

**RIESGO Y BIENESTAR:
REFLEXIONES EN TORNO
A LAS METAS DEL MILENIO**

Artículo publicado en revista PRISMA
“Dilemas sociales y alternativas
distributivas en Uruguay” N°21,2005

Rubén Kaztman

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

RIESGO Y BIENESTAR: REFLEXIONES EN TORNO A LAS METAS DEL MILENIO

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 los 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.

Expectativas y recursos

Con respecto a las expectativas que se generan alrededor de logros específicos, es posible que, en parte como producto de la amplitud de la convocatoria, éstas resulten mucho más ambiciosas de lo que

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.

razonablemente cabría esperar si se tienen en cuenta al menos dos antecedentes. Un primer antecedente es la experiencia del 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 de recursos 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, 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 encadenamientos causales que vinculan una 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

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 afectos sobre el endurecimiento de la pobreza de los noventa.

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 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 la 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 orienta 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 la 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 de 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.

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 los 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, tiene 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 a 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 política 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 latinoamericana 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 materiales de vida, también tienen 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 dentro.

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.