

Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white, sans-serif font centered within a solid blue rectangular background.

La estratificación social como reto para el ajuste de los sistemas de bienestar [Social stratification the challenge for the adjustment systems wellness]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Article
Authors	Antía,Florencia;Castillo, Marcelo;Midaglia,Carmen
Publisher	CLACSO
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-06-27 20:11:59
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/154779

La estratificación social como reto para el ajuste de los sistemas de bienestar

Florencia Antía, Marcelo Castillo
y Carmen Midaglia

Resumen

En Uruguay al igual que en buena parte de América Latina procesaron una serie de cambios en los sistemas de protección social que supusieron revisiones de aquellas arenas de políticas sociales estratégicas para la integración e inclusión social. En ese escenario regional las dos últimas administraciones a cargo de los gobiernos de izquierda del Frente Amplio (2005-2015), impulsaron serias transformaciones de la matriz de seguridad social dirigidas a restablecer algunos de los clásicos rasgos proteccionistas nacionales y, a la vez, reinstalar instrumentos tradicionales de redistribución de beneficios socioeconómicos.

En este contexto político de modificaciones de las principales políticas so-

Abstract

In Uruguay, as in much of Latin America was indicted a number of changes in the social protection systems which involved a review of those arenas of strategic social policies for integration and social inclusion. At that stage the last two regional administrations run by leftist governments of the Frente Amplio (2005-2015), prompted serious changes in the social security matrix aimed at restoring some of the classic national protectionist features and, at the same time, reinstalling traditional instruments of redistribution of economic benefits.

In this political context of changes in key social policy, this article aims to analyze the relevance of the Uruguay-

i+c
Año II
Nº 3
Julio
Diciembre
2015

ciales, el presente artículo tiene como objetivo analizar la pertinencia del sistema uruguayo de bienestar para atender las necesidades y riesgos de los distintos estratos sociales, en particular de aquellos en situación de pobreza y/o con altas chances de empobrecerse. En definitiva se pretende relacionar el esquema de protección social con la estructura de vulnerabilidades a las que están expuestos los distintos sectores sociales.

an welfare system to meet the needs and risks of different social strata, especially those living in poverty and / or high chances of becoming poor. Ultimately we intend to link the scheme of social protection with the structure of vulnerabilities that are exposed to different social sectors.

Social stratification the challenge for the adjustment systems wellness

i+c
Año II
Nº 3
Julio
Diciembre
2015

Florencia Antía

Doctora en Ciencia Política por el Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual de Rio de Janeiro. Docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay.

PhD in Political Science from the Institute for Social Studies and Political State University of Rio de Janeiro. Professor and researcher at the Institute of Politics at the Faculty of Social Sciences of the University of the Republic of Uruguay Science .

Marcelo Castillo

Candidato a magíster en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Es docente e investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay.

Master's candidate at the Faculty of Social Sciences of the University of the Republic , Uruguay . He is a professor and researcher at the Institute of Politics at the Faculty of Social Sciences of the University of the Republic of Uruguay Science.

Carmen Midaglia

Doctora en Ciencia Política por el Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Brasil. Es docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay.

PhD in Political Science by the University Research Institute of Rio de Janeiro , Brazil . He is a professor and researcher at the Institute of Political Science of the Faculty of Social Sciences of the University of the Republic , Uruguay .

FLORENCIA ANTÍA, MARCELO CASTILLO Y CARMEN MIDAGLIA

Palabras clave

1| Políticas Sociales 2| Protección Social 3| Integración 4| Inclusión 5| Pobreza

Keywords

1| Social Policies 2| Social Protection 3| Integration 4| Inclusion 5| Poverty

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

ANTÍA, Florencia *et al.* La estratificación social como reto para el ajuste de los sistemas de bienestar. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (3): 101-132, segundo semestre de 2015.

La estratificación social como reto para el ajuste de los sistemas de bienestar¹

1. Introducción

América Latina ingresó en el siglo XXI mostrando pautas de desempeño económico y político que parecen distanciarse de su trayectoria histórica y disminuir la heterogeneidad interna continental. En este nuevo escenario, se ha registrado la permanencia de sistemas democráticos y un ritmo sostenido de crecimiento en una proporción significativa de países, pese a que en el presente se reconocen síntomas de desaceleración de la economía en la región.

En materia de protección social también se advierte cierto nivel de reposicionamiento del Estado en diversas arenas de políticas públicas en un contexto de globalización económica, luego de la experiencia en la década del '90 de retracción y recorte de la intervención pública.

Existe cierto consenso político y académico respecto que Latinoamérica comenzó a transitar una fase post-recorte de las políticas públicas (*postretrenchment politics*), sobre todo en el campo de las políticas de bienestar, que consiste en intentos de disminuir las inequidades sociales, que en la mayoría de los casos son liderados por las administraciones políticas a cargo de fuerzas o partidos de izquierda o también denominados progresistas (Ewig y Kay, 2011).

Uruguay compartió esa conducta política regional, y en los últimos diez años procesó un conjunto de cambios en su sistema protección social, que adquirieron un importante impulso en el primer gobierno de izquierda (2005-2010) a cargo del Frente Amplio, y

¹ La base empírica de este artículo refiere al trabajo realizado en el marco de un convenio celebrado entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Departamento de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República) en el año 2012. El equipo encargado de este estudio estuvo integrado por: Florencia Antía, Marcelo Castillo, Carmen Midaglia y Martín Sanguinetti. Véase Midaglia, Antía, Castillo y Sanguinetti (2012).

supusieron una intensa revisión de aquellas arenas de políticas sociales estratégicas para la integración e inclusión social.

En este marco, se pueden identificar una serie de transformaciones de la matriz general de seguridad social, que continúan hasta el presente, dirigidas a restablecer algunos de los clásicos rasgos proteccionistas nacionales y, al mismo tiempo, reinstalar instrumentos tradicionales de redistribución de beneficios socioeconómicos. Las mencionadas modificaciones se realizaron fundamentalmente en las arenas de trabajo, salud y asistencia social, que a la vez contemplaron ajustes organizativos, institucionales y de orientación de las acciones públicas.

En materia laboral se identifican tres líneas de revisión: reformas legislativas estructurales, incorporación de nuevos grupos de población en el sistema de relaciones laborales y el fortalecimiento así como extensión de los procesos de diálogo social.

Un segundo tipo de cambio sustantivo, refiere a la política sanitaria, en la medida en que se instrumentó una reforma sectorial, aún en proceso, que pretende instalar un Sistema Nacional Integrado de Salud.

Un último eje de reforma a destacar involucró el componente de asistencia pública, impulsando la creación de una agencia estatal, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), dedicada al tratamiento de problemáticas asociadas a la pobreza y vulnerabilidad, así como la puesta en marcha de una serie de planes sociales, el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES 2005-2007) y el Plan de Equidad vigente desde el 2008 hasta el presente, dirigidos a corregir déficits socioeconómicos de los grupos poblacionales más desfavorecidos de la escala social.

También se llevaron a cabo otras iniciativas públicas que no tuvieron el alcance de una reformulación importante en las arenas de política de referencia. Así, aunque se promovió un cambio en la estructura de gobierno en el campo educativo, el ajuste del sistema de enseñanza público continúa siendo una asignatura pendiente, que figura en la agenda del tercer gobierno a cargo de la izquierda política.

Este conjunto de cambios brevemente indicados en diversas arenas de políticas sociales, tendieron a corregir esencialmente los principales déficit sectoriales, intentando mejorar la eficiencia de las intervenciones estatales, así como ampliar la cobertura de las prestaciones. Se consideró la incorporación de los segmentos poblacionales excluidos de los amparos públicos, a la vez que se buscó promover cierto nivel de solidaridad social en el financiamiento de las reformas y de las nuevas estrategias sociales.

Cabe destacar que se desplegaron un importante número de medidas asistenciales destinadas a abordar las situaciones de extrema pobreza y vulnerabilidad que si bien lograron incluir a nuevos grupos sociales al esquema de protección, a la vez tendieron a *residualizar* su participación. En este marco, se enfatizó en las situaciones sociales especiales y no se establecieron formas de complementación con las políticas sectoriales de opción de universal, corriéndose el peligro de aumentar la fragmentación de la oferta pública social.

Además de estas deficiencias de articulación institucional en el campo público social, no pareció que se le prestara suficiente atención política a la formación de apoyaturas socioeconómicas de sustento y profundización de las mejoras genéricas del esquema de bienestar.

En este nuevo escenario de revisiones de las principales políticas sociales, el presente artículo tiene como objetivo analizar la pertinencia del sistema uruguayo de protección social para atender las necesidades y riesgos de los distintos estratos sociales, en particular de aquellos en situación de pobreza y/o con altas chances de empobrecerse. En definitiva se pretende relacionar el esquema de bienestar social con la estructura de vulnerabilidades a las que están expuestos los distintos sectores sociales.

2. La importancia política de considerar a los estratos sociales en los análisis sobre la reconfiguración de los sistemas de protección

La construcción de los sistemas de bienestar universalistas más extendidos en Europa, los escandinavos, tuvieron en consideración las expectativas de protección de los sectores sociales medios, de manera de consagrar una amplia base de apoyo financiero y político para sostenerlos y proyectarlos en el futuro con las adaptaciones necesarias a las nuevas condiciones económicas mundiales (Esping-Andersen, 2000; Korpi y Palme, 1998).

El papel que han cumplido las clases medias ha sido fundamental en la distribución de bienestar en esas sociedades, en la medida que aseguraron prestaciones de alta calidad en resguardo de la satisfacción de sus propias necesidades e intereses, permitiendo a la vez, que los segmentos poblacionales desfavorecidos tuvieran la oportunidad de compartir altos niveles de seguridad social y por ende trascender las barreras económicas de su posición social de origen (Esping-Andersen, 2000; Korpi y Palme, 1998).

En esa clave una serie de estudios latinoamericanos han explorado el potencial rol que podrían desempeñar los sectores medios en el mejoramiento de los niveles de desigualdad social a través de la

reconfiguración de los sistemas nacionales de protección, sobre todo en aquellos países de ingresos medios (Traversa, 2010).

La inquietud académica por abordar los esquemas de bienestar en clave de estratos sociales obedece a una serie de razones analíticas y políticas, entre las que figuran:

- 1| la instalación en el continente desde los años ochenta y noventa de una visión simplificada de la estructura social, propiciada por el discurso de reforma pro-mercado, la que pasó a analizarse en términos dicotómicos entre poblaciones pobres y no pobres;
- 2| ese tipo de enfoque llevó a estudiar en detalle a los sectores considerados pobres, fundamentalmente desde la perspectiva de ingresos, opacando las vulnerabilidades y problemáticas del resto de los segmentos sociales, sobre todo de los más cercanos en la escala social;
- 3| en consecuencia se promovieron un cúmulo de políticas sociales focalizadas, que tendieron a estabilizarse en la región, definiendo criterios de selección de beneficiarios que apenas atendieron las diferencias y similitudes de bienestar de los diversos grupos sociales.
- 4| En los últimos treinta años las ciencias sociales latinoamericanas han mostrado un creciente interés sobre los problemas de pobreza y exclusión social en detrimento de los análisis sobre las condiciones de vida y movilidad de los sectores socioeconómicos. No obstante, importa señalar que recientemente se han realizado estudios sobre las clases medias regionales, aunque no con la profundidad y extensión de los referidos a la pobreza². Pero más allá de estos avances en el conocimiento de segmentos específicos de población, se debe reconocer que *“(..)* no es lo mismo centrar la indagación aisladamente sobre grupos (...) que se encuentran en los extremos de la estratificación social que hacerlo a partir de su consideración sistémica al interior de la totalidad de la estructura (...) social.” (Filgueira, 2001: 8).

La adecuada comprensión de la estructura de vulnerabilidades de una sociedad en un período histórico no puede aprehenderse cabalmen-

2 Entre otros ver: Franco, Hopenhayn y León (2011 y 2010); Cruces, López-Calva y Battiston (2010).

te mediante consideraciones parciales de algunos de los segmentos de población, y menos contemplando sólo los niveles de ingresos como el elemento estructurador de la posición de clase socioeconómica. En las restricciones a la adquisición de bienestar operan un conjunto de factores que tornan pertinente un abordaje multidimensional de este tipo de problemática, entre los que se destacan, la falta de recursos económicos, la inserción precaria en el mercado de empleo, los bajos niveles educativos, la ausencia o deterioro del capital físico –vivienda, que deben considerarse en tanto ejes esenciales de acción de las políticas sociales (Halleröd y Larsson, 2008).

Los actuales esfuerzos políticos y académicos por desentrañar la compleja lógica distributiva que caracteriza los países de América Latina pone de manifiesto la inadecuación de diseñar políticas públicas unidimensionales –con referencia a una sola carencia–, con una lógica de acción en clave de programas públicos, fragmentados y sin conexión institucional con el resto de las prestaciones sociales.

A esto se agrega, la necesidad de identificar la extensión de los estratos medios, fundamentalmente de los calificados de medio-bajos, en la medida que se supone se ha dado un incremento significativo del tamaño de los mismos desde los primeros años siglo XXI, como contracara del descenso de los índices de pobreza regional, pero a la vez se alerta sobre la inestabilidad de la posición social adquirida.

Los grupos medio-bajos son definidos como aquellos que se encuentran por encima de las situaciones de pobreza en perspectiva multidimensional, pero carecen de los recursos consolidados para asegurarse una completa protección contra la pobreza frente a crisis y/o desaceleración del crecimiento económico nacional, así como a las contingencias de las etapas del ciclo vital que limita la obtención de recursos sociales (fundamentalmente infancia y vejez) (Torche y López-Calva, 2011).

No hay lugar a duda que ese resulta ser un estrato social clave en vida política de la región, ya que su posición en la escala social lo consagra como un grupo con importantes posibilidades de modificar la orientación de las políticas de protección nacional, esencialmente en los países de ingresos medios y con tradición de bienestar como los del Cono Sur. Su potencial papel de “bisagra” por la cercanía entre las clases medias consolidadas y los segmentos pobres genera oportunidades políticas de construcción de coaliciones de apoyo en pro de mejoras de las protecciones sociales, y en el peor de los casos de resistencias a los recortes de las políticas de distribución progresiva de bienes sociales.

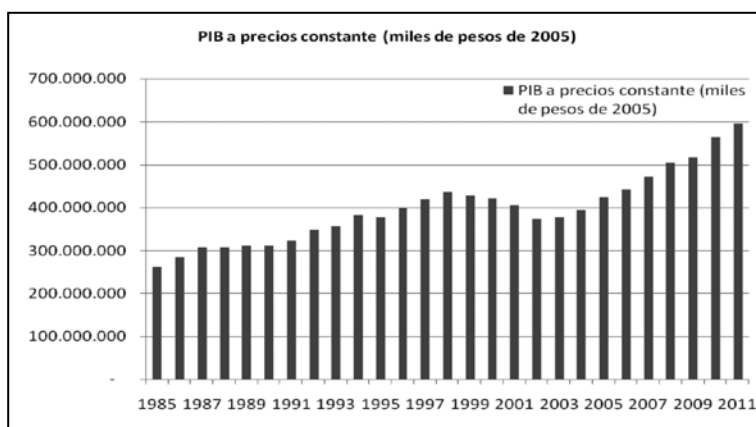
3. La Estructura Social uruguaya

En base a lo ya planteado, resulta imprescindible tomar en cuenta las discusiones metodológicas que buscan complejizar los análisis de las dinámicas de distribución de bienestar en las sociedades actuales, en la medida que el enfoque multidimensional de las vulnerabilidades hace posible instalar un debate sobre los necesarios ajustes del esquema de bienestar del país ante las problemáticas sociales imperantes.

Previamente a exponer los rasgos fundamentales de la estructura social uruguaya, interesa considerar brevemente el contexto económico y social de referencia desde los primeros años del nuevo siglo hasta el presente.

Uruguay experimentó en el año 2002 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. La economía comenzó a recuperarse lentamente en el año 2004, iniciándose así una fase expansiva que se extiende, aunque con menor ritmo, hasta la actualidad, registrándose para el período 2005–2012 un sostenido aumento del PIB del 5,8% acumulativo anual (Gráfico 1). En paralelo, se dio un continuo crecimiento de los montos asignados al Gasto Público Social como porcentaje del PBI.

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



Fuente: Bonino, Román, y Willebald, (2012).

Frente a esa profunda crisis económica los porcentajes de pobreza e indigencia aumentaron de forma significativa para comenzar a dismi-

nuir de manera continuada entre el año 2004 (40% de pobreza) y el 2012 (13%). Similar evolución tuvieron las cifras de indigencia, con un 4,7% en 2004, que en 2012 se había reducido al 0,6% de la población.

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).

Más allá de que al inicio del siglo XXI Uruguay pasó por una de las peores crisis de su historia como ya se indicó, el panorama emergente de esa crítica situación económica no revistió las características de extrema gravedad que alcanzó en otros países de la región. Si bien, como se pudo notar, empeoraron las condiciones de bienestar social de la población –en particular, la pobreza y la desigualdad–, es razonable pensar que las características del sistema protección social del que disponía el país, amortiguaron en parte la desmejora de las condiciones de vida de amplios sectores sociales.

Teniendo en cuenta el contexto socioeconómico de referencia interesa observar las principales características de la estructura social nacional para, una vez caracterizada, ponderar cómo los principales cambios en las políticas sociales realizados en los última década generaron mejoras en los niveles de protección social de los grupos en condición de vulnerabilidad a la pobreza y, a la vez, propiciaron soportes sociales de las medidas públicas impulsadas.

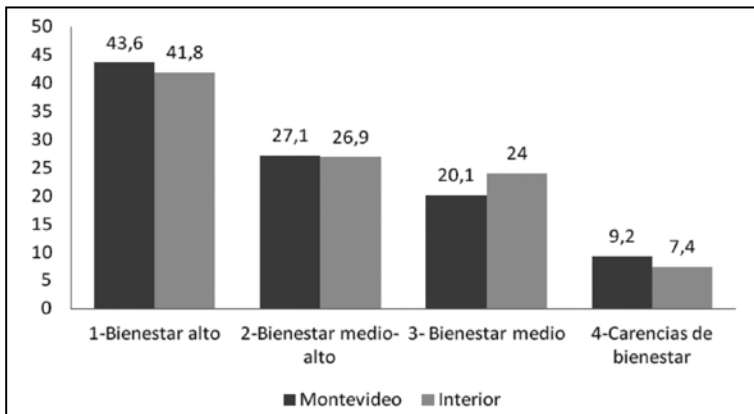
Para establecer las principales características de la estructura social nacional se aplicó una estrategia metodológica que permitió identificar la situación de los diferentes estratos según una serie de dimensiones que puedan ser utilizadas como indicadores del grado de bienestar de los individuos o unidades familiares. Así, para analizar la

situación socio-económica de los hogares uruguayos se realizó un abordaje multidimensional de su nivel de confort y bienestar, a partir de procesamientos de la Encuesta Continua de Hogares que lleva adelante el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) correspondiente al año 2011³. La caracterización que se presenta a continuación intenta definir empíricamente y conceptualizar los diferentes grupos socioeconómicos y considerar la distribución diferencial de vulnerabilidades en el país.

3.1. Los estratos socioeconómicos en Uruguay

Mediante la metodología utilizada (explicitada en Anexo) se pudo identificar a cuatro agrupamientos o estratos sociales con niveles diferenciales de acceso al bienestar tanto para la capital del país como el Interior urbano. En ambos contextos se clasificó a un primer grupo, al que se le denominó como de “Bienestar alto” (Nº1) que es que es el más numeroso al representar un 43,6% de los hogares montevideanos y un 41,8% de los del Interior. Luego, le siguen dos conglomerados de proporciones similares: el Nº2, que tiene condiciones de bienestar medio-altas, y el Nº3, que presenta niveles de bienestar medio. En el otro extremo de la escala se registra un sector de unidades familiares calificado en términos de “Carencias 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 del Interior urbano (Midaglia et al, 2012).

Gráfico 3. Proporción de hogares agrupados en cada conglomerado, Montevideo e Interior urbano (2011)



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2011.

³ Una síntesis de la metodología utilizada para la identificación de los diversos estratos se puede consultar en el Anexo del presente artículo.

Los cuatro estratos relevados se diferencian no sólo por sus condiciones de bienestar, sino por una serie 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 esas características de los grupos.

Cuadro 1. Perfil socio-económico de los hogares por grupo, Montevideo e Interior

Grupos	Promedio de personas por hogar		Tasa de dependencia		Jefatura femenina		Ingreso per cápita		Clima educativo del hogar	
	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.
1-Bienestar alto	2,63	3,1	0,43	0,49	40,7	33,4	28.330	17.710	14,7	11,7
2-Bienestar medio-alto	2,58	2,4	0,94	1,04	41,3	41,1	17.350	12.670	8,3	6,6
3- Bienestar medio	2,59	3,0	0,79	0,69	54,9	48,8	12.110	7.540	8,6	7,3
4-Carencias de bienestar	3,69	4,1	0,85	0,81	43,0	36,3	7.294	7.303	7,2	7,1
5-Total	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 1 el conglomerado que presenta *carencias de bienestar* (N°4) 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, es el grupo con menores ingresos per cápita.

Ese segmento social tiene una tasa de dependencia elevada (0,85 y 0,81), la que se traduce en que de cada 10 personas en edad activa hay 8,5 en Montevideo y poco más de 8 en el Interior en edad inactiva, y éstos son fundamentalmente niños y adolescentes, acorde con la tesis planteada en otros estudios acerca de la infantilización de la pobreza. Asimismo, este grupo es que presente mayor incidencia de la pobreza monetaria (53% y 75% en Montevideo e Interior, respectivamente) (Midaglia et al, 2012).

Cuando se aborda la condición laboral de los miembros de los distintos estratos se aprecia que en los hogares de bienestar alto y medio-alto predominan las unidades compuestas por trabajadores plenos, es decir, que carecen de problemas laborales⁴. A medida que se

⁴ La definición de cada una de las variables incluidas en la dimensión laboral se puede consultar en el Anexo del presente artículo.

pasa hacia el resto de los grupos las condiciones laborales empeoran, con un mayor peso de hogares problemáticos y una menor relevancia de los hogares calificados como plenos.

A la vez, los diversos sectores presentan niveles diferenciales de acceso a los beneficios de los servicios sociales, asociados a sus específicas composiciones sociodemográficas, niveles de ingreso e inserción en el mercado de trabajo de los miembros de los hogares.

Como era de esperar, para un país con una tradición robusta de bienestar social, la mayoría de los conglomerados se encuentran protegidos de alguna manera, ya sea desde grados muy básicos de confort hasta niveles superior al promedio de la población. Este resultado no llama la atención, en la medida que Uruguay supo contar con un esquema de protección extensivo e inclusivo del conjunto de los estratos sociales que se fue construyendo desde las primeras décadas del siglo XX, y que simultáneamente procesó la reforma socioeconómica de orientación al mercado de manera moderada, sin desmontar el “núcleo duro” de esquema de seguridad social.

El análisis del acceso y tipo de atención en salud según los estratos sociales muestra que el segmento de *bienestar alto* (Nº1) y *medio-alto* (Nº2) recurre mayoritariamente al componente privado mutual del sistema mientras que los del estrato medio (Nº3) asiste en proporciones significativas al sector público y el segmento con carencias extremas se concentra en el polo estatal (Salud Pública) y subsidiariamente en las instituciones sanitarias policiales y municipales. Por su parte, los seguros privados de salud tienen cierta gravitación en el grupo de bienestar alto (Nº1) (Midaglia et al, 2012).

La consideración de otras prestaciones públicas, en particular aquellas no contributivas y relativamente nuevas (Asignaciones Familiares del Plan de Equidad –AFAM, equivalente a transferencia de renta condicionada- y Tarjeta Alimentaria) tienden a cubrir al grupo calificado como pobre (Nº4) y al medio (Nº3), y apenas presentan algún grado de presencia en los demás estratos. La evidencia recogida muestra algunos posibles vacíos de cobertura en particular de la prestación de las asignaciones familiares en la protección de los más jóvenes, producto seguramente de la operativa de un conjunto de factores de diversa naturaleza, relativos a: ingresos del hogar superiores a los requeridos para la recepción de ese tipo de prestación; problemas legales en la tenencia de los menores de edad; desvinculación educativa, etcétera.

3.2. El estrato medio-bajo: los vulnerables a la pobreza

En el estudio de los estratos, se observa que en particular el considerado medio, presenta altos grados de heterogeneidad interna en términos

esencialmente de las condiciones de la vivienda y menor medida del confort, que alertó sobre la necesidad de depurarlo para identificar a los sectores de población con una pertenencia límite a ese grupo, es decir, el estrato medio-bajo.

A partir de la aplicación de instrumentos metodológicos específicos (explicitados en el Anexo), se ubicó un segmento social susceptible de empeorar su situación de bienestar frente a acontecimientos de excepcionalidad externa -crisis económicas, problemas de salud, fallecimiento de familiar, etc.-, así como por la etapa vital de los integrantes de hogar. Ese sector de población se lo denominó “Vulnerable”, teniendo en cuenta la precariedad de su ubicación en la escala social y la imposibilidad de asegurarse una completa protección contra la pobreza frente a diversas situaciones desfavorables.

De acuerdo a la tabla que sigue, en Montevideo el agrupamiento definido como *Vulnerable* (también denominado *medio-bajo*) se compone por un total de 60.535 hogares, mientras que en el Interior es algo mayor y comprende a 69.082 de esas unidades, con lo cual representa al 12% y 13% del total de los hogares, respectivamente. Paralelamente, respecto al número de personas ese agrupamiento está compuesto por 159.011 en Montevideo y 209.622 en el Interior urbano. El promedio de personas por núcleo familiar los asemeja al conglomerado de mayor bienestar y lo aleja levemente de los hogares considerados bajo el calificativo de *Carencias de bienestar* (Grupo N°4). (Midaglia et al, 2012).

Cuadro 2. Perfil socioeconómico de los hogares del grupo vulnerable

Grupo	Promedio de personas por hogar		Jefatura femenina del hogar en porcentaje		Ingreso per cápita		Promedio del clima educativo del hogar		Tasa de dependencia	
	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.
Vulnerable	2,63	3,03	53,8	50,6	11.780	6.962	8,2	7,2	0,83	0,72

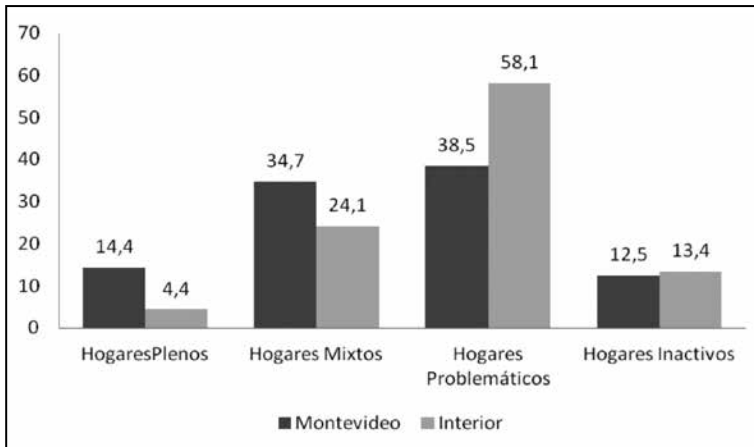
Fuente: elaboración propia en base a ECH 2011.

De los hogares identificados en el estrato *Vulnerable* la cuarta parte está en situación de pobreza medida en términos de ingreso, mientras que la incidencia de la indigencia es baja, de un 1% de las familias tanto para Montevideo como para el Interior urbano. La problemática relativa a la insuficiencia de ingresos se encuentra íntimamente relacionada con las modalidades de inserción en el mercado de empleo, ya que mayoritariamente se desempeñan en tareas poco calificadas y además presentan un capital educativo bajo o moderado. Paralelamente, tal

como se aprecia en el cuadro, para las dos zonas en que fue dividido el análisis la mayoría de los hogares de este grupo tiene jefatura femenina y, como dato adicional se puede agregar que las mismas poseen en amplia proporción, menores de edad a cargo.

Como se puede apreciar en el gráfico 2, este estrato tiene, con independencia de su localización territorial (Montevideo e Interior urbano) un porcentaje alto de unidades familiares con un clima laboral mixto, problemático o en condición de inactividad. Los hogares de ese estrato con trabajadores problemáticos son mayoritarios, alcanzando un 38,5% en Montevideo y 58,1% en el Interior⁵.

Gráfico 4. Clima laboral del hogar en el estrato vulnerable, Montevideo e Interior (2011)



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2011.

Una singularidad del agrupamiento vulnerable es que la mayoría de los jefes de familia no trabajan (40%), y en paralelo, entre los hogares con población activa, la mayoría son asalariados privados, seguidos por cuentapropistas con local y una minoría que son trabajadores públicos. Los empleos de este segmento de población tienen cierto grado de inestabilidad, especialmente 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 y más aún respalda el supuesto de que las actividades que desarrollan carecen de una alta calificación. En este aspecto se

⁵ Importa reiterar que las categorías de la dimensión laboral se pueden consultar en el Anexo.

presentan diferencias entre la capital del país y el Interior urbano, ya que en este último existe una mayor concentración de población sin educación o con primaria incompleta.

Cuadro 3. Años de educación para la población en edad de trabajar (14 a 64 años) en el grupo vulnerable, Montevideo e Interior del País (Porcentaje)

Tramos de educación	Porcentaje	
	Montevideo	Interior urbano
Sin educación	0,9	1,9
Educación primaria incompleta	3,5	9,3
Primaria completa	22,0	33,7
Educación media incompleta	59,6	49,0
Educación media completa	7,6	3,8
Más de 12 años de educación	6,3	2,3
Total	100	100

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2011.

En cuanto a la cobertura sanitaria este estrato social tiene un importante acceso a los centros colectivos de asistencia médica –mutualistas– ya que en esas instituciones se atiende el 47% de los integrantes de ese segmento social. En este sentido, parece correcto considerar que la atención que tienen los trabajadores formales, sus hijos y gradualmente sus cónyuges, en aquellos hogares con inserción plena o mixta en el mercado laboral, facilita el acceso a esas mutualistas de salud. Es alto también el porcentaje de personas, 40%, que tienen cobertura a través de los prestadores públicos del sistema, lo cual se relaciona con los bajos ingresos laborales y su problemática vinculación con el mercado de empleo que presenta ese grupo.

Cuadro 4. Cobertura de salud en el grupo vulnerable para Montevideo e Interior del país (Porcentaje)

Prestadores	Porcentaje	
	Montevideo	Interior urbano
Administración de Servicios de Salud del Estado (Público)	40,0	70,0
Instituciones Médicas de Asistencia Colectiva -IAMC- (Mutualistas)	47,0	18,8
Seguros privados	0,2	0,0
Atención 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.

En el campo de la protección social se reitera la tendencia que ya se identificó en el análisis general de los estratos sociales y en particular del denominado de *Bienestar medio* (identificado como Grupo N°3). En el grupo *vulnerable*, 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 incidencia de las asignaciones familiares no contributivas que forman parte del Plan de Equidad, que llegan al 64% de los hogares vulnerables de Montevideo y al 71% de los del interior del país. El acceso efectivo de este estrato a estas transferencias tiende a coincidir con la problemática inserción laboral de los trabajadores de esas unidades (Midaglia et al, 2012).

Una vez caracterizado a este segmento calificado como *vulnerable* a la pobreza interesa resaltar que este conglomerado presenta una serie de rasgos relativamente parecidos al grupo denominado como de *carencias de bienestar*. En ese sentido en ambos sectores se constatan importantes déficits en materia laboral y a su vez presentan niveles educativos bajos, lo que lleva a que a una inserción problemática en el mercado de trabajo. Concretamente, los hogares del Interior del país del grupo *vulnerable* tienen el mismo promedio de años de educación formal que los del estrato con *carencias de bienestar*. De forma adicional se puede decir que en materia de protección social la atención sanitaria pública tiene una fuerte incidencia en ambos agrupamientos, de forma similar que las transferencias monetarias no contributivas.

Ese conjunto de rasgos similares del conglomerado *vulnerable* respecto del de *carencias de bienestar* permite afirmar que el ajuste del esquema de protección social debe considerar estas semejanzas e intentar reducir los niveles de fragmentación derivados de intervenciones focalizadas exclusivamente en los sectores de mayor precariedad socioeconómica.

En suma, la distribución general de bienestar y vulnerabilidades entre los cuatro conglomerados de la población en la capital y en el Interior del país muestra diferencias que justifican su ubicación particular en la estructura social. Las divergencias entre ellos involucra 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 las educativas y laborales, como se pudo constatar a partir del análisis de la situación de cada uno de los cuatro grupos considerados en esas dos arenas de política.

Resulta evidente que pese a los diferentes servicios sociales a las que acceden los grupos sociales, 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 del tipo de protección según estrato social, ganando terreno la intervención estatal y no contributiva a medida que empeora la situación de bienestar de los sectores sociales. En este contexto, las reformas y nuevas medidas públicas instrumentadas por los gobiernos de la coalición de izquierda, parecen favorecer de manera directa a los conglomerados con *Bienestar medio* (N°3) y con *Carencias de bienestar* (N°4).

Una vez presentada la estructura de socioeconómica nacional, y en atención a las características más sobresalientes del grupo catalogado en términos de *vulnerable* a la pobreza, surge la necesidad de explorar de qué manera se ha revisado últimamente el esquema de protección social y en particular si los ajustes procesados contemplan la situación de los hogares en condición de vulnerabilidad a la pobreza.

4. Las reformas de las políticas sociales en Uruguay a partir de 2005: la incorporación de los estratos pobres y vulnerables sobre bases segmentadas

Como destacamos anteriormente, desde la llegada al gobierno de la coalición de izquierda Frente Amplio en 2005, el país 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 por ejemplo, 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 (Filgueira y Papadópulos, 1996).

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 (Midaglia y Antía, 2007). En el ámbito de trabajo, los Consejos de Salarios de negociación colectiva que habían sido reinstalados a la salida de la dictadura fueron eliminados a comienzos de los 90', 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 polo público con el régimen solidario a cargo del 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 Previo (AFAP)-, incorporando una nueva fuente de segmentación a un sistema históricamente fragmentado.

Partiendo de la moderada implantación de las reformas neoliberales en el campo de las políticas sociales, sobre todo en perspectiva comparada, es posible afirmar que a partir de 2005 el país experimentó un cambio en su sistema de protección social, en el que la intervención estatal comenzó a jugar un papel más importante, de la mano de los gobiernos de centro-izquierda a cargo del Frente Amplio.

Este partido asumió el gobierno por primera vez en el contexto de un fuerte deterioro económico y social (antes referido), y posteriormente fue reelegido para un segundo y tercer mandato (2010-2015 y 2015-2020). En el primer gobierno a cargo de esa fuerza política se impulsaron una serie de ajustes y revisiones en materia de políticas de bienestar social, que tuvieron la intención de resolver un conjunto de situaciones vinculadas a la pobreza, los alcances de la protección social, como los patrones de distribución económica⁶.

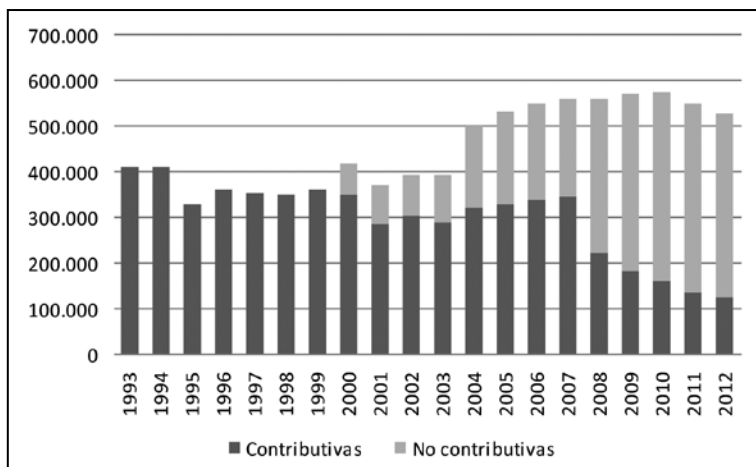
Las reformas que tuvieron lugar en distintos ámbitos facilitaron la incorporación a la protección social de sectores anteriormente no contemplados, que abarcaron a los estratos pobres y vulnerables a la pobreza, pero lo hicieron sobre bases segmentadas, lo cual supuso niveles de beneficios diferentes para cada uno de ellos (Antía et al. 2013).

Esa orientación general tuvo diferentes traducciones en cada arena de política específica. En materia de Asistencia Social, en 2007 se introdujo un nuevo componente al tradicional esquema de Asignaciones Familiares, que produjo una fuerte expansión de las transferencias monetarias a las familias con hijos a cargo, incorporando a buena parte de la población pobre y vulnerable, que en su mayoría se encuentra inserta en el mercado informal de empleo (Gráfico 3)⁷.

6 La nueva estrategia revisionista en materia social tuvo como respaldo la aprobación de una reforma tributaria que buscó simplificar y mejorar la equidad de dicho sistema (Midaglia y Antía, 2007).

7 La reforma supuso también un aumento considerable del monto de las transferencias y su ajuste a las características de los hogares.

Gráfico 5. Número de beneficiarios de las Asignaciones Familiares contributivas y no contributivas (diciembre de cada año)



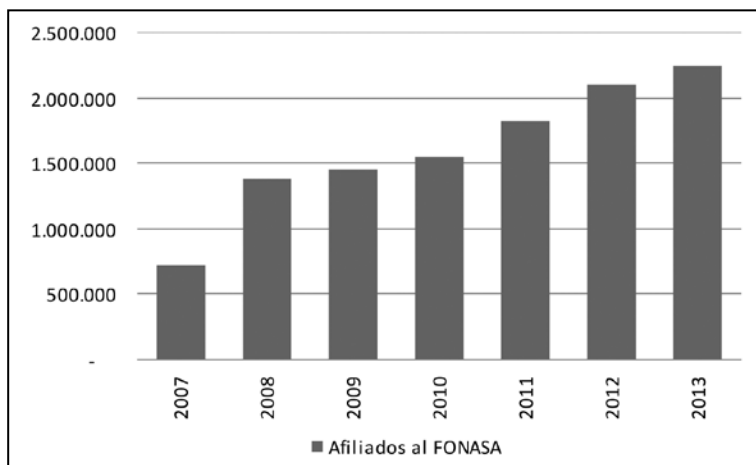
Fuente: Indicadores de la Seguridad Social, BPS, varios años.

Como destacamos anteriormente, las asignaciones familiares no contributivas del Plan de Equidad alcanzaron a casi todos los hogares del estrato vulnerable en el Interior del país y a buena parte de los de Montevideo.

Las transferencias monetarias se complementaron con un conjunto de programas sociales que proveen apoyaturas alimentarias, servicios de educación inicial, estrategias de educación básica, programas de educación media, entre otros (MIDES 2008; Midaglia et al., 2012, Colafranceschi y Vigorito, 2013).

En salud se impulsó una importante reforma que tendió a mejorar la eficiencia del sector y asegurar la universalidad de la cobertura con dosis de equidad social. En este marco se aumentó la inversión en la salud pública y simultáneamente se promovió la inclusión de nuevos afiliados en el pilar mutual, a partir de la incorporación de los hijos menores de edad que adquirieron cobertura médica a partir de los aportes de alguno de sus padres o tutores (Antía et al., 2013). El gráfico 4 muestra la fuerte expansión de la cobertura del pilar mutual, que casi se triplicó en el período 2007-2013.

Gráfico 6. Expansión del número de afiliados al Fondo Nacional de Salud (diciembre de cada año)



Fuente: Dato de 2007 corresponde a julio; Murro, 2012: 30; los demás años corresponden a diciembre: BPS, 2014: 123.

Este conjunto de modificaciones favoreció a los estratos pobres y vulnerables, ya que permitió que muchos de ellos se incorporaran al pilar mutual, en el que se atienden predominantemente los estratos que tienen niveles de bienestar medio-alto. De esa forma, la reforma consiguió moderar en parte el alto nivel de segmentación en la calidad de las prestaciones sanitarias, aunque aún persiste una brecha en el nivel de asistencia que brinda el pilar a cargo del Estado y el pilar contributivo en manos de las mutualistas (Antía et al., 2013). De forma paralela, y en sentido contrario, la reforma de la salud generó una nueva fuente de segmentación, al facilitar la “opción de salida” hacia el mercado para los contribuyentes al FONASA de altos ingresos, que obtuvieron la facultad de destinar las contribuciones obligatorias que realizan a ese fondo hacia los seguros privados de salud.

A los cambios mencionados, se agrega otra reformulación estratégica para la protección social, que consistió en el fortalecimiento de la regulación del mercado de trabajo. Las medidas más importantes en este campo consistieron en el restablecimiento de los Consejos de Salarios; la implantación de políticas de formalización del empleo, y el aumento sostenido del salario mínimo nacional y real (Antía et al., 2013).

Con el retorno de la negociación colectiva tripartita se observó un proceso de fortalecimiento del actor sindical que se expresó

un aumento de la afiliación sindical, que pasó de 100.000 trabajadores en 2003 a 330.000 en 2011 (Méndez y Senatore 2011). Asimismo, la política laboral implicó la expansión de derechos colectivos de los trabajadores, con una convocatoria ampliada a los consejos de salarios que incluyó nuevos sectores, como los funcionarios públicos, los trabajadores rurales y el servicio doméstico.

En el plano de los indicadores del mercado laboral, en el período a consideración se observa una evolución positiva, tanto de la tasa de participación laboral como 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 (INE). La evolución positiva de los principales indicadores del mercado laboral junto con la mayor regulación favoreció también el empoderamiento del actor sindical.

Esta nueva política produjo mejoras en las condiciones de empleo, en particular reduciendo la incidencia de la informalidad laboral, que pasó del 35% de los ocupados en 2006 al 27% en 2012 (BPS, 2012). Tanto el dinamismo de la economía, como las políticas desplegadas con el fin de reducir los niveles de no registro en la seguridad social resultaron en una disminución de la proporción de trabajadores informales. Entre las principales medidas cabe señalar la aprobación de normas que buscaron incluir y regular las condiciones de empleo de algunas categorías de trabajadores con una alta incidencia de informalidad, tales como las trabajadoras domésticas o los trabajadores subcontratados, así como el incremento de la fiscalización laboral por parte de los organismos competentes (Antía et al 2013).

La regulación del mercado de trabajo también se valió del aumento sostenido del salario mínimo como una herramienta orientada a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores de menores ingresos. El salario mínimo nacional pasó de representar casi un tercio del valor de la línea de pobreza urbana per cápita en 2004 a alcanzar el 90% en 2011 y casi el 100% en 2015⁸. De esta forma, pese a la mejora, su valor no alcanzó el de la línea de pobreza, razón por la cual aún subsiste un amplio segmento de trabajadores que perciben retribuciones bajas⁹.

8 Cálculos propios en base a datos del INE.

9 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 un 80% de los mismos perciben ingresos inferiores a ese monto (ICD 2013).

A pesar de ello, las distintas medidas desplegadas en materia de regulación del mercado de trabajo afectaron favorablemente las condiciones laborales de los distintos estratos, y especialmente los estratos vulnerables, entre los que, como señalamos antes, hay una alta presencia de trabajadores precarios.

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 antiguas pensiones sociales. También se flexibilizaron los criterios de acceso a las jubilaciones comunes, 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, que debe ser contabilizado a la hora de la jubilación. 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 jubilación¹⁰.

A pesar de los avances logrados en esta segunda “oleada” de ajustes y reformulaciones de las protecciones sociales, en términos de inclusión de grupos poblacionales y, por ende, de expansión de la cobertura de la oferta social en su conjunto, subsiste una fuerte segmentación de las prestaciones públicas, configurándose un sistema de protección social que ofrece diferentes calidades de beneficios para los distintos estratos sociales (Antía et al. 2013). De todas formas, el saldo social agregado en este nuevo ciclo de reformas tiende a ser favorable, en términos de la extensión de la protección para los distintos estratos socioeconómicos, y en particular, para los vulnerables y pobres.

5. Consideraciones Finales

La pobreza descendió en Uruguay desde el año 2006, de la mano del crecimiento económico, la expansión del empleo y el desarrollo de un conjunto de políticas sociales dirigidas a los sectores de menores ingresos. Sin embargo, una parte importante de los sectores medios son vulnerables, es decir que tienen riesgos de caer en situación de pobreza.

10 En la actualidad, Uruguay no presenta grandes problemas en materia de cobertura del sistema 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, que supuso una mayor exigencia en términos de contribuciones a la seguridad social (Bucheli et al, 2006). Esta situación comenzó a tornarse visible con la caída de la cobertura de los jubilaciones a partir de 2004, aunque se ha visto compensada por los mecanismos de flexibilización del acceso a las jubilaciones (Antía, 2013).

En este artículo contribuimos a la identificación de las principales características del estrato medio-bajo, vulnerable a la pobreza, en el que predominan hogares con jefatura femenina, que presentan fundamentalmente una problemática inserción laboral y un bajo nivel educativo.

Destacamos también que, en líneas generales, los sucesivos gobiernos del Frente Amplio mejoraron el alcance de la protección social a través de la puesta en práctica de un conjunto de reformas sectoriales y de la creación de nuevas políticas asistenciales, destinadas a la atención de situaciones de vulnerabilidad socioeconómica no contempladas o precariamente consideradas en el esquema anterior. Lo hicieron, sin embargo, sobre la base de una incorporación segmentada, que supuso una importante expansión de la cobertura de las principales políticas sociales, pero manteniendo diferente calidad de los servicios o tipos de transferencias para los distintos estratos.

Sin duda, la protección a los segmentos calificados de pobres es muy importante desde el punto de vista sociopolítico, y pone de manifiesto cierta preocupación pública por la reducción o mejora de ese tipo de situaciones. No obstante, consideramos que reducir la vulnerabilidad de los sectores medio-bajos es una tarea también necesaria, en la que el rediseño de las políticas sociales puede jugar un papel fundamental.

La atención de esos estratos requiere de líneas específicas de acción pública y prestaciones sociales, las que a su vez pueden involucrar a otros segmentos sociales propiciando, de esta manera, procesos de integración social que atiendan específicamente el “contacto” entre diversos sectores socioeconómicos. Un diseño de este tipo, que ampare a los estratos pobres, vulnerables, y, progresivamente, también a los medios, bajo una política unificada, podría tener efectos positivos, tales como contribuir a reducir la estigmatización de los sectores pobres beneficiarios de políticas sociales focalizadas; generar puentes que faciliten alianzas entre distintos estratos en pro de la mejora de los servicios; o reducir la fragmentación en diversas prestaciones. Podría también reforzar las bases sociales de apoyo de esas políticas que los resguardaran de eventuales desmejoras ante fluctuaciones cíclicas de la actividad económica, que contrajeran los niveles de empleo y de salarios.

El análisis conjunto de los parámetros de estratificación social en Uruguay y de las tendencias de reforma de sus principales políticas sociales subraya la existencia de dos desafíos fundamentales en el sistema de protección social uruguayo. El primero refiere a la necesidad de revisar los criterios de focalización utilizados en los distintas

políticas sociales, con el propósito de continuar incorporando, progresivamente, a los estratos vulnerables y posteriormente, a los estratos medios. El segundo alude a la importancia de continuar moderando los niveles de segmentación existentes en las principales políticas sociales, con el propósito de que éstas provean un nivel de protección más adecuado en términos de calidad y suficiencia de las prestaciones (véase Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2014). El ejemplo de la reforma de salud es paradigmático en ese sentido: si bien por un lado implicó una reducción de la segmentación, al amparar a los estratos medios y medios-bajos en un servicio común de calidad uniforme, al mismo tiempo posibilitó la fuga de los estratos altos y medio-altos hacia los seguros de salud privados.

Para concluir, y en un plano más general, con este artículo quisimos destacar la importancia de considerar el análisis de las características de los estratos y de los patrones de distribución de bienestar, y de su contracara, la vulnerabilidad, a la hora de pensar la direccionalidad y las condiciones sociopolíticas que facilitarían la reforma de los sistemas de protección social en una clave inclusiva.

Referencias bibliográficas

- Antía, Florencia; Castillo, Marcelo; Fuentes, Guillermo y Midaglia, Carmen 2013 “La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 22, N°2, (Montevideo: ICP – FCS).
- 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 a o século XXI* (Rio de Janeiro: Editora Panteiro).
- Banco de Previsión Social – BPS 2014 *Boletín Estadístico 2014*. (Montevideo: BPS).
- Banco de Previsión Social – BPS 2012 *Boletín Estadístico 2012*. (Montevideo: BPS).
- 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).
- Bucheli, Mariela; Ferreira-Coimbra, Natalia; Forteza, Álvaro; Rossi, Ianina 2006 “El Acceso a la Jubilación o Pensión en Uruguay: ¿Cuántos y Quiénes lo Lograrían?” en *Documento de trabajo*, N° 1 (Departamento de Economía, Montevideo).
- 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).
- Cruces, Guillermo; López-Calva, Luis y Battiston, Diego 2010 “Down and Out or Up and In? In Search of Latin Americas Elusive Middle Class” en *New York: Research for Public Policy, Inclusive Development*, ID-03-2010 (RBLAC-UNDP).

- Esping-Andersen, Gøsta 2000: *Fundamentos Sociales de las economías postindustriales* (Barcelona: Editorial Ariel).
- Ewig, Christina y Kay, Stephen 2011 *Postretrenchment Politics: Policy Feedback in Chile's Health and Pension Reforms, Latin American Politics and Society*, Volume 53, Issue 4, pp. 67-99, (Winter).
- 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*, N° 38 (Montevideo, CIESU).
- Filgueira, Carlos 2001 "La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina" en *Serie Políticas Sociales* N° 51 LC/L.1582-P (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe).
- Filgueira, Fernando; Papadópolos, Jorge 1996 "¿Sacando partido del conservadurismo? Crisis de larga duración y alternativas vedadas en Uruguay", *Prisma*, 6, pp. 109-46.
- Franco, Rolando; Hopenhayn, Martín y León, Arturo 2011 "Crece y cambia la clase media en América Latina: una puesta al día" en *Revista de la CEPAL* N° 110 - abril 201 (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe).
- Franco, Rolando; Hopenhayn, Martín y León, Arturo (Coords.) 2010 *Las clases medias en América Latina. Retrospectiva y nuevas tendencias* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Siglo XXI editores).
- Halleröd, Björn y Larsson, Daniel 2008 "Poverty, welfare problems and social exclusion" en *International Journal of Social Welfare* N° 17, 1, pp.15-25.
- 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.
- Instituto Nacional de Estadística - INE 2013 "Uruguay en cifras 2013". Montevideo: Instituto Nacional de Estadística en página electrónica: www.ine.gub.uy, con acceso en julio de 2014.
- Korpi, Walter y Palme, Joakim 1998 "The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, and poverty in the western countries" en *American Sociological Review*, 1998, Vol. 63, October, pp. 661-87.
- Martínez Franzoni, Juliana y Sánchez Ancochea, Diego 2014 *More than Just Democracy: The Building of Pro-Universal Social Policy in the South*, Book overview, (draft).
- Méndez, Gustavo y Senatore, Luis 2011 "El sindicalismo ante los gobiernos de la izquierda. Uruguay 2005-2010", vadenuevo.com.uy, Año 4 N° 38, Disponible en: <http://www.vadenuevo.com.uy/index.php/the-news/2543-38vadenuevo02>. Acceso 26/08/2013
- 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.

MIDES - Ministerio de Desarrollo Social 2008 “Plan de Equidad”, Disponible en:
www.mides.gub.uy.

Murro, Ernesto 2012 “Evasión, informalismo y recaudación”, Presentación en el
Desayuno de Trabajo de ADM, 6 de junio (Montevideo).

Torche, Florencia y López Calva, Luis 2011 “Stability and Vulnerability of the Latin
American Middle Class”. Próxima publicación en Newman, Katherine
(ed). *Dilemmas of the Middle Class around the World*. Disponible en
página electrónica: [https://files.nyu.edu/ft237/public/Torche&Lopez-
Calva_Middle_Class_Latin_America.pdf](https://files.nyu.edu/ft237/public/Torche&Lopez-Calva_Middle_Class_Latin_America.pdf) con acceso en junio 2012.

Traversa, Federico 2010 “¿Qué hacer con los sectores medios? Coaliciones sociales,
bienestar y socialdemocracia en la periferia capitalista” en *Nueva
Sociedad* N°229, pp. 112-133.

Anexo: Metodología utilizada para la identificación de estratos sociales

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 (Interior urbano) 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 (PEA), aunque también se tuvo en cuenta en el estudio a los jubilados considerados como exactivos formales.

La identificación de estratos se realizó mediante la aplicación de técnicas de análisis multivariado y se organizó en tres 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:

Educación

En la dimensión educación se considera el clima educativo del hogar, definido como el promedio de los años de estudio alcanzado por los integrantes del hogar mayores de 18 años de edad, dividido entre todos los miembros considerados.

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 surgen del siguiente listado de artefactos de confort: Calentador de agua para la ducha; Refrigerador; Televisor LCD o plasma; Televisión para abonados; Reproductor DVD; Lavarropas; Microondas; Aire acondicionado; Computadora que no sea del Plan Público (Ceibal); Conexión a Internet; Teléfono fijo; Auto; Moto.

Trabajo

Esta dimensión se construyó en base a tres subdimensiones: 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:

- Hogares problemáticos: Todos los miembros que forman parte de la PEA tienen alguna de las siguientes problemáticas: informalidad, subempleo o desocupación.
- Hogares plenos: Todos los miembros del hogar son ocupados sin los problemas antes mencionados.

- Hogares mixtos: Algunos miembros del hogar son empleados plenos pero otros cuentan con alguna de las problemáticas referidas.

Partiendo de esa tipología se realizó, además, algunas adaptaciones. En primer lugar, se considera que la 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 consideran 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 5. 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

Fuente: Elaboración propia.

El Cuadro 6 resume las dimensiones y sub-dimensiones de análisis seleccionadas.

Cuadro 6. Resumen de las dimensiones de análisis seleccionadas

	Subdimensiones		
Vivienda	Materiales de la vivienda	Tenencia de la vivienda	Condiciones de hacinamiento
Trabajo	Clima laboral del hogar	Promedio del ingreso laboral	Menores de edad trabajadores
Educación	Clima educativo del hogar		
Confort	Tenencia de bienes de confort		

Fuente: Elaboración propia.