

# Uruguay+25

DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 14

---

Estudios sobre protección social  
y migración en Uruguay

---

Carmen Midaglia - Fabricio Carneiro - Marcelo Castillo

**Coordinación Proyecto Uruguay + 25:** Leo Harari y Cecilia Alemany

**Edición:** Mario Mazzeo y Natalia Uval

**Compilación:** Yálani Zamora y Carolina Quintana.

**Diseño:** Diego García.

La Red Sudamericana de Economía Aplicada (Red Sur/Red Mercosur) es una red de investigación formada por universidades públicas y privadas, y centros de producción de conocimiento de la región, sus proyectos son regionales e involucran permanentemente a investigadores/as de varios países de América del Sur.

La misión de la Red es contribuir al análisis y el debate socio-económico regional identificando respuestas a los desafíos del desarrollo, Promueve, coordina y desarrolla estudios conjuntos desde una perspectiva independiente y rigurosa sobre la base de metodologías comunes desde una visión regional. Integra las dinámicas globales y analiza las lecciones aprendidas de otras experiencias y regiones, para atender las prioridades para el crecimiento inclusivo y sustentable en América del Sur.

Desde sus inicios, la Red ha tenido el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID-IDRC, Canadá) y para la realización del Proyecto Uruguay + 25 contó también con el apoyo de otras instituciones tales como el BID, la CAF, el Banco Mundial y la ANII.



[www.redmercosur.org](http://www.redmercosur.org)

Edificio Mercosur,

Luis Piera 1992, 3.er piso

Tel: (+598) 2410 1494

[coordinación@redmercosur.org](mailto:coordinación@redmercosur.org)

11200, Montevideo – Uruguay

La Fundación Astur fue creada a mediados de 2009. Su nombre resume de cierta manera las dos patrias, Asturias y Uruguay, de quien la ha constituido y es su presidente, Enrique V. Iglesias. La Fundación tiene dos ejes de acción:

La divulgación de conocimiento en ciencias económicas, sociales y políticas y otros temas claves del debate contemporáneo. Para cumplir con ese objetivo ha organizado el ciclo de conferencias Pensando el Futuro, la publicación Cuadernos de Astur, y diversos talleres y encuentros, promoviendo el diálogo social. La presente obra se inscribe en este eje. El desarrollo de actividades dedicadas a atender a sectores vulnerables de la población. Para cumplir ese objetivo trabaja en la mejora de las condiciones de vida y de cuidados de los adultos mayores.

La fundación participa en la elaboración de proyectos y gestiona recursos para financiarlos, privilegiando la asociación con otras organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas nacionales y locales.

Iturriaga 3379

11300 Montevideo

Tel: (+598) 2622 30 96

[info@fundacionastur.org](mailto:info@fundacionastur.org)

[www.fundacionastur.org](http://www.fundacionastur.org)

La serie de documentos de trabajo Uruguay + 25 compila los diferentes trabajos realizados en el marco del proyecto, liderado por Enrique V. Iglesias, desde la Fundación Astur y con la colaboración de la Red Sur. Esta es una iniciativa que recoge el espíritu de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) que tuvo lugar hace 50 años, sentando las bases de la planificación para el desarrollo en el estado moderno uruguayo, y de una cultura de colaboración con técnicos de la región para analizar los desafíos nacionales con una perspectiva de largo plazo.

El objetivo de este proyecto fue llevar adelante un proceso de análisis, debate e identificación de propuestas de políticas para la agenda de futuro de Uruguay, en su dimensión nacional, considerando la dimensión regional e internacional de cara al desafío del desarrollo inclusivo y sostenible. Esta propuesta se basa en el entendimiento de que la sociedad uruguaya tendrá más oportunidades a futuro en la medida de que las políticas y estrategias de desarrollo tengan un enfoque de mediano y largo plazo, y reflejen consensos nacionales reconociendo lecciones aprendidas en Uruguay, la región y el mundo.

El libro “Uruguay + 25. Documentos de investigación” es la obra colectiva producida en el marco del proyecto que compila las versiones resumidas de los aportes de treinta y nueve especialistas. A través de estos documentos de trabajo se dan a conocer las investigaciones de base de esos trabajos y otros estudios que se comisionaron en el marco del proyecto, así como notas de opinión.

Esta iniciativa fue posible gracias al apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Mundial (BM), el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

## Carmen Midaglia

Doctora en Ciencia Política por el Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro (IUPERJ), Brasil. Investigadora y docente del Área de Estado y Políticas Públicas, subárea Políticas de Bienestar, del Instituto de Ciencia Política (ICP), de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (UdelaR). Actualmente se desempeña como directora del ICP.

## Fabrizio Carneiro

Licenciado en Ciencia Política por la UdelaR y actualmente está finalizando una maestría en Ciencia Política (Universidad Torcuato Di Tella, Argentina). Investigador y docente del Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UdelaR).

## Marcelo Castillo

Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), de la Universidad de la República (UdelaR). Es investigador y docente del Área de Estado y Políticas Públicas, subárea Políticas de Bienestar del Instituto de Ciencia Política (ICP), de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), UdelaR.

## I. Introducción

En los últimos años (2005-2012) se han procesado y estabilizado un conjunto de cambios en el sistema de protección social uruguayo. No obstante, el período de mayor revisionismo en materia social se concentró en el primer gobierno a cargo de la coalición de izquierda.

En este marco, se pueden identificar tres tipos de transformaciones significativas en la matriz de bienestar, que continúan hasta el presente, dirigidas a restablecer algunos de los clásicos rasgos proteccionistas del país y, al mismo tiempo, recuperar o reinstalar instrumentos tradicionales de redistribución de beneficios socioeconómicos. Las mencionadas modificaciones se llevaron a cabo esencialmente en algunas arenas de políticas públicas (trabajo, salud y asistencia) e incluyeron cambios organizativos e institucionales.

En el mercado de trabajo las modificaciones se han estructurado en base a tres grandes pilares: reformas legislativas estructurales, inclusión de nuevos grupos de población en el sistema de relaciones laborales y el fortalecimiento y ampliación de los procesos de diálogo social.

Un segundo tipo de cambio sustantivo se llevó a cabo en el marco de la política sanitaria, con la instrumentación de una reforma del sector, aún en proceso, que pretendió instalar un Sistema Nacional Integrado de Salud.

Un último eje de reforma se ha procesado en el sector de la asistencia pública tanto a través de iniciativas relativas a la institucionalidad pública (creación del Ministerio de Desarrollo Social) y la puesta en marcha de una serie de planes sociales específicos, el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) entre 2005 y 2007 y el Plan de Equidad a partir de 2008, que se mantiene hasta el presente.

También se han tomado otras medidas públicas que no tuvieron el alcance de una reformulación importante de los sectores de referencia. Así, aunque se procesaron ciertas variaciones en el área educativa, la revisión del sistema de enseñanza pública se ubica como asignatura pendiente.

En el actual período de gobierno se incorporaron una serie de políticas y medidas de atención a personas o problemáticas sociales aún no del todo cubiertas. En particular, en la actual administración parece haberse dado un mayor énfasis a las políticas de vivienda (facilitando el acceso o atendiendo situaciones de vulneración) y de atención a poblaciones específicas tales como primera infancia y juventud.

Es en ese marco de cambios que el estudio presentará un breve diagnóstico sobre el actual sistema uruguayo de protección social. En base a ello se analizarán las nuevas políticas de bienestar y sus desafíos, discutiendo si abordan los principales problemas socioeconómicos y si se cuenta con las capacidades institucionales apropiadas para llevarlas adelante. En función de ello se realizaron ensayos prospectivos sobre las posibilidades de continuar modificando el esquema de seguridad y asistencia y los impactos sociales y políticos que generaría.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. Luego de esta introducción se aborda la evolución del mercado de trabajo, la reforma de salud y las políticas de asistencia; asimismo se analiza la oferta pública social en la provisión de bienestar. En un tercer ítem se trata en términos generales la estratificación de la sociedad uruguaya de manera de identificar los distintos estratos y sus modalidades de cobertura. En cuarto lugar se realiza un ejercicio preliminar sobre el vínculo de la intervención del Estado en la provisión y la evolución de la opinión pública. Por último, se ensayan posibles escenarios de bienestar nacional en el intento de identificar posibles reconfiguraciones del sistema de protección social en los próximos 25 años.

## II. La provisión de bienestar en términos de oferta pública social y el contexto socioeconómico de referencia

Desde la llegada al poder del gobierno de la coalición de izquierda Frente Amplio en 2005, Uruguay ha transitado por un camino de cambio en la oferta general de políticas sociales y en el grado de regulación del mercado laboral.

Las llamadas reformas estructurales que fueron predominantes a finales de los ochenta en los países de la región, como una alternativa al modelo de sustitución de importaciones heredado de la segunda mitad del siglo XX, nunca lograron en Uruguay el grado de implantación que en otros países de la región, como Chile y Argentina. Al menos dos factores permiten comprender este moderado avance de las reformas pro mercado en el país. En primer lugar, el legado histórico en materia de protección y la arraigada cultura estatista que el mismo promovió (Filgueira *et al* 1989). En segundo lugar, la fuerte incidencia ejercida por dos actores de veto clave como el sindicalismo en alianza con la fuerza política de izquierda, que haciendo uso, entre otros, de mecanismos de democracia directa, lograron frenar las iniciativas más radicales de privatización de servicios y empresas públicas.

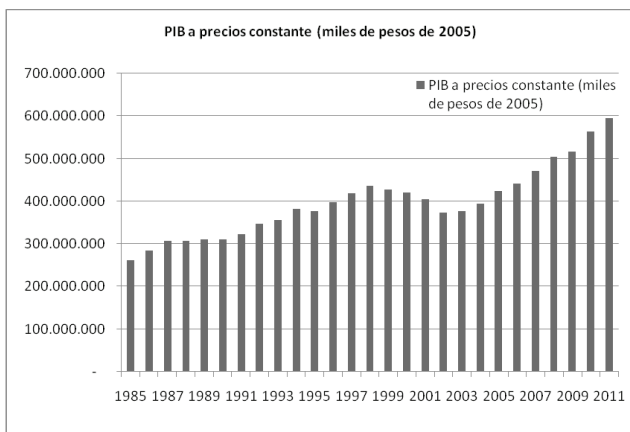
Reconociendo el moderado avance de las reformas neoliberales sobre todo en perspectiva comparada, igualmente es posible afirmar que a partir de 2005 el país experimenta un cambio en su sistema de protección social, promoviéndose un corrimiento desde un modelo moderadamente centrandose en el mercado hacia otro donde la intervención estatal comienza a jugar un papel más importante.

Durante la hegemonía del modelo pro mercado, los dos sectores que fueron objeto de las reformulaciones más importantes fueron el laboral y el de la seguridad social (Middaglia y Antía, 2007). En el ámbito de trabajo los Consejos de Salarios, que habían sido reinstalados a la salida de la dictadura, fueron eliminados a comienzos de los noventa en un proceso de desregulación del mercado de empleo que buscaba reorientar la estructura productiva del país mediante la apertura comercial y la flexibilización laboral.

En relación a la seguridad social se sustituyó el clásico esquema de reparto intergeneracional, caracterizado por el monopolio estatal, por otro de naturaleza mixta. Por un lado se mantuvo el clásico polo público con el antiguo régimen solidario controlado por el Banco de Previsión Social (BPS) y por otro, se introdujo un nuevo componente de capitalización individual administrado por agentes privados -Administradoras de Fondos de Ahorro (AFAP) -.

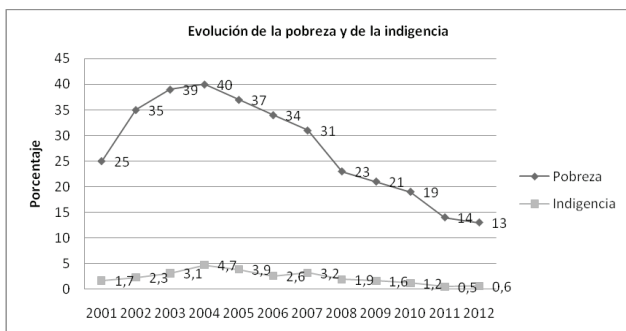
Uruguay experimentó a comienzos del siglo XXI una profunda crisis económica y social, que afectó fuertemente el desempeño de los principales indicadores sociales. Junto a la drástica caída de la actividad económica, se produjo un aumento de la incidencia del desempleo, la pobreza y la indigencia, que alcanzaron niveles sin precedentes en la historia del país. A continuación se muestran algunos datos que ilustran esa situación de deterioro socioeconómico.

Gráfico 1. Evolución del Producto Interno Bruto a precios constantes (1985–2011)



Fuente: Bonino, Nicolás; Román, Carolina y Willebald, Henry (2012).

Gráfico 2. Evolución de la pobreza e indigencia (2001–2012)



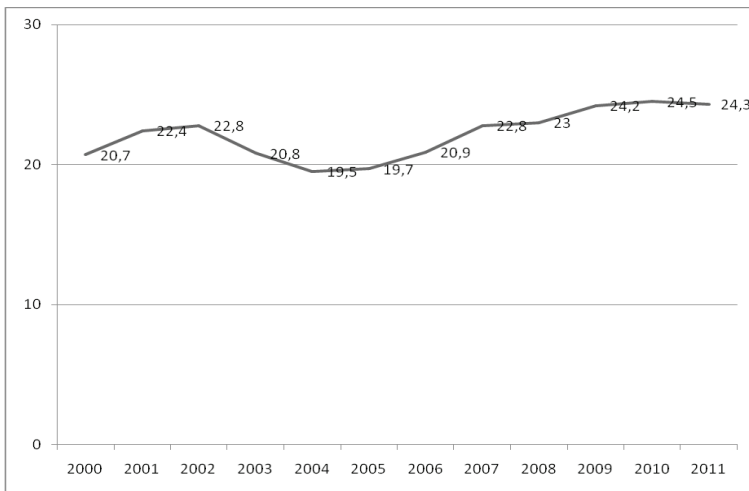
Fuente: Pobreza: INE 2013: cuadro 7. Incidencia de la pobreza en personas, total país 5000+. Método del ingreso 2006 (todos los años, salvo 2001) INE 2006: cuadro 37 (año 2001).

Indigencia: INE 2013: cuadro 2. Incidencia de la indigencia en personas, total país 5000+. Método del ingreso 2006 (todos los años, salvo 2001). INE 2006: cuadro 36 (año 2001).



La economía comenzó a recuperarse lentamente en 2004, iniciándose así una fase expansiva que se extiende hasta la actualidad, registrándose para el período 2005-2012 un sostenido aumento del PIB del 5,8% acumulativo anual (MEF, 2012). En paralelo, se dio un continuo crecimiento de los montos asignados a Gasto Público Social como porcentaje del PIB y, tal como se puede apreciar en la gráfica que sigue, desde el año 2004 se inicia una pauta incremental.

Gráfico 3. Evolución de la prioridad macro económica años 2000–2011 (porcentaje)

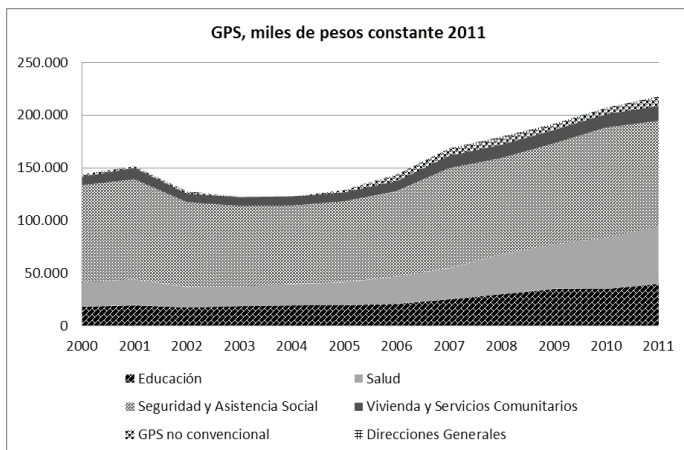


Fuente: AGEV/OPP - MIDES 2013; Gráfico 5.

En el contexto de deterioro económico y social antes referido, la coalición de izquierda, Frente Amplio, asume por primera vez el gobierno nacional (2005-2010) y es reelegida para un segundo período (2010-2015). En el primer gobierno a cargo de esa fuerza política se impulsaron una serie de ajustes y revisiones en el campo del bienestar social, que tuvieron la intención de resolver un conjunto de situaciones vinculadas a la redistribución económica y pobreza. La nueva estrategia revisionista en materia social tuvo como respaldo la aprobación de una política pública estratégica para aumentar la recaudación fiscal y mejorar la justicia social, como fue la reforma tributaria. (Midaglia y Antía, 2007).

El gráfico 4 muestra cómo con la llegada del Frente Amplio al gobierno a partir del año 2005 se constata un creciente aumento del gasto público social especialmente en las áreas de seguridad social y asistencia, salud y vivienda. Este aumento del gasto será destinado a financiar una serie de reformas en estos sectores que se detallan en los apartados siguientes.

Gráfico 4. Evolución del Gasto Público Social (2000–2011)



Fuente: Reporte Social MIDES, 2013, Pág. 25.

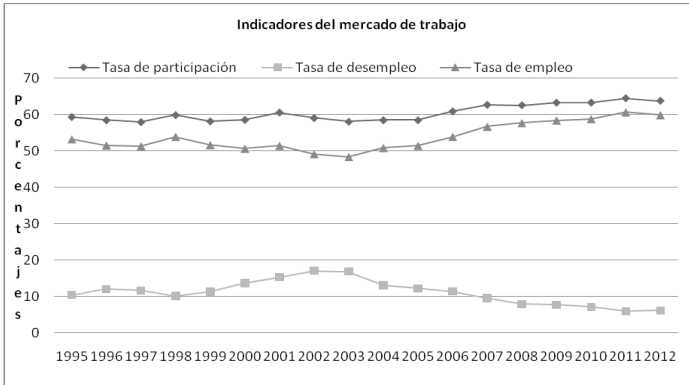
## 2.1 La evolución del mercado de trabajo y las políticas de seguridad social

La orientación de la política laboral tuvo un cambio significativo en ese período, el cual promovió la asunción de un rol activo del Estado (Senatore, 2009). Las principales medidas adoptadas se concentraron en tres áreas: i) la regulación de las relaciones laborales y el fomento del tripartismo, ii) una política de recuperación del salario y iii) la promoción de la formalización del empleo. Sin embargo, la estructura del mercado de trabajo continuó mostrando elevados niveles de segmentación, que las políticas han logrado atenuar, pero no revertir decididamente (Antía, Castillo Fuentes y Midaglia 2013).

Con el retorno de la negociación tripartita se observó un proceso de fortalecimiento del actor sindical no sólo en cuanto a la expansión de derechos colectivos -la convocatoria a consejos de salarios incluyó nuevos sectores como la totalidad de los funcionarios públicos, trabajadores rurales y servicio doméstico- e individuales -como por ejemplo las modificaciones del seguro de desempleo<sup>1</sup>- sino también con una revitalización de la afiliación sindical que pasó de 100.000 trabajadores en 2003 a 330.000 en 2011 (Méndez y Senatore, 2011).

1. Ley Nº 18.399.

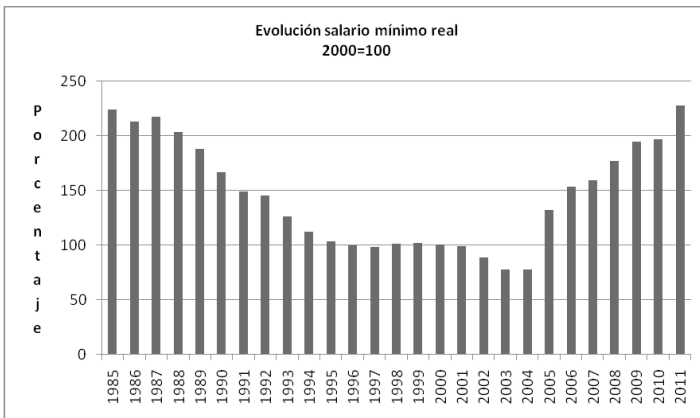
Gráfico 5. Evolución de indicadores seleccionados del mercado de trabajo



Fuente: Amarante et al 2011: Tabla A1, sobre base de Encuesta Continua de Hogares (período 1995-2010). INE (período 2011-2012).

La regulación del mercado de trabajo también se valió del aumento sostenido del salario mínimo como una herramienta que permitiera una mayor redistribución de renta hacia los trabajadores.

Gráfico 6. Evolución del salario mínimo (1985-2011)



Fuente: CEPALSTAT, Estadísticas e indicadores sociales.

En el plano de los indicadores del mercado laboral, en los últimos cinco años se observa una evolución muy positiva, tanto de la tasa de participación como de la de empleo y desempleo, que habían sufrido un fuerte deterioro en el contexto de recesión y crisis económica. Especialmente favorable es el desempeño de la tasa de

desempleo, que se ubicó en niveles muy bajos, llegando al 6,1% en el año 2012. Esta evolución positiva del mercado laboral junto con la mayor regulación también ha favorecido el empoderamiento del actor sindical.

A partir de 2005 se comienza la utilización del salario mínimo como herramienta política de regulación en el mercado laboral, aunque la mayor parte del periodo su valor apenas supera la línea de pobreza.

Por esta razón, aún subsiste un amplio segmento de trabajadores que perciben retribuciones bajas. En tal sentido, el 48% de los asalariados en 2012 recibían sueldos líquidos inferiores a \$14.000, monto que resultaba insuficiente para cubrir el valor equivalente a dos líneas de pobreza urbana per cápita. Este problema es más agudo entre los asalariados informales, ya que el 80% de estos consiguen ingresos inferiores a ese monto (ICD 2013:1). Aunque como muestra el Cuadro 1, cabe señalar que el nivel de informalidad en el país ha venido disminuyendo, en gran medida como producto de las nuevas regulaciones del mercado de trabajo que llevaron a mejoras en los niveles de formalización en el Banco de Previsión Social<sup>2</sup>.

**Tabla 1. Evolución del porcentaje de ocupados no registrados en la seguridad**

<b>Social (2006 – 2012)</b>	
<b>2006</b>	35
<b>2008</b>	33
<b>2010</b>	32
<b>2012</b>	27

Fuente: Reporte Social 2011: cuadro 16, sobre la base de INE (período 2006-2010). Presidencia de la República, sobre la base de INE (año 2012).

Otra importante revisión que experimentó el sistema seguridad social fue la aprobación en el año 2008 de un subsidio no contributivo a la vejez que buscaba complementar las viejas pensiones sociales. De esta manera, el esquema previsional quedó constituido por un polo contributivo constituido por las jubilaciones, las pensiones de invalidez y sobrevivencia, y el seguro de desempleo. Por su parte, el componente no contributivo se conforma por las mencionadas pensiones a la vejez y el nuevo subsidio creado en este periodo (Colafranceschi y Vigorito, 2013). También se flexibilizaron los criterios de acceso a las jubilaciones, a partir de la reducción de la cantidad de años requeridos de aporte, bajándose la exigencia de 35 a 30 años y el reconocimiento a las mujeres trabajadoras de un año de servicio por cada hijo. Sumado a eso, se facilitó el acceso a la jubilación por edad avanzada creando un subsidio para desempleados en esa franja etaria que les permite al término del mismo acceder a la jubilación<sup>3</sup>

2. Ley 17.963.

3. Ley 18.395.

**Tabla 2. Cobertura previsional de la población mayor de 64 años (años seleccionados).**

	Jubilaciones y pensiones contributivas *	Pensiones no contributivas **	Total
1996	88,3	6,7	95,0
2000	90,6	6,0	96,6
2004	91,5	5,8	97,3
2008	89,4	6,5	95,9
2009	88,9	6,8	95,7
2010	90,9	7,1	98,0

Fuente: Antía, 2013.

Como se observa en la tabla 2, Uruguay no presenta grandes problemas en materia de cobertura de jubilaciones y pensiones, ya que casi la totalidad de los mayores de 64 años accede a algún tipo de prestación de la seguridad social. No obstante, podrían comenzar a existir problemas de cobertura una vez que se inicie el retiro masivo, bajo las reglas de juego aprobadas en la reforma del sistema jubilatorio instrumentada en el año 1996 (aprobación del sistema mixto). Esta situación comenzó a tornarse visible con la caída de la cobertura de los jubilados a partir de 2004, aunque se ha visto compensada por los mecanismos de flexibilización del acceso a las jubilaciones (Antía, 2013:8).

En relación a los montos provenientes de la seguridad social se constata que si se toma como indicador el ingreso de las pensiones no contributivas en relación a los beneficios contributivos mínimos, el ratio se ha elevado en la última década debido a una política de incremento del monto mínimo de las prestaciones contributivas (Antía, 2013:10). Aun cuando los niveles de cobertura del sistema previsional sean elevados, este sigue mostrando un gran nivel de segmentación.

También se registran importantes grados de segmentación entre las retribuciones que reciben el universo de los trabajadores formales en el momento en que se retiran del mercado de empleo. Existen enormes diferencias en los montos de las jubilaciones provenientes de algunas cajas para-estatales –bancaria y profesional– en relación a las demás cajas jubilatorias y sobre todo en comparación con el sistema estatal (BPS). (Gráfico 2 del Anexo 1).

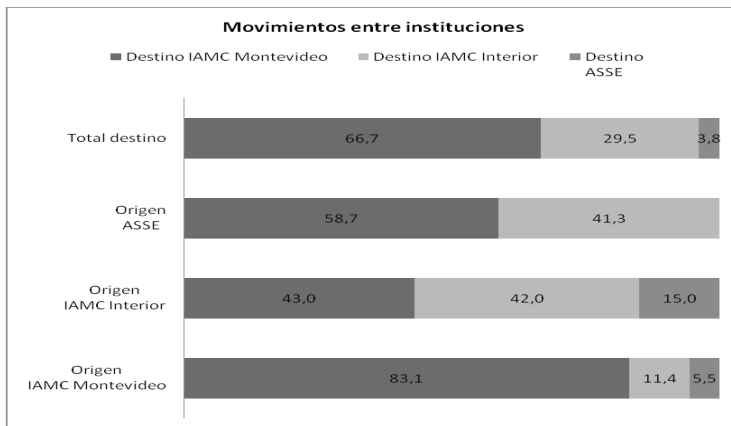
## 2.2 La reforma en el ámbito de la salud.

El sector de la salud en Uruguay se estructura en base a dos grandes subsistemas, uno público a cargo de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) que se ocupa de aquellos que no pueden asegurar una atención sanitaria mediante el mercado con la compra de algún tipo de seguro médico, y otro privado, heterogéneo en su composición pero con un predominio de Instituciones Médicas Colectivas (IAMC) que tiene su origen en la participación en el sector de diversas organizaciones de la

sociedad civil. En las últimas décadas comenzó el crecimiento todavía marginal de una serie de seguros privados (Fuentes, 2010).

La reforma de la salud llevada a cabo por el Frente Amplio y aún en proceso de instrumentación supuso la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), la descentralización de ASSE del Ministerio de Salud Pública (MSP) y la creación del Fondo Nacional de Salud (FONASA). Esa reforma tuvo como principales objetivos mejorar la solidaridad del modelo de financiamiento, modernizar la gestión a través del fortalecimiento del rol rector del MSP y la transformación de los esquemas existentes de atención, enfatizando el nivel primario y de prevención. La puesta en marcha del SNIS generó un ingreso continuo de sectores de la población al FONASA. La incorporación más importante fue la de personas menores de 18 años o mayores con alguna discapacidad, que adquirieron cobertura médica a partir de los aportes de alguno de sus padres o tutores (Antía, Castillo Fuentes y Midaglia, 2013).

Gráfico 7. Movimientos de usuarios entre instituciones de salud



Fuente: MSP, 2013.

El nuevo sistema habilitó la elección de ASSE como prestador para cualquier contribuyente al FONASA -algo que no estaba permitido anteriormente-, buscando hacer competir a esta institución con las IAMC. Como se observa en el gráfico 6, hasta el momento el resultado ha sido en lugar de una competencia entre el sector público y privado, una opción de salida para aquellos usuarios de ASSE que ingresaron al FONASA. De hecho, ASSE descendió en su cobertura pasando de el 50,8% al 34% de la población. Las grandes beneficiarias de esta “fuga” han sido las IAMC,

que al 2011 crecieron casi 15%, atendiendo al 58% de los usuarios del sistema de salud (Antía, Castillo Fuentes y Midaglia, 2013). De esto modo la cobertura de ASSE quedó reducida sobre todo a los grupos sociales insertos en el mercado laboral informal y por ende que no logran acceder a la seguridad social y a aquellos sectores que pese a tener un empleo formal sus ingresos no le permiten hacer frente a los copagos del mutualismo.

Importa señalar que la reconversión del prestador público en salud, ASSE, supuso la obtención de importantes incrementos presupuestales para su nueva pauta de funcionamiento, dando lugar a una disminución en la brecha entre gasto por usuario y salarios funcionales entre el componente público y mutual del sector. De cualquier manera, resulta pertinente considerar que con menos población para atender y más recursos disponibles, los déficits asistenciales todavía persisten. Mientras que el sector público sea el responsable por la cobertura sanitaria de los segmentos vulnerables, difícilmente logre quitarse el estigma sobre su papel de “atención para los pobres”. Si no se asume el desafío de transformar dicha agencia pública, seguirá consolidándose como un espacio de asistencialismo, que como contrapartida tendrá la consolidación de un ámbito contributivo cada vez más atomizado en que operan prestadores privados sin fines de lucro (Antía, Castillo, Fuentes y Midaglia, 2013).

La reforma del sistema no se propuso aumentar los niveles de complementariedad entre los efectores fundamentalmente en medicina altamente especializada (segundo y tercer nivel de atención), ello conlleva a una lógica de compra-venta de servicios sin espacios de coordinación entre los mismos ni de planificación en clave de sistema integrado.

Por último, un asunto aún pendiente es el de la presencia efectiva de determinadas especializaciones médicas en todo el territorio nacional y los niveles de remuneración según categorías de especialización.

### 2.3 Los cambios en la asistencia social

En ese contexto de reformas sociales de envergadura también se procesaron cambios en el campo de la Asistencia Social. En este plano se llevó a cabo una medida pública de coyuntura que tuvo vigencia entre los años 2005 al 2007, el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), para enfrentar la grave situación social producida por la crisis del año 2002. Por esta razón, ese plan se dirigió a cubrir a aquellos hogares del extremo inferior de la estructura socioeconómica a través de la distribución de una transferencia monetaria (Ingreso ciudadano) complementada con otras prestaciones sociales. Esta iniciativa logró una cobertu-

ra significativa, en la medida que alcanzó a 102.353 hogares beneficiarios, estimados en el 9,6% del total de hogares del país. Además, ese programa impactó en la distribución socioeconómica, reduciendo a la mitad la proporción de personas en condición de indigencia, y disminuyendo moderadamente la cantidad de personas en situación de pobreza (Arim y Vigorito, 2007).

Una vez finalizado el PANES, a inicios del año 2008 se instrumentó una nueva política social que se mantiene hasta el presente, el denominado Plan de Equidad. Esta medida se proyectó para trascender las problemática de la pobreza e indigencia, abordando de alguna manera la producción de la desigualdad social. No obstante, se propuso de manera manifiesta continuar con el descenso de los niveles de vulnerabilidad social existentes.

De esa forma, el Plan de Equidad incluyó dos ejes estructuradores: por una parte, los componentes básicos de la matriz de protección social, y por otra, los propios de la red de asistencia e integración social (MIDES, 2008). Los primeros abarcan una serie de políticas públicas y específicas de bienestar que inciden sobre la equidad social, entre los que se incluye la reforma tributaria, la salud, las políticas de empleo, la educativa, entre las más importantes.

Entre los segundos, dicho Plan buscó consolidar y expandir el sistema de asistencia social, articulándolo con el resto de políticas sociales ya institucionalizadas, es decir: las prestaciones sectoriales clásicas o reformadas de opción universal como educación y salud (MIDES, 2008). Entre el universo de prestaciones propias, consideradas estratégicas, el Plan cuenta con un instrumento de transferencias monetarias, típico de la seguridad social, que en esta ocasión se reformuló a través de la aprobación de la Ley Nº 18.227 para incorporarlo en esta nueva propuesta de asistencia social: las Asignaciones Familiares (AFAM). Los beneficiarios de estas nuevas AFAM son los menores de edad y las mujeres embarazadas pertenecientes a los hogares socioeconómicamente vulnerables, independientemente del tipo de ocupación (formal o informal) del jefe de familia. La recepción de la transferencia está condicionada a la asistencia de los niños y adolescentes a los centros educativos y a la realización de controles sanitarios periódicos, como forma de favorecer la inversión en capital humano. La cobertura actual de esa prestación es significativa, ya que alcanza aproximadamente a 400.000 menores de edad (Repertorio de Políticas Sociales, 2013).

El monto de esta asignación es diferencial y escalonado según la edad y el grado de adscripción de los jóvenes al sistema de educación formal. El instrumento que se utiliza para ajustar esta prestación es el Índice de Precios al Consumo, con el propósito de mantener su poder adquisitivo, y a la vez, como una medida contra-



cíclica que contenga la pérdida de bienestar en etapas de crisis económica (Arim, Cruces y Vigorito, 2009).

En el marco del Plan de Equidad tuvo lugar modificaciones del sistema existente de pensiones a la vejez, que implicó la generación de una prestación complementaria que se mencionó en el apartado de trabajo y seguridad social -subsidio a la vejez, pasible de ser percibida a partir de los 65 años – y no a los 70 años de edad según la disposición existente en aquel momento – (MIDES, 2008).

Las transferencias monetarias de ese Plan (AFAM y nuevas pensiones a la vejez) se complementaron con un conjunto de programas sociales que se encuadran en la propia iniciativa y promueven la instalación de la mencionada red moderna de asistencia. Entre ellos figuran: apoyaturas alimentarias (tarjeta prepaga asociada a los hogares con mayores dificultades económicas y beneficiarios de AFAM); servicios de educación inicial (Plan CAIF, Centros Diurnos, Jardines de Infantes, entre otros); estrategias de educación básica (Maestros Comunitarios, universalización de la educación física); programas de educación media (propuestas de revinculación a la enseñanza formal, aulas comunitarias), entre otros. (MIDES 2008; Midaglia y Silveira 2011, Colafranceschi y Vigorito, 2013).

Las iniciativas sociales en materia de asistencia se refuerzan por una iniciativa de carácter institucional relativa a la creación en el año 2005 de un Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), encargado de la instrumentación de los planes arriba detallados, y de la coordinación del conjunto de las prestaciones públicas, de orientación integral y focalizadas a los sectores en situación de indigencia, pobreza y/o vulnerabilidad social por la posesión de algún tipo de atributo específico (género, generaciones y aspectos étnicos-raciales).

No hay lugar a dudas de que con el acceso de la izquierda política se produjo un fortalecimiento de intervención estatal en el campo del bienestar social, sin descuidar el plano de la asistencia pública. En base a los datos de la Dirección Nacional de Evaluación de Monitoreo (DINEM) del MIDES, en el presente se cuenta con 233 programas socio-asistenciales desarrollados por organismos públicos de alcance nacional.

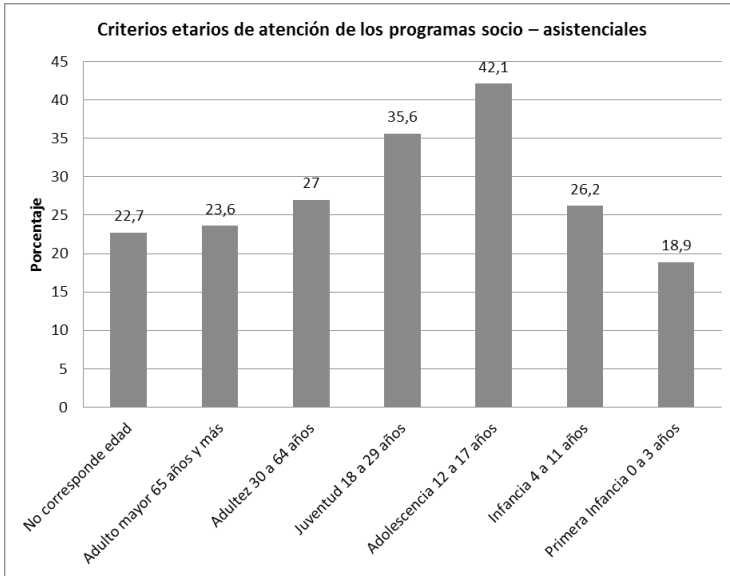
**Tabla 3. Nombre del organismo de radicación institucional de los programas socio-asistenciales**

	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Administración de los Servicios de Salud del Estado	6	2,6
Administración Nacional de Educación Pública	25	10,7
Banco de Previsión Social	17	7,3
Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	59	25,3
Instituto Nacional de Colonización	1	0,4
Ministerio de Desarrollo Social	37	15,9
Ministerio de Educación y Cultura	10	4,3
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	3	1,3
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	15	6,4
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	1	0,4
Ministerio de Turismo y Deporte	7	3
Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	7	3
Ministerio del Interior	11	4,7
Movimiento por la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural	2	0,9
Presidencia y Oficina de Planeamiento y Presupuesto	6	2,6
Universidad de la República	26	11,2
<b>Total</b>	<b>233</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Repertorio de Programas Sociales – MIDES, abril 2013.

La tabla Nº3 muestra la distribución de programas socio-asistenciales según su radicación institucional en los organismos públicos nacionales. Tal como cabría esperar por sus cometidos organizacionales, el INAU (Instituto Nacional del Niño y Adolescente del Uruguay) y el MIDES son las entidades públicas que tienen mayor despliegue de este tipo de prestaciones sociales. En el caso del INAU, se trata de intervenciones de pequeña magnitud, de corte integral, dirigidas hacia la infancia y la adolescencia en situación de vulnerabilidad. Las intervenciones del MIDES, en cambio, tienen diferentes magnitudes e incluyen programas que cubren una amplia variedad de objetivos.

Gráfico 8. Criterios etarios de acceso a los programas socio – asistenciales de los programas sociales de organismos nacionales (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a Repertorio de Programas Sociales – MIDES, abril 2013.

Como se puede observar en la gráfica 7, poco más de un quinto (22,7%) de los programas no establecen criterios etarios para seleccionar a las personas con las que se trabajará. Sin embargo, las prioridades de las dos administraciones frenteamplistas en relación a la asistencia se concentraron en la infancia, la adolescencia y la juventud.

En líneas generales, resulta pertinente afirmar que el gobierno de izquierda mejoró el modelo distribución económica a través de la puesta en práctica de un conjunto de reformas sectoriales, muchas de ellas en el área social, en la que se dio la creación de un buen número de programas sociales destinados a la atención de situaciones de vulnerabilidad socioeconómica no atendidas o precariamente consideradas en el esquema anterior.

### III. Caracterización de los estratos sociales

Una vez analizada la evolución de la situación social y económica del país junto con los principales cambios en las políticas sociales de los realizados en los últimos años, resulta relevante analizar cómo esa oferta pública social se adapta a los diferentes estratos sociales en el país. Para realizar esta tarea se realizó una estrategia metodológica que permitiera identificar la situación de los diferentes estratos sociales según una serie de dimensiones que puedan ser utilizadas como indicadores del grado de bienestar de los individuos. En concreto, para caracterizar la situación socioeconómica de las personas en Uruguay se hizo un abordaje multidimensional de su nivel de bienestar centrado en la noción de vulnerabilidad, a partir de procesamientos de la Encuesta Continua de Hogares correspondiente al año 2011<sup>4</sup>.

Existen múltiples formas de conceptualizar y medir el grado de bienestar de hogares o personas. La noción tradicional de falta de bienestar se ha conceptualizado como pobreza traducida como una privación de recursos económicos y sociales. La pobreza a su vez puede medirse de forma absoluta como falta de acceso a bienes por debajo de un umbral que se considera esencial y de forma relativa como falta de acceso a determinados bienes en relación a algún grupo de referencia, como puede ser el ingreso medio de los hogares o individuos en un país.

Con el predominio de las políticas pro mercado, la noción de pobreza se colocó como centro de los debates sobre la estructura de protección social en los países. El auge de la focalización llevó a que todas las miradas estuvieran puestas sobre el núcleo más duro de individuos con privación de recursos económicos en la sociedad. Como consecuencia de los discursos y las prácticas de estas reformas se promovió una simplificación de la estructura social que pasó a analizarse en términos dicotómicos entre pobres y no pobres. Esta mirada dicotomizada sobre la realidad social llevó a estudiar en detalle a los estratos considerados pobres -sobre todo en términos de ingreso- opacando las vulnerabilidades y problemáticas del resto de los segmentos sociales y por sobre todo de los más cercanos en la escala social a ese núcleo duro de hogares e individuos con privación de recursos.

Con la creciente importancia que adquirieron los problemas de desarrollo en la región comenzaron a surgir nuevos abordajes y conceptualizaciones de los problemas sociales. Una de las ideas que enriqueció el debate fue la noción de vulnerabilidad en la medida en que intentó escapar a la dicotomización entre pobres y no pobres proponiendo una visión dinámica de la estratificación social. La idea de vulnerabilidad

---

4. Una síntesis de la metodología utilizada para la identificación de los diversos estratos se puede consultar en el Anexo 2.

busca conceptualizar a sectores susceptibles de movilidad social descendente o poco proclives a la movilidad social ascendente que pueden encontrarse tanto en sectores pobres como no pobres (Filgueira, 2001).

La idea de vulnerabilidad está vinculada al riesgo social. La noción de riesgo remite a la probabilidad de que un individuo o grupo social se encuentre en una situación de vulnerabilidad pero no de forma aleatoria sino de acuerdo con alguna regularidad socioeconómica que se manifiesta en las divisiones de clase o en el ciclo vital (Esping-Andersen, 2000:59). La forma que adquieren la distribución de riesgos y la concentración de los mismos en determinado grupo de población depende de la combinación resultante del accionar del Estado, el mercado, las familias y las comunidades (Esping-Andersen, 2000). De esta forma, el bienestar y la pobreza pueden expresarse en términos de riesgos sociales permitiendo indagar en la estructura de distribución de vulnerabilidades entre diversos grupos sociales de forma dinámica, ya que ésta tiene posibilidades de modificarse mediante la intervención política expresada por ejemplo en los paquetes de protección social.

El análisis que se presenta a continuación intenta, mediante la identificación y conceptualización de un conjunto de estratos sociales, analizar cuál es la distribución diferencial de vulnerabilidades en el Uruguay.

### 3.1 Los estratos identificados

Mediante la metodología utilizada (explicitada en el Anexo 2) se pudo identificar cuatro grupos o estratos sociales con niveles diferenciales de acceso al bienestar. A partir de esos procesamientos metodológicos se pudo identificar que existe un primer grupo, al que se le denomina como de “Bienestar alto” (Nº1) que es el más numeroso al representar el 43,6% de los hogares montevideanos y el 41,8% de los hogares del Interior. En el otro extremo de la estratificación identificada existe un grupo de personas con “Carencias extremas de bienestar” (Grupo Nº4) que resultó ser el menos numeroso, al alcanzar 9,2% de los hogares en la capital de país y 7,4% de los hogares del interior urbano.

Los cuatro grupos identificados se diferencian también en términos de un conjunto de rasgos sociodemográficos relativos al tamaño medio de los hogares, la edad promedio de los mismos, el clima educativo imperante en esa unidad, los niveles de ingreso y la condición de pobreza monetaria. La tabla que sigue describe estas características de los grupos.

Tabla 4. Perfil socioeconómico de los hogares por grupo, Montevideo e Interior

Grupos	Cantidad de hogares por grupo		Número de personas		Tasa de dependencia		Jefatura femenina		Ingreso per capita		Clima educativo del hogar	
	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.
<b>1-Bienestar Alto</b>	217.180	125.805	2,63	3,1	0,43	0,49	40,7	33,4	28.330	17.710	14,7	11,7
<b>2-Bienestar moderado</b>	135.075	219.307	2,58	2,4	0,94	1,04	41,3	41,1	17.350	12.670	8,3	6,6
<b>3-Potenciales vulnerabilidades de bienestar</b>	99.946	141.178	2,59	3,0	0,79	0,69	54,9	48,8	12.110	7.540	8,6	7,3
<b>4-Carencias extremas de bienestar</b>	45.836	38.634	3,69	4,1	0,85	0,81	43,0	36,3	7.294	7.303	7,2	7,1
<b>5-Total</b>	498.037	524.924	2,70	2,9	0,65	0,67	43,9	39,3	20.161	13.150	11,0	8,9

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2011.

Como se aprecia en el cuadro el grupo que tiene carencias extremas de bienestar (Nº4) se conforma por hogares numerosos (en promedio 3,7 y 4,1 personas para Montevideo e Interior respectivamente), muestra niveles educativos bajos (en promedio, apenas supera la educación primaria tanto en la capital como en el Interior) y es, al mismo tiempo, el grupo con menores niveles de ingreso per cápita.

El conglomerado pobre tiene una tasa de dependencia elevada (0,85 y 0,81), lo cual implica que de cada 10 personas en edad activa hay 8,5 personas en Montevideo y poco más de 8 en el Interior en edad inactiva, y entre éstos se trata especialmente de niños y adolescentes. Asimismo, ese grupo de carencia extremas de bienestar es en el que más incide la pobreza medida por ingresos monetarios (53% y 75% en Montevideo e Interior respectivamente) y una fuerte presencia de niños y adolescentes (45% del grupo en Montevideo y 49% en el Interior), confirmando así la tesis planteada en otros estudios acerca de la infantilización de la pobreza. Ambos tópicos se pueden constatar en la gráfica 3 y la Tabla 1 del Anexo 1.

Cuando se analiza la condición laboral de los miembros de cada grupo se aprecia que en los hogares de bienestar alto y moderado predominan las unidades compuestas por trabajadores plenos, es decir, que carecen de problemas laborales al tiempo que estos conglomerados tienen una proporción muy baja de hogares con trabajadores problemáticos e inactivos<sup>5</sup>. A medida que se pasa hacia el resto de los grupos las condiciones laborales empeoran, con un mayor peso de hogares problemáticos y una menor significación de los calificados como plenos (Gráfico 5 del Anexo 1).

Los grupos tienen diferentes niveles de acceso a los beneficios de las políticas sociales, asociados a sus diferentes composiciones sociodemográficas, niveles de ingreso e inserción en el mercado de trabajo. Como era de esperar, para un país con tradición en bienestar social la mayoría de los conglomerados se encuentran de diversa manera protegidos. Este resultado no llama la atención para un país que supo contar con un sistema de bienestar extensivo e inclusivo del conjunto de los estratos sociales, y que simultáneamente procesó en la década de los noventa la reforma socioeconómica de manera moderada, sin desmontar su esquema de protección social.

El análisis de la protección en salud según los grupos muestra que el segmento de “bienestar alto” (Nº1) y “moderado” (Nº2) se atiende mayoritariamente en el sector privado mutual mientras que los del grupo con “Potenciales vulnerabilidades de bienestar” (Nº3) tiene mayores niveles de atención en el sector público y el segmento de carencia extremas se concentra en el polo estatal principalmente en el MSP y subsidiariamente en la esfera policial y municipal. Como era de esperar, los seguros privados de salud se concentran en el grupo de bienestar alto (Nº1) (Tabla 2 del Anexo 1).

5. La definición de cada una de las variables incluidas en la dimensión laboral se puede apreciar en el Anexo 2 del presente informe.

El análisis de otras prestaciones públicas muestra que aquellas no contributivas y relativamente nuevas (Asignaciones Familiares –AFAM– del Plan de Equidad y Tarjeta Alimentaria) se concentran fuertemente en el grupo pobre (N°4) y en el potencialmente vulnerable (N°3), mientras tienen una menor presencia en los demás estratos, aunque la focalización parecería ser mayor en algunas políticas como la tarjeta alimentaria que en otras asignaciones familiares. La evidencia recogida muestra algunos posibles vacíos de cobertura de las asignaciones familiares en la protección de los más jóvenes, producto seguramente de la incidencia de una serie de factores de diversa naturaleza, relativos a ingresos del hogar superiores para la recepción de ese tipo de prestación en su versión contributiva y no contributiva; problemas legales en la tenencia de los menores de edad; desvinculación educativa, etc.

### 3.2 Análisis del estrato medio-bajo

Al analizar las características de los conglomerados, se observa que en particular el conglomerado en que podrían agruparse los hogares vulnerables a la pobreza multidimensional (o correspondiente al estrato medio-bajo), presenta altos grados de heterogeneidad en términos esencialmente de vivienda y menor medida en confort.

A partir de la aplicación de la tercera etapa de la estrategia metodológica (como se dijo, explicitada en el Anexo 2), se identificó un segmento de población susceptible de empeorar su situación de bienestar frente a acontecimientos de excepcionalidad externa -crisis económicas, fallecimiento de familiar, etc.-, así como por la etapa vital de los integrantes de hogar. A ese estrato social se lo denominó “Vulnerable”, teniendo en cuenta la precariedad de su ubicación en la escala social, esencialmente, como se evidenciará más adelante, en una serie de aspectos que tienden a favorecer el acceso a una posición favorable en la estructura socioeconómica. En definitiva, lo que se buscó mediante este procedimiento fue identificar al conjunto de personas que, sin estar en condiciones de privación extrema de bienestar, están en situación de precariedad o cercanos a esos hogares e individuos con privación de recursos.

De acuerdo a la tabla que sigue, en Montevideo el sector en condición definida como “Vulnerable” se compone por un total de 60.535 hogares, mientras que en el Interior es algo mayor y comprende a 69,082 hogares. El promedio de personas por hogar acerca a este estrato a los de mayor bienestar y lo aleja levemente de los hogares calificados en este trabajo como de “Carencias extremas de bienestar” (Grupo N°4), es decir, el considerado pobre desde un enfoque multidimensional, que, como se dijo, es el que posee la mayor cantidad de personas por hogar.



Tabla 5. Perfil socioeconómico de los hogares del grupo vulnerable

Grupo	Nº de hogares		Nº de personas		Personas por hogar (prom.)		Jefatura femenina del hogar en %		Ingreso per cápita		Clima educativo del hogar (prom.)		Tasa de dependencia	
	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.
Vulnerable	60,535	69,082	159,011	209,622	2,63	3,03	53,8	50,6	11,780	6,962	8,2	7,2	0,83	0,72

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2011.

De los hogares identificados como “Vulnerables” la cuarta parte está en situación de pobreza medida en términos de ingreso, mientras que la incidencia de la indigencia es baja, del 1% de los hogares tanto para Montevideo como para el Interior (Gráficos 6 y 7 del Anexo 1). La problemática relativa a la insuficiencia de ingresos se encuentra íntimamente relacionada con las modalidades de inserción en el mercado de empleo -en actividades poco calificadas- y los moderados niveles educativos de ese estrato de población. Como se puede apreciar en la tabla que sigue, tanto en el Interior como en Montevideo el estrato vulnerable presenta un porcentaje alto de trabajadores mixtos, problemáticos o inactivos. Los trabajadores problemáticos son mayoritarios en este grupo llegando al 38,5% en Montevideo y 58,1% en el Interior.

Tabla 6. Clima laboral del hogar

Grupo	Plenos		Mixtos		Problemáticos		Inactivos		Total	
	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.
Vulnerable	14,4	4,4	34,7	24,1	38,5	58,1	12,5	13,4	100	100

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2011.

La mayoría de las personas jefas de hogar en este conglomerado no trabajan y dentro de los activos, la mayoría son asalariados privados, seguidos por cuentapropistas con local y una minoría que son trabajadores públicos (Tabla 4 del Anexo 1). En base a estos datos se evidencia que los empleos de este segmento de población tienen cierto grado de inestabilidad, en particular entre los cuentapropistas.

El nivel educativo alcanzado por la población en edad de trabajar de este conglomerado explica en parte la vulnerabilidad laboral de los hogares de ese estrato y más aún respalda el supuesto que las actividades laborales que desarrollan carecen de una alta calificación laboral. Igualmente en este aspecto se presentan diferencias entre la capital y el Interior ya que existe una mayor concentración de población sin

educación o con primaria incompleta en el Interior del país en comparación con Montevideo (Tabla 5 del Anexo 1).

La reforma de salud, aún en proceso de instrumentación, parece beneficiar a este estrato social, sobre todo en lo relativo a la mayor acceso a los centros colectivos de asistencia médica –mutualistas- que atiende al 47% de los integrantes de ese segmento social y el aumento del gasto en el polo público de ese sector (ASSE). En este sentido, parece correcto considerar que la incorporación vía FONASA –Fondo Nacional de Salud- con la que cuentan los trabajadores formales, sus hijos y gradualmente sus cónyuges, en aquellos hogares con inserción plena o mixta en el mercado laboral, que ascienden en conjunto al 49% de ese estrato, facilita el acceso a esos centros mutuales de salud. Por último, para cerrar, interesa señalar el alto porcentaje de personas, 40%, que tienen cobertura a través de los prestadores públicos del sistema. Esto tiende a relacionarse con los bajos ingresos laborales y su problemática vinculación con el mercado de empleo que presenta ese grupo (todos estos porcentajes pueden apreciarse con claridad en el Cuadro 6 del Anexo 1).

En el campo de la protección social se reitera la tendencia en el análisis general de *clusters* y en particular en el comportamiento del conglomerado con “Potenciales vulnerabilidades de bienestar” (identificado como Grupo Nº3). Las tradicionales asignaciones familiares contributivas cubren apenas al 4,4% de los hogares con niños y adolescentes en Montevideo y al 6,2 en el Interior; sin embargo existe una importante cobertura, sobre todo en el Interior del país, de las asignaciones familiares asociadas al Plan de Equidad. El acceso efectivo de este conglomerado, “Vulnerable”, a estas transferencias tiende a coincidir con la problemática inserción laboral de los trabajadores de esas unidades, lo que explicaría la baja cobertura de las asignaciones contributivas (Tabla 7 del Anexo 1).

Para concluir esta sección se puede afirmar que en términos generales la distribución de vulnerabilidades entre los cuatro conglomerados de la población en la capital y el interior del país muestra serias diferencias que justifican su ubicación particular en la estructura social. Las divergencias entre ellos atraviesan a las cuatro dimensiones sobre la que se construyó el análisis de dicha estructura social, a saber: vivienda, confort, educación y trabajo; sin embargo, se tornan más relevantes en materia educativa y laboral, como se pudo constatar a partir de la situación de cada uno de los cuatro grupos identificados en esas dos arenas de política.

En relación a la protección de los diversos estratos, resulta evidente que pese a la variabilidad de los servicios sociales a los que acceden los grupos, la mayoría de la población se encuentra cubierta por prestaciones públicas ya sea de naturaleza contributiva o no contributiva. En este plano se reitera la tendencia de tipo de protec-

ción según estrato social, ganando terreno la intervención estatal y no contributiva a medida que empeora la situación de bienestar de los grupos. En este escenario las reformas y nuevas medidas sociales instrumentadas por la coalición de izquierda -en particular el Plan de Equidad, junto con otras como la reforma de la salud- tienden claramente a favorecer a los estratos con “Potenciales vulnerabilidades de Bienestar” (Nº3) y con “Carencias extremas de bienestar” (Nº4).

Ahora bien, identificadas las pautas generales de la distribución de vulnerabilidades interesa considerar esas pautas en el estrato que comparte una serie de rasgos con el catalogado de pobre, y simultáneamente tiene altas probabilidades o mejor dicho riesgos de empeorar su situación relativa, es decir, el aquí identificado como “Vulnerable”. En este grupo de población se registran niveles relativamente significativos de pobreza por ingreso, los que tienden a asemejarse entre la capital y el interior urbano (23,5% y 25,3%, respectivamente), evidenciando no sólo los insuficientes recursos económico-financieros con los que cuentan esos hogares, sino también las barreras “estructurales” para capturar una renta mayor. Cabe considerar que este grupo se encuentra protegido principalmente por la provisión de servicios públicos sociales, esencialmente en materia de transferencias monetarias no contributivas.

No hay lugar a duda de que el conjunto de medidas y reformulaciones de las políticas sociales instrumentadas en estas dos últimas administraciones políticas cubrieron una cierta proporción de las necesidades de este conglomerado en particular y las del estrato en peores condiciones de bienestar. Sin embargo resta acción pública por desarrollar en esta área, en particular para el grupo caracterizado aquí como “Vulnerable” a la pobreza. Esto implica que es necesario revisar la situación de los hogares que si bien no forman parte del núcleo central de la pobreza, están expuestos a situaciones de riesgo social y están protegidos parcialmente por la actual estructura de protección social, y por lo tanto ante cambios en la situación económica del país podrían quedar sujetos a procesos de descenso en la estratificación social.

## IV. Examen de la evolución de las opiniones sobre el rol del Estado en la provisión de bienestar

Hasta este punto, el trabajo se concentró en identificar cuáles han sido las principales reformas según sectores del sistema de protección y cuál es la situación de los diferentes estratos de población en términos de su situación de mayor o menor vulnerabilidad para acceder al bienestar. En esta sección se analizan cuál es la evolución de la opinión pública uruguaya en relación al papel que debería desempeñar el Estado para asegurar situaciones de bienestar a sus ciudadanos. Si como se dijo, en los últimos años se ha venido procesando un cambio en rol del Estado en la provisión pública social, adjudicándosele mayores niveles de responsabilidad, se trata entonces de explorar qué tanto se acompasa ese cambio de orientación con opiniones que lo sustenten.

Las preferencias de las personas respecto a la distribución del ingreso tienen consecuencias en relación a la posibilidad de que los votantes se vean inclinados a brindar su respaldo electoral a reformas políticas que busquen una mayor distribución del ingreso o apoyar movilizaciones de protesta a favor de la igualdad de ingreso.

El modelo clásico para analizar las consecuencias políticas de la desigualdad de ingreso fue propuesto por Meltzer y Richard (1981) y postula que cuanto mayor sea la distancia entre el ingreso del votante mediano y el ingreso promedio existirán presiones para favorecer una mayor redistribución del ingreso. El supuesto general de este modelo es que cualquier regla electoral que concentre los votos por debajo de la media de ingreso favorece una mayor redistribución financiada mediante impuestos a los ingresos más altos. Como las preferencias de impuestos en un sistema mayoritario con voto universal tienden a converger en torno a las preferencias del votante mediano, en sociedades más desiguales mayor debería ser la distribución de ingreso ya que las preferencias del votante decisivo favorecen la distribución, al estar por debajo del promedio de la sociedad. El modelo de Meltzer y Richard deriva las preferencias acerca del bienestar de los individuos directamente de la estructura de ingreso de la sociedad. Dos hipótesis se desprenden de este modelo: 1) los individuos pobres tienen más probabilidades de preferir la redistribución que aquellos individuos con un nivel de ingreso más alto; 2) las presiones para favorecer una redistribución de ingreso deberían aumentar cuanto más desigual es la sociedad (Haggard, Kaufman y Long, 2010:2).

Este modelo, si bien es un punto de referencia para los estudios acerca de las preferencias de bienestar y redistribución, no ha encontrado una fuerte evidencia empírica para apoyar sus hipótesis, lo cual ha llevado a cuestionar algunos de los supuestos implícitos en el mismo. Por ejemplo, para Kenworthy y McCall (2008) existen cuatro supuestos discutibles en el modelo: i) las personas tienen conciencia del nivel verdadero de desigual-

dad de mercado; ii) cuando la desigualdades son altas las personas u hogares de ingreso mediano favorecerán una mayor distribución, iii) la preferencia por más distribución será expresada por vía electoral, demandas de electorados organizados, encuestas, etc, iv) el gobierno responderá a estas demandas con programas redistributivos más generosos.

Obviamente, cada uno de estos supuestos puede ser discutido. Los individuos tienen información imperfecta acerca del nivel de desigualdad social, sus preferencias de distribución pueden estar motivadas en valores y no solamente en autointerés, las demandas y el voto pueden estar basados en una variedad de asuntos y no sólo en la política redistributiva, y los partidos y el gobierno pueden no responder a las demandas de los votantes (Kenworthy y McCall, 2008:36).

Una segunda línea de análisis extrae las preferencias de bienestar de los individuos de su posición en el mercado de trabajo. La línea de división fundamental es la de los individuos con alta calificación que están plenamente insertos en el mercado laboral formal y aquellos que, con baja calificación, dependen del mercado laboral informal. Los primeros –*insiders*– son aquellos trabajadores con un nivel de empleo altamente protegido. Los segundos –*outsiders*– en cambio, están desempleados o tienen trabajos caracterizados por un bajo nivel de protección y de acceso a derechos de empleo, bajos salarios y precarios niveles de beneficios en la seguridad social (Rueda, 2006). Mientras que los primeros deberían tener fuertes preferencias por políticas de seguridad social e ingresos asociados al desempeño, los segundos, en cambio, deberían apoyar políticas activas de empleo y políticas de redistribución de ingreso (Hauserman y Schwander, 2010).

Finalmente una tercera línea de análisis afirma que las preferencias de los individuos acerca de la distribución no estarían dadas por el nivel de ingreso al que acceden en el mercado ni por su posición en términos de clase, sino por la propia acción del Estado en la producción de bienestar social. Analizando el proceso de retracción del Estado de Bienestar en países desarrollados, Pearson ha argumentado acerca de cómo la propia acción del Estado genera una clientela de beneficiarios que tienen la capacidad de frenar cualquier reforma radical a los programas sociales (Pearson, 1996). Siguiendo esta perspectiva teórica, Korpi y Palme (1998) han formulado la hipótesis de “la paradoja de la redistribución”, afirmando que cuanto más selectiva sea la redistribución hacia los pobres, menos probable es que se reduzcan la pobreza y la desigualdad, ya que las políticas sociales focalizadas inhiben la formación de coaliciones de bienestar amplias dividiendo a los trabajadores mejor pagos y de clase media, contra los más bajos de la sociedad<sup>6</sup>.

En Uruguay no existen estudios específicos acerca de las preferencias de la ciudadanía en relación al bienestar. Por esta razón, en esta parte del trabajo se busca

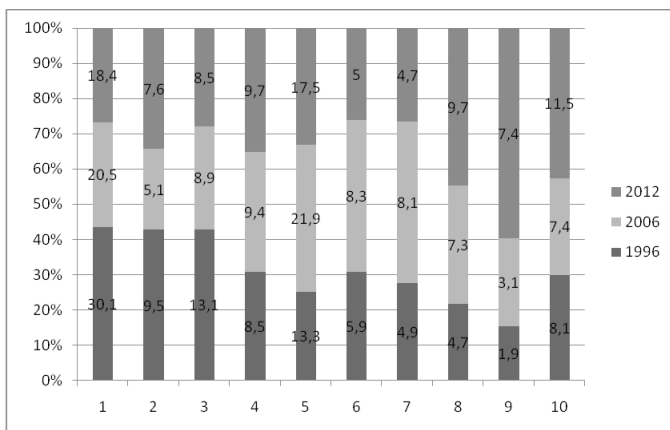
6. Franzoni and Voorend (2011) han seguido esta lógica para estudiar las posibilidades de formación de coaliciones que favorezcan la redistribución en El Salvador, Chile y Costa Rica.

brindar una primera mirada a este tema y su relación con los cambios en la protección social que ha experimentado el país en los últimos años. De las tres líneas de análisis recién expuestas, en este trabajo, en tanto aproximación preliminar, se buscará explorar el vínculo de la autoidentificación de clase de los individuos con la responsabilidad estatal o individual asignada a la provisión de bienestar.

Para analizar las preferencias de los individuos en torno al bienestar se utilizó una pregunta de la Encuesta Mundial de Valores realizada para los años 1996, 2006 y 2012 y que refiere a la responsabilidad del Estado para asegurar bienestar<sup>7</sup>.

El gráfico que sigue muestra las preferencias acerca de la intervención del Estado en la producción de bienestar y se aprecia cómo disminuyen en el año 2012 en comparación con otros años mientras que aumentan levemente las que otorgan al individuo responsabilidad para brindarse sustento. Si se asume que las personas ubicadas en los tres primeros valores en cada extremo de la escala tienen preferencias fuertes por el Estado o el individuo en la producción de bienestar, se nota que de 1996 a 2012 las preferencias fuertes por el Estado han disminuido 18,2% mientras que las preferencias fuertes por el individuo han aumentado 13,9%.

Gráfico 9. Responsabilidad estatal o del individuo para asegurar bienestar (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Mundial de Valores, años 1996, 2006 y 2012.

Para analizar cómo se distribuyen esas preferencias en relación al nivel económico de las personas, la tabla 7 muestra los porcentajes de respuesta en base a la autoiden-

7. La pregunta consulta a las personas si “El Estado debe tener más responsabilidad para asegurar que todos tengan sustento” vs “Los individuos deben tener más responsabilidad para sostenerse a sí mismos” y se les pide a los individuos que coloquen su grado de acuerdo con la pregunta en una escala del 1 a 10.

tificación que las personas realizan acerca de la pertenencia a una clase social. Como se observa, los desvíos estándar para todos los años y categorías son bastante altos, lo que indica una gran heterogeneidad de respuestas a la interna de cada clase. Si bien no parece existir un patrón claro, si se comparan los años 1996 con 2012 se puede visualizar que el rango promedio de identificación de quienes se consideran de clase baja ha aumentado hacia posiciones más cercanas a la responsabilidad del individuo. Este cambio en las preferencias iría en contra de la idea de que a menor desigualdad más baja debería ser la presión para la redistribución, ya que como se vio en páginas precedentes, la desigualdad del país en 1996 no era mayor que los niveles de 2012.

A excepción de la encuesta de 2012, los datos tampoco evidencian que los individuos de clase social más baja se identifiquen con posturas más igualitaristas y tengan fuerte preferencia por la intervención estatal para asegurar el bienestar.

Tabla 7. Responsabilidad gobierno-individuo

Autoidentificación en la pertenencia a clase social	1996		2006		2012	
	Media	Desvío estándar	Media	Desvío estándar	Media	Desvío estándar
Clase alta	3,8	3,1	5,4	2,9	7,3	3,0
Clase media-alta	4,7	2,7	5,6	2,5	5,4	3,1
Clase media-baja	4,2	2,9	4,7	2,5	5,3	2,9
Clase trabajadora	3,5	2,8	4,9	2,8	5,1	3,0
Clase baja	3,0	2,6	4,6	2,8	3,5	2,7
Total	3,9	2,9	4,9	2,7	5,0	3,0

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Mundial de Valores, años 1996, 2006 y 2012.

Como se pudo observar en este análisis descriptivo, las categorías socioeconómicas parecen no poder explicar las preferencias del individuo a favor de la intervención estatal. En relación a este punto cabe preguntarse si las variables institucionales pueden explicar el aumento de las preferencias a favor de la mayor responsabilidad de individuo y la menor intervención del Estado para otorgar bienestar a las personas.

Por último, resulta paradójico que, como se mostró en páginas precedentes, las reformas que buscan una mayor intervención del Estado en los últimos años coincidan con un cambio en las preferencias de los individuos hacia una menor intervención del mismo para asegurar el sustento de todos. Es necesario realizar una investigación más sistemática sobre la evolución de estas preferencias, para evaluar si este cambio responde a variables institucionales o qué otros factores pueden estar incidiendo en una mutación de preferencias para, de esa manera, analizar qué posibilidades de reforma de la protección social en Uruguay pueden instrumentarse.

## V. Consideraciones finales y escenarios propuestos

En base a lo planteado, atendiendo las reformas y medidas públicas e institucionales en el área social impulsadas por los dos gobiernos a cargo de la coalición política de izquierda Frente Amplio, es posible afirmar:

- Se constata un reposicionamiento del Estado en el campo de la protección social, con variaciones según arena de política pública. En este marco se registra un importante protagonismo de ese agente público en el ámbito laboral, de la salud y la asistencia, y en menor medida en educación y seguridad social (estrategia de acción aplicada: diálogos con los actores colectivos involucrados en esas estrategias sectoriales, y aumento del presupuesto –esencialmente en educación-).
- Pese a los esfuerzos políticos e institucionales realizados, los beneficios de bienestar derivados de los componentes del sistema de bienestar contributivo y no contributivo (asistencia) son sustantivamente diferentes en los riesgos que cubren y en la calidad de las prestaciones. A este panorama se agrega la falta de articulación efectiva entre los servicios de orientación universal y los de tipo focalizados en poblaciones que presentan dificultades socioeconómicas. El esquema de protección emergente tiende a consolidar una forma dualizada de cobertura, en la medida en que supone rutas diferenciales de atención de las necesidades de los grupos sociales. Una de ellas, la contributiva, con una provisión estratificada de bienes sociales, pero que en promedio presenta cierto nivel de calidad en la provisión. En cambio el otro componente, el asistencial, tiende a brindar “ayudas” dirigidas a sectores en situación de pobreza, susceptibles de recortes y de empeoramiento de los beneficios ofertados.
- La fragmentación interna de las prestaciones del polo contributivo también se transforma en un problema que merece vigilancia política por dos razones estructurales:
  - i. La tendencia internacional de los mercados de trabajo formal muestra significativos grados de segmentación interna, entre empleos de baja calidad, remuneración y seguridad social parcial, y la versión antagónica a esta situación. Esto generara vacíos de protección en algunos grupos laborales que terminan siendo cubiertos por la asistencia pública, cuya dinámica de funcionamiento es fluctuante y cambiante según coyuntura económica y política.
  - ii. La tensa lucha corporativa, entre categorías laborales y a la interna de cada una de ellas, por conservar los derechos sociales alcanzados, que en un contexto de fuerte segmentación del empleo se pueden asemejar a la defensa de privilegios. La mencionada pelea por los beneficios laborales



puede llegar a niveles de conflictividad de difícil manejo político, sobre todo en lo relativo a las posibilidades de alcanzar algunos consensos básicos sobre la forma de redistribución y distribución económica.

- Por otra parte, también sería pertinente revisar el conjunto de iniciativas y los criterios de focalización que aplican de las prestaciones constitutivas del componente asistencial del sistema. En primer término, se debe analizar, de acuerdo a la estructura de riesgo que tiene el país, si el heterogéneo universo de programas socioasistenciales es pertinente para enfrentar las problemáticas de la vulnerabilidad social, a lo que se agrega las posibilidades que otorga el encuadre institucional desde el que operan para potenciar las intervenciones públicas que realizan. En segundo lugar, se torna adecuado debatir sobre las pautas de acceso a esos programas asistenciales, tomando en cuenta que la información sobre las características y problemáticas de los estratos sociales que se encuentran en la base de la escala socioeconómica, los considerados pobres y los vulnerables a la pobreza, tienden a ser semejantes.
- Por último, en relación a la opinión pública sobre la intervención del Estado en el campo social, se evidencia una tendencia, que en primera instancia es difícil de interpretar, en la medida en que es contraria al sentido común. La misma se traduce en los siguientes términos: a mayor preocupación y acción pública en el área social, menor apoyo ciudadano. Este estado de opinión merece indagaciones específicas con el fin de identificar los factores que están interviniendo en esta visión, así como la adecuación de los instrumentos y las bases de datos disponibles para llevar a cabo análisis de opinión pública sobre la temática de bienestar social.

### 5.1 Perspectiva de análisis adoptada para definir las posibles configuraciones del sistema de protección nacional, en lo relativo a asistencia, seguridad social, empleo y salud

La historia del bienestar en los países occidentales deja en evidencia que en contextos de estabilidad económica y mantenimiento de las matrices productivas dominantes, los factores que tienen mayor incidencia en las transformaciones de los esquemas institucionalizados de políticas sociales son:

- **La correlación de fuerzas políticas para dirimir el conflicto distributivo**, típico de las sociedades capitalistas, que incluye esencialmente: a) las estrategias de acción de los actores colectivos vinculados con el capital vs. trabajo (sindicatos y gremios empresariales); b) formas políticas de tramitación de este tipo de demandas en contextos democráticos, es decir, peso electoral y parlamentario de los partidos o fracciones que intermedian los planteos de esos grupos y el armado de coaliciones con opciones distributivas específicas; c) la orientación ideológica del gobierno.

- **El legado histórico en materia de bienestar:** ello contiene la tradición de protección; la operativa de grupos de intereses particulares (fundamentalmente, burocracias y clientelas de los servicios sociales) y cultura política de bienestar.
- **La circulación de ideas:** lo que incluye las propuestas de innovación en el campo social, las modalidades de difusión y aprendizaje, la operativa de los cuerpos técnicos y políticos nacionales e internacionales, encargados de promoverlas.

Atendiendo a la importancia de la operativa doméstica de las variables políticas arriba detalladas, se toman como supuestos base el comportamiento de las siguientes dimensiones analíticas:

- **Contexto económico:** crecimiento e inversión extranjera moderada; continuidad del modelo de desarrollo de orientación al mercado (disciplina fiscal, gasto público social con leve aumento), permanencia con escasas variaciones de la matriz productiva; desocupación en un dígito.
- **Marco público-institucional:** no se procesa una reforma de estado estructural que requiera mayoría parlamentarias, se introducen ajustes organizativos o modificaciones en algunas funciones de agencias estatales; primacía de pauta centralizada de diseño e implementación de las prestaciones sociales.
- **Dinámica político-institucional:** continuidad democrática con rotación de fracciones o partidos políticos en la administración del Estado; centralidad de los partidos en la definición de la agenda pública y el predominio de fracciones o grupos partidarios del centro del espectro ideológico.
- **Aspectos sociales:** reducida tasa de pobreza e indigencia (en un dígito y cercana a la unidad de referencia), escasa disminución de los indicadores de desigualdad y permanencia de la situación de vulnerabilidad de grupos poblacionales con atributos específicos (género, generaciones y étnico-raciales).
- **Dinámica demográfica:** persistencia de las tendencias poblacionales vigentes: envejecimiento; baja tasa de natalidad, escasos niveles de inmigración.

## 5.2 Escenarios futuros del sistema de bienestar uruguayo

Los escenarios prospectivos que se explicitan a continuación se realizan en base a grandes asuntos del sistema de protección social nacional.

A partir del diagnóstico realizado es posible aventurar **dos escenarios** posibles de modificación del esquema de protección uruguayo en los próximos veinticinco años.

El **primer escenario**, que denominaremos –provisoriamente– como de *ajustes graduales*, supone la agudización de las características del sistema de bienestar na-

cional vigente, en lo relativo a la dualización de los beneficios brindados por los componentes no contributivo y contributivo, a lo que se agrega un aumento de la estratificación de las prestaciones de este último.

En este marco no se producen cambios o reformas significativas de orientación y gestión de las arenas estratégicas de la protección social (trabajo, salud y asistencia), se mantiene o hasta se estanca el nivel de inversión social en esas áreas de acción pública, produciendo en cada una de ellas los siguientes resultados:

**Trabajo y seguridad social:**

- Profundización de efectos de las pautas que fragmentan según tipo y calidad de cobertura según sector de actividad y carácter formal e informal del vínculo con el mercado de empleo.
- Ampliación de brechas de remuneración salarial según niveles de cualificación educativa.
- Disparidades crecientes entre las personas plenamente integradas y los colectivos con problemas de inserción y/o de segregación (mujeres, jóvenes, afrodescendientes, etc.).
- Importante número de personas con dificultades de acceso a prestaciones de la seguridad social, por no cumplimiento de pautas de capitalización o demostración de años de aporte en la medida en que el esquema mixto previsorial se mantiene con ajustes marginales.
- Mantenimiento de remuneraciones diferenciales según tipo de agencia encargada de la provisión de la seguridad social (público, paraestatal, etc.).

**Resultados institucionales:**

- Mantenimiento de un funcionamiento institucional diferenciado y especializado para el tratamiento de segmentos socioeconómicos específicos expresado en dos entidades públicas: el MIDES, encargado de generar políticas hacia el sector informal y vulnerable, y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, responsable de la generación de políticas hacia el sector informal.
- En Seguridad Social es esperable una operativa institucional fragmentada con entidades que alimentan los conflictos corporativos entre la cobertura pública, cajas paraestatales y un sector privado residual.

**Salud:**

- Profundización de efectos de fragmentación según tipo y calidad de cobertura según subsector (público, mutual y privado).
- Consolidación de un esquema de cobertura parcelado según niveles de ingreso e inserción en el mercado laboral de los beneficiarios. Escaso nivel de descentralización de la oferta asistencial del sistema, fundamentalmente se-

gundo y tercer nivel de atención, que dificulta el acceso efectivo a la atención de los sectores con poca capacidad de movilidad.

- Mantenimiento de beneficios diferenciales según categorías de profesionales vinculados al sistema sanitario.
- Resultados Institucionales:
- Mantenimiento de un actor público residual y una cobertura institucional fragmentada, con un sector mutual para población formalmente integrada al mercado –de ingresos medios– y sector privado con leve crecimiento para sectores medio alto y los de más altos ingresos.

### **Asistencia:**

- Residualismo y superposición de programas de transferencias monetarias.
- Aumento del número de personas desvinculadas de sistemas formales de integración (educación, trabajo, salud, etc.), en particular colectivos de adolescentes, jóvenes, afrodescendientes, mujeres, entre otros.
- Resultados institucionales:
- Continuidad de pauta creciente de creación de programas sociales de pequeña dimensión, focalizados y sin vínculos con las prestaciones del polo contributivo del esquema de protección.

### **Sistema de protección social:**

- Creciente peso del gasto público social en seguridad social, por efectos demográficos.
- Pauta incremental del número de personas en situación de dependencia y sin atención específica (operativa de las tendencias demográficas derivadas de los supuestos).
- Incremento del conflicto distributivo entre distintos grupos laborales frente a la amenaza de perder o no mejorar la forma de cubrir sus necesidades socioeconómicas clásicas (salud, retiro del mercado de empleo, etc.).
- Resultados institucionales:
- Superposición de funciones de entidades públicas no sectoriales, en particular de aquellas que despliegan intervenciones de corte integral o con cometidos de coordinación y articulación de las prestaciones sociales.
- Como corolario se puede argumentar que este primer escenario se caracteriza por parámetros de continuidad con ajustes parciales según sector de política pública, y en el que es dable esperar una pauta de conflicto de tono defensivo, es decir con activación de salida por parte de los sectores socioeconómicos medio altos ante el deterioro de calidad de las prestaciones contributivas. El caso más típico se procesa en salud con la “salida” de esos sectores.

**El segundo escenario**, que provisoriamente denominaremos como *reformista*, supone la implementación de renovaciones importantes en el plano institucional y de gestión, fundamentalmente destinados a moderar los niveles de dualización y fragmentación del sistema de protección social.

En ese marco se procesarían cambios en la forma de gestión definiendo estrategias que aumenten los niveles de articulación del conjunto de programas sociales del componente no contributivo y su vinculación con algunas prestaciones de corte universal. A partir de las distintas modificaciones es dable esperar los siguientes cambios según políticas institucionales:

#### **Trabajo y seguridad social:**

- Reducción de las brechas de los montos percibidos por los trabajadores formales respecto de aquellos en situación de precariedad e informalidad a través de un aumento de los montos y del espectro de la población beneficiaria de las transferencias no contributivas.
- Mitigación de las distancias de ingresos percibidos por las personas cubiertas por diversos prestadores de la seguridad social, mediante ajustes diferenciados.
- Mayor número de personas con cobertura de jubilaciones y pensiones, a partir de la flexibilización de las pautas de capitalización individual o años de aporte.
- Grupos específicos de población en situación de dependencia cubiertos por estrategias de cuidados (temporales o permanentes), en particular adultos mayores, primera infancia y personas con discapacidad.
- Vinculado a lo anterior, disminución de diferencias de género en el acceso al mercado de empleo.
- Resultados institucionales:
- Unificación de instrumentos de transferencias monetarias, ampliación del régimen de asignaciones familiares conectado al régimen laboral formal (por ejemplo mediante su activación cuando sucede un pasaje a situaciones de desempleo estructural).
- Reformas de cajas paraestatales contemplando su transformación a la lógica de ahorro colectivo.
- Implementación de un efectivo sistema nacional de cuidados para la atención de los tres grupos poblacionales mencionados.

#### **Salud:**

- Mayores niveles de complementariedad entre los distintos subsistemas (público, mutual y privado) y según zonas del país –lógicas descentralizadas de atención–.

- Aumento de modalidades preventivas de atención, fundamentalmente a partir de un cambio en el modelo de salud.
- Nueva política de recursos humanos especializados a partir de la contratación de personal con dedicación alta o exclusiva y disminución del multiempleo médico.
- Resultados institucionales:
- Mitigar la lógica de competencia por usuarios del SNIS y, en zonas del país, introducir criterios de complementariedad de servicios (recursos humanos, instalaciones, equipos, etc.) entre los efectores de los tres subsistemas (público, privado y mutual). En una primera etapa, entre los distintos efectores del subsistema público de atención.
- Mediante instrumentos legales establecer lógicas sistémicas para los recursos humanos (médicos y no médicos) del SNIS, por ejemplo a través de fijación de franjas salariales, acuerdos entre efectores de los tres subsistemas tendientes a la disminución del multiempleo (franjas salariales según categoría de especialización que rijan para todo el sistema); complementariedad en el uso de recursos humanos para zonas del interior del país (no necesariamente contemplando la radicación del personal), entre otras.

**Asistencia:**

- Ampliación de los parámetros de focalización de las prestaciones asistenciales generando cobertura a los sectores medio bajos.
- Aumento de la cobertura de las prestaciones focales insertas en los servicios universales con la finalidad de abordar las necesidades crecientes de grupos sociales con dificultades de integración social.
- Mayor número de personas que reciben transferencias monetarias atendidas en base a un sistema interconectado y basado en trayectorias familiares, etarias, etc.

**Resultados institucionales:**

- Unificación de instrumentos de transferencias monetarias, ampliación del régimen de asignaciones familiares conectado al régimen laboral formal.

**Sistema de Protección Social:**

- Limitación de la dispersión de la oferta de programas socioasistenciales y redefinición de los múltiples mecanismos de coordinación del área social.
- Menores niveles de segmentación del sistema de protección entre los polos contributivo y no contributivo.
- Resultados institucionales:
- Reforma organizativa del Estado que contemple la variedad de la oferta pública social brindada por los organismos públicos a efectos de reubicar prestaciones, unificar intervenciones y, en casos, eliminación de programas.

- Instituciones estatales no sectoriales, encargadas de la provisión, regulación y coordinación con responsabilidades y funciones redistribuidas. Para ello deberían instrumentarse reformas legales tendientes a delimitar competencias, responsabilidades y funciones de los organismos no sectoriales y sectoriales en materia de provisión, regulación y coordinación de políticas.

Como corolario de este escenario y tomando como base las modificaciones referidas, cabe esperar una pauta de conflicto en base a la redistribución de poder de los grupos involucrados en cada una de las políticas del esquema de protección social. En otras palabras, la estructura del conflicto en este escenario tendría como centro las disputas al interior de las políticas sociales contributivas (laborales, seguridad social y salud) por mejoras o permanencia de los beneficios según rama y sector de actividad.

En síntesis, en este escenario cabría esperar un incremento sostenido del gasto público social (sin considerar educación), una mejora del componente asistencial no contributivo de la protección, una tendencia a la baja de la estratificación del polo contributivo del sistema.

## Referencias bibliográficas

- AGEV/OPP – MIDES (2013). Reporte Social 2013. Área de Gestión y Evaluación del Estado/Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo.
- Amarante, Verónica; Colafranceschi, Marco y Vigorito, Andrea (2011). “Uruguay’s Income Inequality and Political Regimes during 1981–2010”, Working Paper No. 2011/94, UNU-WIDER.
- Antía, Florencia; Castillo, Marcelo; Fuentes, Guillermo y Midaglia, Carmen (2013). “La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización”, en prensa.
- Antía, Florencia (2013). “¿Hacia una moderación de la dualización? Reformas recientes de las políticas sociales en Chile y Uruguay”, en Gaitán, Flavio & Del Rio, Andrés (org.), *Instituições, atores estratégicos e Desenvolvimento: America Latina frente aoséculo XXI*, Editora Ponteiro, Rio de Janeiro. En prensa.
- Arim, Rodrigo y Vigorito, Andrea (2007). *Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay. 2001-2006*, Montevideo, Mimeo.
- Arim, Rodrigo; Cruces, Guillermo y Vigorito, Andrea. (2009). “Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión”. Santiago de Chile, CEPAL.
- Bonino, Nicolás; Román, Carolina; Willebald, Henry. (2012). “PBI y estructura productiva en Uruguay (1870-2011): Revisión de series históricas y discusión metodológica”, DT 05/12, Instituto de Economía, UdelaR, Montevideo.
- Brooks, Sarah. M. (2009). *Social Protection and the Market in Latin America. The transformation of Social Security Institutions*, New York, Cambridge University Press.
- Ceni, Fernanda; Ceni, Rodrigo y Salas, Gonzalo (2007). “Preferencias adaptativas y capacidades: El caso de los sin techo en Montevideo”. Documento de trabajo, Mimeo.
- Colafranceschi, Marco y Vigorito, Andrea (2013). “Uruguay: evaluación de las políticas de transferencias. La estrategia de inclusión y sus desafíos”. En Rofman, Rafael (Editor), *Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social*, Montevideo, Banco Mundial.
- Esping-Andersen, Gøsta (2000): *Fundamentos Sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Filgueira Carlos H; Bruera, Silvana; González, Mariana y Midaglia, Carmen (1989). “De la Transición a la Consolidación Democrática: Imágenes y Cultura Política en el Uruguay”. Serie Informes, No 38. Montevideo, CIESU.
- Filgueira, Carlos (2001). “La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina”, Serie Políticas Sociales Nº 51 LC/L.1582-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Franzoni, Juliana y Voorend, Koen. (2011). Are Coalitions Equally Important for Redistribution in Latin America? The Intervening Role of Welfare Regimes. en Blofield, M. (Ed.), *The Great Gap: Inequality and the Politics of Redistribution in Latin America*, Penn State University Press.
- Fuentes, Guillermo (2010). “El sistema de salud uruguayo en la post dictadura: análisis de la reforma del Frente Amplio y las condiciones que la hicieron posible”, en Revista Uruguaya de

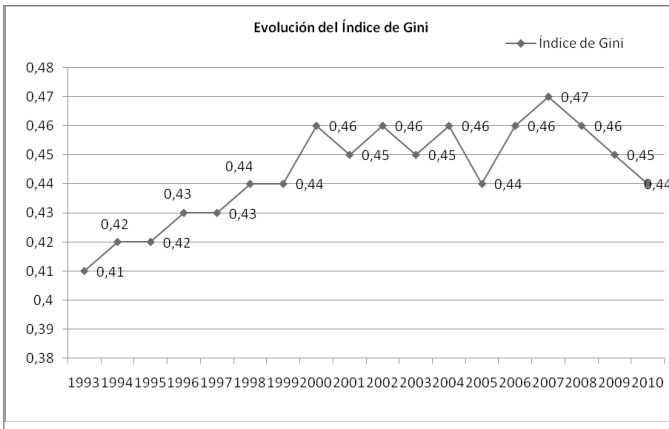


- Ciencia Política, N°1, Vol. 19, págs. 119-142.
- Haggard, Stephan, Kaufman, Robert y Long, James D. (2010). "Inequality and preference for redistribution in the developing world", Paper prepared for presentation at the American Political Science Association meetings, Washington D.C. September 1-5.
- Häusermann, Silja y Schwander, Hanna (2010) "Explaining welfare preferences in dualized societies", Paper prepared for the Panel "The Dualization of European Societies?", 17 th Conference of Europeanists, April 14-17 th 2010, Montréal, CA.
- Instituto Cuesta Duarte (ICD)–PIT CNT (2013). Salarios sumergidos en 2012: análisis por sectores de actividad, Montevideo. Disponible en: <http://www.cuestaduarte.org.uy/>. Acceso 21/08/2013.
- Kenworthy, Lane y McCall, Leslie (2008). "Inequality, public opinion and redistribution" en *Socio-Economic Review*, Vol. 6, N°1, págs. 35-68.
- Méndez, Gustavo y Senatore, Luis (2011). "El sindicalismo ante los gobiernos de la izquierda. Uruguay 2005-2010", [vaduenuevo.com.uy](http://www.vaduenuevo.com.uy), Año 4 N° 38, Disponible en: <http://www.vaduenuevo.com.uy/index.php/the-news/2543-38vaduenuevo02>, Acceso 26/08/2013.
- Meltzer, Alan H. y Richard, Scott .F. (1981). "A rational theory of the size of government", en *The Journal of Political Economy*, Vol. 89, N°5, págs 914-927.
- Midaglia, Carmen (coord.); Antía, Florencia; Castillo, Marcelo y Sanguinetti, Martín (2012). "Distribución de vulnerabilidades y estrategias públicas de protección social", Departamento de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales, MIDES.
- Midaglia, Carmen y Antía, Florencia (2007). "La Izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 16, N° 1, págs. 131-157.
- Midaglia, Carmen y Silveira, Milton (2011). "Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social. Los nuevos Programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay", en Barba, Carlos. y Cohen, Néstor. (Coord.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, México, CLACSO.
- Midaglia, Carmen (coord.); Antía, Florencia; Castillo, Marcelo; Fuentes, Guillermo (2013). "Coordinación Institucional y piso de protección social en el Uruguay", Informe OIT.
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social). (2008). Plan de Equidad, Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy).
- Pierson, Paul (1996). "The new politics of the welfare state" en *World Politics*, Vol. 48, N°2, págs. 143-179.
- PNUD (2008). Informe sobre desarrollo humano en Uruguay 2008. Política, políticas y desarrollo humano, Montevideo, PNUD.

## ANEXO 1.

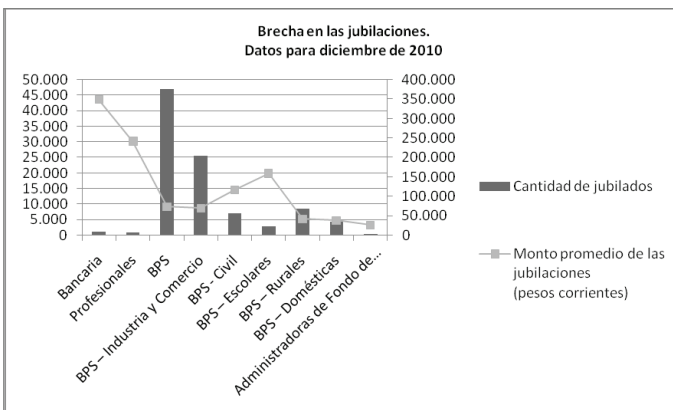
### ANEXO 1.1. Otras características de la provisión de bienestar en términos de oferta pública social

Gráfico 1. Evolución del índice de Gini (1993–2010).



Fuente: Amarante *et al* 2011: Tabla A1, sobre base de Encuesta Continua de Hogares. Áreas urbanas.

Gráfico 2. Diferencias de montos de jubilaciones entre los distintos prestadores de seguridad social

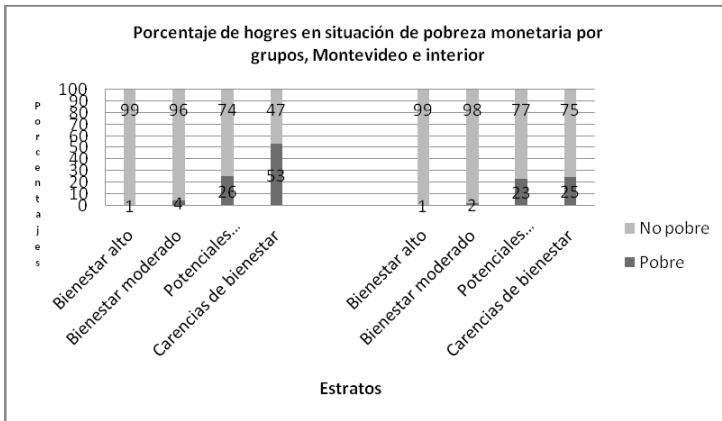


Fuente: elaboración propia sobre la base de BPS 2012; Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias 2010: cuadro 7; Diario El País,

22 de abril de 2012.

## Anexo 1.2. Otras características de los grupos identificados.

Gráfico 3. Distribución de hogares en situación de pobreza (medida por ingresos) según los grupos identificados para Montevideo e Interior del país (porcentaje)



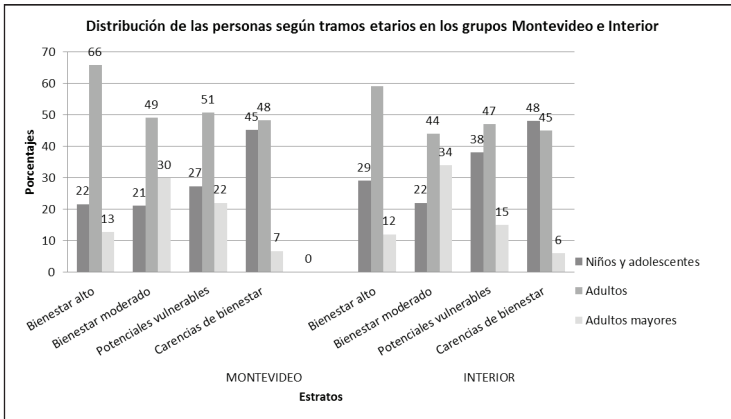
Fuente: elaboración propia en base a ECH 2011.

Tabla 1. Estructura de los hogares según relaciones de parentesco por grupo identificado, Montevideo e Interior

Grupos	1-Bienestar Alto		2-Bienestar Moderado		3-Potenciales vulnerabilidades de bienestar		4-Carencias extremas de bienestar	
	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.
<b>Unipersonales</b>	20,5	11,37	23,4	28,63	30,4	29,93	13,8	13,30
<b>Nucleares sin hijos</b>	19,4	16,47	21,2	24,17	12,2	8,25	7,4	6,85
<b>Nucleares con hijos</b>	35,9	46,67	25,0	22,19	20,8	26,62	40,2	45,95
<b>Monoparentales</b>	12,3	11,29	10,4	8,40	16,4	18,67	16,7	15,18
<b>Extendidos</b>	5,8	9,93	12,9	10,39	11,9	13,98	13,5	10,99
<b>Compuestos</b>	6,2	4,27	6,9	6,22	8,3	7,55	8,5	7,72
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100	100	100

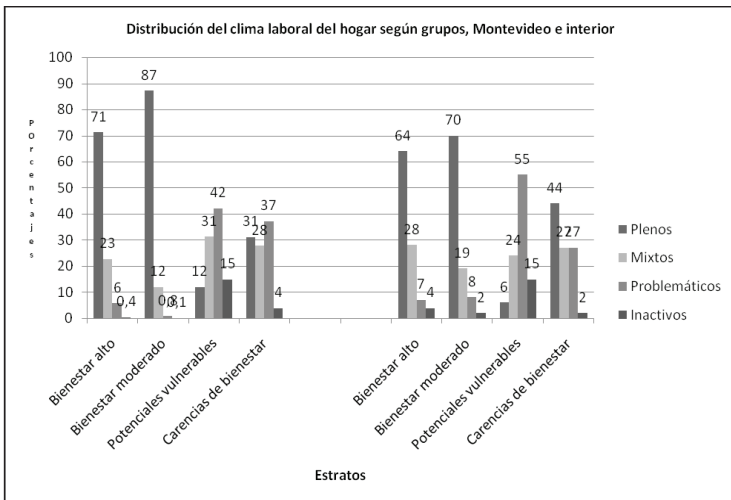
Fuente: elaboración propia en base a ECH 2011.

**Gráfico 4. Distribución de personas, según tramos etarios, en los grupos identificados para Montevideo e Interior del país (porcentaje)**



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2011.

**Gráfico 5. Distribución del clima laboral de los hogares según los grupos identificados para Montevideo e Interior (porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2011.

Tabla 2. Cobertura de salud por grupos identificados para Montevideo e Interior (porcentaje)

Grupos	IAMC		MSP		Hospital Policial y Militar		BPS		Municipal		Seguro privado	
	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.
<b>1-Bienestar alto</b>	81,5	74,3	3,2	17,3	4,4	6,3	0,0	0,1	0,4	0,8	10,3	1,2
<b>2-Bienestar moderado</b>	76,7	52,1	13,8	38,5	7,0	7,5	0,2	0,2	1,7	1,8	0,6	0,0
<b>3-Potenciales vulnerabilidades de bienestar</b>	47,4	22,5	42,3	71,1	3,6	3,1	0,6	0,3	5,2	2,9	0,9	0,1
<b>4-Carencias extremas de bienestar</b>	32,5	29,3	53,9	61,3	4,2	4,6	0,9	0,5	8,6	4,2	0,0	0,0
<b>Total de población con cobertura</b>	67,5	52,3	19,9	39,4	4,9	5,6	0,3	0,2	2,7	1,9	4,7	0,5

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2011.

Tabla 3. Tasa de beneficiarios de diferentes políticas sociales según grupos identificados para Montevideo e Interior (porcentaje)

Grupos	Personas menores de 18 años					
	Asignaciones familiares plan de equidad		Asignaciones familiares contributivas		Tarjeta alimentaria	
	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.
<b>1-Bienestar alto</b>	11,7	29,0	6,1	14,6	0,1	1,2
<b>2-Bienestar moderado</b>	40,5	58,3	11,2	13,9	1,4	5,8
<b>3-Potenciales vulnerabilidades de bienestar</b>	58,8	67,6	4,3	6,0	6,1	14,3
<b>4-Carencias extremas de bienestar</b>	66,8	74,5	6,2	7,8	12,8	14,5
<b>Total de población</b>	39,9	51,9	6,9	10,9	4,5	7,8

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2011.

### Anexo 1.3. Otras características del grupo vulnerable

Gráfico 6. Porcentaje de hogares del grupo vulnerable en situación de pobreza (medida por ingresos) en el Interior del país (porcentaje)

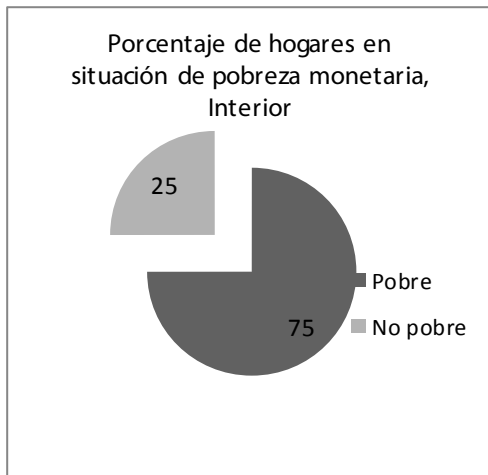
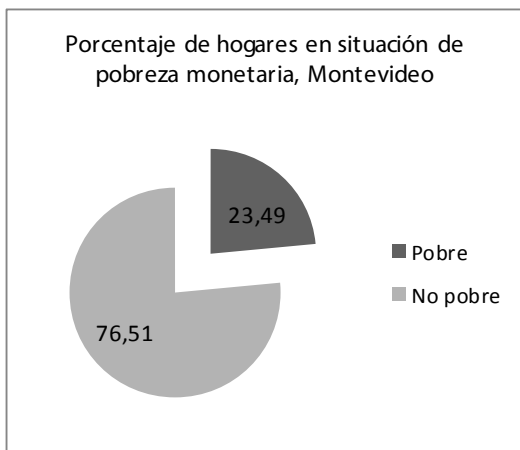


Gráfico 7. Porcentaje de hogares del grupo vulnerable en situación de pobreza (medida por ingresos) en Montevideo (porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2011.

Tabla 4. Tipos de trabajos, en el trabajo principal del jefe de hogar (porcentaje)

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2011.

Tabla 5. Años de educación para la población en edad de 14 a 64 años en el grupo vulnerable para Montevideo e Interior del País (porcentaje)

Tramos de educación	Porcentaje	
	Mont.	Int.
Sin educación	0,9	1,9
Entre 1 y 5 años de educación (primaria incompleta)	3,5	9,3
6 años de educación	22	33,7
Entre 7-11 años de educación (secundaria incompleta)	59,6	49,0
12 años de educación	7,6	3,8
Más de 12 años de educación	6,3	2,3
<b>Total</b>	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2011.

Tabla 6. Cobertura de salud en el grupo vulnerable para Montevideo e Interior del país (porcentaje)

Prestadores	Porcentaje	
	Mont.	Int.
ASSE	40,0	70,0
IAMC	47,0	18,8
Seguros privados	0,2	0,0
Policial-Militar	5,0	3,3
Previsión social	1,0	0,2
Otros	5,0	3,2

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2011.

Tabla 7. Tasa de beneficiarios de diferentes políticas sociales en Montevideo e Interior (porcentaje)

Grupos	Personas menores de 18 años					
	Asignaciones familiares plan de equidad		Asignaciones familiares contributivas		Tarjeta alimentaria	
	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.
Vulnerable	63,8	71,4	4,4	6,2	4,9	15,5
<b>Total</b>	39,9	51,9	6,9	10,9	4,5	7,8

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2011.

## Anexo 2.

# Metodología para la identificación de estratos

Para la identificación del grado de vulnerabilidad de los diferentes estratos sociales en Uruguay se trabajó con la Encuesta Continua de Hogares del año 2011. Se consideraron las localidades urbanas de 5.000 habitantes o más y, además, se realizó separadamente el análisis de Montevideo e Interior urbano.

La unidad de análisis utilizada fue el hogar y desde el punto de vista más operativo se trabajó con la Población Económicamente Activa, aunque también se tuvo en cuenta en el estudio a los jubilados considerados como ex activos formales.

La identificación de estratos se realizó mediante la aplicación de técnicas de análisis multivariado y se organizó, en una primera instancia, en dos etapas. En la primera se definieron las dimensiones y las variables que se utilizaron para la identificación de la posición social de los hogares. El objetivo fue crear una medida multidimensional de pobreza y la desigualdad y por lo tanto se trabajó con un conjunto de dimensiones que permitieran identificar las condiciones de bienestar y su contracara, los aspectos de vulnerabilidad de los hogares. Las dimensiones incluidas en la medida multidimensional fueron vivienda, confort, trabajo y educación. Cada una de estas dimensiones contiene, a su vez, un número importante de variables según se describe a continuación:

### **VIVIENDA**

Características estructurales de la vivienda:

1. Materiales predominantes en las paredes: 1- Ladrillos, ticholos o bloques con terminación, 2- Ladrillos, 3- Ticholos o bloques sin terminación, 4- Materiales livianos con revestimiento, 5- Materiales livianos sin revestimiento y otros (Adobe y Materiales de desecho).
2. Materiales predominantes en el techo: 1- Planchada de hormigón con protección (tejas u otros), 2- Planchada de hormigón sin protección, 3- Liviano con cielo raso, 4- Liviano sin cielo raso, 5- Quincha y Materiales de desecho.
3. Materiales predominante en el piso: 1-Cerámica, parqué, moqueta, linóleo, 2- Baldosas calcáreas, 3-Alisado de hormigón, 4-Solo contrapiso sin piso, 5-Tierra sin piso ni contrapiso.
4. Problemas de la vivienda. Esta variable se construye a partir de los problemas listados en la tabla 1. Los valores de la variable serán los siguientes: 1- no tiene ningún problema, 2-tiene entre 1 y 3 problemas, 3-tiene entre 4 y 7 problemas y 4-tiene más de 7.



**CONFORT**

Las variables utilizadas para construir esta dimensión se presentan en la siguiente tabla:

Total	<i>Int.</i>	100
	<i>Mont.</i>	100
Trabajador de un programa social de empleo	<i>Int.</i>	0,3
	<i>Mont.</i>	0,07
Miembro del hogar no remunerado	<i>Int.</i>	0,3
	<i>Mont.</i>	0,14
Cuenta propia con local o inversión	<i>Int.</i>	24,1
	<i>Mont.</i>	19,49
Cuenta propia sin local ni inversión	<i>Int.</i>	5,7
	<i>Mont.</i>	3,99
Patrón/a	<i>Int.</i>	1,2
	<i>Mont.</i>	0,56
Miembro de cooperativa de producción	<i>Int.</i>	0,0
	<i>Mont.</i>	0,12
Asalariado/a Público/a	<i>Int.</i>	2,7
	<i>Mont.</i>	3,91
Asalariado/a privado/a	<i>Int.</i>	30,5
	<i>Mont.</i>	31,34
No trabajan	<i>Int.</i>	35,2
	<i>Mont.</i>	40,38
<b>Grupo</b>		<b>Vulnerable</b>

**Cuadro 1. La vivienda cuenta con los siguientes artefactos de confort:**

Calentador de agua para la ducha
Refrigerador
LCD o plasma
Televisión por cable
DVD
Lavarropa
Microondas
Aire acondicionado
Computadora que no sea del Plan Ceibal
Conexión a Internet
Teléfono fijo
Auto
Moto

**TRABAJO**

Esta dimensión se construyó en base a tres sub dimensiones: clima laboral del hogar; ingreso laboral y menores trabajadores.

Para la medición de la subdimensión **clima laboral del hogar** se analizó el clima laboral a partir de la identificación de tres tipos de hogares:

1. Hogares problemáticos: Todos los miembros que forman parte de la PEA tienen alguna de las siguientes problemáticas: informalidad, subempleo o desocupación.
2. Hogares plenos: Todos los miembros del hogar son ocupados sin los problemas antes mencionados.
3. Hogares mixtos: Algunos miembros del hogar son empleados plenos pero otros cuentan con alguna de las problemáticas referidas.

Partiendo de esa tipología se realizaron, además, algunas adaptaciones. En primer lugar, se considera que la Población Económicamente Activa (PEA) son todas aquellas personas mayores de 14 años que no son inactivas. Las inactivas se excluyen del análisis a no ser que sean jubiladas. En aquellos hogares que están integrados únicamente por personas inactivas, se considera una cuarta categoría llamada inactivos.

Las personas jubiladas inactivas se consideran trabajadores plenos. La razón de ello es que si bien en la actualidad no se encuentran en el mercado de trabajo, durante su vida activa contaban con un trabajo formal y en el presente tienen una protección por ese hecho. Mientras tanto, si son jubilados activos, se considera su situación laboral actual. Por último, se excluyó del análisis aquellos hogares integrados únicamente por estudiantes. Por tanto, la subdimensión se define de la siguiente manera:

## Cuadro 2. Clima laboral del hogar

Hogares problemáticos: todos los miembros que forman parte de la PEA presentan alguna de estas problemáticas: informalidad, subempleo o desocupación
Hogares trabajadores plenos: Todos los miembros del hogar son ocupados plenos, es decir que ninguno de ellos presenta los problemas antes mencionados.
Hogares mixtos: Algunos miembros del hogar son ocupados plenos pero otros cuentan con alguna de las problemáticas referidas
Hogares inactivos: hogares integrados únicamente por jubilados o beneficiarios de pensiones contributivas

Para esas tres dimensiones se realizó un Análisis de Correspondencias Múltiples con el fin de obtener un vector cuantitativo que resumiera la información de las variables que las conforman, obteniendo asociaciones entre las modalidades o categorías de las mismas que le dan sentido conceptual al factor. A continuación se detallan las principales características de los ejes seleccionados para Montevideo e Interior del país.

- En la dimensión vivienda se seleccionó el primer eje que discrimina, en un extremo, a aquellos hogares que cuentan con buenas condiciones de vivienda tanto en términos de infraestructura (viviendas sin ningún tipo de problema, paredes con ladrillos, ticholos o bloques con terminación) como en la forma de tenencia (propietarios del terreno y de la vivienda), respecto de los hogares que están una mala situación (hogar con hacinamiento, vivienda que tiene entre 4 y 7 problemas, paredes de ladrillos, ticholos o bloques sin terminación, pisos que solo tienen contrapiso /de alisado de hormigón y propietario solo de la vivienda y no del terreno).
- En trabajo se seleccionó el primer eje, que refleja el clima laboral en el hogar, discriminando entre los hogares cuyos miembros tienen condiciones laborales y de ingresos desfavorables (hogares problemáticos, presencia de inactivos, el inferior tramo de ingreso y presencia en el hogar de personas menores de edad que trabajan) respecto a aquellos que tienen las mejores condiciones laborales (hogares plenos) y los mayores niveles de ingreso.
- En la dimensión confort, también se seleccionó el primer eje que indica la posesión de equipamiento del hogar (tenencia de LCD o plasma, televisión por cable, aire acondicionado, conexión a Internet, tenencia de computadora además de la del Plan Ceibal, teléfono fijo, horno microondas y automóvil); respecto de aquellos que no tienen los siguientes artículos: calentador de agua, DVD, televisión por cable, horno microondas, lavarropa, teléfono fijo y computadora que no sea del Plan Ceibal.

En la segunda etapa, a partir de las dimensiones mencionadas se realizó un Análisis de Conglomerados con el objetivo de obtener una tipología de hogares. Se arribó a una

estructura de cuatro grupos, ordenados en las distintas dimensiones, lo cual permitió conceptualizarlos en una primera instancia en términos de estratos sociales. Los grupos obtenidos se ordenaron en términos de mayores y menores carencias de bienestar.

En una tercera etapa se realizó un análisis de *fuzzy set* (grupo difuso), con el propósito de: i) identificar el nivel de pertenencia de los hogares al conglomerado que presenta vulnerabilidades de bienestar; y ii) identificar los hogares que se encuentran en la “frontera” de ese estrato, y por tanto, si bien pertenecen al grupo, están próximos a los otros segmentos<sup>8</sup>. De esa forma se identificaron los hogares que se encuentran distantes a su propio conglomerado y que se aproximan a los restantes. Una vez que dichos hogares fueron sustraídos del estrato original, se obtuvo el conglomerado definitivo, compuesto por hogares que se definen como vulnerables a la pobreza multidimensional.

---

8. En concreto, ello supuso calcular las distancias de los miembros de ese grupo respecto del baricentro de cada uno de los demás grupos, en base a los siguientes criterios: la consideración de la segunda menor distancia y que ésta supere la media respecto a la del propio grupo.

## Revisión del paper “Protección social en Uruguay: cambios recientes y escenarios futuros” de Carmen Midaglia (Coord.), Fabricio Carneiro y Marcelo Castillo

**Comentarista: Gustavo De Armas**

El *paper* examinado constituye una valiosa contribución a la acumulación de conocimiento sobre los rasgos principales de las reformas impulsadas en los últimos años en las diversas arenas de política social en Uruguay, así como sobre el impacto que han tenido sobre el modelo o tipo de régimen de bienestar del Estado uruguayo. Asimismo, el trabajo sistematiza un conjunto relativamente exhaustivo de datos cuantitativos que permiten describir la trayectoria de régimen de bienestar uruguayo en las principales áreas de políticas sociales en los últimos años en materia de protección laboral y seguridad social, salud y asistencia social. En tal sentido se destaca la sistematización y el análisis de datos sobre gasto público social y cobertura, así como sobre caracterización de los servicios prestados. También corresponde resaltar la presentación y el análisis de datos secundarios sobre variables clave que hacen al contexto en el que las reformas han sido implementadas, así como a sus posibles impactos: incidencia de la pobreza y la pobreza extrema por ingresos, concentración del ingreso y tasas de actividad, empleo y desempleo, entre otras.

El trabajo tiene el mérito de presentar en forma sintética una caracterización del modelo de bienestar desarrollado en Uruguay durante el siglo veinte y, en particular, de su evolución en las últimas décadas en el contexto de transformaciones que vivieron la mayor parte de los regímenes de bienestar de la región. Asimismo, se realiza una correcta descripción de la evolución económica y social de Uruguay en las últimas décadas que ayuda a comprender los procesos de cambio que el modelo de bienestar viene experimentando desde 2005.

Con relación al análisis de las reformas que se vienen desarrollando desde 2005, corresponde destacar el análisis exhaustivo de las transformaciones en las tres áreas de política social que se abordan: protección laboral y seguridad social, salud y asistencia social. En particular, resulta un aporte a la acumulación de información en el campo de las políticas de asistencia social el relevamiento y análisis que se realiza de los programas e innovaciones desarrollados.

Uno de los aportes, a nuestro juicio, más novedosos del trabajo y de mayor utilidad para el debate sobre los procesos de cambio en el campo de las políticas sociales,

así como para el diseño e implementación de reformas, es la tipología del perfil socioeconómico de los hogares en términos de acceso al bienestar. Esta categorización de los hogares permite abordar en forma multidimensional el grado de satisfacción o ejercicio de derechos económicos y sociales de los ciudadanos, y además trascender los análisis recurrentes que reducen el fenómeno a la variable ingreso. Por otra parte, este esfuerzo va en línea con la reflexión sobre la construcción de medidas multidimensionales de pobreza o privación de necesidades básicas, de especial utilidad en sociedades con niveles de desarrollo humano alto o muy alto. Por otra parte, esta categorización permite ponderar en qué medida el régimen de bienestar del país provee bienes y servicios en forma segmentada, tanto en términos de acceso como de calidad.

Otra contribución que el paper realiza es el examen de las percepciones de los ciudadanos con respecto al papel que le corresponde al Estado en la provisión de bienestar. Este capítulo aborda una dimensión que ha sido poco explorada en los estudios locales sobre régimen de bienestar y políticas sociales en Uruguay: las percepciones, opiniones y valoraciones de los usuarios de los servicios sociales sobre la participación del Estado y el mercado como proveedores de servicios sociales y fuentes de protección ante las diversas hipótesis de riesgo.

El capítulo dedicado a las conclusiones, así como la sección previa dedicada a las reformas impulsadas en cada una de las tres arenas de política social abordadas, intenta establecer hasta qué punto las transformaciones han fortalecido la segmentación de los servicios, consolidando el modelo histórico de “universalismo estratificado” del *welfare* uruguayo al decir de Filgueira, o han contribuido a reconfigurar su matriz hacia un modelo de corte más universalista. Pese a que algunas de las conclusiones podrían ser objeto de polémica o cuestionamiento, el esfuerzo por determinar qué impactos han producido las reformas sobre la matriz de bienestar resulta pertinente, oportuno y útil. Por último, el trabajo intenta a partir de una acertada identificación de variables políticas (recursos de poder, legados de política, etc.) y de contexto (económicas y sociodemográficas) establecer probables o factibles escenarios de transformación del modelo de *welfare*.

Por todas las consideraciones expuestas, entendemos que el trabajo realizado por los autores constituye un aporte especialmente valioso y –en algunas secciones, además, novedoso– a la comprensión de los procesos de cambio de las políticas sociales en Uruguay y de su modelo de *welfare* en los últimos años, tanto para audiencias académicas o de especialistas como para tomadores de decisión.

## Estudio II

# LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN URUGUAY

**Juan Artola**

Juan Artola fue consultor en Centroamérica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y trabajó durante 25 años para la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Nicaragua, Perú, Haití, República Dominicana, México y Argentina. Actualmente es investigador y docente de posgrado en el Instituto de Políticas Migratorias de la Universidad Nacional Tres de Febrero en Buenos Aires. Estudió Sociología y cuenta con una Maestría en Relaciones Internacionales.

## Estudio II

# LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN URUGUAY

### I. Las políticas de inmigración en el mundo

Las políticas de inmigración responden a desarrollos históricos y sociales y a la evolución del crecimiento económico y el mercado laboral de cada país, y sus mecanismos regulatorios e institucionales se han ido desarrollando y ajustando a través del tiempo. Uruguay no está en condiciones ni le resultaría útil optar exclusiva o solamente entre una política orientada hacia la oferta (inmigrantes potenciales interesados) u orientada por la demanda (necesidades de fuerza de trabajo adicional en el país), ni de intentar adaptar mecánicamente alguna de las políticas específicas presentadas en el documento.

Una política migratoria orientada hacia la facilitación de la libre circulación en el marco de un proceso de integración regional parece ser la que responde mejor a las condiciones, desarrollo actual y necesidades del país. Sin embargo ella puede no resultar suficiente.

En Uruguay, la posible escasez relativa de trabajadores y de calificaciones para el sector privado y para algunos grandes proyectos de inversión (como el puerto de aguas profundas), o sea la necesidad/demanda de fuerza de trabajo, debe incorporarse como un elemento clave de una política de inmigración. Posiblemente en un mediano plazo, pero dependiendo de la evolución del desarrollo del país, de su dinámica demográfica y del crecimiento de la inmigración, podrían ser necesarias otras alternativas que prioricen el capital humano en general (calificaciones, habilidades, incorporación de tecnología y conocimiento), pero de cualquier manera parece muy difícil que el estado uruguayo en este momento pueda plantearse horizontes demasiado lejanos.

La elaboración de una lista de ocupaciones de escasez o una lista prioritaria de ocupaciones necesarias, en distintos niveles de calificación y con el mayor nivel de detalle posible, es un elemento a incorporar desde ya en una política nacional de inmigración, desarrollando la estructura técnica necesaria en el Ministerio de Trabajo.

Más allá de que en la realidad se implemente efectivamente o no, es importante rescatar la importancia que da la gran mayoría de los países a la adecuada integración social y cultural del migrante, incluyendo su adaptabilidad al medio, como un aspecto clave de la eficacia y funcionalidad de una política de inmigración.



## II. Dinámicas migratorias en el Uruguay

En los últimos años el país ha recibido inmigrantes, principalmente de Argentina, Brasil, Perú y Paraguay, pero también de otros países del continente y de Europa, y en menor medida de los EEUU. Las cantidades son aún pequeñas pero señalan una tendencia hacia convertir a Uruguay en un país receptor de inmigración.

Se sabe aún muy poco de estas corrientes inmigratorias, en especial sobre sus modalidades de inserción en el mercado laboral, pero se percibe que actúan en la construcción, el servicio doméstico, los servicios gastronómicos, la pesca y el sector informal. Muchos de los inmigrantes provenientes recientemente de Argentina mantienen su actividad laboral en su país. Si excluimos la llamada migración de retiro, la mayoría de los nuevos flujos están entre los 20 y los 40 años de edad y se concentran en Montevideo y sus alrededores. Existen en el país visiones y prácticas discriminatorias hacia los inmigrantes de algunos países.

El país ha recibido también a unos 60.000 retornados, el 57% de ellos a partir del año 2000. Un alto porcentaje acusa problemas de desempleo y subempleo, así como para encontrar vivienda; muchos carecen de familiares o redes sociales que puedan apoyarlos; muchos también tienen poca información sobre los mecanismos de asistencia disponibles y expectativas infundadas o exageradas sobre ellos.

La institucionalidad migratoria se ha visto beneficiada en 2008 por una nueva y moderna ley de migración, reglamentada en 2009, que estableció la Junta Nacional de Migración (JNM) como instancia rectora de políticas. El Ministerio del Interior, a través de la Dirección Nacional de Migración, el de Relaciones Exteriores (MRREE) y el de Trabajo (MTSS) son los principales actores en la temática migratoria, acompañados por el Ministerio de Desarrollo Social. La Comisión Sectorial de Población, creada bajo la coordinación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, incluye también en su mandato aspectos de la inmigración, el retorno y la vinculación. En el MTSS, el Observatorio del Mercado de Trabajo es un instrumento valioso para analizar el mercado laboral y comienza a incluir el tema migratorio en sus actividades.

El Acuerdo sobre Residencia para Nacionales del Mercosur y Estados Asociados, al que ya adhirieron, además de los cuatro miembros del bloque, otros cuatro países sudamericanos, configura el marco regional de políticas que permite acceder a la residencia en un país con el solo requisito de la nacionalidad de uno de los países adherentes, en igualdad de derechos con los nacionales y con requisitos muy simplificados para obtener la residencia legal. Sin embargo persisten en Uruguay (al igual que en otros países) regulaciones y prácticas administrativas que obstaculizan la implementación a total cabalidad del Acuerdo.

En el marco de la actuación de la JNM, se implementó desde 2012 el otorgamiento prácticamente inmediato de una cédula de identidad provisoria para los inmigrantes, un paso muy importante que les permite el acceso al trabajo y a la seguridad social. Pese a ello, persisten debilidades en la tramitación de las residencias, en particular las definitivas.

En el MRREE, la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación, con funciones relativas al retorno y la vinculación con nacionales en el exterior así como la protección de sus derechos, ha implementado en los últimos dos años una amplia serie de acciones y acuerdos con otras instituciones para dar mayor y mejor asistencia a los retornados, con resultados muy positivos. Entre otros factores, su acción se ve limitada por la escasez de recursos humanos y financieros.

Entre las limitaciones en la implementación de la política migratoria pesan de manera estructural la debilidad técnica y funcional de la JNM, la dispersión de acciones y mandatos, la seria falta de adecuada coordinación inter-institucional y las carencias en materia de sistemas de información sólidos.

Las dinámicas migratorias de los países vecinos inciden de manera muy relevante en la eventual definición de una política de inmigración para Uruguay. Argentina se ha convertido en un gran polo de atracción de inmigrantes sudamericanos, principalmente de Paraguay, Bolivia y Perú, con capacidad, hasta ahora, de incorporarlos con relativa facilidad a su mercado laboral. Brasil ha comenzado a atraer inmigrantes, en menor escala, pero sus requerimientos de mano de obra, en especial calificada y muy calificada, para los cuales comienza a definir políticas de atracción, pueden convertirlo en otro gran polo de inmigración a futuro, que podría afectar al Uruguay.

La crisis europea también ha comenzado a generar inmigración hacia América Latina y Uruguay es uno de los receptores, hasta ahora en números limitados pero que pueden crecer en el futuro, al amparo de políticas nacionales adecuadas.

## **II.1. Elementos justificativos para una política inmigratoria**

La migración internacional es el factor del cambio demográfico que posiblemente determine la mayor variabilidad en las proyecciones poblacionales del país. En el mediano y largo plazo, un incremento de la inmigración contribuirá al crecimiento de la población así como a aliviar el envejecimiento, y probablemente apoye también en cierta medida al aumento de la natalidad, lo que implica recomendar la puesta en marcha de una política inmigratoria. Al mismo tiempo, es imprevisible el comportamiento futuro de la emigración, que si bien prácticamente ha detenido su ritmo, puede retomarlo si cambian las condiciones del país o de su entorno inmediato.

La inmigración debe entonces incluirse, junto con la fecundidad y la mortalidad, como las tres variables básicas de una política de población para el país, para que las acciones a plantearse en materia de tamaño, crecimiento y distribución espacial de la población tengan bases sólidas.

Salvo casos muy puntuales, la inmigración no podrá cambiar la dinámica de desdoblamiento de las áreas rurales. Tampoco puede incidir en los desequilibrios territoriales y espaciales que existen en el país desde hace décadas.

Se proyectan escenarios que se construyen con la tendencia histórica de crecimiento del PIB y la misma elasticidad producto – empleo: uno “optimista” con aumento de la tasa y menor elasticidad producto – empleo; otro “pesimista” en el que el signo de estos cambios se invierte; y finalmente, el más probable, con una tasa de crecimiento del PIB algo menor a la de la última década. En los tres escenarios, la tendencia de crecimiento de la oferta es la misma, con el aumento de la Población en Edad de Trabajar (PET) proyectado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y un aumento leve de las tasas de actividad que tienen como resultado un lento crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA). En el escenario tendencial, en 2018 el número de desempleados urbanos sería de veinte mil personas y en 2024 se podría generar escasez de mano de obra. En el escenario más probable, no se generarían grandes desequilibrios por insuficiencia de oferta y el desempleo se mantendría bajo.

La tendencia al aumento del nivel educativo de la PEA, aunque cuestionable, ha sido observada en varios trabajos académicos y se alcanza a pesar de la emigración de personas con un nivel educativo promedio superior al de los que permanecen en el país y de las altas tasas de deserción en enseñanza secundaria. En el escenario de crecimiento más probable no se detectan desequilibrios por nivel educativo en ningún caso y entonces la PEA, que crece poco pero con tendencia ascendente en su nivel educativo, cubrirá los empleos generados para todos los niveles requeridos.

En el escenario de crecimiento más probable, la mayor creación de puestos de trabajo hasta 2018 se observará en transporte, almacenamiento y comunicaciones; en intermediación financiera, inmobiliarias, servicios a empresas y alquileres; en comercio, restaurantes y hotelería, y en algunas actividades primarias que incluyen pesca, minería y agricultura.

Será necesario intensificar las actividades de intermediación y de capacitación para reducir el desempleo de segmentación, así como la duración del desempleo, y contribuir a la “empleabilidad”, a que no coexistan desempleados y vacantes por insuficiencias de información o desencuentros de calificaciones o geográficos. Cabe señalar que las investigaciones recientes realizadas por el MTSS muestran que las va-

cantes por calificación inadecuada de la oferta son pocas y que las empresas realizan importantes actividades de capacitación.

Estos escenarios no incluyen los requerimientos de nuevos megaproyectos de inversión a partir de 2014, como por ejemplo el puerto de aguas profundas, que requerirían un análisis específico.

Se requiere un seguimiento de las tendencias proyectadas y la identificación de los requerimientos de calificaciones en las actividades que generarán el mayor número de puestos de trabajo, incluyendo nuevos proyectos de inversión. Para éstos, se deberá identificar la localización geográfica de nuevos puestos y las calificaciones requeridas.

Estas nuevas proyecciones de demanda pueden generar un déficit de oferta, incluyendo calificaciones específicas. Ello requerirá diseñar políticas de formación profesional para cubrirlo. Si las políticas de formación profesional no resultaran suficientes para que se llene una parte de los nuevos puestos, será necesario recurrir al retorno y la inmigración.

La situación del sector de informática y tecnologías de información, del de producción de frutas y hortalizas (ambos incluyen mayoritariamente empresas medianas y pequeñas) y del ligado al desarrollo científico y tecnológico, es marcadamente deficitaria y requiere respuestas específicas y a distintos niveles en materia de una probable promoción de inmigración.

La inmigración contribuye claramente a desarrollar la diversidad y la composición étnica, racial y cultural de la población del país.

Al mismo tiempo, en casi todas las sociedades donde la inmigración ha tomado un peso relevante, multiculturalismo y diversidad no dejan de generar tensiones y conflictos. lo que implica que el país debería definir una política inmigratoria con componentes que contrarresten o limiten dichos riesgos.

Marco general de una política inmigratoria. El país no requiere en este momento definir una política inmigratoria muy amplia y ambiciosa que busque incorporar a un alto contingente de inmigrantes. Si bien las perspectivas de crecimiento económico pueden cambiar, no se prevé que el país requiera en los próximos diez años incrementos considerables de trabajadores extranjeros en su mercado laboral.

El país sí requiere prestar atención a las necesidades adicionales de fuerza de trabajo que implicarán algunos grandes proyectos de inversión que están aún en su fase de preparación, negociación, financiamiento o planificación. En algunos de

ellos, el componente de construcción puede ser considerable. Asimismo, hay sectores (ya mencionados) como el de tecnologías de la información y comunicación, y el hortícola-frutícola que ya revelan escasez de trabajadores de baja y media calificación, así como técnicos y profesionales. Estos sectores pueden requerir una política de inmigración específica y direccionada.

El país necesita incrementar el número de profesionales calificados y muy calificados vinculados al desarrollo científico, la incorporación de tecnología y la innovación. La política de inmigración puede hacer una contribución muy importante, siempre y cuando se acople a una política de investigación e innovación bien definida que además cuente con los recursos para ser implementada.

En el mediano y largo plazo la inmigración contribuye al crecimiento de la población, a facilitar su rejuvenecimiento o al menos a contrarrestar su envejecimiento, y a reducir el índice de dependencia. La inmigración además favorece la diversidad y la multiculturalidad, ambas consideradas como aspectos no sólo positivos sino deseables para un nuevo Uruguay.

En cualquier caso, y aunque existan aún muchos elementos por precisar en torno a los requerimientos futuros o escasez de fuerza de trabajo que puedan ser cubiertos por inmigrantes, el país requiere ya definir una política migratoria que dé una respuesta comprehensiva a los flujos de inmigración que ya existen y que permita prepararse para los que continuarán llegando, maximizando su potencial y minimizando sus riesgos.

Los análisis desarrollados en los primeros cuatro capítulos del documento nos llevan a proponer el siguiente marco general para una política de inmigración para Uruguay:

5. La política deberá basarse en la facilitación de la movilidad en el marco de la integración, teniendo como referentes al Mercosur y la UNASUR, complementada con mecanismos e instrumentos para promover especialmente la inmigración calificada y aquella inmigración que se vincule a requerimientos de fuerza de trabajo en sectores y áreas específicos del mercado laboral.
6. Un componente esencial de esta política será la promoción del respeto del derecho de los migrantes, en igualdad de condiciones laborales y sociales con los nacionales, y su integración efectiva a la sociedad uruguaya bajo los principios del multiculturalismo y la no discriminación.
7. Esta política tendrá cuatro grandes ejes o componentes: el regulatorio, el de derechos e integración, el institucional y el normativo. El eje regulatorio incluye los aspectos de residencia y regularización migratoria, la migración laboral y la migración fronteriza. El eje de derechos e integración incluye los as-

pectos de promoción de derechos, mecanismos de integración socio-cultural y laboral e información y sensibilización a la población. El eje institucional incluye los ajustes necesarios a la actual arquitectura institucional vinculada a la migración. Por último, el eje normativo se refiere al ajuste y desarrollo de legislación y regulaciones.

8. Estos cuatro ejes o componentes pueden ser la base de una política de inmigración, definiendo un conjunto de objetivos, programas para alcanzarlos y mecanismos para ejecutarlos en un plazo razonable.

### III. Recomendaciones para consideración inmediata

Algunas recomendaciones que el autor considera requieren atención inmediata son:

Para autoridades superiores del Gobierno:

9. Con vistas al fortalecimiento de la Junta Nacional de Migración, considerar:
  - a) la posibilidad de adscribir la JNM a la Presidencia de la República o asignar la presidencia de dicha Junta de manera permanente a un ministerio, que liderará la definición de políticas migratorias y coordinará su ejecución; b) establecer una secretaría técnica para la JNM, con sólidas capacidades técnicas y profesionales, y asignar recursos para dicha secretaría y la ejecución de algunos estudios y reuniones técnicas; c) incorporar de manera permanente al Ministerio de Desarrollo Social (Mides) como integrante de la Junta.

Para la Junta Nacional de Migración:

10. Elaborar un plan de trabajo para un año, que sirva como mecanismo de evaluación de desempeño al inicio del siguiente.
11. Iniciar la plena adecuación de las regulaciones existentes con el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales del Mercosur, adoptando criterios claros sobre los temas de ánimo de residencia y medios de vida.
12. Discutir mecanismos para acelerar la resolución sobre residencias permanentes que están rezagadas.
13. Iniciar la discusión de un listado de derechos para los inmigrantes, a partir de los principales instrumentos internacionales, y de los obstáculos para su ejercicio en aspectos prácticos, administrativos y de cultura de los funcionarios.
14. Comenzar la elaboración del reglamento de funcionamiento de la Junta.
15. Discutir con la Comisión Sectorial de Población los alcances y límites de los respectivos mandatos y establecer mecanismos de intercambio más ágil entre ambos organismos,
16. Solicitar al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y al Mides la elaboración de una propuesta preliminar de programa de sensibilización, información y educación a la población sobre diversidad, multiculturalismo e

inmigración, analizando también la inclusión de dichos temas a nivel de los programas educativos.

17. Dar forma final al instructivo sobre retorno en el que la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación (DGACV) ya ha trabajado. En especial, por un lado, clarificar las responsabilidades de cada institución en la materia, y por otro, difundir en el exterior los mecanismos existentes.
18. Asegurar que la Dirección de Registro Civil haya dejado efectivamente de requerir la traducción de partidas de nacimiento de ciudadanos brasileños.

Para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social:

19. Avanzar en la elaboración de una lista de ocupaciones prioritarias, en la órbita del Observatorio del Mercado de Trabajo y con el apoyo de la Dirección de Empleo.
20. Definir planes de fortalecimiento de los Centros Públicos de Empleo (CEPE) y la forma de avanzar en mecanismos de certificación de habilidades.

Para la Dirección Nacional de Migración – Ministerio del Interior:

21. Asegurar con la Dirección Nacional de Identificación Civil la efectiva implementación del otorgamiento de la cédula provisoria para inmigrantes en todo el país.
22. Iniciar la preparación de una propuesta de fortalecimiento del sistema de información migratoria, con apoyo del INE y otras entidades.

## Implicancias, riesgos y desafíos de una política inmigratoria

La primera implicancia de la propuesta realizada en el Capítulo V del documento es su costo financiero. Aunque éste no es ni voluminoso ni exagerado, implica sí la asignación de algunos recursos presupuestales para asegurar su eficacia y resultados. Si esos recursos no están disponibles, la propuesta no funcionará.

La propuesta esbozada no es particularmente ambiciosa y responde a la conveniencia, oportunidad y necesidad del estado uruguayo de adaptarse y prepararse mejor para una inmigración que ya se está dando y continuará, buscando incorporar algunos lineamientos adicionales que se considera resultarán beneficiosos para el país y su desarrollo futuro. La propuesta representa una apertura clara a la inmigración y como tal, en la medida en que se haga pública, apareja posibles costos políticos por el riesgo de que sea manipulada y explotada con intereses políticos y electorales. El Gobierno deberá prever esos costos y riesgos y decidir cómo neutralizarlos o minimizarlos, especialmente en la coyuntura política actual.

Un segundo riesgo se deriva del rechazo, oposición o disconformidad de una parte de la opinión pública no a la política en sí sino a la llegada al país de nuevos y mayores

contingentes de inmigrantes, en especial aquellos de bajos recursos y de características étnicas y costumbres muy diferentes a las del promedio uruguayo. Por las diferentes razones que manejamos en el documento, esa inmigración nunca será masiva, pero la percepción social de los volúmenes no se maneja por números y porcentajes.

Un riesgo asociado al anterior, que es también un desafío, es el del incremento de ánimos, visiones y posturas discriminadoras, anti-extranjeras y aun abiertamente racistas. Las facetas más conservadoras de la cultura uruguayo, que está lejos de haber cambiado, son propensas a la discriminación y a la xenofobia. Incluso no son descartables reacciones acerca del presunto desplazamiento de nacionales por inmigrantes en el mercado de trabajo, reacciones que algunos pocos incluso manifestaron con relación a los retornados. Para contrarrestar esas tendencias y reacciones, la propuesta incluye una serie de ideas sobre acciones públicas de sensibilización y educación, en la firme creencia, ya enunciada, de que la diversidad es algo positivo y deseable para el futuro del país. En esas acciones será esencial enlistar el apoyo activo del movimiento sindical y de la sociedad civil.

Los desarrollos recientes del Mercosur y la UNASUR incluyen la prédica sobre la construcción de una ciudadanía “mercosureña” y sudamericana, a través de un proceso. En diciembre 2011 el Mercosur aprobó un Plan de Acción para avanzar hacia el Estatuto de Ciudadanía, en un plazo de veinte años. Más allá de las manifestaciones de los opositores políticos al Mercosur y la UNASUR, la identidad sudamericana es todavía una noción poco extendida y la percepción sobre formas de ciudadanía ampliada está aún desarrollándose. La inmigración contribuye de manera esencial a esa nueva identidad y ciudadanía.

La integración social y cultural del migrante (no su asimilación) es un ingrediente de gran importancia en una política de inmigración. Esa integración no sólo permite un mejor desempeño laboral, sino que además garantiza la cohesión social. Una integración fallida ocasiona tensiones en el tejido social, que a su vez retroalimentan la discriminación y la xenofobia.

La integración laboral del inmigrante debe asegurar su igualdad de derechos con los nacionales. Lo contrario introduce el riesgo de abuso y explotación, incluyendo la segmentación del trabajo del inmigrante en las actividades más duras, menos apreciadas e incluso menos saludables. Pero además existe la posibilidad de que el trabajo inmigrante sea utilizado para abaratar costos, y de que se fomente la inmigración irregular o las contrataciones irregulares, lo que efectivamente desplazará a trabajadores nacionales, en particular de los estratos de salarios más bajos. El rol de la Inspección del Trabajo y de los sindicatos será muy importante para detectar posibles riesgos de este tipo.



La llegada de nuevos inmigrantes repercutirá de alguna manera en la vivienda y los servicios de salud y educación. Esto puede implicar mayores costos presupuestarios en algunos servicios públicos, y también reclamos de algunos usuarios. La vivienda, sector deficitario en soluciones, será un sector problemático. También allí existe la posibilidad tanto de abusos como de discriminación.

#### Preguntas finales para responder por las autoridades

Con este trasfondo, es necesario introducir algunas preguntas que el estado uruguayo debe plantearse y que requieren ser respondidas por las autoridades:

- ¿Es necesaria o beneficiosa para el país la inmigración?
- ¿Está el estado uruguayo interesado en recibir inmigrantes?
- ¿Está el país preparado para recibir inmigrantes?
- ¿Está el Gobierno dispuesto a definir una política de inmigración y embarcarse en los necesarios ajustes y cambios jurídico-regulatorios y organizativo-institucionales y los requerimientos de recursos humanos y financieros que ella requeriría?
- ¿Cuáles serían los contenidos y alcances de una política de inmigración para Uruguay?

El Proyecto Uruguay+25  
contó con el apoyo de:



BANCO DE DESARROLLO  
DE AMÉRICA LATINA



Banco  
Mundial  LAC  
oportunidades para todos



IDRC  CRDI  
International Development  
Research Centre Centre de recherches pour le  
développement international



OIM Organización Internacional para las Migraciones