

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

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

**Fernando Filgueira.** PhD en Sociología (Northwestern). Coordinador académico del Programa IPES, Universidad Católica del Uruguay. Investigador senior de CIESU. Docente de Metodología de Investigación en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay y en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

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

**Sergio Lijtenstein.** Licenciado en Sociología (Universidad de la República). Investigador principal del Programa IPES, Universidad Católica del Uruguay. Consultor de OIT, ANEP y BM. Docente de Estadística en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay.

**Pablo Alegre.** Licenciado en Ciencia Política (Universidad Católica del Uruguay). Asistente de investigación del Programa IPES, Universidad Católica del Uruguay. Asistente de Metodología de la Investigación en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay.

**Claudia Rafaniello.** Egresada de Sociología (Universidad Católica del Uruguay). Asistente de investigación del Programa IPES, Universidad Católica del Uruguay. Asistente de Metodología de la Investigación en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay.

## 1. Introducción

Uruguay posee el gasto social per cápita más alto de América Latina y también uno de los gastos más altos como porcentaje del PBI y como porción del gasto público total (CEPAL, 2002). En efecto, tanto los recursos por habitante como el esfuerzo económico y fiscal que el país realiza en materia social se encuentran sin lugar a dudas entre los mayores de la región. Asimismo, entre 1985 y el presente el gasto social primario en Uruguay ha presentado una tendencia claramente ascendente, rondando en la actualidad el 70% del gasto del Estado (CEPAL, 2002). A pesar de ello, pocos analistas y aun observadores atentos admitirían que el gasto social uruguayo se traduce en un satisfactorio sistema de políticas y protección social.

En primer lugar, es claro que una parte de esta inadecuación responde al hecho de que, aun siendo un gasto social alto según parámetros regionales, no lo es cuando se lo compara con los países desarrollados. En segundo lugar, Uruguay presenta características demográficas que lo acercan a dichos países centrales, con altas tasas de población en la tercera edad, aunque sin contar con los recursos de éstos. En tercer lugar, la responsabilidad del deterioro social de un país no se puede adscribir primordialmente a su Estado social, sino a su economía y mercado laboral.<sup>1</sup> Las

---

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

condiciones en estos últimos frentes han sido, especialmente en los últimos años, particularmente adversas al desarrollo social.

Ahora bien, más allá de estas advertencias, que nos aleccionan para no caer en los facilismos de achacar los males sociales a defectos de las políticas sociales, existe una cuota parte de responsabilidad que sí descansa en ellas. La más corrientemente esgrimida por operadores y analistas refiere a problemas de gestión e implementación. De este modo, una de las hipótesis y lugares comunes coloca en el banquillo de los acusados a la superposición y descoordinación de las políticas sociales, así como su falta de *integralidad* en las acciones<sup>2</sup>. (Zaffaroni, Alonso y Mieres, 1998; De Armas, 2004; Midaglia, 2000, 2005). Es cierto que esa problemática está presente, pero no creemos que, aun aceptando que se puede mejorar mucho en este campo, sea allí donde radica el problema central del Estado social uruguayo.

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

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

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

---

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

respuesta a esta transición desde sociedades rurales y de migrantes recientes a la sociedad industrial y urbanizada, con sus correlatos demográficos y familiares. Y reflejaba también una fuerte convicción: que las sociedades garantizaban o lograrían garantizar el acceso a la protección y el bienestar social mediante el mercado laboral y la familia, siendo el Estado social un complemento y correctivo —a veces muy potente, a veces residual— de esa estructura básica de bienestar (Esping-Andersen, 1999; Offe, 1984). El Estado, reconociendo los riesgos inherentes a una forma determinada de producción de bienestar de un tipo de familia (el modelo nuclear biparental *breadwinner*) y de un tipo de mercado (el modelo industrial fordista), generaba mecanismos de desmercantilización y desfamiliarización que permitían que, cuando estas esferas fallaban o no se hacían presentes en forma adecuada, el Estado sí lo hacía.

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

### 2.1. Una tesis y varias hipótesis

Se ha producido en Uruguay un creciente desacople entre la cantidad, la calidad y la distribución del riesgo social y la respuesta estatal plasmada en su arquitectura de protección y bienestar social. Así, el régimen de bienestar, compuesto por el Estado, el mercado y las familias, presenta en la actualidad marcadas fisuras y genera un conjunto de equilibrios subóptimos, tanto en materia de bienestar presente como futuro.<sup>3</sup>

Dos cambios fundamentales se producen en las esferas del mercado y de las familias. Por un lado, los mercados laborales empiezan a presentar signos claros de desempleo estructural y precarización de las relaciones laborales (PNUD, 2003; Kaztman et al., 2003). Por otro, los arreglos familiares se tornan notoriamente más inestables y aparecen nuevos arreglos, especialmente aquellos vinculados a la unión libre y a la monoparentalidad con jefatura femenina<sup>4</sup>. (C. Filgueira y Peri, 1992; C. Filgueira, 1998; Cabella, 1999; Paredes, 2003).

A estas dos grandes transformaciones centrales de familia y mercado se agregan otras vinculadas y en algunos casos derivadas de ellas. En circunstancias en que las familias incorporan a algunos miembros en el mercado de empleo como estrategia para mantener los niveles de bienestar, se desdibuja el modelo de familia con un generador de ingresos único o principal. Este desdibujamiento del modelo del aportante único se encuentra indisolublemente ligado a la masiva incorporación de la mujer al mercado laboral (Kilkey y Bradshaw, 1999). Asimismo, el proceso de desindustrialización afecta el empleo de calificaciones y competencias fijas, y eleva los umbrales de credenciales educativas y de acumulación de capital humano necesarios para una adecuada inserción en el mercado laboral. El peso de la *herencia social* empieza a manifestarse con mayor crudeza, reteniendo en el desempleo y la pobreza a las personas sin activos sociales suficientes, y eventualmente llevándolas a la exclusión.

Resulta claro que un modelo de *welfare* o una arquitectura de Estado social anclada en el empleo formal y sus categorías de ocupación, orientado al jefe de hogar masculino y apoyado en la hipótesis de estabilidad del modelo biparental nuclear, se encuentra radicalmente dissociado de esta nueva estructura de riesgos. Ello no quiere decir que deba desestimarse el legado positivo de aquel modelo (Huber y Stephens, 2004), que

---

<sup>3</sup> Sobre cómo los regímenes de bienestar de tipo corporativo o continental presentan las mayores dificultades para combatir los nuevos riesgos sociales, véanse Scharpf y Schmidt (2000) y Huber y Stephens (2004).

<sup>4</sup> Para una discusión sobre la idea de segunda transición demográfica y una evaluación de dicha tesis en diversos países de América Latina véase C. Filgueira y Peri, 2004.

hasta la fecha garantiza la protección básica de la tercera edad que hereda en su vejez las rentas de la vieja arquitectura de bienestar. Pero es así también, y en parte por este logro pasado, que el riesgo se traslada en forma importante a las edades más jóvenes, a los niños y a las mujeres, especialmente a las mujeres jóvenes con hijos y muy especialmente a las jefas de hogar. El Estado ha respondido a este cambio de la cantidad, calidad y distribución del riesgo social en forma lenta, fragmentaria y, por momentos, abiertamente equivocada.

En efecto, el Estado social actual refleja aún esta realidad pasada. Casi el 60% del gasto social se dirige al gasto en seguridad y bienestar social (seguridad social más asignaciones familiares), del cual un 83% va a transferencias de rentas a la tercera edad. (BPS, 2000). Pero este es un gasto social que en su mayoría llega a quien contó con una inserción formal, estable y de larga duración en el mercado laboral. Dicha realidad es crecientemente rara en el país y tiene un efecto devastador sobre las posibilidades de cohesión y equidad social, al ensanchar las brechas entre los de *adentro* y los de *afuera*. En un contexto de envejecimiento de la población, el gasto en salud también asume un fuerte sesgo hacia esta población, desarrollando un modelo de alta especialización y alta complejidad tecnológica para el tratamiento costoso de enfermedades cardiovasculares y degenerativas. Asimismo, para garantizar el acceso a una atención de calidad este sistema de salud se apoya en seguros anclados a la formalidad en el empleo. El sistema público de salud no fue pensado como eje del sistema entre 1970 y 2000, sino como residuo. La ausencia de trabajo formal desfonda a los sistemas de protección, los que se vinculan a las instituciones de atención médica colectiva a través del sistema de aportes. Pero la fuerte concentración de madres y niños vulnerables, que pasan por una etapa de muy bajos recursos, baja formalización en el empleo y altos riesgos sanitarios, no encuentra en la actual arquitectura de bienestar una respuesta adecuada y adecuadamente financiada.

En lo que hace a la educación, la realidad es una tanto diferente. Allí sí, la arquitectura de bienestar parece ir al encuentro, al menos entre 1995 y el 2000, de la estructura de riesgo: escuelas de tiempo completo en los sectores más vulnerables, cuasiuniversalización del sistema preescolar para niños de cuatro y cinco años e intento de retención y adecuación de una estructura de educación media, originalmente pensada para elites y hoy necesaria para combatir la *herencia social*, indican un esfuerzo que, con sus luces y sombras, reconoce en mayor medida que las otras áreas sectoriales una sociedad transformada.<sup>5</sup> Sin embargo, las resistencias de una educación media forjada para elites a aceptar y educar eficazmente a los jóvenes de sectores bajos y medios bajos se sigue haciendo sentir, generando tasas altas de repetición y de abandono del ciclo educativo antes de completarlo, además de serios problemas de eficacia y equidad educativa que se manifiestan en los niveles y diferenciales de aprendizaje de los adolescentes uruguayos, así como en los aún muy elevados niveles de abandono en el ciclo medio.<sup>6</sup>

Argumentaremos, pues, que el Estado social ha fracasado o, si se prefiere, está fracasando en tres funciones diferentes que tradicionalmente le habían cabido en tanto pieza fundamental del régimen de bienestar. En primer lugar, ha fracasado en moderar y

---

<sup>5</sup> Véase *Panorama de la educación en Uruguay*, 2005.

<sup>6</sup> Estos altos niveles de abandono lineal no deben confundirse con ausencia de avances. En buena medida debido a las reformas que se inician a mediados de los noventa, la educación media sufre una verdadera revolución matricular que se manifiesta muy claramente a partir de 1999 y 2000. Véase *Panorama de la educación en Uruguay*.

frenar el incremento de los niveles de inequidad vertical<sup>7</sup> y de su transmisión intergeneracional (estratificación socioeconómica). En segundo lugar, ha sido incapaz o lento en generar dispositivos de protección social en materia de equidad horizontal (diferenciación social por categorías de población y aparición de nuevos grupos o categorías de riesgo, esto es, generaciones, sexo, tipos de familia, etcétera). Y en tercer lugar, ha fracasado en frenar o deshacer la superposición de la inequidad vertical y horizontal. En otras palabras, las clasificaciones por sexo, por generación, por educación y por arreglos familiares presentan hoy día correlaciones fuertes con desigualdad y pobreza que el Estado y sus sistemas de protección no parecen capaces de desatar. Gráficamente esto puede verse de la siguiente manera:

< Insertar esquema >

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

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

## 2.2. *Revisitando y definiendo algunos conceptos*

Todas las sociedades distribuyen sus riesgos sociales en forma diferencial entre hombres y mujeres, ricos y pobres, educados y no educados, niños, adultos y viejos. Existe una economía política (de poder y recursos) del riesgo social. Los mercados, las familias y las propias comunidades producen y distribuyen riqueza, seguridad y oportunidades en forma diferencial según atributos adscriptos y adquiridos de la población (Esping-Andersen, 2002). Estas tres vías de producción y distribución de riqueza, seguridad y oportunidades responden a una lógica esencialmente descentralizada. Los individuos toman decisiones respecto a cómo utilizan, agregan y aprovechan sus activos de capital físico, humano y social. Al hacerlo producen parámetros generales de oferta, demanda y precios, de arreglos familiares y de distribución territorial de la población. Estos parámetros luego determinarán sus posibilidades futuras de aprovechar la estructura de oportunidades existente. Pero existe otra esfera de producción de riqueza, seguridad y oportunidades que se diferencia de las anteriores por su carácter esencialmente centralizado: el Estado.<sup>8</sup> Esta forma de autoridad remite a tres funciones fundamentales: la extracción de recursos de

---

<sup>7</sup> Esto no quiere decir de ninguna manera que el Estado social no modera en forma alguna la desigualdad. Aún lo hace y en forma importante; lo que se indica es que dicha capacidad se ha visto disminuida respecto al pasado.

<sup>8</sup> Para una excelente discusión sobre el carácter centralizado y descentralizado de las esferas de Estado y mercado y las implicaciones de dicha distinción para análisis desde la perspectiva de la economía política véase de Adam Przeworski: *States and Markets: a Primer in Political Economy*, Cambridge University Press, 2003.

la comunidad, la distribución y asignación de recursos a la comunidad y la regulación de las acciones aceptables y no aceptables, así como la generación de incentivos y desincentivos en las otras tres esferas descentralizadas de la acción: el mercado, las familias y la comunidad (Tilly, 2000). Dicho en forma más concreta, los estados influyen en las chances de las personas porque controlan el sistema impositivo, el gasto público y las leyes que regulan las interacciones entre personas y unidades colectivas (sean éstas de mercado, familia, o comunidades).

La articulación del Estado con las esferas de mercado, familia y comunidad constituye lo que se denomina comúnmente *régimen de bienestar* (Esping-Andersen, 1990, 1999). Esta afirmación implica una postura diferente de aquella que se detiene solo en los dispositivos sociales del Estado. Los regímenes de bienestar son mucho más que los instrumentos del Estado social; son la intersección de una estructura de producción de riesgo y una arquitectura estatal de protección de dichos riesgos, así como de regulación de las estructuras descentralizadas de producción de riesgo.<sup>9</sup> Vista así, la evaluación sobre los Estados sociales no se debe realizar —al menos no solamente— en términos normativos, de esfuerzos en materia de gasto o aun en términos comparados con otras naciones. Una de las claves para evaluar las políticas sociales y a los Estados sociales consiste en ver el grado en que estos responden en forma adecuada a las estructuras de producción de riesgo y a la distribución del riesgo social. Ahora bien, esta ruta conceptual nos lleva necesariamente a abordar el problema del riesgo social y a formalizar una definición.

Todas las personas atraviesan por situaciones de riesgo en lo que hace a su bienestar material y emocional, y lo hacen debido a las más diversas circunstancias y situaciones. Todos reconocemos dichas situaciones y hacemos mención a los infortunios que aquejan a amigos, conocidos y familiares. Todos hemos dicho alguna vez que Juan o María están pasando por un mal momento, o hemos comentado sobre la mala suerte reciente de algún conocido. Pero en la conversación cotidiana también reconocemos que en ciertos momentos, o por estar en cierta situación o en ciertas etapas de nuestras vidas, estamos más expuestos que en otros a cierta cantidad y calidad de riesgos sociales. ¿Quién no ha escuchado el consejo de un amigo que nos indica que debemos tener calma, que los primeros tiempos de la paternidad son difíciles, que buscar trabajo requiere paciencia y apoyos, que cuando nuestros padres envejecen debemos hacernos a la idea de nuevas responsabilidades, que debemos ahorrar para asegurar nuestro bienestar en la tercera edad o, mejor, no olvidar adquirir buenos seguros de salud? ¿Cuántas veces hemos señalado que tal o cual persona deberá enfrentar una situación compleja en materia de empleo por no haber finalizado la educación media? ¿Qué mujer no ha debido enfrentar la incomprensión y la ausencia de apoyos en un mundo laboral de hombres o los constreñimientos de un matrimonio conflictivo por ausencia de medios propios de subsistencia? ¿Qué migrante no sabe de la fragilidad de su inserción social y laboral?

La idea de riesgo social no remite a la presencia o ausencia de riesgo en forma más o menos aleatoria, sino a la idea de recurrencias empíricas en las que es posible identificar situaciones de vulnerabilidad social ligadas a categorías de población definidas por diversos criterios (ciclo vital, nivel educativo, clase social, sexo, etcétera). Las parejas

---

<sup>9</sup> La idea de regímenes de bienestar fue popularizada y definida cabalmente por Esping-Andersen (con fuerte apoyo en el trabajo clásico de Tittmus) en su texto *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. A nuestro juicio, la obra donde mayor rendimiento produce esta idea de riesgo y protección social se encuentra en su texto *Social Foundation of Post Industrial Economies* (1999). Buena parte de los argumentos esgrimidos en el volumen por él compilado *Why we need a new Welfare State* (2002) se apoyan en esta idea de estructura del riesgo y arquitectura del Estado de bienestar.

jóvenes enfrentan los riesgos de pobreza asociados al inicio del ciclo productivo y reproductivo en forma concomitante; la tercera edad lo hace por razones vinculadas al decaimiento físico y emocional, combinando la pérdida de vínculos con el mercado, con sus familias y comunidades; los niños enfrentan los riesgos de la alta dependencia familiar como base de su sustento y bienestar, en tanto los adolescentes deben resolver los desafíos propios de la emancipación con las recurrentes dificultades para cerrar procesos formativos e ingresar en etapas productivas. Estas estructuras de riesgo son, si se admite la redundancia, estructurales, o tal vez predeterminadas, y se repiten en la gran mayoría de las sociedades.

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

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

Los Estados, por ende, contribuyen con acciones de naturaleza diferencial a la estructura de producción de riesgos (Esping-Andersen, 2002), y al hacerlo afectan en forma

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

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

Cuando en los ochenta se habló del retorno a la familia extendida como estrategia de supervivencia frente a al deterioro de los salarios reales se estaba haciendo precisamente mención a dicha dinámica adaptativa en las familias. Cuando las comunidades de migrantes intraurbanos asentadas en la periferia generan formas de vigilancia vecinal para velar por la seguridad, dada la ausencia de presencia policial, o generan sistemas solidarios y cooperativos de transporte, dadas las bajas frecuencias de transporte público, estamos otra vez en presencia de modalidades adaptativas que internalizan riesgos que se han generado en otras esferas o en la propia comunidad y que el Estado no soluciona o enfrenta. Cuando las empresas deciden ofrecer cursos de capacitación para mejorar la alfabetización matemática de sus trabajadores, por la baja incorporación de saberes que ofrece la secundaria pública, el mercado está realizando dicha operación. O cuando aparece oferta barata de cuidado de niños en zonas carenciadas y sin servicios preescolares, nuevamente el mercado está realizando dicha operación. El problema es que, para que las familias, las comunidades y los mercados puedan internalizar y absorber estos riesgos, deben cumplirse ciertas precondiciones. En las familias debe haber recursos humanos adultos disponibles y estabilidad y cooperación en estos arreglos entre ellos; en la comunidad deben existir formas básicas de confianza y reciprocidad ancladas en un mínimo de eficiencia normativa que sustenten formas más complejas de cooperación. Y en los operadores de los mercados debe existir la percepción de lucro potencial asociado a dicha absorción de riesgos y de la potencial demanda la capacidad de pago por dichos servicios.

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

- a. Trampa intrageneracional: los individuos quedan congelados en situaciones de pobreza al carecer de canales de movilidad desde el mercado, el Estado o las propias familias.

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

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

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

Una tercera hipótesis refiere al problema de la equidad y la cohesión social. Tanto el mercado como las comunidades han incrementado notoriamente dinámicas que atentan contra la igualdad de riesgos, oportunidades y resultados. El estado ha sido capaz de moderar dicha desigualdad en forma cada vez más modesta, y lo ha hecho a costa de atentar contra otros mecanismos de cohesión social básicos. En efecto, el viejo modelo de Estado social corporativo y estamental del pasado se agotó con el final del modelo sustitutivo de importaciones, en tanto que la reforma de corte liberal impulsada por el segundo consenso de Washington en los 90, demostró su inadecuación para garantizar niveles de cobertura de riesgos sociales adecuados.

En la actualidad, Uruguay parece acercarse a un edificio de *welfare* que mezcla los principios liberales de focalización para los pobres y mercado para los ricos, con residuos persistentes del viejo modelo corporativo de protección estamental y en algunos casos de privilegios para ciertos sectores medios. Su producto social es focalización pobre e insuficiente para pobres, vulnerabilidad de corporativismos y dispositivos de solidaridad desfinanciados y modelos privados que monopolizan y capturan las rentas que surgen de asegurar los “buenos riesgos”, dejando a las corporaciones y al estado los “malos riesgos”, en una lógica de desceme perverso de los viejos y ya antes ineficientes sistemas de solidaridad vertical o de sobrecarga de los ya desfinanciados estados.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Véase la nota de Filgueira, Papadópulos y Tobar en este mismo número.

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

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

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

El primero presenta edades más jóvenes, alta probabilidad de ser pobre, bajos ingresos, niveles educativos de intermedios a bajos. Es el Uruguay joven e infantil, vulnerado y con lazos debilitados con Estado y mercado. Es un Uruguay fecundo de hogares grandes, donde en forma imperfecta y apresurada los y las jóvenes se emancipan de hogares empobrecidos o pobres para formar hogares también frágiles en sus capacidades de sustento y socialización de las nuevas generaciones. Los bienes a los que acceden son necesariamente los bienes públicos proporcionados por el Estado en forma universal o focalizada. Una proporción menor accede a algunos bienes y servicios de origen corporativo, con base en la inserción formal en el mercado de empleo. Rara vez pueden o logran acceder a bienes y servicios sociales ofertados en el mercado.

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

El segundo Uruguay presenta ingresos medio-bajos, muy bajo nivel educativo, edades cercanas a la vejez en promedio y el menor tamaño de los hogares. Su probabilidad de ser pobre es baja. Es este el Uruguay de pasado estatal y corporativo, que, como veremos más adelante, se atrinchera en el viejo Estado social, especialmente en su sistema jubilatorio, y en menor medida en las ocupaciones públicas. Es un Uruguay desmercantilizado y empobrecido, que sufre la caída de la calidad de los bienes públicos, de la oferta de empleo público y de las transferencias monetarias de un sistema de seguridad social en crisis desde larga data. Pero es un Uruguay de deterioro paulatino y que por momentos ha tenido capacidad para defender y aun recuperar la calidad de las prestaciones y servicios sociales. Es también el Uruguay que en la unidad familiar tradicional debería encontrar su espacio de agregación de riesgos, estableciendo, especialmente en la población activa y más joven de este grupo, dos estrategias adaptativas fuertes y problemáticas para la salud social del país en su conjunto: la huelga de vientres en las mujeres fecundas y la huelga emancipatoria en adolescentes, jóvenes y jóvenes-adultos. En definitiva, la unidad familiar y el vínculo de alguno de sus integrantes con el Estado garantizan seguridad, pero, dado el deterioro de los bienes y transferencias, ello no es suficiente. Otros miembros procuran ingresar al mercado laboral, pero lo hacen con dificultades. La mujer en edad fecunda tendrá pocos hijos, ya que debe enfrentar el deterioro de la vieja estructura de protección, servicios de mercado

inalcanzables dados sus ingresos, y la exigencia de constituirse en segunda o primera ganapán. Los jóvenes de estos hogares se refugiarán en la familia frente a un difícil mercado de empleo, contribuyendo a períodos de emancipación prolongados, donde el fin del ciclo de inversión educativa dista mucho del de independización y formación de nuevos hogares.

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

El tercer Uruguay es de ingresos medio-altos y altos. Con un tamaño de hogar que se ubica entre el Uruguay corporativo y el Uruguay vulnerado, es un país que complementa su protección social de base estatal y corporativa con un fuerte vínculo formal con el mercado de empleo y con demanda y adquisición de bienes y servicios sociales en el mercado. La pobreza en este Uruguay es casi inexistente, y posiblemente temporal, asociada también al hecho de que en este Uruguay una parte importante de la población, si bien posee protecciones en el mercado laboral, no recoge sus ingresos y servicios del sistema jubilatorio ni del Estado en general, por lo que presenta una estructura de ingresos apoyada en muchos perceptores de un mercado laboral que pasa y ha pasado por momentos difíciles. Es un Uruguay que, sin llegar al extremo de la huelga de vientres, posterga y presenta tasas de fecundidad notoriamente más bajas que las del Uruguay vulnerado, así como una emancipación de sus jóvenes y jóvenes adultos más tardía.

### **3. La evidencia empírica**

#### **3.1. *Un poco de contexto e historia***

Uruguay enfrenta su primera disyuntiva en la nueva era política que inaugura el triunfo del Frente Amplio en el 2004. Esta disyuntiva refiere al régimen de bienestar que pretende construir para los próximos 30 ó 40 años.<sup>11</sup> En rigor puede afirmarse que el viejo edificio del Estado social uruguayo se agotó hacia fines de los años sesenta. Diversas políticas de parches y ajustes lo mantuvieron vivo hasta los noventa, cuando los embates liberales transformaron un edificio con fracturas en un mutante irreconocible respecto a su pasado, pero formado con piezas de dicho pasado y elementos que, a la manera de capas geológicas, se fueron agregando entre 1985 e inicios del nuevo siglo.

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

La educación se estructuraba sobre premisas universales y ciudadanas, con una educación primaria de buena calidad y fuertemente integradora. La educación media carecía de esta robustez, especialmente en lo relativo a cobertura, y la población que a ella asistía —y especialmente la que egresaba del primer y segundo ciclos— provenía de las clases medias y, sobre todo, medio-altas y altas.

---

<sup>11</sup> Frente a algunos de los dilemas políticos que la reestructura del régimen de bienestar enfrenta puede verse el artículo de Luna y Alegre en este mismo número.

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

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

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

#### *3.2.1. Las grandes transformaciones en la producción de riesgo social*

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

Existían cuatro grandes supuestos sobre los que se estructuraba esta complementariedad entre estructura de riesgo y arquitectura del bienestar: una baja fecundidad en familias predominantemente nucleares, una relativa heterogeneidad en la composición social de los barrios, una economía que funcionaba cercana al pleno empleo formal en el nivel urbano y una laxitud fiscal que en los años cincuenta provenía de una buena situación económica y fiscal. Ello no quiere decir que estas condiciones garantizaran la incorporación de toda la población a niveles adecuados de protección social, pero sí

quiere decir que, de haberse mantenido el modelo, el destino del país era de una creciente incorporación e integración social sobre bases de equidad.<sup>12</sup> Una somera revisión de los datos del Uruguay social del pasado permite percibir lo hasta aquí afirmado, así como ilumina el contraste con el presente.

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

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

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

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

---

<sup>12</sup> Equidad esencialmente vertical o entre estratos, aunque claramente no equidad horizontal, especialmente entre géneros. El modelo sobre el que se apoyaba la incorporación social de aquel Uruguay era fuertemente patriarcal y estratificaba notoriamente las oportunidades vitales de hombres y mujeres.

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

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

Fuente: Hintermeister y actualización basada en la Encuesta de Hogares (INE).

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

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

Fuente: Kaztman et al., 2003.

Al considerar las categorías de ocupación el empleo estatal cae de casi el 28% al 15,6%, en tanto al considerar los sectores de actividad el empleo industrial cae desde aproximadamente el 32% al 16%. Por su parte, si sumamos la participación de dos sectores del empleo bajamente organizados y en muchos casos fuertemente informalizados, podemos observar cómo el comercio y los servicios crecen de aproximadamente un 50% a casi el 70%. Estas transformaciones en la estructura del empleo traen aparejados una mayor exposición de los trabajadores a los vaivenes del mercado y una pérdida de poder relativo ante los empleadores. En lo que nos interesa, esta transformación del empleo implica una nueva estructura de producción de riesgo social. Las posibilidades de perder o ver deterioradas fuentes de ingresos son, para la población económicamente activa, notoriamente más altas en el presente que en el pasado.

Asimismo, los niveles previos de formalización del trabajo y su fuerte ancla en el empleo estatal e industrial aparejaban no sólo una mayor seguridad en la fuente de ingresos, sino también una creciente incorporación de la población a diversas modalidades de protección social. Así, la cobertura en materia de seguridad social reflejaba dicha realidad; alcanzaba a casi la totalidad de la población empleada y

extendía los derechos a la tercera edad, a la mujer y a sus hijos en la forma de transferencia de renta y cobertura mutual de salud. De particular interés resulta el grado en el cual la población activa estaba protegida en este esquema por sistemas de transferencias de rentas desde el Estado. Dentro de estos sistemas, y en referencia a la población con hijos, el sistema más importante era el de asignaciones familiares. Poseía carácter universal para todos los hijos menores de edad de familias que tuvieran al menos un miembro adulto con empleo formal y cumplieran con los requisitos de asistencia escolar de los hijos y control de salud. Esta transferencia otorgaba a las familias con hijos un ingreso garantizado estatalmente, atado a la condición de formalidad de algunos de sus miembros adultos, situación que correspondía a la gran mayoría de las familias con hijos. Asimismo, el monto de la asignación por hijo distaba mucho de la irrisoria suma que se percibe actualmente. En efecto, en tanto hacia 1970 la asignación familiar representaba en promedio un 30% del valor de las jubilaciones y pensiones promedio, en 1999 esta relación había pasado a ser de un 6%.<sup>13</sup> Finalmente, las tasas de participación femenina confirman esta imagen de importante desmercantilización en las fuentes de ingreso de la población activa. En los años sesenta y setenta, el acceso a rentas y seguridades para una amplia parte de las mujeres no pasaba por su inserción en el mercado laboral. Poco más del 25% de las mujeres recibía su fuente de sustento del mercado. Casi las tres cuartas partes lo hacía a partir de su unión matrimonial (en general con hombres que contaban con empleo estable y protegido) y/o de pensiones de supervivencia garantizadas por el Estado. En la actualidad, más de la mitad de las mujeres en edad de trabajar reciben o buscan recibir al menos parte de su sustento del vínculo directo con el mercado de trabajo.

**Cuadro 3. Montevideo: tasas de actividad por sexo**

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

Fuente: Kaztman et al., 2003.

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

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

<sup>13</sup> Estimaciones basadas en Terra y Hopenhaym, 1986, y Forteza, 2004.

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

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

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

### **Gráfico 1. Tasa de desempleo por nivel de calificación**

< Insertar gráfico 1 >

Fuente. Kaztman et al., 2003.

Asimismo, cuando observamos lo ocurrido con las remuneraciones reales de los diferentes sectores podemos advertir que en la última década casi todas las categorías han visto disminuir sus ingresos reales por hora. Es interesante, sin embargo, anotar que existe un sector que no sufrió, hasta el momento de aguda recesión y crisis, un impacto notorio sobre sus remuneraciones reales. Es este el Uruguay desmercantilizado, el Uruguay de los trabajadores del Estado y de las jubilaciones.<sup>14</sup> En lo que hace a la población activa, puede constatarse que ello es cierto para todos los niveles educativos de la población. Ahora bien, esta capacidad de protección que el Estado demuestra para sus sectores incorporados posee su contracara en una menor proporción de personas que gozan de dicha protección.

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

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

---

<sup>14</sup> Según las cifras aportadas por diversos trabajos, desde 1995 hasta el 2000 el índice de salarios públicos tuvo un crecimiento mayor que el índice de salarios privados (11% frente a 2%). Esta brecha se mantuvo en los primeros años de crisis, aunque en menores niveles. Mientras el índice de salarios públicos cayó un 8%, los privados lo hicieron un 12% (Bucheli y Furtado, 2005).

uniones familiares también estables que permitían extender los beneficios de la inserción laboral y de la protección estatal a mujeres y niños.

Lo que la evidencia permite identificar entre 1970 y el 2000 es un incremento notorio en la inestabilidad de los arreglos familiares, con un también notorio crecimiento de las uniones libres, de la divorcialidad y de las parejas reconstituidas (Paredes, 2003).

Asimismo, en parte como resultado de estos procesos y en parte por dinámicas adicionales, la jefatura femenina del hogar creció en forma sostenida en los años para los que se cuenta con información. Pero tal vez la mirada menos trabajada para pensar el problema de la estructura de riesgo refiere al cruce entre nivel socioeconómico, participación en el mercado laboral, arreglos familiares y fecundidad de la mujer.

Carecemos de datos con el suficiente detalle en series históricas para describir en forma rigurosa la evolución de estas interrelaciones, pero poseemos viñetas de información cuya combinación no deja mayor lugar a dudas sobre el profundo cambio en la forma en que mercado y familia producían y producen riesgo y protección social en el Uruguay.

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

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

De hecho, en 1996 tan sólo un 30% de las mujeres con hijos de entre 15 y 19 años eran casadas: más de un 40% eran solteras, un 25% unidas pero no casadas, y un 2,5% eran divorciadas o separadas (Paredes, 2003). Poco menos de un 50% de las mujeres de entre 20 y 24 años con hijos eran casadas en 1996. Si consideramos el total de mujeres casadas este guarismo asciende al 65% del total de mujeres con hijos. Ello se explica porque a partir de los 30 años el porcentaje de mujeres casadas supera siempre el 70%.

No se requiere de un modelo de panel para afirmar que las nuevas generaciones presentan una pauta reproductiva que se aleja notoriamente del modelo de nupcialidad y reproducción de las mujeres mayores. La evolución de los hijos nacidos fuera del matrimonio (en el total pasan del 21 al 48%) y la distribución etaria de dicha evolución, sumadas a los datos de 1996, admiten pocas interpretaciones alternativas.

Una de esas interpretaciones indicaría que estas mujeres jóvenes solteras con hijos se unirán o casarán en el futuro, y que en buena medida lo que los datos muestran es un mero diferencial por ciclo vital. Pero ello resulta poco probable por el simple hecho de

que tanto el índice sintético de nupcialidad como los que combinan matrimonios y divorcios indican una sistemática disminución de los matrimonios. La alternativa que resta es que las madres solteras que predominan entre los 14 y 24 años se unen y lo hacen en forma más tardía que la iniciación de su fecundidad. Pero el crecimiento de las uniones libres entre los 30 y 39 años es bastante modesto como para pensar que tales dinámicas puedan, en el futuro, absorber a las madres solteras en formatos biparentales de cierta estabilidad.

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

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

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

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

< Insertar cuadro 4 >

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

La persistencia de una alta carga reproductiva combinada con una baja estabilidad y/o biparentalidad de los arreglos familiares implican sin lugar a dudas una carga de riesgo para las mujeres y los hijos. Es muy probable que, si no se hubiera producido esta modalidad adaptativa en los arreglos familiares, otros riesgos se habrían mantenido y eventualmente riesgos adicionales se hubieran hecho presentes. Es ingenuo pensar que en el contexto pasado, con predominio de hogares biparentales con uniones legales y estables, no existieran riesgos para la mujer y para los niños. La ideología y la práctica patriarcal que impregnaba este modelo de familia implicaba claros riesgos para la mujer, al cercenar su autonomía, poder y capacidad de optar por alternativas dada su inserción débil en el mercado laboral. En tanto, la persistencia de matrimonios profundamente disfuncionales que persistían a pesar de una alta conflictividad y

violencia —psicológica y muchas veces física— no solo afectaba a la mujer sino también, en forma por demás marcada, a los niños. Pero aun teniendo clara esta advertencia, lo que no puede discutirse es que un adulto, o dos adultos con menores garantías legales, son parte de una nueva estructura de producción de riesgo, y de un nuevo tipo de riesgo, para la mujer y para los niños. Toda forma de dominación produce riesgos y protecciones. Así lo hacía el modelo patriarcal de tipo *breadwinner*. Así también lo hace el modelo de mujer trabajadora en contratos matrimoniales con *salida legitimada*, en uniones libres o en jefatura monoparental.

Tan ingenuo como pensar que el modelo anterior solo protegía y el actual solo desampara es creer que el modelo pasado solamente oprimía y éste solamente libera. La pregunta pertinente, en lo que hace a nuestra tesis, remite a la cuestión de si el Estado ha sido capaz de responder a esta nueva forma del riesgo social, y de cuánto y cómo las otras esferas de producción de protecciones y riesgo (Estado, comunidad y mercado) agudizan o moderan los nuevos riesgos y alimentan o canibalizan las nuevas oportunidades. Esta pregunta se responde claramente en forma diferencial para distintos grupos de mujeres.

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

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

En las clases medias, y muy especialmente en las medias altas y altas, la mujer parece presentar una pauta *consistente*, si se acepta la expresión, en materia de rutas de autonomía. Por un lado, su fecundidad cae aun más y su inicio se posterga. Por otro,

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

La primera alternativa es poco plausible dada la evidencia presente en una serie de estudios precedentes (Cabella, 1999) y el simple hecho de que el casamiento formal y legal predomina en estos sectores, por lo cual de ellos debería provenir al menos una parte importante del crecimiento de la divorcialidad. La segunda y tercera alternativas son ambas plausibles y probablemente se combinan para explicar las altas tasas de mujeres en unión legal en estos sectores pese al incremento en los divorcios. Si estas son las dos hipótesis más plausibles, ello estaría señalando dos matices sumamente importantes a esta idea de una segunda transición demográfica que sugiere una moderación del riesgo en las mujeres y en los niños de estos sectores. Por un lado, una divorcialidad más tardía estaría indicando un compromiso o norma no escrita sobre la no deseabilidad de la separación en edades tempranas de los hijos, o la existencia de contextos económicos y sociales más favorables a prolongar la convivencia armónica y/o negociada del casal. Por otro, si lo que se produce es, en cambio, un incremento de las segundas nupcias, ello implica que, si bien las mujeres se divorcian, vuelven a encontrar compañeros dispuestos a compartir al menos parte de la carga productiva y reproductiva de un hogar con hijos. En ambos casos estaríamos en presencia de una variable omitida fundamental: la voluntad y capacidad de mujeres y de hombres de constituir y reconstituir uniones con expectativa de moderada a larga duración. En las mujeres pertenecientes a los hogares más pobres esta realidad no se constata. Como mencionamos más arriba, un 20% de estos hogares son monoparentales, y entre los biparentales poco más de un 32% se encuentra en unión libre. ¿Responde esta realidad a mujeres que han disminuido y postergado la fecundidad, orientado su emancipación a completar el ciclo educativo y luego al mercado laboral? La respuesta, con excepción de lo que refiere a la disminución de la fecundidad (modesta, al menos hasta la fecha considerada), es un rotundo *no*.

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

El Uruguay que emerge de las transformaciones antedichas y de la incapacidad del Estado de reestructurar su arquitectura de protección no arroja un país, sino tres. Existen tres formas de producir y reproducir riesgo y bienestar en el Uruguay actual. Ahora bien, la tendencia en los estudios sociales de fechas recientes ha sido hablar de dos países: uno integrado y el otro crecientemente excluido (PNUD, 2000, 2002; Kaztman y Filgueira, 2001; Unicef, 2005). En rigor, el llamado *país integrado* presenta una altísima heterogeneidad en materia de ingresos, inserción ocupacional y muy especialmente estructura etaria. La hipótesis que guía nuestro análisis es que el Uruguay actual presenta a un país claramente vulnerado, otro vulnerable pero aún integrado,

apoyado en el viejo edificio de *welfare* que hemos denominado *el Uruguay corporativo*. Y un tercero que, si bien mantiene parte de los apoyos del viejo edificio de *welfare*, se encuentra crecientemente sustentado e insertado en el mercado, tanto en lo que hace a sus fuentes de ingresos como en lo que refiere al acceso de bienes y servicios sociales. Este Uruguay *privado* también presenta claves demográficas propias, con edades muy por debajo del que hemos denominado *corporativo*.

Para poner a prueba esta hipótesis de tres países o realidades sociales, lo primero que desarrollamos fue un análisis de *cluster* tradicional. Las variables consideradas para generar dichos agrupamientos responden a las pautas sociodemográficas y económicas que diversidad de estudios han destacado como predictores potentes del posicionamiento de los individuos en el sistema social uruguayo. Pero luego de posibilitar un modelo de tan solo dos *clusters*, forzamos el modelo a generar tres agrupamientos. La clave que nos permite identificar si tal agrupamiento es razonable depende del grado en el cual estos agrupamientos produzcan no solo diferencias sustantivas en las variables que conforman el modelo de *clusters* (lo cual sería obviamente esperable), sino en otro conjunto de variables relevantes para entender cómo producen y reproducen sus riesgos y bienestar estos tres mundos del Uruguay social.

Las variables que integran el modelo de *cluster* son la edad de los individuos en grandes tramos, la situación de pobreza de los individuos, la condición de actividad del jefe de hogar, el nivel de ingresos de los hogares a partir de una clasificación por deciles y el clima educativo del jefe hogar. Este modelo de *cluster* arroja efectivamente a un país que se divide en tercios (esto es, el tamaño de los *clusters* es relativamente similar) y con perfiles netamente diferenciados en las variables consideradas (esto es, medias y desvíos estándar que garantizan nula o muy baja superposición) y en otras variables no incorporadas al modelo pero que en nuestra hipótesis deberían también estar claramente diferenciadas.<sup>15</sup> Como puede observarse en los siguientes cuadros, las medias se diferencian claramente a partir de la pertenencia a *clusters*. En otras palabras, los agrupamientos a los que se arriba son discriminantes en todas las variables que los conforman (la iteración alcanza un resultado válido discriminatorio) y en muchas otras que no formaron parte del *cluster* original<sup>16</sup> pero que son predictivas para un conjunto de atributos y comportamientos socioeconómicos y demográficos.

**Cuadro 5. Número de casos agrupados en cada cluster de análisis**

	Número de casos	Porcentajes
Uruguay corporativo	788 542	32,4
Uruguay vulnerado	973 033	39,9
Uruguay privado	675 502	27,7
Total	2 437 077	100,0

Al detenernos en el perfil primario de estos cuasitercios de país, podemos observar las notorias diferencias que los caracterizan en materia de ingresos, edad, tamaño medio de los hogares, probabilidad de encontrarse en situación de pobreza y clima educativo del

<sup>15</sup> Es claramente de tercios en la base sin ponderar, pero una vez ponderada crece, como sería esperable, el Uruguay vulnerado y decrecen el Uruguay corporativo y el Uruguay privado.

<sup>16</sup> Véase en el Apéndice los *tests* de Anova y la especificación de Dunnett para comparación entre categorías.

hogar. Un punto destacable es que el modelo de *cluster* permite efectivamente captar una lógica tipológica y no de índice o continuo. Si la realidad del país permitiera identificar una fuerte asociación entre ingresos, pobreza, clima educativo, tamaño medio de los hogares y edades promedio, la recomendación sería construir un índice agregado. Sin embargo, es claro que estamos en presencia de un modelo configuracional<sup>17</sup> y no meramente aditivo de tipificación o clasificación. Tres países surgen de estos datos iniciales.

**Cuadro 6. Perfil socioeconómico básico**

	Edad promedio	Probabilidad de no ser pobre	Ingreso per cápita en pesos constantes (deflactado)	Clima educativo del hogar*
Uruguay corporativo	52,9	83,1	4 610,2	5,1
Uruguay vulnerado	22,6	48,3	2 479,3	7,8
Uruguay privado	36,3	96,4	9 202,7	13,4
Total	36,2	73,9	5 213,3	8,7

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

Fuente: Elaboración propia basada en la Encuesta Continua de Hogares, 2001.

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

Las fuentes de bienestar y de riesgo de estos tres países sociales son también notoriamente diferentes. Los primeros datos que marcan los perfiles diferenciales surgen de la relación de los miembros de los hogares con el mercado laboral y otras fuentes de ingreso. Alrededor de un 65% de los miembros del Uruguay privado son perceptores de algún tipo de ingresos; lo son un 70% de los del Uruguay corporativo y solo un 44% de los que integran el Uruguay vulnerado. Otro rasgo que discrimina claramente a estos tres países es lo que hemos denominado *desmercantilización* de las fuentes de ingreso.<sup>18</sup> Se destaca en este sentido el Uruguay corporativo, en el que el 62% de los perceptores reciben sus ingresos del Estado, sea por la vía de jubilaciones,

<sup>17</sup> Los modelos configuracionales refieren a la constelación de condiciones y variables que dan lugar a un efecto específico producto de la lógica combinatoria de dichos factores. Véase Ragin (2000).

<sup>18</sup> La tasa de desmercantilización surge de un numerador que incluye a todo perceptor que recibe ingresos del empleo público, de jubilaciones y de pensiones, divididos por un denominador que incluye a todos los perceptores de ingresos del hogar.

sea por la vía del empleo público. Esta tasa de desmercantilización es también alta en el Uruguay privado, aunque tal guarismo responde más a la proporción de empleos públicos que al componente jubilatorio. Finalmente, en el Uruguay vulnerado solo un 26% de los perceptores recibe sus ingresos del Estado en forma directa.

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

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

Fuente: Elaboración propia basada en la Encuesta Continua de Hogares, 2001.

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

Si es esta la configuración de vínculos con el mercado de empleo, es también claramente diferenciada la forma en que estos tres países, estos tres mundos sociales, acceden a bienes y servicios sociales. En lo que refiere a salud y educación, existe un país del pasado que adquiere la mayor parte de sus bienes y servicios a partir de la pertenencia a sistemas de solidaridad vertical amparados por el Estado o a sistemas de solidaridad horizontal como la educación pública. En cambio, existe otro país, el país crecientemente privado y privatizado, cuya base para el acceso a los servicios sociales se encuentra en buena medida en su capacidad de compra de dichos bienes y servicios en el mercado. Los indicadores de salud son elocuentes en este sentido. El 84% de los

miembros de todas las edades del Uruguay privado poseen derechos mutuales, a través de DISSE o mediante la compra directa de derechos mutuales. Pero además de ello, casi un 63% poseen servicio de emergencia médica móvil. En cambio, solo un 17% de los miembros del país vulnerado acceden a este servicio, y la mayoría de ellos (casi un 70%) posee exclusivamente el de salud pública. El acceso al sistema mutual desciende a poco menos de la mitad en el Uruguay corporativo y, como vimos, es menor del 20% en el Uruguay privado.

**Cuadro 8. Indicadores de acceso a prestaciones de salud**

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

Fuente: Elaboración propia basada en la Encuesta Continua de Hogares, 2001.

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

**Cuadro 9. Indicadores de acceso a la educación**

<b>Tasas de asistencia 4 a 11 años</b>	<b>No asistencia a establecimiento de enseñanza</b>	<b>Asiste a institución privada</b>
Uruguay corporativo	0,06	0,02
Uruguay vulnerado	0,06	0,01
Uruguay privado	0,02	0,45
Total	0,05	0,12

Tasas de asistencia de 11 a 17 años	No asistencia a establecimiento de enseñanza	Asiste a institución privada
Uruguay corporativo	0,26	0,05
Uruguay vulnerable	0,16	0,04
Uruguay privado	0,02	0,36
Total	0,13	0,13

Fuente: Elaboración propia basada en la Encuesta Continua de Hogares, 2001.

Los diferentes mundos sociales del Uruguay se manifiestan no solo en sus protecciones de ingreso y trabajo y en cómo se accede a bienes y servicios. También se diferencian en sus comportamientos reproductivos y en los comportamientos que en materia de emancipación y autonomización de sus hogares de origen presentan sus jóvenes. En otras palabras, estos países aportan en forma diferencial a la reproducción biológica y a la renovación generacional del país. En este sentido resulta claro que es el Uruguay vulnerable el que carga con la reproducción biológica del país. Las mujeres de este agrupamiento en edad fértil postergan poco el inicio de la reproducción y tienden a tener un número de hijos muy superior a los otros mundos sociales del Uruguay. En cambio, el Uruguay privado se reproduce pero lo hace con una marcada brecha temporal respecto al Uruguay vulnerable y con un promedio de hijos mucho menor. Como puede observarse en el siguiente gráfico, en tanto en el Uruguay privado casi el 70% de las mujeres en el tramo de 19 a 24 años se encuentran en hogares sin niños de entre 0 y 14 años, esta proporción se sitúa en el entorno del 10% en el Uruguay vulnerable.

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

< Insertar gráfico 2 (Grupos de clusters / Tramos de edad) >

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

Estas pautas reproductivas y de carga biológica de los hogares espejan en forma cabal las pautas emancipatorias en los tres mundos sociales del Uruguay. En tanto los jóvenes y jóvenes adultos del Uruguay vulnerable inician su emancipación del hogar de origen en forma temprana, los del Uruguay privado lo hacen en forma más dilatada. Por su parte, si la *huelga de vientres* era el apelativo que mejor caracterizaba al menos a una

parte importante del Uruguay corporativo, huelga emancipatoria es el otro calificativo que le sienta adecuadamente. En tanto el Uruguay vulnerado ha emancipado a un 80% de sus jóvenes de 29 años y ya había emancipado a casi el 40% a los 22 años, y el Uruguay privado lo ha hecho en un poco más del 70% a los 29 años y poco más de 20% a los 22 años, el Uruguay corporativo ha estabilizado su emancipación entre los 26 años y los 29 años en el entorno del 40%, en tanto a los 22 años presenta menos del 15% de sus jóvenes emancipados.

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

< Insertar gráfico 3 (Mean EMANCI / Cluster number of CA) >

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

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

Finalmente, el Uruguay vulnerado presenta las mayores dificultades interpretativas desde principios simples, y por momentos simplistas de adaptación racional. ¿Por qué estos hogares presentan la más temprana fecundidad, la mayor fecundidad y la más temprana emancipación? La parte más fácil de la respuesta refiere a la emancipación. Estos son hogares con bajos recursos en general, y ello hace que no puedan cargar indefinidamente con los hijos, máxime cuando estos hijos tienen, en muchos casos, hijos en forma temprana. Esta realidad ayuda a explicar parte de la paradoja de los hogares extendidos. Estos predominan efectivamente en los hogares del Uruguay vulnerado, pero al mismo tiempo estos hogares presentan a los jóvenes que se emancipan más temprano. ¿Cómo pueden predominar los hogares de tres generaciones en hogares de temprana emancipación? La respuesta se deriva con facilidad de comparar la curva de la fecundidad de los primeros gráficos con la curva de la emancipación de este último gráfico. Los jóvenes del Uruguay vulnerado en una proporción importante tienen hijos antes de emanciparse. Posiblemente la fecundidad es un disparador de la emancipación. Como la fecundidad es temprana, también lo es la emancipación. Ahora bien, resta entonces responder al porqué de la temprana y alta fecundidad de este Uruguay.

La primera respuesta, descalificadora de quienes deben lidiar con esta alta carga biológica, es la de irracionalidad y falta de planificación. Las razones profundas detrás

de esta realidad, que posee atisbos de verdad, se encuentran en buena medida en la ausencia de horizontes de movilidad y de acceso a otros estatus adultos que no sean los de la maternidad. Es verdad que este argumento se da de bruces con los hallazgos de diversos estudios que muestran que mujeres de diferentes ámbitos sociales declaran un deseo de edad de maternidad y de número de hijos similar,<sup>19</sup> así como una ideología con preferencias claras por modelos *institucionales* y aun *tradicionales* en buena parte de los sectores sociales (Peri, 2003).

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

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

## 5. Conclusiones

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

---

<sup>19</sup> Es importante destacar que conceptualmente tal vez no es este el mejor indicador de planificación y voluntad planificadora. Es más adecuado intentar capturar la intensidad negativa del deseo, esto es, el grado en el cual las mujeres declaran y asumen comportamientos consistentes con no querer tener hijos antes de cierta edad y en limitar su número.

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

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

No nos expandiremos sobre el área salud, que se trata detalladamente en este mismo volumen (véase el artículo de Pereira, Monteiro y Gelber en este número). Pero vale la pena resaltar la relativa negligencia con que se ha abordado el problema de la salud reproductiva de las mujeres, el control de la fecundidad temprana y la atención primaria al binomio madre-hijo para identificar otra asincronía entre estructura de riesgo y arquitectura de protección. Sintéticamente, puede afirmarse que la salud de la tercera edad se encuentra colectivizada, sea a partir de solidaridad vertical o a través de mecanismos de solidaridad general, pero no así la salud de madres y niños. Es cierto que existe tanto el sistema de cuidado materno-infantil de Asignaciones Familiares, de buena calidad, como los sistemas de salud pública generales (sobredemandados y subfinanciados), pero se carece de una política integral de base pública de calidad y sin problemas de accesibilidad para niños y madres. ¿No sería razonable pensar en un sistema de salud que ofrezca un seguro no contributivo para nuevas madres y sus hijos, de tal manera de iniciar una reforma gradualista pero sustantiva de las prestaciones en salud? No se trata en este volumen el problema de la política de medicamentos, pero resulta claro que en la actualidad el sistema de subsidios de medicamentos no satisface criterios de equidad vertical ni horizontal. ¿Cómo podría definirse una canasta básica de medicamentos de sesgo claramente generacional y de salud reproductiva? ¿Son limitaciones ideológicas o trabas corporativas las que han inhibido que el país asuma una política de oferta gratuita de dispositivos intrauterinos a toda primigesta que así lo solicite o lo acepte una vez ofrecido? Finalmente, resulta claro que un modelo como DISSE tiende a tornarse ineficaz en un contexto de creciente inestabilidad y precariedad

laboral. El proceso de desfonde del sistema mutual en los últimos años, junto con el incremento notorio de los usuarios del sistema de salud pública, atestiguan este creciente desacople entre la arquitectura de protección de la salud y los riesgos sociales, en este caso de elegibilidad por la vía del empleo, de la población.

Finalmente, y tal como hemos señalado, educación y otras iniciativas educativas que caen fuera del sector propiamente dicho sí parecen reconocer la nueva estructura de riesgos (concentración de pobreza en la infancia, ingreso de la mujer al mercado laboral, cambio y fragilidad de los arreglos familiares). Los centros de atención integral a la infancia, las escuelas de tiempo completo y el esfuerzo de universalización de la educación inicial son acciones que van en la dirección correcta, aun cuando puedan debatirse los contenidos específicos en cada una de estas iniciativas y la calidad de su implementación. Por su parte, la educación media también parece reconocer, en su nuevo ciclo básico, el riesgo del abandono escolar y sus impactos ampliados sobre las oportunidades y rutas emancipatorias de los jóvenes del Uruguay vulnerado y del Uruguay corporativo.<sup>20</sup> La extensión horaria, el esfuerzo edilicio y la disminución del uso de la repetición como instrumento de filtro al inicio del ciclo básico parecen haber contribuido a mejorar la matrícula y la retención. De hecho, entre el 2000 y el 2004-2005 puede afirmarse que se asiste a una verdadera revolución matricular en el ciclo básico, la cual se empieza a trasladar al bachillerato (*Panorama de la educación en Uruguay*, 2005). Resta ahora enfrentar el desafío de ajustar estructuras curriculares y culturas organizacionales plasmadas para educar a sectores medios y de elite, de tal manera que no se tornen expulsores de sectores de bajos recursos. Como norte general del sistema educativo, por los cometidos de calidad, equidad y eficiencia interna, la transformación debería apuntar a un nuevo pacto entre familia y escuela, y a un nuevo horizonte de las funciones de la escuela. Un nuevo modelo escolar de tiempo completo con dos ciclos (entre 4 y 7 años —preescolar a segundo— y entre 8 y 14 años, incorporando séptimo, octavo y noveno, como lo hicieron las escuelas rurales, o ciclo básico), debería al menos formar parte de una agenda a discutir.

Tal vez la reforma que mejor ilustra esta inadecuación del viejo edificio de *welfare* con la nueva estructura de riesgo es la del PANES y su antecesor y actual compañero ministerial, el Programa de Infancia y Familia. En este programa emergencial se plasman los elementos esenciales del vacío actual que deja el sistema de bienestar uruguayo, especialmente para el Uruguay vulnerado. El PANES e Infamilia son un intento —y, en tanto tal, una fotografía cabal— de las actuales fisuras del régimen de bienestar uruguayo. El problema es que el PANES está pensado como un remedio emergencial e Infamilia como modelo a término de alta focalización, para lo que es un problema estructural y general de la sociedad uruguaya. Por otra parte, el viejo sistema de bienestar cumple aún una serie de funciones y posee una cierta legitimidad que no deben ser desestimadas.

El PANES se parece al arquitecto que frente a un problema estructural en la casa decide hacer un módulo aparte en lo que queda de terreno, suponiendo que con el tiempo los integrantes del hogar aprenderán a vivir en la vieja e inadecuada casa. Reformar los cimientos es, claro está, más costoso, política, fiscal e institucionalmente. Las inversiones y los costos serán concentrados en el tiempo y en sectores que perderán privilegios y protecciones caducas pero percibidas como importantes, y dilatados y

---

<sup>20</sup> Si bien se usa el verbo en presente (*parece*), la realidad actual sugiere que cabría usarlo en pasado. Al menos en lo referente a la educación media, las medidas anunciadas, más que orientadas a profundizar los aciertos del pasado y corregir sus errores; parecen estar orientadas a un deseo de retornar a un modelo de educación media concebido para las características de una proporción restringida de la población en edad liceal.

difusos en los beneficios que arrojará a futuro. Pero los retornos de mediano y largo plazo de acometer con coraje político la reforma de nuestro viejo y otrora robusto edificio de bienestar serán sin duda superiores a los costos de corto plazo. Es más: de no hacerlo, los costos de mediano y largo plazo implicarían renunciar definitivamente a la ya vapuleada vocación integradora del imaginario social uruguayo.

## Anexo

< Insertar cuadro Anexo >

## Bibliografía

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

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

## **Resumen**

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

## **Abstract**

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

need to profoundly re-shape the blueprint of the Uruguayan Social State, and move to a basic universalistic provider of rent and educational and health services.

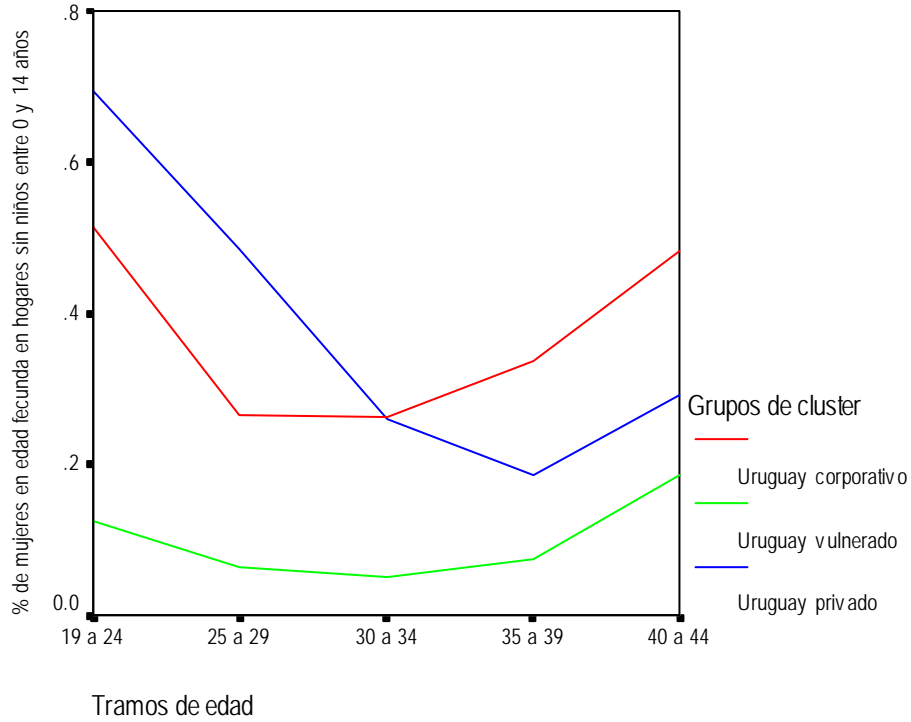


**TIPO1 \* Quintiles de ingresos per cápita deflactado Crosstabulation**

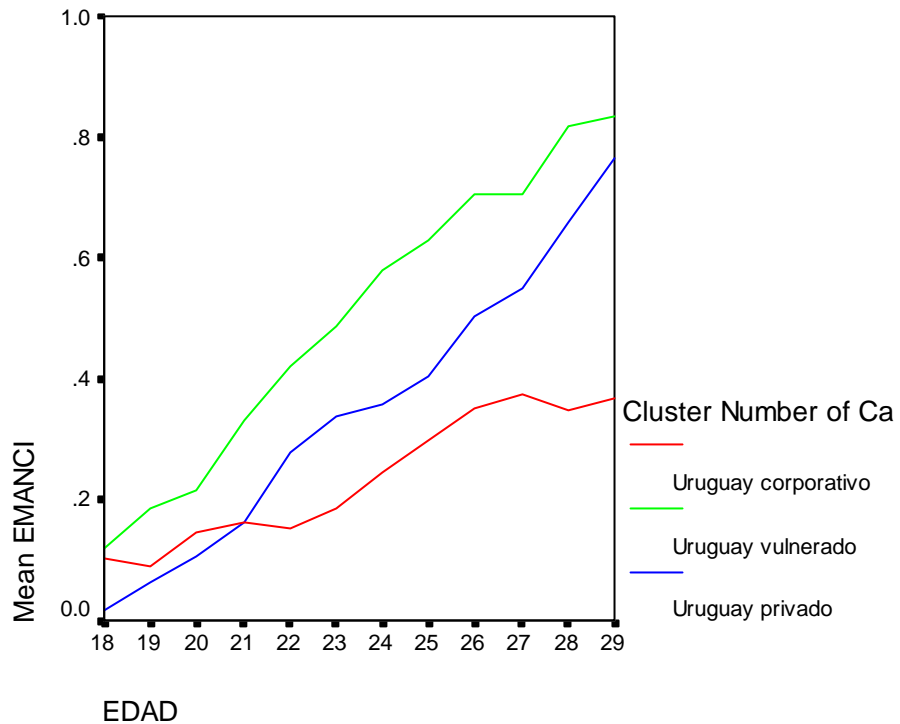
% within Quintiles de ingresos per cápita deflactado

		Quintiles de ingresos per cápita deflactado					Total
		Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	
TIPO1	Hogares monoparentales c/menores (0-14)	20.7%	17.1%	17.2%	15.3%	8.1%	17.8%
	Hogares no monoparentales c/menores (0-14)	79.3%	82.9%	82.8%	84.7%	91.9%	82.2%
Total		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

**Gráfico 2**



**Gráfico 3**



# Anexo

## Multiple Comparisons

Dunnett T3

Dependent Variable	(I) Cluster Number of Case	(J) Cluster Number of Case	Mean Difference (I-J)	Std. Error	Sig.	95% Confidence Interval	
						Lower Bound	Upper Bound
EDAD	Uruguay corporativo	Uruguay vulnerado	30.27*	.20	.017	29.81	30.74
		Uruguay privado	16.59*	.21	.021	16.05	17.14
	Uruguay vulnerado	Uruguay corporativo	-30.27*	.20	.017	-30.74	-29.81
		Uruguay privado	-13.68*	.20	.016	-14.15	-13.21
PARENTESCO	Uruguay corporativo	Uruguay vulnerado	-.66*	2.10E-02	.022	-.71	-.60
		Uruguay privado	-.11*	2.21E-02	.021	-.17	-.59E-02
	Uruguay vulnerado	Uruguay corporativo	.66*	2.10E-02	.022	.60	.71
		Uruguay privado	.54*	2.10E-02	.023	.49	.59
Ingreso per cápita en \$ constantes (deflactado)	Uruguay corporativo	Uruguay vulnerado	2130.9286*	49.1023	.000	2061.0948	2200.7624
		Uruguay privado	-4592.4724*	51.6473	.000	-4746.0970	-4438.8478
	Uruguay vulnerado	Uruguay corporativo	-2130.9286*	49.1023	.000	-2200.7624	-2061.0948
		Uruguay privado	-6723.4010*	49.2039	.000	-6866.1370	-6580.6650
Cantidad de Personas (sin Serv.Doméstico)	Uruguay corporativo	Uruguay vulnerado	-2.10*	1.79E-02	.028	-2.14	-2.05
		Uruguay privado	-.39*	1.89E-02	.020	-.43	-.36
	Uruguay vulnerado	Uruguay corporativo	2.10*	1.79E-02	.028	2.05	2.14
		Uruguay privado	1.70*	1.80E-02	.025	1.66	1.75
HUEVIE	Uruguay corporativo	Uruguay vulnerado	.4157*	5.588E-03	.000	.4010	.4304
		Uruguay privado	.1450*	6.012E-03	.000	.1278	.1621
	Uruguay vulnerado	Uruguay corporativo	-.4157*	5.588E-03	.000	-.4304	-.4010
		Uruguay privado	-.2707*	4.714E-03	.000	-.2824	-.2590
Tasa de perceptores	Uruguay corporativo	Uruguay vulnerado	.3159*	2.368E-03	.019	.3104	.3214
		Uruguay privado	.1009*	2.490E-03	.021	9.447E-02	.1073
	Uruguay vulnerado	Uruguay corporativo	-.3159*	2.368E-03	.019	-.3214	-.3104
		Uruguay privado	-.2151*	2.373E-03	.017	-.2207	-.2094
Tasa de desempleo familiar (desocupados sobre activos)	Uruguay corporativo	Uruguay vulnerado	-2.8314E-02*	2.796E-03	.004	-3.5494E-02	-2.1134E-02
		Uruguay privado	5.199E-02*	2.960E-03	.000	4.496E-02	5.902E-02
	Uruguay vulnerado	Uruguay corporativo	2.831E-02*	2.796E-03	.004	2.113E-02	3.549E-02
		Uruguay privado	8.030E-02*	2.626E-03	.025	7.438E-02	8.622E-02
promedio personas con disse, con derecho jubilatorio y derecho o derecho aginaldo dividido activos	Uruguay corporativo	Uruguay vulnerado	.1374*	3.088E-03	.000	.1293	.1455
		Uruguay privado	-8.6771E-02*	3.277E-03	.002	-9.5729E-02	-7.7813E-02
	Uruguay vulnerado	Uruguay corporativo	-.1374*	3.088E-03	.000	-.1455	-.1293
		Uruguay privado	-.2242*	2.912E-03	.011	-.2306	-.2177
EMANCI	Uruguay corporativo	Uruguay vulnerado	-.2452*	1.216E-02	.000	-.2727	-.2177
		Uruguay privado	-.1283*	1.271E-02	.000	-.1567	-.9.9867E-02
	Uruguay vulnerado	Uruguay corporativo	.2452*	1.216E-02	.000	.2177	.2727
		Uruguay privado	.1169*	1.082E-02	.001	9.024E-02	.1435
Tipo de hogar	Uruguay corporativo	Uruguay vulnerado	-9.4203E-02*	5.848E-03	.016	-.1088	-7.9590E-02
		Uruguay privado	5.332E-02*	6.151E-03	.019	3.770E-02	6.893E-02
	Uruguay vulnerado	Uruguay corporativo	9.420E-02*	5.848E-03	.016	7.959E-02	.1088
		Uruguay privado	.1475*	5.860E-03	.023	.1344	.1606
TIPO1	Uruguay corporativo	Uruguay vulnerado	-5.3315E-02*	6.151E-03	.019	-6.8928E-02	-3.7703E-02
		Uruguay privado	-.1475*	5.860E-03	.023	-.1606	-.1344
	Uruguay vulnerado	Uruguay corporativo	.6595*	5.919E-03	.022	.6454	.6735
		Uruguay privado	.2114*	6.225E-03	.021	.1959	.2269
TIPO1	Uruguay corporativo	Uruguay vulnerado	-.6595*	5.919E-03	.022	-.6735	-.6454
		Uruguay privado	-.4481*	5.931E-03	.022	-.4622	-.4339
	Uruguay vulnerado	Uruguay corporativo	-.2114*	6.225E-03	.021	-.2269	-.1959
		Uruguay privado	.4481*	5.931E-03	.022	.4339	.4622

\*. The mean difference is significant at the .05 level.