad de cercanías*: cercanías sociales, económicas, culturales y aun políticas.

Son estas imágenes disímiles las que este artículo procura cuestionar o, más exactamente, modificar, para lo cual argumentaremos y procuraremos explicar el giro social de estos dos países. Chile, que en los albores del siglo XXI incrementa su capacidad integradora, aun sobre bases sumamente desiguales. Uruguay, que conserva una sociedad de cercanías solamente en la población que se encuentra más cerca del final que del principio de la vida. Entre la población infantil, adolescente y joven, esa sociedad de cercanías parece haberse trizado, y el espejo arroja una realidad que, sin haberse fragmentado definitivamente, muestra signos claros de discontinuidad y aun de exclusión social, en segmentos importantes de los más jóvenes.

Chile persiste como sociedad estratificada y fuertemente desigual —de hecho, presenta el coeficiente de Gini más alto de la región luego de Brasil—. Sin embargo, pese a que mantiene barreras simbólicas a la interacción entre clases y estratos, el país parece avanzar hacia un modelo de sociedad fuertemente estratificada pero moderadamente integrada. Esto quiere decir que, tanto en sus pautas culturales como en su orientación y sus posibilidades de incorporación a los circuitos sociales principales, los chilenos son hoy más iguales que antes, aun cuando esos circuitos admitan un fuerte ordenamiento, no solo de nivel económico sino también de estatus social. Tal vez lo más importante sea que entre sus futuros adultos —esto es, sus adolescentes y jóvenes actuales— Chile presenta un escenario que, sin carecer de importantes desafíos, es ciertamente más alentador que el que presenta Uruguay.

Es cierto que una parte importante de la población uruguaya pertenece aún a la sociedad de cercanías a que se hizo referencia, y que todavía presenta niveles de desigualdad bajos en el contexto regional. También es cierto que sigue siendo una sociedad con baja tolerancia a la desigualdad. Sin embargo, en sus niños, adolescentes y jóvenes se atisba —y por momentos se manifiesta— una sociedad muy distinta a la imagen idealizada del pasado. Los problemas de empleo entre los jóvenes, un Estado social orientado a la tercera edad, y la presencia de una estructura familiar que en los sectores de menores ingresos combina los aspectos más problemáticos de la segunda transición demográfica sin haber solucionado los propios de la primera, empiezan a producir una generación partida entre los que estarán dentro y los que estarán fuera del sistema social, económico y normativo. Las usinas del bienestar de Chile y Uruguay parecen estar gestando sociedades que ya no permitirán arribar a los juicios que emergían del contraste de estos países en el pasado.

La evidencia primaria que da origen a nuestras preocupaciones es simple. En tanto Uruguay presenta la peor brecha intergeneracional de la pobreza en la región

(sobrerrepresentación de pobreza infantil y adolescente), Chile presentaba una brecha importante al inicio de los noventa, pero logró disminuirla a niveles moderados a finales de la década, período en el cual, en cambio, Uruguay la amplió.²

Las páginas que siguen procuran documentar y explicar las diferencias recién señaladas en las tendencias en materia de brecha intergeneracional en Uruguay y Chile. También buscan avanzar en la comprensión de las razones por las cuales las situaciones de riesgo social de los adolescentes uruguayos se traducen, más marcadamente que en el caso de sus pares chilenos, en comportamientos de riesgo.

Los elementos centrales para responder a los interrogantes planteados se despliegan en las cuatro partes siguientes.

La primera parte presenta al lector una síntesis del marco conceptual básico que orienta el análisis. Se trata del denominado enfoque AVEO, un abordaje de la vulnerabilidad social que observa la interrelación de los activos familiares e individuales con la estructura de oportunidades.³ Este modelo de análisis ve el problema de la vulnerabilidad a la pobreza y a la exclusión social como producto de la forma en que las estructuras de oportunidades del Estado, del mercado y de la comunidad distribuyen recursos de capital físico, humano y social, de cómo éstos se plasman en las familias, y cómo éstas los utilizan y transmiten a sus miembros —en nuestro caso, a los adolescentes.

En la segunda parte se examinan tres elementos claves en la explicación de las diferencias en materia de brecha generacional de pobreza planteadas en esta introducción. Nos referimos a las pautas de fecundidad, a la estructura y evolución del empleo, y a la estructura y evolución del gasto social. El análisis de estos tres elementos se orienta a mejorar nuestra comprensión de los modos en que el Estado, el mercado y las familias contribuyen a la estratificación generacional del bienestar.

En tercer lugar, se presentan al lector los cambios en la distribución de factores de riesgo sociofamiliar. Para ello se examina la evolución, a lo largo de la década, de la proporción de adolescentes en los diferentes quintiles de ingresos de los hogares, en los diferentes tipos de familia y en los diferentes climas educativos familiares. Este punto se cierra con el análisis de la evolución de los adolescentes que exhiben una superposición de factores de riesgo.

El último punto aborda el impacto de estas configuraciones familiares de riesgo sobre los comportamientos de riesgo de los adolescentes chilenos y uruguayos. Los resultados de análisis descriptivos en cuadros de triple entrada y de la aplicación de modelos de regresión abren el camino para la discusión del impacto del clima educativo, el ingreso y el tipo de familia sobre el abandono educativo y la desafiliación institucional (adolescentes que no estudian, no trabajan ni buscan trabajo).

² Ambos países finalizaban el siglo XX con cifras de pobreza parecidas, pero con trayectorias generacionales distintas. Uruguay inició la década del noventa con una pobreza general del 25% que descendió levemente al 23,1% en 1998, pero su pobreza adolescente prácticamente no se modificó: pasó del 35,9% al 35,1%. Para 1990, en cambio, Chile presentaba cifras del 38,6% de población pobre, las que al final del siglo se redujeron casi 17 puntos porcentuales, llegando a un 21,7%; pero la pobreza adolescente bajó aún más: del 48,7% al 28,2%. De este modo, habiendo partido de niveles significativamente más altos, ya en 1990 la brecha generacional era menor en Chile que en Uruguay (8,4% contra 11%), pero las diferencias entre esas brechas se hicieron aún mayores al final del siglo; en Chile era de tan solo 6,5%, mientras que en Uruguay se incrementó del 11 al 12%.

³ Los orígenes del enfoque AVEO se encuentran en el texto de Carlos Filgueira, 1999; la elaboración formalizada en sus primeras versiones pueden verse en Kaztman, Beccaria, F. Filgueira, Golbert y Kessler, 1999.

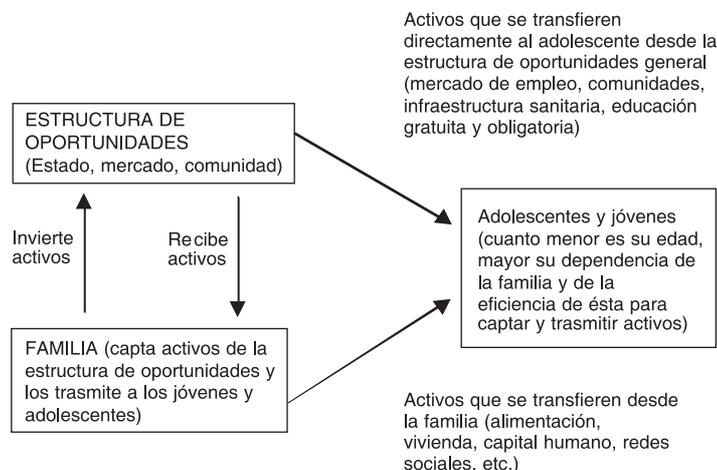
2. Un marco sintético para el análisis⁴

2.1. Familia, adolescencia y activos

Los hogares enfrentan sus desafíos cotidianos, asumen estrategias de mediano y largo plazo y defienden su bienestar haciendo uso de recursos materiales (capital físico), educativos y de trabajo (capital humano), así como de protecciones y apoyos basados en redes comunitarias y familiares (capital social). Estos capitales conforman sus portafolios de activos. La potencialidad de esos portafolios para mejorar o defender las condiciones de vida de los hogares depende de los retornos que cada sociedad ofrece a los capitales que lo conforman. A su vez, los retornos son definidos por cada una de las estructuras de oportunidades que, desde el mercado, el Estado o desde la sociedad civil, ofrecen vías para elevar el bienestar. Los activos que manejan los hogares pueden satisfacer o no los requerimientos de acceso a esas estructuras de oportunidades.

Adicionalmente, las características de las propias familias son relevantes en tanto indican la capacidad que tienen los adultos para transmitir sus activos a los niños, adolescentes y jóvenes, o para impedir que éstos incorporen pasivos. En suma, para enfrentar el análisis de la pobreza y la exclusión social de los adolescentes este artículo propone un enfoque que integra las nociones de *activos sociales*, *estructura de oportunidades* y *transmisión intergeneracional de activos*. Un esquema como el siguiente permite una mejor visualización de lo propuesto:

Figura 1. Flujo de activos entre los órdenes institucionales básicos de la sociedad, las familias y los adolescentes

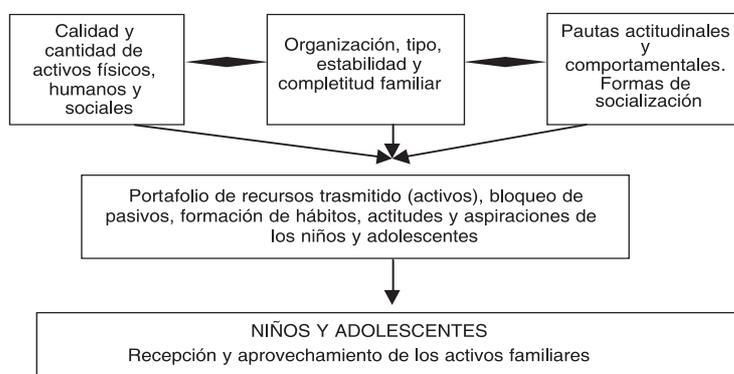


Fuente: Kaztman y Filgueira, 2001.

⁴ El marco para el análisis que se presenta a continuación sintetiza desarrollos conceptuales elaborados por Ruben Kaztman y Fernando Filgueira (2001), que fueron producidos desde el Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES) de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay, con el apoyo del Instituto Interamericano del Niño de la OEA.

Las situaciones de pobreza y exclusión social adolescente se caracterizan, precisamente, no sólo por una muy baja dotación de activos de las familias y logros débiles en el aprovechamiento de la estructura de oportunidades, sino también por una baja capacidad de la unidad familiar, tanto para transmitir a los adolescentes los pocos activos con que cuenta como para impedir que éstos incorporen pasivos.⁵ Ello contribuye a una alta incidencia de configuraciones tempranas de riesgo social para los adolescentes. La multidimensionalidad de las funciones familiares se grafica a continuación:

Figura 2. Características de la familia que determinan su contribución al desarrollo integral del niño y el adolescente



Fuente: Kaztman y Filgueira, 2001.

La mayoría de las familias pobres tienen la posibilidad de movilizar recursos de distinto tipo. Nos referimos a contactos con personas, a conocimientos y destrezas laborales específicos, o a valores y actitudes que suelen facilitar logros de mayor bienestar. Pero algunos aspectos de su organización —como la falta de uno de los cónyuges, la inestabilidad de la pareja o rigideces de la estructura familiar— afectan su capacidad para transmitir esos activos a los hijos o para impedir que éstos incorporen pasivos del medio ambiente extrafamiliar (adicciones, propensión al delito, bajas expectativas de logro, etcétera). Asimismo, hay modelos de relaciones de género y modelos de relaciones entre padres e hijos que los niños absorben a través de su experiencia cotidiana en el hogar y que se constituyen en pasivos más que activos. Por ejemplo, la escasa valoración de la educación como vía de movilidad, la ausencia de una ética o disciplina de trabajo, la falta de respeto a normas mínimas de convivencia, la presencia de una concepción tradicional de la mujer vinculada a las tareas domésticas, el recurso

⁵ Consideramos *pasivos* a todos aquellos hábitos de comportamiento y contenidos mentales que se transforman en obstáculos para la acumulación de activos.

a la violencia antes que a la persuasión para orientar los comportamientos de los hijos, así como actitudes de resignación y fatalismo con respecto a un destino subordinado. Todos estos contenidos mentales afectan negativamente no sólo la adquisición de activos por parte de la familia, sino también la transmisión de activos a los niños y las posibilidades de éstos de acumularlos.

Si bien es cierto que la formación de pasivos en los niños no se alimenta solo de la debilidad del clima educativo familiar ni es responsabilidad única de las configuraciones actitudinales de los adultos, también es cierto que los contenidos mentales que se transfieren de padres a hijos en las primeras etapas del ciclo de vida dejan un sello permanente en la estructuración de su personalidad. Esta caja negra de relaciones intrafamiliares y pautas actitudinales y comportamentales es una usina de historias de éxitos y fracasos en la potenciación de los recursos de niños y adolescentes.

Cada una de las etapas del ciclo vital de los niños plantea riesgos específicos a su bienestar presente y futuro. El nivel de vulnerabilidad en una etapa aumenta la probabilidad de riesgos en etapas posteriores. Cada una de las situaciones de riesgo opera como un eslabón en los mecanismos de la reproducción intergeneracional de la pobreza y de la exclusión social. En la primera infancia son centrales los riesgos de salud, que se reflejan tanto en los desenlaces trágicos de la mortalidad infantil, así como en diferentes indicadores de desnutrición y de insuficiencias en el desarrollo psicomotor. A su vez, las falencias en la salud física y mental debilitan las capacidades para aprovechar los servicios que se ofrecen en el nivel preescolar, sea porque esos servicios no se usan, porque se usan en forma irregular o por la falta de la maduración mental mínima necesaria para incorporar estructuras básicas de aprendizaje. El efecto acumulado de las situaciones de riesgo experimentadas en la primera infancia se traduce en bajos logros académicos en la escuela primaria y en mayores probabilidades de deserción y rezago o extraedad. Riesgos similares emergen en la formación secundaria, cuando comienza a observarse un desgranamiento importante entre aquellos adolescentes que han acumulado pasivos que les impiden continuar sus estudios.

3. Claves explicativas de la evolución de las brechas generacionales de bienestar en los noventa

3.1. La clave demográfica: maternidad pobre y fecundidad diferencial

La pobreza infantil y adolescente y su relación con la pobreza general son fuertemente determinadas por las diferencias entre los comportamientos reproductivos de las familias pobres y no pobres. En este sentido, Chile se encuentra en una situación de caída plena de la fecundidad, en tanto Uruguay presenta estabilidad de la fecundidad general y aumento de la fecundidad en los hogares pobres.

El siguiente análisis procura desagregar la contribución de diferentes factores a la pobreza infantil y adolescente. A modo de ejemplo, se toma la pobreza de los niños de entre 0 y 9 años y se propone la siguiente fórmula para su desagregación (siempre considerando sólo los hogares con niños de entre 0 y 9 años).

$$\text{Niños pobres} / \text{Niños totales} = (\text{Niños pobres} / \text{Hogares pobres}) \times (\text{Hogares pobres} / \text{Hogares totales}) \times (\text{Hogares totales} / \text{Niños totales})$$

**Cuadro 1. Estructura poblacional de la pobreza infantil (0 a 9 años)
1990-1999. Chile y Uruguay urbanos**

	Chile urbano		Uruguay urbano	
	1990	1998	1991	1999
Hogares pobres / hogares totales	0,472	0,272	0,363	0,338
Niños pobres / niños totales	0,524	0,311	0,424	0,422
Niños pobres / hogares pobres	1,773	1,721	1,870	2,004
Niños totales / hogares totales	1,597	1,501	1,602	1,602

Fuente: Elaboración propia basada en encuestas del INE en Uruguay y Encuestas CASEN en Chile.

Asumiendo que los niños por hogar representan hijos y los hogares representan madres, esta forma de presentación de los datos permite analizar cómo contribuyen a la pobreza infantil la fecundidad de los sectores pobres y el total de mujeres madres en situación de pobreza. También permite comparar la fecundidad diferencial de los estratos pobres y no pobres.

Si bien este ejercicio constituye sólo una primera aproximación, la evidencia que arroja es sumamente consistente y útil para entender el comportamiento diferencial de la pobreza en niños y adolescentes en Chile y Uruguay. Como se observa, el estancamiento de la pobreza infantil en Uruguay no refleja un igual número de hogares pobres. De hecho, en el Uruguay urbano estos hogares disminuyeron en 3 puntos porcentuales, en tanto la pobreza infantil se mantuvo estable (se redujo, en rigor en sólo 0,02%).

La explicación reside en que el número de niños pobres por hogar pasó de 1,87 a 2,00, en tanto la relación entre niños totales y hogares totales no varió (lo que señala un aumento de la proporción de niños pobres sobre niños totales). Por su parte, el importante descenso que registró la población pobre en Chile responde tanto a la disminución de hogares pobres como a una leve disminución de los niños pobres por hogar pobre. Ello implica que el descenso de la fecundidad de los hogares que eran pobres en 1990 tiene que haber sido mucho más marcado aún.

Y ello por una simple razón. Considérese que los hogares pobres (o vientres pobres, dados nuestros supuestos) cayeron de 47% a 27% entre 1990 y 1998 en Chile. Numerosas investigaciones han constatado que cuanto más pobre es el hogar, mayor es el número de hijos, y que cuanto mayor es el número de hijos, más difícil resulta superar las situaciones de pobreza. En consecuencia, los hogares que entre 1990 y 1998 permanecieron en situación de pobreza deberían tener las más altas tasas de fecundidad. A pesar de ello, los niños por hogar pobre en 1998 eran menos que en 1990. En otras palabras, el 27% de los hogares chilenos que permanecían en la pobreza en 1998 presentaban en ese año niveles de fecundidad inferiores al 47% de los que en 1990 se encontraban por debajo de la línea de pobreza. Esto indica que, en abierto contraste con el incremento observado en los hogares pobres uruguayos, en los sectores de menores ingresos de Chile se produjo una caída importante de la fecundidad.

3.2. La clave del empleo

Una de las diferencias más importantes que exhiben estos dos países en los noventa es su comportamiento en materia de empleo. A partir de 1994, Uruguay presenta un incremento marcado del desempleo urbano, que se concentra en las poblaciones más jóvenes y en los sectores menos educados. Chile, por su parte, muestra una preocupante elevación de esas tasas sólo a fines de la década, luego de exhibir altas tasas de empleo en el contexto de las crecientes tasas de actividad que se registraron entre 1990 y 1998.

El empleo constituye ciertamente uno de los problemas centrales de las economías latinoamericanas de fines del siglo XX e inicios del XXI. La concentración del desempleo en la población más joven es una señal sumamente negativa para sus expectativas de inserción social. Más aún, las altas tasas de desempleo de las mujeres adolescentes y jóvenes que ya han abandonado el sistema educativo son resultado y causa a la vez de las altas tasas de embarazo adolescente, comportamiento que desempeña un papel crucial en la activación del círculo vicioso de la reproducción intergeneracional de la pobreza y la exclusión. Tanto Chile como Uruguay presentan en este sentido desafíos nada menores. Sin embargo, tanto las menores tasas de desempleo adolescente y joven como la mayor presencia de estos grupos etarios en el sistema educativo colocan a Chile en una situación bastante más favorable que la de Uruguay, tanto en la población masculina como femenina.

Cuadro 2. Tasas de desempleo masculino por grupos de edad. Chile-Uruguay. 1990-2000

Tramo de edad	Chile		Uruguay	
	1990	2000	1990	2000
15-24	17,0	21,8	22,2	27,2
25-34	7,5	9,6	6,0	8,7
35-44	4,8	7,3	2,5	5,1
45 y más	5,6	7,6	3,0	5,6
Total	8,1	9,9	7,3	10,8

Fuente: CEPAL, 2002.

Las mayores tasas de desempleo juvenil masculino en Uruguay se pueden verificar aun en 1990, cuando las tasas de desempleo generales eran inferiores a las de Chile. Pero lo interesante de la comparación es que en el año 2000, cuando el desempleo masculino total uruguayo era mayor que el chileno, las diferencias entre ambos países se explican estrictamente por la población joven. Esto es, en la población masculina de más de 25 años las tasas de desempleo en Uruguay seguían siendo inferiores a las de Chile.

Cuadro 3. Tasas de desempleo femenino por grupos de edad. Chile-Uruguay. 1990-2000

Tramo de edad	Chile		Uruguay	
	1990	2000	1990	2000
15-24	19,1	23,7	27,5	35,2
25-34	9,8	12,5	11,0	16,3
35-44	5,8	8,9	6,4	12,5
45 y más	4,7	7,1	4,4	9,6
Total	9,7	11,6	11,1	17,0

Fuente: CEPAL, 2002.

No pasa lo mismo con el desempleo femenino, en el cual, con la sola excepción de las mayores de 45 años en 1990, las tasas uruguayas son superiores a las chilenas en todos los tramos de edad.

Es posible que gran parte de las diferencias en las tasas de desempleo juvenil masculino y femenino entre Chile y Uruguay se puedan explicar por las diferencias en las respectivas tasas de actividad. Pero esa explicación, por un lado, desplaza el interrogante a una fase

anterior —¿por qué la oferta de trabajo juvenil es mayor en Uruguay que en Chile?— y, por otro, no afecta el hecho central de que los jóvenes uruguayos que quieren trabajar se encuentran con un mercado de trabajo apreciablemente más cerrado que sus pares chilenos.

3.3. La clave del gasto social: el desbalance entre la inversión en capital humano y el gasto previsional para la tercera edad

El impacto generacional del gasto social merece ser analizado a la luz de los diversos sectores que componen dicho gasto. En la edición del año 2000-2001 del *Panorama social* (CEPAL, 2001: 116), la CEPAL dedica un capítulo entero al análisis del aporte que realiza cada uno de los sectores a la reducción de la brecha de desigualdad general en la región. Cuando se analiza la proporción del gasto que reciben los hogares de cada uno de los quintiles de ingreso, se observa que los sectores más progresivos han sido la educación primaria y secundaria, la salud y nutrición y, más rezagado, el gasto en vivienda y servicios básicos, al tiempo que la seguridad social —conjuntamente con la educación terciaria— ha demostrado ser el gasto menos progresivo de los que componen el total del gasto social. En su conjunto, el gasto social se presenta como altamente progresivo, sobre todo si se le excluye la seguridad social.

Durante los años noventa el aumento del gasto social tuvo un efecto redistributivo relativamente mayor en los países de ingreso por habitante más bajo, debido al marcado incremento del gasto público en educación y salud. En los países de más alto ingreso por habitante, en cambio, el impacto redistributivo fue menor debido a que cerca de 50% del aumento del gasto público social correspondió a la seguridad social, su componente menos progresivo.

Si bien la CEPAL no realiza un análisis del impacto generacional del gasto social, no es aventurado afirmar que, si los hogares jóvenes están desproporcionadamente representados en la pobreza, en el desempleo y, en general, en los estratos con menores ingresos, el gasto social progresivo los beneficiará en mayor medida que el gasto social neutro o regresivo. Por ello, una forma aproximada de medir los esfuerzos del gasto en términos de balance o desbalance generacional es a través de la comparación entre los gastos en salud y educación y aquellos que se realizan en seguridad social.

Los países del Cono Sur exhiben en general un importante gasto en materia de seguridad social y, en términos comparativos, una menor inversión relativa en las áreas de educación, salud, saneamiento y vivienda. Ello responde a las demandas propias de una población más envejecida que la del resto de la región y a una alta cobertura en seguridad social. En orden de magnitud esta realidad es muy marcada en Uruguay, no así en Chile, cuyos perfiles de gasto social son notoriamente más balanceados. Ahora bien, en la medida en que la población de mayor edad en estos países es heredera de modelos de integración social relativamente exitosos y que, como se ha mostrado en este trabajo, la reproducción biológica de los hogares se va concentrando en los estratos más pobres, esta estructura del gasto se vuelve más y más regresiva. Ya en 1991 es posible constatar en estos países una relativa concentración del gasto en seguridad social, en desmedro del gasto en otras áreas.⁶

⁶ Algunos otros países de la región muestran distribuciones sectoriales del gasto social mucho más balanceadas. Por ejemplo, el gasto en seguridad social en Costa Rica en 1997 era inferior al de educación y al de salud. En Panamá era también inferior al de salud, aunque algo más elevado que el de educación. Véase CEPAL, 1999.

**Cuadro 4. Distribución sectorial del gasto social en 1991 y 1997.
Chile y Uruguay (en dólares reales per cápita de 1997)**

Sector	Chile			Uruguay		
	1991	1997	Crecimiento	1991	1997	Crecimiento
Seguridad social	242	342	141,3	617	931	150,9
Salud y nutrición	72	128	177,8	161	224	139,1
Educación	89	167	187,6	135	185	137,1

Fuente: CEPAL, 1999.

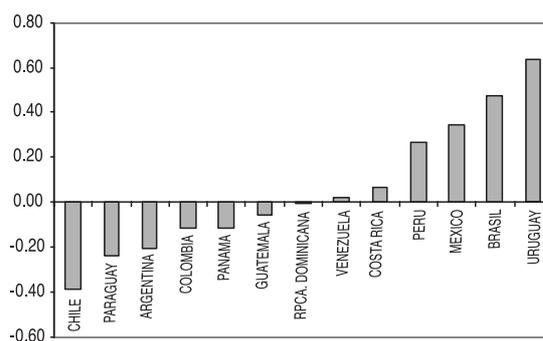
Es interesante observar que, mientras en Chile la relación entre gastos en seguridad social y gastos en educación pasó de 2,72 en 1991 a 2,04 en 1997, en Uruguay esa relación se elevó de 4,57 a 5,03 en el mismo período. Otra forma de apreciar este fenómeno es constatando que, por cada 100 dólares gastados en seguridad social, Uruguay gastó en educación y salud 48 dólares en 1991 y 44 dólares en 1997, mientras que Chile gastó 66,5 dólares en 1991 y 86,3 dólares en 1997.

Esto es, en los últimos años la situación de desbalance generacional se agravó en Uruguay y mejoró en Chile. En otras palabras, mientras Uruguay incrementó su desbalance generacional en materia de gasto social, Chile lo reorientó hacia las áreas que más favorecen a los hogares jóvenes.

Otra manera de observar la corrección etaria del gasto social en Chile en contraste con la profundización del desbalance generacional del gasto en Uruguay surge del siguiente gráfico. En él se aprecia la evolución de los ratios entre el gasto en seguridad social y el gasto en educación y salud.

Resulta ilustrativo observar la evidencia para toda la región, ya que ello permite constatar que Chile y Uruguay se ubican en las antípodas en lo que hace a la reestructuración del gasto social. Chile incrementa notoriamente la participación del gasto tradicionalmente orientado a infancia y adolescencia (educación y salud), en tanto Uruguay incrementa el gasto orientado a la tercera edad (seguridad social).

Gráfico 1. Variación de la ratio seguridad social / educación y salud entre 1990-91 y 1998-99



Fuente: CEPAL, 2001.

4. Distribución y configuración familiar de activos: ingreso, educación y capital familiar

Las situaciones de riesgo a las que están expuestos los adolescentes dependen en gran medida del portafolio de activos de sus familias. Los ingresos de éstas afectan ciertamente las chances de su integración futura, pero la investigación ha demostrado que hay por lo menos otros dos factores que predicen ese nivel de exposición al riesgo: el clima educativo familiar y los tipos de familia en que viven y crecen los adolescentes y jóvenes.

Las preguntas básicas que nos formulamos alrededor de este punto son dos: cuáles son las características de los hogares chilenos y uruguayos que tienen adolescentes de entre 12 y 17 años y qué cambios experimentaron durante la década de los noventa. Para responderlas se considerarán tres dimensiones. La primera, que toma el ingreso como un *proxy* del capital físico del hogar, ubica a los adolescentes según el quintil de ingresos per cápita de sus hogares. La segunda se refiere al capital humano del hogar y considera el promedio de años de estudio del padre y de la madre (en el caso de familias monoparentales, sólo del padre o madre presente). La tercera se detiene en el grado en el cual las familias con adolescentes presentan estructuras más formales (biparentales y en unión legal) o más informales (monoparentales y biparentales pero en unión libre).

En forma sucinta, los principales resultados para el período 1990 a 1999 muestran que los hogares con adolescentes en los dos países se ubican desproporcionadamente en los quintiles de más bajos ingresos, que mejoraron el capital educativo del hogar y que la organización de la familia se hizo más precaria.

Dentro de esa pauta general, Uruguay tuvo el peor desempeño. El porcentaje de hogares con adolescentes en el primer quintil pasó del 34,2% al 39,5%. Chile, en cambio, sólo registra un ligero empobrecimiento del 1%. No sorprende que Uruguay, cuyos adolescentes se concentraban fuertemente en el primer quintil debido a los diferenciales de fecundidad entre estratos, y donde los logros económicos no fueron tan destacados como en Chile, registre el mayor incremento relativo de los hogares con adolescentes en situación de pobreza. Cuando se examinan en términos de sustentabilidad del desarrollo social y económico, los datos anteriores constatan la reducción de la proporción de futuros jóvenes y adultos que transitan su adolescencia en situación de relativo privilegio en la estructura de estratificación general de la sociedad.

Cuadro 5. Distribución de los hogares con adolescentes de entre 12 y 17 años, según quintiles de ingreso per cápita del total de los hogares. Chile y Uruguay (1990-1999/8)

Quintiles	Uruguay 1991	Uruguay 1999	Chile 1990	Chile 1998
Quintil 1	34,2	39,5	26,6	27,5
Quintil 2	24,7	25,0	24,1	24,4
Quintil 3	18,2	16,9	20,8	19,0
Quintil 4	13,6	11,0	15,3	16,8
Quintil 5	9,2	7,6	13,1	12,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia basada en las Encuestas de Hogares en Uruguay y en la Encuesta CASEN para Chile.

Los dos países han experimentado procesos de larga data de crecimiento continuo de la escolarización. El cuadro siguiente, que registra cómo se ha traducido esa tendencia en el capital educativo del hogar, deja pocas dudas acerca de la mejoría que en este aspecto muestran ambos países a lo largo de la década. Chile manifiesta una pujante ampliación de su

cobertura educativa, que se refleja en la significativa reducción de los hogares con más bajo capital educativo y en el aumento de aquellos con niveles correspondientes a la enseñanza media y superior. La tendencia en Uruguay, si bien similar, presenta guarismos notoriamente más bajos. De hecho, mientras el porcentaje de adolescentes en hogares con 7 a 9 años de escolaridad promedio de sus adultos desciende marcadamente en Chile, lo que corresponde a un incremento de los dos tramos educativos superiores, en Uruguay permanece estable.

Cuadro 6. Distribución de los hogares urbanos con adolescentes de entre 12 y 17 años, según clima educativo del hogar. Chile y Uruguay (1990 y 1998/9)

Clima educativo ^a	Uruguay		Chile	
	1991	1999	1990	1998
Hasta 6 años	45,3	35,9	42,2	29,8
De 7 a 9 años	30,5	31,3	31,9	23,1
10 y más años	24,1	32,8	25,8	47,2
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia basada en las Encuestas de Hogares nacionales de los años respectivos.

^a Años de escolarización promedio del jefe del hogar y del/de la cónyuge.

Por último, cuando se observan las diferencias entre países con respecto al tipo de organización familiar, todo indica que Chile, además de avanzar con cierto rezago en la primera transición demográfica, también lo hace en la segunda transición. Los hogares monoparentales se mantienen prácticamente en el mismo valor a lo largo de la década y los formados en unión libre casi se duplican, pero partiendo de niveles bajos. A su vez, la proporción en 1990 de hogares típicos, con los miembros de la pareja casados, es más elevada que en Uruguay, con un incremento de la brecha entre ambos países en 1998. El temprano avance de las nuevas formas de conformación de la familia en Uruguay se manifiesta en muy altos niveles de monoparentalidad y unión libre al inicio de la década, y en un importante crecimiento, especialmente de la monoparentalidad, entre 1990 y 1998.

Cuadro 7. Distribución de las familias con adolescentes de entre 12 y 17 años según tipo. Chile y Uruguay (1990-1999)

Tipo de familia	Uruguay		Chile	
	1991	1999	1990	1998
Monoparental	19,2	23,0	20,4	19,8
Unión libre	9,1	11,2	05,8	10,6
Unión legal	71,6	65,8	73,4	69,6
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia basada en Encuestas de Hogares para Uruguay y Encuesta CASEN para Chile, en los años respectivos.

El examen de estos resultados sugiere que a lo largo del período estudiado las condiciones contextuales del hogar en el que crecen y se socializan los adolescentes experimentaron el tipo de deterioro que suele acompañar algunas de las tendencias principales de la segunda transición demográfica. No obstante, esta interpretación en términos de *deterioro* requiere cierta cautela. Como ya se ha señalado, no hay ninguna razón conceptual para asumir que los hogares unipersonales o los formados mediante unión consensual son necesariamente más precarios o inestables que los otros. Es cierto que la monoparentalidad está asociada a la jefatura femenina

y supone cargas adicionales sobre la mujer, pero este tipo de carencia puede ser compensada por otro tipo de mecanismos (por ejemplo, hogar extendido, transferencias económicas del ex esposo, dedicación y atención de éste a sus hijos a pesar de la separación, ayuda de familiares de fuera del hogar, ampliación de servicios públicos de protección integral a la infancia, etcétera). También es cierto que, pese a la precariedad formal del vínculo no legalizado, las uniones libres pueden ser sustantivamente tan estables como otro tipo de parejas.

La atribución de mayor precariedad a ambas configuraciones familiares proviene más bien de los resultados de los estudios empíricos y de las evidencias que surgen sobre todo del comportamiento de los estratos urbanos populares. Esos resultados sugieren diferencias entre los modelos de padre-madre y esposa-esposo según el sexo. Mientras que la gran mayoría de las mujeres perciben diferencias claras entre los roles de madre y esposa, esa percepción no sería tan frecuente entre los hombres. Ello hace más probable que el hombre se sienta menos comprometido con su prole que la mujer cuando el matrimonio se disuelve. Algunas hipótesis con respecto a la *irresponsabilidad* de los hombres en cuanto a la familia parten de este tipo de consideraciones. En este sentido, puede argumentarse que, precisamente en los estratos bajos y entre los sectores más vulnerables, los mecanismos legales de protección a la mujer ante la eventualidad de la separación o el divorcio resultan menos efectivos. Ello tiene que ver no solamente con la mayor incidencia de marginalidad y exclusión social en estos grupos, sino con las dificultades que encuentran los mecanismos legales de transferencia de recursos del padre a la familia para actuar efectivamente cuando predominan condiciones de informalidad y fuerte incertidumbre laboral.

El significado de todas las diferencias señaladas podría revestir mayor gravedad si las situaciones a las que hacen se combinaran en forma consistente, dado que, cuanto más consistentes sean las configuraciones familiares negativas (bajo clima educativo, precariedad familiar, bajos ingresos), más *dura* será la situación de riesgo y más probable su traducción en comportamientos de riesgo de los adolescentes en esos hogares. Al respecto es importante destacar que ya a inicios de la década Uruguay presentaba una superposición de riesgos mayor que la que exhibía Chile, con un mayor porcentaje de adolescentes en hogares que combinaban los peores valores en cada variable. Como se puede observar en el cuadro 8, esas diferencias se mantenían al finalizar el siglo XX.

Cuadro 8. Porcentaje de adolescentes de 12 a 17 años en familias monoparentales o biparentales en unión libre, por quintil de ingresos y clima educativo del hogar, sobre el total de familias con adolescentes de esa edad. Chile y Uruguay urbanos, circa 1999

<i>Quintil de ingresos per cápita del hogar</i>	<i>Clima educativo del hogar</i>	<i>Chile urbano</i>	<i>Uruguay urbano</i>
1	Hasta 6	3,8	9,0
	7 a 9	2,9	5,8
	10 y más	2,0	2,9
	Total	8,7	17,6
2	Hasta 6	2,1	3,1
	7 a 9	2,4	2,6
	10 y más	2,9	1,9
	Total	5,8	7,6
3 a 5	Hasta 6	3,0	2,1
	7 a 9	3,7	2,5
	10 y más	9,8	4,3
	Total	16,5	8,9

Fuente: Elaboración propia basada en Encuesta de Hogares para Uruguay y Encuesta CASEN para Chile.

En efecto, mientras un 6,7% de los adolescentes chilenos se encuentran en hogares que combinan clima educativo bajo (9 años o menos), ingresos bajos (primer quintil) y familias monoparentales o en unión libre, esa proporción asciende en Uruguay a más del doble (14,8%). De hecho, a lo largo de la década las diferencias entre Chile y Uruguay, especialmente en el quintil más pobre, tienden a incrementarse en el sentido de mayor riesgo para los adolescentes uruguayos.

El punto que sigue explora brevemente la significación del impacto de los portafolios de activos familiares que a los ingresos bajos y al bajo clima educativo suman las nuevas configuraciones familiares, sobre el incremento de la vulnerabilidad adolescente y la merma de sus posibilidades de adquisición de activos para una eventual emancipación exitosa.

5. Configuraciones familiares de riesgo y comportamiento de riesgo adolescente

Hemos constatado que las brechas de bienestar intergeneracional, medidas por las diferencias en la incidencia de la pobreza en distintos grupos etarios, presentan en Uruguay una evolución más negativa que en Chile. También hemos mostrado que estos dos países exhiben claras diferencias en cuanto a los comportamientos reproductivos de pobres y no pobres, al impacto de los cambios del mercado de trabajo sobre las posibilidades de incorporación de distintos grupos de edad, así como en la estructura y la evolución de sus gastos sociales. Finalmente, hemos visto que, en el caso uruguayo, a la situación de riesgo social derivada de una mayor proporción de adolescentes en los quintiles más pobres de ingresos se agrega un clima educativo promedio más bajo en sus hogares y una mayor precariedad en los arreglos familiares, en comparación con la situación en Chile.

Para terminar con la exposición de datos comparados, veamos cuál es el impacto en ambos países de las situaciones de riesgo antes descritas sobre un indicador importante de comportamientos de riesgo. Nos referimos al porcentaje de adolescentes que no estudian,

Cuadro 9. Porcentaje de adolescentes de 12 a 17 años que no estudian, no trabajan ni buscan empleo, según quintil de ingreso de sus hogares y clima educativo y tipo de constitución de sus familias. Chile y Uruguay urbanos, circa 1999

Quintil de ingresos del hogar	Clima educativo familiar (años de estudio)	Uruguay urbano 1999			Chile urbano 1998		
		Tipo de familia			Tipo de familia		
		Monoparental	Unión libre	Jefe y cónyuge casados	Monoparental	Unión libre	Jefe y cónyuge casados
1	Hasta 6	18,4	23,3	16,5	12,4	11,9	9,0
	De 7 a 9	19,8	19,4	11,4	15,8	10,2	2,3
	10 y más	12,5	14,6	6,1	4,9	13,9	0,5
2	Hasta 6	14,2	13,0	7,1	13,4	18,8	6,2
	De 7 a 9	4,7	20,1	3,3	4,4	17,5	4,5
	10 y más	4,3	14,5	3,6	5,5	3,5	1,8
3 a 5	Hasta 6	7,9	12,3	4,2	10,4	9,0	5,2
	De 7 a 9	1,8	16,3	1,8	3,2	9,4	1,6
	10 y más	3,8	00,0	1,5	2,4	5,5	0,8

Fuente: Elaboración propia basada en Encuestas de Hogares para Uruguay y Encuesta CASEN para Chile.

no trabajan ni buscan trabajo. Al reflejar situaciones de desafiación institucional de su esfera natural (la educativa) y de las esferas adultas (mercado laboral), este indicador permite captar comportamientos adolescentes que señalan desvinculaciones con las fuentes principales de adquisición de activos que resultan lo suficientemente importantes como para alertar sobre eventuales futuros de exclusión social. Los datos de alrededor de 1999 muestran que la proporción de adolescentes urbanos que presentaban este comportamiento de riesgo en Uruguay (9%) más que duplicaba la proporción encontrada en Chile (4,1%).

Como se desprende de la lectura del cuadro 9, en ambos países los adolescentes que presentan estos comportamientos se concentran en las situaciones familiares de mayor riesgo, y cualquiera de los indicadores de dichas situaciones de riesgo estratifica los niveles de desafiación institucional de los adolescentes. Cabe destacar algunos hallazgos

- a. Como ha sido señalado en estudios anteriores, los arreglos familiares que se asocian más fuertemente con el riesgo de desafiación institucional son aquellos en que los cónyuges se encuentran en unión libre y no los monoparentales (como muchos podían suponer). Ello sugiere que en los quintiles más pobres la unión libre denota efectivamente precariedad y, muy posiblemente, la presencia transitoria de hombres en hogares esencialmente monoparentales.
- b. Una segunda constatación es que, si bien el ingreso favorece la afiliación institucional de los adolescentes, el grado de protección que se le asocia es notoriamente menor que el que brinda el clima educativo del hogar.
- c. Pero el tercer resultado, y posiblemente el más significativo, es que las situaciones de riesgo asociadas con la pobreza (véanse los adolescentes en los hogares del primer quintil de ingresos) parecen tener en Uruguay un impacto mayor sobre la emergencia del tipo de comportamiento de riesgo que estamos considerando.

Aunque este modelo descriptivo permite avanzar notoriamente en términos de inferencias causales, la interpretación de sus resultados plantea problemas que deben considerarse. En primer lugar, no presenta la significación estadística de las diferencias encontradas. Segundo, el análisis explota sólo parcialmente la riqueza de información que proveen las variables de ingreso y educación. Esto es, cuando afirmamos que existen diferencias relevantes entre los tipos de familia en lo que hace a sus efectos sobre la desafiación institucional *controlando por nivel de ingreso*, en rigor sólo estamos controlando los efectos de grandes tramos de ingreso del hogar. No tomamos en cuenta, por ejemplo, que dentro del primer quintil de ingresos los hogares de tipo monoparental pueden estar sistemáticamente asociados con los hogares más pobres de ese grupo. Si ese fuera el caso, las diferencias observadas en los porcentajes de desafiación institucional entre hogares monoparentales y hogares con jefe y cónyuge casados, dentro del quintil 1, podrían deberse no ya a los tipos de familia sino a los efectos de la variación de los ingresos en este quintil y su asociación intraquintil con los tipos de familia. En definitiva, estaríamos ante una asociación espuria, que queda oculta cuando se explota sólo el nivel ordinal de la variable ingreso.

Los argumentos anteriores nos llevan a abordar un modelo de regresión que permita, por un lado, trabajar con medidas de intervalos y, por otro, establecer si los efectos de éstas resultan significativos bajo ciertas exigencias estadísticas. La variable dependiente es en este caso un indicador de vulnerabilidad menos radical que aquel que consideraríamos en los cuadros trivariados. En tanto el análisis anterior se centró en los adolescentes que no estudian, no trabajan ni buscan trabajo, en este modelo se tomó como variable dependiente a los que no asisten a establecimientos educativos formales. Si bien se trabajaron los mismos factores causales, salvo en el caso del tipo de familia (donde se usan dos

variables *dummy*), el nivel de medición adoptado para el tratamiento del ingreso y del clima educativo del hogar fue de intervalos.

Cuadro 10. Resultados de regresión máxima verosimilitud (*logit*). Coeficientes probabilísticos. Efecto del ingreso familiar, clima educativo del hogar y tipo de hogar sobre la asistencia de adolescentes entre 12 y 17 años al sistema educativo formal

	Uruguay, 1998	Chile, 1999
	Exp (B)	Exp (B)
Ingreso x 1000	0,782	0,963
Clima educativo	0,879	0,863
Monoparentalidad	1,601	1,389
Unión libre	2,095	1,845
Constante	0,786	0,326

Nota: Todos los coeficientes son significativos ($p < 0,01$). Un valor menor de 1 implica una disminución de las probabilidades de no asistir; un valor mayor de 1, un incremento de dichas posibilidades.

Fuente: Elaboración propia basada en Encuestas de Hogares para Uruguay y Encuesta CASEN para Chile.

Los resultados muestran que, tanto en el caso de Chile como en el de Uruguay, el clima educativo, el ingreso familiar y los tipos de familia poseen efectos significativos sobre la probabilidad de que los adolescentes asistan al sistema educativo formal.

El coeficiente Exp (B) de cada país establece las probabilidades adicionales que las variables generan sobre las chances de asistencia. Ello significa que una unidad adicional de la variable independiente genera un porcentaje x de menores o mayores chances de no asistir al sistema educativo. Una lectura inicial del coeficiente de ingreso indicaría que éste genera un efecto muy pequeño. Sin embargo, debe considerarse que estos no son coeficientes estandarizados. Por ejemplo, 1000 unidades más (considérese que el ingreso en Uruguay, por ejemplo, varía entre 100 y 60 000 aproximadamente, en tanto en Chile el rango es mucho mayor) generarían un incremento de la asistencia en términos probabilísticos del 22% más que las probabilidades promedio o constantes del modelo en Uruguay, y de poco menos del 4% en Chile (aunque, si se multiplica por 10 000 unidades, el incremento sería del 40%). Por su parte, tanto en Chile como en Uruguay un año más en el promedio educativo de los adultos del hogar incrementa las chances de asistencia entre un 12 y un 13%.

Sin embargo, los datos más interesantes que surgen de la comparación refieren a los tipos de familia. La unión libre más que duplica la probabilidad de no asistencia de los adolescentes al sistema educativo en Uruguay, mientras que en Chile esa probabilidad se incrementa en un 84%. Aunque en forma más moderada, algo similar ocurre con el efecto de los hogares monoparentales: los adolescentes uruguayos en estos hogares incrementan sus probabilidades de no asistencia en un 60%, en tanto sus pares chilenos lo hacen en un 39%.

Más allá de otras interpretaciones que puedan extraerse de los cuadros y de los análisis *logit* presentados, a esta altura resulta claro que los recursos materiales y educativos de las familias, sumados a su organización y capacidad de transmisión de activos, son fuentes sumamente significativas de los recursos y pasivos con que los adolescentes deberán enfrentar su futura emancipación. En los casos más críticos, conducirán a que ella se produzca en forma temprana y precaria, anticipando un futuro de exclusión social, pobreza y reproducción intergeneracional de esas situaciones. También resulta claro que entre Chile y Uruguay se manifiestan dos diferencias cuya consideración señala aspectos preocupantes de las tendencias en Uruguay. En primer lugar, y especialmente en los quintiles más po-

bres, los avances en el clima educativo del hogar parecen tener en Chile un efecto de prevención de comportamientos de riesgo adolescente mucho más claro que en el caso uruguayo. En segundo lugar, el impacto negativo de las configuraciones familiares no tradicionales también resulta mucho más marcado en el caso uruguayo que en el chileno.

La comparación arroja entonces un cuadro en el que, pese a la similitud de los indicadores de pobreza, Uruguay coloca una mayor proporción de adolescentes en situación de riesgo y traduce esas situaciones en comportamientos de riesgo en mucho mayor medida que Chile. Todo ello favorece la presencia de rutas de emancipación de adolescentes y jóvenes mucho más propensas a la generación de jóvenes adultos pobres y vulnerables a la exclusión social, con el consiguiente riesgo de reproducir esas situaciones en la generación siguiente.

5.1. Adolescencia, juventud y emancipación precaria: sexo, clase, clima educativo y edad como determinantes en una comparación de países

Los adolescentes de quienes hemos estado hablando deberán en algún momento de sus vidas finalizar sus estudios o abandonarlos, obtener remuneraciones a través del trabajo y eventualmente casarse o formar pareja.⁷

Cuadro 11. Adopción de roles adultos por ingresos y sexo. Chile y Uruguay, 1998

País	Edad	Cuartil de ingreso	Abandona estudios		Se emplea		Se casa o se une	
			Hom-bres	Muje-res	Hom-bres	Muje-res	Hom-bres	Muje-res
Uruguay	15 años	1	43,9	35,4	25,1	6,9	1,3	3,7
		2 y 3	9,2	8,1	11,3	4,6	—	3,1
	18 años	1	75,5	63,9	46,6	28,2	5,2	16,1
		2 y 3	55,4	46,8	53,2	26,5	1,1	14,7
Chile	15 años	1	18,3	17,1	4,2	3,9	—	2,7
		2 y 3	14,8	7,9	8,6	2,7	0,5	0,8
	18 años	1	48,9	49,2	25,1	7,5	6,5	14,5
		2 y 3	42,0	44,2	33,1	15,9	1,3	13,9

Fuente: C. Filgueira, F. Filgueira y Fuentes, 2001.

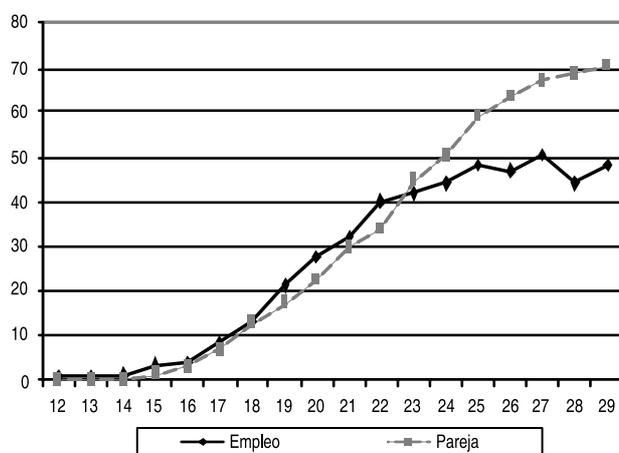
El primer dato que sorprende y preocupa es la altísima proporción de hombres y en menor medida mujeres adolescentes que han abandonado los estudios en el cuartil más pobre de ingresos en el Uruguay. A los 15 años, un 44% de los adolescentes hombres así lo han hecho y casi un 35% de sus pares mujeres. El descenso brusco, a niveles inferiores a los de Chile, que se produce al movernos a los dos cuartiles siguientes sugiere que Uruguay está desarrollando una brecha entre sus sectores más humildes y los sectores medios que amenaza con la exclusión de amplios segmentos de población y la consecuente profundización de procesos de fragmentación social. A su vez, el caso chileno confirma una vez más sus logros en retención, tanto para hombres como para mujeres.⁸

⁷ Véase Filgueira, C., 1998.

⁸ Cabe aclarar que no se consideran en este trabajo los aspectos de calidad educativa ni de su estratificación.

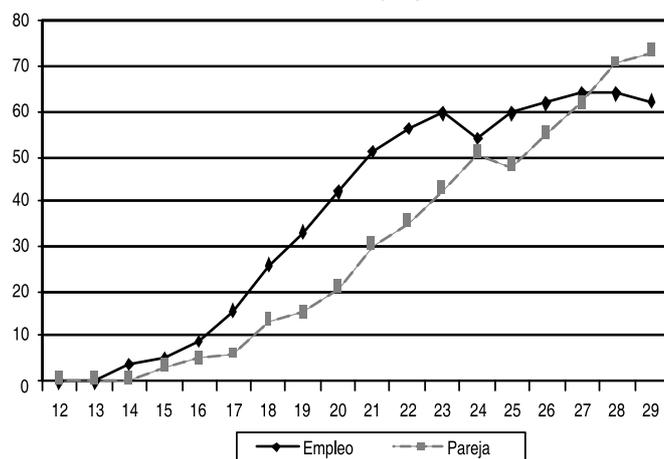
Cuando pasamos a los jóvenes de 18 años, se observa que Uruguay exhibe una muy baja capacidad de retención y una incorporación demasiado temprana al mercado laboral, aunque no en la formación de parejas. Por su parte, Chile presenta porcentajes de varones empleados a los 18 años marcadamente mayores que los de las mujeres de la misma edad, mientras que lo contrario ocurre en materia de matrimonio y unión, lo que sugiere un peso importante de los marcos tradicionales en la asignación de roles por sexo. El examen de las curvas de emancipación en empleo y estado civil, para hombres y mujeres, da fundamento a esta interpretación.

Gráfico 2. Porcentaje de mujeres que formaron pareja y que trabajan, para cada edad, 12-19 años. Chile, 1998



Fuente: Elaboración propia basada en la Encuesta CASEN, 1998.

Gráfico 3. Porcentaje de mujeres que formaron pareja y que trabajan, para cada edad, 12-19 años. Uruguay, 1998



Fuente: Elaboración propia basada en la Encuesta de Hogares, 1998.

Como se desprende de los gráficos 2 y 3, los niveles de participación laboral en Chile alcanzan al 50% de las mujeres recién a los 25 años, mientras que las uruguayas alcanzan el mismo nivel a los 21 años. La combinación de la pauta de nupcialidad o formación de pareja y el ingreso al mercado laboral sugiere que en Chile el casamiento es para las mujeres más una opción de emancipación tradicional y a menudo excluyente del mercado laboral que en el caso de Uruguay, donde el peso de dicha pauta tradicional es mucho más débil.

6. Conclusiones

El escenario que emerge del análisis hasta aquí realizado es alentador en el caso de Chile y preocupante en el caso de Uruguay. En tanto el primero disminuye su brecha generacional y la proporción de adolescentes en situación de pobreza, el segundo mantiene altos niveles de pobreza adolescente e incrementa levemente la brecha entre éstos y la población general. Ello implica que Uruguay está colocando una mayor proporción de sus futuros jóvenes y adultos en situación de riesgo social, con el agravante de que esa situación de riesgo se traduce ya en una mayor proporción en comportamientos de riesgo de los adolescentes. En otras palabras, mientras que Uruguay coloca más adolescentes en situación de pobreza y éstos exhiben comportamientos que favorecen la reproducción intra e intergeneracional de esos fenómenos, las condiciones que se están gestando en Chile parecen reducir tanto la proporción de futuros adultos en situación de riesgo como la emergencia de comportamientos que contribuyen a la reproducción de la pobreza.

La explicación de estas regularidades es materia de otra investigación, pero aquí podemos adelantar algunas conjeturas sobre posibles determinantes. Sospechamos que las claves para dar cuenta de estas diferencias se encuentran en el desbalance generacional mencionado en la primera parte de esta exposición, desbalance que en Uruguay se refleja, entre otras cosas, en un fuerte estrechamiento de las avenidas de movilidad social para un conjunto de adolescentes pobres, que, como hemos visto, alcanzan casi al 40% de ese grupo etario.

Los mercados de trabajo están más cerrados para los jóvenes uruguayos. Además de la escasa capacidad de absorción de empleo de la estructura productiva, es posible que parte de ese cierre relativo se deba a la incertidumbre laboral que genera en la población adulta tanto la dinámica de funcionamiento de las nuevas modalidades de acumulación como la experiencia reciente de estancamiento económico. Esa incertidumbre puede haber activado resistencias en las generaciones ya incorporadas al mercado laboral en defensa de un fuerte legado de protecciones y seguridades asociadas al trabajo. En cuanto al sistema educativo en Uruguay, las inversiones realizadas, si bien importantes a partir de la reforma, no parecen haber sido suficientes, a la fecha considerada, como para crear las condiciones que favorecieran la retención de los adolescentes en las etapas superiores del ciclo secundario, ni tampoco parecen haber estado orientadas a la búsqueda de un mejor ajuste con las nuevas exigencias del mercado laboral. La consecuente debilidad de las señales que emite dicho mercado en cuanto a la asociación entre años de estudio y logros ocupacionales contribuirían a explicar las relativamente altas tasas de deserción que exhibía al final de los noventa el sistema educativo uruguayo.⁹

⁹ La información más reciente que surge del sistema educativo envía buenas noticias en este sentido y conduce a moderar el pesimismo hasta aquí manejado respecto al caso uruguayo. En efecto, entre el año 1999 y el año 2002, los datos que muestran un aumento de las tasas de asistencia, el incremento de la matrícula y la caída de la deserción en el ciclo secundario coinciden en señalar una significativa expansión educativa, al menos en lo que hace a la permanencia en el sistema.

En Chile, en cambio, la existencia de un mejor ajuste entre las estructuras de oportunidades que controlan el mercado y el Estado, parecen haber creado condiciones favorables para que los jóvenes confíen en que sus logros educativos serán recompensados con logros en el mercado laboral, estimulando de este modo la permanencia en el sistema educativo y generando mayores esperanzas en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida a través del propio esfuerzo.

De este modo, todo parece indicar que se ha producido en estas sociedades un giro social que pone en cuestión las imágenes prevaletentes en la región a propósito de cada una de ellas. Si bien en los albores del siglo XXI Chile persiste como sociedad estratificada y fuertemente desigual —de hecho presenta el coeficiente de Gini más alto de la región luego de Brasil—, sin embargo, y a pesar de que no parecen haberse debilitado las barreras simbólicas a la interacción entre clases y estratos, ese país parece avanzar hacia un modelo más integrado de sociedad. Esto quiere decir que, tanto en sus pautas culturales como en su orientación y posibilidades de incorporación a los circuitos sociales principales, los chilenos son hoy más iguales que antes, aun cuando esos circuitos admitan un fuerte ordenamiento, no solo de nivel económico, sino también de estatus social. Tal vez lo que resulta más importante es lo que tiene que ver con sus futuros adultos. Para ellos Chile presenta un escenario que, sin carecer de importantes desafíos, parece más alentador que el que se observa en Uruguay.

En lo que hace a Uruguay, es cierto que una parte importante de la población pertenece a la *sociedad de cercanías*, que aún hoy presenta niveles de desigualdad bajos en el contexto regional. También es cierto que sigue siendo una sociedad con una relativamente baja tolerancia a la desigualdad. Sin embargo, cuando concentramos nuestra atención en la situación actual de sus niños, adolescentes y jóvenes, descubrimos una sociedad muy distinta a la imagen idealizada del pasado. Los problemas de empleo entre los jóvenes, un Estado social orientado a la tercera edad, junto con la presencia de una estructura familiar que en los sectores de menores ingresos combina los aspectos más problemáticos de la segunda transición demográfica sin haber solucionado los propios de la primera, empiezan a producir una generación fragmentada entre los que estarán dentro y los que estarán fuera del sistema social, económico y normativo. En este sentido, la sociedad de cercanías corresponde a la población que se encuentra más cerca del final que del principio de la vida. En segmentos importantes de la población infantil, adolescente y joven, en cambio, aquella sociedad estaría mostrando signos indudables de discontinuidad y aun de exclusión social.

En este artículo no procuramos responder a las preguntas ni sustentar estas afirmaciones con el facilismo del crecimiento económico diferencial favorable a Chile —que pesa, sin duda, pero que no responde todo— ni de modelos económicos liberales o estatistas, aspecto éste ciertamente más discutible, tanto en los valores que asumiría cada país como en los efectos diferenciales de esos modelos sobre lo aquí afirmado. La idea que orientó nuestra exploración es que las claves de los futuros sociales de estas naciones son, en buena medida, generacionales. Generacionales en lo que respecta a la distribución del bienestar, en lo que hace a las configuraciones de las situaciones de riesgo social a que están expuestos los futuros adultos, y también en las formas en que se manifiestan esas configuraciones en los comportamientos de riesgo de los actuales adolescentes.

Cuando el análisis se orienta por estas claves, Chile y Uruguay aparecen en la última década como países con dos modelos diferentes de distribución del bienestar entre generaciones. Y también como dos países diferentes en lo que respecta a los resultados de esta

distribución del bienestar en dos aspectos centrales: configuraciones familiares de riesgo y comportamientos adolescentes de riesgo. En tanto Chile presenta, en 1998, brechas moderadas entre el bienestar de la población infantil y adolescente y la población adulta, Uruguay muestra uno de los peores niveles de desbalance generacional en la región. Estas diferencias implican que, más allá de los promedios de bienestar, la forma en que se distribuye ese bienestar entre grupos etarios está amenazando en grado diferente la sustentabilidad del desarrollo económico y social de cada país.

Bibliografía citada

- CEPAL (1999): *Panorama social de América Latina 1998*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2001): *Panorama social de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2002): *Panorama social de América Latina 2001-2002*, Santiago de Chile: CEPAL.
- FILGUEIRA, Carlos (1998): "Welfare and Citizenship: Old and New Vulnerabilities", en Tokman V.E y O'Donnell G. (eds.): *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*. Indiana: University of Notre Dame (Documento presentado en el Kellogg Institute en 1995).
- (1998) *Emancipación juvenil: Trayectorias y destinos*; Montevideo: CEPAL.
- (1999): "Vulnerabilidad, activos y recursos de los hogares: una exploración de indicadores" en Kaztman, Ruben (coord.). *Activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL, pp.165-254.
- FILGUEIRA, Carlos, Fernando FILGUEIRA y Álvaro FUENTES (2001): *Critical Choices at a Critical Age: Youth Emancipation Paths and School Attainment in Latin America*, Washington DC: BID, Red de Centros de Investigación, Documento de Trabajo R-432.
- KAZTMAN, R. (coord.) (1999): *Activos y estructuras de oportunidades. Estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay*, Montevideo: CEPAL-PNUD.
- KAZTMAN, Ruben, y FILGUEIRA, Fernando (2001): *Panorama de la infancia y la familia en el Uruguay*, Montevideo: IPES-Universidad Católica del Uruguay.
- KAZTMAN, R., BECCARIA, L., FILGUEIRA, F. , GOLBERT, L. y KESSLER, G. (1999): *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*, Santiago de Chile: OIT-Ford.
- LIEBERSON, Stanley (1987): *Making it Count. The Improvement of Social Research and Theory*, Berkeley y Los Ángeles: The University of California Press.

■ *Resumen*

En este artículo se presenta un análisis comparado de procesos de integración y exclusión social referidos a adolescentes y jóvenes en Chile y Uruguay. El enfoque que orienta el trabajo es que el seguimiento de los niveles de bienestar a lo largo de la vida de los individuos, de acuerdo con la distribución de oportunidades en términos generacionales, permite hacer mejores inferencias sobre el bienestar futuro de los países que otros enfoques alternativos. Las brechas generacionales de oportunidades se construyen con tres elementos claves: pautas de fecundidad, estructura y evolución del empleo y estructura y evolución del gasto social. La combinación de estos elementos da cuenta del portafolio de activos de los hogares (capital físico, capital humano y capital social). Las situaciones de riesgo a que están expuestos adolescentes y jóvenes dependen, en gran medida, del portafolio de activos de sus hogares. Con esta aproximación, se recogen y analizan datos que provienen, principalmente, de encuestas de hogares comparables levantadas en los dos países considerados. Los resultados del análisis muestran que Chile y Uruguay aparecen, en la última década, como países con dos modelos diferentes de distribución del bienestar intergeneracional, en cuanto a las configuraciones familiares de riesgo y a comportamientos adolescentes de riesgo. Chile presenta brechas moderadas entre la población infantil y adolescente y la población adulta, frente al marcado desbalance que exhibe Uruguay.

Palabras clave: integración social, exclusión social, adolescencia, jóvenes, Chile, Uruguay, encuesta de hogares, vulnerabilidad social, enfoque AVEO

■ *Abstract*

A comparative analysis of integration and exclusion processes affecting teenagers and youth in Chile and Uruguay is presented in this paper. The authors argue that approaching the problem by following up welfare levels along the lifecycle of individuals, in terms of the intergenerational distribution of opportunities, would allow for better inferences on the future of welfare in the countries, as compared with alternatives approaches. Generational opportunity gaps are built upon a set of key elements: fertility patterns, structure and evolution of employment, and evolution of public expenditure. The combination of these elements generates the capital portfolio of households (physical, human and social capitals). Teenagers and youngsters are exposed to risk situations that depend mostly upon the capital portfolio of their households. With this approach, data coming mainly from comparable households surveys in the two countries under study are examined. The findings show that, in the last decade Chile and Uruguay, represent two different models of intergenerational welfare distribution, in terms of family risk patterns and teenager risk behaviors. While Chile exhibits moderate gaps between the infant and teenager population vis a vis the adult population, Uruguay shows a deep imbalance in the same populations.

Key words: Social Integration, Social Exclusion, Youth, Adolescence, Chile, Uruguay, Home Surveys, Social Vulnerability, Asset Vulnerability

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.

Estructura de oportunidades, activos de los hogares y movilización de activos en Montevideo (1991-1998)¹

por Carlos H. Filgueira

1. Introducción

El presente documento tiene por objeto examinar el impacto de las transformaciones ocurridas en la estructura social uruguaya durante los años noventa sobre los activos de los hogares. Además de su interés aplicado como insumo para la elaboración de políticas públicas, el trabajo procura aportar al desarrollo conceptual y teórico de un nuevo enfoque a partir del ya conocido *asset-vulnerability-framework*. Este nuevo enfoque puede denominarse con más propiedad *activos-vulnerabilidad y estructura de oportunidades (AVEO)* por razones que serán expuestas más adelante. La investigación sigue una línea de continuidad con trabajos antecedentes entre los que se cuentan una serie de estudios del autor referidos respectivamente al concepto de *vulnerabilidad social* en América Latina y al análisis de indicadores sobre los activos de los hogares efectuado a través de las Encuestas de Hogares.

Si bien la literatura básica sobre el tema es muy amplia, el marco conceptual más general que sirve de base al análisis es tributario de las elaboraciones iniciales efectuadas por una multiplicidad de investigadores y de instituciones de diversa naturaleza. En particular, los trabajos de C. Moser y J. Holland acerca del *asset vulnerability framework* dentro del marco institucional del Banco Mundial y la línea de estudios sobre activos-vulnerabilidad desarrollada por R. Kaztman, C. H. Filgueira, C. Zaffaroni, F. Filgueira y otros autores, desde la sede de Montevideo de la CEPAL, del PNUD Montevideo y de la Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga. Sobre asuntos afines corresponde mencionar igualmente los trabajos de M. González de la Rocha, V. Espinosa, como también la participación de los equipos dirigidos respectivamente por Bryan Roberts desde la Universidad de Austin (Texas) y por Guillermo Wormald desde la Universidad Católica de Chile.²

En su conjunto, la línea de trabajos indicada implicó la elaboración de nuevas medidas de desigualdad social asentadas en

Carlos Filgueira. Fue Director e investigador de CIESU. Profesor titular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Consultor de CEPAL y MEMFOD. Director de la Licenciatura de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, UCUDAL. Falleció en el año 2005. Este número está dedicado a su memoria.

¹ La presente es una versión revisada del artículo del mismo nombre publicado en Kaztman y Wormald (coord.): *Trabajo y ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, Montevideo: Cebra, 2002.

² Entre los más importantes cabe mencionar a Mosser, 1998; Kaztman, 1999 y Kaztman, 2000. Sobre el autor, se hace referencia al documento presentado al seminario *Poverty in Latin America: Issues and New Responses*, organizado por el Kellogg Institute en 1995 y publicado en 1999; Filgueira, 1998 y Filgueira, 1999.

propuestas conceptuales que se resumen en los términos *vulnerabilidad social*, *estructura de oportunidades* y *activos de los hogares*. La nueva propuesta sugirió la necesidad de reemplazar el concepto más bien difuso que la literatura dispensaba al tema de vulnerabilidad social por la idea de que ésta debía tener como referente la estructura social. Más específicamente, que debía ser observada como resultado de la relación entre la disponibilidad y capacidad de movilización de activos —expresada como atributos individuales o de los hogares— y la estructura de oportunidades —expresada en términos estructurales.

El primer componente de la *vulnerabilidad social* refiere a la posesión, el control o la movilización de recursos materiales y simbólicos que permiten al individuo desempeñarse en la sociedad. Capital financiero, capital humano, experiencia laboral, nivel educativo, composición y atributos de la familia, capital social, participación en redes y capital físico son atributos que ilustran algunos de esos recursos. El segundo componente, en cambio, está referido a la estructura de oportunidades que provienen del mercado, del Estado y de la sociedad. Crisis económicas o crecimiento, recesión, cambio tecnológico y transformaciones de la estructura productiva son factores de corto o largo plazo que modifican la estructura del mercado e inciden sobre las oportunidades diferenciales de individuos y hogares. A su vez, los regímenes de *welfare*, con su potencial efecto distributivo, y las desregulaciones en materia de la legislación del mercado de trabajo, así como políticas de empleo, privatización, reducción del sector público y otras políticas de apertura económica, aranceles, tipo de cambio y tributos, son ejemplos de cómo puede variar desde el Estado la estructura de oportunidades. Esto es, formatos estatales de *welfare*, por un lado, con sus efectos desmercantilizadores respecto de la fuerza de trabajo y, por el otro, configuraciones estatales dirigidas a eliminar las regulaciones en el mercado de empleo, con sus consecuencias sobre la desvinculación del salario respecto de las instituciones de seguridad social, arrojan resultados marcadamente diferenciales sobre la estructura de oportunidades de individuos y hogares.

Por último, en el plano de las instituciones y de las relaciones sociales, se localiza una tercera fuente de cambios. Diferentes formas de sociabilidad y asociacionismo como modalidades de acción colectiva, organización y peso de la comunidad y la familia, capital social, redes de interacción, tendencias demográficas y, en general, cambios en las llamadas *instituciones primordiales* de la sociedad pueden señalarse como una tercera fuente de alteración de la estructura de oportunidades. Por extensión, es posible afirmar que todas las formas de acción vinculadas a la esfera política deberían ser consideradas igualmente como parte de la estructura de oportunidades. Sindicatos, corporaciones empresariales, movimientos sociales orientados a incidir en la toma de decisiones, los partidos políticos, modalidades de reclutamiento político y ciertas configuraciones de sistemas políticos particulares como, por ejemplo, los de tipo clientelar o prebendario, abren canales de posibilidades.

Si bien la *vulnerabilidad social* se cristaliza en situaciones estables que caracterizan a ciertas categorías sociales que comparten una misma condición —por ejemplo, pobres—, el nuevo enfoque sobre activos subraya el carácter dinámico dado por los procesos de construcción o destrucción de vulnerabilidades. Más que un concepto estático, la vulnerabilidad así entendida significa una suerte de predisposición o condición latente proclive a una movilidad descendente o, por lo menos, una manifiesta dificultad de los individuos o de los hogares para sostener posiciones sociales conquistadas. La *vulnerabilidad social* es entendida como una configuración particular, negativa, resultante de la intersección de dos conjuntos: uno, definido en el nivel *macro*, relativo a la estructura de oportunidades, y otro, definido en el nivel *micro*, referido a los actores.

En paralelo con el desarrollo conceptual, el avance del enfoque AVEO dio lugar al diseño y la implementación de un vasto conjunto de investigaciones empíricas que dejaron como resultado la construcción de medidas observables de los conceptos y términos teóricos. En esta línea se procuró identificar y operacionalizar indicadores de activos de los hogares a partir de información secundaria, de investigaciones originales, de estudios cualitativos, con el objetivo de efectuar análisis tendientes a la validación de los indicadores. Como consecuencia, se dispone en la actualidad de diferentes indicadores de *capital social* —redes y contratos informales de reciprocidad—, de *activos laborales del hogar* —inserción en el mercado de trabajo, características de los establecimientos—, *capital humano* —clima educativo del hogar—, *capital familiar* —familia monoparental y unión libre—, *capital comunitario* —heterogeneidad de contextos—, *recursos demográficos del hogar* —ciclo vital de la familia, tasa de dependencia, tiempo de maternidad—, y *recursos provenientes del Estado* —cobertura de los sistemas de seguridad social, bienes y servicios de programas públicos—. A ello se agregaron indicadores de movilización de los activos como la densidad ocupacional en el hogar, la tasa de actividad económica de sus miembros o la incorporación a programas públicos.

El análisis de los indicadores permitió extraer conclusiones sobre su validez, aunque también aportó sugerencias sustantivas acerca de la ambigüedad de la noción de *capital social* y la conveniencia de distinguir entre los efectos de la participación en redes heterogéneas de información, influencia y contactos y los efectos del *capital social* entendido en los términos de Coleman. También el trabajo sugirió la presencia de dos grandes conglomerados de activos de naturaleza diferente: uno que parece ser propio de redes e interacciones sociales desarrolladas entre *iguales*, como por ejemplo, los activos movilizados en las estrategias de sobrevivencia de los sectores pobres, y otro relativo a redes heterogéneas, asociadas a procesos ascendentes de movilidad social.

Hasta el momento, sin embargo, el avance del enfoque AVEO no cuenta con suficientes estudios empíricos realizados en forma comparativa y sistemática. Más bien, se alude a ellos pero en términos casuísticos, o predominantemente en forma *ad hoc*. Por esta razón, el presente trabajo se inscribe en un proyecto³ que busca cerrar la brecha e iniciar una indagación basada en información continua de las Encuestas de Hogares sobre las transformaciones operadas en el nivel estructural y el manejo de los activos por los individuos y los hogares.

Lo que sigue se organiza en dos grandes secciones. En la primera se presenta una descripción y análisis de las principales tendencias macroestructurales de la sociedad uruguaya en el entorno del período 1991-1998. En particular, en un primer apartado, se discuten las transformaciones ocurridas en la economía: tendencias del PBI y el PBI per cápita, ingresos, distribución del ingreso, y salarios. El segundo apartado está dedicado a la presentación de las tendencias en las esferas de la educación, de la población y de los aspectos demográficos, la familia y la pobreza, con una breve consideración sobre la movilidad social. En el tercer apartado se presentan las principales transformaciones ocurridas en el plano residencial y las tendencias hacia la conformación de una sociedad cada vez más segmentada geográficamente. El proceso de homogeneización creciente de los barrios se analiza según tres dimensiones: nivel educativo, ingreso y composición ocupacional de los residentes. El último apartado trata el problema crítico del empleo y de sus tendencias hacia la precarización, el subempleo y el desempleo durante el período 1991-1998. En

³ El trabajo forma parte de un proyecto comparativo regional, *Activos disponibles, estructuras de oportunidades y vulnerabilidad social*, que incluye estudios de casos de Argentina, Chile, México y Uruguay, y que fue coordinado por Ruben Kaztman y Guillermo Wormald.

suma, la primera sección tiene el objetivo de fijar parámetros generales y las tendencias recientes de la *estructura de oportunidades* en la sociedad uruguaya, considerando básicamente aquello que tiene que ver con el mercado, la sociedad y determinados efectos de las políticas públicas y del Estado sobre procesos sociales particulares, mientras que la segunda incursiona en forma preliminar en el estudio de las relaciones entre activos de los hogares, las estrategias de movilización de éstos y sus efectos sobre la calidad de vida.

En cuanto a la información que sirve de base al análisis del segundo capítulo, se ha contado con las Encuestas de Hogares de los semestres correspondientes a los años 1991 y 1998. Al respecto, sólo se incluyó en el estudio la ciudad de Montevideo.

2. Estructura de oportunidades

2.1. La economía de los noventa

2.1.1. Crecimiento económico

Si bien el desempeño de la economía del país a lo largo de la última década no puede ser calificado de *muy bueno*, sí fue notoriamente más favorable que el de la mayor parte de las economías latinoamericanas. Uruguay ocupó el quinto lugar en el rango de 18 países de la región según la variación de la tasa media anual del ingreso nacional bruto real por habitante. También tuvo un comportamiento satisfactorio en comparación con el último tramo de los años ochenta, cuando una fuerte caída de la tasa de crecimiento del PBI dificultó la recuperación en los dos años subsiguientes. De hecho, a partir de 1990 comenzó un período de recuperación y crecimiento sostenido durante el primer quinquenio que sin embargo mostró escasa continuidad al caer de manera importante en 1995, para recuperarse en los últimos años.

La falta de continuidad y la inestabilidad del desempeño económico, expresadas en las frecuentes oscilaciones del crecimiento del PBI en el muy corto plazo, muestran que Uruguay comparte el comportamiento seguido por muchos otros países en el nuevo orden económico internacional. En particular, Uruguay suma a la elevada vulnerabilidad externa de su economía en aspectos ya tradicionales —como por ejemplo, los precios del petróleo o su dependencia del desempeño económico de Argentina y Brasil—, las nuevas vulnerabilidades asociadas a la globalización de las economías y a las experiencias de construcción de mercados regionales —*efecto tequila*, crisis del sudeste asiático, crisis del Mercosur, etcétera.

Dado que la magnitud y el sentido del crecimiento económico configuran el principal proceso de tipo *macro* que incide en la *estructura de oportunidades*, puede concluirse, en una primera aproximación, que la trayectoria económica del país en la pasada década: a) contribuyó a mejorar, en general, la estructura de oportunidades como consecuencia de un dinamismo moderado; b) que lo hizo en forma contradictoria debido a la sucesión de procesos de tipo *stop and go* que tendieron a incrementarse durante el período. Este tipo de funcionamiento agrega un elevado grado de inestabilidad a la expansión o contracción de la estructura de oportunidades tal como se manifiesta en el nivel de los individuos y hogares. Si la eventual capacidad de planificación y previsión son componentes positivos que ayudan a las estrategias individuales y familiares, la inestabilidad sostenida y la *incertidumbre agregada* de tipo macro restan elementos de continuidad y reducen la eficiencia de las respuestas de los hogares a las condiciones cambiantes de la estructura de oportunidades. Todo parece indicar que el nuevo escenario del capitalismo contemporáneo, al incrementar la vulnerabilidad

de las economías nacionales a los factores externos, coloca un desafío adicional a la eficiencia de los gobiernos ante la necesidad de neutralizar o minimizar el *efecto inestabilidad*.

2.1.2. Comportamiento del salario

Acorde con el crecimiento de la economía, la tendencia general de las remuneraciones fue positiva por el incremento de la remuneración media durante el período 1990-97. Un creciente control de la inflación unido al incremento del ingreso per cápita, mejoró el salario medio real a una tasa anual de variabilidad del orden de 1,4. El ingreso bruto nacional por habitante creció en un 34,1%, en tanto el salario mínimo urbano tuvo una caída importante anual de 7,3 en el mismo período, con una variación del orden de 41,2% en todo el período.⁴ Puede afirmarse, en síntesis, que mientras el salario medio real operó durante el período como una efectiva apertura de oportunidades desde el plano del mercado, el salario mínimo, al utilizarse como patrón de referencia de algunas de las prestaciones del Estado, lo hizo en el sentido de una contracción de hecho de la política pública.

2.1.3. Desigualdad y distribución del ingreso

Como el crecimiento del PBI per cápita es un indicador excesivamente agregado de la variación de la estructura de oportunidades, el análisis de la distribución del ingreso permite especificar su incidencia diferencial en la estructura de la estratificación social. Los estudios sobre América Latina se han encargado de poner en evidencia que no existe siempre una clara asociación entre crecimiento del PBI y reducción de la desigualdad. Mientras en algunos países el grado de desigualdad no es significativamente sensible a las variaciones del PBI, en otros sí lo es. Lo mismo puede decirse sobre su incidencia en la pobreza. Chile y Argentina, dos países que experimentaron un fuerte crecimiento del PBI en el pasado reciente, incrementaron sus niveles de desigualdad hasta el punto de que parece pertinente afirmar que el *modelo* predominante de crecimiento en la actualidad es básicamente concentrador.⁵ A su vez, en Brasil, con un crecimiento del PBI per cápita muy inferior al de Chile, la pobreza se redujo considerablemente más que en este último país. Naturalmente, eso sugiere que la desigualdad social no puede ser explicada enteramente por variables de naturaleza económica o por el desempeño del mercado.

Es importante distinguir dos tipos de aproximaciones al análisis de la desigualdad del ingreso que tienen significados conceptuales diferentes. Por una parte, el *ingreso per cápita del*

⁴ La importancia de la caída del salario mínimo debe matizarse: Uruguay no tuvo en el pasado ni tiene ahora un tipo de estructura salarial en la cual el salario mínimo cumpla un papel efectivo en la fijación de las retribuciones, como en cambio ocurre en otros países. Los niveles salariales más bajos se fijan más por razones de mercado, por el poder relativo de las corporaciones y de los actores colectivos o por la negociación, que por la existencia de un mínimo legal. En todo caso, la importancia que tiene la caída del salario mínimo debe observarse, en particular, por sus efectos sobre la prestación de bienes y servicios del Estado. En la medida en que los montos de algunas de estas prestaciones establecen el salario mínimo como patrón de referencia, el efecto de su caída se manifiesta en la reducción de los recursos distribuidos a partir de la política pública. Por lo tanto, en este caso, la estructura de oportunidades se ve afectada negativamente en el plano de los bienes provenientes del Estado y sólo secundariamente del mercado.

⁵ En este argumento descansan, por ejemplo, las críticas que se han efectuado al virtual retorno de las variables económicas (PBI) al paquete de indicadores de desarrollo humano, tal como es usado en la metodología del índice (IDH) del PNUD.

hogar es una medida adecuada para conocer las diferentes condiciones de bienestar de los individuos y los patrones distributivos de la sociedad. El *ingreso per cápita del hogar* es un indicador más adecuado que el *ingreso individual* para captar estas características por cuanto el nivel de bienestar depende más de los ingresos de la familia de pertenencia que de los ingresos individuales de cada uno de sus miembros. El atributo individual está mediado por una institución intermedia o *colectivo* que supone la conjunción de múltiples aportantes, la agregación de ingresos individuales, la presencia de determinadas formas de división del trabajo dentro de la familia, y de ciertos niveles de consumo y acceso a bienes materiales y servicios por parte de sus miembros. Por estas razones, el análisis de la distribución del ingreso a través del *ingreso per cápita del hogar* arroja resultados de tipo *ex post* con respecto a los arreglos que la familia hace para mantener o incrementar su nivel agregado de ingresos —por ejemplo, las modificaciones en el número y las características de los miembros que participan del mercado de trabajo—. Pero también por estas razones, esta medida no es adecuada para evaluar los cambios en la *estructura de oportunidades* producidas como resultado de modificaciones en el mercado de trabajo. El ingreso individual derivado del empleo o, más precisamente, *el ingreso de la ocupación principal* del trabajador es una medida más adecuada, en tanto registra el eventual deterioro o mejoramiento de la distribución atribuible a factores exógenos a la familia. Por ejemplo, no comprende los efectos de las estrategias como el segundo empleo que eventualmente se obtiene ante el deterioro del salario de la ocupación principal, o el trabajo de la cónyuge o de los hijos que se produce por razones similares.

A continuación se presentarán sendos análisis que adoptan respectivamente los términos de esta distinción.

2.1.3.1. *Ingreso per cápita del hogar*

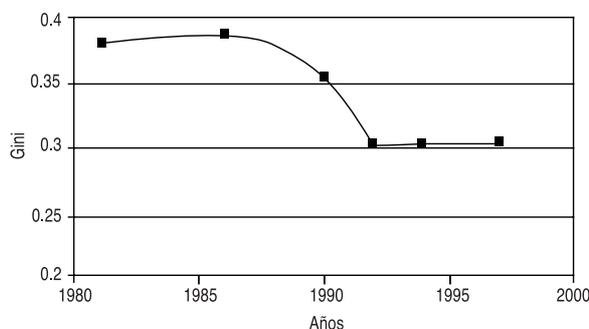
Uruguay ha sido clasificado de acuerdo con los indicadores de desigualdad del ingreso como la sociedad relativamente más *mesocrática* de la región. Este perfil lo mantuvo durante la década de los noventa cualquiera sea el parámetro que se adopte. Tanto el índice Gini como la comparación de la percepción de ingresos entre deciles de ingresos extremos arrojan el mismo resultado. Las diferencias entre las estimaciones provienen más bien de los supuestos contenidos en las metodologías de cálculo. Así, para la CEPAL,⁶ que calcula el índice Gini a partir de la necesidad de comparar entre países, la desigualdad del *ingreso per cápita* se habría reducido ligeramente entre 1990 y 1997 de 0,353 a 0,300 del valor del índice Gini, siguiendo una tendencia ya insinuada desde el año 1981, cuando el valor del índice ascendía a 0,378 (gráfico 1).

Trabajos más recientes, efectuados mediante otra estimación del índice Gini, obtienen resultados un tanto diferentes.⁷ La desigualdad se habría ubicado en un nivel ligeramente superior a las estimaciones de la CEPAL, en torno a un promedio de 0,410 durante la última década, con una moderada tendencia a la concentración que culmina en el año 1998 en un valor del índice Gini de 0,420 (gráfico 2). En otras palabras, cinco puntos de descenso de la desigualdad según la CEPAL y un punto de ascenso según las nuevas estimaciones.

⁶ CEPAL, 1999.

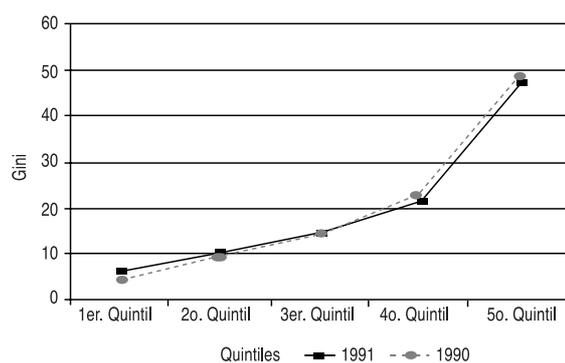
⁷ Para una discusión de resultados y de las opciones metodológicas de medición de la desigualdad, véanse Buchelli y Furtado, 1999, y Vigorito, 1998.

Gráfico 1. Índice Gini, 1980 - 1997 (población urbana)



Fuente: CEPAL, 1999.

Gráfico 2. Participación de los quintiles en el ingreso urbano, años 1991 y 1998



Fuente: Vigorito, 1998.

Dado que el margen teórico de variación del índice Gini es entre 0 y 1, las dos estimaciones de la variación registrada durante la década no son sensiblemente diferentes, aunque la segunda parece ser más compatible con otro conjunto de evidencias encontradas a través de otros indicadores indirectos de la desigualdad, como el comportamiento del empleo y de la cobertura de la seguridad social. Esta aproximación se complementa además con el análisis de la desigualdad medida como proporción de la participación de los hogares en el ingreso según los quintiles de ingreso per cápita. Aunque de magnitud muy reducida, las variaciones entre 1990 y 1998 mostradas en el cuadro 1 registran un incremento ligero de la participación del decil 5 y casi insignificante del decil 4, en tanto se reduce la proporción en el ingreso total, sobre todo de los deciles 1 y 2.

Si el Uruguay se movió hacia una distribución menos equitativa o por lo menos no logró abatir los índices durante la década, ello parece consistente con ciertas tendencias del empleo y de

otros factores pro y anticoncentradores. Kaztman y F. Filgueira (1999) señalan entre los primeros el proceso de contracción industrial o *desindustrialización*, la pérdida relativa del empleo público —más igualitario que el privado—, la generación predominante de nuevos puestos de trabajo liderada por el sector terciario y de servicios, el mayor incremento de la participación en el mercado de trabajo de los quintiles más pobres, y la segmentación del mercado laboral que, con nuevos parámetros tecnológicos y de productividad, premia más al capital humano incorporado.⁸

En cualquier caso, estas consideraciones no anulan la evidencia de la posición relativa que ocupa Uruguay entre los países de la región, así como tampoco la existencia de ciertas barreras que imponen límites al crecimiento desmesurado de una estructura de remuneraciones básicamente concentradora. De la única fuente de información que permite establecer comparaciones internacionales (CEPAL), se deriva que el país se habría mantenido en la franja inferior sin experimentar, como otras sociedades de alto grado de crecimiento de su PBI, un efecto concentrador destacado. Sin embargo, Uruguay sigue una tendencia que parece ser inherente al modelo de crecimiento dominante en la región. Argentina es un buen ejemplo del crecimiento concentrador con una evolución del índice Gini urbano de 0,375 en 1981, 0,423 en 1990 y 0,439 en 1997.

Similar consideración se puede hacer con respecto a Chile, que si bien no registra un crecimiento de la desigualdad, no logra abatirla. Con el más alto crecimiento del PBI per cápita, que más que duplica el valor promedio de la región —tasa anual de 3,0—, Chile presenta, sin embargo, una alta estabilidad de la desigualdad durante la última década, y por ello no logra desamarrarse de su pertenencia al cuartil compuesto por el grupo de los cuatro países latinoamericanos con la peor distribución de la renta de toda la región: Brasil primero, Guatemala en segundo lugar, Chile y Colombia en tercer lugar.⁹

2.1.3.2. Distribución del ingreso según ingresos derivados de la ocupación principal

La tendencia concentradora de la distribución del ingreso, medida por la ocupación principal durante el período considerado, se aprecia en el cuadro 2. En este caso es más pronunciado el crecimiento de la desigualdad entre los años 1991 y 1998, medido por el promedio de ingresos de la distribución decílica, así como por diversas agregaciones efectuadas.

La estrategia frecuentemente empleada de comparar el primer decil superior con el 40% inferior arroja como resultado una concentración de importancia, mientras que las variantes del 20% superior y el 20% inferior —equivalente aproximadamente a los sectores pobres—, muestran el deterioro significativo de este último grupo, que ve decrecer su promedio de ingresos en un 25% en el correr de los siete años, en tanto el decil superior de perceptores lo incrementa en un 20%. Si el 40% inferior percibía promedialmente el equivalente a un 11% del decil superior en 1991, esta proporción desciende a un 8,3% en 1998. Este incremento de la desigualdad es mayor que el que se produce cuando la analiza según el *ingreso per cápita del hogar*, en donde la desigualdad varía sólo en un punto, entre 13% y 12%. Entre otros factores, tal diferencia debería atribuirse al efecto de las estrategias de sobrevivencia de los hogares. Por último, una desagregación mayor, según deciles, indica en el cuadro 2 la importante contribución a la concentración del ingreso que tiene el primer decil, compuesto por la población pobre, en el cual cae a la mitad el promedio de ingresos entre 1991 y 1998.

⁸ Kaztman y Filgueira, 1999.

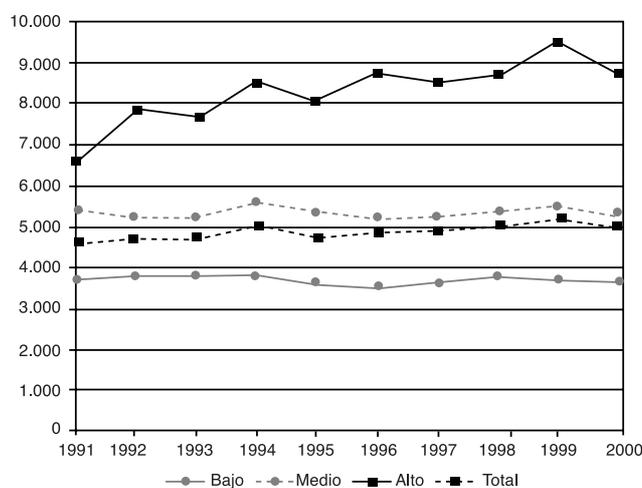
⁹ CEPAL, 1999. La última información disponible para Chile y Brasil alcanza hasta el año 1996, para Colombia hasta 1997, y la última disponible para Guatemala es anterior a 1990. El número total de países examinados por la CEPAL es de 17.

Cuadro 1. Promedio de ingresos urbanos de la ocupación principal según deciles y percentiles seleccionados, 1991 y 1998 (deflactados al año 98)

Percentiles seleccionados	1991	1998
20% inferior	1 607	1 225
40% inferior	2 474	2 217
20% superior	16 319	19 255
10% superior	22 135	26 561
Deciles	1991	1998
1	1 017	500
2	2 189	1 947
3	2 993	2 832
4	3 688	3 588
5	4 419	4 464
6	5 275	5 443
7	6 293	6 670
8	7 723	8 670
9	10 521	11 942
10	22.135	26 561
Total	6 627	7 276

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH (INE), 1991 y 1998.

Gráfico 3. Promedio de ingresos de la ocupación principal urbana según nivel de calificación del trabajador, 1991-2000.



Fuente: Basado en datos de la ECH (INE), 1991-2000.

Una aproximación complementaria a la distribución del ingreso de acuerdo con los salarios de la *ocupación principal* se obtiene al observar los cambios en la desigualdad del ingreso según la calificación relativa de las ocupaciones (gráfico 3). La brecha entre las

ocupaciones tiende a incrementarse, favoreciendo a los sectores ocupacionales con mayor calificación y castigando a los menos favorecidos. El carácter concentrador del nuevo modelo tiende por lo tanto a modificar en forma diferencial la *estructura de oportunidades* en virtud de un tipo de generación de empleos y salarios que absorbe en forma dinámica las altas calificaciones, correspondientes a un número reducido de trabajadores, mientras que excluye o margina a amplios sectores de población que no se incorporan a los beneficios del nuevo paradigma productivo. Ésta parece ser una pauta más general de la región y de la expansión del modelo en el mundo.

No parece improbable, por lo tanto, que las ligeras tendencias concentradoras para la década pasada que presentan los trabajos de Buchelli, Furtado y Vigorito, además de las evidencias que sugiere la información presentada, anticipen un cambio en los patrones de distribución de la sociedad uruguaya que contrastan con su matriz histórica mesocrática.

A partir de la distribución del ingreso, y con la excepción del proceso de concentración que se manifestó en el período militar (1973-1984), puede afirmarse que, si se sostienen en el mediano plazo las tendencias de la última década, éstas podrían significar algo enteramente nuevo en la realidad uruguaya. Cualquiera sea el criterio que se adopte, indiscutiblemente Uruguay y Argentina fueron sociedades igualitarias dentro del marco regional. Su trayectoria reciente contrasta con la mayor parte de los países de la región, en los que las tendencias concentradoras deben ser vistas más bien como una continuidad o recomposición de las tendencias del pasado bajo los nuevos regímenes económicos.

2.2. Mercado laboral y empleo

Entre las diferentes fuentes de capital, el empleo constituye el principal recurso de los hogares y de los individuos en un doble sentido: es el recurso más común que se encuentra en la casi totalidad de los hogares y, al mismo tiempo, es la fuente predominante —o exclusiva— de ingresos de la gran mayoría de los hogares. Por otra parte, en el proceso dinámico de encadenamiento de activos, el empleo ocupa un lugar estratégico en la medida en que, por lo dicho, es el eslabón predominante más próximo al nivel de vida —ingresos— en el sentido de encadenamiento *hacia adelante*, pero a la vez es el eslabón que lo relaciona *hacia atrás* con los tipos de capital humano y social. Naturalmente, la relación del empleo con el ingreso es una parte de la cadena. También el empleo se asocia a relaciones que pueden ser generadoras de capital social, aunque en este caso no es propiamente el empleo, sino las relaciones de reciprocidad que se establecen a partir de él, lo que genera otros tipos de activos.

No obstante, la importancia del empleo, y más propiamente del trabajo, trasciende el simple atributo de ser un eslabón estratégico de una cadena. El mundo del trabajo ha sido la esfera por excelencia en la que descansa la organización de la sociedad, tal como ha sido resumida en la noción de sociedades orientadas por el *paradigma productivista*. En efecto, el trabajo fue tradicionalmente la principal fuente generadora de identidades individuales y colectivas, tanto como de solidaridades formadas en torno a situaciones estructurales compartidas. Asimismo, la generación de organizaciones de acción colectiva orientadas al sistema político, así como la emergencia de derechos ciudadanos en el sentido clásico de *ciudadanía social*, también están asociadas con el trabajo y el empleo. La esfera laboral ha sido, por lo tanto, una de las principales arenas de la acción social desde la que se promovió la institucionalización de las normas, las metas y los instrumentos legítimos en que se sustentan los comportamientos morales de las sociedades modernas.

Cualquiera de estas funciones se ha visto resentida en el contexto de un nuevo capitalismo globalizado sostenido por un cambio tecnológico de nuevo tipo, que ha modificado las estructuras de oportunidades por las crecientes exigencias de competitividad y productividad basadas en el acceso a ocupaciones de alto nivel de calificación. La exclusión de los mercados laborales de amplios sectores de población no calificada es el reverso del dinamismo impuesto por la lógica de los mercados emergentes. Desocupación creciente, inestabilidad laboral crónica y desigualdad laboral y social son algunas de las consecuencias que con diversos matices afectan a los países y regiones del planeta. El dilema del mundo contemporáneo, siguiendo a Esping-Andersen (1999), parece radicar en la opción de hierro entre una elevada capacidad de incorporación —o bajo desempleo— con una elevada desigualdad, como lo indica la estrategia seguida por los Estados Unidos, o una distribución más equitativa con alta exclusión y desempleo, como es el caso de la mayor parte de los países occidentales de Europa. En consecuencia, pleno empleo con igualdad parece ser una fórmula perimida.

2.2.1. ¿Qué ha cambiado en el empleo?¹⁰

Tan importante como los tipos de empleo que se generan —y dónde se generan— ha sido el cambio en la naturaleza de las relaciones de trabajo y sus formas contractuales. Durante las últimas décadas, el empleo se ha vuelto crecientemente una relación mercantil más que laboral. En efecto, si en los cambios producidos en el trabajo y el empleo se ubica uno de los principales focos de desestabilización y criticidad de sectores sociales, ello se debe a otros factores que no son capturados por los indicadores examinados hasta aquí. Si bien se acepta consensualmente que algo grave ocurre con la estructura del mercado de empleo, no siempre es claro a qué se hace referencia con ello. Lo que parece haber cambiado a la luz de todos los indicadores conocidos es que el empleo se ha vuelto más precario, incierto y heterogéneo a raíz de las nuevas formas contractuales que se han impuesto. Tal como lo expresa Palomino en su estudio sobre Argentina (1999):

El mundo del trabajo aparece como cada vez más heterogéneo internamente, por efecto de procesos tales como la expansión de la precariedad salarial y la emergencia de nuevas modalidades de inserción laboral, la ruptura de las antiguas regulaciones que presidían las relaciones entre generaciones y géneros en el lugar del trabajo, o el retroceso de las actividades productivas industriales y el crecimiento de las actividades de servicios.

Estos rasgos no son privativos de la Argentina. De hecho, como lo atestiguan diversos estudios de PREALC-OIT, configuran una característica general de la región que, por lo demás, comparte rasgos similares, tal como se analizó, con un segmento de los países desarrollados.

En el cuadro 2 se consignan sumariamente las principales tendencias contemporáneas de las relaciones de trabajo expresadas a través de dos dimensiones: relaciones contractuales y vínculos organizativos. La primera alude a las modalidades de dependencia económica o dimensión contractual del trabajo: dependencia-independencia. La segunda refiere en cambio al formato jurídico expresado en las modalidades de organización del trabajo según su carácter subordinado o autónomo.

- La **celda 1** describe el *trabajo típico* asalariado. Las transformaciones más importantes que caracterizan este tipo son dos: la creciente precarización, que se expresa en

¹⁰ Las consideraciones que siguen han sido desarrolladas en un trabajo previo de Filgueira, 2000. El texto es tributario del trabajo de Kaztman y Filgueira, 1999 y de Palomino, 1998.

la inestabilidad del empleo en una proporción creciente de asalariados, y la creciente desvinculación del salario de las instituciones de la seguridad social, cobertura de la salud, así como otras formas de protección como seguro de desempleo, derecho a licencia, etcétera. En condiciones de elevadas tasas de desocupación abierta y de subocupación se produce una presión hacia la baja del salario y al deterioro de las condiciones de trabajo.

Cuadro 2. Clasificación de las modalidades de trabajo según las relaciones contractuales y la organización del trabajo

		Organización	
		Subordinación	Autonomía
Contrato	Dependencia	1. Estable / Protegido Trabajo asalariado Inestable/precario	2. Variedades - Subsunción formal del trabajo al capital - Nuevas modalidades de gestión
	Independencia	3. Subcontratación	4. Prestación de servicios

Fuente: Palomino, 1999.

Los cambios obedecen a un proceso de creciente segmentación al interior de la categoría genérica de asalariados entre un núcleo estable de trabajadores protegidos y una periferia creciente de trabajadores precarizados. Si bien un conjunto de factores como las formas históricas de organización del trabajo, las modalidades de contratación y protección, y la misma legislación laboral, actuaron en América Latina como amortiguadores de los efectos mencionados, resulta claro que los países no han estado al margen de los desafíos de la nueva economía flexible requerida para competir en mercados cada vez más exigentes y cambiantes.

- Con respecto a la **celda 3**, las formas de subcontratación no son nuevas y constituyeron una de las modalidades típicas de la organización del trabajo en la región. Palomino menciona tanto las cosechas agrícolas como las actividades de estiba en los mercados y en el transporte, o la subcontratación en la industria de la construcción, como ejemplos de la configuración de la subcontratación. No obstante, la doble dependencia del trabajador que desarrolla sus actividades y se somete a sus normas y reglamentos en un establecimiento que no es parte de la empresa que lo contrata corresponde a una situación que tiende a extenderse a múltiples sectores productivos como parte de procesos de encadenamiento creciente entre empresas, o como resultado de la *tercerización* de las actividades consideradas periféricas o auxiliares.

Más que un fenómeno circunscrito a sectores específicos —agrícolas, industriales y de servicio—, lo que parece constituir la base de la nueva organización del trabajo descansa en la formación de redes de firmas o establecimientos, nuevas modalidades de relaciones con clientes y proveedores, y formación de empresas *livianas* que encuentran su nicho en las propias redes. Ello implica, como contraparte, una mayor presencia del trabajador *flotante*, estacional,

y parcialmente ocupado.¹¹ Como regla general, los indicadores laborales muestran que el personal subcontratado no posee las mismas garantías de ingresos, continuidad laboral y protección que el personal directamente contratado por la empresa. Existe por lo tanto otra distinción similar a la de la celda de asalariados: un núcleo estable de trabajadores directamente contratados por la empresa, y una periferia de personal subcontratado por otras empresas mediante *contratos directos bajo modalidades precarias*.¹²

- En referencia a la *prestación de servicios (celda 4: autonomía e independencia)*, Palomino alude al carácter comercial que adquiere la relación entre el trabajador individual y el *cliente* para el cual realiza el trabajo. Se trata de una venta de servicios y no de un contrato laboral que desemboca en una creciente *mercantilización* de las relaciones sociales. Así, los conflictos entre las partes no se dirimen en el ámbito del derecho laboral ni dan lugar a una nueva legislación del derecho al trabajo *degradado* o *de segundo tipo*. Modalidades como el trabajo por cuenta propia, contratos de locación de servicios o de obra, y una generalización de la informalidad como forma de contratación autónoma e independiente, son las figuras que mejor representan las características del trabajo en esta celda. De la misma manera que en el caso de la celda anterior, el efecto agregado de este tipo de forma contractual y su afianzamiento como modalidad propia de la organización de la empresa contemporánea tiende a generalizar las relaciones características de la economía informal. En lugar de ser un formato de organización alternativa al trabajo formal, como lo suponía el enfoque dualista, la informalidad es parte constitutiva de la relación con la empresa formal (Portes, 1995).¹³
- Finalmente, la dependencia contractual con autonomía, indicada en la **celda 2**, es parte de formatos laborales ya conocidos desde larga data: el empleado que posee equipos y/o instalaciones propios para producir (variantes del *putting-out-system*) y, más en general, las modalidades de trabajo dependiente a domicilio —confección, etcétera— constituyen formas de organización en las cuales el trabajo se realiza fuera del control y la supervisión directa del empleador. Este rasgo es también común en tareas que, al no ser directamente supervisadas, son evaluadas por sus resultados, entre las cuales Palomino cita, a modo de ejemplo, actividades tradicionales dentro del transporte y de la distribución. No obstante, otras formas contractuales se han incrementado como resultado de dos procesos íntimamente relacionados: el cambio técnico que hace cada vez más prescindible la *proximidad del trabajador a la empresa* —control a distancia—, sobre todo por las posibilidades que brinda la informatización, y las nuevas formas de gestión que buscan delegar decisiones a los propios trabajadores y transferir responsabilidades *hacia abajo*. Tal vez, el *toyotismo* y sus derivaciones sean las modalidades de gestión moderna que mejor ilustren este tipo de autonomía con dependencia. Una vez más, cambios de esta naturaleza tienden a segmentar al personal involucrado en la empresa entre un núcleo estable de trabajadores calificados, versátiles y con capacidad de decisión, y una periferia de trabajadores auxiliares, no especializados. En otros casos, las propias actividades autónomas y dependientes comprenden un sinnúmero de formatos contractuales en tareas calificadas o de alto nivel, como las profesiones universitarias.

¹¹ Castells, 1996.

¹² Castillo, 1988.

¹³ Portes, 1995.

Para resumir, una clasificación sencilla como la presentada permite destacar las regularidades siguientes. Primero, el trabajo asalariado pierde peso en relación con las otras formas organizativas y contractuales. Segundo, dentro de él crece el trabajo precario en desmedro del estable, con lo cual la mano de obra tiende a volverse más heterogénea y segmentada, hay menos situaciones compartidas y menores condiciones para la formación de identidades en torno al trabajo. Tercero, el trabajo es cada vez más trabajo y menos empleo. Cuarto, se debilitan las condiciones que daban lugar a la *carrera ocupacional* más o menos establecida sobre la base de una sucesión de posiciones y ascensos, y con ello también quedan dañados los patrones de gratificación diferida, etcétera. Quinto, la incertidumbre se instala como la mayor amenaza al trabajador (*casualización* del empleo), y la precarización e informalización del trabajo resienten los mecanismos tradicionales que asociaban la seguridad social y la atención de la salud con el empleo y el salario.

Cuanto más profundas han sido en una sociedad las transformaciones de la estructura productiva y cuanto mayor la incorporación de tecnologías de frontera —tanto en equipos, bienes físicos y procesos como en las tecnologías blandas de gestión—, más importantes han sido los impactos sobre el empleo. Ciertamente, la situación de América Latina es heterogénea y no se dispone de estudios comparativos sistemáticos suficientes para evaluar el estado real de la situación en la región. Todo indica, sin embargo, que es altamente probable que estemos transitando los inicios de transformaciones que seguirán adelante.

2.2.2. Uruguay: una primera aproximación a la dinámica del empleo

Las dos tendencias generales que es necesario considerar inicialmente para disponer de un marco desde el cual examinar los activos son el desempleo y los empleos precarios. El Instituto Nacional de Estadística (INE) ha desarrollado una metodología para la estimación de los indicadores. La información aquí presentada se basa en los datos del INE y en el trabajo de Notaro (1998).¹⁴

2.2.2.1. La tendencia del desempleo

El INE, sobre la base de las Encuestas de Hogares, define como desocupados a los individuos cesantes que han perdido su empleo y no han logrado encontrar otro a pesar de buscarlo, a quienes buscan trabajo por primera vez y a los desocupados que están bajo el régimen de *seguro de paro* y reciben por ello un subsidio estatal. Por extensión, es posible definir como una categoría adicional de desocupados a aquellos individuos que no trabajan ni buscan trabajo porque no lo han encontrado pese a buscarlo y, por lo tanto, dejaron de hacerlo. Más conocida como la situación del *trabajador desalentado*, esta categoría se construye a partir de una pregunta específica de las Encuestas de Hogares.

Por último, dos categorías adicionales se conforman por estimaciones efectuadas a partir de la subocupación, medidas respectivamente por el número de horas trabajadas y los ingresos percibidos. En este caso, el *desempleo equivalente* es una forma indirecta de aproximación a la carencia de oportunidades en el mercado de trabajo.

Con respecto a la primera categoría de desempleados propiamente dichos, las tendencias indicadas por el comportamiento del mercado de trabajo muestran que en el período 1991-1997 el desempleo ha crecido sistemáticamente y ha cambiado su composición: cre-

¹⁴ Véase Notaro, 1998.

ce la importancia relativa de los adultos cesantes y de los jefes de hogar con relación a los menores de 25 años. En los últimos años del período, la tendencia al crecimiento tendió a acelerarse, tal como evidencia para diferentes períodos el cuadro 3, donde se presentan las tasas medias acumulativas anuales.

**Cuadro 3. Evolución del desempleo para períodos seleccionados.
Tasas medias acumulativas anuales**

Períodos	Total urbano	Montevideo	Interior urbano
1994 / 89	4,4	2,5	6,5
1997 / 91	5,8	5,3	6,3
1997 / 94	8,6	8,5	8,8

Fuente: Notaro, 1998.

Si se agrega a los resultados anteriores el *desempleo equivalente* medido por el subempleo según horas e ingresos, las estimaciones de desempleo del INE sugieren que la medida de subutilización generada por los tres componentes cursó durante el período una pauta no monótona de tipo U, caracterizada por un descenso hasta el año 1993, seguido por un crecimiento sostenido hasta alcanzar nuevamente los valores más altos de la serie de principios del período. De acuerdo con estimaciones de Notaro (1998), se requeriría como máximo el equivalente a 193 000 puestos de trabajo, aproximadamente el 15% de la PEA, para alcanzar el pleno empleo (véase cuadro 4), lo cual brinda una magnitud del problema del desempleo.

Tanto las tendencias como la composición del desempleo, que ahora tiende a afectar más relativamente a la fuerza de trabajo *primaria*, implican una severa involución de la estructura de oportunidades producida precisamente en un tipo de activo estratégico para los hogares. "Esta mayor probabilidad de perder el trabajo implica un cambio relevante tanto en el funcionamiento del mercado como en las repercusiones que tiene en la inseguridad de los trabajadores; es también un indicador aproximado de que las reglamentaciones vigentes permiten un alto grado de flexibilidad numérica, ya que fue posible para las empresas aumentar en forma importante el número de despidos."¹⁵

Cuadro 4. Subutilización del trabajo (como % de la PEA). Uruguay urbano, 1991-1998

Años	Desempleo abierto	Desempleo equivalente		Subutilización total
		Visible (horas)	Invisible (ingresos)	
1991	8,9	1,8	4,3	15,0
1992	9,0	1,4	2,3	12,7
1993	8,1	1,1	1,8	11,2
1994	9,2	1,3	1,7	12,2
1995	10,1	1,8	1,4	13,5
1996	11,0	2,0	1,1	15,0
1997	11,4	2,1	1,2	14,7
1998	11,7	2,2	1,2	15,1

Fuente: Notaro, 1998.

¹⁵ Notaro, 1998.

2.2.2.2. Precarización del empleo

De acuerdo con las transformaciones de las modalidades del trabajo presentadas en el cuadro 5, la precarización del empleo parece ser un rasgo inherente a la reestructuración económica contemporánea. Como se vio, ella proviene de los cambios en el llamado *empleo tradicional asalariado*, que se transforma por la pérdida de la cobertura de ciertos beneficios y protecciones y por el carácter inestable y discontinuo que adquiere el empleo. El origen de estos cambios no se encuentra, sin embargo, exclusivamente en esta categoría de trabajadores. También el avance de nuevas formas de contratación y subcontratación, así como de la categoría de *prestación de servicios* y el crecimiento de los empleos con autonomía y dependencia, se suman a los efectos de los trabajadores asalariados. Parte de estas nuevas formas están expuestas a la precariedad del empleo porque no corresponden en puridad a relaciones laborales. Ciertamente, las formas referidas no tienen por qué derivar necesariamente en condiciones de precariedad, por cuanto las partes que establecen un acuerdo mercantil tienen opciones y obligaciones legalmente establecidas de aportar y recibir los beneficios de la cobertura de la seguridad social. Ello es válido tanto para el trabajador independiente como para las pequeñas empresas de subcontratación o prestación de servicios. Uruguay, a diferencia de otros países latinoamericanos, se ha destacado por tener una relativamente alta cobertura de los trabajadores independientes —por ejemplo, *empresas unipersonales*—, lo que tiende a atenuar el impacto de la precarización en múltiples sectores de la actividad económica.

**Cuadro 5. Informalidad y empleo (como porcentaje del total de ocupados).
Uruguay urbano 1991-1997**

Años	1991	1994	1995	1996	1997
Empleo con limitaciones	20,5	19,3	20,7	21,8	21,5
Informal	6,7	6,8	7,3	7,9	7,9
Precarios	5,0	5,4	5,4	5,5	5,7
Precarios con subempleo	0,6	0,5	0,7	1,0	0,9
Subempleados	1,1	0,9	1,2	1,4	1,3
Formal	13,8	12,5	13,5	13,9	13,6
Precarios	10,2	9,9	9,6	9,5	9,9
Precarios con subempleo	0,9	0,8	1,2	1,2	1,2
Subempleados	2,7	1,8	2,6	3,3	2,5
Empleo sin limitaciones*	73,1	73,3	72,0	70,8	71,0
Informal	20,9	22,0	21,9	22,1	22,2
Formal	52,2	51,3	50,1	48,7	48,8
Servicio doméstico	6,4	7,4	7,3	7,4	7,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Empleo sin limitaciones excluye precarios, precarios con subempleo y subempleados.

Fuente: Notaro, 1998.

Desde el punto de vista del registro de este tipo de condiciones y su traducción en información y estadísticas, puede afirmarse que la creciente complejidad contractual del empleo no es adecuadamente captada por los sistemas de información disponibles. Pese a que el INE ha realizado un constante esfuerzo por generar medidas de precariedad, tanto basadas

en las preguntas tradicionales sobre ocupación como a partir de innovaciones que hoy son la principal fuente de estadísticas continuas sobre empleo, la estructura de la información de las Encuestas de Hogares no ha sido capaz de acompañar la diversificación del empleo como para posibilitar un diagnóstico y análisis satisfactorios de las nuevas modalidades.

Las tendencias generales de la precariedad, el subempleo y la informalidad muestran ligeras variaciones en el período 1991-1997. La informalidad se incrementa en el último año en 2,5 puntos porcentuales respecto al valor del año 1991, aunque la informalidad con limitaciones sólo lo hace en 1,2 puntos porcentuales (cuadro 7). Por lo tanto, el rasgo distintivo del crecimiento de la informalidad es que más de la mitad de su incremento se hace sin agregar restricciones o limitaciones.

Por su parte, el empleo con restricciones crece pero lo hace en sólo 1% durante los siete años. Adicionalmente, cualquiera sea el sector que se considere, formal o informal, las limitaciones del empleo dependen pesadamente durante todo el período de la condición de los precarios puros, mientras que la contribución de las otras dos categorías agrega poco a las limitaciones del empleo, del orden de un 27% en ambos sectores.

Si se comparan las tendencias de la precarización con las del desempleo, resulta claro que corren en el mismo sentido, pese a que el impacto mayor de los cambios en el mercado de trabajo se manifiesta críticamente en el comportamiento del desempleo abierto y en la subutilización de la mano de obra. Dentro de una tendencia próxima a la estabilidad en el largo plazo, la precarización tal como se desprende de los indicadores del INE experimenta, durante la mayor parte de la década pasada, un crecimiento moderado, localizado sobre todo en el sector informal. Observada desde otro ángulo, puede afirmarse que la informalidad global crece, pero cuando es acompañada de precarización lo hace según las mismas características de tendencia, con un crecimiento casi despreciable.

Como la precarización corresponde al tipo de empleo que pierde diversas formas de beneficios sociales y cobertura de seguridad, es útil examinar por separado los efectos producidos por la cobertura de la salud (DISSE) y por los beneficios del aguinaldo y del salario vacacional para los años 1991 y 1998.

En el cuadro 6 se puede observar que la cobertura de la salud bajo el régimen obligatorio de aportes a DISSE presenta un comportamiento diferencial según las categorías de empleo. En los asalariados ocupados del sector privado, la cobertura se mantiene estable en tanto crece ligeramente en los trabajadores por *cuenta propia* y empleados en el *servicio doméstico*,¹⁶ y se reduce en la categoría de *patrones*. A pesar de la aparente contradicción, también los *trabajadores familiares no remunerados* registran cobertura de la salud que indica además una tendencia decreciente. En forma independiente de estas categorías, para todos los ocupados, un porcentaje creciente de éstos declara buscar empleo porque el que tiene no es estable.

La incidencia de la precariedad en general y según quintiles de ingreso per cápita del hogar se presenta en el cuadro 7. La medida se ajusta a los criterios del INE y se agrega, en este caso, el servicio doméstico no cubierto. Por lo tanto, la precariedad incluye a los ocupados sin cobertura, a los trabajadores familiares sin remuneración y a los ocupados que

¹⁶ El INE no incluye a los trabajadores del servicio doméstico según la distinción precario-no precario, aunque las razones de su exclusión no parecen justificarse. Más aún si se tiene en cuenta que, de acuerdo con los resultados, solamente una cuarta parte de ellos estaban cubiertos por la seguridad social (DISSE) en 1998.

declaran buscar empleo porque el que tienen es inestable. La tendencia general durante el período es estable, aunque la precariedad tiende a concentrarse ligeramente en el 40% inferior de la distribución, que absorbe cinco puntos porcentuales más en 1998.

Cuadro 6. Cobertura de DISSE de los ocupados en el sector privado (% de trabajadores cubiertos) y empleo inestable, Uruguay Urbano, 1991 y 1998

<i>Categoría de empleo</i>	<i>1991</i>	<i>1998</i>
Asalariados privados	69,4	69,9
Cuenta propia	16,1	17,2
Patrón	16,1	14,9
Trabajador familiar no remunerado	2,0	1,6
Servicio doméstico	23,1	25,4
Busca empleo porque el actual es inestable (sobre total de ocupados)	8,3	10,9

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH (INE), 1991 y 1998.

Cuadro 7. Precariedad en el empleo según quintiles de ingreso per cápita de los hogares, Uruguay urbano, 1991 y 1998*

<i>Precario</i>	<i>1991</i>		<i>1998</i>	
	<i>Frecuencia</i>	<i>%</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>%</i>
Quintil 1	751	32,1	849	34,1
Quintil 2	597	22,9	608	23,8
Quintil 3	527	18,9	450	18,6
Quintil 4	516	17,8	372	16,5
Quintil 5	541	19,0	362	16,7
Total	2 932	21,8	2 641	22,2

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH (INE) 1991 y 1998.

* Todos los ocupados, incluyendo servicio doméstico.

La precariedad en el empleo, sin embargo, presenta variaciones importantes según otras características de la fuerza de trabajo. Por una parte, la condición de los jefes de hogar, por ser estratégica en la estructura del empleo familiar, constituye uno de los indicadores más importantes para evaluar el grado de vulnerabilidad de los hogares. Por otra parte, la fuerza de trabajo secundaria, en particular la condición laboral de los hijos jóvenes, es indicativa de los recursos adicionales que moviliza la familia y de su contribución al ingreso del hogar. En tanto la densidad del empleo familiar ha crecido en el país a expensas de la incorporación de la fuerza de trabajo secundaria, la contribución de la población joven también ha tendido a volverse estratégica. Los estudios sobre la porción del ingreso familiar correspondiente al aporte de los jóvenes han mostrado que, de no mediar este ingreso, muchos hogares caerían bajo la línea de pobreza o descenderían relativamente al quintil inferior en el 50% de los hogares de menores ingresos.¹⁷

Los resultados del análisis de los cuadros 8 y 9 pueden ordenarse de la siguiente forma: a) el grado de precarización de los jefes de hogar es menor que el de toda la población

¹⁷ Filgueira, 1999.

ocupada y mucho menor que el de los jóvenes comprendidos entre las edades de 14 y 24 años, que más que duplican en proporción a los jefes; b) las tendencias en el período registran un ligero incremento de la precarización de los jefes y una disminución entre los jóvenes, y c) la precarización de los jefes durante el período tiende a concentrarse fuertemente en los dos quintiles más bajos, mientras en los jóvenes el mejoramiento de sus condiciones laborales es un proceso generalizado que comprende todos los quintiles.

Cuadro 8. Precariedad del empleo de los jefes ocupados según quintiles de ingreso per cápita de los hogares, Uruguay urbano, 1991 y 1998

<i>Precario</i>	<i>1991</i> %	<i>1998</i> %
Quintil 1	19,5	23,6
Quintil 2	14,0	16,4
Quintil 3	12,8	14,2
Quintil 4	12,6	13,3
Quintil 5	14,5	14,3
Total	14,7	16,6

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH (INE), 1991 y 1998.

* Incluye servicio doméstico.

Cuadro 9. Precariedad del empleo en los jóvenes ocupados de 14 a 24 años según quintiles de ingreso, 1991 y 1998

<i>Precario</i>	<i>1991</i> %	<i>1998</i> %
Quintil 1	54,1	49,8
Quintil 2	36,3	35,4
Quintil 3	33,7	28,4
Quintil 4	27,7	25,9
Quintil 5	34,6	29,2
Total	37,3	35,8

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH (INE), 1991 y 1998.

* Incluye servicio doméstico.

El incremento de la precarización entre los jefes, sobre todo en los dos quintiles más bajos, aunque también presente con menor intensidad en el tercer y cuarto quintil, indica no sólo una concentración de la precarización en los estratos sociales más desfavorecidos, sino también una tendencia al avance de la disminución de la cobertura y al crecimiento de la inestabilidad laboral en la casi totalidad de la estructura ocupacional. No sólo son afectadas por este proceso las ocupaciones inferiores, sin calificación y con bajas remuneraciones, sino también las ocupaciones típicas de clase media, entre las que se cuentan aquellas con individuos de niveles educativos y de calificación elevados. Aunque las tendencias al crecimiento son moderadas, ellas parecen acompañar un proceso general de deterioro de las condiciones laborales de los principales aportantes de ingresos al hogar.

Por su parte, la elevada precarización de la población joven ocupada parece coincidir con la tendencia más general, indicativa de las dificultades de inserción inicial de la fuerza de trabajo joven. Un valor cercano al 40% de precariedad laboral entre los jóvenes, sumado a las elevadas tasas de desocupación, pone en evidencia la crítica situación de la juven-

tud no sólo en cuanto a su ingreso al mercado de trabajo, sino también en lo que concierne a las consecuencias adversas en otras esferas del ámbito público y privado.¹⁸ Adicionalmente, el hecho de que mejore el nivel de precarización de los jóvenes en el período 1991-98 cualquiera sea el quintil que se considere debe ser atribuido, entre otras causas, al incremento de la desocupación abierta de acuerdo con la hipótesis de la existencia de cierto *trade-off* entre ambas condiciones laborales.

El estudio de las condiciones de la juventud en Uruguay es un capítulo aparte que no será abordado en este trabajo. No obstante, hay suficientes estudios y evidencias empíricas ilustrativas del carácter extremadamente cerrado que adquiere la estructura de oportunidades tal como se presenta para los jóvenes. Los indicadores de empleo e ingresos desincentivan la inversión educativa y promueven un elevado *drop-out* escolar, que se conjuga con indicadores privados o domésticos relativos a las dificultades de formar un nuevo hogar, la necesidad de recurrir al capital social de la familia (ayuda de sus progenitores sobre todo en materia de vivienda) y a los problemas de procurar ingresos suficientes para el soporte del hogar sin caer bajo la línea de pobreza.

En cuanto a las tendencias dinámicas en el período, no es fácil interpretar el significado que tiene el ligero abatimiento relativo de los índices de precarización juvenil. Ésta cayó casi dos puntos porcentuales en todos los quintiles de ingreso, sobre todo en el primer y último quintiles, lo que descarta la concentración en los niveles sociales más bajos y anuncia una creciente igualación de la incidencia de la precarización. Naturalmente, las tendencias no son tan fuertes como para modificar sustancialmente el cuadro crítico de la situación juvenil. Cabe sin embargo la pregunta de si no es ésta una tendencia de la nueva generación que indicaría tanto una absorción menos precarizada como más excluyente —alto desempleo— por parte del mercado de empleo.

2.2.2.3. Exclusión y precarización laboral

Para avanzar un paso más en la caracterización de las condiciones laborales es posible considerar de manera agregada los niveles de precarización y de desocupación en una medida única. De esta forma, se puede proceder a estudiar la incidencia de la exclusión del mercado laboral conjuntamente con la inestabilidad y la carencia de cobertura del empleo, en el entendido de que ambos fenómenos implican una inserción precaria en el mercado. Este tipo de agregación supone una serie de problemas de interpretación, por cuanto es razonable asumir cierto *trade-off* entre la precarización del empleo y el desempleo. En ciertos casos, como se examinó en los sectores juveniles, puede hacerse más notoria una reducción de la precarización debida al crecimiento del desempleo. Naturalmente, en este caso la información está referida a un total compuesto por la población económicamente activa (PEA) y no por los ocupados.

Para la PEA total, incluyendo el servicio doméstico, la incidencia de uno y otro tipo de limitación laboral asciende a un valor esperable superior a la precarización considerada aisladamente: 28,8% en 1991 con un crecimiento hasta el 30,4% en 1998. De acuerdo con la distribución según quintiles de ingreso, se registra un descenso regular que varía aproximadamente desde un valor máximo del orden de la mitad de la PEA en el primer quintil, una tercera parte en el segundo, una cuarta parte en el tercero, y aproximadamente una quinta parte en los dos últimos quintiles. Las tendencias, a su vez, son al crecimiento en el 40% inferior de la distribución y un decrecimiento en el último 40% (cuadro 10).

¹⁸ Al respecto, véase Filgueira, 1999; Filgueira, 1996, y diversas publicaciones de MESyFOD referidas al proceso de abandono escolar. Llambí y Cardozo, 2000; Llambí, 2000.

Cuadro 10. Porcentaje de trabajadores precarios o desocupados en el total de la PEA según quintiles de ingreso per cápita de los hogares, Uruguay urbano, 1991-1998

	1991	1998
Total	28,8	30,4
Quintil 1	45,1	47,4
Quintil 2	30,2	32,5
Quintil 3	24,8	24,3
Quintil 4	21,5	20,6
Quintil 5	22,1	19,8
Jefes de hogar		
Total	16,4	19,7
Quintil 1	23,2	29,3
Quintil 2	16,0	20,2
Quintil 3	14,1	15,0
Quintil 4	12,9	13,7
Quintil 5	15,4	15,6
Jóvenes de 14 a 24 años		
Total	53,0	52,5
Quintil 1	72,2	67,7
Quintil 2	52,2	52,5
Quintil 3	47,5	42,8
Quintil 4	39,1	36,7
Quintil 5	45,4	41,9

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH (INE), 1991 y 1998.

La categoría de *jefe de hogar* contribuye a estos resultados en el sentido de incrementar la condición de precarios o desocupados durante el período, aunque lo hace en proporciones menores que la PEA total. Aproximadamente una quinta parte de los jefes de hogar presentan en 1998 problemas de inserción laboral, ya sea porque están temporalmente excluidos del mercado de trabajo o bien porque tienen empleos inestables o no cubiertos. En comparación con la precariedad considerada aisladamente, la doble condición derivada de la inclusión del desempleo lleva a un crecimiento en el período de tres puntos porcentuales (cuadro 10).

Por su parte, el crecimiento mayor se registra en el primer quintil y en el segundo, si bien existe un ligero incremento también en los dos siguientes quintiles. Con estos matices, es posible afirmar que la desocupación y la precariedad vienen afectando a la casi totalidad de los jefes, cualquiera sea su nivel de ingresos, en el sentido de un deterioro incremental de la estructura de oportunidades en la esfera laboral.

Por último, los jóvenes de 14 a 24 años contribuyen al resultado total de la PEA en un sentido contrario al de los jefes de hogar, tanto en los valores porcentuales como en sus tendencias. Poco más de la mitad de los jóvenes declaran estar desocupados o tener empleos precarios en 1998. A su vez, dado que la tasa de desocupación global de la PEA joven alcanza un valor aproximado a 25%, todo indica que las dos condiciones pesan por igual en el resultado (cuadro 10).

Esta proporción trepa a un 70% promedio en los dos años considerados, desciende regularmente al 38% en el cuarto quintil y sube ligeramente en el último. A fines del período, para el 40% de los niveles de ingreso más bajos de la distribución, sólo un 40% de la PEA juvenil está exenta de los problemas de precarización y desempleo. Para el 40% siguiente, correspondiente al tercer y cuarto quintil, el 55% tampoco son desempleados o precarios, proporción que mejora a un 60% en el quintil más alto. Puede agregarse, por último, que estas proporciones eran relativamente peores en el año 1991.

2.2.2.4. Otros indicios de precarización del empleo

Como la construcción de la medida de precariedad está basada en la carencia de cobertura de la salud a través del régimen de DISSE, es de interés comparar estos resultados con otros tipos de beneficios laborales referidos al salario vacacional y al aguinaldo (cuadro 11).

	Cuadro 11. Cobertura de aguinaldo y salario vacacional en el sector privado, 1991 y 1998 (en % anual)			
	<i>Asalariados privados que reciben</i>			
	<i>Aguinaldo</i>		<i>Salario vacacional</i>	
	<i>1991</i>	<i>1998</i>	<i>1991</i>	<i>1998</i>
Enero	76,9	69,5	11,9	6,7
Febrero	6,2	1,9	6,0	6,7
Marzo	0,3	—	4,3	1,5
Abril	—	—	5,4	0,9
Mayo	—	0,2	0,9	0,4
Junio	0,2	—	0,2	—
Julio	72,7	71,8	0,6	0,2
Agosto	0,3	1,3	0,3	0,2
Setiembre	—	—	0,2	0,2
Octubre	—	0,2	0,3	—
Noviembre	—	—	0,2	0,2
Diciembre	0,2	—	—	1,0
Total 1^{er} semestre	83,4	71,8	28,2	16,4
Total 2^{do} semestre	73,2	73,3	1,6	1,6

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH (INE), 1991 y 1998.

Más allá de que el pago del aguinaldo en la mayoría de los casos se efectúa según la actual normativa en dos tiempos al año, existen diferentes modalidades (como el pago en una sola vez, el acto de diferir para el año siguiente del último pago, la superposición de semestres, el pago en el momento del abandono del empleo o por despido, etcétera) que dificultan la comparación de los resultados anuales. No obstante, sobre el supuesto de que los períodos semestrales comprenden razonablemente la forma típica de pago legal, los resultados mostrados en el cuadro sugieren una caída relativa de la cobertura de este beneficio que se manifiesta en el primer semestre en un orden de magnitud de doce puntos y permanece estable en el segundo semestre. En cuanto al salario vacacional, la caída relativa en cada período anual se dispersa a lo largo de la mayor parte del año, según el mes en que se toma la licencia. Relativamente, la reducción del beneficio es de mayor magnitud que en el caso del aguinaldo si se tiene en cuenta el valor absoluto inicial, equivalente a 29,8 con una caída de doce puntos.

2.2.2.5. Impacto agregado de las transformaciones en el empleo a escala de los hogares

El análisis de la incidencia de la precariedad y del desempleo a escala individual no dice nada sobre los impactos agregados a escala de los hogares. No hay ninguna razón que haga esperar efectos similares en ambos niveles. La idea general que guía el análisis que sigue es la de explorar la forma en que se distribuyen los diferentes tipos de empleo en un contexto de hogares caracterizados por una relativamente elevada densidad ocupacional.

Como la vulnerabilidad de los hogares depende, entre otros factores, de la calidad de los empleos de sus miembros, el análisis de este aspecto permite echar luz sobre las tendencias de la precarización de los hogares.

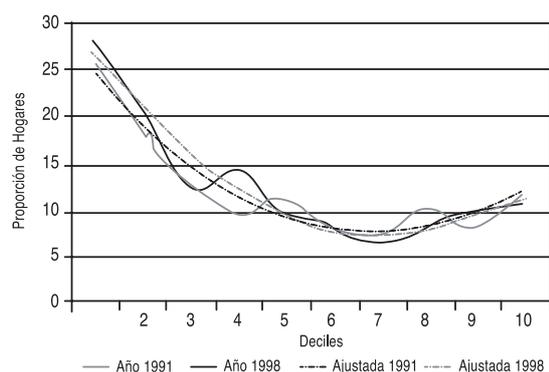
Una primera aproximación puede efectuarse al analizar el número de empleos precarios de los hogares y sus tendencias en el período. El cuadro 12, que presenta una distribución simple de la proporción de empleos precarios clasificados en cuatro categorías de incidencia de la precariedad en los hogares según deciles, y el gráfico 4, habilitan a este tipo de aproximación.

Cuadro 12. Composición de la PEA del hogar según precariedad del empleo por deciles de Ingreso per cápita del hogar, años 1991-1998

1991											
Deciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
<i>Número de empleos precarios</i>											
a. Ninguno	48,6	52,1	53,2	61,7	62,9	66,0	68,1	65,5	69,0	63,8	61,6
b. Hasta la mitad	25,7	30,3	34,0	29,1	26,0	25,9	24,7	24,6	23,1	24,0	26,6
c. Más de la mitad	7,2	6,8	6,5	3,9	5,2	3,7	2,4	2,4	2,6	3,7	4,3
d. Todos	18,5	10,8	6,3	5,4	6,0	4,3	4,8	7,4	5,3	8,6	7,5
c + d	25,7	17,6	12,8	9,3	11,2	8,0	7,2	9,8	7,9	12,3	11,8
1998											
Deciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
<i>Número de empleos precarios</i>											
a. Ninguno	42,4	51,9	58,1	56,9	63,1	65,5	68,3	71,7	72,4	70,4	61,6
b. Hasta la mitad	29,6	27,9	29,9	29,2	27,7	26,5	25,7	20,1	18,2	19,1	25,8
c. Más de la mitad	9,8	7,4	5,3	4,8	3,7	2,7	1,2	1,4	3,4	2,1	4,3
d. Todos	18,2	12,8	6,8	9,1	5,5	5,3	4,8	6,7	6,1	8,4	8,4
c + d	28,0	20,2	12,1	13,9	9,2	8,0	6,0	8,1	9,5	10,5	10,7

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH (INE), 1991 y 1998.

Gráfico 4. Proporción de hogares con más de la mitad de empleos precarios, 1991 y 1998



Fuente: Elaboración propia basada en la ECH (INE), 1991 y 1998.

La información muestra que las ligeras tendencias al crecimiento de la precariedad verificadas en el período no se distribuyen por igual en los hogares según deciles. De hecho, hay una redistribución negativa dentro de la estratificación económica. Cuanto más bajo el nivel económico del hogar, más crece la precarización en el conjunto de empleos de sus miembros. Cuando se observa el gráfico 4, que registra únicamente las tendencias de la proporción del empleo precario de la mitad o más de los miembros del hogar, se verifica un punto de corte entre las curvas que corresponden respectivamente a los años 1991 y 1998, ubicado entre el quinto y el sexto deciles.

Cuando se agregan conjuntamente las dos condiciones de precariedad y desempleo, los resultados siguen una tendencia similar aunque con valores más elevados, como era esperable. El cuadro 13 expresa en quintiles esas diferencias.

Cuadro 13. Porcentaje de trabajadores precarios o desocupados entre las personas activas del hogar por quintiles de ingreso. Montevideo, años 1991 y 1998.
Proporción de ocupados precarios o desocupados entre todos los activos del hogar

	Total	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
<i>1991</i>						
Ninguno	48,9	29,3	43,1	52,4	58,7	61,6
Hasta el 25%	4,0	2,9	3,7	4,1	5,2	3,8
Del 26 a 50%	31,2	34,9	37,6	30,7	27,4	25,0
Más del 50%	16,0	33,0	15,6	12,7	8,7	9,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>1998</i>						
Ninguno	47,4	27,7	41,4	52,8	61,6	64,5
Hasta el 25%	4,1	1,6	5,8	5,3	3,1	5,6
Del 26 a 50%	29,5	34,1	33,1	30,5	26,5	19,1
Más del 50%	18,9	36,6	19,7	11,5	8,9	10,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH (INE), 1991 y 1998.

Mientras que los hogares que no tienen ningún desocupado o trabajador precario en el quintil más bajo en 1991 no alcanzan a un 30%, en el quintil más alto el valor se duplica. La lectura de la presencia de las dos condiciones en el 50% o más de los miembros del hogar que están en la PEA registra esta relación de otra forma: un tercio de precarios o desocupados en el primer quintil y menos de un 10% en el quinto, en el año 1991. No obstante, esto no quiere decir que la concentración de la precarización y la desocupación en los hogares durante el período considerado se haya incrementado sólo en los quintiles más bajos. Si algo caracteriza al proceso de precarización del empleo, ello ha sido que abarca en la práctica tanto a los quintiles más bajos como a los más altos (por ejemplo, 50% o más en el cuadro 13).

Por su parte, los cambios ocurridos durante el período indican la misma tendencia entre quintiles. Este resultado entre quintiles puede observarse mejor cuando se considera exclusivamente la distribución —concentración— de los hogares con precarios y desocupados según su incidencia en los hogares (cuadro 16).

En 1991, de la totalidad de trabajadores en condiciones de desocupación o precariedad, un 46,9% pertenece a hogares que tienen más de un 50% de trabajadores con algunas de esas dos condiciones. Esta proporción asciende a 52,8 % en 1998. Pero si se observa la distribución por quintiles, son los hogares del segundo, cuarto y quinto quintiles

los que concentran más la precarización y desocupación. Parece conveniente, por lo tanto, insistir en que el deterioro del empleo medido según el criterio del análisis puede tener significados diferentes según cuál sea el nivel de ingresos del hogar.¹⁹ En todo caso, parecen existir las dos modalidades de la precarización suficientemente señaladas por la literatura: una, propia de los sectores urbanos populares y de los pobres, que implica un efectivo deterioro de la calidad del trabajo presionada por la rigidez del mercado de trabajo o por la flexibilización laboral, y otra diferente que se localiza en sectores medios y medios altos, asociada a trabajo no asalariado, independiente, cuentapropismo, subcontratación de nivel profesional o cierto tipo de empresas familiares.

Cuadro 14. Porcentaje de trabajadores precarios o desocupados entre los precarios y desocupados del hogar por quintiles de ingreso. Montevideo, años 1991 y 1998. Proporción de ocupados precarios o desocupados entre todos los trabajadores de esa condición

	Total	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
<i>1991</i>						
Ninguno	1,2	—	0,1	0,5	1,4	5,8
Hasta el 25%	3,3	1,5	2,9	4,0	6,0	4,3
Del 26 a 50%	48,6	35,8	55,1	53,8	56,6	51,9
Más del 50%	46,9	62,7	41,9	41,6	35,9	38,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>1998</i>						
Ninguno	0,5	—	0,1	0,2	1,1	2,8
Hasta el 25%	3,3	0,8	4,2	5,1	3,5	7,3
Del 26 a 50%	43,5	33,2	45,4	55,1	57,1	43,3
Más del 50%	52,8	66,0	50,3	39,7	38,3	46,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH (INE), 1991 y 1998.

2.2.2.6. Precariedad y desempleo según el nivel educativo

Si se analiza la precariedad del empleo y de la desocupación en relación con el nivel educativo alcanzado, los resultados son consistentes con el análisis según el nivel de ingreso per cápita del hogar (cuadro 15). Existe, no obstante, una ligera variación entre ambas manifestaciones. Más allá de los resultados esperables, dados por una creciente precarización y nivel de desempleo cuanto más bajo es el nivel educativo, la precarización indica una pauta de crecimiento que afecta, aunque ligeramente, a los niveles educativos más altos, esto es, 13 años y más de educación. En principio, estos resultados contribuyen también a afirmar la hipótesis de los dos tipos de precarización, según se trate de individuos ubicados en cada uno de los extremos de la distribución de bienestar y educación. Tanto el desempleo como la precarización laboral crecen más entre los de menor educación (menos de 9 años de educación aprobados), aunque el desempleo crece también de manera importante entre los individuos de educación media.

¹⁹ Las tendencias registradas corresponden a un período en el cual todavía no se habían hecho sentir los efectos de una recesión económica profunda, caída del PBI per cápita e incremento del desempleo, que se comenzó a manifestar a fines de los noventa y se agudizó en los dos años subsiguientes.

Cuadro 15. Incidencia del empleo precario y de la desocupación según nivel educativo. Montevideo, 1991-1998

Nivel educativo	Desempleado		Precario	
	1991	1998	1991	1998
Bajo	9,1	12,5	25,8	28,9
Medio	8,8	10,4	18,7	18,8
Alto	6,1	5,9	16,7	17,5
Total	8,4	10,2	21,6	22,2

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH (INE), 1991 y 1998.

2.2.3. Síntesis

A pesar de las limitaciones de la información de las Encuestas de Hogares para estimar la calidad de los empleos, el análisis de la evolución del trabajo durante el período permite establecer una serie de conclusiones relevantes para comprender las transformaciones de la *estructura de oportunidades*. El juicio general que mejor califica las tendencias recientes es el relativo al empobrecimiento de las opciones laborales conducentes a una creciente *desafiliación institucional* en el mercado de trabajo. La precarización del trabajo es una de estas manifestaciones que se expresa con más intensidad en los hogares e individuos de los sectores más pobres correspondientes aproximadamente al primer quintil de la distribución del ingreso. Mediciones que deberían superar las limitaciones de reducir la precarización básicamente a la falta de cobertura de la salud permitirían eventualmente conocer con mayor precisión el fenómeno de la precarización en los estratos medios y altos. Todo indica que la incidencia de la precarización en los deciles intermedios y altos de la distribución del ingreso tiene una naturaleza diferente y no se ajusta, en pureza, a la noción de *desafiliación institucional*. Más bien, como lo muestra la relación entre precarización y nivel educativo para el nivel educacional más alto, cabe la hipótesis de una precarización —o informalidad— característica de nuevas formas contractuales que alcanzan a profesionales o personas con elevado nivel educativo.

La segunda expresión de la *desafiliación institucional* es el desempleo abierto, que tiende a crecer durante el período y seguirá haciéndolo posteriormente hasta alcanzar una tasa de 16% en el año 2001. La incidencia del desempleo se manifiesta sobre todo por su crecimiento en la mayor parte del recorrido decílico de ingresos, en especial en los niveles bajos e intermedios, con la particularidad de que crece también en todos los niveles educacionales salvo en el más elevado, que comprende un número reducido de personas.

A diferencia de la mayor parte de la región, que ha tenido históricamente elevados niveles de exclusión del mercado de trabajo, en el Uruguay el avance de la precarización y el desempleo abierto constituye un proceso que, por una parte, modela un núcleo duro de extrema marginalidad y exclusión, calculado entre una cuarta y quinta parte de la población, y que, por la otra, incrementa el riesgo y la incertidumbre de los hogares y los individuos ubicados entre el tercer decil y el quinto.

2.3. Cambio social, pobreza y educación

A diferencia de los indicadores de desigualdad, el comportamiento seguido por la pobreza y la indigencia, y la expansión del sistema educativo en Uruguay, presentan signos posi-

vos que se pueden examinar desde la perspectiva de los activos y su relación con la estructura de oportunidades.

2.3.1. Expansión del sistema educativo

En materia educativa, desde la década del ochenta se ha ido completando la cobertura universal de la enseñanza primaria —prácticamente total—, a la que se agrega un incremento considerable de la cobertura en la educación media, próxima al 80%. En ambos casos, debido a la naturaleza de estos procesos, la expansión se hizo por la incorporación de los sectores bajos y medio-bajos, que antes estaban excluidos del sistema (cuadro 4). Si bien Uruguay ha resuelto de manera razonable los problemas de acceso al sistema educativo, los efectos positivos de la incorporación han sido y continúan siendo neutralizados, en parte, por la escasa retención del sistema y el abandono temprano de los estudios. Esta característica ha pasado a ser el principal problema en la enseñanza media, desplazando el del acceso educativo.²⁰

Considerado aisladamente, el proceso de adquisición de mayores niveles de capital humano, sobre todo en los sectores sociales más bajos, mejora la capacidad de desempeño en el mercado de trabajo y ofrece otros beneficios menos tangibles relativos a la adquisición de ciertos códigos instrumentales para el desempeño en el ámbito público. No obstante, lo que ocurra tanto en la esfera educativa en otros aspectos como en el mercado de empleo puede cancelar las ventajas iniciales de una mayor incorporación. En el ámbito educativo, esta alternativa es más probable si, al tiempo que se amplía la cobertura, la calidad de la educación registra una tendencia a una estratificación más marcada. También en el mercado de trabajo, el efecto positivo de la incorporación es más probable que se cancele si operan mecanismos selectivos a través de los cuales se incrementa el *gap* de los retornos económicos entre las ocupaciones en los sectores tecnológicos, profesionales y técnicos de punta y las ocupaciones correspondientes a niveles educativos no calificados. En sociedades con niveles educativos relativamente altos, como es el caso de Uruguay con relación a la región, los mecanismos de *devaluación educativa* han operado hasta el punto de que la condición de secundaria incompleta ha dejado de ser una credencial relevante para oponer en el mercado.

La limitación de evaluar aisladamente los efectos de una mejor dotación de recursos humanos por la vía de expandir la matrícula se puede observar, por último, al examinar desagregadamente los retornos económicos de la educación. Si es cierto que los retornos económicos de la educación secundaria completa son aproximadamente el doble que los de la primaria completa, ello no asegura que exista un patrón uniforme para los *recién llegados* al sistema educativo en relación con los ya incorporados. La CEPAL²¹ se ha encargado de demostrar que la calidad de las ocupaciones y de los ingresos para jóvenes con el mismo nivel educativo pero diferente capital educativo de la familia no son iguales. Mientras que una interpretación posible atribuye tales diferencias a la calidad de las redes y contactos que se asocian al capital educativo del hogar para la obtención de mejores retornos económicos, otra interpretación subraya la calidad de la educación recibida —estratificación de establecimientos—. Además de no ser excluyentes, es altamente probable que ambos factores operen de manera conver-

²⁰ Filgueira, 1997; C. H. Filgueira, F. Filgueira et al., 2000.

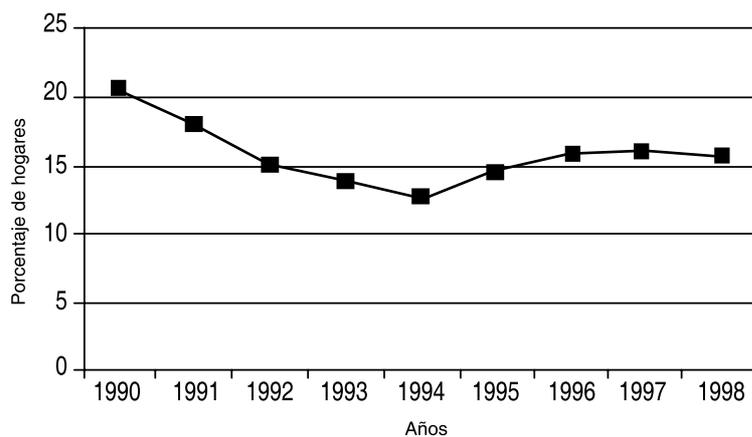
²¹ CEPAL, 1999.

gente, configurando un resultado que se origina tanto en procesos de tipo puramente adscriptivo como de competencia y logro.

2.3.2. Incidencia de la pobreza

La evolución de la pobreza y de la indigencia ha guardado un claro paralelismo con el comportamiento de la desigualdad medida por ingresos de los hogares. En general, se espera que esto sea así en el largo plazo pero no necesariamente en el corto plazo, y ello se aplica cualquiera sea la sociedad considerada. De hecho, la pobreza y la indigencia son una manifestación parcial de la desigualdad social. Desde un punto de vista metodológico, el tipo de medida adoptada para estimar la pobreza puede desembocar en una baja asociación. Por ejemplo, la conocida volatilidad del indicador de pobreza obtenido a partir de la medición según ingresos —la llamada *línea de pobreza*— provoca una elevada oscilación cuando se la asocia con los índices de desigualdad. En cambio, el indicador de pobreza medido por *necesidades básicas* es más estable en sí mismo, tiene una tendencia *autónoma* al crecimiento regular del bienestar, y arroja resultados menos ajustados a las variaciones de la desigualdad.

Gráfico 5. Incidencia de la pobreza. Uruguay urbano, 1990 - 1998

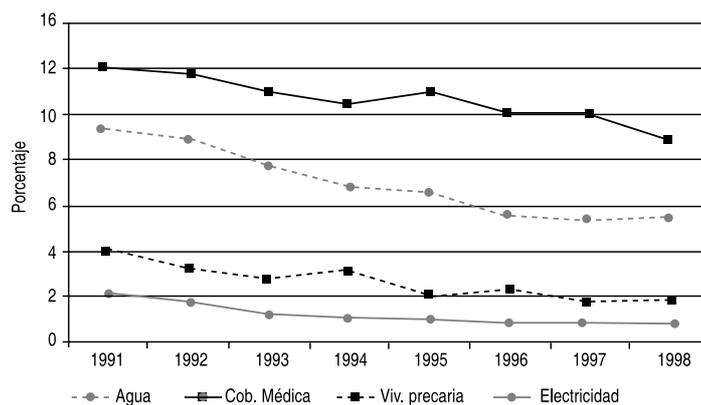


Fuente: Elaboración propia basada en información del INE.

La relación registrada en Uruguay en el corto plazo de la década pasada indicaría que es escaso el margen para que cambios en la incidencia de la pobreza según la línea no estén asociados a la desigualdad o viceversa. Cuando se examinan los dos subperíodos de la década, antes y después de 1994, se pone en evidencia, en el primero, la mejora general del indicador de pobreza al igual que los índices de desigualdad y lo mismo ocurre en sentido inverso en el subperíodo siguiente. La pobreza desciende de 20,5% a 12,8% entre 1990 y 1994. Luego crece hasta alcanzar en el año 1997 un valor de 16,0% (gráfico 5). Lo mismo ocurriría con el comportamiento del índice Gini.

Por su parte, la satisfacción de las *necesidades básicas* registra un crecimiento monótono en todos sus componentes, salvo unas pocas excepciones correspondientes al período más crítico: fines de 1994, 1995 y 1996 (gráfico 6).

Gráfico 6. Porcentaje de hogares urbanos con carencias críticas, 1991-1998



Fuente: Elaboración propia basada en información del INE.

Así, el Uruguay ha mantenido en la dimensión de la desigualdad un patrón mucho más favorable que la mayor parte de los países de la región o que el promedio regional. Esto es válido tanto para los niveles de pobreza como para los de indigencia. La información presentada en el gráfico 6 no es comparable, por cuanto la medida empleada según la línea de pobreza fue efectuada de acuerdo con una nueva metodología que asume una relación de 3 a 1 entre el presupuesto total del hogar y el gasto en alimentación —canasta básica—, y no de 2 a 1 como en el pasado. Por esta razón, si se quiere comparar a escala internacional los resultados, la medida de la CEPAL es útil para indicar variaciones aunque subestime la magnitud de la pobreza. Según esta fuente, la incidencia de la pobreza urbana a lo largo de todo el período —así como en años precedentes— habría sido la más baja de toda la región: 17% y 6% en 1990 y 1997 respectivamente, en contraste con el promedio regional, del orden de 40% y 38%.

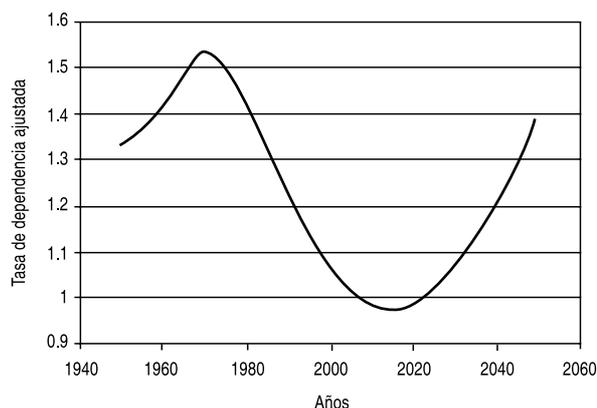
2.4. Los cambios demográficos

En este punto se presenta una breve descripción de los procesos y tendencias registrados durante el período de referencia sobre ciertos aspectos de naturaleza demográfica y de población, así como relativos a las instituciones primordiales como la familia. No parece necesario fundamentar el interés de examinar tales aspectos. Como está suficientemente demostrado, estos procesos tienen efectos importantes sobre la estructura de oportunidades, aunque por lo general no hayan ocupado un lugar destacado en los estudios especializados en comparación con el interés que despiertan otros factores de tipo económico o social.

2.4.1. Acerca de la ventana de oportunidades demográficas

Una manera simple de discutir estos efectos es a través de las etapas de la *transición demográfica*. El Uruguay se encuentra, desde hace décadas, en la última etapa de la transición —para algunos, en la postransición—. Durante la década pasada, las transformaciones ocurridas no fueron otra cosa que una continuación de patrones demográficos caracterizados por bajas tasas de fecundidad, natalidad y mortalidad. En consecuencia, quedaron reforzadas las tendencias seculares de cambio de la estructura de edades: envejecimiento relativo de la población y tasas de dependencia en ascenso. En este sentido, algunos procesos “anómalos”, como el reciente crecimiento moderado de la fecundidad o la persistencia de niveles de mortalidad relativamente más elevados que los correspondientes a su perfil demográfico general, no han sido lo suficientemente importantes como para desplazar al país del primer lugar en América Latina según el grado de avance de la transición.

Gráfico 7. Ventana de oportunidades demográficas de América Latina



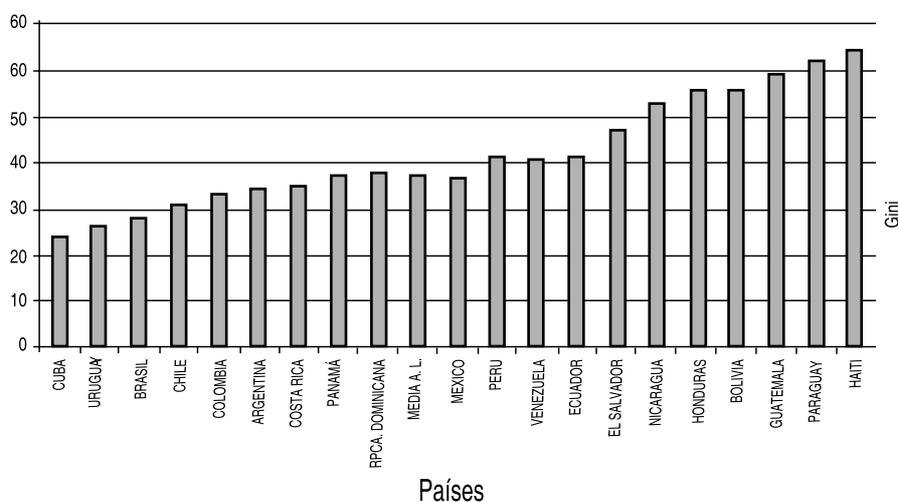
Fuente: Duryea y Székely, 1998.

Desde el punto de vista de la estructura de oportunidades, Uruguay se encuentra en una situación desventajosa, en particular, respecto a las tasas de dependencia de la población y a los diferenciales de fecundidad. Como se deriva de los estudios de la transición demográfica, todas las sociedades latinoamericanas experimentan, antes o después, con mayor o menor profundidad, una secuencia de etapas. Inicialmente existe una alta tasa de dependencia de las edades económicamente no activas —incidencia del alto número de menores—. En un segundo momento, se asiste a una reducción de la dependencia, ya que desciende la fecundidad y crece relativamente el número de individuos de 19 años y más. En el tercer momento, cierra el ciclo un nuevo incremento de la dependencia, atribuible al crecimiento de los dependientes en las edades mayores de 65 años. Hay, por lo tanto, un período de distensión de la carga relativa de dependientes sostenidos por la población activa, que se manifiesta, a modo de ejemplo, en condiciones más favorables para la inversión en el sistema educativo —más libre de demandas de una población en expansión compuesta por menores— y

en una moderada presión sobre el sistema para orientar el ahorro hacia la seguridad social o la cobertura de los individuos retirados del mercado de trabajo. Desde el punto de vista de la cobertura de la salud, puede afirmarse lo mismo, con la particularidad de que la etapa tres en relación a la uno es considerablemente más demandante de recursos económicos, dados los diferenciales de atención de menores y ancianos. Se puede distinguir entonces entre una etapa *temprana*, de elevada dependencia, y otra *tardía*, más crítica en sus consecuencias.

El período de distensión, denominado *ventana demográfica de oportunidades*, ha sido objeto de diversas estimaciones que intentan medir la variación de los tiempos entre los países de América Latina durante las tres etapas. La *ventana* representa una oportunidad porque, cuanto más alta es la proporción de miembros de los hogares en edad económicamente activa, mayor puede ser la inversión en los hijos, mayor es el ahorro para el retiro y mejor la ecuación de costos de la atención a la salud. Si las prestaciones provienen más del Estado y menos del mercado, los efectos en el nivel de los individuos son más complejos de identificar, aunque en el nivel agregado significan lo mismo: una distensión relativa y un margen de manejo mayor para la política pública al mismo tiempo que una ecuación más favorable para los recursos que la sustentan. Las estimaciones de Duryea y Székely (1998) efectuadas mediante el ajuste de los costos diferenciales de sostenimiento de los menores y la población vieja, se presentan en el gráfico 7, en tanto en el gráfico 8, se expresa el período en el cual se cierra la ventana para cada país.²²

Gráfico 8. Año último de la *ventana de oportunidades* para países de América Latina



Fuente: Duryea y Székely, 1998.

²² Duryea y Székely, 1998. También sobre el mismo asunto, Carvalho, 1998.

El interés en presentar estas estimaciones no es el de identificar con precisión los tiempos o los años exactos, sino tener una idea aproximada de las diferencias entre países. En realidad, la complejidad de los procesos que inciden en la estructura de oportunidades demográficas no hace razonable esperar que exista alguna fecha precisa de pasaje de una etapa a otra. Además, la ventana de oportunidades no es independiente de otros factores que inciden en el grado de criticidad de la configuración demográfica —migraciones, tipo de políticas sociales, regímenes de bienestar—. Importa en todo caso mostrar que el horizonte de oportunidades, en el caso uruguayo, se ubica entre los primeros que se cierra en el corto plazo, mientras que la mayor parte de los países de la región tienen un largo camino que andar antes de cristalizar situaciones equivalentes a la de Uruguay. Aún se podría agregar que los signos del crecimiento de la dependencia tardía, debido al envejecimiento de la población, ya se manifestaron de manera crítica a partir de finales de la década del sesenta —a través del deterioro del cociente activo/no activo—, momento desde el cual los sistemas de seguridad social comenzaron a operar en condiciones de crisis actuarial primero y financiera después.

2.4.2. Demografía y movilidad social

La segunda dimensión demográfica remite a otro tipo de mecanismo que, en este caso, impacta sobre las oportunidades de movilidad social, al abrir o cerrar oportunidades. Tradicionalmente, la expansión general de la estructura económica y social fue considerada el factor de mayor incidencia en el cambio de la estructura de oportunidades. Las fuentes de tales transformaciones provienen indistintamente del cambio científico-tecnológico, de una diferente inserción de las economías nacionales en el ámbito internacional, de la conquista y dominación de nuevos territorios, del descubrimiento o la explotación de nuevas materias primas, o de los cambios en los paradigmas productivos y de gestión de las empresas. De allí que a las consecuencias producidas por estos procesos se las denominara genéricamente *movilidad estructural*.

Sin embargo, de acuerdo con los estudios históricos, es discutible que la movilidad estructural haya sido siempre más importante que otros procesos en la determinación de la *estructura de oportunidades*. El clásico estudio de Sibley, de 1942, mostró que, en las primeras etapas de la industrialización en los Estados Unidos, la movilidad inducida por efectos demográficos y migratorios fue más importante que los cambios estructurales.²³ En América Latina, una aproximación a la incidencia de estos cambios fue efectuada por C. H. Filgueira y C. Geneletti (1981) desde la CEPAL.²⁴

El mecanismo de inducción de la movilidad social es relativamente sencillo. Cuando los diferenciales de fecundidad entre estratos sociales son elevados y cuando los estratos más altos reducen la fecundidad más —o antes— que los otros, se generan condiciones positivas para el ascenso de los estratos bajos. El fracaso de la reproducción de los primeros, que en el caso extremo no llegan a tener el número suficiente de hijos para su propia reproducción, genera un vacío y abre oportunidades para los últimos. Si a ello se suma una estructura productiva en expansión, los efectos mutuos multiplican las oportunidades de que, por una vía u otra, aumente la probabilidad de ascenso social de los estratos más bajos de la sociedad. Naturalmente, el referente

²³ Sibley, 1942.

²⁴ Filgueira y Geneletti, 1981.

conceptual para estimar el efecto de tales cambios se encuentra nuevamente en la teoría de la transición demográfica.

En la práctica, las transformaciones productivas en conjunción con la movilidad demográfica —inducida por los diferenciales de fecundidad entre estratos— actuaron en América Latina virtualmente como una bomba de succión y contribuyeron a estimular una movilidad ascendente excepcional en la mayor parte de los países de la región. Este proceso ocurrió con mayor profundidad y anticipación en los países del Cono Sur (Uruguay, Argentina y parcialmente Chile), como *late comers* del proceso de industrialización. Su trayectoria, que no resultó ajena a la mayor parte de los países de la región, no pareció tan espectacular debido a que se prolongó a lo largo de la primera mitad del siglo pasado. Sin embargo, fue con la *segunda industrialización* que se hicieron más visibles las consecuencias de los cambios estructurales y demográficos sobre la movilidad social en la mayor parte de la región. Con posterioridad a los años sesenta, en las sociedades de temprano desarrollo, y en particular en Uruguay y en Argentina, se hizo evidente la creciente rigidez de la movilidad social ascendente inducida por estos dos tipos de procesos. Como la *ventana de oportunidades demográficas* —construida sobre la base del grado de dependencia (gráfico 7)— es una forma de captar los efectos de la transición poblacional, resulta útil para evaluar la diversidad de condiciones entre los países de la región respecto de los diferenciales de fecundidad. Desde este punto de vista, también en la dimensión demográfica el Uruguay de la última década muestra, por otra vía, el agotamiento de uno de los mecanismos que estimulan la apertura de la estructura de oportunidades.

2.4.2.1. El efecto demográfico sobre el sistema educativo

A otros factores constantes, el efecto de los cambios demográficos tiene consecuencias positivas sobre la formación de recursos humanos. Como se ha mencionado, la reducción relativa de la población en edades jóvenes favorece una mejor ecuación entre el gasto y la demanda en el sistema educativo. Cabría añadir, sin embargo, que tales ventajas se manifiestan también en la mayor probabilidad de orientar recursos al mejoramiento de la calidad educativa en lugar de dirigirlos a la incorporación de contingentes crecientes de jóvenes y menores, propios de una etapa inicial de la transición demográfica.

Este rasgo es una constante en Uruguay desde hace algunas décadas, hasta el punto de que durante los años noventa el sistema educativo prácticamente alcanzó la cobertura universal de la enseñanza primaria. En ese contexto, los esfuerzos adicionales deberían orientarse a universalizar la matrícula en la enseñanza media. La reforma reciente de la educación en el país contó sin duda con un contexto favorable si se lo examina desde este punto de vista. Además de los recursos volcados a la expansión de una educación preescolar tradicionalmente postergada, la política educativa pudo concentrarse en el mejoramiento de la calidad de la educación contribuyendo a incrementar los activos en capital humano.

2.4.2.2. Familia y transición

Naturalmente, la familia puede ser considerada exclusivamente desde la dimensión demográfica. No obstante, con ello no se agota la posible aproximación al tema. Como institución social primordial de la sociedad, la familia excede el nivel de la demografía. Es usual, sin embargo, que por constituir el núcleo básico de reproducción de la sociedad, los procesos

de transformación y cambio de las unidades familiares se hayan analizado, por extensión, dentro del campo de la demografía. Más allá de definiciones terminológicas, es en este sentido que se incluye en este apartado el tema de la familia, que bien podría haber sido tratado en el punto sobre *cambio social*.

De los múltiples aspectos que pueden ser examinados sobre la institución familiar, en este trabajo interesa tratar solamente uno. No es ninguna novedad afirmar que la familia históricamente ha perdido funciones y que en la actualidad sólo cumple imperfectamente las funciones básicas de integración social. Sobre el punto se conocen infinidad de estudios especializados, todos ellos con conclusiones convergentes. Pero, desde este punto de vista, la crisis contemporánea de la familia puede ser examinada a la luz del concepto de *capital social*. Así, con esta noción recientemente retomada de la tradición sociológica, no sólo se especifica la funcionalidad genérica que se atribuye a la familia, sino que se desplaza el análisis desde cualquier interpretación funcionalista o teleológica hacia un examen de *mecanismos*. En otras palabras, si eventualmente existiera alguna funcionalidad de la unidad familiar en el nivel del orden social, esta funcionalidad descansaría en ciertos mecanismos vinculados a la existencia de relaciones solidarias de reciprocidad entre sus miembros. Por lo menos, este ha sido el rasgo inherente a la unidad familiar. Estas relaciones de mutualidad también hacen posible que la unidad familiar pueda contribuir positivamente al desempeño de sus miembros en otras esferas de la sociedad, desde la primera socialización hasta la vida adulta, aunque para que tal apoyo efectivamente tenga lugar resultan más idóneas algunas configuraciones familiares que otras.

En un estudio antecedente (C. H. Filgueira, 1996) fueron examinadas las transformaciones de largo plazo de la institución familiar en Uruguay hasta el año 1994.²⁵ Las conclusiones principales registraban un deterioro de la organización familiar, dado sobre todo por el carácter crecientemente inestable y monoparental de las unidades y el incremento del número de individuos que viven solos en hogares de tipo unipersonal, atribuible en parte a razones puramente demográficas.

En el estudio, a partir del examen de diversos indicadores de la composición familiar, se pudieron verificar cambios en la composición de la familia —creciente número de hogares monoparentales a cargo de jefas de familia—, así como un incremento sostenido en la formación de parejas y hogares como resultado de segundas o terceras uniones —entre padres no biológicos— y la generalización de uniones de tipo consensual. Los procesos subyacentes a tales configuraciones provenían a su vez de la crisis de la institución matrimonial o caída absoluta y relativa del número de matrimonios, del espectacular crecimiento de los divorcios que elevaba las tasas a niveles próximos a los de casi todos los países desarrollados —con la excepción de Suecia y los Estados Unidos—, de la reducción del tiempo de duración de los matrimonios y de la proliferación de uniones inestables de tipo consensual o *libre*. A ello se agrega el crecimiento del número de personas divorciadas y el ascenso sistemático de las tasas de ilegitimidad de los nacimientos en todas las edades de las madres hasta los 45 años.

Tendencias de este tipo ya se registraban desde los años sesenta y, en rigor, pueden ser consideradas como procesos seculares. Lo que llama la atención, sin embargo, es la aceleración de tales procesos a partir de los años ochenta. En poco más de una década, 1984-1994, la proporción de divorciados en los hogares incompletos monoparentales creció de 32% a 43%, aproximándose sobre el fin del período a la proporción de viudos en

²⁵ Filgueira, 1996.

esos hogares: 50% y 48% respectivamente para cada año. La causal de formación de hogares monoparentales dejó de tener su valor modal en condiciones generadas por razones biológicas —fallecimiento del cónyuge— y se transformó en una distribución bimodal debido a razones de separación voluntaria. En el mismo período, en el total de parejas, la proporción de hogares formados por unión consensual de sus miembros en edades entre 15 y 29 años casi se duplicó, tanto en Montevideo (13% a 23%) como en el interior urbano (13% a 24%).

Si se comparan los resultados con el análisis del período 1991-1998, se aprecia que estos cambios han tendido a mantenerse o agudizarse. Los cuadros 16 y 17, relativos al estado civil y tipo de hogar, muestran que en el breve período de ocho años continuó aumentando la proporción de personas en la condición de divorciadas o separadas, que creció en dos terceras partes el número relativo de personas en unión libre o consensual con respecto a sus valores en 1991, que el número de personas en los hogares monoparentales nucleares se incrementó en una cuarta parte, y que los miembros de hogares unipersonales lo hicieron en una quinta parte, mientras en los hogares incompletos extendidos crecieron en un 40%. Todo ello en desmedro de la típica familia integrada por hijos y padres, sea nuclear o extendida. Globalmente, los hogares nucleares se han mantenido estables durante el período, y también si se toma como referencia el año 1981. En cambio, la mayor transformación tuvo lugar dentro de los hogares nucleares, donde creció en forma monótona la proporción de personas en hogares monoparentales con hijos respecto a todos los hogares con hijos: de 13% en 1991 a 17% en 1998. Los hogares extendidos, en cambio, han tendido a reducirse ligeramente durante el período, pero en ellos la proporción entre el número de personas de familias monoparentales con hijos y el total de personas de hogares extendidos con hijos siguió una evolución similar a la de los nucleares, aunque con oscilaciones: 27% en 1991 y 34% en 1998. Al agregar los resultados, una cuarta parte de todos los hogares con hijos en el año 1998 eran incompletos, lo que ofrece una idea de los cambios recientes en las condiciones de los contextos familiares de socialización.

Cuadro 16. Porcentaje de personas según tipo de hogar. Montevideo, 1991 y 1998 (en %)

	1991	1998
Unipersonal	4,5	5,4
Nuclear		
Pareja sin hijos	10,6	10,9
Pareja con hijos	47,5	46,2
Monoparental		
Jefe con hijos	7,1	9,0
Extendido		
Completo con hijos	16,1	12,8
Incompleto con hijos	5,8	6,7
Completo sin hijos	2,4	2,0
Incompleto sin hijos	3,6	3,7
Compuesto		
Con hijos	1,3	1,7
Sin hijos	1,1	1,5
Total	(31 212)	(26 842)

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH (INE), 1991 y 1998.

Las razones que llevan a disminuir el *capital social* de las familias no se agotan ciertamente en los procesos analizados. El grado de estabilidad de la familia también puede dar lugar a procesos que afectan su capacidad de desarrollar acciones cooperativas o solidarias entre sus miembros. Las razones que pueden conducir a estos resultados son muchas y remiten a un conjunto de factores de difícil captación a través de las Encuestas de Hogares. Por esta razón es conveniente indicar que lo que se ha discutido aquí son las tendencias de crecimiento de *cierto tipo* de configuraciones familiares proclives a la pérdida de determinados activos que se engloban en el concepto general de *capital social*. Cuánto de esa pérdida corresponde a este tipo de configuraciones y cuánto a las familias completas y estables es una interrogante para la cual existen suficientes evidencias que avalan la hipótesis de un claro predominio de las primeras. Así por ejemplo, en el estudio de referencia, los hogares biparentales, estables y con un vínculo legal entre los cónyuges, en contraste con otros cuatro tipos de organización familiar que combinan uniones libres, padres no biológicos y ausencia de uno de los cónyuges, mostraron regularmente una clara ventaja en variables de desempeño escolar de sus hijos. Adicionalmente, tales resultados eran independientes y se mantenían al controlar por nivel socioeconómico del hogar.²⁶ En otros estudios coincidentes con estos resultados, se demostró igualmente que el tipo de organización familiar incidía en la escolaridad, el rendimiento y la asistencia de los hijos al sistema educativo. También se mostró que aquél se asociaba a la condición de integración de los jóvenes de esos hogares: por ejemplo, que es menor la proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan en los hogares estables y completos.²⁷ En general, todos estos indicadores mostraron estar asociados de manera variable al *capital social* en razón de una mejor o peor dotación de recursos y activos del hogar.

Cuadro 17. Estado civil de la población total y de la población de 17 años y más. Montevideo, 1991 y 1998 (en %)

	1991		1998	
	Población total	17 años y más	Población total	17 años y más
Unión libre	3,8	5,1	6,3	8,3
Casado/a	40,6	54,4	36,7	48,3
Divorciado / separado	5,2	6,8	6,2	8,1
Viudo/a	7,2	9,7	7,4	9,7
Soltero/a	43,2	24,1	43,4	25,7
Total	(31 212)	(23 252)	(26 842)	(20 421)

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH (INE), 1991 y 1998.

2.5. Segmentación y heterogeneidad residencial

Si en las secciones antecedentes se trabajó con un alto grado de libertad la información de base referida a diferentes unidades tales como la población urbana, la ciudad de Montevideo o el país en su totalidad, en esta sección, por la naturaleza del tema, el análisis se limita a la ciudad de Montevideo.

²⁶ Filgueira, 1996.

²⁷ Filgueira, 1999.

No es necesario hacer una exposición muy extensa para recordar la importancia que tienen las características de la comunidad —o el ámbito más cercano de residencia— sobre el desempeño de los individuos y de los hogares en materia de bienestar y recursos incorporados. Las comunidad puede ser vista como otro ámbito en el que se desarrollan, cambian y se abren o se cierran estructuras de oportunidad a la par, por ejemplo, de las esferas económica o familiar. En este sentido, el barrio de residencia es un ámbito en el cual se generan redes interpersonales más o menos institucionalizadas, se intercambian bienes como información e influencia, y se generan relaciones y normas de reciprocidad informales en el sentido de *lazos fuertes de capital social*. La importancia de examinar el referente residencial de las personas radica, por lo tanto, en el supuesto de que las interacciones generadas pueden contribuir a un mejor desempeño que de otra forma sería difícil o imposible lograr.

En términos más simples, es posible distinguir dos tipos polares de relaciones de interacción y contacto informal. Por una parte, el tipo de relación establecida en torno a lazos fuertes entre individuos iguales. Por otra parte, las relaciones de lazos débiles entre diferentes. La literatura sobre redes y capital social se ha encargado de enfatizar las diferencias más que de integrar estos dos tipos en una interpretación comprensiva. El ejemplo más sencillo del primer tipo son las relaciones de parentesco y de amistad. Por extensión, también se pueden imaginar relaciones en el ámbito de la comunidad en las cuales operan relaciones fuertes de interacción entre iguales. Por lo general, se ha destacado que las interacciones de los individuos de nivel socioeconómico bajo corresponden típicamente a esta forma de interacción. Contrariamente, las redes débiles y diversificadas en la composición de sus miembros se atribuyen predominantemente a sectores de nivel socioeconómico alto. Los individuos de nivel educativo alto, por ejemplo, presentan condiciones más favorables para insertarse en redes de interacción débiles a través del trabajo o del propio sistema educativo en que circulan bienes de mejor calidad y se puede acceder a pares influyentes. En cambio, personas de nivel bajo carecen de ventajas relativas en la medida en que las redes son más densas y la interacción con otros se establece a partir de configuraciones personales similares que no agregan nada al individuo en materia de información, contactos e influencia.

Comunidades pobres de fuertes relaciones entre iguales pueden servir como fuente de apoyo mutuo, solidaridad en situaciones de crisis o auxilio ante eventuales contingencias, pero es poco probable que habiliten contactos que promuevan la movilidad social. Desde este punto de vista, el grado de aislamiento y homogeneidad de la comunidad son dos variables relevantes para examinar la estructura de oportunidades.

Estudios realizados por Ruben Kaztman (1998, 1999) sobre la segregación residencial en Uruguay han registrado un proceso incremental entre los períodos 1986-88 y 1995-97, entre los cuales crece la diferenciación entre los barrios de Montevideo y disminuye la heterogeneidad intrabarrios (cuadro 18).²⁸ Los resultados son consistentes cualquiera sea el indicador que se adopte. La mayor variación relativa entre períodos se registra en la esfera ocupacional, en tanto la variación menor se registra en la educación, por ser ésta, probablemente, una de las dimensiones de mayor efecto inercial.

La replicación efectuada en este trabajo sobre el mismo tipo de información para el período 1991-1998 pone en evidencia que por lo menos el proceso no ha perdido vigor y que, más bien, con algunos problemas de comparabilidad que tienen los dos cuadros para años y períodos diferentes, tiende a crecer (cuadros 18 y 19). En efecto, entre 1991 y 1998

²⁸ Tomado de Kaztman, 1999.

llama la atención el incremento de la segmentación en la dimensión ingresos, que puede ser atribuida a la suma de efectos de los ingresos considerados aisladamente, y a su distribución. Por su parte, los niveles educativos medidos por los años de educación aprobados siguen un crecimiento menos pronunciado.

Cuadro 18. Composición de la varianza para barrios de Montevideo según educación, empleo y ocupación, 1986-88 y 1995-97 (en %)

	1986-88		1995-97	
	Varianza		Varianza	
	Intrabarríos	Entre barrios	Intrabarríos	Entre barrios
Años de educación (20 a 40 años)	79,9	20,1	77,3	22,7
Ocupación del jefe (alta)*	93,2	6,8	88,4	11,6
Ingreso p/c del hogar	81,0	19,0	78,8	21,2

Fuente: Kaztman, 1999.

* Patrón, gerente, directivo, administrador, científico, profesionales, artistas o intelectuales.

Es importante advertir, sin embargo, que los mecanismos contribuyentes a una creciente segmentación son distintos en cada una de las dimensiones estudiadas. Conceptualmente, la segmentación puede ser fruto de dos tipos de procesos. Hay un tipo de segmentación que proviene de los movimientos de población o, si se quiere, de la existencia de procesos de segmentación inducida por migración. En este caso, la composición de los barrios se hace *más igual* porque los individuos con estatus más alto selectivamente emigran, desde los barrios de nivel bajo a los barrios de nivel alto o más alto. El otro proceso, conceptualmente, es independiente de la migración y depende de la concentración o redistribución de estatus. Así, por ejemplo, un proceso de concentración del ingreso es probable que haga más pobres a los barrios pobres y más ricos a los ricos. En este caso, no es necesario que los individuos o los hogares se muevan geográficamente.

Cuadro 19. Composición de la varianza para barrios de Montevideo según educación, empleo y ocupación, 1991 y 1998 (en %)

	1991		1998	
	Varianza		Varianza	
	Intrabarríos	Entre barrios	Intrabarríos	Entre barrios
Años de educación (edad 20 a 40 años)	78,9	21,1	76,3	23,7
Ocupación del jefe (hogares)	88,8	11,2	86,6	13,4
Ocupación del jefe (personas)	86,3	13,7	84,0	16,0
Ingreso p/c del hogar (hogares)	85,8	14,2	76,5	23,5
Ingreso p/c del hogar (personas)	82,8	17,2	74,0	26,0

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH (INE), 1991 y 1998.

Tener en cuenta estas diferencias es importante porque permite considerar la segmentación como un proceso compuesto por efectos diferentes que no tienen por qué tener las mismas consecuencias. Mientras el efecto migratorio parece tener menos posibilidades de revertirse, los impactos de la redistribución pueden ser coyunturales. Por lo

menos en ciertas circunstancias, la volatilidad de algunas dimensiones de la segmentación así lo sugiere.

La segmentación relativamente más baja que se registra con el indicador educativo puede reflejar un efecto más marcado o casi exclusivo de migración. Es menos probable que las diferencias entre barrios se incrementen por redistribución de estatus y menos aún en un contexto social en el que los años de escolarización promedio de la población prácticamente no crecieron entre 1991 y 1997.²⁹ Se podría agregar que una expansión del sistema educativo no debería contribuir siempre a una segmentación creciente. Por lo menos en los casos en que la expansión se procesa por *incorporación* de los sectores sociales más bajos que antes no accedían al sistema o que registraban un *drop-out* educativo prematuro, el resultado debería ser una menor homogeneidad de los barrios y, por lo tanto, una menor segmentación. Si estas consideraciones son correctas, los indicadores educativos serían, en principio, más idóneos para medir aproximadamente el efecto migratorio *puro* de la segmentación.

En el otro extremo, la variación producida al considerarse los ingresos correspondería con más propiedad al efecto conjunto de ambos procesos, los de migración y los de redistribución. De allí su incidencia más marcada sobre la segmentación. A su vez, el carácter más o menos coyuntural del efecto redistributivo dependería de la persistencia o no de las tendencias concentradoras globales. Por ejemplo, no sería coyuntural si la sociedad se moviera desde un patrón distributivo mesocrático hacia un patrón concentrador.

En cuanto al indicador ocupacional, su ubicación es más próxima a la dimensión educativa, no sólo por la similitud de los valores encontrados sino por su propia naturaleza, resistente a los efectos redistributivos por área geográfica, y por ser altamente dependiente de la estructura productiva.

3. El portafolio de activos familiar

3.1. Demarcación del estudio

El estudio del portafolio de activos de que dispone un individuo o una familia y su capacidad de responder a las condiciones dadas por determinadas estructuras de oportunidades es el principal objetivo de discusión propuesto en el presente capítulo. El análisis se hace mediante la elaboración de un conjunto de modelos de regresión aplicados al Uruguay. El nivel conceptual y el propiamente teórico ya avanzado en la Introducción apenas se anticipa para indicar algunos de los trabajos de referencia sobre el tema. En esta breve introducción del capítulo no interesa desarrollar en extensión los fundamentos de estos enfoques y sólo nos remitimos a los trabajos de R. Kaztman, M. González de la Rocha y C. H. Filgueira.³⁰

En el presente capítulo se examinarán empíricamente dos aspectos de la *desafiliación institucional* en el contexto de los hogares, referidos a dos esferas institucionales en las que se relacionan la calidad y la incidencia de los activos del hogar con los problemas del mercado de trabajo en los jóvenes de 14 a 22 años —desocupación— y con el abandono escolar en los niños y adolescentes de 12 a 18 años. La selección de estas dos variables

²⁹ Véase BID, 2000.

³⁰ Nos referimos a los trabajos elaborados por Kaztman, 2000, y González de la Rocha, 2000. Filgueira, 1999.

dependientes se basa en los antecedentes de estudios similares en los cuales se ponen en evidencia los efectos reproductivos intergeneracionales de los activos —o de los pasivos— de los hogares sobre las generaciones jóvenes. Se asume que las condiciones de partida del hogar en materia de configuración de activos inciden en el grado de desafiliación institucional de los hijos o de los menores miembros del hogar. La selección de estas variables dependientes resulta, por otra parte, de las limitaciones impuestas por la carencia de información continua que impide examinar la desafiliación institucional de los adultos en virtud de que, en este caso como en cualquier estudio de tipo *cross-sectional*, se confunden las variables dependientes con las independientes. La información se basa en las Encuestas de Hogares de los años 1991 y 1998.

Los aspectos que interesa considerar aquí refieren sobre todo a la literatura que señala el interés de examinar los procesos de exclusión y marginalización como resultado de la acumulación de condiciones de vulnerabilidad dadas por las carencias de ciertos activos básicos o por la acumulación de *pasivos*. En particular, se atribuye una creciente importancia al deterioro de ciertas condiciones que afectan la acumulación de activos referidas a los cambios producidos por la globalización en la esfera del trabajo. Como el tema del empleo fue ya discutido, no será necesario extenderse en mayores consideraciones. Lo que sí ocupa una nueva centralidad en la aproximación a los activos es el efecto atribuido a la esfera laboral —precariedad, subcontratación, inestabilidad y pérdida de funciones identitarias— como factor desencadenante de un proceso acumulativo de aislamiento y exclusión social.

En este enfoque adquiere relevancia la noción de *desafiliación*, con la que se quiere indicar un proceso creciente de aislamiento de los individuos o de los hogares respecto de las instituciones básicas de la sociedad. La desafiliación es, a su vez, una forma particular de inserción en la estructura social cuya contraparte es la segmentación social manifestada sobre todo en el plano residencial, en la esfera educativa y en el mercado de trabajo.

Las consecuencias del proceso de globalización en la esfera del trabajo han resentido los mecanismos tradicionales de seguridad y protección de tipo *precapitalista* asentados en instituciones primordiales como la familia y la comunidad, al tiempo que también resintieron la construcción de defensas y protecciones formadas en torno al Estado y a los regímenes de *welfare*. Si bien en el ámbito global de América Latina el trabajo y la seguridad social a él asociada nunca constituyeron componentes eficaces de integración social, es notorio, sin embargo, que el Uruguay logró avanzar más en términos relativos que otros países de la región. También es cierto que la sociedad uruguaya se caracterizó por un elevado índice de capital social asentado en patrones de estratificación más igualitarios y en formas de relación caracterizadas por cortas distancias sociales —*sociedad de las cercanías*—. Patrones de relaciones sociales de este tipo, con una elevada densidad de capital social, parecen sobrevivir hoy en pocos contextos o localidades del país, mientras se expanden procesos de segmentación y exclusión social.

El estudio sobre activos llevado a cabo por la sede de la CEPAL en Montevideo en 1998, mediante un relevamiento de entrevistas en profundidad aplicado a 53 familias, permite registrar con precisión las huellas de ciertas formas de integración social que predominaron en el país en un pasado no muy lejano. En particular, la ciudad de Rosario, en el departamento de Colonia, es un caso paradigmático desde el cual comparar los procesos posteriores de erosión de los mecanismos de integración social.³¹ En este sentido, la ciu-

³¹ Sobre las características del relevamiento y un análisis de resultados, véase Zaffaroni, 1999.

dad de Rosario, integrada por no más de 3500 hogares y 9500 personas, constituye el mejor ejemplo de la vigencia de ciertas formas de protección social basadas en relaciones primarias que se movilizan ante el proceso de cierre sucesivo de una serie de empresas industriales (artículos de aluminio, acumuladores, cerrajería) que constituían la base de las oportunidades ocupacionales de la zona junto con otras empresas instaladas en ciudades muy próximas (textiles, cueros, papeleras). Las respuestas y los recursos que movilizaron los hogares en estas circunstancias son tributarios de la trayectoria de la *comunidad* en tres sentidos bien precisos: uno, en cuanto a la vigencia de formas *precapitalistas* de seguridad; dos, por la presencia de relaciones laborales asentadas en el trabajo formal, estable y protegido, y tres, por el desarrollo de organizaciones de acción colectiva sindical.

En particular, el estudio permitió identificar un tipo de estrategia de sobrevivencia que se basa en la movilización de diversas clases de activos de capital social. Por una parte, existen activos provenientes de redes familistas extendidas que involucran, por lo general, a miembros de tres generaciones, interacciones cotidianas y proximidad residencial. Por otra parte, se ubican los activos provenientes de relaciones con la comunidad y con el vecindario, y activos que se generan o generaron en torno a relaciones laborales. Cualquiera de estas dimensiones está presente recurrentemente en las respuestas obtenidas del relevamiento.

La figura del amigo, el familiar o el compañero de trabajo es un lugar común en las referencias que hacen los entrevistados reafirmando la importancia de las instituciones primordiales. *"Vivimos en una gran familia"*, *"contás con todos"* o *"aquí, uno puede estar seguro de que nunca se quedará solo"* son algunas de las manifestaciones que transmiten la seguridad de contar con redes fuertes y lazos sociales basados en normas informales de reciprocidad.

La ciudad de Rosario evidencia también una elevada densidad de capital social que se expresa en otros aspectos relativos a la confianza entre sus miembros. Por una parte, la confianza se manifiesta en que la *inseguridad ciudadana* es baja. Por otra parte, en los criterios que orientan las transacciones y el ámbito del comercio. Al respecto una de las entrevistadas expresa:

"En el barrio, todas las puertas están abiertas. Por supuesto que hay robos. Lo que les generará muchos problemas es que todavía nos conocemos todos y eso creo que nos afecta montones. Yo siempre pienso si te tiran un montón de billetes en la vereda y vos mirás para todos lados y no hay nadie mirándote, tal vez te lo echás al bolsillo y te vas. Pero si hay gente mirándote, lo devolvés. Yo lo que digo es que de repente conocernos todos pasa por ahí. La misma sociedad te controla. Tenés que tener un rostro a prueba de balas, no importarte nada... Pero en el fondo no es que seamos más buenos que los demás, es que la vecindad misma te sostiene."

En materia de exigencias para la adquisición de bienes y servicios se reitera en las entrevistas una misma pauta. Ante la pregunta sobre créditos para la compra de artefactos, un entrevistado responde:

"No necesito créditos; se compra en la cantidad de cuotas que da la casa a sola firma. Y cuando a uno lo conocen no es necesario ni garantía tampoco. El tema es pagar puntualmente. Vamos a la tienda y sí, bueno, compro igual por 2000 y no le entrego nada. Cuando yo puedo le voy entregando, sin cuotas, nada. O sea, incluso como nos tienen confianza, yo nomás voy, voy compro un pantalón, lo que sea, 'llevalo nomás', y firmo. No me hacen cuotas, cómo lo tenés que pagar, nada. Y sabemos bien, porque tengo la casa, porque la gente sabe quién es el que paga, quién el que no paga."

O en el caso de la adquisición de una moto:

"No necesité tarjeta de crédito; a sola firma, nomás. Seguro, en el Bazar Sonsín tam-

bién he comprado, de todos lados he comprado. Sí, a sola firma, siempre así en todos lados. Si uno es buen pagador, no hay problemas.”

Con la prestación de servicios, por su parte, un entrevistado dice:

“El tratamiento odontológico es particular. Esto en una familia grande, como te decía, y la odontóloga que yo voy es la mamá de una compañera de ellas, que [...] jamás le decimos doctora. Es una persona sencilla. En cuanto a eso está cubierto, porque si tengo el dinero, voy y le pago todo junto, y si no lo tengo, me mata si no los llevo.”

Una referencia de este tipo es de interés por cuanto condensa en una pocas afirmaciones la idea de que existe cierto tipo de *moral economy* en la sociedad —preocupación del profesional por la salud del cliente independientemente de la retribución económica—, la evidencia de bajas distancias sociales —el profesional es “sencillo”— y la interacción entre *diferentes* en los ámbitos de la vida pública —hijos de obreros que asisten al sistema escolar junto con hijos de profesionales.

En cuanto a las respuestas al deterioro de la oferta de trabajo, la mayor parte de los hogares han recurrido en forma alternativa o complementaria al seguro de desempleo (mientras se mantuvieron algunos establecimientos industriales con reducción de personal), al trabajo por cuenta propia o la creación de una empresa unipersonal por parte del cónyuge (frecuentemente con familiares), o al trabajo de la cónyuge (empleada doméstica, empresa de lavado de ropa, etcétera). Como regla general, los nuevos *oficios* de los desempleados tienen que ver con los saberes o destrezas adquiridos en su trabajo como obreros industriales y con relaciones que fueron estableciendo a lo largo de un prolongado proceso de pérdida de la ocupación principal (empleo intermitente por rotación de trabajadores, sucesivas entradas y salidas del seguro de paro, no aceptación temporal de las condiciones laborales propuestas por la empresa, etcétera). Entre las estrategias laborales se cuentan, por ejemplo, la creación de un taller de mecánica en los fondos de la vivienda, de una empresa de cerrajería, de servicios a la construcción o la adquisición de un camión para realizar fletes.

El hecho de haber tenido un trabajo protegido por la normatividad laboral, sumado a la presencia de un sindicalismo fuerte, parecen haber constituido dos tipos de recursos que agregan activos adicionales a los de capital social. Como no es usual en la mayor parte de los entrevistados en otras localidades o en otros barrios de la ciudad de Montevideo, ante la necesidad de tomar decisiones de indudable gravitación para su futuro y el de su familia, es frecuente encontrar referencias de tipo “*lo consulté con el sindicato*”, “*me reuní con la gente del sindicato*” o “*para decidir qué haría hicimos una reunión en la sede sindical*”. Esto es así no sólo ante decisiones colectivas, sino aun cuando las decisiones son estrictamente individuales. También la experiencia de trabajo como dependiente parece tener consecuencias sobre las actitudes hacia el trabajo independiente y la resistencia a incorporar empleados:

“Hay una experiencia que pesa: el haber sido empleado. Entonces, cuando vos fuiste empleado y quisiste lo mejor, querés lo mejor para un empleado tuyo. Entonces, si vos no se lo podés dar, no lo tenés. Ese es el pensamiento de mi marido y lo veo muy razonable a la vez.”

Los resultados de las estrategias seguidas son evaluados en términos positivos o reservados si por ello se entienden afirmaciones de tipo:

“No nos sobra nada pero tampoco nos falta [...] Ya le dije, eso tiene épocas. Tiene épocas que mejora montones. [...] Como ya le dije, el año pasado fue un año buenísimo, este no sé. [...] En este momento hemos tenido ayuda porque estamos en una crisis bárbara. No sé si es porque todo el país está así o porque no hay trabajo directamente. Una quietud bárbara. Pero no es ayuda: mi suegro le adelanta dinero a él, del trabajo, y cuando

él tiene horas, va pagando. Tiene horas extras hechas, le reintegra el dinero que le prestó. La plata es nuestra, nada más que hay que trabajarla.”

Aunque en comparación con momentos anteriores los entrevistados perciben un deterioro e inseguridad en su situación actual, en casi todos los casos esta incertidumbre no alcanza a generar sentimientos extremos de angustia. Tampoco se presentan situaciones en las que la opción de emigrar a otra localidad haya sido considerada, salvo en un caso de una experiencia realizada en Buenos Aires, con posterior retorno. Los mayores problemas de los entrevistados, en todo caso, parecen dirigirse al futuro de sus hijos, por cuanto perciben como limitadas las oportunidades de Rosario y dudan de la capacidad para financiar las cuotas de la vivienda. Por último, las entrevistas transmiten la impresión de que difícilmente la caída de la demanda de trabajo pueda dar lugar a procesos de aislamiento o *desafiliación institucional* extremos. Por lo menos esto parece ser cierto mientras no exista una opción migratoria conducente a la pérdida de un entorno de elevado capital social.

El interés adicional en examinar este caso extremo es que permite observar dos características de la dinámica de los activos: una relativa al tipo de activo y otra asociada al momento del ciclo de vida familiar en que se producen los activos o los pasivos. El número elevado de hijos, la maternidad precoz y la inseguridad respecto de la vivienda son tres de las condiciones —independientemente del empleo— que, al condensarse en pasivos, conducen hacia senderos de pobreza. Sin embargo, la fecundidad en los hogares de Rosario no es baja, se produce tempranamente y corresponde a una pauta tradicional, todo lo cual debería pesar en sentido negativo ante condiciones de deterioro del empleo. Si esto no es así, se debe al respaldo que las sólidas redes de capital social y familiar de la comunidad brindan en las etapas más vulnerables del ciclo de vida familiar.

Por otra parte, los hogares entrevistados en Rosario muestran haber aprovechado, en una etapa inicial del ciclo familiar, las ventajas de los recursos del Estado en materia de programas cooperativos de construcción de viviendas. Todos los entrevistados han accedido a la vivienda propia, ya sea mediante la ayuda familiar o a través de los programas estatales referidos. Probablemente, estos dos activos, y en particular el momento en que se generan, sean los factores que más hayan contribuido a defender los hogares del impacto de las transformaciones ocurridas en la estructura de oportunidades del mercado laboral.

No obstante, e independientemente de las percepciones de los entrevistados, una prospectiva sobre el futuro del empleo en Rosario no deja un saldo positivo. De otra manera: las nuevas estrategias de sobrevivencia, como el cuentapropismo, la empresa familiar y los arreglos intrafamiliares en materia de incorporación al mercado de trabajo de los cónyuges e hijos, no parecen contar con un mercado potencialmente capaz de absorción. La solidez de las redes de capital social parece estar en la base de la capacidad de retención de los hogares entrevistados. Por esta razón es probable que los casos referidos correspondan a cierto tipo particular de familias. Sin embargo, no se sabe nada sobre las familias que, por ejemplo, debieron emigrar. Además, la continuidad de una comunidad con elevado capital social no está asegurada, como lo indicaba con lucidez una de las entrevistadas al manifestar que la seguridad ciudadana radica en el hecho de que *“todavía nos conocemos todos”*.

En las antípodas de los resultados arrojados por las entrevistas en la ciudad de Rosario se encuentra el asentamiento La Chacarita de la ciudad de Montevideo. Se trata de un conglomerado de hogares asentados en la localidad mediante políticas de realojamiento, luego de una sucesión de experiencias fracasadas e intentos de radicación frustrados. Si se imagina un continuo de *desafiliación institucional*, La Chacarita representa el polo extremo de Rosario entre las siete localidades estudiadas.

La vulnerabilidad de los hogares al impacto de las transformaciones en la esfera del trabajo se explica principalmente por la precariedad crónica del empleo de los jefes de hogar. Estos trabajan en su totalidad en “actividades inestables e informales, desempeñándose como peones de la construcción, formando parte de cuadrillas de carga y descarga, como feriantes, realizando changas de diverso tipo y como hurgadores”. Adicionalmente, se trata de familias en la etapa joven del ciclo de vida, con un elevado número de dependientes menores, equivalente a una media de hijos de 4,5. Casi todas las entrevistas muestran a su vez un limitado ámbito de interacción de los miembros del hogar con familiares, fruto de la sucesión de movimientos migratorios entre ciudades y dentro de la ciudad de Montevideo. Asimismo, a diferencia de los hogares de Rosario, los vínculos familiares evidencian relaciones conflictivas o interrumpidas entre los miembros de la familia ampliada.

Es notoria, por otra parte, la virtual ausencia de menciones de los entrevistados a relaciones derivadas del trabajo. También se destacan las dificultades que los entrevistados perciben a los efectos de contraer vínculos de amistad:

“Como amistades, yo no tengo amistades, tengo conocidos nomás, las amistades las tuve en Salto...”

“Con los únicos que conté fue con ella [su esposa], con mi padre y con mi suegra.”

El capital social comunitario, a su vez, es escaso o nulo en un contexto de violencia y enfrentamientos entre vecinos, y de un alto grado de inseguridad ciudadana. El aislamiento social se manifiesta en la ausencia de menciones a la participación en instituciones políticas, gremiales o sociales, o en afirmaciones que indican el estrecho referente del barrio:

“Nosotros vinimos y nos estacionamos acá, y el que sale más de casa soy yo, que soy el que voy a trabajar, y así y todo no conozco nada de Montevideo, sólo de aquí a mi trabajo nomás.”

En suma, el asentamiento La Chacarita evidencia ser la última etapa de un largo peregrinar de hogares cuya matriz fundacional estuvo dada por una elevada vulnerabilidad social. Los hogares reúnen las condiciones más desventajosas en cualquier tipo de activo que se considere, y si bien los entrevistados reconocen ciertas formas de ayuda o solidaridad entre núcleos reducidos de miembros —familia o vecinos próximos—, es notable la ausencia tanto de relaciones fuertes como de identidades formadas en torno a otras esferas, sobre todo en lo laboral. La pobreza del portafolio de activos producida por la falta de incorporación de los individuos a redes derivadas del trabajo, de la empresa formal o de la empresa grande, indica la baja calidad de los contactos, de la información y de la influencia que circulan en este tipo de redes que se desarrolla entre *iguales*. Probablemente, muchas de estas características ya estaban establecidas antes de los impactos de las transformaciones que acompañan el proceso de globalización o las políticas de estabilización económica, ajuste y apertura externa.

El tercer asentamiento, Nueva Esperanza, corresponde básicamente a la condición de *nuevos pobres*, que por diversas razones no pudieron sostener los ingresos previamente alcanzados y que adquirieron terrenos ilegalmente fraccionados. En términos de Zaffaroni (1999):

“Se trata en general de familias que vieron deteriorarse sus condiciones de vida al perder trabajos mejor remunerados o mantenerlos en un contexto de necesidades crecientes y que no pudieron continuar sosteniendo el pago de un alquiler. A muchas de ellas les ha costado adaptarse a las condiciones de inseguridad ambiental y de incertidumbre respecto a su permanencia en el barrio. Aun así, la mayoría expresa un sentimiento de arraigo importante, que se refleja en la satisfacción por lo que han logrado, la voluntad de alcanzar o recuperar mejores condiciones de vida y de solucionar progresivamente los diversos problemas y carencias existentes en el barrio.”

A diferencia de La Chacarita, la mayoría de los jefes de hogar de Nueva Esperanza tienen un empleo formal o se desempeñan en algún oficio, aunque por lo general de baja calificación. Por su parte, la mitad de las mujeres entrevistadas se encuentran en el mercado de trabajo en tareas de baja calificación, como empleadas domésticas o en actividades que realizan en su domicilio. No hay una experiencia migratoria importante originada en el interior del país; los hogares recientemente asentados provienen de otros barrios de la ciudad de Montevideo. La integración de los hogares corresponde a una fecundidad tradicional, con un promedio elevado de hijos por pareja, del orden de 3,2, lo que indica con seguridad la presencia de un tipo de pasivo que incidió en el proceso de empobrecimiento. Pero el tipo de transformaciones al cual han estado más expuestos los hogares, y que ha desencadenado el proceso de empobrecimiento, radica en el empleo. Los trabajadores de baja calificación, aunque hayan formado o formen parte de empresas formales, integran los sectores más afectados de una nueva economía que eleva la demanda de ocupaciones de alto nivel de calificación al tiempo que vuelve obsoletas destrezas populares otrora rentables, oficios tradicionales y la experiencia acumulada a lo largo de la vida laboral. Además, los procesos de precarización laboral, desmercantilización del empleo y desocupación abierta tienen lugar en un contexto de desindustrialización acelerada y crecimiento selectivo del empleo en el sector terciario, servicios personales y comercio en actividades de baja productividad.

Por último, la estabilidad de las familias y de los vínculos familiares extendidos parecen garantizar cierto tipo de capital social que se conjuga con un capital comunitario considerable para un asentamiento que no tiene más de doce años de existencia. La procedencia cercana de las familias que comparten el asentamiento hace de Montevideo el único origen de los hogares, con lo cual se facilita la permanencia y la frecuencia de los vínculos con parientes. Al mismo tiempo, el desempeño en empresas formales y la continuidad de empleos y oficios contribuyen al establecimiento de redes, actuales o pasadas, formadas en el ámbito laboral.

En comparación con las configuraciones de Rosario y de La Chacarita, los hogares de Nueva Esperanza corresponden a una situación de transición en un proceso que, según cada caso, puede continuarse hacia niveles de creciente empobrecimiento y *desafiliación institucional* o bien revertirse o estabilizarse. Las entrevistas sugieren que la mayor parte de los hogares están expuestos a transformaciones de la estructura de oportunidades en la esfera del empleo que pueden contribuir al agravamiento del portafolio de activos. Pero, al mismo tiempo, los hogares están superando la etapa crítica del ciclo familiar en la medida en que la estructura de edades de sus hijos tiende a hacerse progresivamente más favorable.

Para cerrar estas consideraciones, puede afirmarse que, en su conjunto, el rápido repaso de las entrevistas que se ha hecho aquí sugiere una serie de hipótesis e indicadores que pueden servir como orientación para la elaboración de los modelos.

Pero antes de proceder al desarrollo de los modelos es necesario repasar ciertos problemas del uso de las Encuestas de Hogares como fuente de análisis de los activos y la vulnerabilidad social. Como suele ocurrir siempre que se opera a partir de datos secundarios, la correspondencia entre el nivel conceptual y su tratamiento empírico se ve afectada en mayor o menor medida por la adecuación entre esos dos planos. Como se indicó en un trabajo antecedente, las Encuestas de Hogares no son el instrumento más idóneo para estudiar activos, en particular, cierto tipo de activos como el *capital social*.³² Ni las encues-

³² Filgueira, 1999.

tas fueron pensadas para responder a ciertas interrogantes, ni los indicadores que se pueden derivar de ellas son medidas directas de los conceptos. Para cubrir estos déficit, aunque no siempre con éxito y frecuentemente bajo supuestos de validez excesivamente forzados, se procede a la construcción de variables *proxy* o indirectas. Lamentablemente, por estas razones, sólo una parte de la discusión efectuada hasta aquí sobre las entrevistas en profundidad puede ser recuperada con la información secundaria.

4. Consideraciones finales

1. El presente trabajo procuró avanzar desde la idea más general —e intuitiva— de que el cambio en la estructura de oportunidades afecta el portafolio de activos de los hogares, a la pregunta sobre *qué tipo particular de cambios afecta qué tipo particular de activos*. Hay problemas conceptuales y metodológicos que no hacen fácil esta tarea y sobre esto trata la presente investigación.
2. Es necesario tener en cuenta que, teóricamente, el *asset-vulnerability-framework*, tal como se ha desarrollado hasta ahora, no es más que un paradigma orientador para la construcción de conocimiento. Carece, por lo tanto, de suficientes elementos conceptuales (en rigor, los referentes de teorías específicas pueden ser muchos), no posee el consenso necesario que permite decantar un cuerpo conceptual sólido y, en propiedad, cada estudio que se agrega suele adquirir un carácter inevitablemente exploratorio. Metodológicamente, los problemas no son menores. El modelo por excelencia que debería estar en la base del estudio dinámico de la relación estructura de oportunidades-activos y del encadenamiento de activos es el correspondiente a estudios longitudinales o de seguimiento de unidades a lo largo del tiempo. Ante la ausencia de información de esta naturaleza, el recurso analítico a diseños alternativos resuelve ciertos problemas pero agrega otros.
3. Al igual que en el desarrollo de cualquier otro marco teórico, el *asset-vulnerability-framework* no depende sólo del progreso que pueda obtenerse en el plano conceptual o en el tratamiento empírico del tema, sino de la conjunción de ambos a través de investigaciones de alcance medio. El estudio efectuado sobre la década de los noventa para Uruguay constituye una investigación de este tipo que se beneficia, además, de la comparabilidad con otros estudios similares llevados a cabo en el marco del proyecto internacional de referencia.
4. A diferencia de la situación que caracteriza a la mayor parte de los países de América Latina, el estudio sobre Uruguay evidencia un proceso de deterioro de la calidad de vida y de las condiciones de bienestar que caracterizaron al país en el pasado. Esto es una ventaja desde un punto de vista comparativo, al registrarse una *variante* particular en el espectro de situaciones de la región. Al mismo tiempo, sin embargo, debería ser un llamado de atención sobre las limitaciones de una posible generalización de la experiencia uruguaya a otros países.
5. De acuerdo con lo discutido en la sección 2, y como resultado de los modelos aplicados, el proceso de involución del país durante la década se identifica con los problemas de integración social y de una exclusión creciente que no ha sido un rasgo característico del país, pero que comenzó a incrementarse antes del período analizado. Si nos preguntamos por las transformaciones fundamentales que están en la base de este proceso de inflexión, son tres los elementos que se han puesto en evidencia en el estudio. Por una parte, el resentimiento de la

estructura de oportunidades en el plano del empleo y del mercado de trabajo —precarización, insuficiencia de la generación de empleo, desempleo abierto, baja calidad del empleo generado, cambios en la legislación, flexibilización laboral—; en segundo lugar, el avance de actitudes y comportamientos en materia demográfica, y en especial con respecto a las formas de estructura y organización de la familia —segunda transición demográfica que se manifiesta, entre otros aspectos, en el incremento de la tasa de divorcio, el crecimiento de la familia monoparental, la crisis de la institución matrimonial, la ilegitimidad de los hijos, etcétera—, y en tercer lugar, la progresiva segmentación de la sociedad en los planos residencial, educativo y laboral.

Bibliografía

- BID (2000): *El sistema educativo uruguayo: Estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector*, Departamento Regional de Operaciones 1, División de programas Sociales 1- BID.
- BUCELLI, Marisa, y Magdalena FURTADO (1999): *La distribución del ingreso en el Uruguay. Aspectos metodológicos*, Montevideo: CEPAL.
- CASTELLS, Manuel (1996): *The Network Society*, London: Routledge.
- CASTILLO, Juan José (1998): *Las nuevas formas de organización del trabajo*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- CEPAL (1999): *Panorama social de América Latina, 1998*. Santiago de Chile: CEPAL.
- DURYEA, Suzanne, y Miguel SZÉKELY (1998): *Labor Markets in Latin America: A Supply-Side Story*, Working Paper Series R-374, Washington DC: IADB.
- ESPING ANDERSEN, Gosta (1990): *The three worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, UK: Polity Press.
- FILGUEIRA, Carlos H. (1996): *Sobre revoluciones ocultas: la familia en el Uruguay*. Montevideo: CEPAL.
- (1997): *Emancipación juvenil: trayectorias y destinos*, Montevideo: CEPAL.
- (1998): "Welfare and Citizenship: Old and New Vulnerabilities", en Víctor TOKMAN, y Guillermo O'DONNELL (eds.): *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*. Indiana: University of Notre Dame.

- (1999): "Vulnerabilidad, activos y recursos de los hogares: Una exploración de indicadores" en Ruben KAZTMAN (coord.): *Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo: PNUD-CEPAL.
- (2000): "La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina", documento presentado a la CEPAL, Santiago de Chile.
- FILGUEIRA, Carlos H., y Carlo GENELETTI (1981): "Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina", en *Cuadernos de la CEPAL* n° 39, Santiago de Chile: CEPAL.
- FILGUEIRA, Carlos H., Fernando FILGUEIRA y Álvaro FUENTES (2001): *Critical Choices at Critical Age: Youth Emancipation Paths and School Attainment in Latin America*, Working Paper Series R-432, Washington DC: IADB.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes (2000): *Assets and Vulnerability: Approaching coping strategies in the context of Transition and Structural Adjustment*. México DF: CIESAS Occidente.
- KAZTMAN, Ruben (1995): Documento presentado al seminario *Poverty in Latin America: Issues and New Responses*, organizado por el Kellogg Institute en 1995.
- (coord.) (1999): *Activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo: CEPAL-PNUD.
- 1999: "El vecindario también importa", en Ruben KAZTMAN (coord.): *Activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo: CEPAL-PNUD.
- (2000): "Seducidos y abandonados: Pobres urbanos, aislamiento social y políticas públicas", documento elaborado para su presentación en el IV Foro Internacional organizado por el CADEP, Asunción, 23 y 24 de noviembre del 2000.
- KAZTMAN, Ruben, y Fernando FILGUEIRA (1999): *Desarrollo humano en el Uruguay 1999*. Montevideo: PNUD.
- LLAMBÍ, Cecilia (2000): *Modelo sobre la predisposición al abandono de los estudios*. Montevideo: MESyFOD.
- LLAMBÍ, Cecilia y Santiago CARDOZO (2000): *Estudio sobre la predisposición al abandono escolar*, Montevideo: MESyFOD.
- MAGNO DE CARVALHO, José Alberto (1998): "The Demographics of Poverty and Welfare in Latin America: Challenges and Opportunities", en Víctor TOKMAN y Guillermo O'DONNELL: *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*, Indiana: University of Notre Dame Press.
- MOSER, Caroline (1998): "The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reduction strategies", en *World Development*, vol. 26, n° 1, Washington DC: The World Bank.
- NOTARO, Jorge (1998): *Ocupación y masa salarial en el Uruguay 1984-1997*, serie Avances de Investigación, Montevideo: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, UdelAR.
- PALOMINO, H. (1999): "Nota para el estudio de los obreros en la Argentina", versión preliminar, seminario sobre *Clases y capas sociales*, Universidad de General Sarmiento.
- PORTES, Alejandro (1995): *En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*, México: FLACSO.
- SIBLEY, Elbridge (1942): "Some Demographic Clues to Stratification", en *American Sociological Review* n° 7, pp. 322-330.
- VIGORITO, Andrea (1998): "Una distribución del ingreso estable. El caso de Uruguay: 1986-1997", Jornadas de Economía, Montevideo: Banco Central del Uruguay.
- ZAFFARONI, Cecilia (1999): "Los recursos de las familias urbanas de bajos ingresos para enfrentar situaciones críticas" en Ruben KAZTMAN (coord.): *Activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo: PNUD- CEPAL.

■ *Resumen*

El presente documento examina el impacto de las transformaciones ocurridas en la estructura social uruguaya durante los años noventa sobre los activos de los hogares. En particular, trabaja sobre los problemas conceptuales y metodológicos que buscan responder a la pregunta sobre *qué tipo particular de cambios afectan qué tipo particular de activos*. Además de su interés aplicado como insumo para la elaboración de políticas públicas, el trabajo procura aportar al desarrollo conceptual y teórico de un nuevo enfoque a partir del ya conocido *asset-vulnerability-framework*. Este estudio evidencia un proceso de deterioro de la calidad de vida y de las condiciones de bienestar que caracterizaron al país en el pasado. Son tres las transformaciones fundamentales que están en la base de este proceso de inflexión: el resentimiento de la estructura de oportunidades en el plano de empleo y del mercado de trabajo —precarización, insuficiencia de la generación de empleo, desempleo abierto, baja calidad del empleo generado, cambios en la legislación, flexibilización laboral—, el avance de actitudes y comportamientos en materia demográfica y en especial con respecto a las formas de estructura y organización de la familia —segunda transición demográfica, que se manifiesta, entre otros aspectos, en el incremento de la tasa de divorcio, el crecimiento de la familia monoparental, la crisis de la institución matrimonial, la ilegitimidad de los hijos, etcétera—, y la progresiva segmentación de la sociedad en el plano residencial, educativo y laboral.

Palabras clave: *estructura social, Uruguay, políticas públicas, sociedad, conflicto social, enfoque AVEO*

■ *Abstract*

The article examines the impact that resulted from the transformations occurred in the Uruguayan social structure during the 1990s on the household's portfolio of assets. More specifically, the author seeks to enhance our conceptual and methodological understanding of the nature of changes that are linked to transformations of particular type assets. At its core, the paper seeks to provide input for public policy design and contribute to the development of a new theoretical approach based on previous formulations of the asset-vulnerability framework. As characterized in this paper, there are three substantial transformations affecting the household's assets portfolio, influenced by changes in the employment, family and residential structures. First, recent disruptions in the job market such as increasing process of precarization, labor flexibilization, changes in labor legislation, high unemployment rates, insufficient creation of job opportunities and rise of low paid positions, have weakened the structure of opportunities for vulnerable families. Second, changes in family structures and family organization resulting from an incomplete second demographic transition, have promoted increases in divorce rates, in the number single headed households, evident crisis of the institution of marriage, and children born out of wedlock. Finally, the paper examines the group of influences that derive from the progressive segmentation of social structures as a consequence of residential, educational and labor segregation.

Key words: *Social Structure, Uruguay, Public Policy, Society, Social Conflict, Asset Vulnerability*

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.

Las formas de constitución de las familias pobres urbanas en Uruguay: consecuencias sobre el rendimiento educativo de los niños

por Ruben Kaztman y Federico Rodríguez

“El cambio entre instituciones familiares viene acompañado de problemas críticos para el funcionamiento de la sociedad y de los individuos, en especial, para aquellos sectores sociales más deprivados, que no disponen de recursos alternativos, tanto materiales, como intelectuales y culturales.”

Carlos Filgueira, 1996

Las transformaciones que sufrieron las formas de constitución y disolución de las familias uruguayas en las últimas décadas ampliaron de manera significativa la diversidad de sus estructuras (Filgueira, 1996). Bajo el impulso del fuerte crecimiento que experimentaron las tasas de participación femenina y el consecuente colapso de un sistema familiar que reservaba el mundo doméstico para las mujeres y el mundo público para los hombres, las señales de tales transformaciones se fueron multiplicando a partir de la segunda mitad del siglo pasado. La

ruptura del sistema de aportante único (*breadwinner system*) fue acompañada por el crecimiento de los nacimientos fuera del matrimonio, de la inestabilidad de las uniones, así como de la proporción de hogares monoparentales y de personas divorciadas o separadas en el total de la población en edades reproductivas. Estos fenómenos forman parte de la llamada *segunda transición demográfica* (Lesthaeghe, 1995; Van der Kaa, 1986).

Paralelamente, los crecientes niveles de habilidades cognitivas y destrezas sociales que demandaba el funcionamiento de sociedades y economías globalizadas y organizadas en torno al conocimiento fueron planteando formidables desafíos a la capacidad de las familias para socializar a las nuevas generaciones. Para interpretar la significación de esos desafíos se debe tomar en cuenta que muchas familias tuvieron que enfrentarlos con estructuras debilitadas, no solo por las transformaciones antes mencionadas, sino también por la inercia de un Estado que canalizaba su apoyo a las funciones de reproducción biológica y social a través de los viejos *senderos institucionales*. Dicha inercia puso trabas a la identificación y provisión de servicios y subsidios que podrían haber apuntalado y contribuido a un mejor funcionamiento de los tipos de familias que iban llenando el vacío que dejaba el desvanecimiento del modelo tradicional.

Ruben Kaztman. Máster en Sociología (Universidad de Berkeley). Fue director de la Oficina de la CEPAL (Montevideo) y oficial principal de la División de Desarrollo Social de la CEPAL (Santiago de Chile). Director del Programa IPES, Universidad Católica del Uruguay.

Federico Rodríguez. Candidato a máster en Políticas Públicas (Universidad ORT). Licenciado en Sociología (Universidad Católica del Uruguay). Investigador principal del Programa IPES, Universidad Católica del Uruguay. Consultor en la ANEP. Docente de Metodología de la Investigación, Estadística e Informática en la Facultad de Ciencias Humanas de Universidad Católica del Uruguay.

Los desafíos que plantea la socialización de las nuevas generaciones bajo las nuevas modalidades de acumulación se manifiestan con particular dureza en los estratos bajos urbanos. Por un lado, porque sus oportunidades de acceso al tipo de instituciones que complementan eficazmente las pautas de crianza del hogar son menores que las de otros estratos, no solo por diferencias de medios económicos, sino también porque su creciente aglomeración territorial en la periferia de la ciudad los alejó de los servicios públicos ya constituidos. Por otro lado, y este es un punto sobre el que volveremos más adelante, porque la fecundidad media de las mujeres de baja educación mantuvo niveles relativamente elevados, con un alto peso de la maternidad adolescente. A nuestro entender, esta combinación de estructuras familiares, comportamientos demográficos y estructura de oportunidades de apoyo conforma el núcleo más significativo de los factores que explican las diferencias en cuanto a capacidad de socialización entre las familias pobres y las del resto de la sociedad urbana.

En este marco, sucesivos trabajos referidos a las familias de los estratos populares urbanos han identificado formas de su constitución que se asocian negativamente al rendimiento de los niños en las escuelas y colegios (Kaztman, 1997; Kaztman y F. Filgueira, 2001). Al tenor de las consideraciones anteriores, no es de extrañar que, aunque la evidencia sobre esas asociaciones es contundente, persistan fuertes controversias acerca de la validez de distintas interpretaciones de estos fenómenos.¹

Este documento pretende contribuir a la reducción de los espacios de ambigüedad en la interpretación de las relaciones entre familia y desempeño educativo de los niños en los estratos bajos urbanos, y procura hacerlo aportando antecedentes que amplíen las áreas de consenso en las controversias en este campo. Para ello utiliza información recogida en un estudio sobre "Infancia y familia en las 100 zonas más vulnerables del país".² Aunque los datos resultan insuficientes para investigar a fondo esas relaciones, sí nos habilitan para realizar una descripción de aspectos de la constitución de las familias pobres urbanas bastante más detallada que la que puede extraerse de la Encuesta Continua de Hogares. Apoyados en un marco analítico que hace explícitas las conexiones causales esperadas, procuraremos aprovechar ese mayor detalle para descartar hipótesis alternativas e identificar algunas de las variables que intervienen entre las supuestas causas y los supuestos efectos.

1. Síntesis del marco analítico que orientará el examen de la información disponible

Diversos estudios que hacen referencia a las relaciones entre familia y educación en Uruguay han destacado la alta proporción de familias de los estratos populares urbanos que, exhibiendo algunas de las características de la segunda transición demográfica, también mantienen comportamientos reproductivos que indican que no completaron la primera. Esa superposición no se produce en los estratos medios y altos, donde el debilitamiento de las estructuras con que las familias enfrentaron tradicionalmente los desafíos de la socializa-

¹ Lo que en algunos casos conduce a cuestionar la pregunta misma sobre las relaciones entre familia y rendimiento educativo de los niños, subrayando su carácter conservador. Véase María del Carmen Feijóo: *Comentarios al debate sobre "Nuevas dinámicas familiares y su impacto en la escolarización de los adolescentes"*, <www.siteal.iipe-oei.org>, 2005.

² El estudio forma parte de la elaboración de la línea de base para la evaluación y el diseño del sistema de evaluación del Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo realizado por la Universidad Católica para la Presidencia de la República de Uruguay.

ción de las nuevas generaciones, además de ser menos marcado que en los estratos bajos, fue parcialmente compensado por una postergación en la edad en la que se constituye una familia y una reducción significativa en el número medio de hijos. En cambio, en los estratos bajos se mantuvo un promedio de hijos sensiblemente mayor que en los medios y altos, a lo que se sumó un aumento de la contribución de las madres en edad temprana al total de nacimientos (Paredes, 2003, págs. 84-97). El resultado fue el mantenimiento de una fuerte carga reproductiva, pero con la acentuación de algunos de los rasgos familiares (por ejemplo, constitución temprana e inestabilidad familiar) que dificultan las tareas de socialización de las nuevas generaciones.

Esa combinación de organizaciones familiares débiles y fuertes cargas reproductivas adquiere alta significación en la explicación de los rendimientos escolares de los hijos. En particular si se parte de la idea, propuesta entre otros por James Coleman (1998), de que, ante apoyos institucionales similares, el desempeño escolar de los niños será mejor cuanto mayor sea el tiempo de atención que los padres puedan dedicar al control y estímulo de los logros educativos, así como a la generación de las condiciones materiales y no materiales que lo favorecen.

En su conocido artículo "Social Capital in the Creation of Human Capital",³ James Coleman (1998) plantea esta idea en el marco de sus reflexiones sobre las relaciones entre el capital social intrafamiliar y el rendimiento educativo de los niños.⁴ A diferencia del capital social de la familia, instalado en las redes que construyen sus miembros con el resto de la comunidad, el capital social intrafamiliar está localizado en su propio tejido social, en la calidad de los vínculos que los padres establecen entre sí y con sus hijos. Recordemos que, para Coleman, el capital social representa recursos que están localizados en estructuras de relaciones sociales que son funcionalmente específicas, esto es, que siendo relevantes para un determinado propósito no lo son para otros. En nuestro caso, el conocimiento de cómo opera esta forma de capital social resultaría clave a fin de comprender los diferenciales en las capacidades de las familias para transferir activos que contribuyen a los logros educativos de las nuevas generaciones. James Coleman plantea, quizás en forma extrema, su posición acerca de la importancia de esta forma de capital social cuando afirma:

"[...] if the human capital possessed by parents is not complemented by social capital embodied in family relations, it is irrelevant to the child's educational growth that the parents has a great deal, or a small amount, of human capital" (Coleman, 1998: S 110)⁵

Sin llegar al extremo de la *irrelevancia* que plantea Coleman, es indudable que la fortaleza de los vínculos entre los miembros de la familia, potencia su capacidad para transferir

³ *American Journal of Sociology*, vol. 94, suplemento S 95-S 120, 1998.

⁴ En el *Panorama de la infancia y la familia en el Uruguay* esta idea está presente pero como un atributo de las estructuras familiares, lo que hemos llamado su *capacidad para transferir recursos a los hijos*. La conceptualización de Coleman supone un pequeño giro analítico, que tiene la ventaja de observar el mismo fenómeno como un elemento central de la configuración de activos de los niños, su capital social —cuyos niveles dependen de la utilidad para su desarrollo de los recursos que puede movilizar su familia—, así como de la naturaleza del tejido intrafamiliar donde dicho capital está localizado.

⁵ Nuestra impresión sobre el posible carácter extremo de la afirmación de Coleman se basa en que todos los intentos que conocemos de explicar diferenciales de rendimiento escolar de los niños con base en el clima educativo (capital humano) y el tipo de arreglo familiar en sus hogares muestra que el clima educativo es un determinante mucho más poderoso que el tipo de arreglo familiar; esto es, que el capital humano incorporado en los padres tiene efectos sobre los hijos aun en las situaciones en que es dable suponer que las relaciones intrafamiliares son las más débiles.

a los hijos sus distintos activos y, en particular, aquellos más intangibles, como su capital humano o su capital social. Utilizando estas ideas intentaremos caracterizar distintos tipos de familias como fuentes potenciales del capital social que pueden movilizar los niños hacia la adquisición de recursos básicos para su desarrollo y, en este caso, para su rendimiento educativo.

Desde el punto de vista de un niño, el capital social intrafamiliar puede entenderse como el producto de una ecuación que reúne los siguientes factores: la calidad y estabilidad de los vínculos que mantiene con cada uno de sus padres y con otros adultos en el hogar; el clima de convivencia en el hogar, que en gran medida es un reflejo de los niveles de armonía y de compatibilidad entre todos sus adultos y, en especial, entre los padres de los niños; y los recursos que puede movilizar cada uno de éstos en beneficio del desarrollo del niño. Detengámonos brevemente en la naturaleza de cada uno de estos factores.

La calidad de los vínculos entre el niño y cada uno de sus padres⁶ refiere a la estabilidad de su presencia; al contenido afectivo de la relación; al nivel de responsabilidad y dedicación con que los padres asumen las obligaciones inherentes a sus roles en la socialización, el cuidado y la protección de los hijos; a las modalidades concretas de las prácticas de crianza y aplicación de sanciones y recompensas; a las formas de procesamiento y solución de conflictos; y al nivel de respeto y consideración que se manifiesta en el trato diario con los hijos, lo que tendrá una incidencia directa en la robustez que adquiera su autoestima.

Los niveles de armonía en las relaciones de pareja y entre sus miembros y otros adultos del hogar son también elementos del capital social intrafamiliar relevantes para los niños. Por un lado, relaciones armoniosas entre los padres, con baja intensidad de conflicto y con estrategias consensuadas para su resolución, generan ambientes favorables para la transmisión de conocimientos, normas y valores, y ayudan a evitar disonancias que debilitarían los efectos de los mensajes que cada uno de ellos envía a sus hijos. Por otro lado, al evitar el gasto del tiempo y de las energías que usualmente insumen las desavenencias y sus secuelas, las buenas relaciones amplían los recursos que los padres pueden invertir en la crianza. Por el contrario, las tensiones que genera la exposición continua a situaciones conflictivas entre los padres suele reducir la efectividad de las relaciones que el niño establece con cada uno de ellos. Esas tensiones producen, además, un deterioro de la capacidad familiar para regular su comportamiento, y abren oportunidades para que los menores manipulen la voluntad de los padres, ya para eludir sanciones, ya para obtener recompensas por encima de los merecimientos. La mayoría de los niños están profundamente envueltos en la relación afectiva con sus progenitores, por lo que distintos grados de armonía o de conflicto en las relaciones conyugales definirán cuán propicio será ese escenario para que los hijos aprovechen los recursos que sus padres procuran transferirles.

Por último, la configuración de activos en capital físico, capital humano y capital social de los hogares provee múltiples recursos que favorecen el desempeño de los niños en las escuelas. Mucho se ha señalado acerca de las posibles vías de incidencia de esos activos en el desempeño escolar (Kaztman y Filgueira, 2001). Aquí queremos más bien subrayar el valor especial que tiene, desde el punto de vista de los hijos, un recurso instalado en la red de relaciones intrafamiliares. Se trata del tiempo que los adultos liberan de otras actividades para generar espacios en los que sus recursos se transmiten efectivamente a los niños, ya sea a través del monitoreo de sus progresos en la escuela, del apoyo a la realización de sus tareas, de la supervisión del cumplimiento de esas tareas, del control sobre

⁶ Obviaremos de aquí en adelante la referencia a los otros adultos para simplificar la exposición.

posibles “malas compañías”, del involucramiento en las actividades de los centros educativos; en suma, de todo aquello que ayuda a que los niños enfrenten con éxito los múltiples desafíos que surgen durante el proceso de aprendizaje. Cabe señalar que, más que otros recursos de los hogares, el monto total de tiempo adulto dedicado a funciones de socialización está estrechamente asociado a la forma en que está constituida la familia.⁷

Antes de pasar al análisis de estos temas con el material que proveen las bases de datos del proyecto sobre zonas vulnerables en Uruguay, conviene subrayar las limitaciones de la información disponible. En primer lugar, dicha información no fue generada para estudiar las relaciones entre las estructuras familiares y los rendimientos educativos de los niños desde un marco analítico centrado en la idea de capital social intrafamiliar. Por ende, los datos disponibles no cubren, o lo hacen débilmente, algunas de las dimensiones centrales del marco analítico que utilizamos en este trabajo. En particular, de los tres factores antes mencionados, los datos no nos permiten indagar en la naturaleza de los vínculos de los niños con sus padres y otros adultos del hogar. Lo que sí permiten es identificar características de la estructura familiar, tales como el número de adultos y el número de niños, que pueden considerarse aproximaciones razonables de la medición de las condiciones que determinan la disponibilidad de tiempo para la atención de cada uno de ellos. También permiten elaborar algunas medidas aproximadas de los niveles de armonía en las relaciones entre los miembros de la pareja. En segundo lugar, y como nota de cautela general en la interpretación de los resultados de este ejercicio, debemos subrayar la dificultad implícita en el intento de identificar, sobre la base de asociaciones cristalizadas en una fotografía que se toma en la actualidad, los determinantes de comportamientos que, como el rendimiento educativo, son producto de la acumulación de éxitos y fracasos escolares a lo largo de las etapas de la vida que estos niños ya cubrieron. Aquellas configuraciones familiares que resultaron cruciales para que el menor quedara rezagado en algún momento de su escolaridad no necesariamente coincidirán con las que se observan en el momento del análisis.

Dadas estas limitaciones, en el documento se sugieren, cuando vienen al caso, algunas de las líneas de investigación que será necesario transitar para seguir avanzando en la clarificación de las relaciones entre familia y logros educativos de los niños.

2. Las variables a examinar

2.1. La extraedad

Para analizar los efectos de las estructuras familiares sobre el rendimiento educativo de los niños utilizaremos un indicador de extraedad. Este indicador mide la proporción de niños de 7 a 14 años cuyas edades están por lo menos un año por encima de los años de estudio

⁷ Cuando se trata de la significación para los niños de los activos familiares en capital humano se deben hacer algunas consideraciones especiales. Mientras los activos en capital físico y social suelen formar parte del *pool* de recursos familiares (aun cuando puede haber grandes variaciones en cuanto a la igualdad o desigualdad en el control de esos recursos por uno u otro de los miembros de la pareja), cuando se trata de la transmisión de contenidos mentales, como en el caso de los activos en capital humano, cada miembro de la pareja hace un aporte singular. De ahí que los contenidos que efectivamente se transmiten a los niños y que hacen al desarrollo de habilidades cognitivas, destrezas sociales, hábitos de trabajo y motivaciones de logro educativo no son independientes de las diferencias en el tiempo de dedicación y en los tipos y niveles de recursos humanos que controla cada uno de los cónyuges.

que normalmente se espera que hayan completado a esas edades. A diferencia del rezago escolar, se refiere a toda la población de esa categoría de edad y no solo a la que permanece en el sistema educativo.

Hay dos razones para preferir este indicador. La primera es que, al agregar las situaciones de deserción y rezago, el indicador de extraedad sintetiza los posibles efectos de las transformaciones familiares sobre los logros educativos de los adolescentes. La segunda es que permite acomodar la información que se presenta a nuestra capacidad de análisis. Los instrumentos analíticos con que contamos para analizar las relaciones entre la organización familiar y los logros educativos no son muy precisos. Solo disponemos de algunas hipótesis, por otra parte muy controvertidas, que afirman la existencia de una relación entre los diferentes tipos de organización familiar y el rendimiento general de los niños y adolescentes en su trayectoria educativa, pero que no discriminan entre las dimensiones de la familia que se relacionan con la deserción y aquellas que se relacionan con el rezago. En suma, con los datos de extraedad estamos simplemente presentando la información sobre los logros educativos de los niños de un modo que reconoce las limitaciones de nuestras herramientas conceptuales.

2.2. Presencia de los padres en el hogar y rendimiento educativo de los niños

Una de las hipótesis simples que relaciona la presencia de los padres con los rendimientos educativos de los hijos apunta a ciertos atributos de la organización familiar que inciden en la probabilidad de que éstos dispongan de mayor o menor tiempo de atención de los padres. En ese sentido, se argumenta que, manteniendo otras variables constantes, para el niño es mejor la presencia de ambos padres que la de solo uno, y que la presencia de uno de ellos es mejor que la de ninguno. Si tomamos como indicador de rendimientos educativos el porcentaje de niños que tienen al menos un año de rezago con respecto a los años de educación completados que normalmente se esperarían a su edad, los datos del cuadro 1 apoyan la hipótesis que relaciona la presencia de los padres con el rendimiento de los hijos.⁸

Cuadro 1. Porcentaje de niños de 7 a 14 años con al menos un año de extraedad por presencia de los padres y clima educativo del hogar*

Presencia de padres biológicos	Clima educativo del hogar		Total
	Hasta 6 años	Más de 6 años	
Ningún padre	65,0 (60)	50,0 (42)	58,8 (102)
Un padre	49,2 (490)	34,9 (538)	41,7 (1028)
Ambos padres	40,9 (804)	25,7 (1333)	31,4 (2137)
Total	45,0 (1354)	28,9 (1913)	35,5 (3267)

Fuente: Elaboración propia utilizando la base de datos del Programa Infancia y Familia.

* El clima educativo refiere al promedio de años de estudio de las personas de 18 años y más en el hogar.

Como se observa, las diferencias más marcadas se dan con los niños que no viven con ninguno de sus padres. Aun cuando solo alrededor de un 3% de los niños de la muestra

⁸ Aun cuando no tenemos información sobre en qué momentos de sus ciclos de vida y por cuánto tiempo los niños han estado expuestos a uno u otro de estos arreglos familiares.

son afectados por esas situaciones, el nivel de extraedad encontrado es más que suficiente para encender una señal de alerta a los responsables de las políticas educativas sobre la especial consideración que merecen estas situaciones de riesgo.⁹

En cuanto a las diferencias entre las familias con uno o ambos padres biológicos, resulta claro que el cuadro anterior simplifica las situaciones. Si lo que importa es capturar la complejidad de los arreglos familiares que favorecen u obstaculizan el nivel de atención que los adultos dedican a los niños, es conveniente tomar ciertas precauciones.

Primero, debemos tomar en cuenta que la atención que recibe cada niño depende en buena medida no solo del número de adultos, sino también del cociente entre el número de niños y el número de adultos en cada hogar, lo que alude a una suerte de *tasa de dependencia*. Coleman argumenta que, cuanto mayor es el número de hermanos, más se diluye la atención de los padres sobre cada uno de ellos, idea consonante con su hallazgo de que, a más hermanos, mayor deserción del *high school* (Coleman, 1998). En nuestro caso encontramos que la asociación entre el cociente niños/adultos y el indicador de extraedad es estadísticamente significativa (coeficiente Chi cuadrado: 65,2 para N = 3267).

Segundo, también debemos reconocer que, en el caso de la presencia de solo un padre biológico en el hogar —que en más del 90% de los casos son mujeres—, este se puede encontrar en situaciones bien distintas: puede residir solo con sus hijos, con ellos y parientes o no parientes, o con ellos en una familia reconstituida con una nueva pareja, la que puede aportar o no sus propios niños. Es razonable esperar que cada una de estas situaciones produzca resultados distintos en cuanto a la probabilidad de que los niños reciban altos o bajos niveles del tipo de atención y estímulo que tiene efectos sobre su rendimiento académico (véase Teachman, 1997: 3). De hecho, los porcentajes de niños expuestos a cada una de estas configuraciones familiares con problemas de extraedad son más bajos entre los que viven en hogares extensos (35,6%) y mayores entre los que residen solo con su madre o padre biológico (44,7%) o entre los que forman parte de una familia reconstituida (45,5%).

Tercero, el número relativo de niños en el hogar puede afectar su rendimiento educativo no solo a través de la cuota parte de atención que cada uno de ellos recibe de los adultos, sino también porque la cantidad de niños se encuentra asociada por lo menos a otras dos variables que afectan el rendimiento. Por un lado, a las condiciones de hacinamiento en la vivienda y a la consecuente accesibilidad a los espacios privados que facilitan el estudio o la concentración en las tareas escolares. Por otro, a los ingresos per cápita del hogar, puesto que, cuanto más niños, menores serán esos ingresos y mayores las probabilidades de que el hogar se ubique por debajo de la línea de pobreza. Sin duda, el hacinamiento y la pobreza reducen la capacidad familiar para cumplir un rol complementario a la escuela en pro del desarrollo educativo de los niños.

Si bien no contamos en nuestra encuesta con información para medir el ingreso per cápita de los hogares, el cuadro 2 analiza las variaciones en el porcentaje de hijos con extraedad controlando el resto de las variables antes mencionadas. La variable *hacinamiento* dicotomiza la población de los niños de 7 a 14 años entre quienes viven en viviendas con hasta 2 o menos y más de 2 personas por habitación (excluyendo baño y cocina).

⁹ S. McLanahan y G. Sandefur: *Growing up with a single parent: what helps, what hurts*, Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 1994. Los autores encuentran importantes efectos de la falta de ambos padres biológicos sobre los niños.

Cuadro 2. Porcentaje de niños de 7 a 14 años con al menos un año de extraedad por tipo de arreglo familiar, estado civil, clima educativo del hogar, hacinamiento y cociente entre el número de niños y el número de adultos en el hogar*

<i>Promedio de años de estudio de adultos</i>	<i>Hacinamiento (personas por habitación excluyendo baño y cocina)</i>	<i>Cantidad de menores por adulto</i>	<i>Ambos padres biológicos</i>	<i>Un padre biológico más parientes</i>	<i>Solo un padre biológico (monoparental)</i>	<i>Madre o padre biológico o más (Reconstituido)</i>	<i>Total</i>
Bajo (hasta 6 años)	Alto (más de dos personas)	Más 1,5	53	64	62	76	58
		Hasta 1,5	39	53	***	45	42
		Total	48	59	59	59	52
	Bajo (menos de dos personas)	Más 1,5	40	39	44	56	42
		Hasta 1,5	35	29	43	46	35
		Total	36	32	44	49	38
Alto (más de 6 años)	Alto (más de dos personas)	Más 1,5	36	***	48	51	38
		Hasta 1,5	23	30	***	31	28
		Total	30	28	53	41	33
	Bajo (menos de dos personas)	Más 1,5	38	38	32	32	35
		Hasta 1,5	23	30	35	38	25
		Total	24	31	33	36	27
TOTAL			31,4	35,6	44,5	45,6	34,8

Fuente: Elaboración propia utilizando la base de datos del Programa Infancia y Familia.

*** No se han tomado en cuenta los casilleros con frecuencias menores de 20 casos.

Los resultados del examen de las cifras del cuadro 2 se resumen en los puntos siguientes.

1. De la lectura de los datos de la última columna se desprende, en primer lugar, que cuando controlamos el clima educativo y el nivel de hacinamiento del hogar se mantiene la asociación entre las variaciones del cociente niños por adulto y las de los porcentajes de extraedad. Habida cuenta de la estrecha relación del ingreso per cápita del hogar con el cociente niños/adultos, para descartar un posible carácter espurio de estas concomitancias quedaría por controlar dicho ingreso. Como los datos sobre ingreso recogidos en la encuesta resultan poco confiables, en el cuadro 3 utilizamos el nivel de equipamiento del hogar como una medida aproximada. Como se observa, las diferencias de rendimiento escolar entre los niños que viven en hogares con diferentes cocientes niños/adultos se mantienen aun cuando se controlan tanto el nivel de hacinamiento como la amplitud del equipamiento del hogar.

Cuadro 3. Porcentaje de niños de 7 a 14 años con al menos 1 año de extraedad por hacinamiento, equipamiento y cociente entre el número de niños y adultos en el hogar

<i>Cantidad de menores por adulto</i>	<i>Hacinamiento (personas por habitación excluyendo baño y cocina)</i>					
	<i>Alto (más de dos personas)</i>			<i>Bajo (dos personas y menos)</i>		
	<i>Bajo equipam.</i>	<i>Alto equipam.</i>	<i>Total</i>	<i>Bajo equipam.</i>	<i>Alto equipam.</i>	<i>Total</i>
Más de 1,5	52 (417)	45 (196)	50 (613)	40 (288)	38 (230)	39 (518)
Hasta 1,5	39 (299)	28 (188)	35 (487)	30 (527)	29 (1122)	29 (1649)
Total	47 (716)	37 (384)	43 (1100)	33 (815)	31 (1352)	32 (2167)

Fuente: Elaboración propia utilizando la base de datos del Programa Infancia y Familia.

2. Consideremos a continuación los datos de cada una de las filas del cuadro 2, comenzando por los hogares que presentan las configuraciones más deficitarias de activos en capital humano (educación) y en capital físico (hacinamiento). Los hogares con clima educativo bajo, hacinamiento alto, y con más de 1,5 niños por adulto son los que muestran los porcentajes más altos de extraedad (58%). El tipo de arreglo familiar también parece tener incidencia en el desempeño educativo: el contexto más negativo es el de las familias reconstituidas.
3. Cuando la carga de la reproducción se hace menor (segunda fila), todos los indicadores de extraedad se reducen con respecto al caso anterior. Los niños que conviven con ambos padres biológicos exhiben las proporciones más bajas de extraedad, y los que lo hacen con solo un padre biológico en familias extensas, las proporciones más altas.
4. Si consideramos ahora las filas 4 y 5, que se distinguen de las anteriores por la ausencia de problemas de hacinamiento, observamos que, a similar peso de la carga reproductiva por adulto, los efectos negativos sobre el desempeño escolar se manifiestan con mayor intensidad en las familias reconstituidas, al igual que en las filas previas. Es interesante observar que, en ausencia de problemas de hacinamiento, la convivencia de los núcleos familiares monoparentales con otros parientes formando hogares extensos parece tener efectos positivos sobre el rendimiento educativo infantil, hipótesis que seguiremos explorando más adelante.
5. Las filas 7 y 8 corresponden a hogares con más recursos humanos que los anteriores, pero con más problemas de hacinamiento. Entre éstos también encontramos un mayor porcentaje de niños con problemas de extraedad en las familias reconstituidas y los menores porcentajes en las familias con padre y madre original. Las frecuencias insuficientes impiden observar el efecto de los hogares extensos en los niños de núcleos familiares monoparentales, aunque las cifras que totalizan las frecuencias parecen indicar que la convivencia con otros parientes tiene en estos casos efectos beneficiosos para su rendimiento escolar. En los casilleros para los cuales hay cifras disponibles sigue manifestándose el efecto negativo de una mayor carga reproductiva.
6. Las filas 10 y 11 cubren a los niños que forman parte de los hogares que respecto al resto de la muestra exhiben la mejor configuración de activos en recursos humanos y en capital físico. En este caso, la asociación negativa general entre nivel de la carga reproductiva del hogar y rendimiento escolar de los niños muestra 10% más de extraedad entre los que residen en hogares con mayor carga reproductiva. Pero esa relación deviene espuria cuando se controla por tipo de arreglo familiar: aun cuando se mantiene en dos de ellos (ambos padres biológicos y núcleos monoparentales en hogares extensos), en los otros dos la relación se invierte o pierde significación (monoparentales en hogares nucleares y reconstituidos).
7. También en este contexto aparece el único caso en que los niños de familias reconstituidas no muestran los porcentajes mayores de extraedad. A nuestro juicio, los cambios en las relaciones que se observan en este nivel de recursos familiares sugieren una hipótesis interesante para explorar en futuras investigaciones. Si asumimos que a las configuraciones de activos relativamente más robustas se les puede atribuir una mayor capacidad para anticipar los posibles efectos disruptivos de la reconstitución de familias sobre los niños, los cambios de tendencia antes señalados podrían estar indicando la existencia de umbrales a partir

de los cuales aumenta la proporción de hogares que asumen una posición proactiva, que busca neutralizar los eventuales efectos negativos de la nueva situación familiar. Esto es, disponiendo de opciones materiales y de recursos humanos para actuar en consecuencia, los adultos procurarán orientar su aplicación de modo de compensar o neutralizar los riesgos que plantean para el desarrollo de sus hijos las estructuras familiares vulneradas por la ausencia de uno de los padres biológicos o por su sustitución por otra persona.¹⁰

8. Por último, es importante subrayar que de la lectura de los datos del cuadro 2 se desprende que cada una de las variables consideradas —esto es, las configuraciones de activos de los hogares, sus cargas reproductivas y las formas en que se constituyen las familias— parece agregar elementos de explicación a las variaciones en los rendimientos escolares de los niños en los sectores urbanos más vulnerables. Así, mientras que las proporciones de niños con extraedad se mantienen bajas (23%) entre los hogares que exhiben configuraciones de activos en capital humano y en capital físico relativamente altos, bajas cargas reproductivas y arreglos familiares que les permiten convivir con ambos padres biológicos, esas proporciones más que se triplican (76%) entre los hogares que muestran carencias en sus configuraciones de activos, altas cargas reproductivas y donde los niños viven en hogares reconstituidos.

Nuestra impresión es que las cifras recién analizadas prestan suficiente respaldo empírico al argumento que atribuye alta significación a los comportamientos demográficos y a la carga reproductiva de los hogares pobres urbanos en la explicación de los logros educativos de las nuevas generaciones. En lo que sigue nos detendremos más en el significado de las transformaciones de la estructura familiar que caracterizan a la segunda transición demográfica.

3. Características de algunas estructuras familiares y extraedad en los hijos

Numerosos trabajos han documentado las tendencias de esas transformaciones en el país (C. Filgueira, 1996; Kaztman, 1997; Kaztman y F. Filgueira, 2001; Cabella, 2003; Paredes, 2003). En síntesis, se puede afirmar que se produjo una significativa reducción en el peso relativo de los matrimonios originales con hijos, y que ese fenómeno alimentó el crecimiento de hogares monoparentales principalmente compuestos por una madre con sus hijos, de hogares extensos que albergan hogares monoparentales, y de hogares reconstituidos que en la gran mayoría de los casos —especialmente en los estratos bajos urbanos— se constituyen como uniones consensuales donde uno o ambos miembros de

¹⁰ Las reacciones de adultos que procuran compensar con mayor dedicación de tiempo a sus niños los posibles efectos negativos de cambios en la estructura familiar resultan similares a las respuestas de los padres y madres que trabajan con respecto a las horas que dedican a la atención de sus hijos. En un estudio realizado a mediados de la década de los noventa en una comunidad obrera del este de Londres, se encontró que las familias en las que padres y madres tenían empleos remunerados dedicaban más horas a estar con sus hijos, tanto en los días hábiles como en los fines de semana, que los padres en familias tipo *breadwinner system*. M. O'Brien y Deborah Jones: "Children, parental employment and educational attainment. An English case study", en *Cambridge Journal of Economics*, n° 23, 1999, pp. 599-621.

la pareja aportan sus hijos a la nueva familia. Veamos algunas de las características de cada uno de estos tipos de hogares.

3.1. Los hogares monoparentales constituidos por una madre y sus hijos

El 12% de los niños de entre 7 y 14 años de la muestra vive con solo un padre biológico, que en la gran mayoría de los casos (91,6%) es la madre. Existen fundadas razones para argumentar que, comparados con otros hogares, los monoparentales con jefatura femenina, además de no contar dentro del hogar con la ayuda de otros adultos para atender las demandas cotidianas de las tareas de crianza, suelen manejar menos recursos que otros hogares. La escasez de recursos explica gran parte de las dificultades que enfrentan esas madres para prestar a sus hijos la atención y el apoyo necesarios, aunque no suficientes, para un buen desempeño educativo. Esto es, más que la disponibilidad de tiempo que tienen los adultos para la crianza o la intensidad con que se dediquen a esas actividades, las diferencias de logros educativos entre niños que provienen de hogares monoparentales con respecto a sus pares con otra constitución familiar parecen reflejar el hecho de que los primeros cuentan con menos generadores de ingresos potenciales y, por esa razón, están más expuestos a situaciones de pobreza. A ello se agrega el hecho que, para un mismo nivel de educación, los ingresos medios femeninos son sistemáticamente inferiores a los de los hombres. Argumentos de este tipo apuntan a que no sería la monoparentalidad en sí misma, sino las carencias de ingreso, o las dificultades de acceso a servicios de apoyo privados, las que explicarían el menor desempeño educativo que en los estratos populares urbanos muestran los niños de esos hogares respecto a los hogares con presencia de ambos padres.

De manera similar se puede argumentar que los recursos en capital social de los monoparentales son menores que los del resto de los hogares. Esto sería así porque la ausencia de uno de los padres priva a la familia —o debilita la eficacia— de los contactos construidos en torno a él, y de los recursos potencialmente movilizables a través de las redes comunitarias, políticas o laborales en las que éste hubiera participado.

De tal modo, con relativamente menor capital físico y social, y con menor número de adultos que puedan hacerse cargo del cuidado de los hijos, los hogares monoparentales estarán más expuestos que otros hogares a las tensiones que suelen afectar a familias asediadas por necesidades básicas insatisfechas. A su vez, esas tensiones reducen la disponibilidad de los adultos para atender las demandas específicas que plantea la escolaridad de los menores. La desventaja de los hogares monoparentales en los estratos populares urbanos radicaría fundamentalmente entonces en las limitaciones de su configuración de activos en relación con los restantes tipos de hogares.

3.2. Los núcleos familiares monoparentales en hogares extensos o compuestos

Otro 10,3% de los niños de la muestra en ese grupo de edad vive con uno de sus padres biológicos más otros parientes y/o no parientes. Los núcleos familiares monoparentales de escasos recursos suelen ganar en seguridad y protecciones cuando se incorporan a (o permanecen en) hogares extensos o compuestos. Con respecto a la socialización de sus hijos, existe la posibilidad de encontrar en esos casos apoyos en parientes o amigos que residen en el mismo hogar, lo que debería tener algún reflejo en los indicadores de logros educativos. Pero hemos visto que las cifras del cuadro 2 no resultan concluyentes a este

respecto. El apoyo de personas en el hogar que no forman parte del núcleo familiar de los niños no parece reportar beneficios que se reflejen en sus logros, particularmente en los casos de hogares hacinados y con bajos recursos humanos. Además, la lectura de los datos sugiere que parte de las posibles ventajas de contar con otros adultos en el hogar ya están incorporadas en el cociente niños/adultos, lo que conduciría a suponer que la mayor parte de la contribución del hogar extenso a los procesos de socialización de niños en núcleos familiares monoparentales pobres se canaliza a través del número de adultos que les pueden prestar atención.

Sin embargo, cabe considerar que los núcleos monoparentales no forman un todo homogéneo. Cada uno de ellos es el resultado de trayectorias conyugales diferentes. Sobre ese supuesto, el cuadro 4 agrega un matiz a la discusión de los efectos de las situaciones de monoparentalidad. En el cuadro se busca analizar la asociación entre la historia de las situaciones conyugales a las que han estado expuestos los jefes de núcleos monoparentales, y muy probablemente sus hijos, y las variaciones en el desempeño educativo de éstos.¹¹ Los datos no permiten diferenciar las madres que han estado casadas de las que han cohabitado con el padre de sus hijos, puesto que muchas de las que declaran estar *separadas* se encuentran, de hecho, esperando la resolución de un trámite de divorcio, trámite que en Uruguay puede demorar muchos años cuando se carece de recursos para contratar un abogado. Por ello el cuadro 4 agrupa a separadas y divorciadas en una misma categoría. Para poner a prueba los efectos de la presencia de otros adultos en el hogar, desagregamos las trayectorias conyugales de las madres jefas de núcleos familiares tomando en cuenta si éstas formaban parte o no de hogares nucleares o no nucleares en el momento de la encuesta.

Cuadro 4. Porcentaje de niños de 7 a 14 años con al menos un año de extraedad que viven con su madre en hogares monoparentales, según situación conyugal de la madre y tipo de hogar

<i>Situación conyugal de la madre jefa de núcleo familiar</i>	<i>Hogar nuclear</i>	<i>Hogar no nuclear</i>	<i>Total</i>
Viuda	37,2 (43)	27,6 (29)	33,3 (72)
Soltera	56,1 (66)	29,8 (124)	38,9 (190)
Divorciada o separada	43,2 (243)	38,5 (161)	41,3 (404)

Fuente: Elaboración propia utilizando la base de datos del Programa Infancia y Familia.

En primer lugar, corroboramos que, cualquiera sea la razón por la cual la madre ha dejado de convivir con el padre biológico de sus hijos, la presencia de otros adultos en el hogar parece compensar de manera parcial los efectos negativos de dicha ausencia sobre el desempeño escolar, posiblemente porque, como se señaló más arriba, esos adultos significan más personas en el hogar que en forma cotidiana pueden cuidar y proteger al niño y transferirle recursos en capital humano y en capital social. Segundo, en el caso de los núcleos monoparentales con madres viudas, llama la atención que los hijos muestren un desempeño escolar mejor que el del resto, comportamiento que, por otra parte, ya ha sido señalado en

¹¹ Dado que el escaso número de hombres en los núcleos familiares monoparentales (N = 59) no permite una desagregación por situación conyugal, en el cuadro 4 se consideran solo las situaciones conyugales de las madres (N = 666).

otros estudios. Al respecto, cabe señalar que, a diferencia de los casos de separadas, divorciadas o solteras, la monoparentalidad de las viudas no es una consecuencia de conflictos o incompatibilidades de pareja o del alejamiento voluntario de uno de los padres biológicos. De modo que, la constatación de este hecho sugiere posibles implicaciones sobre el rendimiento educativo del niño, del tono general de las relaciones familiares y, quizás muy especialmente, de las certidumbres que éste experimenta con respecto a la estabilidad de las figuras paternas, y nos lleva a preguntarnos qué es lo que podemos avanzar con los datos disponibles en la investigación del efecto de la calidad de dichas relaciones sobre la escolaridad.

3.3. La inestabilidad en las familias

Aproximadamente uno de cada ocho niños (12,6%) de entre 7 y 14 años vive con un padre biológico unido o casado con otra persona que puede haber aportado o no hijos propios a la pareja. El cuadro 2 muestra que, con excepción de los hogares que exhiben las configuraciones de activos más robustas, ese tipo de arreglo está asociado a los peores rendimientos educativos. Estos resultados coinciden con los que presenta Carlos Filgueira (1996) para el inicio de la década de los noventa.¹²

La gran mayoría de las familias reconstituidas de la muestra se basan en una unión consensual. Ello puede deberse a las dificultades antes mencionadas para tramitar un divorcio entre personas con escasos recursos, pero también al hecho de que, en los estratos sociales con mayores carencias, muchos de estos arreglos representan más bien formas de unión transitoria, altamente inestables y fuertemente influidas por las dificultades que encuentran las personas con bajas calificaciones para encontrar un lugar en mercados de trabajo crecientemente exigentes. En esas condiciones, muchos hombres serían renuentes a formalizar en un contrato de matrimonio sus responsabilidades por el mantenimiento económico de un hogar, y muchas mujeres serían también renuentes a legalizar una unión con hombres cuya contribución al hogar es incierta.¹³ De este modo, lo que aparece como familia reconstituida encubre en muchos casos las peores formas de monoparentalidad, donde una mujer sola con hijos atraviesa períodos de distinta duración en pareja con hombres que, por sus conductas anómicas y su evasión de las responsabilidades familiares, representan una carga antes que un aporte al bienestar del hogar. Aun en sectores de la sociedad en los que la consensualidad es una forma de unión conyugal tradicional, es posible que la elevación de las incertidumbres que provoca la actual crisis del mundo del trabajo se refleje en un aumento de la inestabilidad en este tipo de arreglo familiar.

Los datos que estamos analizando permiten clarificar parcialmente algunas controversias generadas alrededor de las relaciones entre consensualidad y logros educativos de los niños, que cuestionan el significado mismo de la asociación entre esas dos variables. Dicha asociación se interpreta usualmente en términos de la menor estabilidad que exhiben las uniones consensuales con respecto a los matrimonios.

En la medida en que hace posible distinguir familias en las que los hijos conviven con ambos padres biológicos en unión consensual, de aquéllas en las que un padre o una

¹² Filgueira: op. cit.

¹³ Véase W. Cabella y A. Vigorito: "Los hombres y sus incertidumbres", en *Cotidiano Mujer* n° 38, Montevideo, 2002. A la incertidumbre del aporte masculino se pueden agregar las desventajas asociadas con el hecho de que, en Uruguay, la disolución de uniones consensuales parece aparecer a la mujer menos problemas con la tenencia de los hijos que la disolución de matrimonios.

madre biológica se han unido consensualmente con una nueva pareja, la encuesta nos permite categorizar a los niños en función de su exposición a situaciones de inestabilidad familiar. En el primer caso, parece razonable suponer que la gran mayoría de los niños, que en este caso tienen entre 7 y 14 años, han convivido con sus padres biológicos desde el nacimiento y por ende han estado expuestos a un contexto familiar muy estable.¹⁴ En cambio, en las familias reconstituidas, que conforman aproximadamente un cuarto de las uniones consensuales en la muestra, los niños han pasado por experiencias de inestabilidad en algún momento de sus vidas. De modo que, en la medida en que la inestabilidad sea el factor principal en la explicación de los logros escolares relativamente deficitarios que muestran los niños con padres en unión consensual, cabría esperar que dicha asociación desapareciera cuando se trata de familias originales y se acentuara cuando se trata de familias reconstituidas.

El cuadro 5 permite avanzar en esa clarificación. Allí se presenta el porcentaje de niños de 7 a 14 años con extraedad según distintos tipos de arreglos familiares, controlando por los años de estudio promedio de los mayores de 18 años en el hogar.

Cuadro 5. Porcentaje de niños de 7 a 14 años con extraedad en núcleos familiares con jefe y cónyuge, según presencia de padres biológicos, tipo de unión conyugal y clima educativo del hogar*

Clima educativo del hogar	Ambos padres biológicos		Un padre biológico
	Casados	Unión consensual	Reconstituido unión consensual
Bajo	40 (265)	43 (194)	62 (50)
Alto	23 (532)	31 (181)	37 (62)
Total	29 (797)	37 (375)	48 (112)

Fuente: Elaboración propia utilizando la base de datos del Programa Infancia y Familia.

* No hemos incluido en el cuadro los casos de familias reconstituidas donde jefe y cónyuge están casados, porque las frecuencias eran muy bajas como para sacar conclusiones de la comparación con los restantes casos.

Como se puede observar, entre las familias consensuales con bajos recursos humanos, los porcentajes de niños con pobres rendimientos educativos son mayores en las reconstituidas que en las originales. En estas últimas, el rendimiento de los niños no parece variar mucho según se trate de parejas casadas o unidas. Estos resultados sugieren que la inestabilidad familiar es un factor importante en el rendimiento educativo de los niños que forman parte de hogares con fuertes carencias en sus configuraciones de activos. Probablemente a ello contribuya, como se señaló, que muchas de las familias que se clasifican como *reconstituidas en unión consensual* ocultan las peores formas de monoparentalidad.¹⁵

¹⁴ Por cierto, las uniones consensuales que muestran esa estabilidad son solo una selección (cuya proporción desconocemos) de todas aquellas que habiendo comenzado como uniones consensuales se fueron desmembrando, y sus miembros aparecen ahora en algunas de las otras categorías de estado civil.

¹⁵ Los datos anteriores resultan útiles para aclarar algunas interrogantes planteadas recientemente acerca de esta asociación por Wanda Cabella (2003), quien en un cuidadoso artículo sobre los efectos del divorcio en los niños pone en cuestión hallazgos de Carlos Filgueira —que apuntan en la misma dirección que los aquí expuestos—, con base en el escaso número de casos sobre los que se apoyan esos hallazgos. Los datos del cuadro 5, así como los del cuadro 2, ayudan a dilucidar la cuestión corroborando los hallazgos de Filgueira con más variables de control y con suficiente número de casos en cada uno de los casilleros.

También es de hacer notar que, si bien el control de la estabilidad conyugal prácticamente neutraliza las diferencias entre parejas casadas o unidas en los hogares con ambos padres biológicos y bajo clima educativo, no pasa lo mismo cuando se eleva el nivel de recursos humanos del hogar. En esos casos, si bien el control de la inestabilidad reduce las diferencias entre los rendimientos educativos de hijos de parejas casadas o unidas, no las elimina, lo que parece indicar la presencia de otros factores en las uniones consensuales que frenan los logros escolares de los niños, pero cuyas características no estamos en condiciones de identificar con los datos disponibles.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos qué puede significar para los niños la experiencia de convivencia en una familia reconstituida. Dado que en todas ellas nos encontramos con procesos de disolución de núcleos familiares y formación de otros, es posible conjeturar acerca de posibles efectos sobre los hijos en varias dimensiones. Los puntos que se mencionan a continuación son sólo una apretada síntesis de las que a juicio de los autores pueden ser las fuentes de tensión potencial más frecuentes.

En primer lugar, la familia reconstituida supone un posible *efecto ausencia* de uno de los padres biológicos. Esta situación tendrá distinto peso en el desarrollo psicológico del niño según en qué etapa del ciclo de vida ocurra. Como es el caso con muchas madres solteras, puede suceder que el niño no haya tenido oportunidad de tener contacto con su padre, lo que plantea interrogantes sobre las posibles consecuencias de la ausencia de una figura paterna, o de eventuales discriminaciones del medio a niños no reconocidos por sus padres biológicos, las que incluso podrían transmitirse a través de sus grupos de pares.

En segundo lugar, como parte del proceso de disolución de la familia original y del quiebre o debilitamiento de un vínculo afectivo ya construido, el niño puede experimentar un *efecto abandono* que, al poner en cuestión su merecimiento de afecto, devalúa su imagen propia. La intensidad del sentimiento de abandono probablemente sea mayor cuanto más extenso haya sido el período de convivencia con el progenitor ausente y cuanto mayor sea la distancia que éste establezca con la familia original tras su alejamiento, distancia que, por lo general, se acentúa cuando el ausente forma otra familia, con sus propias demandas de atención.

En tercer lugar se puede señalar un *efecto conflicto* derivado del deterioro del clima de convivencia familiar que suele preceder a los procesos de separación o divorcio. Las consecuentes tensiones, además de desviar al menos parte de la atención que los adultos pueden dedicar a su papel en el aprestamiento educativo, también debilitan el nivel de concentración que los hijos pueden prestar a sus obligaciones escolares.

Cuarto, es posible que también actúe un *efecto competencia*. Una vez que se establece la familia reconstituida, la presencia de una figura que sustituye al progenitor ausente abre para el niño un espacio de competencia por la atención del padre o la madre biológica presente en el hogar, la que puede exacerbarse con la incorporación de otros niños, cada uno de los cuales demandará una cuota parte de atención de los adultos. Aun en los casos en que la nueva pareja exhiba una alta sensibilidad ante la situación que experimentan los niños y una consecuente buena disposición a contribuir en las actividades de crianza, esa persona podrá ser percibida por los niños como un sustituto ilegítimo de un progenitor que, si bien ausente del hogar, sigue convocando sentimientos de afecto y lealtad.

Cada uno de estos *efectos* (ausencia, abandono, conflictos conyugales, competencia y sustitución) refiere a situaciones de potencial tensión psicológica para los niños y todos pueden combinarse en formas muy complejas y con resultados muy diversos. Pero la consideración del conjunto de ellos implica que los niños que viven en hogares reconstituidos han sufrido más cambios e inestabilidades en su entorno social más próximo que los que forman parte de la

mayoría de las restantes configuraciones familiares. El número de cambios familiares a que han sido expuestos los niños parece tener importantes efectos sobre sus comportamientos.¹⁶

También es conveniente señalar que, en circunstancias familiares relativamente similares, la severidad, así como el carácter más o menos permanente de los eventuales daños para los niños, dependerá en buena medida de los recursos, la disposición y la capacidad de los adultos para neutralizar o compensar las situaciones que los producen. Debemos recordar a este respecto que, en el caso de cónyuges que mantienen compromisos financieros y/o afectivos con su anterior familia, el hacerse cargo de la nueva responsabilidad puede implicar un desdoblamiento de esfuerzos que pone límites a la inversión de sus recursos y capacidades en el nuevo hogar.

3.4. Los conflictos de pareja en las familias

A través del análisis de la percepción que tienen las madres sobre asuntos que reflejan visiones conflictivas del rol del hombre en la familia, en este apartado nos proponemos aproximarnos a la calidad de las relaciones de pareja y sus posibles efectos sobre el rendimiento educativo de los niños.

Diversos estudios se han centrado en los efectos del clima de convivencia familiar sobre la eficiencia de los procesos de socialización infantil, sobre el supuesto de que los niños incorporan mejor los recursos necesarios para una buena inserción en la sociedad cuando esos recursos se transmiten en familias en las que prima la convivencia armoniosa. Pese a la aparente simplicidad de estas ideas, los estudiosos del tema encuentran dificultades para poner a prueba las relaciones entre distintos tipos de estructuras familiares y el clima de convivencia familiar, lo que entre otras cosas se refleja en la escasa acumulación de conocimientos en esta línea de análisis.

Esas dificultades se deben en gran medida a que las fuentes de datos existentes no brindan información útil para indagar sobre los patrones de convivencia familiar, pero también al costo de los procedimientos que permitirían hacer el seguimiento de la situación y las reacciones de los niños en distintas etapas de las trayectorias conyugales de sus padres biológicos. En nuestro caso, algunas preguntas dirigidas a investigar las prácticas de crianza nos permiten avanzar en la exploración de las imágenes que tienen las mujeres del papel del hombre en la familia, así como de la fluidez en la comunicación de la pareja. Esas preguntas no hacen mención al vínculo específico de la madre con su compañero, sino que investigan en términos generales su percepción acerca del tipo de experiencias que viven las mujeres en las relaciones de pareja. Nuestro supuesto es que esas percepciones reflejan, al menos parcialmente, las vicisitudes de la historia conyugal de las madres.

A cada entrevistada se le preguntaba si estaba de acuerdo o no con una serie de afirmaciones. De ellas, y a los efectos de simplificar la interpretación de los resultados, se seleccionaron solo cuatro. Estas hacen referencia a dificultades en la comunicación, a la valoración del rol masculino en las funciones de crianza de los niños o, directamente, a conflictos en la relación. Con las respuestas se elaboró un índice sumatorio simple, cuyo valor máximo corresponde a la cantidad de afirmaciones que suponen conflicto en los vínculos de pareja y a las que las madres responden afirmativamente. De esta forma, el índice

¹⁶ Wu Li, B. Martison: "Family structure and the risk of a premarital birth", en *American Sociological Review* n.º 58, 1993, pp. 210-232.

oscila entre los valores 0 y 4, y es este último valor el que refleja la posición más crítica en cuanto a la calidad percibida de las relaciones conyugales. Los valores fueron posteriormente categorizados como bajo (0), medio (1 y 2) y alto (3 y 4)

Las afirmaciones que están contempladas en el índice son las siguientes:

- Para evitar líos y discusiones, es mejor que cada uno esté en lo suyo y hable solo lo necesario.
- Los hombres solo sirven para complicar la crianza de los hijos...
- Para qué hablar si se acaba a los gritos.
- Los hombres sirven para darnos hijos y dolores de cabeza.

El cuadro 6 muestra la distribución de las madres según el índice de percepción de conflicto en las relaciones conyugales, por tipo de estructura familiar.

En primer término se observa que las que pasaron por experiencias de ruptura familiar exhiben valores del índice mayores que las madres que conviven con el padre de sus hijos. En efecto, si observamos la columna con los valores más altos en el índice de conflicto, podemos corroborar que el porcentaje de las madres en familias reconstituidas duplica el de las madres unidas con el padre biológico de sus hijos y triplica el de las madres casadas con el padre biológico de sus hijos.

Por cierto, el hallazgo anterior no nos dice nada acerca de la dirección causal entre esas dos variables. Cabe reconocer la posibilidad de que estén operando fenómenos de selectividad, por los cuales las personas que contraen matrimonio sean aquellas que tienen imágenes, actitudes y expectativas sobre el otro sexo diferentes de las que exhiben las que no formalizan sus uniones. Pero cualquiera sea la dirección de la causalidad, la consideración de esta evidencia revela que los niños en familias que conviven con un padre no biológico tienen mayor probabilidad de estar expuestos a un ambiente familiar conflictivo —y, por ende, potencialmente más inestable— que los que viven con ambos padres biológicos. Y ello es así tanto en los hogares con clima educativo bajo como en aquellos con clima educativo alto.

Cuadro 6. Porcentaje de madres por índice de conflicto de pareja, según clima educativo del hogar y tipo de arreglo familiar

Clima educativo	Tipo de arreglo familiar	Índice de conflicto de pareja			Total
		0	1-2	3-4	
Bajo (hasta 6 años)	Casados	48,7	42,2	09,0	100,0 (199)
	Unión consensual	49,3	36,7	14,0	100,0 (150)
	Reconstituidos	30,5	42,4	27,1	100,0 (59)
	Total	46,3	40,2	13,5	100,0 (408)
Alto (más de 6 años)	Casados	65,7	29,5	04,8	100,0 (501)
	Unión consensual	65,0	28,6	06,4	100,0 (220)
	Reconstituidos	57,3	30,2	12,5	100,0 (96)
	Total	64,5	29,4	06,1	100,0 (817)

Fuente: Elaboración propia utilizando la base de datos del Programa Infancia y Familia.

Si los diferenciales de logros educativos de los niños en familias con distintos tipos de estructura fueran debidos a los niveles medios de conflicto en las relaciones conyugales que caracterizan a cada una de ellas, deberíamos esperar una reducción significativa de esos diferenciales cuando controlamos los niveles de conflicto. El cuadro 7 pone a prueba esta expectativa.

Cuadro 7. Porcentaje de niños de 7 a 14 años con extraedad por índice de conflicto percibido por sus madres, según clima educativo y tipo de arreglo familiar

Clima educativo	Tipo de arreglo familiar	Índice de conflicto de pareja			Total
		0	1-2	3-4	
Bajo (hasta 6 años)	Unión consensual	35	32	64	40
	Casados	38	38	57	40
	Reconstituidos	52	54	67	55
	Total	39	39	62	42
Alto (más de 6 años)	Unión consensual	22	35	23	26
	Casados	24	23	29	24
	Reconstituidos	33	49	22	38
	Total	25	30	27	27

Fuente: Elaboración propia utilizando la base de datos del Programa Infancia y Familia.

Comparando, en cada una de las tres columnas centrales, las diferencias entre los porcentajes de extraedad de niños en distintos tipos de arreglos familiares y las que resultan de las mismas diferencias en la última columna, encontramos que solo en los casos de valores altos del índice de conflicto se observa una reducción de las diferencias en extraedad que se pueden atribuir a los distintos tipos de familias. Ello da pie a sospechar que, de las muchas dimensiones de la situación a la que están expuestos los niños en familias con trayectorias conyugales inestables, su comportamiento escolar es afectado por el conflicto de pareja solo cuando éste es intenso, mientras que en los demás casos podría estar respondiendo más bien a alguna combinación de los restantes factores que intervienen en los casos de disolución de la pareja original, a saber, la ausencia de la figura paterna, los sentimientos de abandono, la competencia intrafamiliar y/o la sustitución de uno de los padres biológicos en el hogar.

4. Consideraciones finales

La evolución de las diferencias entre los logros educativos de los niños de distintas clases sociales es un indicador clave del carácter más o menos virtuoso de los cambios que experimenta una sociedad. Entre otras cosas, porque refleja la determinación y la eficacia con que los responsables de las políticas públicas procuran promover la equidad social a través de intervenciones que disocian los logros educativos de las características socioeconómicas de las familias de origen.

En particular, dos de esas características han probado ser importantes predictores de las variaciones en los rendimientos escolares de los niños. Se trata de las formas de constitución de las familias y del tipo y nivel de los recursos que poseen y movilizan. Los cambios profundos que están experimentando las familias en ambas características afectan sus capacidades para socializar a las nuevas generaciones. Como esos cambios se producen con modalidades y ritmos distintos según las clases, su conocimiento pormenorizado resulta indispensable para mejorar nuestra comprensión de los mecanismos a través de los cuales se producen y reproducen las desigualdades sociales.

Los datos que se conocen para los últimos cincuenta años muestran que en la sociedad uruguaya se produjo un claro aumento de los nacimientos concebidos fuera del matrimonio

y de la inestabilidad de las relaciones conyugales. Con ello, también aumentó la proporción de niños que no conviven con ambos padres biológicos.

Esta situación aumenta las dificultades que enfrentan las familias para cumplir sus funciones en la reproducción social. Esto es así porque, por un lado, la ausencia o insuficiencia de aportes de uno de los progenitores reduce el volumen de recursos familiares disponibles para la crianza. Por otro, porque las funciones de socialización son afectadas por la fragilidad de las nuevas estructuras familiares y la incertidumbre con respecto a su estabilidad. Con sus capacidades de socialización debilitadas, estas familias deben, además, preparar a sus hijos para satisfacer los niveles rápidamente cambiantes de habilidades cognitivas y destrezas sociales que requerirá su incorporación a los circuitos económicos y sociales principales.

Pero también se observan cambios que alivian el cumplimiento de esas funciones. Se trata de modificaciones en el comportamiento y en la situación de las mujeres que, al contrario de los recién mencionados, fortalecen la capacidad de socialización familiar. Nos referimos, por ejemplo, al aumento de la edad media del primer embarazo, a la reducción de las tasas de fecundidad, a la notable expansión de los años de estudio que completan las madres y al también notable aumento de sus tasas de participación en el mercado de trabajo. Los hogares en que se verifican esos cambios cuentan con mayores recursos humanos y financieros para lidiar con cargas reproductivas menores. Ese balance los coloca en mejores condiciones que otros para enfrentar los desafíos de la reproducción social, pese a estructuras familiares más inestables, relaciones conyugales más conflictivas y exigencias mayores en cuanto a los montos de inversión que demanda el desarrollo de cada niño.

El balance entre recursos y obligaciones, sin embargo, es diferente en los distintos estratos sociales. En primer lugar, el peso de los hogares monoparentales y los reconstituidos, y por ende la fragilidad de las estructuras familiares, es mayor en los estratos populares urbanos que en el resto de la población de las ciudades. Segundo, las tasas de participación femenina aumentan, pero para las mujeres de los estratos populares el vínculo con el mercado de trabajo se torna muy frágil. Al respecto, y tal como sucede entre los hombres, también se observa una ampliación de las brechas en las tasas de participación, en las tasas de desempleo, en el acceso a ocupaciones formales y en el ingreso, entre mujeres calificadas y no calificadas, todo lo cual incrementa las diferencias en cuanto al aporte que pueden hacer esas madres al ingreso de sus hogares. Tercero, también se acentúan las diferencias interclase en cuanto a la edad del primer embarazo y a las tasas de fecundidad.

La consideración de todos estos factores ayuda a entender las diferencias entre estratos en cuanto a la capacidad de socialización de las nuevas generaciones. Mientras las familias de los estratos medios y altos parecen haber encontrado vías para alcanzar un mejor equilibrio entre recursos y demandas, en las familias de los estratos populares urbanos esa relación muestra un desajuste creciente.

Las diferencias señaladas tienen importantes implicaciones sobre la configuración de los recursos familiares disponibles para la atención de los niños y también sobre las probabilidades de que éstos queden expuestos a las tensiones emocionales que usualmente acompañan la disolución de las familias. En el texto describimos la compleja combinación de factores de tensión que pueden incidir sobre los niños entre la disolución de la pareja original y la constitución de una nueva. Si bien no contamos con evidencia sobre cuán intensos y cuán prolongados puedan ser esos efectos, no parece razonable negar su existencia. Tampoco resulta razonable desconocer que los padres que procuran resguardar a

sus hijos de las potenciales consecuencias negativas de inestabilidades y conflictos en las relaciones conyugales se ven forzados a dedicar tiempo y recursos adicionales a su cuidado y protección, sobrecarga que en la mayoría de los casos recae sobre las madres.

A juicio de los autores, uno de los resultados más interesantes presentados en el texto es la fuerte asociación negativa entre el cociente niños/adultos en el hogar y los logros educativos de los hijos. Dicho cociente remite a dos dimensiones del comportamiento de las madres de baja educación: la monoparentalidad, en sus distintas formas, y el alto número de hijos. La asociación negativa antes mencionada reflejaría entonces los efectos de la coetaneidad entre comportamientos propios de la primera y de la segunda transición demográfica. La superposición de esos dos fenómenos señala un punto crucial de intervención para las políticas que procuran neutralizar los efectos de la herencia social. Para elaborar esas políticas resulta imprescindible un conocimiento mayor de las causas de las altas tasas de fecundidad entre las madres urbanas con baja educación.

La vía más transitada por los demógrafos que buscan entender las variaciones en las tasas de fecundidad es la de profundizar la relación inversa entre los niveles de educación de las mujeres y la distancia entre la reproducción deseada y la real (Schkolnik y Chackiel, 2004). Esa búsqueda los encamina a evaluar el nivel de conocimiento sobre métodos anticonceptivos, así como el acceso a las fuentes de información y a los elementos específicos que permiten controlar la reproducción.

El análisis de la oferta de esos servicios en los barrios populares urbanos de Uruguay permite concluir que el Estado no ha sido para nada prescindente en esos aspectos. En particular, la rápida expansión de las clínicas barriales amplió la oferta de charlas periódicas sobre control de la natalidad, así como el acceso gratuito a materiales anticonceptivos y a controles sobre distintos tipos de enfermedades que afectan principalmente a las mujeres.

Si bien no se puede negar que entre las mujeres de baja educación la existencia de esas facilidades está actuando como freno a la maternidad adolescente o a la elevación de las tasas de fecundidad, lo cierto es que nada indica que se esté atenuando la brecha de fecundidad entre estas mujeres y las más educadas. Una línea de interpretación de este hecho está bien sintetizada por Cleland (2002), quien tras un análisis detallado de la literatura sobre el tema concluye que gran parte del efecto de la educación sobre la fecundidad se canaliza a través de una mayor identificación y confianza en las instituciones modernas, entre las que se incluyen las que proveen salud, lo que favorecería una propensión a “trasladar a prácticas anticonceptivas el deseo de postergar o limitar los nacimientos”.¹⁷

Otra línea de interpretación se dirige más bien a poner en cuestión la firmeza de ese deseo. Debe tomarse en cuenta a este respecto que, desde el punto de vista de las mujeres que han abandonado la esperanza de una mejora significativa de sus condiciones de vida a través del trabajo, la maternidad plantea costos de oportunidad relativamente bajos. En ese contexto, es probable que la voluntad de limitar la procreación sea menos vigorosa que en el caso de las clases medias, donde está articulada y apuntalada por proyectos de realización personal y familiar en los que el control sobre el número de hijos juega un papel central. Estas consideraciones permiten reformular bajo un paraguas conceptual más amplio las observaciones de Cleland, concibiendo la debilidad de la identificación y de la confianza en las instituciones modernas como otra de las muchas formas en que las muje-

¹⁷ John Cleland: *Education and future fertility trends, with special reference to mid transitional countries*, <www.un.org/esa/populations/completingfertility>, 2002, traducción de los autores. Agradecemos a Jorge Rodríguez el haber llamado nuestra atención sobre este documento.

res de baja educación reaccionan ante la marginalidad o la exclusión de los circuitos sociales y económicos principales de sus sociedades. Sin duda, esas situaciones no estimulan la adopción de lógicas de largo plazo que premian la inversión en la educación de los niños y que llevan a decisiones reproductivas compatibles con esa meta.

Por último, debemos reconocer que, dada la multiplicidad de factores que es necesario controlar, la puesta a prueba de hipótesis que afirman la existencia de una relación causa-efecto entre dimensiones específicas de la dinámica familiar y el rendimiento educativo de los niños es altamente compleja y muy costosa. Ello hace pensar que, tanto en Uruguay como en otros países de la región, será difícil hacer a corto o a mediano plazo afirmaciones contundentes sobre esta materia. Cuando las limitaciones de la información son tan evidentes, el investigador enfrenta el desafío de formular conjeturas que resulten lo suficientemente razonables y sugerentes como para persuadir a sus colegas de que vale la pena seguir invirtiendo esfuerzos en la línea propuesta. Obviamente, ello depende de que los datos, aun con todas sus debilidades, brinden alguna credibilidad a las conjeturas. Pero más que eso, depende de que el investigador pueda enmarcarlas en algún embrión de teoría que ordene las distintas piezas en un cuadro inteligible e interesante.

En este documento, el embrión de marco conceptual que se propone para ordenar y dar sentido a los datos examinados afirma que los logros educativos relativamente bajos de los niños pobres urbanos en Uruguay pueden ser explicados por una compleja combinación de factores. Estos hacen a cambios en las mismas familias, así como a las relaciones de éstas con el mercado y con el Estado.

Como mencionamos, desde el punto de vista de las dinámicas familiares entre los pobres urbanos el fenómeno más importante es la coetaneidad de aspectos de la primera y la segunda transición demográfica, lo que se traduce en un aumento de la proporción de familias con estructuras frágiles y cargas reproductivas altas. Para el análisis del impacto de ese tipo de familias sobre los rendimientos escolares se tomó como eje la noción de *capital social intrafamiliar*.

Desde el mercado importan dos cosas. Por un lado, la fuerte elevación de los requerimientos para el acceso a los "empleos decentes" que enfrentan las nuevas generaciones. Por otro, el debilitamiento de los vínculos que mantienen los adultos con el mundo laboral, las incertidumbres que ello genera con respecto a la estabilidad de los ingresos y de las protecciones sociales, y las trabas que de allí se derivan para las estrategias familiares de inversión a largo plazo necesarias para que los hijos alcancen los niveles de calificación requeridos por el mercado.

Desde el Estado importa cómo enfrentar las inercias de estructuras del sistema de bienestar ancladas en otras realidades familiares, de modo de crear las condiciones para reorientar la acción pública en apoyo de las nuevas estructuras familiares.

En suma, todo parece indicar que, si la sociedad uruguaya no encuentra formas eficientes y rápidas para actuar sobre cada uno de estos factores, le será difícil independizar los logros educativos de los niños pobres de los efectos de las nuevas dinámicas de sus familias y, con ello, le será también difícil frenar las actuales tendencias hacia una creciente inequidad en sus estructuras sociales urbanas.

Bibliografía

- CABELLA, W.: "Efectos del divorcio sobre el desempeño educativo y social de los niños: evidencia nacional e internacional", en *Nuevas formas de familia: Perspectivas nacionales e internacionales*, Montevideo: UNICEF y Universidad de la República, 2003.
- CABELLA, W., y A. VIGORITO: "Los hombres y sus incertidumbres", en *Cotidiano Mujer* n° 38, Montevideo, 2002.
- CLELAND, J.: *Education and future fertility trends, with special reference to mid transitional countries*, <www.un.org/esa/populations/completingfertility>, 2002
- COLEMAN, J.: "Social Capital in the Creation of Human Capital", en *American Journal of Sociology*, vol. 94, suplemento S95-S120, 1998.
- FEIJÓO, M. del Carmen: En *Comentarios al debate sobre "Nuevas dinámicas familiares y su impacto en la escolarización de los adolescentes"*, <www.siteal.iipe-oei.org>, 2005.
- FILGUEIRA, C.: *Sobre revoluciones ocultas: la familia en el Uruguay*, documento de la Oficina de la CEPAL en Uruguay, LC/MVD/R.141. Rev. 1, 1996.
- KAZTMAN, R.: "Marginalidad e integración social en Uruguay", en *Revista de la CEPAL* n° 62, Santiago de Chile, 1997.
- KAZTMAN, R., y F. FILGUEIRA: *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*, Montevideo: Universidad Católica de Uruguay e Instituto Interamericano del Niño-OEA, 2001.
- LESTHAEGHE, R.: "The Second Demographic Transition in Western Countries", en K. O. Mason y A. M. Jensen (eds.): *Gender and family change in industrialized countries*, Oxford: Clarendon Press, 1995.
- McLANAHAN, S., y G. SANDEFUR: *Growing up with a single parent: what helps, what hurts*, Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 1994.
- TEACHMAN, J. D.: "Social Capital and the Generation of Human Capital", en *Social Forces*, vol. 75, n° 2, junio de 1997, p. 1343 (17).
- O'BRIEN, M., y D. JONES: "Children, parental employment and educational attainment. An English case study", en *Cambridge Journal of Economics*, n° 23, 1999, pp. 599-621.
- PAREDES, M.: "Los cambios en la familia en Uruguay: ¿hacia una segunda transformación demográfica?", en *Nuevas formas de familia: Perspectivas nacionales e internacionales*, Montevideo: Universidad de la República y UNICEF, 2003.
- SCHKOLNIK, S., y J. CHACKIEL: "Los sectores rezagados en la transición de la fecundidad en América Latina", en *Revista de la CEPAL* n° 83, Santiago de Chile, agosto del 2004.
- WU LL, MARTISON, B.: "Family structure and the risk of a premarital birth", en *American Sociological Review* n° 58, 1993, pp. 210-232.
- VAN DER KAA, D.: "Europe's second demographic transition", en *Population Bulletin*, vol. 42, n° 1, Nueva York, 1987.

■ *Resumen*

Los diferenciales de logros educativos entre distintas clases sociales proveen indicadores claves para diagnosticar si una sociedad se está acercando o se está alejando del ideal de integración sobre bases de equidad. Partiendo de la hipótesis de que los cambios profundos que están experimentando las familias en su organización y en sus configuraciones de activos afectan su capacidad para socializar a las nuevas generaciones, este documento busca aportar antecedentes útiles para reducir los espacios de ambigüedad en la interpretación de las relaciones entre familia y educación en los estratos bajos urbanos. Son muchos los trabajos que, al mostrar que esos cambios se producen con modalidades y ritmos distintos según las clases, sugieren que los avances en el conocimiento detallado de sus características mejorarán nuestra comprensión de los mecanismos a través de los cuales se producen y reproducen las desigualdades sociales. Apoyado en un marco analítico que hace explícitas las conexiones causales esperadas, el documento analiza información recogida en el proyecto sobre “Infancia y familia en las 100 zonas más vulnerables del Uruguay urbano”. Los resultados corroboran que la combinación de altas cargas reproductivas, fragilidad de los arreglos familiares y escasez de activos movilizables son importantes predictores de los logros educativos de los niños de hogares pobres urbanos.

Palabras clave: familia, sociedad, Uruguay, educación, desigualdad, infancia, pobreza.

■ *Abstract*

The stratification of educational achievement along class lines provide key signals for the evolution of a society in terms of integration on the basis of equity. This document explores the role that present characteristics of urban lower class families in Uruguay may be playing in the educational achievement of their children. The document relies in an ample set of studies suggesting that different types of family arrangements and different types of configuration of assets may be important predictors of children school performance. On the basis of an analytical framework in which the expected causal connections are made explicit, the article analyzes information collected in a national project on Childhood and Families in the most vulnerable urban areas of the country. The results underline the crucial role that a combination of high fertility rates, fragile family arrangements and a weak portfolio of physical and human assets is having in the educational achievement of the Uruguayan children in the poor households of the country.

Key words: Family, Society, Uruguay, Education, Inequality, Childhood, Poverty.

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.

Cambios estructurales y nueva configuración de riesgos: desbalances e inequidades en el sistema de salud uruguayo

por Javier Pereira, Lucía Monteiro y Denisse Gelber

“La estructura de oportunidades generada desde la arena política, donde se dirime la puja distributiva entre actores colectivos, constituye un campo de indudable importancia como fuente de recursos para el desempeño de los individuos. Los formatos institucionales y las organizaciones expresamente diseñadas para representar intereses y canalizar demandas dan lugar a sistemas distributivos de diferente naturaleza que tienen por efecto diversificar la estructura de oportunidades a la par que el mercado y la sociedad.”

Carlos Filgueira, 1999

Javier Pereira. Máster y candidato a doctor en Sociología, Universidad de Texas en Austin. Ex director de la Licenciatura en Ciencias Sociales Aplicadas, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Católica del Uruguay. Investigador asociado al Programa IPES, Universidad Católica del Uruguay.

Lucía Monteiro. Licenciada en Sociología, Universidad Católica del Uruguay. Candidata a magíster en Género y Políticas Sociales (FLACSO). Asistente en Secretaría de Gestión de Proyectos de Investigación de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay. Docente en la Escuela Católica de Enfermería, Universidad Católica del Uruguay.

Denisse Gelber. Licenciada en Sociología, Universidad Católica del Uruguay. Investigadora junior del Programa IPES, Universidad Católica del Uruguay. Asistente de Metodología de la Investigación en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay.

1. Introducción

En sintonía con los demás artículos de esta edición de *Prisma*, el presente trabajo examina las principales tendencias que han caracterizado las transformaciones recientes en el sistema de salud uruguayo, y sus implicaciones directas en la configuración de las nuevas estructuras de riesgo. A pesar de la escasez de planificación y de la ausencia de reformas integrales en el sector, el sistema de salud ha desarrollado mecanismos de adaptación cuyos efectos han alterado fuertemente los rasgos solidarios y redistributivos que hasta no hace mucho tiempo lo habían caracterizado. De manera inequívoca, el trabajo documenta cómo la precarización en los mercados de empleo y el endurecimiento de la pobreza han erosionado fuertemente las bases de equidad que sustentaban la estructura del bienestar en salud en nuestro país. Ante esos cambios, los ajustes procesados en los subsistemas de atención, financiamiento y gestión del modelo no solo han sido insuficientes, sino que han reforzado la desprotección de la salud de los grupos más perjudicados por la crisis.

El trabajo se organiza en torno a dos secciones que analizan la naturaleza estructural de los cambios y su impacto en la equidad y el bienestar en salud. En la primera parte se documentan las principales transformaciones en

los diferentes subsistemas del modelo de atención y sus impactos sobre las dimensiones de la equidad. Se avanza en la identificación y desagregación de las posibles fuentes de inequidad, a fin de aportar un marco de referencia para el posterior análisis de las transformaciones. En este contexto se presta particular atención a los cambios en las instituciones de asistencia médica colectiva (IAMC), dada su centralidad y su rol redistributivo para el conjunto del sistema. En la segunda parte, el trabajo profundiza en los principales desbalances que surgen de los procesos de *desfonde*, *descreme* y la falta de regulación de los componentes privados del sistema. Una mirada a los cambios estructurales permite identificar los grupos que han quedado más desprotegidos y la forma en que ello ha terminado por reforzar una nueva configuración de riesgos epidemiológicos. De este análisis se desprende que las categorías de edad, género y clase han operado como vehículos estructurales de las desigualdades en salud, limitando el acceso a servicios de calidad de los grupos más vulnerables y con mayor rezago epidemiológico de la sociedad. De manera breve se reseñan algunas de las dificultades adicionales que surgen cuando esos riesgos se concentran espacialmente, encadenando y reforzando sus impactos mediante procesos de segregación territorial.

Finalmente, el trabajo concluye haciendo referencia a la necesidad de avanzar hacia un nuevo contrato generacional en la salud, que permita adecuar las estructuras de financiamiento, gestión y atención del modelo a las nuevas realidades. Como se advierte, los desafíos planteados no son fáciles de resolver, ya que asistimos a una doble tendencia con signos aparentemente contradictorios: los perfiles epidemiológicos de la pobreza y el subdesarrollo, por un lado, y las prevalencias propias del envejecimiento y las sociedades industrializadas, por el otro. De la forma como la sociedad uruguaya resuelva esta tensión dependerá la capacidad de preservar una salud de calidad para las generaciones venideras.

2. Características del sistema de salud uruguayo

Indagar en los cambios de la estructura de bienestar en salud supone examinar las principales transformaciones en la estructura de financiamiento del sistema, las características del modelo de atención, la asignación de recursos entre actores y niveles sanitarios (primario, secundario, terciario) y —fundamentalmente— el grado en que esos procesos han alterado los valores fundacionales y constitutivos del modelo.

Los motivos que configuran al sistema uruguayo como *atípico* en la región y a su vez explican su situación actual de crisis son diversos y de distinta naturaleza. A diferencia de lo ocurrido en otros países de América Latina, donde el Estado se constituyó como el principal proveedor de servicios de salud, en Uruguay las instituciones de asistencia médica colectiva (IAMC) se consolidaron ya desde muy temprano como actores claves del sistema, aumentando progresivamente su cobertura hasta alcanzar a más de la mitad de la población (López Gómez et al., 2003). También la verificación de una temprana transición epidemiológica y demográfica —que permitió alcanzar a principios del siglo XX niveles de mortalidad y fecundidad similares a los de los países europeos— derivó en un sistema *consolidado y altamente institucionalizado*, ante la exigencia de enfrentar desde muy temprano problemas sanitarios no habituales en la región. Como resultado favorable de este proceso, el país ha conservado una importante infraestructura de servicios públicos y privados con una distribución geográfica extensa y niveles de accesibilidad aceptables. Otra externalidad de este proceso, aunque menos favorable, fue la consolidación de una oferta de servicios con características y objetivos diferentes entre sí y con un grado *casi inexistente de coordinación, complementación y*

regionalización, caracterizada por una superposición de servicios en algunos sectores y ausencia de cobertura en otros (Tomasina et al., 2005).

La evolución reciente del modelo de atención ha tendido a acentuar su alto grado de *medicalización* y la *falta de integralidad* en sus acciones, impidiendo una adecuada respuesta a las actuales características epidemiológicas y demandas sanitarias de la población. Este último punto, a menudo relativizado al evaluar las debilidades del sistema, constituye un elemento de suma importancia para comprender las inadecuaciones entre la configuración de riesgos, las demandas asociadas y las respuestas (o ausencia de ellas) que brinda el sistema de salud. El modelo de atención dominante ha respondido a un diseño tradicional basado en una concepción epidemiológica que focaliza en enfermedades de tipo contagioso y centra su abordaje en la curación, la intervención médica y la *reparación de la salud*. No obstante, las nuevas condiciones epidemiológicas señalan la necesidad de reorientar el modelo de atención hacia acciones de carácter preventivo, de educación y promoción de la salud, centrado en los hábitos, conductas y estilos de vida de las personas.

Sin embargo, más allá de las falencias e inadecuaciones del modelo de atención, los analistas han coincidido en señalar las crecientes *inequidades del sistema* como el problema principal de la actual estructura del bienestar en salud, expresado fundamentalmente en la brecha de calidad existente entre los servicios públicos y privados. Ya sea que comparemos la calidad de los servicios recibidos por usuarios con similares necesidades de atención (equidad horizontal), la adecuación de la estructura de servicios a las necesidades de diferentes grupos o patologías (equidad vertical) o los niveles de financiamiento globales per cápita de los subsectores público y privado, en cualquier caso el sistema exhibe profundas inequidades y asimetrías.

Contrariamente a lo ocurrido en otros países de la región, el sistema de salud uruguayo se ha caracterizado —hasta la fecha— por la ausencia de *planes de reforma* para el conjunto del sector, y ha transitado un camino pautado por reformas graduales de escasa visibilidad pública y de bajo impacto, que no han logrado posicionar a la salud como un eje de la agenda pública.¹ Desde un punto de vista programático, las escasas transformaciones ensayadas dentro del sistema parecen no haber seguido el paquete de orientaciones sugerido por los organismos internacionales,² evitando así una excesiva mercantilización (o *comodificación*, en términos de Esping-Andersen) de la salud como bien transable en el mercado, tal como ocurrió en otros países de la región durante los noventa (también aquí, Chile y Argentina muestran ejemplos en la dirección contraria). No obstante, la inacción dominante y los sucesivos bloqueos a los intentos reformistas no tuvieron efectos neutros sobre el modelo, ya que profundizaron el deterioro de la calidad y redujeron la equidad, empujando el sistema al borde del colapso en más de una oportunidad.³ La incapacidad para generar alternativas que permitan superar los graves problemas estructurales por los que atraviesa el sistema de salud parece emerger también como resultado de su alto grado de complejidad institucional, su elevada fragmentación y

¹ El Plan de Reforma de la Salud en Chile (Plan Auge) o la reforma en la distribución de medicamentos genéricos en Argentina (Plan Remediar) son ejemplos en sentido contrario, de propuestas reformistas que han logrado posicionarse como temas centrales en las agendas de sus respectivos gobiernos.

² En los documentos de los bancos multilaterales de desarrollo estos paquetes de reformas en salud se han sintetizado en la expresión Health Sector Reform (HSR)

³ Tan solo en la pasada administración del presidente Jorge Batlle se desempeñaron cuatro ministros de Salud Pública, tres de los cuales debieron renunciar por diferentes crisis vinculadas a su cartera.

la diversidad de actores que lo integran, asociado a una trama de intereses corporativos que torna ardua la tarea de negociar una estrategia de reforma que reúna un mínimo de consenso (Mitjavila et al., 2004).

2.1. Las dimensiones de la inequidad

Al analizar los efectos de las transformaciones recientes sobre la equidad, deben tenerse en cuenta las distintas dimensiones sobre las cuales es posible comparar el desempeño del sistema en relación con sus grupos de usuarios. No basta señalar que el sistema de salud es inequitativo, sino que resulta necesario precisar cuáles son estas fuentes de inequidad, cuáles son los mecanismos que la reproducen, qué grupos se han visto desfavorecidos y quiénes se han beneficiado. Los diferentes subsistemas de gestión, atención y financiamiento en los que suele desagregarse el sistema de salud pueden operar como amortiguadores o amplificadores de las desigualdades de origen de los usuarios del sistema, según su capacidad para contrarrestar estas diferencias en distintos ámbitos. En este sentido, los conceptos de equidad horizontal y vertical adquieren distintos significados según se haga referencia: 1) al financiamiento del sistema, 2) a la forma en que se distribuye el gasto, 3) a la calidad de las prestaciones o 4) a los resultados observados en los distintos grupos.

En términos de *financiamiento* del sistema, el concepto de *equidad horizontal* supone que todos los individuos con similares niveles de ingreso realizan contribuciones similares, mientras que la noción de *equidad vertical* plantea que el pago de la asistencia sanitaria es proporcional a los recursos de cada individuo o familia. De manera más indirecta, la búsqueda de equidad en el financiamiento de la salud suele introducir el debate sobre la necesidad de calificar estos aportes con base en los riesgos de los individuos, especialmente aquellos asumidos de forma voluntaria. En este sentido, casi todos los sistemas de salud del mundo deben decidir hasta dónde están dispuestos a *socializar solidariamente* los gastos derivados de perfiles de riesgo asociados a conductas voluntarias tales como el tabaquismo, el alcoholismo o conductas adictivas.

El análisis del *gasto* en salud también sugiere considerar las distintas fuentes de inequidad que provienen de los desajustes existentes en la asignación de recursos y las necesidades de atención. La búsqueda de equidad horizontal en el gasto plantea la equiparación de niveles de gasto promedio por usuario en los distintos subsectores del sistema (público-mutual), las distintas regiones (Montevideo-interior) o similares variables de segmentación no atribuibles directamente a las necesidades de los usuarios. Por su parte, el análisis de la equidad vertical en el gasto incorpora las diferentes necesidades en salud de los usuarios a la hora de ponderar la asignación de recursos. En este sentido, las zonas o grupos con mayores niveles de rezago epidemiológico o mayores niveles de marginalidad exigirían una mayor concentración del gasto como forma de revertir las inequidades de partida.

En cuanto a los niveles de *calidad* en la prestación de servicios, “la equidad horizontal supone que los individuos en igual condición o con igual necesidad sean provistos de iguales servicios de salud, mientras que la equidad vertical supone que aquellos más enfermos o más necesitados deberían recibir mayor atención” (Cetrángolo y Devoto, 2002). Si bien en general se plantea que el acceso a servicios y programas estaría universalmente garantizado, esta dimensión introduce la necesidad de considerar las condiciones en las que se prestan los servicios, la accesibilidad de éstos, los tiempos de atención y el

trato dispensado a los usuarios. La equidad vertical en términos de calidad y cobertura refiere a la correlación entre la estructura de los servicios de salud y los distintos grupos o patologías. En este sentido, el escaso desarrollo que algunas áreas —como la medicina ocupacional o la psiquiatría ambulatoria— han tenido en la red asistencial pública operaría como un factor de inequidad en términos de patologías o riesgos.

Finalmente, los análisis de equidad en los *resultados* de salud informan sobre las diferencias que resultan de la distribución de los indicadores de salud en los distintos grupos de usuarios. Al igual que en las dimensiones anteriores, estas comparaciones pueden realizarse con relativa independencia de las necesidades de los usuarios (equidad horizontal), como es el caso de las comparaciones por zonas geográficas (por ejemplo, Montevideo-Interior) o por subsectores de atención (por ejemplo, MSP-IAMC), o pueden incorporar de manera directa las necesidades específicas de los grupos (equidad vertical), como en las comparaciones por niveles de riesgo o por niveles de ingreso (por ejemplo, quintiles). El análisis de la distribución geográfica de indicadores como, por ejemplo, el de mortalidad infantil según departamento de residencia de la madre pone al descubierto importantes desbalances en cuanto a los resultados del modelo, así como las inequidades en las demás dimensiones del sistema.

A modo de síntesis, el cuadro 1 presenta una matriz analítica donde se resumen las posibles fuentes de inequidad —vertical y horizontal— desglosadas según las dimensiones de análisis del sistema.

Cuadro 1. Fuentes de inequidad según dimensiones del sistema		
<i>Dimensión del sistema</i>	<i>Horizontal</i>	<i>Vertical</i>
Gasto	Grupos o zonas con similar nivel socio-económico y perfil epidemiológico captan similares niveles del gasto en salud.	Grupos o zonas con mayores necesidades, mayor rezago epidemiológico o mayores grados de marginalidad reciben mayor gasto en salud.
Financiamiento	Grupos de usuarios en similar situación socioeconómica contribuyen igualmente al financiamiento del sistema.	Grupos de usuarios con distintas capacidades de aportar al financiamiento del sistema contribuyen proporcionalmente a sus ingresos.
Provisión y calidad	Grupos de usuarios con similares patologías o enfermedades reciben prestaciones de igual calidad en los distintos subsectores.	Las distintas patologías y grupos de riesgo están igualmente cubiertos con similares niveles de calidad.
Resultados e indicadores	Los indicadores de salud se distribuyen equitativamente en diferentes zonas geográficas o en los distintos subsectores.	Los indicadores de salud revierten las diferencias socioeconómicas o epidemiológicas de partida.

Fuente: Elaboración propia.

2.2. Transformaciones recientes en el sistema de salud

En las últimas décadas, sucesivas oleadas de acuerdos entre el Estado, el sistema mutual y trabajadores del sector formal, posibilitaron una ampliación en la cobertura de servicios de salud, permitiendo el acceso de crecientes grupos de asalariados a niveles de atención de calidad, dando lugar a un proceso que algunos analistas han caracterizado como *privatización por default* (Filgueira, 2003). Esta incorporación fue realizada con base en inequívocos criterios redistributivos, por cuanto los aportes para financiar el sistema mutual eran proporcionales a los ingresos del afiliado, independientemente de la cantidad y calidad de las prestaciones recibidas. No obstante, esta ampliación de la cobertura del sistema, al tiempo que constituyó un avance en términos de ciudadanía social y protección para nuevos sectores, también impuso fuertes presiones sobre un sistema que comenzaba a funcionar al borde de sus posibilidades.⁴ La integración no planificada de nuevos grupos de usuarios al sistema, sumada a los procesos de precarización laboral, caídas en la tasa de ocupación y deficiencias en la gestión administrativa de las instituciones, desembocó en un espiral signado por la pérdida de afiliados, el progresivo desfinanciamiento de las instituciones y un deterioro severo en la calidad de las prestaciones.

Como resultado de estas tendencias, la medicina colectiva experimentó un proceso de creciente segmentación y diferenciación que operó como mecanismo de selección natural en el que solo lograron sobrevivir las instituciones de mayor tamaño y con mayor disponibilidad de recursos. El número de instituciones de asistencia médica colectiva en Montevideo pasó de 54 en 1971 a 12 en el 2004. Las instituciones que sobrevivieron a este proceso pasaron a concentrar altos volúmenes de afiliación, superando en la mayoría de los casos los 200.000 afiliados, con significativos flujos de ingreso y egreso (Ramos, 2004). Este proceso de creciente *masificación* en la afiliación de las IAMC, iniciado a principios de los ochenta, comenzó a poner de manifiesto algunas debilidades del sistema, especialmente aquellas referidas a los problemas en la calidad de la atención.

Desfonde

Mientras que en la década de los noventa las IAMC cubrieron promedialmente a un millón y medio de uruguayos, este nivel se situó en 1,3 millones de afiliados durante el año 2004. Como se observa en el cuadro 2, la tendencia al crecimiento en la afiliación se interrumpió a partir de 1999, y entre 1999 y el 2004 se registró una caída de 290.000 afiliados al sistema mutual. Analizadas en su contexto, esta reducción en los niveles de afiliación es atribuible a los procesos de precarización y pérdida de empleos propios del ciclo económico, más que a factores de tipo estructural del sector. En efecto, una mirada de más largo plazo permite constatar —como señala Alejandro Ramos (2004)— que si se amplía la base de análisis al período 1982-2004 *“la evolución de la cobertura prácticamente no ha variado entre las puntas del período”*, mostrando un panorama más estable que el que configuran los datos más recientes. Este tipo de análisis, al tiempo que liga fuertemente la situación del sector a la coyuntura del mercado de trabajo, permitiría pronosticar un nuevo crecimiento en los volúmenes de afiliación en tanto se logren recuperar las condiciones de empleabilidad.

⁴ Un ejemplo lo constituye la ley 16.713 que establece que los jubilados (aportantes del Banco de Previsión Social) que perciben ingresos menores a 2,5 salarios mínimos nacionales (\$2.617,50 a enero de 2006) cuentan con la prestación de IAMC más beneficios en tickets y medicamentos. Esto incrementó entre 1995 y 2000 el porcentaje de afiliados a IAMC mayores de 65 años de manera significativa.

Cuadro 2. Evolución de afiliados a las IAMC por región, 1982-2004

Año	Montevideo	Interior	Total	Montevideo %	Interior %
1982	975.414	280.925	1.256.339	78	22
1985	903.176	376.520	1.279.696	71	29
1990	1.003.453	532.108	1.535.561	65	35
1995	972.431	533.918	1.506.349	65	35
1996	970.269	540.354	1.510.623	64	36
1997	985.610	548.927	1.534.537	64	36
1998	980.940	507.275	1.488.215	66	34
1999	985.578	515.173	1.500.751	66	34
2000	917.047	518.411	1.435.458	64	36
2001	922.611	541.214	1.463.825	63	37
2002	882.733	500.864	1.383.597	64	36
2003	836.447	473.143	1.309.590	64	36
2004	827.769	483.178	1.310.947	63	37

Fuente: Ramos (2004). Elaborado con datos del SINADI-MSP.

Otra de las tendencias a destacar con respecto a los cambios ocurridos en las IAMC refiere a la transformación en la *estructura etaria* de sus afiliados y su directa consecuencia en el aumento del gasto. Los afiliados de 65 años y más pasaron de ser el 12% en 1988 al 20% en el 2003. Este aumento parece estar relacionado con el beneficio de la cuota mutual que los pasivos adquirieron a partir de 1995, y ha incidido fuertemente en los niveles de gasto del sector derivados del perfil de necesidades y demandas de estos grupos etarios. En el pasado, el sistema solidario permitía, a través del aporte de los afiliados sanos (trabajadores activos más jóvenes), subsidiar a los afiliados enfermos manteniendo similares niveles de afiliación en los extremos de edades. En la actualidad, tal como se observa en el cuadro 3, los niños y adolescentes menores de 14 años pasaron de representar el 16% de afiliación en 1988 al 12% en el 2003, alterando el balance en la estructura de aportes y gastos del sistema global. Como contrapartida, la desafiliación de los grupos más jóvenes ha venido a profundizar las presiones y demandas sobre un sistema pauperizado de atención pública, que por esta vía aumenta la concentración de niveles de riesgo sin una correspondiente transferencia de recursos.

Cuadro 3. Cambios en la estructura etaria de las IAMC por región, 1988-2003

Años	1988			2003		
	Montevideo	Interior	País	Montevideo	Interior	País
0 a 9	10%	11%	10%	9%	7%	8%
10 a 14	7%	4%	6%	5%	3%	4%
15 a 44	43%	48%	45%	40%	43%	41%
45 a 64	25%	25%	25%	25%	28%	26%
65 y más	13%	9%	12%	21%	18%	20%
Sin dato	2%	2%	2%	0%	1%	1%
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Ramos (2004). Elaborado con datos del SINADI-MSP.

Profundizando en las consecuencias que la estructura de edades tiene sobre el gasto en salud, Ramos (2004) sostiene:

“El peso relativo del gasto de un afiliado mayor de 65 años es entre un 62% (grupo de edad 65-74 años) y 164% (grupo de edad mayor de 75 años) que el promedio de gasto per cápita. [...] En contrapartida, los grupos de edad de niños y jóvenes (6 a 18 años de edad) tienen un costo entre el 40%-50% menos que el promedio general. Esto tiene consecuencias graves en la evolución de los costos de las IAMC, en función del envejecimiento relativo y la pérdida de afiliados jóvenes. Entre 1988-91 y 2003, un ejercicio de simulación con la estructura de edad comparada del total de IAMC estableció un aumento del gasto de 12 puntos porcentuales tan solo por dicho cambio.”

Todas estas transformaciones son preocupantes si se considera que las IAMC constituían el eje solidario y redistributivo del sistema, resultado de una matriz moral, cívica y social construida tempranamente en el Uruguay. Para el conjunto del sistema, la pérdida de afiliados ha derivado en un aumento de las presiones y demandas sobre la red asistencial pública, que ahora debe hacer frente a la atención de sectores vulnerables afectados por la crisis sin aumentar sustancialmente su acceso a recursos. Este proceso —que algunos autores han llamado *desfonde por cobertura*— refleja la incapacidad del sistema para retener a los grupos en una franja de vulnerabilidad, aquellos que a la pérdida de un empleo estable debieron sumar la pérdida de una cobertura en salud de calidad. Del mismo modo, el *desfonde por uso* se constituyó en otra barrera en el acceso a los servicios del sector mutual, dada la imposibilidad de los afiliados de más bajos ingresos de asumir los costos que supone el pago de tickets, órdenes y otros mecanismos de copago. Estos mecanismos, más allá de las intenciones originales, terminaron por convertirse en impedimentos de uso, verdaderas barreras económicas de acceso, perpetuadas por la necesidad de reducir los déficits estructurales de las instituciones.

Paralelamente, la búsqueda de racionalidad en el uso de los recursos llevó a la implementación de un sistema de información para evitar la doble cobertura (MSP y IAMC), que impide que un usuario de DISSE (Dirección de Seguros Sociales por Enfermedad) pueda recibir atención en las instalaciones de Salud Pública con aranceles subsidiados.⁵ En los hechos, estos mecanismos de control sobre los usos y abusos de la red pública, combinados con las barreras económicas del sistema mutual, determinan la inaccesibilidad a una cobertura total de bajo costo para los afiliados de menores ingresos. En virtud de esta situación, varios usuarios han recurrido a la afiliación a emergencias móviles como sustituto de las IAMC, dado sus bajos costos de uso, si bien su canasta de servicios es mucho más reducida. En el año 2003, un 49,8% de los afiliados al sistema mutual también tenía cobertura con alguna empresa de emergencia móvil, según datos de la Encuesta Continua de Hogares. De manera similar, en el mismo año, un 8,5% de los usuarios de Salud Pública había recurrido a las empresas de emergencia móvil como forma de compensar los déficit de atención. En definitiva, mediante ambos mecanismos —desfonde por uso y desfonde por cobertura— el sistema profundiza sus inequidades, expulsando o limitando el acceso a niveles de atención de calidad a quienes más necesitan del servicio.

⁵ Sigue siendo posible la atención en las dependencias del Ministerio de Salud Pública pagando el arancel correspondiente, independientemente de la existencia de otros tipos de cobertura.

Descreme y desregulación

Si los mecanismos de *desfonde* operan sobre los tramos de menores ingresos, son los mecanismos de *descreme* los que contribuyen al aumento de la inequidad, al abrir puertas de salida del sistema para los tramos superiores de ingreso. Así como los afiliados de menores ingresos recurren al uso de servicios fuera del sistema como estrategia para minimizar sus gastos en salud, los afiliados de mayor poder adquisitivo buscan maximizar la calidad mediante seguros privados como forma de recuperar la calidad perdida del sistema mutual. Desde esta perspectiva, *descreme* y *desfonde* constituyen procesos simultáneos y convergentes que erosionan la equidad global del sistema introduciendo diferenciales en la calidad —por *arriba* y por *abajo*— y redistribuyendo en forma regresiva recursos y riesgos.

Los seguros privados o IAMPP (Instituciones de Asistencia Médica Privada Particular) ofrecen cobertura total o parcial y operan fuera de la regulación estatal en lo que refiere a la fijación de precios, contratos de trabajo, figuras jurídicas y estructuras organizativas. Este estatus diferencial les otorga una mayor flexibilidad para ajustarse a las cambiantes demandas del sector y ciertas ventajas operativas sobre las IAMC, con las que entran en competencia directa en la prestación de algunos servicios. Este déficit regulatorio en el sector de los seguros condiciona fuertemente las *estrategias empresariales* de las mutualistas, en particular en aquellos segmentos de mercado donde las IAMC compiten con los seguros privados (Lagomarsino et al., 1999).

No obstante, si bien la afiliación a seguros privados ha ido en aumento en los últimos años, se debe ser prudente a la hora de precisar su alcance y magnitud, ya que las cifras no permiten hablar del *descreme* como un fenómeno generalizado. Mientras que en 1991 la cobertura en servicios privados de salud alcanzaba a un 1,9% de la población, en el año 2003 esta cifra llegó al 3,6%, con una concentración de la mayoría de los casos en el quintil superior de ingresos. Pese a este aumento, varios autores han coincidido en señalar que posiblemente factores de tipo cultural, diferenciales de precios y persistencias de una matriz mesocrática y amortiguadora hayan operado para enlentecer o retrasar el pasaje hacia ofertas privadas. Asimismo, como señalan algunos analistas, es probable que “una fuerte tradición de prestaciones ‘totales’ o ‘completas’, que se remontan a las primeras regulaciones del sector en la década del cuarenta, también ha jugado a favor de las IAMC” (Ramos, 2004).

Más allá de la contratación de seguros privados como estrategia para maximizar calidad en la atención, quienes cuentan con un empleo formal continúan aportando a DISSE y por lo tanto siguen colaborando en la redistribución de recursos dentro de las IAMC. Esta situación se podría catalogar como de *descreme por uso*, ya que se trata de un grupo que no estaría utilizando —o utilizaría solo parcialmente— los servicios del sector pese a aportar los recursos para ello. Aunque a simple vista podría ser vista como ventajosa para las mutualistas, esta situación tiene consecuencias desfavorables en el largo plazo, por cuanto reduce la voz de un grupo de afiliados mutuales con singular capacidad para incidir en las decisiones institucionales y exigir mayor calidad en los servicios (Hirschman, 1977). En palabras de Hirschman, en este caso las mayores posibilidades de *salida* del sistema la tienen quienes poseen mayor voz en las decisiones y mayor influencia para generar cambios dentro de él. Al abandonar el uso de las IAMC o resolver sus necesidades fuera del sector, estos grupos también abandonan sus reclamos por una mejora de la calidad, reduciendo la capacidad de influencia de los grupos que permanecen en el sistema.

En términos del perfil de riesgos, el *descreme* muestra como resultado que, mientras las IAMC concentran una población con cada vez más riesgos epidemiológicos (jubilados y afiliados por DISSE que ni los seguros privados ni las IAMC por afiliación individual aceptarían por su historia médica), los seguros privados restringen su acceso y concentran a la población de mayores recursos y menores riesgos en términos relativos. En este sentido, el llamado *descreme por riesgo* termina por profundizar las inequidades al generar “*las condiciones para que se produzca una selección adversa de afiliados hacia el sistema IAMC [...] No solo por el ‘descreme del mercado’ por parte de los seguros privados, sino por la eventual exclusión de asegurados cuando estos adquieren patologías crónicas o alcancen edades avanzadas*” (Lagomarsino et al., 1999).

En síntesis, el problema planteado parece resultar de la falta de un adecuado marco regulatorio que equipare las condiciones en las que compiten las IAMC y los seguros privados. Este escenario caracterizado por un *déficit regulatorio* termina por segmentar el mercado sobre la base de riesgos, empujando hacia fuera del sistema a quienes requieren mayor asistencia y manteniendo dentro a quienes tienden a hacer poco uso de él. Las personas de menores riesgos buscan el respaldo de emergencias móviles o seguros privados que optimicen la relación entre cobertura y precio, mientras que las personas de mayores riesgos prefieren permanecer en las IAMC, donde la cobertura es más amplia. Como señala Alejandro Ramos, “*el circuito de mayores costos se genera así para las IAMC, que se ven obligadas a realizar políticas de selección de riesgo dentro de las limitaciones del marco regulatorio*”.

3. Factores estructurales de la inequidad en salud

3.1. La estructura del desbalance: las asimetrías público-privado

En cualquiera de sus dimensiones, el sistema de salud actual parece encontrar serias dificultades para contrarrestar las inequidades de origen, y amenaza con perder los niveles de cobertura y calidad ante las transformaciones recientes en la estructura socioeconómica. El modelo de atención original, basado en una expansión del sector mutual, reposaba en un conjunto de hipótesis que daban por supuesta la continuidad en la estructura de aportes al sistema (ingresos) y en la estructura de riesgos que debían enfrentarse (egresos). Más allá de las deficiencias propias en la gestión institucional de las IAMC, las hipótesis de continuidad estructural sobre las que reposaba su equilibrio parecen haber fallado, comprometiendo su viabilidad futura. Quizás por este motivo, y como forma de evitar el colapso de la red asistencial pública, los distintos gobiernos posdictadura han procurado socorrer financieramente al sector mutual, convencidos de que su supervivencia está directamente ligada al sostenimiento de la equidad.

No obstante, esta opción ha implicado una creciente asimetría en la asignación de recursos que ha terminado por profundizar aun más la brecha de equidad. El cuadro 4 ilustra la brecha en el gasto entre los subsectores públicos y privados para el año 2001, comparando los niveles de gasto promedio per cápita en cada uno de esos ámbitos. La existencia de una marcada asimetría en la distribución del gasto en salud (US\$ 117 frente a US\$ 624) no solo no acompaña los actuales niveles de cobertura que cada subsistema tiene en la población, sino que tampoco guarda relación con los aportes que ambos subsectores realizan al financiamiento del sector en su conjunto. La contribución del sec-

tor público —es decir, los recursos aportados por sus agentes de retención— constituía en el año 2003 el 46,4% del gasto en salud, pese a que los efectores públicos únicamente representaban el 20% del gasto total del sector (Tomasina et al., 2005).

Cuadro 4. Distribución del gasto según subsector de atención (Uruguay, 2001)

<i>Subsector</i>	<i>Gasto en US\$</i>	<i>Gasto promedio por usuario</i>
Subsector público ASSE	176 000 000*	117
Subsector privado IAMC	811 000 000	624
Total	1 100 000 000	325

Fuente: Tomasina et al., 2005.

* Otras instituciones públicas: US\$ 113 000 000.

Si bien no contamos con información detallada y actualizada al respecto, las diferencias entre los subsectores públicos y privados en términos de calidad y equipamiento constituyen otra de las principales fuentes de inequidad. Especialmente en Montevideo, las distancias entre los efectores públicos y privados en cuanto a la incorporación de tecnología y adecuación de infraestructura son bastante importantes, lo que refuerza entre la población la imagen consolidada de los servicios públicos como una *medicina para pobres*. Las brechas se tornan aun más evidentes en el segundo y tercer nivel de atención, donde los requerimientos tecnológicos de la medicina altamente especializada son difíciles de alcanzar con los recursos limitados del sector público. En el interior del país esta brecha es menos ostensible, ya que *“la descentralización de las actividades desarrolladas por los servicios públicos de salud, asociada a una política de convenios con las instituciones privadas, de utilización de las instalaciones del sector público sobre bases arancelarias predeterminadas, [permite] una mayor capacidad de gestión financiera a ser volcada en la mejora de los servicios”* (Veronelli et al., 1994).

Finalmente, es claro que los desbalances territoriales en términos de indicadores de la salud (como en el caso ya mencionado de las tasas de mortalidad infantil) emergen como resultado de la acumulación y el encadenamiento de todas las inequidades anteriores. Las tendencias de asignación de gastos en salud, lejos de revertir estas asimetrías, parecen reforzarlas sosteniendo un esquema global de financiamiento que no responde a las actuales necesidades sanitarias de los grupos con mayor rezago epidemiológico. La concentración de estos grupos en los centros asistenciales públicos hace imperiosa la necesidad de reequilibrar la asignación de recursos intentando corregir los desniveles entre la oferta del sector público y privado. Del mismo modo, la concentración de recursos en la medicina altamente especializada y los procedimientos curativos parecen desconocer la urgente necesidad de fortalecer los servicios de atención primaria de salud, especialmente en aquellas zonas de mayor vulnerabilidad sanitaria. En un país como Uruguay, en el que las nuevas estructuras de riesgo sanitario reclaman una mayor atención de las demandas de los niños y las familias jóvenes de los sectores más pobres, resulta incomprensible que la *vedette* del sistema público siga siendo el Fondo Nacional de Recursos. Más allá de las innegables bondades y fortalezas de esta institución, su persistente centralidad ante las transformaciones recientes refleja una alteración en las prioridades del conjunto del sistema. La concentración de atención (recursos simbólicos) así como de fondos (recursos materiales) en dicho espacio contribuye a *invisibilizar* las actuales demandas insatisfechas en el terreno de la atención primaria, la prevención y la salud materno-infantil, desplazándolas del lugar central que deberían ocupar.

3.2. Los rostros del desbalance: clase, género y generación

Los desbalances en la cobertura y la calidad de acceso a la salud emergen como resultados de una asimetría entre la asignación de recursos y la concentración de los riesgos para el conjunto del sistema. En otras palabras, el sistema no parece estar asignando sus recursos allí donde se presentan las mayores necesidades, con lo cual tiende a reforzar las inequidades de partida. Los riesgos en salud, al igual que las posibilidades de remediarlos, se configuran en torno a factores estructurales, entre los cuales las *posiciones de clase, género y generación* parecen determinantes. Más que la incidencia aislada de estos factores, una salud pobre y mal atendida aparece como el resultado de la combinación de distintas situaciones que tienden a potenciarse recíprocamente, configurando riesgos sociales difíciles de revertir.

Es importante recordar aquí que los significados asociados a las posiciones de género, clase y edad son socialmente construidos y por lo tanto sus contenidos varían a lo largo del tiempo y en cada sociedad. En los procesos de salud-enfermedad, las categorías biológicas o sociodemográficas como la edad, el sexo o el nivel socioeconómico sirven de base para una distribución desigual de riesgos y el aprovechamiento diferencial de las oportunidades de prevención y/o tratamiento. En términos de riesgos, estas variables operan como base de estratificación sobre las cuales se estructuran las inequidades, tales como las que se derivan de las distintas posiciones de género o las referidas a los roles asociados a las distintas etapas del ciclo vital. En términos de oportunidades, las categorías de edad y género también segmentan las posibilidades de acceso y aprovechamiento de los beneficios de las políticas sociales, así como el acceso a cuotas de poder en otras estructuras del bienestar, como las familias y las comunidades.

Clase

La literatura internacional sobre los determinantes sociales de la salud provee abundante información sobre las conexiones entre las condiciones materiales y culturales de vida y los resultados en salud. El estudio de los mecanismos que determinan la forma como las condiciones socioeconómicas afectan el bienestar en salud ha generado una multiplicidad de enfoques, según se ponga el énfasis en los aspectos materiales (Shaw et al., 1999), culturales (Townsend et al., 1992), institucionales (Lynch et al., 2000) o los vinculados al curso de vida (*life-course perspectives*) (Kuh y Ben-Shilmo, 1997). Por cualquiera de estos caminos, los estudios advierten sobre los inequívocos efectos que los contextos de empobrecimiento y pobreza crítica imponen sobre la salud de las personas, y en particular sobre los niños. Algunos autores han llegado aun más lejos al afirmar que la pobreza constituye la principal causa de enfermedad (González García y Tobar 2005), en clara referencia a las enfermedades asociadas a su endurecimiento, tales como desnutrición, parasitosis o infecciones de origen diverso, así como los riesgos que pueden derivarse de un embarazo a edades tempranas, el abandono del sistema educativo o la incorporación precaria al mercado de trabajo. Por otra parte, el vínculo entre pobreza y salud no debe reducirse únicamente a las condicionantes socioeconómicas de los procesos de salud y enfermedad, sino que también deben considerarse las posibilidades efectivas en el ejercicio de derechos, tales como la exigibilidad de atención médica de calidad o la defensa ante posibles abusos e injusticias (Sacchi, 1997).

Para el caso uruguayo, el desplazamiento y la concentración de los riesgos en salud no podrían explicarse sin tener en cuenta los dramáticos cambios ocurridos en el mercado de empleo. El deterioro de las protecciones laborales, en un contexto de flexibilización laboral y retraimiento del Estado en materia de regulación, condujeron a un aumento sostenido de la precarización de los empleos, que aumentó de un 16% en 1991 a un 37% en 2002 (cuadro 5). Esta tendencia refleja el impacto de un aumento de los empleos temporales, las subcontrataciones y tercerizaciones, lo que se acompañó de un incremento del empleo informal. Los datos para la década del noventa no solo revelan un acelerado incremento del desempleo de los trabajadores menos calificados, sino también una creciente brecha entre los salarios por nivel educativo alcanzado (PNUD-CEPAL, 2001).

Cuadro 5. Evolución del empleo con restricciones (Uruguay, 1991-2002)

	1991	1995	1999	2002
Subempleados	4,6	5,1	7,3	18,4
Precarios	15,9	15,2	28,8	37,2
Total	20,5	20,3	36,1	55,6

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH (INE).

Los efectos de la precarización y la informalización del mercado de empleo sobre la cobertura y la calidad en la atención médica son inequívocos. Menos del 60% de los ocupados cuentan con condiciones satisfactorias de empleo, que aseguren cobertura de salud mediante afiliación a DISSE y una cantidad mínima de horas trabajadas. Los procesos que hemos reseñado de *descrime* y *desfonde*, dificultan el acceso a servicios de igual calidad entre personas de distinto nivel socioeconómico y comprometen los efectos redistributivos del sistema reproduciendo las desigualdades de origen dentro de él. Ante estos procesos, el *rational choice* opera en ambos sentidos definiendo estrategias de salud individuales pautadas por los recursos disponibles de cada hogar. Como resultado, se observa una creciente segmentación en la calidad del acceso a los servicios de salud, tal como se evidencia al contrastar la evolución de los tipos de cobertura entre los quintiles de ingreso superior e inferior (cuadro 6).

Cuadro 6. Evolución de los derechos en servicios de salud por quintiles de ingreso en Uruguay urbano (en porcentajes para 1991, 1995 y 2000)

	1991		1995		2000	
	Quintil 1	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 5
No tiene	8,8	3,9	9,4	3,5	6,2	1,7
IAMC	21,8	86,2	18,3	81,3	15,3	81,5
MSP	57,1	5,1	58,7	4,4	68,2	3,8
Público no MSP	10,2	3,5	10,3	8,7	8,3	10,9
Otros privados	2,2	1,4	3,3	2,1	2,0	2,1

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH (INE).

La caída del empleo y la reducción de sus beneficios han promovido una tendencia estructural a la expulsión del sistema mutual, a la vez que ha superpoblado y saturado la atención del sector público. Esta tendencia se verifica con claridad para el quintil de menores ingresos, donde la cobertura del MSP aumentó en más de 10 puntos durante el decenio 1991-2000. De manera asimétrica, para el mismo período el quintil de mayores

ingresos muestra una caída en la afiliación tanto en las IAMC como en el MSP, y un aumento en la contratación de seguros privados.

Durante este período, la caída del salario real ha afectado la demanda de servicios de pago en el sector mutual, generando dificultades en su financiamiento y reduciendo su capacidad de atención preventiva. Como se ha señalado, esta tendencia plantea un serio cuestionamiento al financiamiento de un sistema solidario de salud gestado en condiciones de cuasipleno empleo, que garantizaba el acceso universal a una asistencia de calidad. En la actualidad, las asimetrías del mercado de empleo son reflejadas por el sistema de salud, configurando un escenario donde solo el dinero es capaz de asegurar el acceso a estos servicios de calidad. Al mismo tiempo, esta situación tiende a reforzarse; como señala Adam Wagstaff (2002), quienes carecen de dinero se ven atrapados en un círculo vicioso en el que *“la pobreza engendra mala salud y la mala salud mantiene la pobreza”*.

Al mismo tiempo, la segregación espacial de la pobreza plantea al sistema de salud desafíos adicionales, como los que se derivan de las barreras culturales de acceso a los servicios, una reducida oferta de estos en algunas áreas, y dificultades para ampliar las bases del capital social por factores de excesiva homogeneidad (similares a los que operan en el ámbito educativo). Algunos trabajos etnográficos recientes han puesto de manifiesto los condicionamientos culturales y económicos que impiden priorizar la salud en este contexto, ante las urgencias por obtener un ingreso diario y las necesidades cotidianas de subsistencia. Desde esta perspectiva, dejar de asistir a un centro asistencial no necesariamente es signo de ignorancia o falta de información, sino el resultado de una combinación de factores tales como el *“vivir las molestias de salud como algo secundario”, “relativizar los síntomas en función de otras prioridades”, “tener una mayor resistencia al dolor” o simplemente “desconocer cómo interpretar los síntomas”* (Sacchi, 1997).

Estos resultados son convergentes con recientes investigaciones patrocinadas por la Organización Panamericana de la Salud (Casas-Zamora y Gwatkin, 2002; Dachs et al., 2002; Gómez Gómez, 2002) que han señalado diferencias significativas en la forma en que pacientes de diferentes estratos socioeconómicos tienden a autoevaluar su estado de salud. Los trabajos de Dachs, por ejemplo, encuentran *“que los ricos a menudo se sienten tan enfermos como los pobres, planteando dudas sobre la evidencia que apunta a una morbilidad y mortalidad mucho mayores entre los pobres, como han demostrado los exámenes de los registros de defunción y la determinación objetiva del estado de salud mediante examen físico y de laboratorio”*. Según el autor, esta observación es indicativa de que ricos y pobres tienen expectativas diferentes y *“que lo que una persona con más recursos económicos percibe como una serie de síntomas debilitantes, para un pobre es un estado normal sin importancia y parte ordinaria de su experiencia cotidiana”*. Trabajos como los de Dachs plantean que una diferente valoración de los estados de salud y enfermedad lleva a los sectores de ingresos medios altos y altos *“a exigir y recibir una elevada proporción de los servicios en salud que, si se adjudicaran según criterios epidemiológicos establecidos externamente, deberían destinarse principalmente a los desfavorecidos. Si los ricos no fuesen desmesuradamente sensibles a su estado de salud y los pobres supieran cuán enfermos están en realidad, sería más fácil lograr la equidad en materia de salud”* (Casas-Zamora y Gwatkin, 2002).

Género

Los cambios producidos en el ámbito laboral en los últimos tiempos han afectado de forma diferencial a los hombres y a las mujeres, y con ello también se han alterado las posibilidades de acceso a servicios de salud de calidad de ambos grupos. Las categorías

de ingresos no operan aisladamente, sino que se estructuran en torno a otras variables de segmentación, tales como edad y género, que ofician de *vehículos de la desigualdad*. En este sentido, la desagregación de los tipos de cobertura en salud por género y quintiles de ingresos permite poner de manifiesto la incidencia que las categorías de género han tenido sobre los procesos de pérdida de calidad en la atención, al combinarse con categorías de nivel socioeconómico.

Como lo muestra el cuadro 7, en los quintiles de menores ingresos (1 y 2) las tendencias a la desafiliación mutua y el pasaje a la atención en MSP se verifican en ambos sexos durante el período 1991-1999. No obstante, al culminar la década son las mujeres quienes en mayor proporción reciben cobertura en la red asistencial pública, en comparación con los hombres del mismo tramo de ingresos (57,1% frente a 46,8%). La pérdida de afiliación mutua de las mujeres también se observa para los quintiles de mayores ingresos (3, 4 y 5), si bien la caída de estos niveles fue mucho más leve que en los grupos de mujeres más pobres y en algunos casos inferior a la de los hombres en su categoría.

Cuadro 7. Cobertura en MSP y IAMC según sexo, (Uruguay urbano, 1991-1999)				
	<i>Quintiles 1 y 2</i>	<i>1991</i>	<i>1995</i>	<i>1999</i>
MSP	Hombres	38,2	40,2	46,8
	Mujeres	50,2	51,4	57,1
Mutualista	Hombres	37,7	34,0	31,6
	Mujeres	36,4	34,5	30,5
	<i>Quintil 3</i>	<i>1991</i>	<i>1995</i>	<i>1999</i>
MSP	Hombres	8,3	8,7	9,8
	Mujeres	11,2	12,2	13,0
Mutualista	Hombres	31,4	29,3	27,8
	Mujeres	35,0	33,7	31,6
	<i>Quintil 4 y 5</i>	<i>1991</i>	<i>1995</i>	<i>1999</i>
MSP	Hombres	5,9	6,2	6,3
	Mujeres	9,6	9,1	9,6
Mutualista	Hombres	76,2	69,0	68,8
	Mujeres	89,2	89,0	86,2

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH, INE.

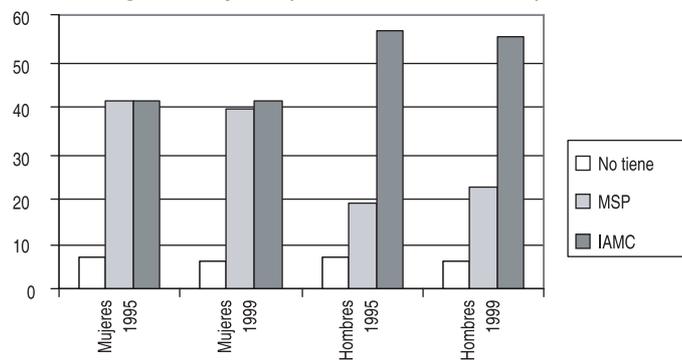
* El cuadro sólo incluye atención a la salud en las categorías IAMC y MSP.

Durante la década pasada, las mujeres de los quintiles de ingresos superiores tendieron a conservar la afiliación mutua como forma de mantener calidad en el acceso, aun en el caso de haber perdido los derechos de afiliación a DISSE. Como puede observarse en el cuadro 7, las mujeres de los quintiles 4 y 5 lograron mantener un nivel de atención en IAMC superior al de los hombres para las tres mediciones propuestas, 1991, 1995 y 1999. La necesidad de seguir teniendo asistencia mutua se ve especialmente reforzada en los grupos de mujeres en edad reproductiva, para los cuales la frecuencia de uso de los servicios hace aún más ostensibles las brechas de calidad en la atención.

El análisis de los derechos de atención a la salud de jefes de hogar con menores a cargo también muestra tendencias segmentadas por categorías de género. Los hombres jefes de hogar tienen mayores niveles de atención en IAMC que las mujeres

en esta condición, al tiempo que las mujeres muestran niveles significativamente mayores de atención en MSP. Dado que la identificación del jefe de hogar se determina por el ingreso, estas diferencias por género parecen estar asociadas a una menor capacidad de compra de servicios de salud en los hogares con jefatura femenina. De manera contraria, aquellos hogares donde es el hombre quien recibe los mayores ingresos registran niveles significativamente más altos de acceso a coberturas de calidad (gráfico 1).

Gráfico 1. Derecho de atención a la salud de jefes de hogar con menores a cargo según sexo y año (zona urbana, 1995-1999)



Fuente: Elaboración propia basada en la ECH, INE.

Como se observa en el gráfico 1, las magnitudes de las diferencias por género en tipo de cobertura para los jefes de hogar son realmente importantes. Una de las hipótesis de este uso diferencial del sistema mutual deriva de una mayor precariedad e informalidad en el trabajo femenino. Como lo señalan varios estudios de la OPS con relación a América Latina, el alto nivel de participación femenina en actividades no cubiertas por la seguridad social, junto con las discontinuidades laborales que estas tienen en su trayectoria debido al embarazo y la crianza de los hijos, dificultan la generación de derechos continuos en la atención de la salud vinculados al empleo (Gómez Gómez, 2002). Adicionalmente, en hogares monoparentales con jefatura femenina, la insuficiencia de ingresos frente a los gastos del hogar opera en muchos casos como factor determinante para eliminar o ajustar a la baja los costos de atención en salud.

La forma en que las transformaciones en la estructura de bienestar en salud han alterado las condiciones de acceso a servicios de calidad de hombres y mujeres parece no corresponderse con el agravamiento de las condiciones de vida para los segmentos de menores ingresos de ambos grupos. No obstante, como se ha documentado, las mujeres experimentaron mayor *precarización* en sus niveles de atención, desconociendo la distribución desigual de riesgos que se ha consolidado como resultado de estos mismos procesos. Los recientes procesos de empobrecimiento han aumentado sustancialmente los riesgos y las necesidades de atención de un grupo de mujeres, sin que los cambios estructurales del sistema hayan podido articular las respuestas requeridas. Más bien al contrario, los cambios registrados en los niveles y tipo de cobertura de las mujeres en condiciones de mayor vulnerabilidad han limitado seriamente sus capacidades de cuida-

do y mantenimiento de la salud. En otras palabras, el análisis de las categorías de género muestra que los cambios en las estructuras de riesgo y bienestar en salud han operado con fuertes asimetrías, bajando los niveles de protección allí donde se han concentrado los mayores niveles de rezago epidemiológico.

El comportamiento diferencial en las tasas de fecundidad entre ricos y pobres ofrece un claro ejemplo de la forma en que las categorías de género, ingresos y edad se combinan para dar lugar a una nueva estructura de riesgos, con consecuencias directas para la organización de los servicios de salud. Según el censo de 1996, las mujeres con tres necesidades básicas insatisfechas o más concebían el doble de hijos que las mujeres con las necesidades básicas cubiertas y —adicionalmente— se reproducían a edades más tempranas (19 años en promedio, contra 29 años en sectores medios y altos). Según datos del 2004 representativos para las cien zonas más carenciadas del país, la mitad de las madres de 24 a 38 años concibieron su primer hijo entre los 13 y los 19 años. Las consecuencias de este adelanto en la conducta reproductiva son innegables en términos de integración social, por cuanto aparecen fuertemente asociadas a un abandono del sistema educativo o a la postergación de la inserción laboral. Adicionalmente, esta situación también plantea consecuencias para las generaciones venideras en tanto asegura las condiciones para la reproducción intergeneracional de la pobreza, configurando un círculo vicioso tanto en el ámbito social como familiar. La asunción de roles maternos a temprana edad implica una mayor vulnerabilidad de las mujeres y sus hijos, al tiempo que sostiene la transmisión intergeneracional de la vulnerabilidad y la precariedad, evidenciada por el alto número de madres que provienen a su vez de hogares donde la reproducción temprana ha sido práctica frecuente (Jelín, 1994).

Queda claro, pues, que la maternidad temprana no constituye el único factor que debilita las posibilidades de integración futura de las adolescentes, ya que por lo general esta aparece asociada a una configuración de riesgos que incluye el adelantamiento de otros roles adultos. Mas allá de los debates en la literatura sobre los riesgos *biológicos* asociados a la maternidad adolescente (claramente demostrados para las menores de 15 años, aunque sujetos a debate para las edades subsiguientes), es inequívoca la concatenación de riesgos e impactos derivados de esta situación. Como ha señalado Carlos Filgueira (1998), es posible hablar de la existencia de dos itinerarios de emancipación juvenil que segmentan las rutas de acceso a la integración según el estrato socioeconómico de origen. Por un lado, encontramos el camino de la emancipación *deseable* —propia de sectores medios y altos—, pauta por la secuencia: 1) completitud de estudios, 2) inserción laboral, 3) unión, 4) procreación; este itinerario tiende a postergar tanto como sea posible la asunción de roles adultos. Por otro lado, tenemos la ruta emancipatoria de los jóvenes de bajo nivel socioeconómico, caracterizada por una temprana asunción de estos roles, que se expresa en una secuencia menos favorable para las futuras posibilidades de integración: 1) procreación temprana, 2) abandono anticipado de estudios, 3) inserción laboral precaria (cuando la hay).

Como veremos más adelante, corregir estos desbalances de género en materia sanitaria supone avanzar hacia reformas de la salud que incorporen las necesidades específicas de mujeres y hombres en la organización de los servicios, asignando los recursos para un logro efectivo de los objetivos planteados y permitiendo el acceso a servicios de calidad independientemente de las capacidades de pago (Gómez Gómez, 2002). Este último punto debe merecer especial consideración, ya que las inequidades de género dentro del hogar llevan muchas veces a que las mujeres carezcan de recursos propios, o la posibilidad de disponerlos autónomamente queda sujeta a la decisión de su pareja.

Generación

Los procesos de infantilización de la pobreza y precarización laboral vividos en nuestro país en los últimos años han introducido una fuerte dimensión generacional a la distribución de los riesgos y a las posibilidades efectivas para paliar sus efectos. La desigual distribución de los recursos a la que ha asistido nuestro país desde 1985, vinculada a una concentración de la pobreza en los menores de 0 a 5 años, parece abonar la tesis de una reconfiguración generacional de las necesidades de asistencia y bienestar. Según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística para el año 2003, el 56,5% de los menores de 6 años han nacido por debajo de la línea de pobreza y un 16,4% por debajo de la línea de indigencia. Mientras los niños tienen casi las mismas chances de nacer pobres que no pobres, tan solo 10 de cada 100 adultos mayores de 65 años eran pobres en el 2003. Desde una perspectiva territorial, en el Centro Comunal 17 (que incluye las zonas del Casco del Cerro, Casabó, Pajas Blancas, Santa Catalina, Cerro Norte, La Boyada, Cerro Oeste y zona rural) el 91,08% de los niños de entre 0 y 4 años viven en hogares pobres, mientras que el 39,63% de los mayores de 60 años viven en las mismas condiciones (Intendencia Municipal de Montevideo, 2004).

En la salud, como en otros ámbitos, también son los niños y jóvenes los que parecen pagar los mayores costos del endurecimiento de la pobreza y la descapitalización física y social (Kaztman y Filgueira, 2001). De acuerdo con un estudio de UNICEF (2004), en el 2003 un 10% de los bebés padecía problemas de desnutrición crónica y esta cifra alcanzaba al 16,7% entre los niños de uno y dos años. Pese a que la infantilización de la pobreza es un fenómeno conocido desde mediados de la década del ochenta, las políticas públicas en materia de salud han mostrado un persistente desbalance favorable a los adultos mayores. En el año 2000, mientras el 21% de los adultos mayores del primer quintil de ingresos contaba con IAMC por afiliación individual, el 7,6% de los niños menores de 6 años se encontraba en la misma situación. Asimismo, el 75% de estos niños se atendía en dependencias del MSP, al tiempo que un 58% de los adultos mayores recurría a estos mismos servicios. En los quintiles subsiguientes las diferencias entre ambas categorías de edad comienzan a reducirse, evidenciando el efecto combinado que surge de la interacción entre categorías de ingreso y generación.

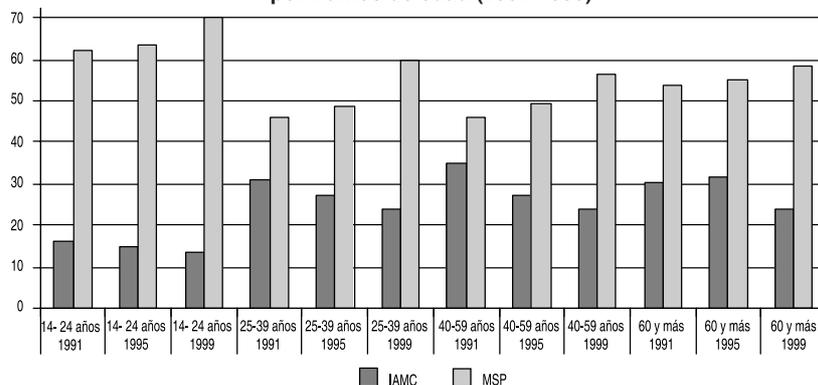
Al analizar los datos de la población económicamente activa respecto a los adultos mayores, se observa una inequidad aun mayor. Independientemente de sus niveles de ingreso, los jóvenes de entre 14 y 24 años cuentan con una escasa atención en IAMC respecto al resto de los tramos de edad, y en las sucesivas mediciones esta cobertura es cada vez menor. Un tercio de estos jóvenes se atiende en MSP, respecto a un 20% que comparte esta condición entre los mayores de 60 años. Al analizar los datos por quintiles de ingreso, se observa una clara caída de la afiliación mutua en la totalidad de los tramos de edad, lo que refleja el proceso de *desfonde* al que ya hemos hecho referencia.⁶

Si se compara la evolución de la afiliación mutua entre los distintos tramos de edad en el primer quintil de ingresos se observa el particular impacto que la caída del empleo formal ha tenido en la cobertura de las personas de entre 25 y 59 años. Por el contrario, entre los mayores de 60 años la caída en los niveles de afiliación mutua ha estado amortiguada por la concesión de dicho beneficio mediante la vía legal, en 1995, para los jubilados de menores ingresos.⁷ (Gráfico 2)

⁶ No obstante, la comparación con el año 1999 presenta una dificultad: la incorporación de asentamientos al marco muestral de la ECH en 1998, cuyas repercusiones en la información en salud no se han evaluado aún. La sospecha es que aumentó el número de personas con MSP respecto a los afiliados y por tanto el *desfonde* podría ser algo menor del que reflejan los datos.

⁷ Mediante la citada ley 16.713.

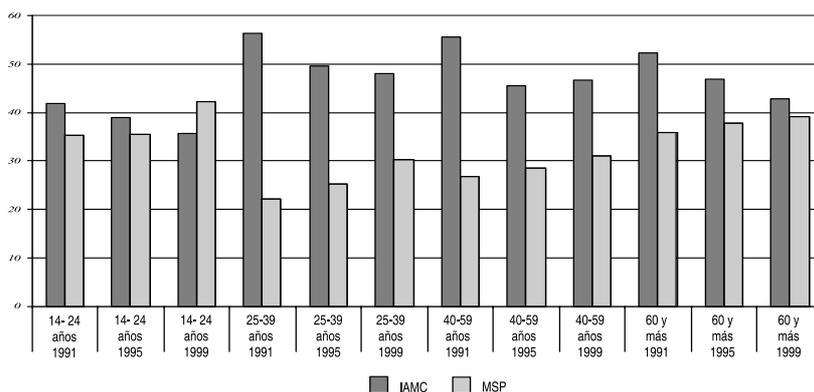
Gráfico 2. Derecho de atención de salud en el quintil 1 de ingresos, por tramos de edad (1991-1999)



Fuente: Elaboración propia basada en la ECH, INE.

Los datos para el segundo quintil de ingresos vuelven a poner de manifiesto una fuerte caída en los niveles de afiliación mutua a lo largo del período estudiado, pese a que mejora sensiblemente —con relación al primer quintil— la calidad de la cobertura en todas las edades, especialmente en los tramos de menor edad. No obstante siguen siendo los más jóvenes quienes tienen los menores niveles de atención en mutualistas y la mayor asistencia en MSP a lo largo de todo el período. A su vez, las personas de entre 25 y 59 años son quienes cuentan en mayor medida con cobertura en IAMC, asociada en buena medida a mejores ingresos y mayores niveles de formalidad en sus empleos respecto a los más jóvenes. A diferencia del quintil anterior, en el caso de los adultos mayores la distancia porcentual entre quienes se atienden en el MSP y quienes cuentan con afiliación mutua tiende a reducirse a lo largo del período, como resultado de un sensible aumento de la primera y una disminución de la segunda. (Gráfico 3)

Gráfico 3. Derecho de atención a la salud en el quintil 2 de ingresos, por tramos de edad (1991-1999)

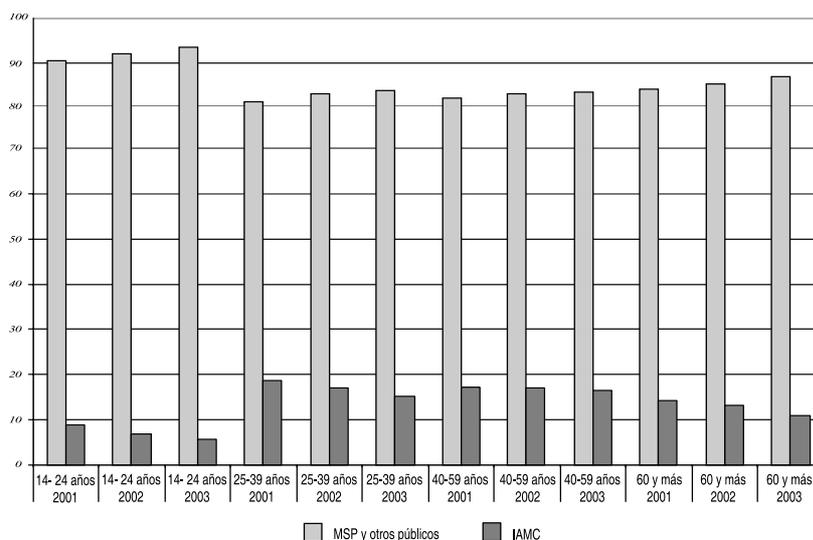


Fuente: Elaboración propia basada en la ECH, INE.

Los datos de cobertura para los demás quintiles de ingreso muestran un amplio predominio de las instituciones de asistencia médica colectiva, independientemente de las edades. Al comparar los distintos tramos de edad, se observa que a medida que aumenta el nivel de ingresos las brechas en la calidad de cobertura tienden a desaparecer, ya que una mayor capacidad de compra de servicios en salud en los hogares permite absorber las diferencias atribuibles a las categorías de edad. De hecho, para los quintiles superiores, en casi todas las edades la cobertura en el MSP tiende a registrar valores inferiores o cercanos al 10%, con excepción de los adultos mayores.

Dificultades metodológicas con la forma de medición de la cobertura en salud en la Encuesta Continua de Hogares⁸ impiden comparar los datos disponibles para el período 2001-2003 con la información presentada anteriormente para las mediciones de 1991, 1995 y 1999. No obstante, los datos para el quintil inferior de ingresos no solo confirman la inequidad en la calidad de la atención entre los más jóvenes y el resto de las categorías de edad, sino que sugieren su progresivo deterioro entre el 2001 y el 2003. (Gráfico 4).

Gráfico 4. Atención de la salud en el primer quintil de ingresos para todas las edades (Uruguay urbano, 2001-2003)



Fuente: Elaboración propia basada en la ECH, INE.

En síntesis, estos datos ponen de manifiesto una clara inequidad generacional que con el paso de los años ha ido en aumento, aun teniendo en cuenta las precauciones

⁸ A partir del año 2001 se introdujeron cambios en la pregunta que realiza la Encuesta Continua de Hogares sobre el tipo de cobertura en salud, lo que impide ampliar las bases de comparabilidad después de dicho año.

metodológicas planteadas. El desbalance en la atención y el cuidado de la salud de las distintas edades emerge como otra de las fuentes de inequidad del sistema, quizás una de las más complejas de resolver dada la dificultad para equilibrar las demandas de los distintos grupos. En esencia, las demandas y necesidades que las distintas edades proyectan sobre el sistema reflejan los impactos de la configuración de nuevos perfiles epidemiológicos como resultado de las transformaciones sociales y demográficas en curso. Por un lado, el sistema necesita atender las enfermedades y los riesgos sanitarios propios de la pobreza y el subdesarrollo, los cuales, como ya hemos visto, tienden a concentrarse en los sectores más jóvenes de la sociedad. Por otro lado, nuestra sociedad no escapa a los acelerados procesos de envejecimiento que caracterizan a la región, sumando nuevos perfiles de enfermedades de carácter crónico y elevados costos de tratamiento, que significan nuevas demandas sobre el sistema. Adicionalmente, Uruguay también debe atender las enfermedades y patologías propias de países industrializados, que ya han completado su segunda transición epidemiológica, tales como las enfermedades cardiovasculares, la diabetes, los accidentes y las derivadas de la violencia.

Si el sistema hoy encuentra dificultades para armonizar las demandas de los distintos grupos, en el futuro esto será aún más difícil y complejo. La tendencia al envejecimiento se ve reflejada en los altos niveles de esperanza de vida (71 años para los hombres y 79 para las mujeres) y en proyecciones como las realizadas por el INE para el año 2025, en que se estima que los mayores de 65 años alcanzarán el 16% de la población (en comparación con un 20% de menores de 14 años). Otros indicadores tales como el *índice demográfico* (cantidad de personas de 65 años y más / cantidad de menores de 5 años) también han registrado un aumento significativo; el *índice demográfico* pasó de 1 a 1 en 1950 a una relación de 2 a 1 en el 2000, como resultado de la caída de la natalidad y la mortalidad a lo largo del período.

En la actualidad parece claro que buena parte de los cambios epidemiológicos derivan en tensiones contradictorias que el sistema no está siendo capaz de resolver adecuadamente, en las cuales, como en todas las áreas de la política pública, hay perdedores y ganadores. La dinámica de una sociedad que tiende a envejecer rápidamente, pero que al mismo tiempo sostiene su reproducción biológica en los sectores más empobrecidos, genera una estructura de demandas sanitarias sobre la red asistencial de alta complejidad y difícil resolución, al tiempo que interpela sobre cuáles son los valores centrales del sistema. Por la vía de los hechos, los desbalances entre el sector público y el privado, los fuertes mecanismos de subsidio a las IAMC, la insuficiente asignación de recursos a la red asistencial pública, la priorización asignada a la medicina altamente especializada y los déficit en salud materno-infantil configuran un escenario que tiende a relegar la atención de las familias más golpeadas por la crisis. Algunos analistas han definido esta segmentación de necesidades por edad como *coetaneidad*, en la que las demandas propias de la segunda transición demográfica y de una medicina altamente especializada compiten con las de una primera transición todavía inconclusa para los sectores más empobrecidos de la sociedad. Para agravar aún más las tensiones, acompañando estas transiciones parciales se verifica la aparición y reaparición de enfermedades como la hepatitis C, la tuberculosis y el hantavirus, junto con el avance de otras como el VIH-sida o el dengue, cuya distribución tampoco resulta para nada azarosa.

3.2. El territorio como configuración espacial del riesgo en salud

El territorio opera como el espacio en el que los factores de riesgo mencionados se articulan y se potencian, amplificando y concatenando sus impactos. El eslabonamiento de comportamientos de riesgo y su concentración espacial terminan por configurar lo que César Victora y otros (1992) han denominado *epidemiología de la desigualdad*, en la que los perfiles de salud y enfermedad también comienzan a fragmentarse y reproducirse. Las asimetrías territoriales o regionales muchas veces quedan encubiertas bajo la evolución favorable de las cifras promediales estimadas para el conjunto de la población. Tal es el caso en nuestro país de la tasa de mortalidad infantil, que si bien logró mantenerse en el 14,1 por mil durante el período 2001-2004, en algunos departamentos alcanzó niveles cercanos a las 52 muertes por cada mil nacidos vivos (Bonilla, 2004).

Esta inequidad territorial en el aspecto sanitario se ve consolidada como resultado de una fuerte concentración de la indigencia en algunas zonas del país, asociada a severas limitaciones en las capacidades de atención y contención de las redes de asistencia pública. El perfil epidemiológico en estas zonas —caracterizadas por incapacidades estructurales para generar ingresos estables y suficientes— aparece marcado por el progresivo deterioro en las posibilidades de desarrollo físico y cognitivo en los tramos de menor edad, y la escasa capacidad de revertir esta tendencia por parte de los agentes públicos (educación y salud) y comunitarios (redes, ONG) que operan en el territorio.

Estos procesos de segregación espacial tienden a fomentar las diferencias de salud entre los grupos que están *dentro y fuera* del territorio segregado, creando barreras materiales o *simbólicas* que impiden el acceso a servicios de calidad. Como lo sugiere un estudio reciente de la OPS, los mecanismos de segregación territorial actúan en el campo de la salud *“dificultando el acceso de los más necesitados a los servicios, permitiendo que los servicios sean de mala calidad e impidiendo que les llegue información adecuada para la toma de decisiones”* (Torres, 2001).

En el caso de Montevideo, por ejemplo, la concentración de la pobreza en la periferia no se ha visto acompañada de una adecuada descentralización de los servicios, especialmente en los niveles de atención hospitalaria (secundaria y terciaria). El análisis por centros comunales zonales (CCZ) basado en datos oficiales del INE da como resultado, para el año 1999, que en los barrios más pobres (Carrasco Norte, Maroñas, Cerro, entre otros) se concentra el 54% de los usuarios del sistema de salud pública, mientras en los barrios de la costa se concentra el 75% de los usuarios de los servicios privados (Lagomarsino et al., 1999).

Por otra parte, la desmotivación y el desgaste de los equipos de salud que trabajan en las zonas de mayor segregación muchas veces lleva a operar sobre la base de estereotipos y la *desvalorización* de los usuarios, agregando nuevos obstáculos para el uso de los servicios. En este contexto, las asimetrías de poder entre los equipos de salud y los usuarios suelen acentuar los sentimientos de incompreensión y de impotencia, alimentando la pasividad y las posturas fatalistas ante los procesos de enfermedad.

En función de lo antedicho, reducir las brechas entre grupos en el ámbito de la salud contribuye no solo a mejorar concretamente las condiciones de salud y de vida, sino también a avanzar hacia una concepción de ciudadanía basada en el ejercicio de derechos básicos que refuerzan los sentimientos de integración y pertenencia. Al igual que como sucede en ámbitos educativos, una salud segmentada también debilita los espacios de sociabilidad entre clases que —como bien señala Ruben Kaztman (2001)— son

los que “posibilitarían intercambios informales y una suerte de agenda común”, y conspira de este modo contra la formación de un proyecto más inclusivo de ciudadanía.

4. A modo de síntesis: la urgencia de un nuevo contrato social en salud

En sintonía con el enfoque de los demás artículos de esta edición de *Prisma*, este trabajo ha intentado analizar las transformaciones recientes en la estructura del bienestar y su adecuación a los cambios observados en las estructuras de riesgo, en un área particularmente sensible de la política pública como la salud. El análisis de estos procesos parece corroborar la hipótesis planteada en los trabajos recientes del sociólogo danés Gøsta Esping-Andersen acerca de la transformación dramática que está ocurriendo en la distribución de riesgos y necesidades sociales en Europa y otras partes del planeta (Esping-Andersen, 1999, 2002, 2003). Según el autor, en la época dorada del Estado de bienestar, las poblaciones de mayor riesgo estaban constituidas por los grupos de edades más avanzadas, a quienes el sistema de algún modo debía proteger una vez reducida su capacidad de integrarse productivamente al mercado. En la actualidad, como resultado de los cambios en las estructuras sociodemográficas y las disrupciones en los mercados de empleo, la incidencia del riesgo social se está desplazando hacia edades más tempranas, concentrándose fundamentalmente en familias jóvenes y niños pequeños. Según el autor, es en estos tramos etarios donde la tasa de pobreza aumenta en mayor grado, la inseguridad laboral irrumpe con mayor fuerza y los niveles de ingreso se deterioran más rápidamente. Esta situación genera una nueva concentración del riesgo social en sectores que tradicionalmente se sentían seguros, y por lo tanto estaban desplazados de la preocupación central de las estructuras de bienestar. No obstante, estos desplazamientos, a la vez que reclaman una mayor comprensión de observadores y analistas, exigen nuevas respuestas del Estado, el cual necesita adecuar sus estructuras a la nueva realidad. En palabras de Esping-Andersen, “tenemos un Estado de bienestar que fue construido para tratar una estructura de riesgo de la generación de nuestros padres o abuelos y ahora tenemos una nueva estructura de riesgos y el Estado de bienestar parece estar haciendo muy poco para tratar estas nuevas necesidades” (Esping-Andersen, 2003).⁹

La aplicación de este marco conceptual al campo de la salud nos ha llevado a reflexionar fundamentalmente en torno a tres niveles: a) una valoración del impacto que el proceso reciente de pauperización y otras tendencias de más largo plazo han generado sobre las necesidades en salud de la población; b) un análisis de las tendencias en la estructura de financiamiento, gasto y gestión del sistema, especialmente en su componente redistributivo, y c) la identificación de los principales desajustes observados entre los dos niveles anteriores y algunas alternativas posibles para su superación. En el primer nivel, hemos evidenciado los cambios en el perfil epidemiológico y las demandas sanitarias de la población derivadas de los recientes procesos de empobrecimiento de amplios sectores de la sociedad uruguaya, así como aquellos vinculados a tendencias de más larga duración, tales como el envejecimiento o el aumento de las enfermedades crónicas. En

⁹ Para un análisis de las características específicas que adopta este proceso en nuestro país, véase el trabajo de Filgueira, Lijtenstein, Rafaniello, Rodríguez y Alegre en este número.

este sentido resulta necesario examinar las implicaciones sanitarias y epidemiológicas concretas que se derivan, por ejemplo, del debilitamiento de los vínculos con el mercado de trabajo —de los que precarización e informalidad son solo dos de sus caras más visibles—, así como las asociadas al aumento de trayectorias de emancipación que comprometen una futura integración social. En cualquiera de estos casos, es imperioso conocer las nuevas demandas y exigencias que estas tendencias plantean al sistema de salud, así como los desajustes que es necesario corregir para adecuar los actuales esquemas de atención, gestión y financiamiento a la nueva situación del sector.

En un segundo nivel, este análisis requiere reconocer las tendencias recientes —planificadas o inerciales— que han orientado los ajustes de los distintos subsistemas de salud en nuestro país y la forma en que estos cambios han respondido, reforzado o ignorado las estructuras de riesgo emergentes. En este sentido, la tesis de Esping-Andersen propone examinar los niveles y calidad de la inversión en los subsistemas público y privado de salud, la distribución de recursos en los distintos niveles de atención y la distribución de los tipos de cobertura para los distintos grupos etarios. Si bien la realidad indica que el país ha logrado evitar una excesiva *mercantilización* de la salud en comparación con otros países de la región, no menos cierto es que los procesos de deterioro en la calidad de las prestaciones, la saturación de la red asistencial pública, el desfinanciamiento de la medicina colectiva y la creciente búsqueda de alternativas privadas plantean un escenario de fuerte pérdida de equidad y bienestar para amplios sectores de la población. En tercer lugar, el trabajo ha identificado los principales desajustes que resultan del desacople entre los grupos identificados como de mayor riesgo, sus prioridades sanitarias y los actuales niveles de respuesta, resolutivez y accesibilidad que ofrece el sistema.

Sin pretensión de exhaustividad y simplemente a modo indicativo, el trabajo ha insinuado algunas pistas y sugerencias para la acción, en momentos en que la actual administración se encuentra discutiendo una profunda reforma del sector basada en criterios de equidad y eficiencia. En continuidad con la tesis de Esping-Andersen, estas orientaciones para la acción podrían sintetizarse en torno a tres grandes ejes: a) invertir en las primeras etapas de la infancia, b) invertir en la salud de las mujeres, y c) generar un nuevo contrato generacional en salud. La inversión en los niños no significa desatender a nuestros adultos mayores; antes bien, significa reconocer los desbalances actuales en el bienestar y buscar nuevos equilibrios que se ajusten a las nuevas realidades. Los desbalances en salud en la infancia temprana se pagan en el corto plazo con déficits cognitivos y psicomotores, mientras que en el largo plazo tienden a perpetuar la transmisión generacional de la pobreza. Adicionalmente, los rezagos cognitivos contribuyen al endurecimiento de los mecanismos que perpetúan la pobreza, haciendo más difícil revertir la situación cuanto más se tarde en intervenir. En un país con fuerte tendencia al envejecimiento, invertir en los niños supone apostar fuertemente a un modelo preventivo que nos permita contener el gasto en patologías evitables (tales como las enfermedades cardiovasculares o las derivadas del tabaquismo) para disponer de mayores recursos en áreas como la salud materno-infantil o en programas de salud sexual y reproductiva.

Con relación a los desafíos que plantea la inequidad de género, invertir en las mujeres supone promover una reforma de la salud que incorpore una visión de género, reconociendo las necesidades específicas de mujeres y hombres por igual. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (Quesada, 2002) ha documentado cómo las políticas de salud en la región tienden a no reconocer estas diferencias, asumiendo necesidades colectivas y uniformes que no se ajustan a la realidad. Incorporar una visión de género

supone adaptar los servicios de salud para que puedan trabajar preventiva y eficazmente con relación a situaciones de violencia doméstica, maternidad-paternidad adolescente, VIH-sida y mortalidad materna, buscando revertir las inequidades de género que subyacen a estas problemáticas.

Como señala el mismo informe del BID, invertir en la salud de las mujeres tiene un claro efecto intergeneracional, ya que supone *“combatir el impacto de la clase de origen en las posibilidades y oportunidades de los niños”*. En este sentido, la inversión en salud sexual y reproductiva resulta prioritaria para una adecuada planificación de los embarazos, el nacimiento de hijos sanos y la detección temprana de patologías con alta prevalencia en las mujeres. Para ello es necesario reequilibrar la inversión en salud, llevando mayor tecnología y mejores recursos humanos hacia los centros asistenciales de zonas periféricas, descentralizando en mayor grado la atención, en particular las maternidades y centros hospitalarios, hoy altamente centralizados.

Como recuerda Esping-Andersen, lo que precisamos es un nuevo contrato intergeneracional, que redistribuya de manera más solidaria el bienestar en salud y tenga mayor proyección de futuro. No debe olvidarse que la tendencia al envejecimiento, asociada a los nuevos perfiles epidemiológicos, complejiza tremendamente el debate, tornando inútiles las respuestas simplistas y exigiendo nuevos esquemas para pensar el nuevo equilibrio. Lejos de estar contrapuestas, las suertes de las distintas generaciones se encuentran íntimamente ligadas, ya que las posibilidades de brindar bienestar a los pasivos de mañana depende en buena medida de la capacidad productiva de los niños de hoy. Corregir el desbalance generacional en términos de salud supone avanzar hacia una reforma que despliegue estrategias para revertir la concentración de riesgos en los sectores más vulnerables de la sociedad y democratizar el acceso a servicios de calidad.

Finalmente quisiéramos plantear que los análisis expresados en este artículo han encontrado como principal dificultad la ausencia de datos y estudios en un área en la que resulta imprescindible aumentar la evidencia empírica para la movilización de argumentos, la identificación de causas y el sustento de los nuevos postulados reformistas. No es casualidad que esta ausencia de datos e información se dé en un sector de la política pública que ha demostrado ser el más resistente a los cambios y donde los intentos de reforma han venido naufragando de manera sistemática. Ante esta escasez de datos, se vuelve difícil abandonar el recinto de la especulación para encontrar respaldo empírico en la formulación de hipótesis y tendencias. En muchos casos los datos disponibles exigen una mirada complementaria que contextualice la información, repare en sus limitaciones e impulse la construcción de nuevos indicadores. Quizás por esta razón, el habitual llamado a seguir investigando sobre el tema adquiere en este caso características de urgente e imperioso, si en verdad queremos comprender los desbalances e inequidades del sistema de salud uruguayo y contribuir a la búsqueda de posibles pistas para revertir sus causas.

Bibliografía

- BONILLA, Conrado (2004): En "Almuerzo de trabajo de la Asociación de Dirigentes de Marketing (ADM)", 28 de abril del 2004, <www.liberacion.press.se/varios/info_esp.htm>.
- CASAS-ZAMORA, Juan Antonio, y Davidson R. GWATKIN (2002): "Las muchas dimensiones de la equidad en la salud", en *Revista Panamericana de Salud Pública*, mayo-junio.
- CETRÁNGOLO, Oscar, y Florencia DEVOTO (2002): "Organización de la salud en Argentina y equidad. Una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual", en *Workshop Regional Consultation on Policy Tools: Equity in Population Health*, Toronto.
- DACHS, J. Norberto W., Marcela FERRER, Carmen Elisa FLOREZ et al. (2002): "Inequalities in health in Latin America and the Caribbean: descriptive and exploratory results for self-reported health problems and health care in twelve countries", *Revista Panamericana de Salud Pública*, mayo-junio, pp. 335-355.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- (2003): "Estado de bienestar en el siglo XXI", en *La participación de la sociedad en el Estado de bienestar del siglo XXI*, Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea (CCCB).
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta; DUNCAN GALLIE; ANTON HEMERJUCK y JOHN MYLES (2002): *Why We Need a New Welfare State?* Oxford: Oxford University Press.
- FILGUEIRA, Carlos (1998). *Emancipación juvenil: trayectorias y destinos*, Montevideo: ECLAC.
- FILGUEIRA, Fernando (2003): "La reforma del sector social: estatismo, desigualdad y privatización 'by default'", en *Social Watch Report Uruguay 2003*, Montevideo: The Third World Institute.
- GÓMEZ GÓMEZ, Elsa (2002): "Gender, equity, and access to health services: an empirical approximation", en *Revista Panamericana de Salud Pública*, mayo-junio, pp. 327-334.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Ginés, y Federico TOBAR (2005): *Salud para los argentinos. Economía, política y reforma del sistema de salud en Argentina*, Buenos Aires: Isalud.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1977): *Salida, voz y lealtad: respuestas al deterioro de empresas organizadas y estados*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO (2004): *Informe de pobreza 2004*, <www.montevideo.gub.uy/estadisticas/inicio.html>.
- JELÍN, Elizabeth (1994): "Familia: crisis y después", en *Vivir en Familia*. Buenos Aires: UNICEF-Losada.
- KAZTMAN, Ruben (2001): "Seducidos y abandonados: El aislamiento social de los pobres urbanos", en *Revista de la CEPAL*, diciembre 2001, pp. 171-189.
- KAZTMAN, Ruben, y Fernando FILGUEIRA (2001): *Panorama social de la infancia y la familia en Uruguay*, Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- KUH, D., e Y. BEN-SHILMO (eds.) (1997): *A life course approach to chronic disease epidemiology*, Oxford: Oxford University Press.
- LAGOMARSINO, Gabriel; Leticia PUGLIESE (coord.), Ernesto MURRO, Jorge BRUNI, Andrea VIGORITO y Rodrigo ARIM (1999): *Infancia y seguridad social: un estudio sobre la exclusión del sistema a niños en situación de pobreza*, Montevideo: Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS, Instituto Cuesta-Duarte, Fundación Friedrich Ebert.
- LÓPEZ GÓMEZ, Alejandra; Wilson BENIA, Myriam CONTERA y Carlos GUIDA (2003): *Del enfoque materno infantil al enfoque de la salud reproductiva. Tensiones, obstáculos y perspectivas*, Montevideo: Facultad de Psicología, Universidad de la República.
- LYNCH, J. W.; G. DAVEY SMITH, G. A. KAPLAN y J. S. HOUSE (2000): "Income inequality and mortality: Importance to health of individual income, psychosocial environment, or material conditions", en *British Medical Journal* n° 320, pp. 1220-1224.

- MITJAVILA, Myriam; José Enrique FERNÁNDEZ y Constanza MOREIRA (2004): "Evaluación de la reforma de salud en Uruguay: equidad y redefinición del Welfare State", <www.ensp.fiocruz.br/parcerias/redsalud/spanishversion/resumen04.htm>.
- PNUD-CEPAL (2001): *Desarrollo humano en Uruguay, 2001. Inserción Internacional, empleo y desarrollo humano*, Montevideo: PNUD-CEPAL.
- QUESADA, Charo (2002): "Un diagnóstico evitable", en *BIDAmérica. Revista Electrónica del Banco Interamericano de Desarrollo*, <www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=502>.
- RAMOS, Alejandro (2004): "Análisis del mercado de seguros de salud privados en el Uruguay".
- SACCHI, Mónica (1997): *Mortalidad infantil: Un nombre, un rostro una familia*, Buenos Aires: UBA-FLACSO.
- SHAW, M.; D. DORLING, D. GORDON y G. DAVEY SMITH (1999): *The widening gap: Health inequalities and policy in Britain*, Bristol: Policy.
- TOMASINA, Fernando; Ima LEÓN y Gustavo MIERES (2005): "Sistema de salud del Uruguay", <www.cbasico.fmed.edu.uy/material_bajar/Atenci%F3nM%E9dicaNivelesAtenci%F3n05.pdf>.
- TORRES, Cristina (2001): "Equity in health as seen from an ethnic focus", en *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 10, pp. 188-201.
- TOWNSEND, P.; N. DAVIDSON y M. WHITEHEAD (eds.) (1992): *Inequalities in health: The black report and the health divide*, Nueva York: Penguin.
- UNICEF (2004): *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en el Uruguay*, Montevideo.
- VERONELLI, Juan C.; Aron NOWINSKI, Benito ROITMAN y Álvaro HARETCHE (1994): *La salud de los uruguayos: cambios y perspectivas*, Montevideo: Organización Panamericana de la Salud.
- VICTORA, César G.; Fernando BARROS y Patrick VAUGHAN (1992): *Epidemiología de la desigualdad*, Washington DC: Organización Panamericana de la Salud.
- WAGSTAFF, Adam (2002): "Pobreza y desigualdades en el sector salud", en *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 11, pp. 316-326.

■ Resumen

La presente investigación concluye que la evolución reciente del sistema de salud en Uruguay ha agravado problemas de inequidad vertical (por clase o sector social) y horizontal (incrementando la vulnerabilidad de mujeres, niños y adolescentes). Dicha tendencia no responde a una coyuntura sino que reside en el divorcio entre la producción de riesgo social y de salud, por un lado, y la arquitectura del sistema de salud uruguayo, por otro. El análisis de los datos secundarios provenientes del Instituto Nacional de Estadística (INE), el Ministerio de Salud Pública (MSP) e instituciones de asistencia médica colectiva (IAMC) en las últimas dos décadas permite entrever brechas crecientes de desigualdad en el acceso, la calidad y los resultados de los servicios de atención a la salud. Dos procesos surgen del estudio: 1) *desfonde* (caída en el acceso a servicios de calidad del menor nivel socioeconómico) y 2) *descreme* (migración del nivel socioeconómico alto hacia servicios privados), de los cuales se desarrollan sus causas y efectos. Ambos procesos afectan especialmente a las mujeres y niños pobres, en un país cuya reproducción biológica se concentra en el nivel socioeconómico bajo y que presenta una creciente tasa de infantilización de la pobreza. De cara a una reforma integral del sistema de salud en nuestro país, los hallazgos permiten efectuar un diagnóstico acabado de sus necesidades y fallas a fin de evitar parches.

Palabras clave: equidad en salud, reforma de la salud, sistemas de salud

■ Abstract

This research concludes that the recent evolution of the Uruguayan health system has aggravated the existing problems of vertical inequality (class and social stratum) and horizontal inequality (increasing the vulnerability of women, children and teenagers). This tendency does not correspond to a conjuncture but to the divorce between the generation of social and health risks on the one hand, and the architecture of the Uruguayan health system, on the other hand. The analysis of the secondary data from the last two decades provided by the National Institute of Statistics (Instituto Nacional de Estadística), the Public Health Ministry (Ministerio de Salud Pública) and the cooperative health institutions (IAMC, instituciones de asistencia médica colectiva), reflect the increasing gaps of inequality in the access, quality and outcomes of the health care system. Two processes emerge from the research: 1) *ebb* in the access of poor people to quality health care services and 2) *cream-off* (migration of the high-income families and individuals to the private health care system), and the causes and effects of each one of them are analyzed in the paper. Both processes especially affect poor women and children in a country which biological reproduction concentrates in the lower socio-economical level and which also presents an increasing proportion of children among the poor. In the context of an integral reform in the Uruguayan health care system, the conclusions serve as a diagnosis of its requirements and flaws in order to avoid patches.

Key words: health inequalities, health reforms, healthcare systems

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.

Inseguridad y segregación en Montevideo. Las claves territoriales de la fractura social urbana

por Juan A. Bogliaccini

“En la medida que una sociedad posee valores altos de distribución negativa de la riqueza y limita la participación de los individuos en las decisiones, principalmente aunque no exclusivamente, en términos de recursos económicos, es mayor la violencia estructural. Inequidad, marginalidad y exclusión son términos con los cuales la literatura especializada se ha referido al tópico.”

Carlos Filgueira, 2000

1. Principales cambios en la estructura de riesgos y la clave territorial

América Latina ha visto crecer rápidamente los niveles de violencia en sus áreas urbanas en la última década, hasta el punto de destacarse como la región más violenta del globo (World Bank, 2001). En este escenario Uruguay, pese a ser uno de los países con menores niveles de violencia e inseguridad, ha visto aumentar significativamente sus tasas de delito, acompañando la tendencia regional. La ciudad de Montevideo ha asistido en este lapso a la aparición de los primeros signos de segregación social, conformación de incipientes guetos urbanos en que la socialización ocurre cada vez menos en términos heterogéneos (Katzman, 2002). La tradicional clase media urbana montevideana comienza a resquebrajarse y ceder espacio a una estructura de interacción mayormente segmentada.

A diferencia de otras grandes ciudades de la región, la consolidación de barrios homogéneamente pobres es un proceso relativamente reciente en Montevideo. Si bien este trabajo pone la lupa en los barrios de mayor concentración de pobreza, no desconoce el problema de la segregación en los sectores más ricos de la ciudad, manifestada en el plano territorial por la aparición de barrios cerrados (Álvarez, 2005), así como por el abandono de un conjunto de bienes públicos (Hirschman, 1970) por la vía de la privatización: seguridad pública, educación y salud fundamentalmente. Este proceso impacta decididamente sobre la calidad de dichos servicios, generando estratos de acceso de calidad diferenciada, regresivos en términos de equidad.¹

Juan A. Bogliaccini.
Máster en Política Educativa (Universidad Alberto Hurtado de Chile). Investigador principal del Programa IPES, Universidad Católica del Uruguay. Consultor en Cifra. Docente de Metodología de la Investigación y de Sociología de la Familia en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay.

¹ En este volumen puede leerse el trabajo de Pereira, Monteiro y Gelber, especialmente referido a este problema en el ámbito del acceso a los sistemas de salud para el caso uruguayo.

En los últimos treinta años ha cambiado drásticamente la estructura de riesgo de la población uruguaya, fruto de dos transformaciones fundamentales: el mundo del trabajo y los tipos de familia. En términos del mercado, el desempleo estructural y la precarización de las relaciones laborales han sido los principales cambios. En la familia, la necesidad de generar nuevos ganapanes (primero las mujeres, luego jóvenes), la mayor inestabilidad y los nuevos arreglos vinculados fundamentalmente a la jefatura femenina han sido los cambios más importantes. La tradicional arquitectura de bienestar uruguaya no ha acompañado estos cambios, bien por no haberlos percibido, bien por la incapacidad de generar políticas,² excepto en el caso de la educación, tendientes a modificar la forma en que este bienestar es distribuido. El bienestar, por cierto, es distribuido en forma cada vez más regresiva en términos de equidad.³

En este contexto, Montevideo enfrenta el desafío de la integración de los sectores excluidos con dos ventajas comparativas fundamentales: en primer lugar, ni el proceso de segregación social ni el repliegue del Estado social en los sectores más pobres parece haber ingresado aún a una fase de endurecimiento. La segunda ventaja refiere a la posibilidad de recurrir a la experiencia regional para comprender estos fenómenos a fondo y abordarlos desde el conocimiento de aquellas estrategias que han fracasado, aquellas que han sido exitosas y las que se presentan como promisorias.

Violencia y criminalidad están ciertamente relacionadas con el flagelo de la pobreza, aunque esta relación no es ni directa ni unidireccional (Londoño y Guerrero, 1999; Moser et al., 2004). Uruguay ha sufrido recientemente desfalcos financieros que afectaron los ahorros de amplios segmentos de los sectores medios, y el daño que ocasiona un grupo muy reducido de personas con una relativamente alta capacidad para eludir la acción de la justicia es sin duda muy superior al que puede causar la suma de los delitos cuyos responsables pueblan las cárceles del país. No obstante esto, el problema de la inseguridad en el colectivo social y especialmente en aquellos grupos segregados o en vías de exclusión va adquiriendo carácter epidémico, impactando en forma regresiva sobre la capacidad de los individuos de obtener recursos desde la estructura de oportunidades.

El problema es abordado desde la descripción del escenario territorial en que ocurre la disputa por la integración. En dicho escenario, la inseguridad como proceso de tipo epidemiológico, que se extiende con similares pautas y características en diversas áreas de la ciudad, comienza a estructurar la convivencia social. Coleman (1991) propone entender esta lógica a partir de la sucesiva propagación de tres agentes: un victimario independiente que afecta, una víctima pasiva y una autoridad que interviene en forma neutra sobre victimario o víctima.

El trabajo analiza el conflicto entre dos lógicas alternativas de supervivencia: la lógica del trabajo frente a la lógica de la oportunidad. Se profundiza especialmente en el fenómeno de la juvenalización de esta última lógica, que articulando drogas y delincuencia es

² El trabajo de Luna y Alegre, en este mismo volumen, discute específicamente los problemas y alternativas políticas referidas al ajuste de la arquitectura de bienestar a la actual estructura de riesgo.

³ Una discusión profunda y completa respecto de la disociación del Estado de bienestar tradicional uruguayo y la nueva estructura del riesgo social se encuentra en el trabajo de Filgueira et al., en este mismo volumen. El presente trabajo se enmarca en esta discusión a partir del análisis del problema de la inseguridad en los sectores sociales más empobrecidos y sus nuevas estrategias de protección como consecuencia de los cambios respecto de la distribución, el tipo y la calidad de este riesgo específico y la incapacidad de la estructura de bienestar tradicional de dar respuesta a estos cambios.

percibida por los colectivos barriales como la principal causa de inseguridad. Las nuevas generaciones modifican los códigos tradicionales de comportamiento trastocando el orden social constituido. La relación tiempo y espacio de los actos de delincuencia constituye el principal cambio en estas pautas, dado que los llamados *antichorros*⁴ delinquen en la propia comunidad en la que habitan.

La sensación colectiva de inseguridad limita la distribución equitativa de capitales y recursos, provocando una subóptima captación de estos desde el Estado, el mercado o la propia comunidad. También parece razonable asumir una sinergia negativa entre la percepción de inseguridad y la predisposición de interactuar con desiguales. La sensación de temor mueve a las personas a tomar distancia con respecto a las fuentes de inseguridad, lo cual robustece la desconfianza. Mecanismos de este tipo alimentan los procesos de segregación urbana tanto como generan estereotipos respecto a hábitos y comportamientos de los grupos segregados.

En consecuencia, se discute cómo la estructuración de la vida cotidiana, tanto de los individuos como del propio barrio, es sensible a los niveles de seguridad existentes en el ambiente. Actividades básicas como movilizarse para buscar trabajo, el traslado de niños y jóvenes hacia los centros educativos, la concurrencia a comedores comunitarios o centros de salud y muchas otras actividades se ven directamente afectadas cuando la única estrategia de protección de los bienes de las potenciales víctimas consiste en no dejar el hogar desprotegido.

Por último, el artículo propone una tipología de relación entre policía y barrio para clasificar las zonas estudiadas. La desconfianza generalizada en la policía como garante de un orden social básico, sumada a la percepción de ineficiencia o aun complicidad con la delincuencia, alimentan la profunda sensación de desamparo experimentada por estos grupos sociales. Este problema —he aquí la aparición del tercer agente colemiano— a la vez refleja y profundiza el camino de creciente exclusión por el que transitan estos grupos, cada vez más segregados del colectivo social.

2. ¿Cómo medimos la inseguridad?

Los sistemas de información sobre seguridad ciudadana han dado un salto sustancial en la última década, al sistematizar un conjunto de datos relevantes sobre delito y criminalidad. Sin embargo, el principal problema de las estadísticas sobre estos refiere a la interpretabilidad del dato. Los datos sobre delitos contra la propiedad (copamientos, hurtos y rapiñas) se obtienen a partir de los registros de denuncia de las propias comisarías. Esta fuente limita su conteo a los delitos efectivamente denunciados, y dado que la subdeclaración de delitos es un problema considerable, el indicador no resulta confiable para interpretar comparativamente las tasas de criminalidad. Los niveles de declaración de delitos según seccional policial dependen de variables como, por ejemplo, la confianza en la eficacia y eficiencia policial. En un escenario de baja confianza en el cuerpo policial, una seccional que logre mejorar su imagen en su zona probablemente genere un aumento en las tasas de denuncia, lo que no puede ser linealmente asociado a un aumento en la tasa de delitos.

⁴ La palabra *antichorro*, recabada y profundizada en el estudio cualitativo de relevamiento en las zonas estudiadas, ha sido acuñada en estas zonas para diferenciar en términos de oposición la nueva lógica delictiva de los jóvenes, orientada al robo intrabarrío, de la lógica percibida como tradicional.

Con el cuidado que merece entonces la interpretación de estos datos, el siguiente cuadro combina los datos del Ministerio del Interior (MI) con datos recogidos por el propio IPES,⁵ referidos a las declaraciones sobre victimización y percepción de inseguridad en las zonas de mayor concentración de pobreza de la capital. Las dos primeras zonas que aparecen en el cuadro son las de mayor estatus de Montevideo.

Estos tres elementos —nivel de victimización, tasa de denuncia de delito y percepción de inseguridad— pueden combinarse para realizar diversos análisis. La distancia entre nivel de victimización y tasa de denuncia sugiere el nivel de confianza en la policía, mientras que la distancia entre el nivel de victimización y la percepción de inseguridad indican la percepción sobre el nivel de suficiencia de la presencia policial en la zona. Sin embargo, las diferencias en los años de relevamiento para los distintos datos, la diferencia entre la extensión territorial de las secciones policiales y las zonas en las que IPES realizó su investigación (cuadro 1), y fundamentalmente el hecho de que cada uno de estos tres indicadores refiere a una unidad de análisis diferente (denuncia para tasa de delitos, familia para nivel de victimización e individuo para percepción de inseguridad) sugieren la prudencia de trabajar únicamente con el dato sobre la percepción de inseguridad.

Cuadro 1. Tasas de delitos contra la propiedad 1997-2002 por seccional policial (MI-PSC) y porcentaje de declaración de victimización y percepción de inseguridad para el año 2004 (IPES)

Seccional policial	PSC-MI (tasa)			IPES 2004 (%)		Zonas
	1997	2000	2002	Victimización ¹	Inseguridad ²	
Seccional 10	24,09	18,55	42,65	s/d	s/d	Pocitos
Seccional 14	14,55	20,38	25,60	s/d	s/d	Carrasco
Seccional 16	18,61	28,27	42,05	35,6	68,6	Malvín Norte
Seccional 17	19,30	24,39	26,61	26,1	84,1	Casavalle
Seccional 18	11,51	14,84	24,81	23,6	71,1	Punta Rieles
Seccional 19	12,95	12,99	14,75	16,5	61,0	Nuevo París
Seccional 21	25,19	28,49	34,53	17,7	74,5	Colón
Seccional 24	10,66	14,62	24,83	11,8	52,5	Cerro
				14,6	62,9	Casabó

¹ Porcentaje que responde haber sido víctima de un acto delictivo él o algún miembro de su familia en los últimos tres meses (total = 100%).

² Porcentaje que responde que el barrio en el que habita es muy o bastante inseguro (total = 100%).

Las tasas de delitos contra la propiedad (rapiñas, hurtos y copamientos) están calculadas por cada 1000 habitantes. Los datos de victimización y de percepción de inseguridad están presentados en porcentaje sobre el total de respondentes.

Fuentes: Anuario estadístico sobre violencia y criminalidad (PSC-MI) y datos elaborados por IPES con base en microdatos Infamilia.

⁵ El Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES) de la Universidad Católica del Uruguay es el centro académico en el marco del cual se produce este artículo. La información estadística utilizada para tal fin, cuando refiere como fuente a la base de datos surgida de la evaluación del Programa Infamilia, comprende una muestra estadísticamente representativa del conjunto de hogares constituidos con menores de 18 años no emancipados del conjunto de las zonas estudiadas en la capital. En el año 2004, cuando el Programa Infamilia aún funcionaba como dependiente de la Presidencia de la República, el IPES elaboró la línea de base de este Programa y propuso estrategias para su evaluación. Con la asunción del nuevo gobierno, en el 2005, el Programa fue reestructurado y pasó a depender del novel Ministerio de Desarrollo Social.

En suma, el indicador de inseguridad se basa en la percepción de los entrevistados respecto del nivel de inseguridad existente en su propio barrio de residencia. En forma complementaria, el estudio de relevamiento zonal realizado por IPES aporta un criterio de validez adicional al indicador, en la medida en que permite contrastar el dato cuantificado con la información obtenida a partir de la batería de técnicas cualitativas de investigación utilizadas.

3. La percepción de inseguridad en el Montevideo de la trastienda

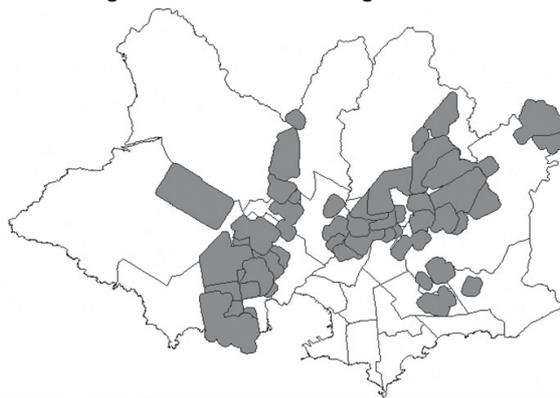
El conjunto de las zonas estudiadas se caracteriza por tener la mayor tasa de concentración de pobreza de la capital. Ubicadas en la periferia de la ciudad, no son zonas homogéneas en cuanto a la composición sociocultural y económica de su población. Sin embargo, a excepción de las zonas de Manga y Cerro, entre seis y más de ocho de cada diez personas consideran que habitan en un barrio bastante o muy inseguro.

Todas las zonas estudiadas combinan varios de los tipos presentados por Kaztman (2001)⁶ en su tipología sobre barrios populares según las oportunidades de movilidad predominante durante el proceso de su formación. De este modo, los tipos de barrio popular heterogéneo, obrero tradicional o de migrantes recientes se combinan con el tipo de gueto urbano.

En estas zonas, las estructuras urbanas mayormente homogéneas suelen ser las más empobrecidas, dado que la homogeneidad proviene del asentamiento precario sobre una zona no urbanizada previamente. Por otro lado, las estructuras urbanas heterogéneas están asentadas sobre la base de uno de los tres primeros tipos sugeridos por Kaztman.

La estructura poblacional actual de estas zonas se ha conformado durante los últimos treinta años, generalmente mediante aluviones migratorios que se anexaban a estructuras organizadas en lógicas fabriles (barrio de obreros), de producción de granja (barrios de inmigrantes), cooperativista (barrio de trabajadores generalmente sindicalizados y organizados) o bien una combinación de estos tipos. Colón, Cruz de Carrasco, Casabó, Peñarol, Malvín Norte y el propio Cerro siguen este patrón.

Zonas de mayor concentración de pobreza en Montevideo para el año 2004, según clasificación del Programa Infamilia



⁶ Véase Kaztman, 2001.

En el caso de Casavalle, Manga, Punta Rieles y Nuevo París, los barrios tienen una estructura poblacional cuya estructuración urbana original se ha visto fuertemente invadida por la lógica del asentamiento.

La aparición de guetos dentro de estas estructuras urbanas viene dada por dos factores fundamentales. En primer lugar, el progresivo debilitamiento de los vínculos con la educación y el mercado de trabajo, que ha impactado en las dinámicas de interacción social. En segundo lugar, la creciente inseguridad fruto del aumento de la violencia y la criminalidad en el medio, que ha acelerado la estigmatización de estos asentamientos precarios en la imagen pública, profundizando el conflicto entre grupos de vecinos que compiten por el control de los espacios públicos.

Sin embargo, la situación dista de ser homogénea respecto a las expectativas de integrarse a la sociedad. En estas zonas conviven básicamente tres grupos de individuos:⁷ aquellos que resisten la desafiliación institucional por el camino de no renunciar a la búsqueda de algún tipo de inserción en el mercado laboral y a su vez realizan el esfuerzo de mantener a sus hijos escolarizados; aquellos que han *tirado la toalla* y han renunciado a seguir batallando en los duros caminos hacia la integración, y finalmente aquellos que han optado por desarrollar estrategias alternativas de supervivencia, entre las que se destaca la criminalidad como principal forma de generación de recursos.⁸ La emigración también es definida como estrategia alternativa, dado que las sociedades no establecen como vía de integración la autoexclusión.

Estos tres estadios, referidos tanto a las expectativas de integrarse al colectivo social o *mainstream* como al esfuerzo por no salirse de los caminos de integración, deben ser considerados como dinámicos, es decir que existe un tránsito entre ellos que, aunque bidireccional, tiene su patrón de cambio más común en la transición desde la resistencia a la desafiliación hacia los otros estadios mencionados. Este continuo está a su vez cruzado por una variable cultural que, aunque incipiente en Montevideo, es un actor clave del juego en ciudades con alta fragmentación social: el desarrollo de estrategias de supervivencia en conflicto con los medios validados por el colectivo social. Este mecanismo tiende a autolegitimarse a partir de la generación y socialización de pautas culturales propias, construyendo identidad a partir de procesos de diferenciación con los otros y de autoafirmación de los rasgos propios.

Las dos excepciones respecto a la percepción mayoritaria de inseguridad en el propio barrio son los mencionados casos de Cerro y Manga. En el caso de Manga, la percepción de estar habitando una zona insegura solo alcanza a un tercio de la población (cuadro 3), aspecto que puede explicarse por su condición semirural, de reciente urbanización y cuya población es la de menor tiempo promedio de residencia en la zona entre las estudiadas: 13 años. La mitad de esta población llegó a la zona en la última década y la mayor frecuencia de arribos sucedió en el 2003.

En cuanto a las variables demográficas analizadas, el caso del Cerro se ubica en las antípodas de Manga. Pese a ello, solo un poco más de la mitad (52,5%) de su población

⁷ Esta idea de los tres estadios respecto de las vías de integración al *mainstream* ha sido presentada por Kaztman en el marco de diversas conversaciones en el equipo IPES y asimismo las ha planteado en Kaztman et al., 2004, *La ciudad fragmentada*, Princeton University, disponible en <http://www.princeton.edu/>.

⁸ Siguiendo con la clásica tipología propuesta por Robert K. Merton, 1964, el segundo grupo presentado es equiparable a los *retraídos* que han renunciado tanto a fines como medios institucionalmente promovidos por el *mainstream*, y el tercer grupo refiere a los *innovadores*, es decir, aquellos que buscan llegar a los fines por medios anómicos.

no cree que su barrio sea especialmente inseguro, constituyendo el otro caso desviado respecto de la preeminencia general de sensaciones de inseguridad. La población del Cerro presenta signos de mayor estabilidad que la de Manga, con el promedio más alto de antigüedad de residencia en el barrio entre las zonas estudiadas: 26 años. A su vez, la mitad de la población hace más de 20 años que vive en la zona y la mayor frecuencia de llegada de contingente poblacional se ubica 30 años atrás. Estos datos sugieren una estructura barrial consolidada y estable. En este caso, la clave explicativa de la baja percepción relativa de inseguridad parece estar asociada a la imagen y presencia policial. La seccional de esta zona ha desarrollado diversas estrategias de cambio en su imagen y eficiencia en la prevención y combate del delito, las que han sido favorablemente recibidas por la población y posiblemente hayan redundado en un cambio en la percepción de inseguridad del barrio. Tanto los datos cuantitativos como el relevamiento cualitativo sugieren la pertinencia de una explicación de este tipo.

Cuadro 2. Tiempo en años de residencia en el barrio, según zona

	<i>Media</i>	<i>Mediana</i>	<i>Moda</i>
Malvín Norte - Unión	15.2	8	4
Punta Rieles	18.9	12	7
Colón	14.9	11	10
Casabó	21.6	17	15
Nuevo París	21.3	15	7
Casavalle	21.9	16	10
Cruz de Carrasco	23.8	20	27
Manga	13.0	10	1
Cerro	26.3	20	30
Peñarol - Aires Puros	22.2	20	20

Fuente: Elaboración propia IPES.

En este caso, a través de la policía, el Estado ha buscado quebrar la neutralidad en la intervención, de modo de favorecer la protección de las víctimas. Si esto es efectivamente así, la zona está mostrando un posible camino virtuoso para reconstruir las tramas sociales de interacción, de modo de facilitar la relación de los individuos y familias con las fuentes de activos sociales. Por otro lado, está alertando sobre la necesidad del retorno de los mecanismos de protección estatales en sectores sociales que han caído de una arquitectura de bienestar desfondada.

En el otro extremo, Casavalle es la zona percibida como más insegura: el 84% de sus habitantes así lo cree. Esta zona, compuesta por barrios con diferentes historias y sin vocación común, es una de las mayormente estigmatizadas de la ciudad. Es a su vez la zona más poblada entre las estudiadas y la que presenta el mayor número de organizaciones que desarrollan actividades de promoción social *in situ*. Casavalle tiene una media de 21 años de residencia de su población en la zona, y la mitad de dicha población ha vivido allí por más de 16. El mayor contingente de llegada al barrio fue hace diez años. Esto sugiere una estructura poblacional heterogénea, estable y asentada. Sin embargo, el hecho de haber recibido aluviones poblacionales en la última década posiblemente haya tenido efectos negativos en la capacidad de lograr cohesión social y de construir redes sociales entre asentamientos.

Cuadro 3. Percepción sobre inseguridad del barrio

	<i>Muy o bastante inseguro</i>	<i>Muy o bastante seguro</i>
Malvín Norte - Unión	68,6	27,6
Punta Rieles	71,1	28,0
Colón	74,5	25,5
Casabó	62,9	34,6
Nuevo París	61,0	39,0
Casavalle	84,1	15,9
Cruz de Carrasco	69,6	30,4
Manga	34,6	63,5
Cerro	52,5	47,5
Peñarol - Aires Puros	69,8	24,3
Total	66,2	32,6

Fuente: Elaboración propia IPES.

El resto de las zonas se encuentra en este continuo de percepciones sobre la propia inseguridad barrial cuyos extremos, dejando fuera el caso de Manga debido a las particularidades ya explicitadas, se ubican entre 5 y 8 de cada 10 personas que afirman vivir en un barrio muy o bastante inseguro.

Los períodos de recepción de aluviones poblacionales han generado habitualmente conflicto entre la población establecida y los inmigrantes, fundamentalmente por la disputa del espacio físico y vinculado a la reestructura de la lógica de interacción del colectivo. Esto probablemente se deba a la creciente diferenciación de lógicas y niveles de integración social fuertemente asociados al cada vez más precario vínculo con el mundo laboral formal de estos grupos inmigrantes. Otro escenario de fuerte conflicto en torno a estos aluviones se ha manifestado en los casos en que los gobiernos municipales o nacionales han dispuesto reubicaciones colectivas, generalmente de carácter provisorio, pero que en algunos casos, como el de Cruz de Carrasco, se ha mantenido por los últimos 35 años. Reubicaciones más recientes no han tenido ese carácter provisorio, como en la zona de Punta Rieles, donde se ha realojado un conjunto de familias provenientes del centro de la ciudad.

Cuadro 4. Percepción sobre número de delincuentes que residen en el barrio

	<i>Muchos / Bastantes</i>	<i>Pocos / Ninguno</i>	<i>Ns/Nc</i>
Malvín Norte - Unión	77,4	22,6	0
Punta Rieles	80,4	17,5	2,1
Colón	75,3	23,1	1,6
Casabó	63,5	35,2	1,3
Nuevo París	61,2	37,6	1,2
Casavalle	81,8	17,8	0,4
Cruz de Carrasco	84,4	15,2	0
Manga	45,9	48,7	5,4
Cerro	44,0	52,0	4
Peñarol - Aires Puros	84,5	12,3	3,3
Total	69,4	28,7	1,9

Fuente: Elaboración propia IPES.

La sensación de inseguridad se asocia también y naturalmente a la percepción sobre la residencia en el barrio de individuos o familias que se dedican a actividades delictivas. Excepto en Cerro y Manga, en todas las zonas existe una fuerte percepción (más de 7 de cada 10 en casi todos los casos) de que es considerable el número de delincuentes que residen en ellas. En todos los casos se asocia a estos supuestos delincuentes con las subzonas más pobres —generalmente asentamientos precarios— o bien con aquellas subzonas de realojos poblacionales recientes que, no habiéndose integrado al colectivo barrial, permanecen en una lógica de cuasi gueto.

La situación se torna más heterogénea respecto de la opinión sobre si estos delincuentes operan dentro o fuera de la zona, pero en todos los casos al menos la mitad de la población afirma que existe el robo intrabarrío. Las diferencias a este respecto sugieren que los barrios con percepción de mayor concentración de este tipo de delincuencia son los que presentan mayores niveles de exclusión, subzonas fuertemente segregadas, mayor aislamiento del resto del tejido social y reproducción endógena de los problemas sociales usualmente relacionados con delincuencia y droga. Casavalle y Punta Rieles son zonas vastas y densamente pobladas con subzonas excluidas y estigmatizadas: Borro en el primer caso y Siete Semanas en el segundo. Cruz de Carrasco es una zona de gran heterogeneidad, fuerte segmentación y conflicto entre las partes debido fundamentalmente al crisol de lógicas y culturas asociadas a continuas oleadas migratorias en los últimos 40 años.

4. La lógica del trabajo frente a la lógica del delito

Estas zonas asisten a una innegable disputa interna entre dos lógicas diferentes de socialización, ambas con vocación de control sobre las pautas de convivencia colectiva y estructuración de las redes de vínculos sociales. La lógica del trabajo tiende a desaparecer a consecuencia del precario vínculo con el mundo laboral, pero a su vez es el único canal habilitado para transitar el camino de regreso al *mainstream*. La otra es la lógica de la oportunidad, surgida de la necesidad de generar recursos por parte de poblaciones que vienen siendo derrotadas en la batalla, cada vez más difícil, por mantenerse en las vías de integración.

“Yo le digo a mi hijo: ‘Vos tenés que ir a trabajar aunque te paguen poco. Si te pagan 10 y vos creés que tu trabajo vale 30, en el sindicato vas a poder pelear poco a poco por una remuneración justa’. En cambio, los pibes del asentamiento te dicen: ‘En el autoser-vicio de la esquina te pagan 8 pesos la hora y una cartera trae en promedio 200 pesos’. Con esa cabeza, ni locos van a ir a trabajar.” (Vecino de Cruz de Carrasco)

La lógica del trabajo se basa en la relación virtuosa entre esfuerzo y logro. Este principio que articula la cultura dominante de la sociedad es el tesoro esencial a transmitir de una generación a otra y por el que se preocupan las instituciones fundamentales de socialización: familia, escuela y trabajo.

La lógica de la oportunidad se basa en la relación virtuosa entre oportunismo y logro. Esta alternativa es también generadora de cultura, fundamentalmente cuando operan dos factores: la dificultad de incorporarse al mundo del trabajo y la retracción o ineficiencia de las otras instituciones de socialización mencionadas. Cuando el desempleo es el común denominador, desaparece el lugar de trabajo como ámbito de socialización; y la escuela, por la desescolarización temprana. La familia, por otro lado, ha sufrido profundos cambios en materia de nupcialidad, los que han llevado a una mayor inestabilidad e

incompletitud de los hogares,⁹ fundamentalmente en los estratos más pobres (C. Filgueira, 1996; Kaztman y F. Filgueira, 2001; Paredes, 2003).

Estos tres procesos operan simultáneamente en forma compleja y según un principio tan básico como obvio: todo individuo busca los recursos necesarios para la supervivencia de su hogar por los medios que encuentre disponibles. La lógica de la oportunidad, cuando se traduce en actos delictivos, lleva a la segmentación y formación de guetos debido al conflicto natural que genera con la lógica de trabajo y las pautas de convivencia defendidas por el conjunto de la sociedad. Este es el punto de inflexión y a su vez el desafío más importante que enfrenta la ciudad de Montevideo en la actualidad, el cual la pone de cara a dos caminos opuestos.

Del mismo modo que la emigración o al menos la posibilidad de emigrar, que forma parte de la cultura uruguaya, constituye una conducta adaptativa¹⁰ (Portes y Hoffman, 2003), así también la criminalidad lo es. Cuando esta disputa por la lógica imperante entre ambos grupos está cruzada por un proceso de segregación, la lógica de resistencia a la desafilación se debilita como fruto de la obstrucción de los canales de comunicación con el *mainstream*, principalmente por el problema de la estigmatización de estas zonas, que desde el *afuera* son percibidas como homogéneas, sin reconocer la lucha interna entre ambas lógicas.

Cuadro 5. Declaración de haber trabajado al menos una hora la semana anterior por grupo de edad según sexo y clima educativo, para el conjunto de las zonas seleccionadas

Clima educativo del hogar	Trabajó aunque sea una hora la semana pasada	Masculino		Femenino		Total	
		15 a 24 años %	25 a 60 años %	15 a 24 años %	25 a 60 años %	15 a 24 años %	25 a 60 años %
Bajo	Sí	32,9	75,7	17,1	34,5	23,7	52,1
(hasta 6 años)	No, pero tiene o busca	16,8	15,5	14,8	19,2	15,6	17,6
	No y no busca	50,3	8,9	68,1	46,3	60,7	30,3
Alto (más de 6 años)	Sí	35,3	85,0	23,6	51,3	29,0	66,6
	No, pero tiene o busca	21,2	11,2	20,4	13,5	20,8	12,5
	No y no busca	43,5	3,9	56,0	35,2	50,3	20,9

Fuente: Elaboración propia IPES.

La participación en el mercado laboral de la población estudiada permite avanzar en dos conclusiones: en primer lugar, es especialmente baja, excepto entre los hombres de entre 25 y 60 años mayormente de hogares con alto clima educativo. Menos optimistas deberíamos ser si tenemos en cuenta las situaciones de estabilidad o protección social. La participación de las mujeres adultas es sensiblemente más baja que la de los hombres, y la participación de los jóvenes de 15 a 24 años es notoriamente baja. La segunda conclusión, aún más significativa, es que entre los jóvenes de 15 a 24 años existen escenarios diferenciados para hombres y mujeres, dado que estas participan aún significativamente menos.

⁹ Para una discusión en profundidad de los cambios respecto a las familias, con especial énfasis en la situación de la población a la que refiere este artículo, se recomienda leer en este mismo volumen el trabajo de Kaztman y Rodríguez.

¹⁰ En estas zonas también se manifiesta la intención declarada a emigrar en forma extendida.

Esta diferencia entre mundo adulto y joven provoca un profundo desajuste en la capacidad de transmisión intergeneracional de las pautas de socialización (Katzman, 1993) y en consecuencia abre la puerta de entrada a la emergente cultura de la criminalidad. Al aparecer bloqueados el mundo laboral y escolar, la familia y el propio barrio se transforman en el principal trasmisor de pautas de socialización, debilitados por el problema de que los jóvenes no identifican el mundo adulto inmediato como modelo de referencia positivo de integración social (Katzman, 1993).

5. Los jóvenes: los *dueños de los pasillos*

El robo y la violencia forman parte de la experiencia cotidiana en estas zonas. En la percepción de los vecinos, esta situación es atribuida a la acción de menores y jóvenes de sexo masculino que han abandonado el sistema escolar y no han logrado una inserción en el mercado laboral. Estos, según la percepción generalizada, provendrían del mismo barrio o de barrios circundantes, pero siempre de las zonas más deprimidas y marginadas. Se organizan en grupos de pares, pero generalmente no en organizaciones delictivas complejas.

“Le llaman el Triángulo de las Bermudas porque entrás y no salís de día en ningún momento. Te tiran chiquilines en bicicleta despacito, o con un neumático, entonces vos parás, te rompen los vidrios, te roban todo, te hacen bajar del auto, te dejan en ropas menores y si tenés suerte y el auto te arranca, te vas, y si no, te vas caminando.” (Técnico Casavalle)

El robo intrabarrío o de jóvenes de fuera pero con conocidos en el barrio (vínculos delictivos) es la modalidad utilizada con mayor frecuencia, habitualmente conocida como *pasar el dato*. Este robo dentro de la propia comunidad barrial es percibido por el mundo adulto como una nueva modalidad que altera los códigos de convivencia previos, por los cuales, según declaran los propios vecinos, un ladrón no robaba en su propio barrio. Como expresión meridiana del cambio de lógica percibida por los vecinos de estas zonas, estos nuevos ladrones intrabarrío son denominados *antichorros*. Un técnico que trabaja en Punta Rieles lo describe de este modo: *“El que roba en lugares conocidos es un antichorro, porque no es un chorro de verdad; el antichorro parecería que es el peor del barrio. Porque el chorro parecería ser que es aquel que roba y sustenta a otros con su robo, roba fuera del barrio o por lo menos a gente que no conoce”*.

La estrategia utilizada mayormente por estos antichorros es la del robo oportunista frente a la distracción de los vecinos, modalidad que evade el enfrentamiento cara a cara. Se llama *rastrillos* a los niños y adolescentes oportunistas que pasean por el barrio y roban cuando no se los ve, cuando un objeto queda descuidado. Así lo relata un vecino de Cruz de Carrasco: *“Hay gente que de por sí ya es rastrillo; roban en el propio barrio. La gente del barrio los conoce, son chiquilines de 14 años, a veces menos, pero entran por una puerta y salen por la otra”*. Esta estrategia es también utilizada para el robo en las vías de circulación, por lo cual los vehículos, particulares o de servicios públicos en ocasiones se desvían, evitando ingresar a zonas por temor a ser apedreados y asaltados.

La disputa por los espacios públicos también ha sido ganada por estos jóvenes que, según los vecinos, *“son los dueños de los pasillos”*.¹¹ De este modo, la vida co-

¹¹ La expresión refiere a la capacidad de estos grupos de jóvenes de regular la vida pública del colectivo mediante el control de los espacios públicos del barrio, denominados *pasillos* en los asentamientos en que estas pequeñas calles no son más que angostos corredores fruto de la urbanización espontánea.

lectiva en estas zonas pasa a estar regulada por grupos juveniles que proponen las pautas de convivencia y estipulan las reglas del juego: no dejar la casa sola, no salir de noche, no circular por ciertos lugares, no invadir los espacios públicos conquistados por ellos.

Pero el juego tiene otra regla, una que regula los tiempos de mayor tranquilidad o inseguridad en el barrio: un *antichorro* puede terminar en la cárcel. Estos jóvenes son los que mayormente entran y salen de ella, dado que, por el tipo de delitos cometidos, habitualmente no purgan penas largas. El clima de convivencia del barrio fluctúa entonces entre diferentes períodos según estos grupos de jóvenes hayan quedado más o menos desmembrados. Este vaivén entre presencia y ausencia de un contingente de población masculina afecta también otros tipos de vínculos en los barrios, como los afectivos y de pareja, que resurgen en los períodos de libertad y quedan latentes en los períodos de encierro.

“Hay muchos presos en la zona, más hombres que mujeres y cada vez más chicos. Empezar a sentir gurises que vos los viste chicos y ahora adolescentes están presos, eso del año pasado para acá... Hay mujeres que tienen a todos los hijos presos. Es una clásica ver pasar el ómnibus dos veces por semana que va a las visitas, es un ómnibus que cobra menos de un boleto, es algo normal.” (Técnico de Casavalle)

Cuadro 6. Porcentaje de procesamientos por edad, según tipo de delito y año

Delito y año	Edad del procesado					
	Total	18-25	26-35	36-50	51-70	70 y más
Total de delitos						
1996	100	53,2	24,9	15,9	5,5	0,6
1999	100	46,9	26,1	19,8	6,5	0,8
2001	100	44,5	26,1	21,4	7,2	0,7
2003	100	44,2	27,4	20,5	7,3	0,6
Hurtos						
1996	100	63,7	22,6	11,1	2,3	0,3
1999	100	67,3	21,6	9,3	1,7	0,0
2001	100	66,2	22,4	9,4	2,0	0,0
2003	100	61,1	24,8	11,6	2,3	0,0
Rapiñas						
1996	100	67,5	20,5	9,7	2,0	0,2
1999	100	68,1	21,1	9,5	1,4	0,0
2001	100	73,0	18,2	8,2	0,5	0,0
2003	100	72,6	19,5	6,7	1,3	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario estadístico del INE.

Los factores de riesgo identificados en relación con estos jóvenes delincuentes, en la opinión de los habitantes de estas zonas, son: la falta de empleo, la carencia de “referentes adultos positivos” y las drogas. Estar armado aparece como una lógica cotidiana de supervivencia, tanto para victimarios como para víctimas, en lo que constituye un cuarto factor de riesgo identificado.

Los aspectos referidos al débil vínculo con el mercado laboral tanto como a la carencia de referentes adultos positivos fueron discutidos y suficientemente argumentados en el punto anterior. Estos factores refieren fundamentalmente al riesgo a la exclusión.

En cambio, el problema de la drogadicción, así como el porte de armas, son factores de riesgo en términos de la seguridad pública, tanto de quienes consumen y por-

tan como del colectivo social en el que habitan. El consumo de drogas¹² es percibido como una problemática central de las zonas y está fuertemente asociado a estos jóvenes varones reunidos en grupos o bandas. Asimismo, en el imaginario colectivo la drogadicción está fuertemente asociada a la conducta delictiva como vía de financiamiento de la adicción.

La percepción sobre el consumo de drogas es muy alta en las zonas estudiadas (cuadro 7) y está fuertemente asociada con la percepción de inseguridad en la zona (cuadro 8).¹³ Malvín Norte, Casavalle, Punta Rieles y Cruz de Carrasco aparecen con los niveles más altos de percepción sobre drogadicción. Por el contrario, Cerro tiene el más bajo nivel de percepción a este respecto.

Cuadro 7. Personas que consumen drogas

<i>Muchos / Bastantes</i>	
Malvín Norte - Unión	71,5
Punta Rieles	65,1
Colón	57,8
Casabó	46,9
Nuevo París	45,1
Casavalle	70,3
Cruz de Carrasco	67,9
Manga	47,6
Cerro	31,3
Peñarol - Aires Puros	67,8
Total	56,2

Fuente: Elaboración propia IPES.

Cuadro 8. Percepción sobre consumo de drogas e inseguridad en el barrio

<i>Personas que consumen drogas</i>	<i>Percepción sobre inseguridad del barrio</i>			
	<i>Muy/bastante inseguro</i>	<i>Muy/bastante seguro</i>	<i>Ns/Nc</i>	<i>Total</i>
Mucha / Bastante	42,6	12,1	0,4	55,1
Poca / Nada	19,3	18,0	0,6	37,9
Ns/Nc	3,6	3,1	0,2	7,0
Total	65,6	33,2	1,2	100,0

Fuente: Elaboración propia IPES.

El segundo factor de riesgo lo constituye la tenencia de armas. Si bien no se han obtenido en esta oportunidad datos cuantificables, este factor aparece en la percepción de los vecinos y comerciantes como uno de los aspectos más preocupantes. A diferencia

¹² Como en el caso de los datos referidos a delitos cometidos, la declaración sobre consumir drogas presenta también problemas de confiabilidad del dato recogido por subdeclaración. En este sentido es que se utilizará la percepción del colectivo barrial sobre este aspecto como indicador del problema.

¹³ La prueba de asociación entre las percepciones de inseguridad y el consumo de drogas en la zona es significativa para el conjunto de las zonas estudiadas (significación de coeficiente Pearson - chi cuadrado = 0,000) y dentro de cada zona.

de la condición de drogadicción, la tenencia de armas parece ser compartida por las tres partes involucradas: víctimas, victimarios y policía. Es decir, todos están armados y, especialmente en víctimas y victimarios, esta pequeña carrera armamentista parece haber crecido aceleradamente en el último tiempo.

Un último aspecto importante referido a estos dos factores de riesgo es la masculinización del problema. Tanto en el caso de la droga como el del porte de armas, la población masculina aparece como el principal actor. Las mujeres, que junto con los ancianos constituyen la población mayormente victimizada, no parecen participar de estas lógicas de drogadicción y especialmente de defensa armada, lo que sugiere un importante corte de género para el análisis de la problemática, así como del lugar de los diferentes actores en ella y las posibles estrategias de acción.

6. Sálvese quien pueda: las estrategias privadas de protección

Mucho se ha discutido sobre los costos directos e indirectos que representan para un Estado las inversiones en seguridad ciudadana (Moser et al., 2004). Del mismo modo, mucho se ha discutido respecto del gasto en seguridad ciudadana, tanto por el sector público como por el sector privado, en diferentes países (Londoño y Guerrero, 1999). El hecho cierto es que todo colectivo social realiza, de un modo u otro, gastos e inversiones en seguridad ciudadana. Las sociedades contemporáneas han transitado, a lo largo de los siglos, desde una lógica de inversión privada en estrategias particulares hacia una lógica de inversión pública en términos de la conformación de cuerpos policiales y sistemas judiciales que garanticen niveles de seguridad adecuados para el desarrollo de la vida social.

“Se ve a la policía, pero el hecho de que se vea la patrulla no significa que exista vigilancia. Roban acá y los policías doblan para el otro lado, y eso se va a resolver cuando tengan un sueldo digno. El policía sale a las seis de la mañana sin horario de vuelta para ganar \$ 5000 con el 222; así jamás se va a terminar la corrupción.” (Vecino de Punta Rieles)

La seguridad ciudadana, de este modo, forma parte de los servicios básicos que todo Estado brinda o pretende brindar. La última parte del siglo XX, sin embargo, ha dejado entre sus huellas la del progresivo debilitamiento de la capacidad ordenadora de los Estados latinoamericanos, fundamentalmente a partir de la ineficiencia de los sistemas judiciales y la precarización de los cuerpos policiales en relación con sus remuneraciones y capacitación. Tanto las fuerzas de defensa nacional como las del orden interno han pasado a cumplir en diferentes países un importante rol como empleadoras de sectores cada vez más empobrecidos, que ven en el enrolamiento en estos cuerpos un salario mínimo asegurado y un trabajo estable.

A partir de este fenómeno, el Estado ha ido cediendo partes importantes de la seguridad ciudadana al mercado o a la comunidad. En los sectores altos se ha expandido la contratación de agencias privadas de seguridad, las que han aparecido y crecido en forma casi epidémica en los últimos años. Del mismo modo, otras estrategias de protección privada han surgido merced al avance tecnológico: alarmas, circuitos de seguridad, cámaras, etcétera.

En el otro extremo, también los sectores más desfavorecidos han sufrido este retraimiento de las estrategias públicas de protección, que los ha hecho avanzar hacia estrategias privadas. Las rejas, alarmas, armas y perros han sido las principales vías. Otra estra-

tegia aparece cuando la deficiencia de recursos económicos o bien la impunidad de los victimarios hacen fútiles las otras vías, estrategia cualitativamente diferente de las anteriores en términos de sus consecuencias sobre la capacidad de las familias de estructurar su cotidianidad: no dejar la vivienda sola.

Este conjunto de estrategias es moneda corriente en estas zonas de Montevideo en las que la sensación de inseguridad es generalizada. Una primera estrategia es la estructuración de la vida cotidiana a partir del tiempo de luz natural. El sol abre y cierra las puertas a la vida pública, dado que la noche trae consigo el retraimiento obligado a la esfera del hogar. La mañana se percibe como el tiempo del día de mayor seguridad porque los delincuentes descansan; a partir del mediodía comienza a crecer la probabilidad de robos y asaltos hasta la noche, cuando la oscuridad ofrece un manto de impunidad y libertad a las actividades delictivas.

“El problema es en las casas... Nadie deja la casa sola, eso está como bien clarito.”
(Vecinas de Casavalle)

En todas las zonas se han desarrollado otras estrategias alternativas o complementarias a la labor policial, tendientes fundamentalmente a la preservación de los bienes materiales. Estas son muy diversas y asimismo afectan de muy diferente modo la cotidianidad de los vecinos. En los comercios priman las alarmas, el enrejado o la contratación de un sereno nocturno en el local. La atención a los clientes se hace habitualmente a través de la reja, por lo cual el espacio físico del comercio ha dejado de ser un espacio de confluencia de vecinos y el tipo de vínculo de estos con el comerciante ha variado sustancialmente. Las razones alegadas por los propietarios de los comercios refieren naturalmente al hecho de haber sido víctimas de robos en numerosas oportunidades, dado que estos delitos habrían aumentado en los últimos años, siempre a cargo de jóvenes y adolescentes.

“Nos mantenemos los vecinos comunicados: ‘Vecino, me voy, ¿me hace al favor?’. Nos vigilamos. Yo hoy por ejemplo me quedo vigilando la casa de acá delante, que está sola. Uno sale a trabajar y tranca todo.” (Vecino del Cerro)

Resulta importante detenerse en las estrategias de tipo individual y familiar, aquellas relacionadas con el cuidado de la vivienda por el propio dueño o, en su ausencia, por vecinos y amigos. En estos casos, la vida se estructura a partir de la protección de la propiedad, dañando la capacidad de los individuos para captar los activos sociales necesarios para integrarse en forma más adecuada a la sociedad: trabajo, educación, sociabilidad y esparcimiento colectivo. Esta estrategia limita fuertemente la capacidad de movilidad de los miembros del hogar, operando en forma de ancla. Por otro lado, la sustentabilidad de esta estrategia requiere la articulación de algún tipo de red de vecinos.

Este aspecto se torna difícil en zonas de alta movilidad social y en las que los vínculos están mediados por una extendida sensación de inseguridad referida fundamentalmente a grupos de vecinos o habitantes de la misma zona. De hecho, en estas zonas, solo entre 2 y 4 de cada 10 personas afirma tener allí todos sus amigos o muchos de ellos (cuadro 9). Por otro lado, existe una intención generalizada de dejar el barrio de residencia en caso de poseer los medios para hacerlo, aunque la dispersión de respuestas por zona es mayor en este caso: entre 5 y 9 de cada 10 personas.

Estos vínculos referidos a la necesidad de supervivencia, en un medio en el que priman la desconfianza y la inseguridad, se estructuran en pequeños colectivos, fundamentalmente femeninos, de lealtad basada en intercambios de favores de protección y cuidado mutuo.

Cuadro 9. Porcentaje de personas que declaran tener todos los amigos o muchos amigos en el barrio. Media y moda de residencia en el barrio. Grado de acuerdo con frase: "Si tuviera el dinero o los medios, me iría de este barrio"

	Amigos cercanos que viven en el barrio		Media y moda de tiempo que viven en el barrio		Si tuviera el dinero o los medios, me iría de este barrio
	Todos/Muchos		Media	Moda	De acuerdo y muy de acuerdo
Cerro	39,3	26,3	30		63,5
Cruz de Carrasco	38,4	23,8	27		87,5
Peñarol - Aires Puros	21,8	22,2	20		62,4
Casavalle	35,5	21,9	10		67,8
Casabó	40,4	21,6	15		52,5
Nuevo París	39,1	21,3	7		49,1
Punta Rieles	22,6	18,9	7		66,9
Malvín Norte - Unión	31,0	15,2	4		59,8
Colón	25,3	14,9	10		68,8
Manga	24,6	13,0	1		53,5

Fuente: Elaboración propia IPES.

7. El último puente entre integración y procesos de segregación: la policía

La percepción individual de inseguridad guarda naturalmente cierta relación con el hecho de haber sido recientemente uno mismo o alguien del entorno inmediato víctima de un delito. Sin embargo, en un nivel agregado es la consideración sobre la suficiencia o adecuación del contingente policial presente en el barrio el factor que explica mayormente la percepción sobre el grado de seguridad existente.

Cuadro 10. Percepción sobre la inseguridad del barrio según acuerdo con la frase "Considera que la presencia policial en el barrio es..."

	Muy o bastante inseguro	Muy o bastante seguro	Total
Insuficiente	67,4	31,9	100
Adecuada	29,6	68,7	100
Demasiada	38,7	54,2	100
Total	51,0	47,8	100

Fuente: Elaboración propia IPES.

Cuadro 11. Percepción sobre la inseguridad del barrio según acuerdo con frase "La policía del barrio es de confianza"

	Muy o bastante inseguro	Muy o bastante seguro	Total
De acuerdo / Muy de acuerdo	41,7	57,1	100
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	53,9	44,7	100
En desacuerdo / Muy en desacuerdo	69,1	29,6	100
Total	51,1	47,5	100

Fuente: Elaboración propia IPES.

Exceptuando los casos de Cerro y Manga, la percepción general en estas zonas es de insuficiencia respecto de la presencia policial en el barrio. Esta variable correlaciona fuertemente con la percepción sobre inseguridad en el barrio. Del mismo modo, la confianza en la policía del barrio correlaciona fuertemente con la percepción de inseguridad. Ambas correlaciones son estadísticamente significativas.¹⁴

En estas zonas aparecen situaciones muy diferentes en términos de la eficacia del Estado y el propio cuerpo policial en velar y garantizar la protección básica de los individuos. En los casos en que esta tarea no es llevada a cabo con éxito, cualquiera sea la razón, cobran relevancia las mencionadas estrategias privadas de seguridad. Mientras la aparición de estas estrategias es un fenómeno que ha crecido con inusitada rapidez en Montevideo, en todos los estratos sociales, la capacidad económica para solventar estrategias privadas influye decisivamente en la viabilidad de utilizarlas.

¿Cuáles son los problemas o dificultades que los vecinos y comerciantes atribuyen al trabajo policial, por el que no se encuentran satisfechos con él? La valoración negativa respecto del relacionamiento entre la policía y el barrio, según la evidencia analizada, básicamente puede explicarse sobre dos dimensiones: la carencia de respuesta ante los requerimientos de la población y la desconfianza de esta respecto de la honestidad del cuerpo.

Si se realiza el ejercicio de combinar ambos ejes conceptuales de modo de generar cuatro espacios o tipos ideales según presencia o ausencia de los atributos mencionados —presencia en el barrio y confianza en la policía—, las zonas estudiadas se clasifican en un marco tipológico. El concepto de confianza está definido a partir de la percepción de honestidad del cuerpo policial por parte de los vecinos, fundamentalmente respecto de su actitud frente a delitos y delincuentes. Otro aspecto que contribuye a definir el concepto de confianza es el vínculo concreto existente entre la comisaría y el barrio.

La presencia policial es considerada adecuada, generalmente, cuando existe un clima de tranquilidad y seguridad razonable. Cuando el clima es de inseguridad, una mayor presencia policial puede a su vez ser valorada de dos modos diferentes: como positiva si contribuye a solucionar el conflicto o como negativa si esta presencia es percibida como represión.

La combinación de ambas dimensiones genera cuatro tipos ideales:

1. *Vínculo armónico*. El barrio percibe que existe una presencia policial adecuada cuya tarea es cumplida en forma eficaz. El desempeño satisfactorio de la policía genera confianza en la comunidad. Este tipo permite un desarrollo de la vida social que posibilita la creación y generación de vínculos y vida colectiva en el barrio.
2. *Conflicto abierto*. La presencia policial en el barrio es percibida por la comunidad como ineficiente o bien como deshonesta, generando una situación de conflicto y enfrentamiento que puede devenir en situaciones de represión policial o bien agresión al cuerpo por parte de grupos o bandas del lugar. En este tipo la policía no renuncia a la presencia en el barrio.
3. *Anomía de facto*. Este tipo conceptualiza la situación de abandono del rol de protección de la ciudadanía por parte de la policía mediante el retiro o bien la ausencia directa de sus efectivos en la zona. Esta situación de anomía o bien genera o bien se deriva de la desconfianza de la comunidad, que remplace la protección pública por protección privada.

¹⁴ Para observar los niveles de la significación estadística de la asociación entre variables se utilizó la prueba de chi cuadrado.

4. *Tensión de transición*. El vínculo entre policía y comunidad es positivo, lo cual se expresa en los niveles de confianza, pero la presencia es insuficiente. La valoración de la acción de la policía es positiva, tanto que la comunidad reclama mayor presencia con vistas a satisfacer efectivamente las necesidades existentes. La tensión presente en este caso está dada por la necesidad de crecimiento en términos de presencia.

Figura 1. Tipología de la relación entre policía y barrio



La ubicación de las diferentes zonas en uno u otro de los tipos construidos significa que los problemas y desafíos de cada una son diferentes, por lo que también han de ser diferentes las acciones en términos de política pública. El siguiente cuadro ubica las diferentes zonas estudiadas en ese mapa, siempre teniendo en cuenta que los tipos ideales distan de las situaciones reales, pero colaboran en su comprensión. La posición en la que se encuentra cada zona en el cuadro responde a la consideración sobre la suficiencia de la presencia policial¹⁵ y la declaración de confianza en la policía del barrio.¹⁶

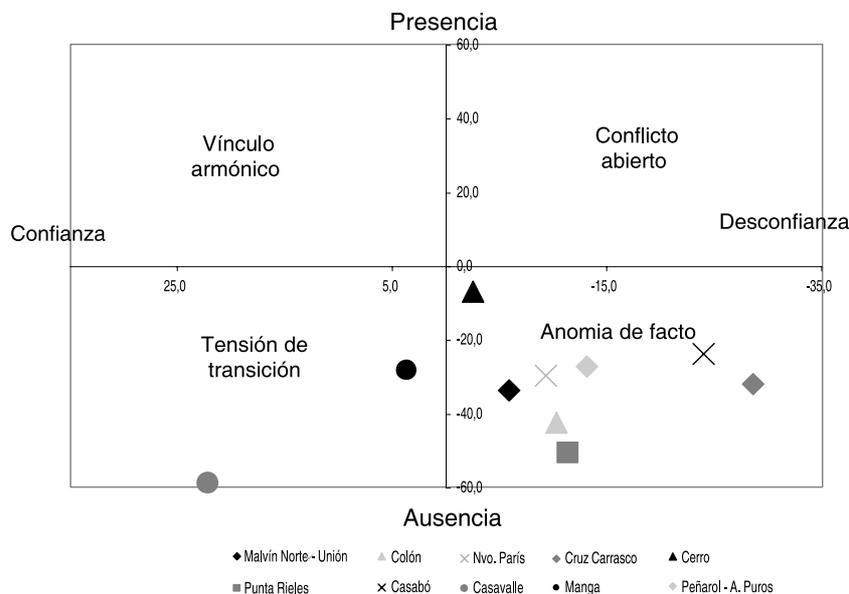
La mayor parte de las zonas estudiadas se ubican en el tipo de *anomia de facto*. Estas combinan altos niveles de desconfianza hacia la policía con la percepción de insuficiencia de efectivos en el lugar. En estos casos, las estrategias privadas de seguridad son básicamente el único recurso percibido por la población para protegerse de la delincuencia, dada la percepción de un Estado ausente en materia de seguridad ciudadana.¹⁷

¹⁵ Para esto se calcula el saldo simple obtenido de la diferencia entre opiniones que manifiestan suficiencia y aquellas que manifiestan insuficiencia (% suficiencia – % insuficiencia). El saldo negativo expresa una prevalencia de la sensación de insuficiencia de presencia policial en el barrio, mientras el positivo expresa la situación contraria.

¹⁶ Para la variable *confianza en el cuerpo policial* se calcula el saldo simple obtenido de la diferencia entre opiniones que manifiestan confianza y aquellas que manifiestan desconfianza (% confianza – % desconfianza). El saldo positivo expresa una prevalencia de la sensación de confianza en la policía del barrio, el negativo la situación contraria.

¹⁷ Amén de las restricciones mencionadas en el punto 1 del trabajo respecto de combinar los indicadores de denuncias sobre delitos, niveles de victimización y percepción de inseguridad, un ejercicio

Figura 2. Tipología de relaciones entre policía y barrio



Cruz de Carrasco es una de las zonas más heterogéneas entre las estudiadas. Su estructura urbana combina, sobre el trazado de una zona de inmigrantes italianos, un remanente de esta población, un complejo de cooperativas de mediados de la década de 1970 y un colectivo social asentado pero que en su interior combina un crisol de situaciones que van desde viviendas de emergencia construidas durante la presidencia de Bordaberry (1972-1976), diferentes tipos de cooperativas de ayuda mutua de las décadas de 1980 y 1990, hasta asentamientos irregulares. Todos estos grupos habitan en un territorio de reducidas dimensiones y bien definido por el trazado de grandes avenidas o bien terrenos rurales, con una fuerte y creciente segmentación interna e importantes conflictos en el relacionamiento. Esta zona presenta la mayor intención de abandono del barrio (87,5%) y pertenece al grupo de zonas con mayor percepción de inseguridad (69,6%). La insuficiencia e ineficiencia con que es percibida la acción policial provoca sensaciones generalizadas de desamparo, de carencia de referentes a quienes recurrir, lo que configura un escenario donde las situaciones de anomia prevalecen. Esta zona es un ejemplo del escenario denominado como *anomia de facto*.

metodológico que aporta a la validez del análisis realizado es la correlación entre el saldo de confianza en la policía y el saldo producto de restar las tasas de denuncia (construidas sobre base 1000) y el nivel de victimización (sobre base 100). Aun sabiendo que esta comparación debe interpretarse con cautela, se esperaría una correlación inversa en la distancia entre ambos indicadores. El ejercicio fue realizado y, a pesar de los pocos casos con que se cuenta, la dirección de la recta sugiere una relación de este tipo. Del igual modo puede realizarse correlacionando la tasa de denuncia de delito y la percepción de inseguridad, esperando una relación similar. El ejercicio también fue realizado y efectivamente los pocos casos correlacionan ajustando a la recta.

Los casos de Cerro y Manga son tan interesantes como opuestos. Manga es una zona de reciente poblamiento, lo cual razonablemente establece un período de ajuste de los instrumentos estatales de mantenimiento del orden a una estructura social emergente. Es decir, la *tensión de transición* está dada por un escenario en el cual un colectivo con niveles razonables de confianza en la policía cree que esta es el instrumento adecuado para mantener el orden, pero considera que su presencia es aún insuficiente. La pregunta central en el caso de Manga es hacia dónde transitará la zona, camino principalmente signado por la respuesta del orden público ante este clivaje tensionante. La evidencia recogida en el conjunto de las zonas sugiere que transitará el camino hacia la *anomia de facto*, sencillamente porque el problema de la carencia de respuesta policial es parte esencial de la problemática del conjunto.

Cuadro 12. Saldo de las percepciones de suficiencia de presencia policial y confianza en el cuerpo para cada zona

	<i>Saldo de confianza</i>	<i>Saldo de ausencia</i>
Malvín Norte - Unión	-5,9	-33,9
Punta Rieles	-11,3	-50,7
Colón	-10,2	-42,5
Casabó	-23,9	-23,9
Nuevo París	-9,3	-29,9
Casavalle	22,2	58,9
Cruz de Carrasco	-28,6	-32,1
Manga	3,7	28,3
Cerro	-2,5	-7,0
Peñarol - Aires Puros	-13,1	-27,2

Fuente: Elaboración propia IPES.

Sin embargo, una presencia policial activa y eficaz en una zona que no presenta aún las complejidades de zonas con larga historia de asentamientos sucesivos permite suponer que es posible el tránsito, al menos durante un período, hacia un *vínculo armónico*. Por supuesto, el autor no desconoce que la problemática social existente en estas zonas, y en parte causa del conflicto social, excede a la presencia o ausencia de la policía, la cual, como otros servicios sociales del Estado, poco puede hacer por sí misma en un escenario con cada vez mayores niveles de exclusión y segregación.

El Cerro constituye un caso capaz de arrojar luz al problema. La zona se ubica en el centro del cuadro, en el límite de los cuadrantes. A partir del estudio cualitativo realizado, es posible reconstruir el itinerario recorrido por la zona desde una situación pura de *anomia de facto* hacia su situación actual. Siendo una de las zonas de mayor exclusión social de Montevideo, el Cerro ha asistido a una profunda reforma de la seccional policial local en relación con la efectividad de sus acciones y la intención de mejorar el vínculo con el barrio. Este cambio ha repercutido en los niveles de confianza de la población hacia el cuerpo policial y ha abierto las puertas al cambio en cuanto al planteamiento del escenario de interacción social de la zona. En este proceso puede estar la clave de una refundación del vínculo entre cuerpo policial y sociedad civil, el camino hacia el *vínculo armónico*, siempre asumiendo la hipótesis de la sustentabilidad de la política pública existente por detrás de este cambio.

Finalmente, Casavalle constituye un caso atípico, al ser la zona con los valores más altos respecto de la percepción de inseguridad en el barrio (84,1%) y presentar asimismo guarismos elevados respecto de la percepción tanto de delincuentes residentes en la zona

como de personas que consumen drogas (más de 7 de cada 10 en ambos casos). Sin embargo, siendo la zona que percibe con mayor fuerza la insuficiencia de la presencia policial, es por el contrario la que manifiesta un mayor grado de confianza hacia la policía.

Esto sugiere un escenario en el cual emerge algún tipo de conciencia sobre la ineficacia de las estrategias privadas de seguridad con el fin de recomponer una estructura básica de interacción barrial y posiblemente vuelve a ubicarse en el cuerpo policial la expectativa sobre este rol restaurador. Aunque no es posible decir más al respecto con base en la evidencia disponible, la zona presenta una configuración necesariamente interesante, dada su complejidad en términos de procesos de exclusión y segregación, para iluminar las trayectorias que posiblemente recorrerán aquellas zonas que no han llegado aún a tales niveles de exclusión.

8. Hipótesis rivales hacia el futuro

Tanto la tipología presentada como la ubicación de las zonas estudiadas en ella son de utilidad para establecer posibles rutas de tránsito de las zonas según el nivel de conflictividad social existente y la tensión entre presencia y confianza policial. Esta consideración se hace a partir del supuesto de la no aleatoriedad de los eventos de delincuencia y conflictividad, que alienta la posibilidad de comprenderlos y aun explicarlos según su punto de partida y la historia de los colectivos afectados por esta problemática (Londoño y Guerrero, 1999).¹⁸

Londoño y Guerrero sostienen, a partir del estudio de corte epidemiológico de la violencia en América Latina en el marco del BID, que tanto las acciones criminales como las de protección se combinan en el tiempo de modo de configurar cuatro fases o estadios diferentes de violencia. El *descubrimiento del problema*, primera fase, se caracteriza por el desequilibrio entre el crecimiento de una demanda de protección ante el aumento de la criminalidad y una respuesta insuficiente de un instrumento público cuya capacidad no se ha modificado. En esta fase ubican los autores al Uruguay.

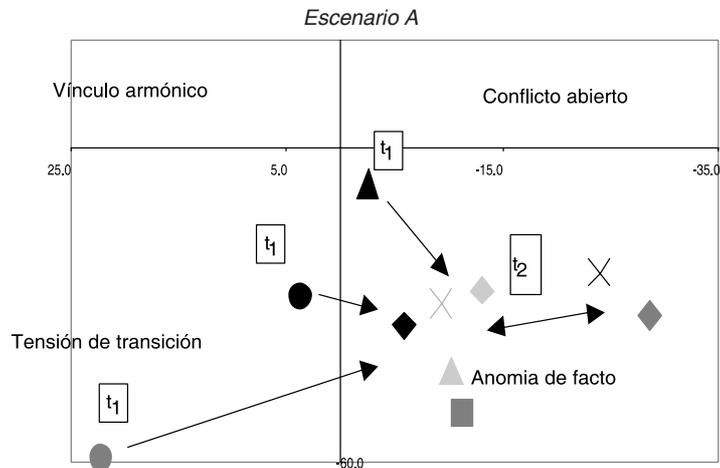
La segunda es una fase de *transición*, en la que se generaría propiamente la cultura de la violencia, caracterizada, entre otras cosas, por un nivel de indiferencia de la población que crece en relación inversa a la expansión de dicho fenómeno y a las señales de incapacidad de los aparatos del Estado especializados en su control. En la tercera fase, de *inactividad*, descenderían tanto la demanda de protección de la población como, consecuentemente, el desajuste entre demandas y capacidad protectora del Estado. La última fase, de *control de la violencia*, supone un retorno a una fuerte demanda de la población por protección que provocaría una lenta pero creciente respuesta pública positiva.

Estas cuatro fases son de utilidad para poner en un escenario dinámico la situación de las zonas aquí estudiadas. Una primera conclusión surge respecto de la heterogeneidad interna de las situaciones presentes en el Uruguay, país ubicado por los autores en la primera fase. Este artículo ha dado suficiente evidencia para afirmar que la situación uruguaya dista de ser homogénea a este respecto y que es posible encontrar zonas de Montevideo pasibles de ser ubicadas en cada una de las cuatro categorías propuestas por Londoño y Guerrero.

¹⁸ Estos autores se basan en un estudio previo de Alejandro Gaviria (*Increasing Returns and the Evolution of Violent Crime: The case of Colombia*, University of California, 1998) para elaborar un modelo sobre histéresis de la violencia en el que ubican a los países latinoamericanos según su situación.

Pero las preguntas más relevantes para estas zonas son: ¿cómo hicieron para llegar a su situación actual? y —más relevante aún en términos de política pública— ¿hacia dónde van? La primera pregunta puede ser iluminada a partir del caso Manga, cuya situación parece ser la más sencilla de comprender: se trata de una zona en proceso de conformación de un colectivo cuyas dimensiones acotan el surgimiento de actividades delictivas de lógica epidemiológica. A ello contribuye la ubicación de la zona, que ha avanzado sobre un terreno rural, distanciándose de posibles grupos asentados de mayor dimensión y complejidad en las relaciones sociales. Del mismo modo, *ceteris paribus*, es factible que, en la medida en que crezca su densidad poblacional, Manga avance desde el estadio de *tensión de transición* hacia un estadio de *anomia de facto* (escenario B de la figura 4). La hipótesis rival refiere necesariamente a un cambio en la actitud del cuerpo policial (escenario A de la figura 3).

Figura 3. Dinámica de la configuración tipológica presentada



La segunda pregunta es más compleja de responder, pero los casos de Cerro y Casavalle ofrecen posibles pistas. En el caso de Cerro, un cambio en la acción policial parece haber impactado positivamente en el vínculo entre policía y barrio, así como en la percepción del colectivo barrial sobre la situación general de seguridad, abriendo la puerta para avanzar tímidamente hacia una configuración de tipo *vínculo armónico* (escenario A de la figura 3). Por su parte, el caso de Casavalle presenta algunas diferencias. En primer lugar, la demanda de protección parece haber crecido, aunque en forma desajustada con la reacción de la policía, lo cual la ubica en una situación de *tensión de transición* pero con características sumamente diferentes a las de Manga. En Casavalle parece haber un retorno hacia la demanda de protección por parte del Estado, una vez que el volumen de la delincuencia desbordó las estrategias privadas. Desde el estadio de *anomia de facto* ha transitado hacia una coyuntura que abre la puerta a dos posibles rutas: la ruta al *vínculo armónico* (escenario A), si mediara una reacción de los sistemas públicos de protección, o la ruta hacia una nueva situación de *anomia de facto* (escenario B) pero en un nivel de segregación más complejo, que podría derivar en el endurecimiento de una cultura que tiende a estructurar la vida social al margen de aquellos medios y fines establecidos por el *mainstream*. Este sería el peor escenario de una espiral viciosa hacia niveles de segmentación y segregación.

lógica del trabajo hacia la lógica de la oportunidad. Del mismo modo, la permanencia en la propia vivienda, estrategia última de protección de la propiedad, debilita aún más las alternativas de búsqueda de empleo de estos ciudadanos.

En segundo lugar, este aislamiento de dichos sectores sociales respecto de los recursos públicos para el mantenimiento de la seguridad apuntala el creciente problema de la segregación social. La progresiva separación de los ámbitos de interacción de diferentes grupos, así como la desigual forma en que a unos y otros llegan los beneficios del Estado social—incluida la seguridad—, contribuyen, sobre todo para estos sectores menos privilegiados, a la pérdida de capital social, de capacidad de formación de capital humano y, consecuentemente, de capacidad de acumular capital físico.

El problema de la inseguridad, específicamente, tiene un marcado corte de edad y de género. Son jóvenes, varones y desempleados quienes mayormente han adoptado la lógica de la oportunidad, los que se han *adueñado de los pasillos* y los que en mayor número transitan ese camino de dos vías entre barrio, comisaría y cárcel. Este circuito de espiral descendente solo parece cortarse mediante el transcurso de los años: la adopción del delito como estrategia de supervivencia disminuye progresivamente cuanto mayor es la edad, entre los varones desempleados (Kessler, 2004).

En este escenario de disputa entre grupos que enfrentan el problema de la desafiliación institucional con distintas lógicas, la seguridad pública en tanto componente de la política social del Estado desempeña un rol insustituible en beneficio de quienes resisten esta desafiliación. Actualmente, los instrumentos públicos a cargo del orden social no logran mantener este mínimo orden que garantice una seguridad básica en los barrios más empobrecidos de la ciudad. Ante este escenario, las políticas de seguridad pública y la valoración del cuerpo policial como instrumento garante de ese orden social deben pasar al centro de la discusión. Este brazo de la política social del Estado tiene la capacidad de impactar en forma directa en beneficio de los sectores más pobres, generando un conjunto de seguridades básicas que colaboren en el desarrollo de mejores estrategias de generación de recursos, así como mejorando el propio nivel de cohesión social y vida pública colectiva en estos barrios.

Montevideo asiste, en conclusión, a un urgente problema de adecuación, de clave territorial, entre la nueva estructura de riesgo social y la vieja arquitectura de bienestar. La nueva pobreza es informalizada, infantilizada y ha sido excluida de los sistemas de protección de los cuales el Estado ha sido tradicionalmente garante. En este caso concreto, la ausencia de niveles mínimos de orden social y seguridad bloquea cualquier tipo de desarrollo social, profundizando la brecha de la equidad. En materia de seguridad es necesaria una reforma profunda, que atienda las claves del riesgo social pero con un énfasis universalista, dado que el problema que aquí se analizó por *desfonde*, en el otro extremo del continuo social aparece por *descreme*. Decididamente, la pretensión de universalismo de las estrategias públicas de seguridad ciudadana augura efectos ampliamente positivos en materia de cohesión social.

Bibliografía

- ÁLVAREZ, M. J. (2000): *Asentamientos irregulares montevideanos: la desafiliación asistida*, Memoria de grado de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR. Montevideo.
- (2004): "Golden ghettos: moving decisions of the affluent from a comparative lens", Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, IPES, serie *Estudios Comparados*.

- Anuario estadístico sobre violencia y criminalidad en el Uruguay 1990-2002*, Montevideo: Programa de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.
- Anuario estadístico sobre violencia y criminalidad en el Uruguay 2003*, Programa de Seguridad ciudadana. Ministerio del interior. Uruguay.
- Anuario estadístico sobre violencia y criminalidad. Montevideo 1997-2002*, Montevideo: Programa de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.
- COLEMAN, J. (1991): *Foundations of Social Theory*, Cambridge: Harvard University Press.
- FAJNZYLBER, P., D. LEDERMAN y N. LOAYZA (2001): *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*, World Bank.
- FILGUEIRA, C. (1996): *Sobre revoluciones ocultas: la familia en el Uruguay*, Montevideo: CEPAL.
- (coordinador general) (2000): *El estado de la paz y la evolución de las violencias*, Montevideo: Centro Internacional de Investigación e Información para la Paz, Universidad para la Paz, Naciones Unidas, Trilce.
- FILGUEIRA, C., y F. FILGUEIRA (1994): *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en Uruguay*, Montevideo: Arca.
- HIRSCHMAN, A. (1970): *Exit, voice and loyalty*, Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.
- KAZTMAN, R. (1992): "¿Por qué los hombres son tan irresponsables?", en *Cambios en el perfil de las familias*, Libros de la CEPAL n° 36.
- (1996): "Marginalidad e integración social en Uruguay", en *Revista de la CEPAL* n° 62, Santiago de Chile: CEPAL.
- (1997): "Marginalidad e integración social en Uruguay", en *Revista de la CEPAL* n° 62, agosto.
- (1999) (coord.): *Activos y estructura de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo: CEPAL, UNDP.
- (2001): "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", en *Revista de la CEPAL* n° 75, Santiago de Chile: CEPAL.
- (2002): "Convergencias y divergencias: exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro áreas metropolitanas de América Latina", en R. KAZTMAN y G. WORMALD (eds.): *Trabajo y ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas en América Latina*, Montevideo: Cebra.
- (2003): *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana*, Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, serie Medio Ambiente y Desarrollo.
- KAZTMAN, R., y F. FILGUEIRA (2001): *Panorama social de la infancia y la familia en el Uruguay*, Montevideo: UCU-UNICEF.
- KAZTMAN, R., L. BECCARIA, F. FILGUEIRA, L. GOLBERT y K. GABRIEL (1999): *Vulnerabilidad, activos y exclusión en Argentina y Uruguay*, Santiago de Chile: OIT, Fundación Ford.
- KESSLER, G. (2004): *Sociología del delito amateur*, Buenos Aires: Paidós, col. Tramas sociales.
- LONDOÑO, J., y R. GUERRERO (1999): *Violencia en América Latina, epidemiología y costos*, Documento de trabajo R-375, BID.
- MERKLEN, D. (comp.) (1999): "Vivir en los márgenes: la lógica del cazador", en Maristella SAVAMPA (comp.): *Miradas desde abajo*, Buenos Aires: Losada.
- MERTON, R. K. (1964): *Teoría y estructuras sociales*, México: Fondo de Cultura Económica.
- PAREDES, M. (2003): "Los cambios en la familia en Uruguay: ¿hacia una segunda transición demográfica?", en *Nuevas formas de familia*, Montevideo: UdelaR-UNICEF.
- PNUD (2001): *Desarrollo humano en Uruguay 2001*, Montevideo: PNUD.
- PORTES, A., y K. HOFFMAN (2003): *Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la década neoliberal*, Santiago de Chile: CEPAL, serie Políticas Sociales n° 68.
- SANSEVIERO, R.: "Seguridad ciudadana. Informe de Uruguay", notas inéditas.
- THORPE, R. (1998): *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina*, Washington: BID-Unión Europea.

■ *Resumen*

En este artículo se argumenta que la combinación de percepciones de baja confianza y baja presencia que la población posee sobre la policía en Montevideo coloca a las zonas de alta vulnerabilidad social en una virtual situación de anomia respecto a quiénes y cómo definen y sustentan el orden social. Se aborda el urgente problema de la adecuación, de clave territorial, entre la nueva estructura de riesgo social y la vieja arquitectura de bienestar en términos de la seguridad ciudadana en Montevideo. A través del estudio comparado sobre la inseguridad en las diez zonas de mayor concentración de pobreza de la ciudad se constata que la nueva pobreza, informalizada e infantilizada, es excluida de los sistemas de protección de los cuales el Estado ha sido tradicionalmente garante. Así, la transformación en las estrategias de protección se mueve desde la esfera pública a la privada. En este caso concreto, la ausencia de niveles mínimos de orden social y de seguridad en sectores segregados bloquea cualquier tipo de desarrollo social, agudizando la brecha de la equidad. De este modo, a partir de la combinación de percepciones de confianza en la presencia policial y satisfacción con ella se teje una tipología de relaciones entre policía y barrio. El desafío de transitar desde situaciones de anomia, insuficiencia y desconfianza hacia el cuadrante definido por la confianza y la satisfacción respecto a la presencia policial desafía a los tomadores de decisiones competentes en el gobierno. De la correcta formulación e implementación de políticas públicas dependerá en gran medida la dinámica evolutiva de estas zonas en las próximas décadas.

Palabras clave: Montevideo, seguridad pública, políticas públicas, conflicto social.

■ *Abstract*

The paper examines the perception that residents in low income and vulnerable areas of Montevideo have of their personal security, the image of police corps and the level of trust in relationships with policemen. The authors claim that the prevailing perceptions of insufficient patrolling, and low confidence in police work, create a context of anomie in these areas, resulting in lack of authority to define and maintain the social order. Embracing a territorial perspective, the article examines the dramatic problems that results from the mismatch between the changing distribution of social risks and the old welfare architecture, as seen through the lens of insecurity feelings in the residents of Montevideo. By comparing the insecurity perceptions in the poorest neighborhoods of the city, the study reveals that the emerging type of poverty —characterized by higher levels of informality and higher rates among children—, has been dramatically excluded from the social systems of protection of which the State has been historically guarantor. In consequence, the strategies that these groups deploy to protect their security move from the public to the private sphere. As shown in the study, the lack of minimal levels of social order and security in isolated poor urban areas prevent any possibilities for social development and increase the equity gaps. Drawing upon a combination of perceptions of trust and satisfaction with police performance, the authors develop a typology of relationships between police corps and neighborhood. The main challenge for policy makers is to abandon the situations characterized by social anomie, lack of trust and social order, moving into situations of greater confidence and satisfaction with police staff. The future of these areas and their effective social integration is closely related to the correct implementation of public policies that acknowledge the need to move in this direction.

Key words: Montevideo, Safety, Public Policy, Social Conflict.

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.

¿Un callejón sin salida? Trayectorias políticas y alternativas de reforma en Uruguay

por Juan Pablo Luna y Pablo Alegre

Los caminos del desarrollo parecen estar poblados de artesanos y caballeros. Unos avanzan hacia el premio prometido; otros se detienen en la contemplación de la maleable materia que hace al desarrollo y reconocen en su creación una pieza única e irrepetible. Los segundos han conquistado el mundo; los primeros, una forma peculiar de temporalidad. Unos han cumplido con la agenda y los deberes; los otros, más cautos, han elogiado la lentitud y administrado sus costos.

Carlos Filgueira, 1997

1. Introducción

En este artículo analizamos las claves políticas que explican el creciente desajuste entre la arquitectura de bienestar y la estructura de riesgo social que actualmente presenta Uruguay. Nuestro argumento causal posee un alto componente de *path-dependence*, en tanto otorgamos un peso significativo a los factores estructurales e institucionales de largo plazo que han operado en el particular proceso de adaptación que la arquitectura de bienestar ha sufrido desde los años sesenta.

Juan Pablo Luna. PhD en Ciencia Política (Universidad de North Carolina, Chapel Hill). Profesor auxiliar e investigador del Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Pablo Alegre. Licenciado en Ciencia Política (Universidad Católica del Uruguay). Investigador junior del Programa IPES, Universidad Católica del Uruguay. Asistente de Metodología de la Investigación en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay.

Desde esta perspectiva argumentaremos que, aunque Uruguay ha logrado amortiguar los efectos que el desmantelamiento del MSI ha producido en ciertos sectores sociales (aquellos con mayor capacidad de articular acción colectiva y presión sobre el sistema político), lo ha hecho redistribuyendo costos hacia los sectores más vulnerables socialmente y con mayor debilidad para articular su voz. En este sentido, el Estado ha funcionado hasta el momento como *dique de contención*, *capeando el temporal* y abriendo eventualmente las compuertas a grupos con alta capacidad de articular acción colectiva para evitar desbordes o crisis de legitimidad del sistema.

Por otro lado, también argumentaremos que Uruguay posee una arquitectura de *welfare* que se asocia, en una perspectiva comparada, a mayores problemas de adaptación respecto a los patrones de competencia vigentes en el capitalismo global.

En consecuencia, la coyuntura en que hoy se encuentra el país requiere un cambio radical de estrategia. Es necesario construir capacidad estatal para que pueda funcionar como *represa*, canalizando, acumulando capacidades y articulando y catalizando procesos de transformación en áreas institucionales estratégicas.

Resulta imprescindible, por tanto, articular coaliciones políticas que hagan viable la construcción de un modelo de desarrollo alternativo. No obstante, para reformar su arquitectura de *welfare* actual, Uruguay enfrenta y deberá enfrentar en el futuro inercias socioestructurales e institucionales fuertes que podrían operar bloqueando una alternativa reformista. En breve, en un escenario pautado por una completa sobredeterminación estructural del proceso de formulación de políticas sociales en el país, el pesimismo respecto a la futura reducción de los actuales desajustes parece inexorable.

Ante dicha coyuntura y otorgando márgenes mayores de autonomía relativos a la *agencia política* en desmedro de una visión puramente estructuralista, pensamos que reconocer la presencia de dichas inercias y analizar los mecanismos políticos que tienden a reproducirlas puede constituirse en un insumo para reorientar conductas futuras y así modificar el *destino*.

Este ensayo analiza por qué hasta el momento el Estado uruguayo ha funcionado más como *dique* que como *represa*, identificando las principales inercias y desafíos que deben enfrentarse en el momento de pensar en la viabilidad política de una arquitectura de *welfare* y un modo de capitalismo diferente. Adelantando nuestra conclusión, sugerimos que el obstáculo principal lo constituye la difícil construcción de una coalición política y social que haga posible y sostenible la construcción de un modelo alternativo capaz de promover mayores grados de bienestar agregado en el marco de una inserción capitalista viable en el sistema internacional.

Tal como lo sugiere una lectura prospectiva de la evidencia presentada en otros artículos de este número, si el país no logra construir dicho modelo, su viabilidad futura se encontrará seriamente comprometida. Así, el *Uruguay feliz* será definitivamente cosa del pasado.

2. Perspectiva comparada

El análisis de los procesos de reforma y adaptación de los *Welfare States* de los países de la OCDE a las nuevas condiciones de competencia y acumulación capitalista disparadas por los procesos de internacionalización de los capitales y la desregulación de los mercados, tiene tres implicaciones fundamentales para pensar el caso latinoamericano y, en particular, el caso uruguayo.

En primer lugar, la experiencia europea desde los años ochenta demuestra que, pese a las fuertes presiones estructurales hacia la convergencia en el modelo residual (simbolizadas en la célebre frase de Margaret Thatcher: "*There is no alternative*"), los sistemas nacionales han seguido rutas divergentes de adaptación (Katzman, 2002). En este sentido, existe evidencia razonable que indica, o bien la presencia de rutas divergentes de transformación en los sistemas de *welfare* de la OCDE (Huber y Stephens, 2001), o bien, en su defecto, procesos de *convergencia divergente*, en que los países se adaptan (consistentemente con una hipótesis de *race to the bottom*) pero lo hacen en grados y formas diferentes según sus configuraciones y trayectorias institucionales previas (Kitschelt et al., 1999).

En segundo lugar, los *Welfare States* de la Europa Continental de tipo *corporativo* o *demócrata-cristiano* —según la clásica tipología de Esping-Andersen (1990)— son los que poseen mayores dificultades de adaptación (Scharpf, 1997; Kitschelt et al., 1999), tanto por la estructura de riesgo que enfrentan cuanto por su capacidad de adaptarse al nuevo marco competitivo, dada la rigidez de su funcionamiento y los relativamente altos

costos fijos que insume producir en dichos mercados (véase Scharpf, 1997). Específicamente, la presencia de bajas tasas de fertilidad, mecanismos costosos de transferencia de rentas y niveles altos de desempleo jaquean la sustentabilidad y productividad de estas economías. La combinación de estos factores produce, entre otras "complementariedades" (lógicas perversas), las siguientes: a) costosos sistemas de pensión y mercados laborales sumamente rígidos que desestimulan el empleo y la inversión y b) bajas tasas de fertilidad en sectores medios y altos, y bajas tasas de empleo formal que incrementan el costo del sistema de pensiones al reducir el cociente activo/pasivo y los niveles de recaudación.¹ En estas sociedades, los modelos de reforma (*retrenchment*) neoliberal son (independientemente de predilecciones normativas) políticamente inviables. Por tanto, los esfuerzos reformistas se han concentrado en la reducción de costos y en recalibrar los viejos sistemas de *welfare* para cubrir nuevas demandas. La viabilidad de dichas reformas ha dependido de dos factores clave e interrelacionados que aquí se discuten: la capacidad del sistema de partidos de tejer coaliciones sociopolíticas complejas con el propósito de volver viables las alternativas reformistas, y la presencia de un sistema de representación de intereses sociales que ofrezca un relativo *seguro* electoral a los partidos que se embarcan en la promoción de reformas (Pierson, 2001).

Mientras tanto, los *welfare* residuales (Gran Bretaña y Estados Unidos) y los *welfare* socialdemócratas (Escandinavia) fueron capaces de adaptarse con mayor facilidad a partir de una especialización productiva basada *en precio* o *en nichos de calidad*, según su configuración previa.

En tercer lugar, la evidencia disponible acerca del caso europeo también sugiere que no existen soluciones óptimas respecto a la consecución simultánea de tres objetivos básicos: reducir la inequidad, reducir el desempleo y mantener los equilibrios fiscales requeridos por el marco de competencia internacional y la integración al EMU. En otras palabras, las rutas divergentes de adaptación del *welfare* y su combinación con patrones de producción capitalista (*modos de capitalismo*) representan compromisos diferentes respecto a dicho *trilema* (Hemerick, 2003). A su vez, estas rutas y las formas en que ellas se ajustan a nuevos contextos tienen un alto componente de *path-dependence*. En este sentido, las trayectorias nacionales futuras están fuertemente condicionadas por factores institucionales y socioestructurales antecedentes. Conocer dichos factores antecedentes resulta por tanto fundamental para establecer escenarios de maniobra probables en el futuro.

La evidencia europea también resulta relevante para nuestro caso en tanto el sistema de políticas sociales desarrollado en Uruguay bajo el modelo batllista, su institucionalidad actual y la estructura de riesgo social que acompaña la crisis del sistema de política social se aproximan con mayor claridad al tipo de *welfare corporativo* (Kaztman, 2002). Más allá de sus reconocidas virtudes pasadas, dicho modelo está en crisis, en tanto posee fuertes limitaciones cuando se trata de generar nuevos empleos y contribuye a retroalimentar un clivaje *insider-outsider* en la redistribución de rentas y la provisión de beneficios sociales.² Mientras la *patología de welfare sin empleo* se relaciona con esquemas impositivos y de seguridad social que

¹ Para un análisis de la evolución y estado de situación del *welfare* uruguayo donde se desarrollan algunos de estos puntos véase el artículo de Filgueira et al., en este número.

² Este clivaje es especialmente importante en aquellos casos en que ninguno de los miembros activos del hogar se encuentra inserto en el mercado laboral formal. Por tanto, la profundización de las tendencias sociales analizadas en otros capítulos de este número aumentará el peso de dicho clivaje en el futuro. Véanse los trabajos de Filgueira et al. y Kaztman-Rodríguez en este número.

imponen altos costos y baja flexibilidad para la captación de inversiones productivas, el fortalecimiento del clivaje *insider-outsider* se relaciona con una provisión de beneficios sociales estructurada en torno al mercado formal de trabajo y a una provisión estamental dentro de dicho mercado. A su vez, partiendo de una visión de la familia enraizada en el concepto de *male-breadwinner*, dichos sistemas de *welfare* se articulan en torno a provisiones complementarias centradas en la familia (y familia extendida). En las sociedades actuales, esto también contribuye a generar fallas e inequidades importantes en la provisión de bienestar social no solo en sentido *vertical* (entre sectores posicionados en diferentes niveles de la estratificación social) sino también *horizontal*, dentro de cada sector social³ (riesgos diferenciales por otras cohortes poblacionales relevantes —género, generación, tipos de familia—). La brecha generacional y la expansión de los riesgos asociados a familias jóvenes con hijos que carecen de estructuras de protección adecuadas, que crecientemente se hace presente en Uruguay, es una muestra de ello (Kaztman y Filgueira, 2001). Nuevamente, tal como demuestran los estudios en este volumen, el régimen de bienestar actual no se ajusta a la estructura de riesgo que presenta la sociedad uruguaya.

Finalmente, al igual que en el caso de otros países de la región, la creciente presencia de una *underclass* de sectores sistemáticamente excluidos del mercado laboral (y, por tanto, también excluidos del sistema de protección social tradicional estructurado con base en dicho mercado) no sólo jaquea la sustentabilidad de sistemas de pensiones solidarios (a lo que en el caso uruguayo también contribuyen las bajas tasas de natalidad observadas en los sectores medios y altos), sino que añade a los estados latinoamericanos presiones adicionales para el desarrollo de una arquitectura de *welfare* alternativa.

La experiencia reciente en torno a las reformas de mercado introducidas en la región también permite extraer algunas lecciones relevantes para nuestra discusión. En primer lugar, en el marco de un contexto de *competencia de regímenes* en expansión (en el que distintos sistemas políticos compiten por atraer inversión y el capital fluye libremente entre sistemas) no es sostenible competir *en precio* (costo laboral) en el largo plazo. A lo sumo, este patrón de competencia genera instancias de empleo y crecimiento económico puntuales, aunque sometidas constantemente al flujo externo de capitales. Mientras este último jaquea la sustentabilidad fiscal de la economía, la competencia basada en un bajo costo laboral retroalimenta las inequidades de base existentes en la sociedad.

En segundo lugar, la experiencia de países como Bolivia, Perú y Argentina en los noventa indica que la implementación de ambiciosos paquetes de política consistentes con la ortodoxia neoliberal no garantiza el crecimiento económico (Gibson, 1997). En realidad, como ya había argumentado Polanyi respecto a la utopía del liberalismo clásico, dichos casos ilustran con claridad la contradicción fundamental de dicha doctrina: el requisito de *empotramiento* (*embeddedness*) institucional de los mercados. En breve, el crecimiento económico sostenible requiere la presencia de un marco institucional y regulatorio adecuado, el que solo puede ser ofrecido por un régimen democrático estable y de alta calidad. No es posible entonces (mucho menos deseable en términos normativos) construir marcos institucionales sanos y estables en el contexto de sociedades fuertemente *duales* (O'Donnell, 1998).⁴

³ Véase el artículo de Filgueira et al.

⁴ Las contradicciones sobre las que se sostiene el desarrollo chileno reciente (esto es, grados crecientes de desigualdad en el ingreso y en el acceso a servicios sociales básicos como la educación y la salud, altos niveles de alienación y apatía política, niveles crecientes de fragmentación y segmenta-

3. La trayectoria uruguaya

Uruguay se caracteriza por la consolidación, a comienzos del siglo XX, de un sistema bipartidista, fuertemente pautado por la presencia de un patrón de vinculación clientelar entre estos partidos y la estructura social (Collier y Collier, 1991). En este contexto, ambos partidos tradicionales, el Colorado y el Nacional, constituían estructuras con capacidad de movilizar e integrar a cortes verticales de la sociedad uruguaya (Rial, 1983; González, 1995). Dichas estructuras estaban configuradas por la existencia de fracciones con baja consistencia ideológica que accedían a puestos dentro del aparato estatal en función de su capacidad de marcación electoral. Desde esas posiciones estatales, los operadores partidarios (fraccionales) se constituían en piezas claves en la articulación de extensas redes sociales que asignaban y distribuían recursos estatales mediante transacciones particularistas orientadas a individuos o pequeños grupos de interés (Rama, 1987; Panizza, 1990; Moreira, 2004). Durante la bonanza del Uruguay de posguerra, dicho mecanismo de articulación sociopolítica adquirió un carácter casi universal.⁵

Esta configuración, fuertemente condicionada por la matriz originaria heredada del siglo XIX (pautada entre otros factores por la presencia de dos fuertes tradiciones políticas que constituían cortes verticales de la sociedad y por una matriz productiva que generó una elite económica relativamente débil y un rápido proceso de urbanización y secularización catalizado por la temprana generación de un excedente de mano de obra en el campo), determinó y se retroalimentó de un proceso temprano de modernización social. Dicha modernización encontró uno de sus canales fundamentales en la construcción de un sistema de políticas sociales con fuerte pretensión universalista, aunque también pautado por la presencia de una importante estratificación en sus niveles de cobertura y

ción social, aumento sostenido de la criminalidad, preeminencia de productos primarios con bajo valor agregado en las exportaciones y generación de empleo precario en sector servicios y financiero) ilustran las contrapartidas asociadas a un modelo de crecimiento de este tipo considerado exitoso. Por otra parte, aun si la convergencia hacia el modelo chileno pareciera deseable (o inevitable), no es razonable esperar que una sociedad democrática con actores sociales articulados y partidos políticos

⁵ institucionalizados sea capaz de producir las reformas requeridas por dicho modelo. Obviamente esta caracterización es más bien una descripción estilizada que subraya los rasgos más relevantes para nuestro análisis. Por ejemplo, referirse a Uruguay como un actor unificado con capacidad de decisión constituye claramente una simplificación retórica. En un nivel menor de abstracción, tampoco ignoramos la presencia de importantes conflictos y diferencias ideológicas entre distintas fracciones componentes del sistema, pero nos importa subrayar que, más allá de su existencia, el sistema clientelar constituía la base de reproducción (cada vez menos exitosa) de lealtades políticas en el sistema. A modo de ejemplo, a pesar de las distintas orientaciones ideológicas que los caracterizaron y diferenciaron entre sí y respecto a los gobiernos anteriores, los colegiados blancos liderados por la coalición herreroruralista (1958-1962) y por la UBD (1962-1966) mantuvieron (e incluso contribuyeron a exacerbar) las pautas esenciales de reproducción de lealtades partidarias predominantes en el sistema. Más recientemente, también a pesar de sus orientaciones programáticas con foco en el libre mercado y la necesidad de reformar el aparato estatal, los gobiernos liderados por Luis A. Lacalle y Jorge Batlle convergieron, en buena medida, hacia la lógica sistémica. A su vez, si bien la experiencia de la CIDE impulsada durante el gobierno de la UBD constituye un intento significativo y eventualmente muy influyente de vincular técnica y política (cf. Garcé, 2002), el predominio de la segunda en la administración estatal y la consiguiente falta de autonomía relativa y capacidad de articular acción estratégica por parte del Estado uruguayo constituye, desde nuestra perspectiva, otra clave de larga duración del desarrollo institucional nacional.

acceso (Filgueira, 1999).⁶ El arribo incremental y con variada intensidad de los distintos sectores sociales a este prematuro régimen de bienestar se articuló básicamente a partir de las estructuras partidarias que participaban casi con exclusividad del control del aparato estatal y que competían entre sí por el voto popular.

Una característica decisiva de esta configuración, y que distingue a nuestro país de otros casos que también desarrollaron regímenes de bienestar extendidos, incorporando sectores medios y populares en el contexto del MSI, es la autonomía relativa de los sectores subalternos respecto a los agentes que impulsan dicha incorporación. En este sentido, existe un contraste claro con casos como el argentino, en el que dichos sectores fueron incorporados bajo arreglos corporativistas de vínculo entre partido, Estado y sociedad. La ausencia de un formato de incorporación estatal o partidaria articulado *desde arriba*, en el caso uruguayo, explica las altas tasas de competencia electoral presentes en el sistema, que se manifiestan primero entre fracciones, luego entre partidos y finalmente en la emergencia de la izquierda como actor partidario desafiante. Combinado con un relativamente alto nivel de movilización social de los sectores subalternos (fundamentalmente en el área sindical y a partir del agotamiento del modelo sustitutivo), este desarrollo histórico explica el proceso de realineamiento partidario que se verificó en el sistema de partidos uruguayo y que culminó, a mediados de los años noventa, con la consolidación de un patrón de competencia ideológica articulado sobre la oposición entre la izquierda y la familia de partidos tradicionales (Lanzaro y Luna, 2002; Moreira, 2004). Dicho patrón evolutivo también distingue el caso uruguayo de otros sistemas *elitistas* como el colombiano o el costarricense (Roberts, en prensa).

Con la crisis del modelo sustitutivo de importaciones, a fines de los cincuenta, Uruguay emprendió un proceso gradual y heterodoxo de transformación de su modelo de desarrollo. A los primeros planes de estabilización macroeconómica a comienzos de los sesenta los siguieron la liberalización del sistema financiero y la reforma tributaria durante la dictadura en los setenta, el retorno de las políticas de estabilización a mediados de los ochenta y el fuerte impulso *liberalizador* en el contexto del giro liberal regional de los noventa: apertura comercial, disminución de las regulaciones al sistema financiero, apertura a las inversiones externas, desmantelamiento de la negociación laboral y reformas institucionales en la educación y en la seguridad social.

Sin embargo, a diferencia de las transformaciones regionales, Uruguay adoptó un tono claramente más ecléctico en sus transformaciones (Kaztman, Filgueira y Furtado, 2000; Filgueira y Filgueira, 1997). El gasto público se mantuvo en altos niveles durante toda la década, con crecimientos sostenidos en áreas como la seguridad social; la reforma educativa adquirió un carácter fuertemente estatista y universalista en el área primaria; la seguridad social adoptó un régimen mixto en el que se mantenía la participación del Estado; finalmente, el programa de privatizaciones de los principales servicios públicos fue bloqueado y terminó fracasando.

El contexto de reforma del *viejo* modelo realineó de manera significativa la competencia partidaria (Moreira, 2004; Luna, 2004b). Desde el retorno a la democracia y a medida que la *agenda reformista* fue perfilándose durante la postransición, el crecimiento electoral de la izquierda se hizo sostenido. Dicho ascenso se basó, en términos programáticos

⁶ En esto, el caso uruguayo, como el de América Latina en general, se asemeja a los procesos de modernización conservadora descritos por Barrington Moore, los que tienden a desarrollar sistemas de *Welfare State* corporativos. Véase Esping-Andersen, 1990.

y simbólicos, en la defensa de la vieja matriz batllista (Moreira, 2000; Lanzaro, 2000; Luna, 2004a), y junto con los sectores anclados en la estructura estatal (funcionarios públicos, sindicatos, movimientos de jubilados) constituyó una poderosa coalición de veto que bloqueó y moderó el impulso de las reformas liberales (Moreira, 2004; Filgueira y Papadópulos, 1996). Los viejos partidos tradicionales (Nacional y Colorado) si bien mantuvieron su alineamiento con las viejas clientelas refugiadas en el Estado y articularon en algunos casos posiciones programáticas “socialdemócratas” (por ejemplo, Foro Batllista),⁷ comenzaron a identificarse con los grupos beneficiados por las reformas de mercado (empresarios locales, sectores transnacionalizados de la economía) y llevaron adelante la agenda de reformas en distintas arenas institucionales.

4. Algunas implicaciones de la trayectoria uruguaya

Más allá de los ostensibles cambios en el último medio siglo, tanto en el sistema de partidos (ejes de competencia, actores relevantes) y en el modelo de desarrollo como en las bases sociales de apoyo de los partidos, es posible rastrear factores de largo plazo que atraviesan las distintas secuencias históricas y que pueden considerarse explicativos de los patrones de cambio de dichas secuencias.

En primer lugar, una alta permeabilidad del sistema de partidos y del propio aparato estatal a las demandas e intereses de los sectores sociales organizados explica en buena medida las características del proceso reformista uruguayo, es decir, su carácter heterodoxo y el repliegue gradual del propio Estado, con sus implicaciones en términos distributivos (notoriamente menos regresivos que en los países de la región).

En segundo lugar, la extensión de las políticas de *welfare*, el nivel de cobertura y el patrón pluralista de incorporación de los sectores sociales organizados produjeron un legado de fuerte capacidad organizacional por parte de los beneficiarios de la vieja matriz estatista. Esto se ha traducido en la última década en una fuerte disponibilidad de recursos para activar mecanismos de bloqueo a políticas de reforma, los que han sido potenciados mediante el acceso a canales institucionales de veto, especialmente a partir de la disponibilidad de instrumentos de democracia directa (Filgueira y Papadópulos, 1996; Castiglioni, 2005). Este factor constituye una divergencia relevante respecto a otros países de la región que también contaron en el pasado con políticas de bienestar extendidas y con sectores medios y/o populares fuertemente movilizados. Como demuestra el caso argentino, el legado de patrones institucionales *delegativos* (O'Donnell, 1997; Levitsky, 2003) y la herencia de un formato de incorporación del tipo corporativo vertical pueden neutralizar la capacidad organizacional de los sectores beneficiados por la vieja matriz. Dicha neutralización constituye un factor de peso para entender trayectorias reformistas menos gradualistas en el contexto del giro hacia el liberalismo que tuvo lugar en la región durante las últimas décadas.

En tercer lugar, la rápida y profunda colonización del aparato estatal por parte de los partidos y el fuerte tono clientelar del sistema de intermediación política contribuyeron a

⁷ Ambos factores explicarían algunas conductas de moderación de las propuestas de reformas, incluyendo una progresiva moderación ex ante de dichas propuestas a partir de un proceso de aprendizaje político. A su vez, dichos factores también se relacionan con la articulación de movimientos de bloqueo a algunas de las reformas implementadas. El apoyo al plebiscito para derogar la ley de privatizaciones de las empresas públicas en 1992 por parte de algunas fracciones del Partido Colorado constituye un ejemplo significativo en este sentido.

limitar la autonomía técnica de la gestión, provocando el impulso de un modelo de desarrollo con fuertes inconsistencias intersectoriales y la consolidación de bajos niveles de autonomía estatal *vis à vis* la sociedad civil organizada en la elaboración y formulación de las políticas públicas. Estas pautas de larga duración se consolidaron con el modelo tradicional y han pautado el período de transformaciones recientes.

En cuarto lugar, tradicionalmente las reglas electorales en Uruguay operaron manteniendo un elevado nivel de fraccionalización partidaria y promoviendo presidentes con apoyos electorales minoritarios (González, 1991). A partir de los ochenta, el realineamiento de competencia con la aparición de la izquierda como actor desafiante al sistema de partidos tradicional, en combinación con un sistema de incentivos institucionales electorales que generaban una alta fraccionalización partidaria, una presidencia minoritaria y un fácil acceso a canales de democracia directa, produjo equilibrios políticos de baja calidad, con reducida capacidad de articular políticas de largo plazo (Filgueira y Luna, 2003; Bergara et al., 2004).

La combinación de estos cuatro factores y su interacción con variables sociales (por ejemplo, tendencias demográficas) y de corte contextual (por ejemplo, el contexto regional y los cambios observados en el sistema internacional) derivaron en configuraciones de política pública fuertemente inconsistentes y desbalanceadas. También contribuyeron progresivamente a jaquear la sustentabilidad fiscal de la arquitectura de *welfare* tradicional.

En términos esquemáticos, los cuatro factores actuando combinadamente produjeron un doble juego simultáneo de repliegue y mantenimiento de la estructura estatal caracterizado por una configuración inconsistente. Si bien los altos niveles de permeabilidad del sistema de partidos, junto con la fuerte capacidad de bloqueo de los sectores sociales beneficiados por el modelo estatista, amortiguaron el repliegue del Estado, la creciente internacionalización de la economía global y los impulsos reformistas que ella estimuló en la región catalizaron importantes reformas en áreas económicas e institucionales muy significativas que contaban con *constituencies* difusas o con baja capacidad de articular acción colectiva para presionar sobre el sistema político. Al mismo tiempo, la baja autonomía de los cuadros técnicos en los procesos de reforma y la incapacidad del sistema político (enfrentado a niveles de competencia interpartidaria crecientes a partir del crecimiento sostenido del FA) para lograr juegos cooperativos intertemporales en la instrumentación de políticas públicas produjeron una configuración inconsistente caracterizada por una mixtura del viejo modelo con reformas mercadocéntricas. En la arquitectura de bienestar, estas características configuracionales también se han hecho presentes. En este último aspecto, los trabajos aquí reunidos ponen especial énfasis en las mixturas inconsistentes y fuertemente inequitativas que presenta la actual arquitectura de bienestar, en la que los rasgos universales se combinan con arreglos corporativos caracterizados por una baja capacidad redistributiva y con formatos liberales-residuales con efectos lesivos en términos fiscales y desintegradores en términos sociales.⁸

Estas configuraciones han ido produciendo una creciente dispersión en la distribución de las cargas sociales, retroalimentando las diferencias en la capacidad de los distintos sectores sociales de movilizar recursos políticos. Como resultado de esta dinámica, la sociedad uruguaya vivió durante la última década un proceso de gradual pero sostenido desprendimiento de los sectores sociales populares más bajos. De hecho, los sectores

⁸ Véanse en este número los trabajos de Filgueira et al., y de Filgueira, Papadópulos y Tobar.

más vulnerables fueron los que pagaron los mayores costos sociales durante la profunda crisis económica sufrida por el país entre 1998 y 2003 (Bucheli y Furtado, 2005). Este escenario opera acentuando la segmentación de la matriz de representación, reforzando los incentivos que tienen las instituciones políticas para atender las demandas de aquellos sectores que, en contraste con los recién referidos, sí tienen capacidad de movilizar recursos para presionar por sus demandas en la arena política.

En términos analíticos, estos sectores con capacidad de movilizar recursos pueden clasificarse en dos grupos. Por un lado, los beneficiados de la vieja matriz estadocéntrica que lograron, o bien frenar procesos de reforma en los noventa, o eventualmente impulsar reformas en áreas del Estado de las que se vieron beneficiados. Entre ellos debe incluirse a los sindicatos públicos que agrupan a buena parte de los funcionarios del Estado y a las organizaciones de jubilados y pensionados. El bloqueo de la privatización de las principales empresas del Estado reforzó los recursos de poder organizacional de los sindicatos estatales, mientras que la reforma constitucional impulsada por el movimiento de jubilados y pensionados que estableció un mecanismo de indexación de las prestaciones permitió mejorar el nivel de ingresos reales de los sectores pasivos durante toda la década.

Por otro lado se encuentran los beneficiados por las reformas de mercado de los noventa. Estos grupos están integrados por los sectores altos beneficiados por el retiro del Estado de la regulación del mercado laboral, la apertura externa que favoreció el impulso de ciertos sectores de la economía como la importación, o el ingreso de capitales extranjeros en áreas fuertemente desreguladas, como el comercio. No obstante, dentro de este grupo no solo hay beneficiados por el retiro del Estado: también existen grupos que se han beneficiado cada vez más con las nuevas formas que adoptan los viejos formatos clientelares, a partir de la creciente utilización de contrataciones y concesiones en la relación entre la estructura estatal y el empresariado (Filgueira, Garcé, Ramos y Yaffé, 2003).⁹

Esta configuración ha retroalimentado una matriz de representación claramente segmentada y de corte *dual*, que encuentra su correlato en la consolidación de una lógica inconsistente de formulación y diseño de políticas públicas, tanto en lo concerniente al modelo de desarrollo (o su ausencia) como en lo referente a las características que *por defecto* ha asumido el propio régimen de bienestar.

A nivel institucional, la eventual consolidación de esta configuración dual producirá efectos significativos sobre la reconfiguración político-institucional del país, afectando quizás la propia dinámica del régimen y una de las virtudes que aún distingue al Uruguay en el contexto regional: la alta calidad de su democracia. Tal como argumentamos arriba, dicha cualidad resulta crítica para viabilizar una estrategia de desarrollo alternativa.

Precisamente por su alta institucionalización, un sistema de partidos que opera en el contexto de una estructura social fuertemente fragmentada puede generar y retroalimentar

⁹ Esto no significa obviamente que todo contrato o concesión estatal se encuentre pautado por un vínculo clientelar entre los contratantes. Sin embargo, particularmente en algunos ámbitos estatales (municipios, algunas dependencias ministeriales) caracterizados por un grado significativo de opacidad administrativa y una baja capacidad de contralor (y fundamentalmente coerción) de las agencias especializadas (por ejemplo, el Tribunal de Cuentas), existe evidencia de la utilización de estos mecanismos, frecuentemente ligados en la práctica al financiamiento irregular de campañas políticas (Luna, 2004c). El fortalecimiento institucional de dichas agencias y de las nuevas entidades creadas para la regulación de mercados con creciente presencia de operadores privados constituye por tanto un desafío pendiente para desarrollar correctivos a este respecto.

dinámicas *perversas* en términos de representación. Como lo manifiesta Stokes (2003), la presencia de altos niveles de institucionalización partidaria en contextos sociales fragmentados tiende a distorsionar la distribución homogénea de los niveles de representación política, retroalimentando así inequidades distributivas y bajos niveles de calidad democrática. Un rasgo típico de dicho equilibrio de baja calidad lo constituye la presencia de partidos con estructuras organizacionales fuertes que articulan amplias redes clientelares para vincularse con sectores socialmente excluidos.

En términos esquemáticos pueden mencionarse tres características asociadas con dicho equilibrio, las que tenderían al bloqueo de alternativas redistributivas en el futuro:

1. Pujas programáticas fuertemente restringidas a sectores medios y altos, aun cuando la competencia política pueda mantener en términos simbólicos *la representación de los postergados* como eje retórico de la acción.
2. Como efecto de lo anterior, una pérdida de la alternancia programática ante la clausura de las opciones redistributivas, lo que significaría en el caso uruguayo un declive del eje de competencia ideológica.
3. Nuevos patrones de comportamiento hacia el régimen que influyen sobre su dinámica cotidiana: mayores niveles de volatilidad electoral fundamentalmente interbloque (*bloque de izquierda / bloque tradicional*), aumento de los niveles de deslegitimación del régimen, reflejado en conductas electorales de disconformidad hacia el sistema en sectores medios, así como la expansión de conductas políticas *anómicas* en sectores bajos.

5. ¿Ante una coyuntura crítica para reencauzar una matriz integrada?

Como han señalado diversos autores, es posible y eventualmente útil analíticamente pensar la trayectoria institucional de un país en función de trayectorias de *path-dependence* puntuadas por *instancias o coyunturas críticas* en las que la sobredeterminación estructural (legados institucionalizados y socioestructurales) pierde preeminencia ante eventos de *agencia* política contingente (Lipset y Rokkan, 1967; Stinchcombe, 1968; Collier y Collier, 1991; Spruyt, 1994; Mahoney, 2001; Pierson, 2004). En este sentido, las trayectorias históricas de los países podrían caracterizarse por la presencia de momentos en que el rango de opciones posibles se expande. Si bien la existencia de dichos momentos puntuales y el ejercicio de aislarlos analíticamente resulta discutible, nos parece claro, al menos, que existen escenarios políticos en los que la redefinición de legados e inercias de larga duración resulta más probable. A su vez, el procesamiento de dichas *instancias críticas* está moldeado por legados pasados y los contextos específicos en que dichas instancias se presentan.

Intentaremos por tanto tomar en consideración dos cuestiones: ¿por qué podría considerarse como coyuntura crítica este momento histórico? y ¿cómo las herencias del pasado podrían moldear la agencia política en esta eventual instancia crítica? Respecto al primer aspecto, la instauración de un gobierno con mayoría parlamentaria propia y la renovación casi total de los cuadros altos de la estructura estatal y de la elite gobernante podrían ser considerados factores clave en la expansión del rango de opciones disponible. A su vez, la asunción del gobierno por parte de una coalición de partidos de izquierda por primera vez en la historia institucional del país constituye otro elemento que consideramos clave para caracterizar este momento como instancia crítica. Como hemos manifestado, la izquierda

se convirtió entre los ochenta y los noventa en el principal actor político de veto a las reformas de mercado. Su fuerte vínculo institucional con buena parte de los sectores medios beneficiados de la vieja matriz *batllista* le permitió articular una poderosa coalición de oposición a los sucesivos gobiernos. Además, desde comienzos de la década de los noventa la izquierda comenzó a incrementar su base electoral en los sectores más pobres de la población, los cuales nuclean a los grupos más perjudicados por las transformaciones económicas y el deterioro del *welfare* en la última década (Moreira, 2000; Luna, 2004a). Gracias a este crecimiento electoral y a la capacidad de retener su base social de apoyo tradicional, la izquierda sobrepasó el 50% de las adhesiones electorales en noviembre del 2004, y obtuvo así el gobierno nacional y una significativa mayoría parlamentaria.

En síntesis, por la propia constitución de sus bases electorales (capacidad de incorporar a sectores medios y bajos), por la fuerte legitimidad que despierta entre los votantes *desencantados* con el sistema tradicional y por su perfil ideológico de *izquierda* históricamente asociado a políticas redistributivas, el EP-FA-NM se constituye en el único actor político capaz de articular una coalición entre sectores medios y excluidos. Dicha coalición, en el contexto de un sistema de representación fuertemente institucionalizado, resulta indispensable para la aplicación de reformas que permitan reencauzar una matriz social integrada. Finalmente, la profunda crisis económica recientemente vivida por el país podría generar, como externalidad positiva, una mejor predisposición frente a procesos de reforma ambiciosos.

Respecto al segundo aspecto (el peso específico que los legados tendrán en la eventual redefinición del modelo de desarrollo uruguayo), nuestro pronóstico es menos alentador. Por esto mismo, lo discutimos con más detalle en la próxima sección.

6. Los legados que podrían limitar la construcción de un modelo alternativo

El primer factor que limita la constitución de una coalición *redistributiva* es la composición de la propia coalición. Durante los años setenta y ochenta, la izquierda expandió su base de apoyo social desde los sectores medios hacia los sectores pobres. Esta diferencia temporal en la incorporación se correlaciona con ciertas características del patrón de vinculación: mucho más orgánico e institucionalizado con los sectores medios y más volátil y menos institucionalizado con los sectores pobres. Debe considerarse que las bases sociales de apoyo tradicionales de la izquierda se encuentran entre los sectores medios, fundamentalmente aquellos nucleados en los sindicatos, compuestos por sectores que integran las áreas formales de la economía. A su vez, la integración de los sectores informalizados de la economía se ha producido fundamentalmente por la vía electoral y bajo los efectos combinados de un creciente descontento social respecto a los partidos tradicionales y de un debilitamiento progresivo de las *máquinas electorales* tradicionales en el contexto de una crisis fiscal sostenida (Luna, 2004c). Salvo excepciones puntuales, estos grupos no tienen representantes en los cuadros políticos de la izquierda; tampoco tienen *vía libre* a las estructuras orgánicas de las fracciones que integran la coalición, y poseen (al menos por el momento) baja capacidad de articular acción colectiva para presionar sobre el sistema de representación de intereses de forma consistente y eficiente.¹⁰

¹⁰ Eventualmente, es posible pensar en la organización futura de los beneficiarios de políticas sociales dirigidas a solucionar la emergencia social.

Estas características proveen bloqueos endógenos para articular una coalición redistributiva. Por un lado, se reducen los incentivos políticos para evitar reformas que afecten intereses de las corporaciones beneficiadas por el viejo modelo, ya que esto implicaría *fagocitar* (o al menos generar descontento a partir de la postergación de demandas y expectativas) las bases electorales más orgánicas y consistentes del FA. Por otro lado, el bajo nivel de organización de los sectores populares desprendidos de la matriz agregaría un incentivo adicional para la implementación de programas de incorporación de baja intensidad y con mínima capacidad de sustentar un modelo de desarrollo alternativo, como los programas sociales focalizados.

La propia mutación de la base social de la izquierda a partir de los procesos de ajuste y reforma que han tenido lugar en el país constituye otro de los factores socioestructurales que debilitan el escenario de reforma. Solo a modo de ejemplo, la combinación de políticas de liberalización (apertura económica, flexibilización laboral, etcétera) con la presencia de áreas *bloqueadas* de reforma en el sector público (privatizaciones) determinó la creciente sobrerrepresentación del sector público en detrimento del sector privado dentro del propio movimiento sindical. Esto último contribuye a debilitar el *capital político* de los sectores vinculados a bienes transables en detrimento de la posición de los sectores extractores de rentas. En un contexto de alta restricción fiscal y baja progresividad de la base impositiva, desarrollos como este contribuyen a generar juegos de suma cero dentro de la coalición reformista, debilitando marcadamente su potencial para generar políticas redistributivas.

En síntesis, la presencia de una fuerza de gobierno con una base social muy heterogénea (y por tanto cruzada por pujas distributivas internas) y con sectores sociales que a su vez presentan grados de inserción orgánica e institucionalización asimétricos, eleva los costos políticos de eventuales programas reformistas. En otras palabras, las reformas necesarias inevitablemente generarán *ganadores* y *perdedores* dentro de la propia base electoral de la izquierda. Por otro lado, ante las fuertes restricciones fiscales y los altos niveles de regresividad tributaria que hoy enfrenta el Estado uruguayo, la articulación exitosa de un proyecto redistributivo impone la necesidad de impulsar fuertes reformas en áreas del Estado en las que existe una sobrerrepresentación de aquellos sectores que poseen mayores grados de organización y vinculación orgánica con el FA. Esta configuración plantea un primer dilema. *Las reformas necesarias para viabilizar una arquitectura de welfare alternativa, capaz de compensar y revertir las inconsistencias e inequidades descritas en los distintos artículos que componen este número, generarían costos tangibles en el núcleo duro del electorado del FA.*

Paralelamente, existen factores de carácter contextual que también introducen limitaciones importantes. El alto nivel de endeudamiento externo del país produce un escenario de fuertes restricciones fiscales para el Estado. Sin embargo, no es solo el alto nivel de endeudamiento lo que limita fiscalmente la realización de reformas, sino también la propia estructura de la deuda pública. En este plano, Uruguay presenta los peores balances del mundo en cuanto a nivel de endeudamiento con organismos internacionales con relación al endeudamiento con acreedores privados. Esto supone un peso relativo mayor de la *deuda condicionada* respecto a la *deuda soberana*, lo que aumenta los incentivos para la adopción de programas fiscales ortodoxos que podrían limitar la autonomía del país para reestructurar su modelo de desarrollo. La rigidez del gasto destinado a pasividades constituye otra limitación sumamente significativa al momento de pensar en una arquitectura de *welfare* alternativa.

A su vez, la alta dependencia externa del país, provocada por una angustiosa situación de endeudamiento, además de restringir los márgenes de maniobra, limita las posibilidades de reintegrar buena parte de las pérdidas sufridas por las corporaciones públicas y privadas en los años de las crisis. Por tanto, encontramos aquí un segundo dilema: *Todos los actores sociales, incluidos los sectores que neutralizaron pérdidas durante la década, vienen, a causa de la crisis reciente, de perder en términos absolutos. No obstante, ante el contexto actual, además de retrasar el reintegro de los costos económicos provocados por la crisis, el gobierno debería inducir a dichas corporaciones a procesar nuevas reformas que involucran necesariamente la generación de costos adicionales.*

En un plano ya más claramente político, este escenario de *bloques corporativos* en el frente interno y de restricciones fiscales en el frente externo reduce la probabilidad de articular exitosamente un programa de reformas destinadas a reorientar el modelo de desarrollo con un marcado perfil redistributivo. Al contrario, esta situación introduce incentivos significativos tendientes al desarrollo de una política que combina un alineamiento macroeconómico ortodoxo (política monetaria y cambiaria rígida, equilibrio fiscal) con políticas de compensación a las corporaciones de manera de amortiguar conflictos políticos (incremento salarial a los funcionarios de la administración central y en otras áreas, negociación salarial en las ramas formalizadas de la actividad económica). En este contexto, si bien eventualmente útiles para abordar situaciones de “emergencia”, iniciativas como el PANES no constituyen bases sólidas para pensar en una arquitectura de *welfare* alternativa y sustentable. De hecho, llevado al extremo, el equilibrio imperante podría endurecer las mixturas inconsistentes que hoy en día caracterizan al *statu quo*, debilitando consecuentemente la capacidad de plantear alternativas de política sólidas y con consistencia intertemporal e intersectorial hacia el futuro. Esta dinámica podría intensificarse aún más a partir de un cuadro de creciente compartimentación de la estructura de gobierno, por la cual los sectores más liberales de la coalición de izquierda (por ejemplo, Asamblea Uruguay) obtendrían un dominio hegemónico de la conducción en el área macroeconómica del gobierno y aquellos sectores más afines a las viejas corporaciones estatistas (por ejemplo, Partido Socialista, Partido Comunista y otras fracciones con fuerte inserción sindical) tendrían una representación más activa en otras áreas del gobierno, desde donde les sería posible articular una representación más activa de dichos actores sociales. Bajo el liderazgo de José Mujica y también inducido por la propia heterogeneidad de sus bases electorales, el MPP ha pivotado entre ambos polos, por momentos apoyando al Ministerio de Economía en la puja por procesar algunas reformas, y en otros tratando de reequilibrar y amortiguar los giros ortodoxos de dicho Ministerio, sin poder hasta ahora impulsar su propuesta desarrollista en áreas claves del gobierno.

Resulta claro que una eventual situación de agudización de escenarios de enfrentamiento generaría, tanto en presencia como en ausencia de una ruptura formal dentro de la coalición de izquierda, las condiciones políticas objetivas para el fracaso de una vía reformista con énfasis en la creación de una nueva arquitectura de *welfare* anclada en un proyecto de inserción capitalista viable y con capacidad de reintegrar una sociedad crecientemente fragmentada. Por el momento, el conflicto interno ha sido encauzado, en la mayoría de los casos a partir de la intervención *arbitral* del liderazgo de Tabaré Vázquez. No obstante, tampoco se han planteado hasta ahora discusiones estratégicas de fondo acerca del *modo de capitalismo* y la *arquitectura de welfare* que se plantean para Uruguay. Sobre las características que debería tener dicho debate, ahondamos a continuación.

7. Reflexiones finales

En muy pocas palabras, Uruguay está en problemas. Aunque por un lado ha logrado amortiguar los efectos que el desmantelamiento del modelo sustitutivo ha producido en ciertos sectores sociales (aquellos con mayor capacidad de articular acción colectiva y presionar sobre el sistema político), lo ha hecho redistribuyendo costos hacia los sectores más vulnerables socialmente y con mayor debilidad para articular voz. Por otro lado, posee una arquitectura de *welfare* que se asocia, en una perspectiva comparada, con mayores problemas de adaptación respecto a los patrones de competencia vigentes en el capitalismo global. A su vez, para reformar su arquitectura de *welfare* actual de modo de incluir a los excluidos, Uruguay enfrenta y deberá enfrentar en el futuro inercias socioestructurales e institucionales poderosas.

Pero no todas son malas noticias. En perspectiva comparada, Uruguay aún mantiene rasgos socioestructurales e institucionales más favorables que muchos otros países de la región. También hemos argumentado que Uruguay podría encontrarse hoy ante una instancia crítica a partir de la cual sería viable procesar un cambio de rumbo favorable. La experiencia europea demuestra que aún es posible integrarse al sistema internacional de formas divergentes, priorizando (o secuenciando) distintos objetivos primarios (equidad, empleo, sustentabilidad fiscal) mediante una combinación (coordinada por el Estado y diversos actores sociales) de determinados *modos de capitalismo* con una *arquitectura de welfare* apropiada respecto a los objetivos priorizados y a los requerimientos de la inserción capitalista buscada por el país. Incluso, un análisis cuidadoso de la experiencia latinoamericana en los noventa también indica la presencia de márgenes de maniobra disponibles, más allá de la retórica homogeneizadora articulada desde los organismos multilaterales. Entonces, ¿es posible pensar en un modelo alternativo? En caso afirmativo, ¿qué implica generar un modelo alternativo y qué procesos políticos requiere?

Aunque no pretendemos ofrecer una receta (no tenemos una y desconfiamos de ellas), nuestra respuesta a la primera interrogante es afirmativa. De hecho, no solo creemos que es posible articular un modelo alternativo, sino que lo juzgamos imprescindible. Desde esta perspectiva, la combinación de una prolija política macroeconómica y fiscal (a la espera de la llegada de inversión productiva) con la (eficiente) implementación de un plan focalizado de atención a la emergencia social resulta, por lo menos, insuficiente.

Respecto a la segunda interrogante, creemos que es necesario cambiar la perspectiva que ha predominado en el sistema político uruguayo, cuya competencia ideológica se ha estructurado recientemente en torno a la clásica díada Estado-mercado. En este sentido, construir colectivamente una arquitectura de *welfare* y un modelo de inserción capitalista internacional adecuado supone debatir, entre otras claves estratégicas: ¿Qué tipo de inserción internacional es viable y deseable para el Uruguay? ¿En torno a qué sectores productivos? ¿Qué tipo de Estado y qué políticas públicas son necesarias para potenciar dicha opción estratégica? ¿Qué políticas sociales de corto plazo son necesarias para amortiguar los costos de transición y reintegrar a los *perdedores*? ¿Qué políticas sociales son necesarias en el largo plazo para generar capital humano que potencie la opción estratégica? ¿Qué tipo de inversión en ciencia y tecnología se requiere para hacer viable la opción estratégica en el largo plazo? En este sentido, es necesario dejar de pensar al Estado como dique de contención y canalizador (selectivo) de demandas sectoriales y concebirlo como un actor estratégico y con proyecto. ¿Cómo es posible construir un pro-

yecto que refleje este tipo de opción estratégica? ¿Cómo hacer viable su implementación consistente en el mediano y largo plazo?

En contextos de regímenes fuertemente institucionalizados que presentan un patrón pluralista de representación política (a diferencia de formatos *delegativos* propios de matrices populistas), es posible reducir la segmentación y las asimetrías en el acceso a posiciones de influencia sobre la formulación de políticas públicas mediante la articulación de estrategias coalicionales (o, más ampliamente, de concertación social) tejidas en torno a una determinada estrategia de desarrollo (en función del tipo de inserción buscada en el capitalismo internacional) y a una arquitectura de *welfare* específica (en función de metas sociales consensuadas y de una articulación adecuada respecto al *modo de capitalismo* seleccionado).

Este amplio proceso de concertación social, en el que el gobierno debe asumir la representación de los sectores más vulnerables de la sociedad, constituye la única vía para compensar la situación de fragmentación y asimetría que caracteriza a la matriz de representación política que presenta hoy en día el sistema político uruguayo. Solo mediante un mecanismo institucional de este tipo será posible romper el ciclo que ha pautado la economía política de las reformas en el pasado, proporcionando mayores grados de autonomía relativa y capacidad de acción estratégica al aparato estatal y distribuyendo las cargas sociales en concordancia con los niveles de riesgo y vulnerabilidad actualmente existentes en el tejido social. En este sentido la coalición debería actuar como un mecanismo de *by pass*, rearticulando canales de representación que hoy se encuentran cortados (los de los sectores menos organizados de la sociedad) a fin de limitar los efectos del patrón de representación dual que se observa en el país.

A su vez, en el mediano plazo la constitución de una coalición de este tipo es fundamental como factor de reequilibrio del balance social, con vistas a inducir a grupos económicos altos a tomar rutas de desarrollo en torno a altos niveles de productividad, mejorar las estrategias de desarrollo y viabilizar juegos de suma positiva entre capital y trabajo que reduzcan los niveles de conflicto distributivo ante escenarios de restricción y desaceleración de la economía.

Si bien es claro que Uruguay presenta características que harían posible la conformación de un proceso de concertación con dichas características, también enfrenta factores estructurales (propios de legados institucionales, socioestructurales y de la interacción de estos con contextos externos) que obstaculizan seriamente la conformación de una amplia coalición reformista basada en una alternativa redistributiva. Si prevalecieran estos últimos factores, se habrá perdido una oportunidad única de reencauzar el río y generar bienestar social y crecimiento económico sostenible.

Bibliografía consultada

- BERGARA, Mario (coord.), A. PEREYRA, R. TANSINI, A. GARCÉ, D. CHASQUETTI y J. A. MORAES (2004): *Political Institutions, Policy-Making Processes, and Policy Outcomes: The case of Uruguay*. BID.
- BUCHELI, Marisa, y M. FURTADO (2005): "Uruguay 1998-2002: la distribución del ingreso en la crisis", en *Revista de la CEPAL* n° 86, Santiago de Chile.
- CASTIGLIONI, Rossana (2005): *Retrenchment versus Maintenance: The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay, 1973-1998*, Londres: Routledge.
- COLLIER, Ruth, y D. COLLIER (1991): *Shaping the political arena. Critical Junctures, The labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, New Jersey: Princeton University Press.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge y Princeton: Polity Press y Princeton University Press.
- FILGUEIRA, Fernando (1999): "Tipos de *welfare* y reformas sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada", en M. A. Melo: *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*, Recife: Massangana.
- FILGUEIRA, Fernando, y J. PAPADÓPULOS (1996): "¿Sacando partido del conservadurismo? Crisis de larga duración y alternativas vedadas en el Uruguay", en *Prisma* n° 6, Universidad Católica del Uruguay.
- FILGUEIRA, Fernando, y C. FILGUEIRA (1997): *Taming market reform. The politics of social state reform in Uruguay*, South Bend: University of Notre Dame.
- FILGUEIRA, Fernando, A. GARCÉ, C. RAMOS y J. YAFFÉ (2003): "Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX", en *La Política*, Montevideo: Banda Oriental.
- FILGUEIRA, Fernando, y J. P. LUNA (2003): *Ulysses' Temptation: Policy Inconsistency and the Failure of Steering the Course on the Face of External Shocks. The case of Uruguay*, Montevideo, inédito.
- GARCÉ, Adolfo (2002): *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973): revisando el "fracaso" de la CIDE*, Montevideo: Trilce.
- GIBSON, Edward L. (1997): "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina", en *World Politics*, vol. 49, n° 3.
- GONZÁLEZ, L. E. (1991): *Political Structures and Democracy in Uruguay*, South Bend: University of Notre Dame Press.
- (1995): "Continuity and Change in the Uruguayan Party System", en MAINWARING, S. and SCULLY, T.: *Building Democratic Institutions, Party Systems in Latin America*, Stanford: Stanford University Press.
- HUBER, E., y J. STEPHENS (2001): *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*, Chicago: Chicago University Press.
- KAZTMAN, Ruben (2002): "Convergencias y divergencias: exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro áreas metropolitanas", en *Trabajo y ciudadanía. Integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, Montevideo: Cebra.
- KAZTMAN, Ruben, y F. FILGUEIRA (2001): *Panorama de la infancia y de la familia en Uruguay*, Montevideo: Universidad Católica y UNICEF.
- KAZTMAN, Ruben, F. FILGUEIRA y M. FURTADO (2000): "Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay", en *Revista de la CEPAL* n° 72, Santiago de Chile.
- KITSCHELT, Herbert, LANGE, MARKS, Pete Gary y STEPHENS, John (1999): *Continuity and change in contemporary capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MAHONEY, James (2001): "Path-dependent explanations of regime change: Central America in Comparative perspective", en *Studies in Comparative International Development*.
- MOREIRA, Constanza (2000): "Las paradójales elecciones del fin de siglo uruguayo: Comportamiento electoral y cultura política", en *Elecciones 1999-2000*, Montevideo: Instituto de Ciencia Política y Ediciones de la Banda Oriental.

- (2004): *Final del juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*, Montevideo: Trilce.
- LANZARO, Jorge (2000): "El Frente Amplio: un partido de coalición entre la lógica de oposición y la lógica de gobierno", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* nº 12, Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- (coord.) (2004): *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, Montevideo: Instituto de Ciencia Política y Fin de Siglo.
- LANZARO, Jorge, y J. P. LUNA (2002): "Uruguay: las claves de crecimiento del Frente Amplio". Trabajo presentado en el seminario *Democracia y opinión pública en América Latina*, Buenos Aires: Latinobarómetro-CLACSO.
- LEVITSKY, Steve (2003): *Transforming Labor-Based Parties in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- LIPSET, Seymour Martin, y S. ROKKAN (1967): *Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments*, Nueva York: The Free Press.
- LUNA, Juan Pablo. (2004a): "¿Entre la espada y la pared? La transformación de las bases sociales del FA y sus implicaciones de cara a un eventual gobierno progresista", en Jorge LANZARO (coord.): *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, Montevideo: Instituto de Ciencia Política y Fin de Siglo.
- (2004b): "De familias y parentescos políticos: ideología y competencia electoral en el Uruguay contemporáneo", en Jorge LANZARO (coord.): *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, Montevideo: Instituto de Ciencia Política y Fin de Siglo.
- (2004c): *La política desde el llano, conversaciones con militantes barriales*, Montevideo: Banda Oriental.
- O'DONNELL, G. (1997): "¿Democracia delegativa?", en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires: Paidós.
- (1998): "Poverty and Inequality in Latin America. Some Political Reflections", en V. TOKMAN y G. O'DONNELL: *Poverty and Inequality in Latin America. Issues and New Challenges*, Notre Dame: Notre Dame Press.
- PANIZZA, Francisco (1990): *Uruguay: batllismo y después*, Montevideo: Banda Oriental.
- PIERSON, Paul (2001): "Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies", en Paul PIERSON (ed.): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- (2005): *History, Institutions and social analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- RAMA, Germán (1987): *La democracia en el Uruguay*, Buenos Aires: Cuadernos del RIAL.
- ROBERTS, Kenneth (2002): "Social Inequalities Without Class Cleavages in Latin America's Neoliberal Era", en *Studies in Comparative international development*, vol. 36.
- (en prensa): *Political Representation in Latin America's Neoliberal "Critical Juncture"*.
- SCHARPF, Fritz W. (1997): *Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma*, documento de trabajo, Colonia (Alemania): Max Planck Institute for the Study of Societies.
- SPRUYT, Hendrik (1994): *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of Systems Change*, Princeton Studies in International History and Politics. Princeton: Princeton University Press.
- STINCHCOMBE, Arthur L. (1968): *Constructing Social Theories*, Nueva York: Harcourt Brace & World.
- STOKES, Susan (2003): *Perverse accountability: Monitoring voters and buying votes*, ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association.

■ Resumen

Este artículo describe algunos factores políticos que explican la evolución del régimen de bienestar uruguayo en la postransición. Entre las variables analizadas se destacan los componentes estructurales e institucionales de largo plazo. El artículo también especula acerca de cómo dichas variables podrían sobredeterminar eventuales escenarios de transformación del *welfare* uruguayo en la actualidad. En esta línea se argumenta que la combinación de factores socioestructurales, institucionales y de competencia política ha operado transfiriendo los costos del *ajuste social* hacia los sectores sociales menos organizados políticamente. Si bien esta dinámica ha dotado de estabilidad al propio sistema político, también ha consolidado una lógica dual de representación. En el contexto de una profunda transformación de la inserción internacional del país en el capitalismo global, esta configuración genera desafíos importantes para la construcción política de un modelo de desarrollo sostenible y más equitativo. Con base en este diagnóstico, se argumenta la necesidad de lograr articular coaliciones políticas amplias que sustenten un proceso redistributivo de cara a un nuevo modelo de desarrollo. Si bien el inédito ascenso de la izquierda al gobierno nacional presenta una oportunidad para lograr la articulación de dicha coalición, la propia heterogeneidad de las bases sociales del FA supone la presencia de pujas distributivas dentro del partido, las que podrían agravar alguna de las inercias socioestructurales e institucionales que aquí se describen, bloqueando así un proceso reformista capaz de reorientar el sistema de políticas sociales y su interfase con un modelo de desarrollo consistente y sustentable.

Palabras clave: *políticas sociales, estado benefactor, Uruguay, desarrollo sustentable, cambio político.*

■ Abstract

This paper describes some of the political factors that help us understand the trajectory of the Uruguayan welfare regime. Among the variables considered this essay stresses the long term and structural factors that have shaped the Uruguayan welfare. The essay reflects upon the possible impact that these variables might have in deterring the country from undertaking needed reform. We argue that in the past social-structural factors, combined with institutional variables and political competition have transferred the costs of social adjustment towards the sectors with less social organization. While this dynamic has helped fueled the stability of the political system it has also contributed to what we term an increasing dual pattern of representation. Based on this diagnosis we argue that a new distributional coalition is required in order to break this pattern of representation and its ill effect over the adjustment of the Uruguayan welfare regime. The unprecedented victory of the left on the general elections offers a unique opportunity to structure such a coalition. But the social heterogeneity of the political basis of the left might hinder such possibility, thus blocking a reformist process capable of redefining the welfare trajectory of the country.

Key words: *Policy Social, Welfare State, Uruguay, Sustainable Development, Political Change.*

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.

Riesgo y bienestar: reflexiones en torno a las metas del milenio

por Ruben Kaztman

Las reflexiones siguientes se derivan de la lectura de los documentos preparados por el sistema de las Naciones Unidas en Uruguay para la discusión de los objetivos del milenio (ODM).¹

De la lectura de esos documentos se puede inferir que, además de los beneficios que para cada país se derivan del hecho de participar en un esfuerzo mundial que busca definir y alcanzar objetivos compartidos por la mayoría de los países, las actividades generadas alrededor de los ODM tienen otras muchas virtudes. En primer lugar, la de discutir, a través de una amplia convocatoria nacional, los principales problemas de cada sociedad, los desafíos que de allí se derivan y las metas que en términos realistas se pueden plantear para los próximos diez años. Segundo, la de aprovechar la experiencia comparada para canalizar hacia los países información sobre experiencias exitosas, así como diagnósticos e instrumentos técnicos que permitan identificar y sortear los obstáculos que se interponen en el logro de las metas propuestas. Tercero, la de promover la construcción de una plataforma estable desde la cual instituciones nacionales e internacionales pueden apuntalar la voluntad política de los gobiernos y exigirles responsabilidad de cara a los compromisos asumidos.

Dicho lo anterior, cabe señalar que el carácter virtuoso de esta iniciativa se puede potenciar o debilitar según cómo se resuelvan algunos desafíos que surgen, o bien de las características mismas de esta convocatoria, o bien del análisis de lo que hoy día constituye la cuestión social en Uruguay. Lo que les voy a exponer a continuación explora la naturaleza de tres de esos posibles desafíos. El primero tiene que ver con el nivel de expectativas que se genera alrededor de las metas específicas; el segundo, con las características de las nuevas estructuras de riesgo, y el tercero, con el peligro de cristalizar lo que se podría llamar *una ciudadanía de segunda*.

1. Expectativas y recursos

Con respecto a las expectativas que se generan alrededor de logros específicos, es posi-

ble que, en parte como producto de la amplitud de la convocatoria, éstas resulten mucho más ambiciosas de lo que razonablemente cabría esperar si se tienen en cuenta al menos dos antecedentes. Un primer antecedente es la experiencia del

Ruben Kaztman. Máster en Sociología (Universidad de Berkeley). Fue director de la Oficina de la CEPAL (Montevideo) y oficial principal de la División de Desarrollo Social de la CEPAL (Santiago de Chile). Director del Programa IPES, Universidad Católica del Uruguay.

¹ Me refiero al documento base para la discusión nacional y a la relatoría de las mesas de diálogo. Este último describe de manera clara y precisa la metodología seguida, las lecciones aprendidas, cómo se organizaron las mesas y los resultados de los intercambios en cada una de ellas. Véase *Objetivos de desarrollo del milenio en Uruguay*, Montevideo: Trilce, 2003.

continuo desajuste que ha debido sufrir el país frente a las turbulencias desatadas por la globalización. La lectura de esa experiencia hace sospechar que, en el mejor de los casos, Uruguay va a necesitar un largo período para que sedimente una economía capaz de resistir los *shocks* externos y que pueda brindar un soporte estable a los esfuerzos por alcanzar las metas fijadas en este ejercicio. Un segundo antecedente importante para matizar las expectativas en cuanto al logro de metas se refiere al reconocimiento de que, en las últimas décadas y con escasas excepciones, las políticas sociales del país se han caracterizado más por ir a la retaguardia de los problemas, colocando parches allí donde estos surgían, que por aprovechar diagnósticos existentes que hubieran permitido desviar o amortiguar el impacto de ciertas tendencias.²

Por otra parte, la satisfacción de expectativas supone disponibilidad de recursos y sabemos que esa disponibilidad está fuertemente acotada en Uruguay. Dos son los factores limitantes más significativos: el peso de los intereses de la deuda y los gastos en jubilaciones y pensiones. Estos últimos reflejan la prioridad que se ha dado al mantenimiento de las condiciones de vida de los mayores, en una sociedad envejecida, con una relación claramente desventajosa entre activos y pasivos y con la más amplia cobertura de prestaciones sociales en la región. En estas circunstancias, el país enfrenta —y es muy probable que siga enfrentando en un futuro próximo— una dramática escasez de recursos. De ahí que se pueda anticipar que, para avanzar hacia los objetivos del milenio, los gobiernos de la próxima década se van a ver forzados a ser muy cuidadosos en la definición de prioridades en la asignación de fondos, y eso implica tener acceso al menos a dos tipos de conocimientos. Por un lado, a una evaluación precisa de la significación del aporte que cada una de las metas del milenio hace al logro de los objetivos de largo plazo de la sociedad, entendiendo por tales, en el caso uruguayo, la promoción de un desarrollo sustentable e incluyente en el que se maximicen, para toda la población, las oportunidades de integración sobre bases de equidad. Por otro lado, un conocimiento detallado de cómo interactúan las distintas metas propuestas para el milenio y de cuáles son los encañamientos causales que vinculan unas con otras.

Como aprendimos de los documentos y presentaciones del sistema de Naciones Unidas en Uruguay, el cumplimiento de cada meta demanda una gama de intervenciones específicas. En última instancia, los gobiernos deberán identificar, entre los múltiples puntos de intervención propuestos, aquellos que resultan cruciales para cumplir con los objetivos de largo plazo en la forma más eficiente posible. Pero además del reconocimiento del carácter más o menos crucial de las distintas intervenciones, los que toman las decisiones deberán considerar sus costos relativos, incluyendo en ello los costos de la negociación con los grupos de interés que resisten los cambios en cada campo, así como también la insoslayable necesidad de eliminar cualquier costo adicional para aquellos sectores que ya no resisten un agravamiento de sus condiciones de vida.

Un problema que se plantea es cómo compatibilizar estas necesidades de los gobiernos con el mecanismo utilizado en este caso, esto es, la convocatoria a mesas de diálogo que procuran establecer prioridades para áreas específicas. Una buena señal a este respecto se desprende de la relatoría, cuando se afirma que los participantes asumieron el

² Se pueden tomar como ejemplos los trabajos de Juan Pablo Terra y de la oficina de la CEPAL en Montevideo en la década de los ochenta, sobre la situación de la infancia y los problemas de reproducción biológica y social de las nuevas generaciones, así como los trabajos sobre cambios en la morfología social urbana y sus efectos sobre el endurecimiento de la pobreza de los noventa.

carácter integral del tratamiento de los objetivos del milenio aportando miradas sistémicas a los problemas. Pero la relatoría también afirma que una de las lecciones aprendidas de este ejercicio fue la necesidad de construir visiones compartidas del país.

Ahora bien, las mesas de diálogo se formaron con representantes de organizaciones de la sociedad civil que atendían las problemáticas específicas de cada área, y representantes del gobierno en distintos niveles, incluidos los funcionarios responsables de las políticas sectoriales que lidiaban con el problema que se trataba. Es razonable anticipar que la mayoría de las organizaciones civiles afectadas a una problemática (salud, educación, género, vivienda, alimentación, etcétera), la hayan elegido justamente por estar convencidos de la importancia que tiene el trabajo en esa área para superar los problemas de pobreza, exclusión e inequidad social que afectan al país. También parece razonable asumir que los funcionarios públicos sectoriales que asistieron a las reuniones se encuentren particularmente sensibilizados por las necesidades de la población en el área donde trabajan. Intuyo que, si se hubiera colocado a los participantes en cada una de las mesas ante la situación que enfrenta cualquier gobierno, esto es, frente al ejercicio hipotético de tener que distribuir fondos escasos entre intervenciones que hacen al logro de las distintas metas, lo más probable es que en cada una de las mesas encontráramos una inclinación casi “natural” a asignar la máxima prioridad al tema que tratan o, al menos, una prioridad mayor que la que le otorgarían la mayoría de los participantes en las otras mesas. Y seguramente cada mesa ofrecería argumentos muy atendibles para defender sus propias prioridades.

En resumen, el ejercicio promovido por las Naciones Unidas permite identificar y legitimar un conjunto de metas específicas para la próxima década en distintas áreas sociales, y ello ciertamente representa un insumo muy valioso para el diseño y la implementación de políticas sociales de los gobiernos nacionales y departamentales, para fortalecer la voluntad política para esas acciones y también para orientar los aportes de las organizaciones de la sociedad civil. Pero tampoco hay duda de que el valor final de esos insumos dependerá básicamente de la capacidad del Estado para asignar prioridades para el logro de cada meta específica en función de una visión de la sociedad uruguaya que refleje las aspiraciones y capture la imaginación de las grandes mayorías de la población. Para ello los equipos técnicos responsables deberán acumular conocimientos precisos acerca del modo en que el logro de cada meta fortalece la capacidad de la sociedad para enfrentar las nuevas estructuras de riesgo a las que está expuesta la población, así como el grado en el que el actual régimen de bienestar uruguayo se adecua a las exigencias que plantea la protección contra esos riesgos. Este señalamiento me sirve como introducción al segundo desafío antes mencionado, referido a las nuevas estructuras de riesgo.

2. Nuevas estructuras de riesgo

El país ha experimentado alteraciones profundas en la naturaleza de la cuestión social, pero lo ha hecho sin modificar mayormente la arquitectura de un régimen de bienestar que se consolidó a mitad del siglo pasado en el marco de un proceso activo de sustitución de importaciones. ¿Cuáles son las características principales de las nuevas estructuras de riesgo? Tal como se plantea en el *Informe de desarrollo humano* de 1999, las nuevas estructuras de riesgo están estrechamente asociadas a transformaciones importantes en al menos cuatro ámbitos o dimensiones: en el mercado de trabajo, en las estructuras familiares, en el perfil demográfico de la población y en la forma en que se distribuyen las clases sociales en los espacios urbanos.

En cuanto a las transformaciones en el mercado de trabajo, existe entre los expertos un amplio consenso que ubica en el centro del nuevo escenario económico una dinámica que tiende al estrangulamiento del empleo y al repliegue de las conquistas laborales. Aun cuando la incertidumbre laboral parece ser una característica inherente a las nuevas modalidades de acumulación que afecta a toda la población, también es cierto que los cambios en los requerimientos de acceso a las oportunidades de trabajo implican una fuerte desventaja relativa para los trabajadores de baja calificación. Evidencia de ello es la brecha creciente que se puede observar entre calificados y no calificados en cuanto a desempleo, precariedad e ingresos. El reconocimiento de un marcado aumento de la proporción de pobres con un vínculo precario con el mercado de trabajo exige un giro hacia un régimen de bienestar que no ate las prestaciones sociales básicas a la inserción laboral, y que además permita disociar la flexibilidad laboral de la precariedad laboral.

Con referencia a las transformaciones en las formas de constitución y disolución de las familias, se puede afirmar que la familia actual sufre un deterioro de su *pool* de recursos, respecto a aquel con que enfrentó tradicionalmente su rol en la reproducción biológica y social. El aumento de la inestabilidad de las uniones, de los divorcios y separaciones, así como de la proporción de hogares monoparentales con jefatura femenina, combinado con el continuo incremento de la participación laboral de las mujeres, coloca una fuerte tensión sobre la capacidad de las familias para socializar a las nuevas generaciones. Máxime si se tiene en cuenta que, a los efectos de que esas generaciones se incorporen sin mayores problemas a sociedades y economías cuyo funcionamiento gira más y más en torno al conocimiento, esa socialización tiene que satisfacer requerimientos rápidamente cambiantes y crecientemente exigentes en cuanto a habilidades cognitivas y destrezas sociales. Las consecuencias para los niños de estos déficit en la capacidad de socialización son más agudas entre los pobres que en el resto de la sociedad, justamente por la ausencia de recursos que puedan sustituir o compensar la ausencia o debilidad de dichas capacidades. Los regímenes de bienestar anclados en el supuesto de familias estables y de una división tradicional por género entre el trabajo doméstico y el trabajo remunerado deben hacer un rápido giro para enfrentar estos nuevos riesgos.

Del análisis de la evolución del perfil demográfico de la población también emergen nuevas áreas de riesgo. Por un lado, la relación numérica entre adultos mayores y población en edad activa se ha vuelto crítica, especialmente cuando se toma en cuenta que los primeros cuentan con la cobertura de prestaciones sociales más alta entre las economías de mercado de la región. Por otro lado, en la comparación latinoamericana, el Estado uruguayo también se caracteriza por la distribución generacional más desbalanceada de la protección social, cuyos efectos son fácilmente observables cuando se contrastan los porcentajes de pobres en la infancia y en la tercera edad. La situación resultante, además de cuestionar fuertemente el mantenimiento de las viejas estructuras de protección social, anticipa fuertes obstáculos para la conformación futura de una sociedad integrada sobre bases de equidad, así como para la formación de los recursos humanos necesarios para la sustentabilidad del crecimiento. Un régimen de bienestar que se gestó en el contexto de una relación mucho más favorable entre activos y pasivos, y de un ensamble mucho más armonioso entre la escuela y las familias (y, como veremos, también el barrio), debe necesariamente transformarse para enfrentar estos nuevos desafíos.

Finalmente, se han producido cambios en la morfología social de las ciudades que han llevado a una creciente aglomeración de los sectores de población que acusan más fuertemente las desventajas asociadas con cada una de las tres fuentes de riesgo antes

comentadas. Esto es, las personas con los vínculos más débiles con el mercado de trabajo, con las configuraciones familiares que muestran una menor capacidad de socialización, así como los hogares con mayor cantidad de niños, se han ido concentrando en barrios que muestran una creciente densidad de carencias. Mi impresión es que este fenómeno, que se estudia bajo el nombre de *segregación residencial*, ha añadido un riesgo de aislamiento y de exclusión social que modifica radicalmente la situación de la pobreza urbana. Ello es así porque la segregación residencial activa dinámicas de endurecimiento de la pobreza, de fortalecimiento de los mecanismos de su reproducción intergeneracional y de fractura del tejido social de las ciudades. Aquí también se requiere un giro del régimen de bienestar nacional que tradicionalmente estuvo dirigido a individuos incorporados al mercado de trabajo, para dar cabida a la consideración de intervenciones de base territorial.

3. Ciudadanía de segunda

El tercer desafío que debe enfrentar el régimen de bienestar uruguayo es el riesgo de consolidación de lo que podríamos llamar *una ciudadanía de segunda*. Es posible que la inercia de un fuerte legado de justicia social (quizás combinado con cierta incapacidad para imaginar e implementar alternativas viables) haya incidido en una actitud tolerante del sistema político y de los responsables del control del uso de distintos servicios y facilidades ante estrategias de supervivencia de los hogares más acosados por los riesgos anteriores, permitiendo que dichos hogares hicieran uso de esos servicios y facilidades sin tomar en cuenta los costos que ello implica para el resto de los ciudadanos. Me refiero a hogares que, inhabilitados para conseguir avales para un arrendamiento, para pagar un alquiler o los costos de cualquier tipo de impuesto relacionado con la propiedad de una vivienda, recurren a la ocupación de terrenos, se *cuelgan* de la luz, encuentran formas de acceso gratuito al agua, utilizan los servicios de comedores escolares y comunales, tienen acceso a alimentos provistos por el INDA, logran reducir en forma significativa el costo de la televisión por cable explotando conexiones ilegales, y al mismo tiempo conocen y hacen buen uso de sus derechos en cuanto asignaciones familiares, pensiones por incapacidad y subsidios a la pobreza. Estas situaciones plantean al menos dos nuevos riesgos. El primero es el de la posibilidad de que muchos de estos hogares *tiren la toalla*, aceptando la dependencia de soportes relacionales externos y renunciando a los esfuerzos por aumentar la propia capacidad para mejorar sus niveles de bienestar y, por ende, para resistir la desafiliación a una sociedad que los excluye. El segundo riesgo se refiere a las señales que emiten estas situaciones para aquellos que luchan todos los días por superar su situación de pobreza o por mantenerse fuera de ella a través del trabajo. El desafío para las nuevas políticas sociales es cómo rescatar a los que *tiraron la toalla* sin que ello implique un debilitamiento de la motivación de los que resisten la desafiliación.

Hay en todo esto un fuerte componente de privación relativa. Uruguay es una de las pocas sociedades latinoamericanas donde el pasado ha sido, para una mayoría de la población, mejor que el presente. Y en ese pasado de sociedad incluyente, con un legado de integración social sobre bases de equidad, es donde los uruguayos han construido su identidad ciudadana y el que, por ende, opera como el marco de referencia desde el cual los uruguayos, incluyendo a los pobres, evalúan su situación actual. O sea que, si bien el malestar social de hoy tiene que ver obviamente con el deterioro de las condiciones ma-



teriales de vida, también tiene que ver con el hecho de haber quedado fuera de la vieja sociedad de cercanías y de la participación universal en los espacios sociales y económicos principales de la sociedad. Es decir, el problema no es simplemente que haya aumentado el número de los que están abajo y la distancia entre ellos y los que están arriba, sino que también ha aumentado el número de los que están afuera y la distancia con los que están adentro.

Para terminar, a mi juicio, las actividades para el cumplimiento de las metas del milenio, y la ineludible fijación de prioridades en las intervenciones, deberán asumir estos desafíos, reconociendo la naturaleza de las nuevas estructuras de riesgo y el desacople que se ha producido con respecto al régimen de bienestar que el país fue capaz de construir en sus mejores tiempos.

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.

Los ejes cartesianos de la política social regional: fallas originales y desmantelamiento perverso en América Latina

por Fernando Filgueira, Jorge Papadópulos y Federico Tobar

Los modelos de protección social pueden ser caracterizados a través de dos variables: a) el nivel de cobertura y b) la variedad y calidad de servicios prestados (Esping-Andersen, 1990). De esta forma es posible graficar la dinámica de los diferentes modelos de protección social mediante su representación por un par de ejes cartesianos.

Así, la ruta de los modelos socialdemócratas de los países ricos (los modelos escandinavos) presenta una forma de expansión desde abajo hacia arriba que alcanza una cobertura de tipo universal con una creciente incorporación de nuevos servicios y mejoras en la calidad de estos, para luego bifurcarse levemente en alternativas de mercados y techos en la calidad y el rango de las prestaciones garantizadas por el Estado. Los modelos corporativos, típicos de los países europeos continentales, incorporan desde arriba hacia abajo y tienden a estratificar negativamente el menú de servicios y su calidad. Por su parte, los modelos liberales, característicos de los países anglosajones, aunque buscaron preservar para el mercado la función de expandir la cobertura, la variedad y la calidad, a menudo debieron conceder protecciones focalizadas. Así terminaron consolidando modelos duales: de mercado (con y sin subsidio estatal) para los sectores medios y altos, y estatales, de baja calidad y con problemas en la selección de los criterios de elegibilidad para los sectores más pobres. En este último sentido, entre la franja más pobre y los sectores medios se encuentra una amplia capa de sectores medio-bajos que carecen de medios para comprar servicios en cantidad y calidad adecuada en el mercado y que no resultan elegibles en los programas focalizados de cobertura estatal.

Fernando Filgueira. PhD en Sociología (Universidad de Northwestern). Coordinador académico del Programa IPES, Universidad Católica del Uruguay. Investigador senior de CIESU.

Jorge Papadópulos. PhD en Ciencia Política (Universidad de Pittsburg). Investigador senior de CIESU.

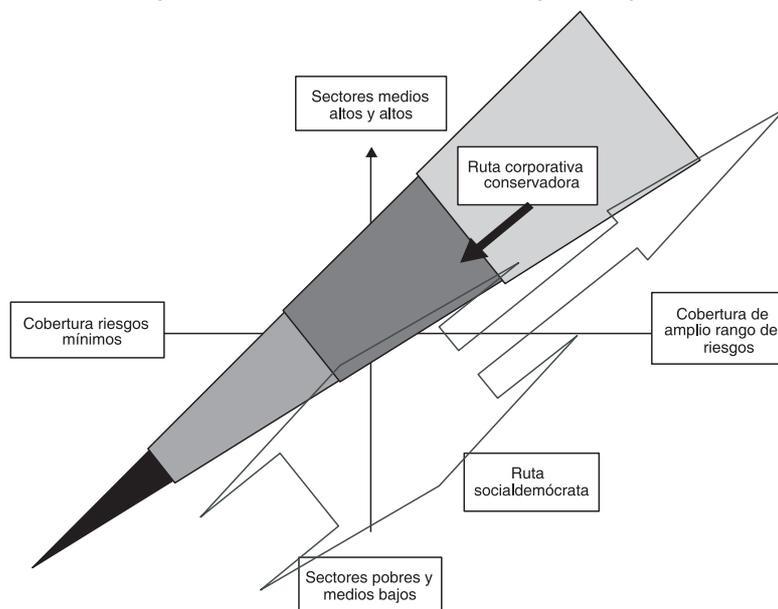
Federico Tobar. Doctor en Economía de la Salud (Fundación Getúlio Vargas, Río de Janeiro). Investigador senior de CIESU. Consultor del BID y el BM en temas de salud.

En cualquier caso, es posible ilustrar en ejes cartesianos estas alternativas que predominaron en los diferentes países desarrollados. Uno de estos ejes representa la cobertura; el otro, la calidad y variedad de servicios.¹

El modelo latinoamericano de políticas sociales se inspira —con excepción de la educación en sus inicios— en el modelo corporativo estamental (Huber, 1994, 1996). En efecto, tanto la salud como la seguridad social se constituyeron a partir de la incorporación de los sectores privilegiados en el modelo de crecimiento sustitutivo (MSI) que predominó en la región entre 1940 y 1980.

¹ Cabe consignar que la alternativa liberal no será aquí diagramada. En términos generales ella es segmentada, con modalidad mercado en el cuadrante superior derecho y modalidad focalizada tendiente al cuadrante inferior izquierdo.

Diagrama 1. Rutas de protección social en los modelos corporativo y socialdemócrata



En algunos países pioneros, como el Uruguay, este proceso se inició antes, en los albores y la primera mitad del siglo XX. Pero en ningún caso —aun aquellos que podemos calificar como regímenes de bienestar pioneros, maduros o de universalismo estratificado— se logró la cobertura de riesgos y las garantías sociales para la totalidad de la población y para el conjunto de los riesgos tradicionalmente considerados, como sí lo consiguieron los modelos europeos (Huber, 1996). Los indicadores básicos que podemos promediar para diferentes grupos de países hacia 1970 así lo constatan.

Cuadro 1. Selección de variables de política social según tipo de Estado social, circa 1970*

	% Cobertura de PEA en la seguridad social	% Cubierto por la seguridad social en el total de población	Gasto social por % del PBI	% de niños de menos de un año vacunados contra la tuberculosis	Tasas de cobertura en educación primaria	Tasas de cobertura en educación primaria
Universalismo estratificado	83,3	67,93	15,63	96	108	47,33
Dual	50,2	27,55	8,65	73	93	24
Excluyente	16,3	9,2	2,75	37,5	80,33	18

Fuente: Filgueira, 1998.

* Promedios no ponderados.

Por su parte, los indicadores sociales que acompañan a estos diferentes tipos de Estados sociales en América Latina reflejan en forma clara los alcances diferenciales de dichos Estados sociales y de sus regímenes de bienestar impactando en las magnitudes de población incluida y excluida del bienestar básico.

Cuadro 2. Selección de indicadores de desarrollo social según tipo de Estado social, circa 1970*

	<i>% de hogares debajo de la línea de pobreza</i>	<i>% de hogares debajo de la línea de indigencia</i>	<i>Tasa de analfabetismo</i>	<i>Mortalidad infantil (tasa por cada 1000 nacidos vivos)</i>	<i>Esperanza de vida al nacer</i>
Universalismo estratificado	11,67	3,67	9,53	50	67,07
Dual	41,5	18,5	29,7	77,5	61,25
Excluyente	62,5	31,33	40,4	112	54,08

Fuente: Filgueira, 1998.

* Promedios no ponderados.

Conviviendo con estas realidades se encuentran sistemas extremadamente generosos y subsidiados, cuando no enteramente costeados por el Estado, con la provisión de bienes sociales de buena calidad para sectores minúsculos o relativamente pequeños de población. Simplemente a modo de ejemplo y para evaluar la realidad más cercana, en Brasil en 1997 la población urbana de 60 años y más, con más de 10 años de educación, poseía una cobertura del 72%, contra una del 60% en la población con 5 años o menos de educación. A su vez, la diferencia en la renta media por jubilación es de 6 a 1 entre una y otra categoría de población. El promedio simple no ponderado para América Latina arroja un 34% de población urbana cubierta en niveles educativos bajos, contra 54% en niveles educativos altos, con una distancia media de 3 a 1 en las prestaciones. En el ámbito rural todos estos guarismos se ven agudizados, con la paradójica excepción de Brasil, que ya en los años setenta, con Funrural, avanzó en un modelo no contributivo de pensión rural de orientación universal.

En materia de salud, la realidad no es más alentadora. En tanto un sector pequeño, formalizado y de ingresos medios y altos de América Latina cuenta con sistemas de solidaridad vertical subsidiados por el Estado, que en muchos casos a través de cuotas moderadas garantizan el acceso a medicina de alta complejidad, amplios porcentajes de la población rural y crecientes contingentes de población urbana carecen de servicios de asistencia primaria y acceso a medicamentos.

Finalmente, en educación la realidad no resulta tampoco halagadora. Universidades gratuitas para elites se combinan con matriculación del 70% u 80% en primaria y de menos del 30% o 40% en enseñanza media. Egresos menores del 60% de primaria conviven con una estructura de oferta de centros de educación media esencialmente urbana y ubicada en los barrios donde vive el 40% de la población más rica.

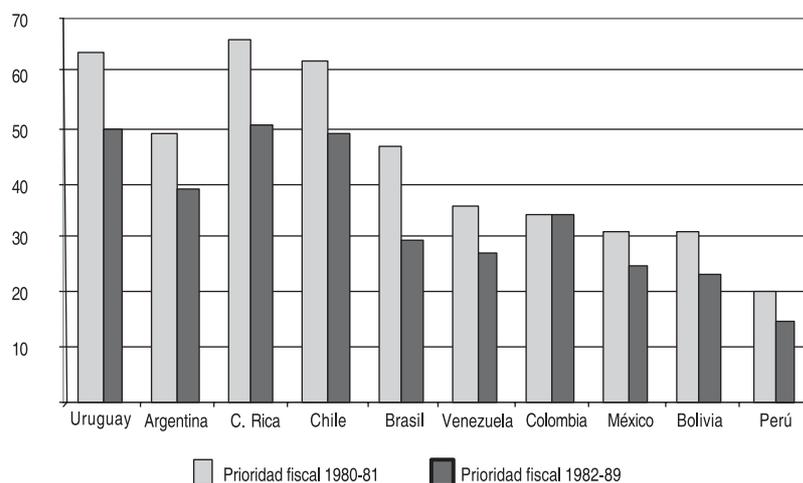
Todo esto no quiere decir que las políticas sociales en los países más avanzados de América Latina y en aquellos con avances intermedios incrementen a través de sus Estados sociales

los niveles de desigualdad que produce el mercado. Aun los países más elitistas en términos de su sistema de protección social muestran que, considerando el conjunto de las prestaciones sociales, estas tienen efectos igualadores respecto a la situación de transferencia inicial. El peso redistributivo de la educación primaria, el efecto progresivo de las pensiones no contributivas o para población de bajos ingresos, junto con las incompletas coberturas de salud y las prestaciones sanitarias básicas para la población más vulnerable, contribuyen a que, a pesar de sus componentes regresivos, el sistema en su conjunto disminuya los niveles de desigualdad de la renta primaria. Sin embargo, la reducción es por demás modesta, debido a que se ha hecho construyendo más habitaciones en los pisos superiores —es decir, incrementando los servicios y bienes para sectores medios y altos— cuando aún no se han completado los cimientos —descuidando de esta manera la cobertura universal de riesgos básicos.

Debe entenderse que el sistema de políticas sociales que caracteriza al Cono Sur y a los países más desarrollados del resto de Latinoamérica no es meramente un conjunto de políticas sociales, sino un Estado social que, articulado con el Estado empresario y el Estado regulador, constituye un orden de legitimación (autoritario, corporativo y por momentos democrático) y un orden de dominación, y que en tal orden se definen desigualdades, se las legitima y se generan las fronteras de la inclusión y exclusión social a la modernidad de la población latinoamericana. Lo que se quiebra con el fin del MSI es dicho orden, y con él sus bases fiscales y de legitimación: caen el Estado empresario, muta el Estado regulador y empieza el desmantelamiento parcial, la retirada que en una guerra de trincheras el viejo Estado social y sus clientelas libran con las nuevas condiciones y los nuevos actores del sistema global y del nuevo modelo exportador. Para esta retirada, los Estados latinoamericanos contarán con tres olas adaptativas en materia social: limitación fiscal, fondos de emergencia y finalmente reforma estructural de corte liberal.

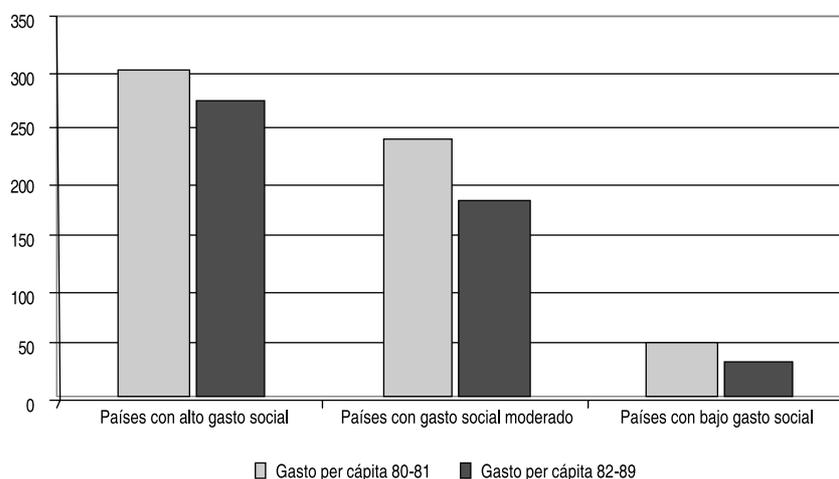
En efecto, como puede observarse en los siguientes gráficos, entre 1980 y 1989 el Estado social latinoamericano se achicó en recursos y esfuerzo fiscal, y lo hizo tanto en los países de mayor desarrollo como en aquellos con Estados sociales embrionarios (Avelino, 1997).

Gráfico 1. Prioridad fiscal del gasto social (gasto social / gasto total) en América Latina



Fuente: CEPAL, 1994.

Gráfico 2. Gasto per cápita en países con alto, moderado y bajo gasto social



Fuente: CEPAL, 1994.

Acompañó y sucedió a esta retracción fiscal del Estado social latinoamericano una proliferación de modalidades *ad hoc*, basadas en préstamos internacionales, de inversión y acción social focalizada y centrada en la provisión de infraestructura y alivio social ante las realidades de crisis fiscal y posterior ajuste estructural de las economías de la región. Estos fondos de emergencia eran por definición coyunturales y no se apoyaban en fuentes genuinas de recursos en la inmensa mayoría de los casos. Entre 1988 y 1993 pueden identificarse la creación e implementación de 45 fondos de emergencia social. Tan solo en 1990 siete países adoptaron esta modalidad, mientras en algunos (especialmente los de menor desarrollo relativo) pueden identificarse tres, cuatro y hasta cinco fondos de emergencia e inversión social parcialmente superpuestos o consecutivos en un mismo país (CEPAL, 1994; Wurgaft, 1993). El control democrático, la sustentabilidad, la eficacia y la capacidad real de focalización de los fondos fue en general pobre, y si bien contribuyeron a aliviar en algunos casos en forma importante la situación de una fracción no menor de la población vulnerable, evidenciaron a poco de andar que representaban una solución coyuntural y minimalista para un problema de raíces estructurales y grandes proporciones. Tal vez el legado más útil de estos fondos haya sido hacer patente y transparente la enorme inequidad del gasto y de los servicios sociales en América Latina e iniciar en forma tímida y entrecortada el embrión que hoy adquiere mayor legitimidad en la región o avanzar hacia la meta de universalizar la protección homogénea de riesgos básicos. Su peor legado quizá haya sido un importante endeudamiento a largo plazo, adquirido a cambio de un frágil alivio a corto plazo, combinado con la ausencia de efectos en materia de capacidad instalada en los países, lo que redundó en algunos casos en una baja eficacia en términos del impacto de la implementación de dichos programas.

La última etapa adaptativa de la región es la que estructura un paradigma liberal más consistente y ambicioso, procurando transformar la matriz de prestaciones sociales. Si bien los fondos de emergencia, de amplia aceptación en la segunda mitad de los ochenta, anunciaban este movimiento, el esplendor del paradigma liberal estructurado se ubica entre inicios de los noventa e inicios del 2000 (Draibe, 2002).

En este paradigma, focalización, descentralización, privatización y mix público-privado se combinan como piezas discursivas de un único modelo e inspiran las reformas privatistas de la seguridad social, de mercados internos y mercados de aseguradoras en salud y educación.

Ahora bien, lo que resulta más interesante de esta ola reformista es que ella fue retóricamente bastante consistente, pero muy inconsistente en su aplicación práctica. Si bien estas reformas cedieron una parte importante del *negocio social* a empresas e individuos que operaban en mercados y cuasimercados, no lograron o no quisieron quebrar una parte importante de los viejos corporativismos o privilegios estamentales del antiguo edificio del Estado social y a su vez no reconocieron, salvo contadas excepciones, la importancia de un pilar no contributivo, residual pero real, para quienes no pueden acceder a través del mercado o los aportes al servicio. Como puede observarse en el siguiente cuadro, de los nueve países con reformas privatistas de la seguridad social (hoy ya son trece), ninguno de ellos suprimió ciertos privilegios corporativos, especialmente los asociados al Estado y a las profesiones liberales, y pocos poseen hoy un pilar no contributivo robusto.

Cuadro 3. Características de los sistemas de seguridad social tras los procesos de reforma a comienzos de la década (2002)

<i>Hacia el 2002</i>	<i>Pilar de reparto</i>	<i>Pilar de capitalización</i>	<i>Protección de base corporativa (sistemas de privilegio)</i>	<i>Pilar no contributivo</i>
Uruguay	Se mantiene	Segundo pilar	Fuerzas armadas, empleados bancarios, notarios, universidad estatal.	Sí
Argentina	Se mantiene	Segundo pilar	Oficiales electos, judiciales, diplomáticos, funcionarios civiles provinciales, profesionales independientes.	Sí
Costa Rica	Se mantiene	Segundo pilar	Judiciales y maestros	Sí
Chile	Cerrado	Sustitutivo	Fuerzas armadas	Sí
México	Cerrado	Sustitutivo*	Funcionarios civiles (federales, civiles y municipales), trabajadores de la compañía petrolera.	No
Colombia	Compite	Compite	Mayoría del sector público, oficiales electos, trabajadores compañía petrolera, maestros.	No
Perú	Compite	Compite	Empleados estatales (eliminado progresivamente)	No
El Salvador	Eliminado progresivamente	Sustitutivo	Fuerzas armadas	No
Bolivia	Cerrado	Sustitutivo	Las fuerzas armadas van hacia el nuevo sistema pero con privilegios.	No

Fuentes: Mesa Lago, 1999, 2004; Muller, 2003.

Por su parte, el creciente desempleo, la informalización y el subempleo que azotan a la región desde la segunda mitad de los noventa destruyeron las bases de pertenencia de buena parte de los sectores otrora integrados a modelos corporativos de base estamental-laboral (cajas de retiro, obras sociales de salud, seguros de enfermedad por ocupación, etcétera), lo que reduce el impacto distributivo de los viejos sistemas estamentales o de los arreglos corporativos heredados.

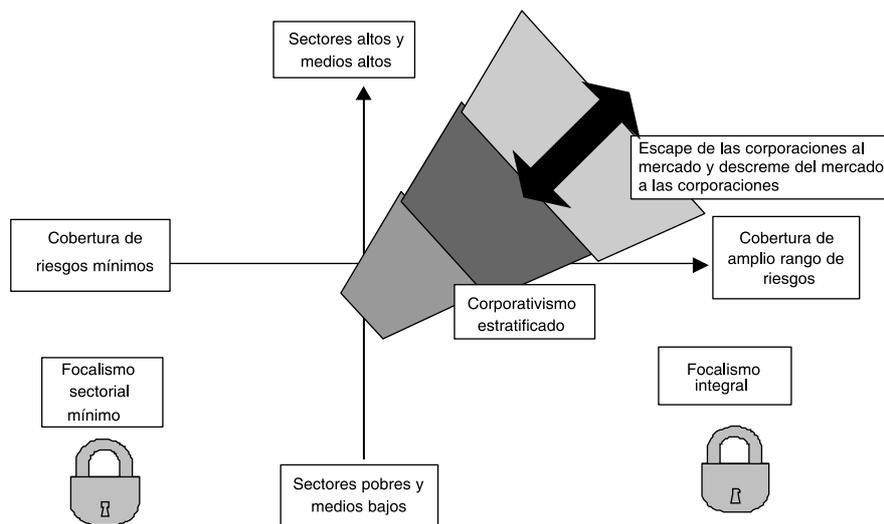
Asimismo, la promesa de incorporación de viejos sectores excluidos del antiguo MSI (trabajadores rurales e informales urbanos) tampoco se materializó en la mayoría de los países, dada la pobre *performance* del empleo y de la actividad económica de la segunda mitad de los noventa. La crisis regional de finales de década e inicios de siglo constituye el ataque final a una estructura social fragmentada que incrementa la vulnerabilidad de las viejas corporaciones y la pobreza y la exclusión de los nuevos y viejos pobres.

La respuesta de los países latinoamericanos ante esta realidad última, ha sido la creación (o mutación, en el caso de que hubieran sobrevivido los viejos fondos de emergencia social) de programas de emergencia social fuertemente focalizados, que ofrecen una renta mínima no contributiva para aliviar situaciones de indigencia, con contraprestación familiar en la modalidad de asistencia a centros de salud y educación de hijos y madres para fortalecer o recrear mecanismos mínimos de integración social (programa Jefes y Jefas en Argentina, PANES en Uruguay, Bolsa Familia en Brasil, Progresá en México, Chile Solidario). Estos programas son diferentes de los que se denominaron *fondos de inversión social*. Si bien son temporales como aquellos y se apoyan en el endeudamiento, se orientan menos a la inversión en infraestructura de servicios y saneamiento y más a un traspaso de renta directa a la familia pobre o indigente.

Así, en la actualidad parece tomar forma un edificio novedoso que surge de un cierto proceso de acumulación de *capas geológicas* de los procesos anteriores: el modelo corporativo estamental, con rasgos de focalización, de descentralización y de privatización propios de modelos liberales-residuales. Como resultado emerge un modelo con características contradictorias, con fuertes inconsistencias, que presenta problemas irresueltos en sus bases fiscales y en sus resultados distributivos. En síntesis, una suerte de criatura *mutante* hecha de partes de cadáveres, con motricidad básica pero sin raíces profundas con lo vital: el complejo orden emergente de la nueva inserción internacional y del nuevo modelo económico, y las demandas que dicho orden y desorden formulan hoy a las políticas sociales. En consonancia con los ejes cartesianos que propusimos al comienzo, este es el modelo —si así se lo puede llamar— y sus componentes y dinámicas.

Sintéticamente, pues, América Latina presenta un corporativismo persistente combinado con una reforma liberal que *descrema* o abre las puertas al descreme de los viejos mecanismos de solidaridad vertical de corte corporativo, a la vez que se percibe una marcada ausencia de un primer pilar no contributivo (sea este universal o focalizado) y una fuerte creencia en bondades de un mercado que por todo lo antedicho (ausencia de mecanismos y capacidad estatal de regulación, recursos concentrados que generan formas oligopólicas o monopólicas de gestión) dista de ser perfecto y resulta difícilmente perfectible. La respuesta interna a las crisis económicas y sociales de segunda mitad de los noventa e inicios del 2000 reflota la importancia de los modelos de asistencia de emergencia focalizados. Quedamos así con un edificio de tres pisos: programas no contributivos de transferencia de renta y contraprestación familiar (más programas acotados en magnitud, cobertura y duración de corte integral), focalizados en el primer piso; corporaciones remanentes del viejo modelo o bien en retirada, sea desfinanciadas o con capacidad de

Diagrama 2



persistir en sus privilegios y no acatar al mercado, en el segundo piso; y en el tercer piso, sistemas de capitalización individual, en materia de jubilaciones, mercados de seguros en salud, y expansión del rol privado o mercantilización parcial de la educación para los sectores medios.

Hay tres inviabilidades básicas en este nuevo edificio:

- a. *Inviabilidad política básica.* Los actores quedan disgregados y no se forjan coaliciones distributivas estables; el orden democrático es presa de populismos, de propuestas de izquierda “aggiornadas” o *corporativas* que prometen programas focalizados pero deben dar al mercado la parte del león en las políticas sociales, al tiempo que deben seguir atendiendo las presiones de las viejas corporaciones. El modelo no logra articular estrategias coalicionales interclases y carece de una base política amplia para sostener programas políticos redistributivos.
- b. *Inviabilidad fiscal.* Los Estados presentan crecientes problemas fiscales, ya que mantienen los viejos privilegios de las corporaciones, renuncian a los sectores con mayor capacidad de financiamiento —los cuales *se fugan* hacia alternativas de mercado— y deben financiar programas focalizados sin base fiscal por vía de préstamos de cooperación internacional. Por esto, los programas focalizados se hacen débiles e intermitentes (retroalimentados por la baja o nula capacidad de sus beneficiarios para organizarse) en relación con los recursos que manejan.
- c. *Inviabilidad institucional y de gestión.* Falta de adecuadas agencias reguladoras de las nuevas lógicas de mercado, falta de sistemas de información y capacidad de gestión y administrativa para gestionar modelos focalizados y definir y hacer respetar criterios de elegibilidad. Capacidad mermada en la gestión de las corporaciones por pérdida de vínculos políticos entre Estado y corporaciones.



La necesidad de repensar el edificio del Estado social latinoamericano se torna, por todo lo expuesto, imperiosa. La importancia de colocar tres elementos esenciales en esta nueva arquitectura parece evidente: universalismo, recuperación del papel del Estado y jerarquización de prestaciones y servicios básicos. Aquellos que frente a estas tres ideas —universalismo básico de gestión estatal— argumenten que tal modelo es inviable, sea por razones políticas, fiscales o de gestión, no deben olvidar que nuestro actual modelo (si así se lo quiere llamar) también se ha demostrado crecientemente inviable, además de ineficaz y inequitativo.

Bibliografía

- AVELINO, George (1997): "Democratización y gasto social en América Latina, 1980s-1990s", en Andrés PÉREZ BALTODANO (ed.): *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Caracas: Nueva Sociedad, pp. 97-122.
- CEPAL (1994): *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.
- (2000-2001): *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.
- (2001-2002): *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.
- COMINETTI, Rossella (1994): *Gasto social y ajuste fiscal en América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL, serie Reformas de Política Pública, 20.
- DRAIBE, Sonia M. (2002): "Social policies in the Nineties", en Renato BAUMANN (ed.): *Brazil in the 1990s. An economy in transition*, Houndmills (UK): Palgrave, St. Anthony's Series.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- (1994): "Welfare States and the Economy", en SMELSER & SWEDBERG (eds.): *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton: Princeton University Press.
- FILGUEIRA, Fernando (1998): "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada", en Brian ROBERTS (ed.): *Ciudadanía y políticas sociales*, San José (Costa Rica): FLACSO/SSRC.
- (1997): "La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina", en Andrés PÉREZ BALTODANO (ed.): *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Caracas: Nueva Sociedad.
- FILGUEIRA, Fernando, y C. FILGUEIRA (2002): "Models of Welfare and Models of Capitalism: the limits of transferability", en Evelyne HUBER (ed.): *Welfare Regimes and State Reform in Developing Countries*, Penn University Press.
- FLEURY, Sonia (2001): "Universal, Dual or Plural? Health Care Models and Issues in Latin America", en Carlos Gerardo MOLINA & José NÚÑEZ DEL ARCO (orgs.): *Health Services in Latin America and Asia*, Washington DC.
- FLEURY, S., y C. G. MOLINA (2000): "Modelos de protección social" (inédito), Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- HUBER, Evelyne (1994): "Social Policy in Latin America: Welfare State Aspirations, Crisis and Prospects", mimeo, University of North Carolina.
- (1996): "Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal vs Social Democratic Models", en Gøsta ESPING-ANDERSEN (ed.): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economics*, Londres: UNRISD, Sage.
- MIRANDA R., Ernesto (1994): *Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina. Problemas y propuestas de solución*, Santiago de Chile: CEPAL, serie Políticas Sociales, nº 5.
- MESA-LAGO, Carmelo (1991): "Social Security in Latin America", informe elaborado para el BID, *Economic and Social Progress in Latin America*.
- (1999): *Old-Age Security and Health Care for the Poor in Latin America and the Caribbean*. IADB, Conference on Social Protection and Poverty.
- (2004): *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, CEPAL, serie Financiamiento del Desarrollo nº 144.
- RUESCHEMEYER, D., E. HUBER STEPHENS & J. STEPHENS (1992): *Capitalist Development and Democracy*, Chicago: University of Chicago Press.
- WILLIAMSON, John (ed.): (1990); *Latin American Adjustment: How much has happened?* Washington DC: Institute for International Economics.
- WURGAFT, José (1993): *Fondos de inversión social: América Latina*, Santiago de Chile: PREALC-OIT.