



RE1-05-008

**Serie de Estudios
Económicos y Sociales**

POBREZA, RED DE PROTECCIÓN SOCIAL Y SITUACIÓN DE LA INFANCIA EN URUGUAY

**Verónica Amarante
Rodrigo Arim
Mónica Rubio
Andrea Vigorito**

**ARGENTINA
BOLIVIA
BRASIL
CHILE
PARAGUAY
URUGUAY**

Febrero 2005

REGIÓN 1

Banco Interamericano de Desarrollo

Este documento no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. El propósito de la Serie de Estudios Económicos y Sociales es servir como base para la discusión de aspectos importantes relacionados al desarrollo de los países miembros del Departamento Regional de Operaciones I. Las opiniones y conclusiones contenidas en este documento son responsabilidad de los autores y no coinciden necesariamente con las políticas y opiniones del BID, su Directorio, sus países miembros, ni las instituciones con las cuales los autores están afiliados.

POBREZA, RED DE PROTECCIÓN SOCIAL Y SITUACIÓN DE LA INFANCIA EN URUGUAY

Verónica Amarante
Instituto de Economía-UDELAR

Rodrigo Arim
Instituto de Economía-UDELAR

Mónica Rubio
Inter-American Development Bank

Andrea Vigorito
Instituto de Economía-UDELAR

Los autores agradecen a Magdalena Furtado Gioia de Melo por su colaboración en el procesamiento de información y a Carlos Lago y Yony Orbegoso por su asistencia.

Índice

Índice de cuadros	1
Índice de gráficos.....	2
Índice del Anexo 1.....	2
Índice del Anexo 2.....	2
Índice del Anexo estadístico.....	2
Prefacio.....	1
Resumen Ejecutivo	2
A. Situación actual de la pobreza	9
A.1 Perfil de pobreza y desigualdad 1991-2003	11
A.2 Características de la población bajo la línea de pobreza	17
A.3 Pobreza, mercado de trabajo y capacidad de sustentación de los hogares durante la crisis.....	24
<i>A.3.1 Pobreza, desigualdad y mercado de trabajo.....</i>	<i>25</i>
<i>A.3.2 Capacidad de sustentación de los hogares uruguayos: una aproximación a la pobreza de largo plazo en ausencia de datos de panel</i>	<i>28</i>
A.4 Un análisis espacial de la pobreza	34
B. La red de protección social uruguaya	41
B.1 El gasto en protección social y las transferencias públicas	41
<i>B.1.1 El gasto en protección social</i>	<i>41</i>
<i>B.1.2 Las transferencias públicas en dinero y el ingreso de los hogares</i>	<i>47</i>
B.2 La red de protección social uruguaya	51
<i>B.2.1 Definición de la red de protección social uruguaya</i>	<i>51</i>
<i>B.2.2 Análisis de la red de protección social</i>	<i>53</i>
<i>B.2.3 Vulnerabilidad de los hogares ante la crisis. Un análisis de los cambios en cobertura en salud, mercado de trabajo y educación</i>	<i>59</i>
C. Algunos tópicos vinculados a la infancia y las políticas sociales.....	65
C.1 Acceso y disponibilidad de servicios de salud y educación de los niños en Montevideo.....	65
C.2 La expansión de la enseñanza preescolar y el nivel de rezago de los niños	67
D. Comentarios finales	72
Bibliografía.....	75
Anexo 1. Programas Sociales en Uruguay	77
Anexo 2. Revisión de las evaluaciones existentes sobre programas sociales en Uruguay.....	92
Anexo Estadístico	98
Apéndice Econométrico	105

Índice de cuadros

Cuadro A.1	Evolución de la incidencia de la indigencia por región. % personas. 1991-2003
Cuadro A.2	Indicadores de pobreza por región. 1991-2003. País urbano.
Cuadro A.3	Distancia de los hogares pobres a la línea de pobreza por región. % personas. 1999, 2002 y 2003.
Cuadro A.4	Descomposición de la evolución de la pobreza en efecto crecimiento, efecto distribución y residuo según línea de pobreza utilizada. 1991-2003
Cuadro A.5	Indices de desigualdad de los ingresos per capita. 1991-2003. País urbano.
Cuadro A.6	Incidencia de la pobreza por sexo y edad. % personas. País urbano. 1991-2003.
Cuadro A.7	Porcentaje de personas pobres según características del hogar. Total país. 1991, 1994, 1999, 2002 y 2003
Cuadro A.8	Incidencia de la pobreza según composición del hogar. 2002 y 2003
Cuadro A.9	Incidencia de la pobreza por zonal según edad del jefe en hogares con presencia de niños. 1999 y 2003
Cuadro A.10	Estimaciones probit de pobreza. 2003, 1999 y 1991. Línea de pobreza INE (1997)
Cuadro A.11	Estimaciones probit de pobreza. 2003, 1999 y 1991. Línea de pobreza INE (2002)
Cuadro A.12	Descomposición de los cambios en la pobreza y desigualdad. 1998-2003
Cuadro A.13	Evolución de la superposición de la medida tradicional de pobreza con la PFCGI ajustada por desempleo.
Cuadro A.14	Descomposición del cambio en la PFCGI ajustada por desempleo entre 1998 y 2003.
Cuadro A.15	Proporción de hogares por área geográfica según acceso a saneamiento y red de agua potable. 1999 y 2003
Cuadro A.16	Hogares urbanos por tipo de tenencia de la vivienda. 2003
Cuadro A.17	Clima educativo del hogar y proporción de personas con cobertura de salud privada por zonal de Montevideo. 2003
Cuadro B.1	Gasto público social per cápita en América Latina (en dólares de 1997)
Cuadro B.2	Variación del gasto público social por rubros en relación al PBI. Uruguay. 1990/1991 y 2000/2001
Cuadro B.3	Distribución del gasto del BPS
Cuadro B.4	Participación de programas de transferencias de ingreso en el ingreso per cápita total según quintil de ingreso
Cuadro B.5	Análisis de Sensibilidad de la pobreza frente a cambios en la política de transferencia de ingreso. Línea de pobreza 1997
Cuadro B.6	Déficit de cobertura de la seguridad social. 2001-2003
Cuadro B.7	Valor de la prestación por asignación familiar como proporción de la canasta básica alimentaria y de la línea de pobreza por regiones. 1991-2004.
Cuadro B.8	Definición de la Red de Protección social para Uruguay
Cuadro B.9	Acceso a la Salud y Seguridad Social por condición de Pobreza. Línea de Pobreza INE(1997). Año 2002.
Cuadro B.10	Tipología de red de protección social.
Cuadro B.11	Acceso de los hogares uruguayos a la red de protección social por condición de pobreza y tipo de red. 2002
Cuadro B.12	Proporción de personas que pierden derechos de atención a la salud entre marzo y diciembre de 2002 según tramo de edad.
Cuadro B.13	Proporción de personas que pierden derechos de atención a la salud entre marzo y diciembre de 2002 según tramo de edad.
Cuadro B.14	Proporción de personas que tomó una de las siguientes estrategias como resultado de la crisis de 2002

Cuadro B.15	Proporción de personas (según tramo de edad) que viven en hogares donde empeoraron las condiciones laborales según presencia en el hogar de personas pertenecientes a distintos tramos de edad. 2002
Cuadro B.16	Proporción de hogares donde empeoraron las condiciones laborales según quintiles de ingreso per cápita. 2002.
Cuadro B.17	Efectos de la crisis sobre las condiciones laborales y la cobertura en salud
Cuadro B.18	Participación del sector privado en la educación por ciclo y región. 1998 y 2002
Cuadro B.19	Tasa bruta de matriculación en educación secundaria y terciaria por sexo. 1998 a 2002
Cuadro C.1	Oferta de servicios de salud y educación por zonal de Montevideo. Circa 2003
Cuadro C.2	Oferta de situación de pobreza, transferencias e inserción laboral por zonal de Montevideo. 2003
Cuadro C.3	Evolución de la tasa de asistencia de los menores entre 3 y 5 años a la educación preescolar. 1991, 1994, 1998 y 2003.
Cuadro C.4	Estimación del impacto de la asistencia escolar sobre la tasa de repetición

Índice de gráficos

Gráfico 1	Evolución de los ingresos de los hogares y el desempleo. (1991=100). 1991-2003.
Gráfico 2	Evolución del ingreso per cápita con valor locativo por región. (1991=100). 1991-2003.
Gráfico 3	Curvas generalizadas de Lorenz. Total del país urbano. 1991, 1999 y 2003.
Gráfico 4	Curvas generalizadas de Lorenz. Montevideo. 1991, 1999 y 2003.
Gráfico 5	Curvas generalizadas de Lorenz. Resto del país urbano. 1991, 1999 y 2003.
Gráfico 6	Evolución comparada de la PFCGI y la pobreza INE 1997
Gráfico 7	Incidencia de la pobreza por zonal de Montevideo. 1991, 1999 y 2003
Gráfico 8	Incidencia del hacinamiento por zonal de Montevideo. 2003.
Gráfico 9	Clima educativo de los hogares por zonal de Montevideo. 2003
Gráfico 10	Evolución del Gasto Público Social
Gráfico 11	Gasto Público Social y PIB: variaciones reales per cápita
Gráfico 12	Gasto en educación y PIB: variaciones reales per cápita
Gráfico 13	Gasto en salud y PIB: variaciones reales per cápita
Gráfico 14	Gasto en Seguridad Social y PIB: variaciones reales per cápita

Índice del Anexo 1

Cuadro Anexo 1.1	Asignaciones familiares. Cobertura y Gasto Total
Cuadro Anexo 1.2	Desempleo, altas de seguro por desempleo y beneficiarios
Cuadro Anexo 1.3	Matriculación en educación primaria pública y asistencia del PAE
Cuadro Anexo 1.4	Cobertura de los programas del INDA
Cuadro Anexo 1.5	Evolución de la asistencia del Plan CAIF a niños menores de 4 años

Índice del Anexo 2

Cuadro Anexo 2.1	Opinión de las familias acerca de la alimentación y servicio en los comedores escolares
------------------	---

Índice del Anexo estadístico

Gráfico A1	Evolución comparada de la PFCGI y la pobreza INE 2002
Cuadro B.A.1	Gasto público social como porcentaje del PIB en países de América Latina.
Cuadro B.A.2	Gasto público social como porcentaje del gasto público.
Cuadro B.A.3	Composición del gasto público social en países de América Latina
Cuadro B.A.4	Gasto en seguridad social (millones de US\$ y % del PIB)
Cuadro B.A.5	Análisis de sensibilidad de la pobreza frente a cambios en la política de transferencia de ingreso. Línea de pobreza 2002.

Cuadro B.A.6	Acceso a la Salud y Seguridad Social por condición de Pobreza. Línea de Pobreza INE(2002).
Cuadro B.A.7	Acceso de los hogares uruguayos a la red de protección social por condición de indigencia y tipo de red (en personas). LP 1997
Cuadro B.A.8	Acceso de los hogares uruguayos a la red de protección social por condición de indigencia y tipo de red (en personas). LP 2002
Cuadro B.A.9	Acceso de los hogares uruguayos a la red de protección social por edad y tipo de red. LP 1997.

Prefacio

Luego de una década de crecimiento continuo, la economía uruguaya comenzó a declinar en el último trimestre de 1998. Esta situación se agudizó en el año 2002, cuando el sistema financiero experimentó una severa crisis, que desembocó en una importante recesión económica, la cual ha sido catalogada como la más aguda del Uruguay moderno. Hacia fines de 2003, la economía comenzó a recuperarse, sin embargo, como se verá más adelante, esta mejoría aún no se ha reflejado en los indicadores sociales.

En este trabajo se analiza la evolución de la pobreza y de la respuesta de la red de protección social en Uruguay entre 1991 y 2003, pero enfatizando especialmente el período 1999 a 2003. En la sección A se presenta una descripción de la evolución de la pobreza y la desigualdad en el período. Se identifican los sectores de población más vulnerables y se realiza un ejercicio de determinación de pobreza cíclica y pobreza estructural. A la vez, se busca desentrañar los efectos del funcionamiento del mercado de trabajo en la evolución de la pobreza. Una vez identificados los sectores vulnerables, en la sección B se describe la red de protección social y se intenta dilucidar cuáles son los sectores de la población más protegidos y cuáles son los sectores vulnerables desatendidos. A su vez se busca identificar los sectores más perjudicados por la crisis. Por último, la sección C presenta algunos elementos de la distribución espacial de la protección social y la pobreza y termina realizando un estudio de caso de una política dirigida hacia la mejora de las condiciones de vida de la infancia en Uruguay, en el entendido que este sector de la población constituye un sector de alto riesgo y vulnerabilidad.

Este reporte fue preparado bajo la coordinación de Mónica Rubio, por un equipo conformado por Verónica Amarante, Rodrigo Arim y Andrea Vigorito, con la colaboración en el procesamiento de información de Magdalena Furtado y Gioia de Melo y la asistencia de Carlos Lago y Yony Orbegoso. El procesamiento de la Encuesta de Caracterización Social del Banco Mundial fue realizado por Monica Rubio en la División de Programas Sociales de Región 1. Se agradece la cooperación de diversas entidades del gobierno uruguayo, entre ellas el INE y ANEP, así como a Mauricio Santamaría y Jaime Vázquez del Banco Mundial, por facilitar la ECS. Se agradecen finalmente los comentarios de Suzanne Duryea, Marisa Bucheli, y Adrian Fernández.

Resumen Ejecutivo

En este trabajo se presenta la evolución de la pobreza en Uruguay entre 1991 y 2003 y se analiza la respuesta de la red de protección social, con énfasis especial en el período comprendido entre 1999 y 2003. En primer lugar se presenta una descripción de la evolución de la pobreza y la desigualdad en el período (sección A). Se identifican los sectores de población más vulnerables y se realiza un ejercicio, en base a microsimulaciones, para la determinación de pobreza cíclica y pobreza estructural. A la vez, también en base a microsimulaciones, se busca desentrañar los efectos del funcionamiento del mercado de trabajo en la evolución de la pobreza. Una vez identificados los sectores vulnerables, se analiza la red de protección social y se intenta dilucidar cuáles son los sectores de la población más protegidos y cuáles son los sectores vulnerables desatendidos (sección B). Se busca también identificar los sectores que fueron más perjudicados por la crisis. Por último, se presenta algunos elementos de la distribución espacial de la protección social y la pobreza y se realiza un estudio de caso de una política dirigida hacia la mejora de las condiciones de vida de la infancia en Uruguay, en el entendido de que la misma constituye un sector de alto riesgo y vulnerabilidad (sección C). En este último caso, se aplica una metodología de análisis basada en variables instrumentales que no había sido usada hasta el presente para el análisis de la relación entre desempeño escolar y asistencia a la educación preescolar.

A. Situación de pobreza y distribución del ingreso. Uruguay se ha situado tradicionalmente entre los países latinoamericanos que presentan menores niveles de desigualdad y menor incidencia de la pobreza. Sin embargo, en un amplio conjunto de trabajos se sostiene que la pobreza en Uruguay descendió ininterrumpidamente desde el advenimiento de la democracia en 1985 hasta 1994, momento en que la tendencia se revierte y, a partir de 1995, la proporción de hogares pobres comienza a aumentar. Este aumento se acelera a partir de la recesión económica de 1999 y presenta un fuerte salto en 2002, año en que el desencadenamiento de la crisis financiera y sus efectos sobre el resto del sistema económico llevaron a un fuerte aumento del desempleo y a una abrupta caída del ingreso de los hogares. Cualquiera sea el umbral elegido, en la actualidad, la incidencia, severidad y profundidad de la pobreza es notoriamente superior a los valores alcanzados de los últimos quince años. La evolución de la pobreza obedece a cambios en el ingreso real de los hogares y su distribución. La descomposición en efecto crecimiento, efecto desigualdad y efecto residual realizada de acuerdo a Datt y Ravallion (1992), indica que en el período de la crisis, la evolución adversa de la desigualdad reforzó el efecto de la caída del ingreso de los hogares en el aumento de la pobreza, en mayor medida que lo observado para todo el período. En efecto, la distribución del ingreso presentó un relativo deterioro a partir del segundo lustro de la década de 1990, tendencia que se agudizó durante la crisis.

En diversos estudios se ha puesto de manifiesto que en Uruguay, la incidencia de la pobreza está fuertemente asociada a la estructura de edades: en 2003, el 60% de los menores de 18 años pertenecía a hogares pobres, mientras que el 17% de los adultos mayores pertenecía a hogares pobres. Estas diferencias parecen obedecer a la revalorización de las pensiones reales frente a los salarios a lo largo de la década pasada. A su vez, en base a la pobreza de ingresos, no se manifiestan diferencias por género significativas, a diferencia de la evidencia para otros países. Sin embargo, debe tenerse presente que los hogares reúnen personas de distintas edades y cuyos ingresos provienen de distintas fuentes. Además, la

pobreza infantil es probablemente el resultado de la capacidad de los adultos de los hogares que los albergan para generar ingresos. Por esa razón, se realizaron dos ejercicios de microsimulación basados en metodologías no aplicadas hasta entonces al caso uruguayo. Si bien constituyen una herramienta de análisis útil, debe consignarse que las microsimulaciones presentan una serie de limitaciones pues dejan de lado los efectos de equilibrio general que pueden generar los cambios simulados.

En primer lugar, se buscó vincular los cambios en los niveles de pobreza y desigualdad de ingresos con la evolución en el mercado de trabajo. Se realizaron microsimulaciones en base a la metodología de descomposición utilizada por Ferreira y Paes de Barros (1999). Se encontró que los cambios en el nivel y la estructura de remuneraciones han jugado un papel fundamental en el aumento de la pobreza entre 1998 y 2003 pues explican el 40% de la variación en su incidencia. Estas variables se configuran como más relevantes que el desempleo. Mientras tanto, el aumento del nivel educativo de la población tuvo un efecto reductor de los niveles de pobreza.

En el segundo ejercicio, se buscó lograr alguna aproximación a una noción de pobreza más estructural que las que se obtiene corrientemente a partir de la pobreza de ingresos, pues una de las limitaciones de las mediciones de pobreza por el método del ingreso tradicional consiste en que puede reflejar una situación coyuntural de fácil superación. La insuficiencia de ingresos en un determinado momento puede no ser el mejor indicador desde el punto de vista de las políticas públicas. En esa línea, resulta más interesante una medida que refleje la pobreza con una perspectiva más estructural, centrándose en la pobreza de largo plazo o lo que suele denominarse el “núcleo duro” de la pobreza. A esos efectos se utilizó la metodología propuesta por Haveman y Bershadker (2001). Los autores definen el concepto de *pobreza por falta de capacidades para generar ingresos (PFCGI)* en base a los hogares en los cuales el conjunto de sus integrantes adultos, dadas las características que poseen, no tiene condiciones para generar ingresos por encima de un cierto umbral de pobreza. Se encontró que las medidas de pobreza por carencia de capacidades para generar ingresos (PFCGI) muestran una evolución más estable durante la década de los noventa que la registrada por pobreza corriente. Al mismo tiempo, a partir de 2002 se concluyó que la crisis económica deterioró tanto el ingreso corriente como la capacidad de generar recursos por parte de los hogares como consecuencia de la caída de los ingresos reales. Pese a presentar similitudes en el nivel de pobreza identificado, las dos medidas identifican como pobres a poblaciones distintas.

Aproximadamente el 60 % de los pobres INE 1997 son pobres PFCGI y otro tanto sucede a la inversa. Sin embargo, la crisis económica condujo a un aumento significativo de la proporción de personas identificadas como pobres según ambos indicadores, lo que indica que el deterioro de los ingresos corrientes está fuertemente asociado al deterioro de la capacidad de generar ingresos de los hogares, ya sea por la caída de las remuneraciones o por el aumento del desempleo. La caída en las remuneraciones promedio es el factor que contribuye en mayor medida a explicar el aumento de la PFCGI. Sin embargo, los cambios en la estructura de las remuneraciones registrados durante la crisis también impactaron negativamente sobre la pobreza medida a partir del ingreso potencial de los hogares. El desempleo tiene un efecto relativamente menor en la evolución de la PFCGI.

Por último, en tanto la pobreza es un fenómeno multidimensional, se presenta un panorama de los hogares uruguayos en base a un conjunto más amplio de dimensiones que el ingreso.

Se encontró que los hogares uruguayos tienen en su amplia mayoría acceso a la red pública de agua potable, tanto en el Interior como en los distintos zonales de Montevideo. La situación relativa al saneamiento presenta importantes diferencias entre el interior y Montevideo y también dentro de esta ciudad. Si bien ha habido mejoras en el período, es especialmente preocupante la situación de los zonales 10 y 18, ubicados en la periferia de la ciudad, los que presentan importantes carencias en relación al saneamiento. Parecería importante avanzar en esta dirección. En términos de acceso a servicios de salud y nivel educativo, los zonales de Montevideo presentan diferencias muy marcadas: mientras los zonales costeros se acercan a los 12 años de clima educativo promedio, la periferia se sitúa en 6 años.

La pobreza está fuertemente ligada al desempeño del mercado laboral y que el alivio de la pobreza infantil tiene una de sus claves en la inserción laboral de los adultos jóvenes y de bajo nivel de calificación. Las políticas enfocadas hacia estos aspectos deberían diseñarse tomando en cuenta la capacidad de sustentación de los hogares en el mediano plazo. En relación a las condiciones de vida de la población identificada como pobre se destaca la importancia de avanzar en las obras enfocadas al saneamiento y, en general a la reducción de las desigualdades entre las distintas zonas urbanas.

B. El gasto público y la red de protección social. El análisis de la red de protección social se realiza en base a una revisión de las características del gasto público social y las transferencias públicas y en segundo lugar se analiza el impacto de red de protección social sobre el bienestar de los hogares.

Dentro del gasto público social se consideró el gasto público en salud, educación, vivienda y seguridad social. El gasto público social ha aumentado durante los noventa en Uruguay, siguiendo una tendencia que se verifica también en el resto de los países de la región. En América Latina, Uruguay se ubica entre los países con mayor gasto público social per cápita, solamente superado por Argentina, al tiempo que es el país donde este agregado representa una porción mayor del PBI (17% en 1990 y 23.5% en 2003). La participación del gasto social en el total del gasto público alcanza 75% en 2000-2001, también la cifra más alta dentro de la región .

El elemento más distintivo del gasto público uruguayo radica en su composición, pues más del 70% del mismo se destina a la seguridad social, claramente la cifra más elevada dentro de la región. Esta peculiaridad se debe a la estructura de edades envejecida de la población así como a la existencia de un sistema de pensiones con una amplia cobertura, mientras que las prestaciones dirigidas a la población activa (escasa cobertura del seguro de desempleo) o a los niños (por problemas de focalización y montos muy reducido de las prestaciones) se encuentran significativamente menos desarrolladas.

La consideración de la variación del PIB per cápita y los distintos componentes del gasto público social per cápita parece señalar la presencia de un patrón pro-cíclico, con excepción de 1999. Ese patrón pro-cíclico era esperable dado el alto componente del gasto en jubilaciones en el gasto en seguridad social y su forma de indexación. También se detecta la mayor volatilidad del gasto en educación.

La política de transferencias en dinero del Estado uruguayo se articula fundamentalmente sobre la base de tres instrumentos: las jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares y los beneficios por desempleo. El seguro de desempleo muestra una participación menor que

el 1% en el ingreso de los hogares, salvo en el año 2002 - año en que la desocupación aumenta sustancialmente debido a la crisis - donde en el primer quintil alcanza una participación de 1.4%. Esto indicaría que el beneficio de seguro de desempleo no cumple un papel relevante como mecanismo que elimine la volatilidad y vulnerabilidad de los hogares cuyos ingresos dependen del mercado de trabajo. Las asignaciones familiares también registran una participación menor, aunque son relativamente más importantes en los tramos inferiores de la distribución.

Las jubilaciones y pensiones son una fuente primordial de ingreso para los hogares, representando en promedio cerca de un 14 % de los ingresos totales. A su vez, la participación de esta transferencia tiende a aumentar durante el período, debido fundamentalmente al crecimiento de las jubilaciones en términos reales. En el año 2002, las jubilaciones prácticamente representan un quinto del ingreso familiar, producto de la aguda caída de los ingresos provenientes del mercado de trabajo. El grupo de desempleados que tienen cobertura del seguro de desempleo representa una fracción muy baja del total de desempleados. En el auge de la crisis económica (2002), tan sólo el 6.2% de los desocupados perciben esta prestación (según la ECH). Si consideramos el grupo de desempleados cuya duración es menor que 6 meses y no son buscadores de trabajo por primera vez, la cobertura alcanzaba al 13% en 2002. En 2002 el 37% de los ocupados no contaba con cobertura de la seguridad social. Cerca del 30% de los asalariados privados carece de este derecho. Por otra parte, los trabajadores independientes sin local constituyen el grupo menos protegido desde el punto de vista de sus derechos jubilatorios (sólo 8% tiene cobertura) y no tienen derecho al seguro por desempleo. Un análisis de sensibilidad de la pobreza ante estos programas de transferencia de ingreso, ilustra que las jubilaciones tienen una incidencia sustancialmente mayor, acorde con el peso que tiene esta fuente de ingreso. Mientras tanto, el seguro de desempleo y las asignaciones familiares no alteran la condición de pobreza de los hogares.

El análisis de la red de protección social en Uruguay se encuentra limitado por la información disponible. La ECH no registra en forma sistemática el acceso a los distintos programas sociales, exceptuando asignaciones familiares y pensiones, y no hay disponible otra fuente de información periódica que permita analizarla. Por esa razón, se utilizó la información de la Encuesta de Caracterización Social realizada en 2002 por el Banco Mundial, en base a la cual se realizaron tipologías de redes.

La red de protección social pública definida en sentido amplio está sumamente extendida pues más del 60% de las personas pertenecen a hogares que la integran. Si se excluyen las pensiones, los personas protegidas por esta red pública restringida son alrededor del 36%. En este caso, aún cuando casi el 80% de los protegidos por esta red son hogares con ingresos menores a la línea de pobreza, la red no alcanza a cubrir a la mitad de las personas pobres. Con respecto a la red de protección laboral, el 57% de los individuos pertenece a hogares donde al menos uno de los miembros cuenta con cobertura de la seguridad social y/o recibe compensación por seguro de paro. Sin embargo, la cobertura es más elevada entre los individuos no pobres (70%) que entre los pobres (48%).

La red de protección social en Uruguay no ha estado enfocada hacia los sectores más vulnerables de la sociedad. En particular, los hogares con niños, que representan un grupo especialmente vulnerable con una evolución desfavorable durante los últimos años, muestra un nivel sustancialmente más bajo de cobertura de la red de protección que otros

sectores sociales, como ser los hogares compuestos por adultos mayores. Esto es producto de la escasa importancia de las políticas de ingreso tendientes a atender a la situación de la infancia – bajo monto de las asignaciones familiares y requisitos que no habilitan la percepción de estos beneficios por un número significativo de hogares pobres – y la alta incidencia del trabajo precario y otras condiciones de trabajo informal entre los adultos que integran este tipo de hogar, situación que determina que los mismos no participen en la red de protección laboral.

En relación a las transferencias públicas se encuentra que si bien las jubilaciones tienen una cobertura importante y un impacto en la pobreza relevante, tanto el seguro de desempleo como las asignaciones familiares ejercen un efecto muy pequeño en el alivio de la pobreza de los hogares. Esto es particularmente relevante pues, de acuerdo a lo concluido en la sección A, implica que las transferencias y la red de protección social no están enfocadas hacia los hogares con niños que corresiden con adultos jóvenes y con baja capacidad de generación de ingresos (bajo nivel de calificación y con una inserción precaria en el mercado de trabajo).

La definición precisa de la unidad receptora de los beneficios es un elemento central. Por ejemplo la condición de accesibilidad a los programas de empleo debería considerar la situación familiar y no sólo personal de los beneficiarios. En este sentido, la incipiente experiencia de Chile Solidario resulta interesante, ya que se trata de una intervención social integrada por un conjunto de componentes coordinados (políticas de empleo, crediticias, subsidios familiar, etc), uno de cuyos objetivos explícitos es la generación de capacidad de agencia por parte de los beneficiarios. En relación a las transferencias en dinero, es pertinente plantear la reformulación del actual sistema de asignaciones familiares siguiendo el camino ya iniciado, el cual lo desvincula de la contribución de los adultos a la seguridad social. A la vez, debería estudiarse el aumento de la prestación actual, los criterios de acceso y las contrapartidas.

En América Latina hay experiencias recientes que se revelan como exitosas para mantener a los niños en el sistema educativo y reducir el trabajo infantil como es el caso de los programas Oportunidades (ex Progresá) en México y Bolsa Escola en Brasil (Skoufias y Parker, 2001; Ferreira y Bourguignon, 2000). Sin embargo, si bien para la redefinición del sistema de transferencias a niños se puede aprender mucho de estas experiencias, las mismas no deberían trasladarse mecánicamente pues provienen de realidades con mayores niveles de trabajo infantil, menores niveles de ingreso entre la población pobre y problemas de cobertura a nivel de educación primaria. Como se ha señalado antes, el problema fundamental en el sistema educativo uruguayo se ubica en secundaria al tiempo que la participación laboral crece entre las edades de 14 a 17. Por tal razón, si se pretende mitigar la deserción del sistema escolar, los costos de oportunidad para los hogares son más altos y por tanto, las transferencias deberían ser mayores. En ese sentido, podría diseñarse un programa de transferencias para los escolares, donde el monto de la prestación y el condicionamiento aumentase en el tramo de edades 13 a 17.

Las transferencias de dinero a adultos deberán tomar en cuenta la realidad de su adscripción al mercado laboral. Se trata de diseñar mecanismos de protección laboral para una población de riesgo pues existe un alto porcentaje de asalariados privados no cubiertos

por el seguro de desempleo por no aportar a la seguridad social, así como una porción significativa de trabajadores por cuenta propia sin mecanismos de protección. Aquí el estudio de la temporalidad de las medidas y de las contrapartidas resulta fundamental. En América Latina, las experiencias de los programas Trabajar en Argentina, indican que los subsidios en el marco de programas de empleo pueden constituir una herramienta importante para atender a sectores que presentan dificultades para obtener una inserción laboral estable. Sin embargo, dichas experiencias ponen de relieve también la importancia de un diseño cuidadoso de los programas, estableciendo mecanismos transparentes de entrada y salida a los mismos, sistemas de monitoreo permanente y previsiones sobre el desarrollo futuro de estas políticas. En particular, los mismos deberían estar dotados con la flexibilidad suficiente para re estructurar su alcance o incluso sustituirlos por otras herramientas frente a cambios en las condiciones socioeconómicas. Uno de los riesgos de estos programas es que, diseñados para atender ciertas coyunturas en particular, luego se transforman en realidades institucionales permanentes y difíciles de modificar por razones políticas.

C. Algunos tópicos vinculados a la infancia y las políticas sociales. Se realizó un análisis de la oferta de servicios públicos destinados a los niños por zona de Montevideo. Se destaca que la disponibilidad de escuelas primarias de tiempo completo es baja tanto para el conjunto de la ciudad, como en las áreas más carenciadas.

Dado que se constató que, si bien la crisis económica ha afectado a un amplio espectro de la población, los hogares con niños son los que presentan mayores niveles de privación en Uruguay, en esta sección el análisis se concentra en el estudio de caso de una política recientemente implementada en 1996, destinada a ese sector de la población. Se estudió el impacto de la extensión de la cobertura de la educación preescolar sobre el rezago de los niños durante el ciclo de educación primaria mediante una metodología que pretende corregir la posible endogeneidad en los análisis realizados hasta el presente en Uruguay.

La política fue exitosa en términos de lograr una cobertura casi integral de la educación preescolar. En 1996, cerca del 80% de los niños en edad preescolar concurría a algún centro educativo, mientras que esa cifra llega a 93% en 2002. El análisis realizado en este estudio indica que no puede descartarse que la expansión de la enseñanza preescolar haya tenido un efecto positivo sobre el desempeño escolar de los niños. La evidencia así obtenida es promisorio, pues parece señalar que, aún en contextos de empeoramiento de la pobreza de ingresos, es posible diseñar políticas sociales que permitan un mejor desempeño de los niños en el largo plazo.

La expansión de la oferta de escuelas primarias de tiempo completo y centros de enseñanza preescolar para niños de tres y cuatro años (donde la cobertura es aún muy escasa) parece fundamental, pues éstas no actúan sólo revirtiendo la pérdida de ingresos durante la crisis sino que actúan en el largo plazo permitiendo el desarrollo de capacidades. Las intervenciones en materia de salud y educación en los primeros años de vida de los niños deben ser expandidas a la vez que reforzadas en términos de calidad, dada la importancia de estas etapas en el desarrollo de habilidades cognitivas de los niños y dado que se trata de una población altamente vulnerable. Sería necesario pensar como articular estas intervenciones de forma que se logre un seguimiento efectivo de los niños y sus entornos como lo muestra la experiencia exitosa de los planes CAIF. A la vez, debería considerarse el diseño de un sistema de cuidado y apoyo destinado a niños menores de tres.

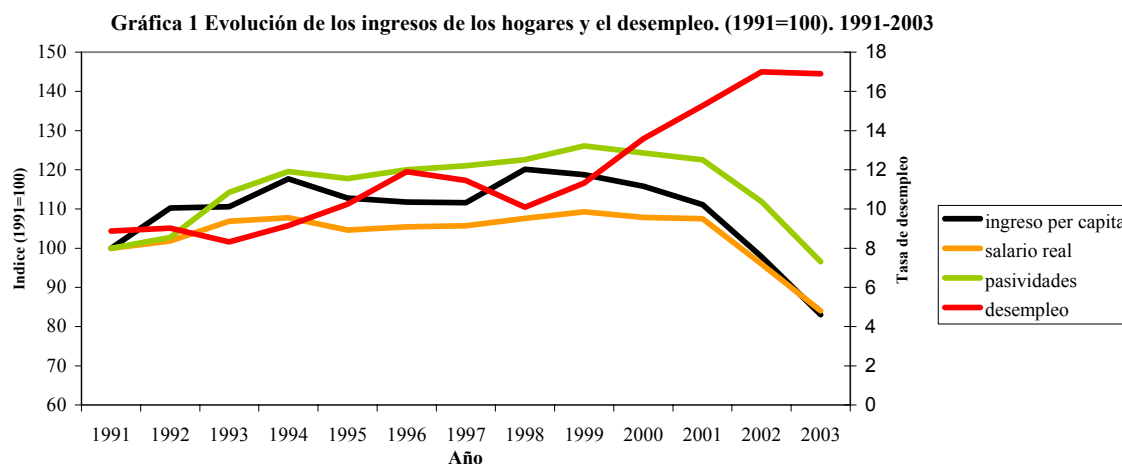
Por último, las expresiones territoriales de la pobreza indican que las intervenciones deben incorporar estas consideraciones en su diseño. En ese sentido, el análisis de las políticas de vivienda implementadas, la solución de la problemática de los asentamientos irregulares y el establecimiento de nuevas políticas que promuevan la integración territorial parece un punto central. Se requiere un mejor estudio de los asentamientos irregulares en el país, así como un análisis crítico de las políticas de vivienda implementadas, lo cual implica generar datos que den cuenta de la situación reciente.

Pobreza, Red de Protección Social y Situación de la infancia en Uruguay

A. Situación actual de la pobreza

En esta sección se presenta un panorama de la evolución de la pobreza en el período 1991-2003, enfatizándose el análisis del período 1999-2003, años en los que la economía uruguaya experimentó una severa crisis y un agudo deterioro de algunos de sus indicadores sociales. A la vez se analizan las características de la población vulnerable, buscando determinar si las mismas cambiaron en el período bajo estudio.

Uruguay se ha situado tradicionalmente entre los países latinoamericanos que presentan menores niveles de desigualdad y menor incidencia de la pobreza. En un amplio conjunto de trabajos se analiza la evolución de la pobreza y los indicadores sociales en los últimos quince años (véase por ejemplo, Bucheli y Rossi, 1994; Melgar y Vigorito, 2000; Amarante, 2002; Bucheli y Furtado, 2002; Vigorito, 2003; Bucheli y Furtado, 2004). En todos ellos se sostiene que la pobreza descendió ininterrumpidamente desde el advenimiento de la democracia en 1985 hasta 1994, momento en que la tendencia se revierte y, a partir de 1995, la proporción de hogares pobres comienza a aumentar. Este aumento se acelera a partir de la recesión económica de 1999 y presenta un fuerte salto en 2002, año en que el desencadenamiento de la crisis financiera y sus efectos sobre el resto del sistema económico llevaron a un fuerte aumento del desempleo y a una abrupta caída del valor real de los salarios, pensiones y el ingreso medio de los hogares (Gráfica 1).



Fuente: elaborada en base a datos de las ECH del INE, Índice medio de salarios del INE y Banco de Previsión Social.

Si bien en el corto plazo la caída del ingreso de los hogares y el consecuente aumento de la pobreza de ingresos indica un fuerte deterioro del bienestar, un examen a mediano plazo de los efectos de la crisis requiere la apreciación de un conjunto de indicadores más amplio, que refleje, por ejemplo, el acceso de la población a servicios de educación y salud. A su vez, los trabajos de Kaztman (1999), Cervini y Gallo (2001), Pellegrino et al (2002) y ANEP (2003) ponen de manifiesto que en los últimos quince años el deterioro de los indicadores sociales presenta un creciente correlato espacial. Esa preocupación se retoma en este trabajo y se desagrega algunos indicadores para áreas geográficas pequeñas.

Los diversos trabajos publicados hasta la fecha concluyen que la crisis de 2002 no significó un cambio de tendencia en la evolución de los indicadores sociales de la economía uruguaya sino que profundizó tendencias que ya estaban presentes, aunque con menor agudeza, durante la década de los noventa (véase Amarante y Arim, 2003; Vigorito, 2003; Bucheli y Furtado, 2004).

Mientras la reducción de la pobreza en el período 1986-1994 se vincula a políticas de aumento de los salarios reales y a cambios en el mecanismo de aumento de las pensiones, la reversión de esta tendencia parece provenir principalmente en algunos problemas originados en el mercado de trabajo, que se evidencian desde mediados de los 90.¹ Los diferenciales salariales de los trabajadores más calificados han aumentado en la última década, al tiempo que el desempleo creció. En este trabajo se explorará la vinculación de estos cambios con la evolución de la pobreza. Adicionalmente, se analiza la pertinencia de otra posible explicación del aumento de la pobreza asociada a la desaceleración del crecimiento de las pensiones como consecuencia de la reducción del ritmo inflacionario.

Por último, debe realizarse una advertencia de índole metodológica. En 2002, el Instituto Nacional de Estadística modificó la línea de pobreza estimada en 1997. Sin embargo, los cambios introducidos han sido objeto de debate por parte de investigadores locales (véase Amarante et al, 2003). Por esa razón, en este trabajo los cálculos se realizarán en base a dos líneas de pobreza: INE (1997) e INE (2002). Ello obedece a que se pretende demostrar que los cambios que se detectan al analizar la pobreza son independientes de la línea utilizada.²

¹ En 1989 se plebiscitó y aprobó una enmienda constitucional de acuerdo a la cuál se cambió el período de ajuste de las pensiones, las cuáles pasaron a reajustarse en base al índice de aumento de los salarios del trimestre anterior. En un contexto de caída de la inflación, el resultado fue una importante revalorización entre 1990 y 1995 de las pensiones en términos reales. Según Ferreira y Forteza (2004), un efecto colateral de esta reforma fue que el Estado usó el salario público como variable de ajuste.

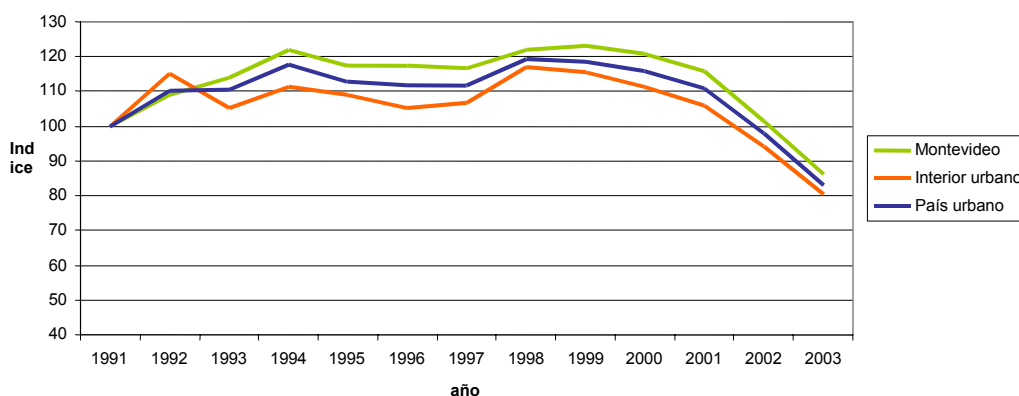
² En 1994/95 el Instituto Nacional de Estadística (INE) realizó la última encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares. En base a la información allí recabada se derivó una nueva línea de pobreza para Montevideo y el Interior, cuyo procedimiento de cálculo se explicita en una publicación del INE de 1997. La canasta básica de alimentos (CBA) estimada en INE (1997), refleja los hábitos alimenticios de los hogares que se ubican en el segundo decil de la distribución del ingreso o estrato de referencia. Para esos hogares, que conforman el estrato de referencia se estimó el coeficiente de Orshansky, obteniéndose los valores de 2.99 para Montevideo y 2.65 para el interior. En 2002, el INE introdujo cambios en la línea de pobreza de 1997 y realizó nuevas estimaciones, obteniendo niveles de incidencia de la pobreza más bajos y una evolución muy similar para el período 1986-2002 con la sola excepción de los años 1994 a 1997. Las modificaciones realizadas consistieron en la eliminación del consumo de comidas fuera del hogar y bebidas alcohólicas de la canasta básica alimentaria y en la utilización de escalas de equivalencia para ajustar el gasto no alimentario de los hogares. A su vez, se cambió el deflactor con el que se mantenía constante el poder adquisitivo de la línea de pobreza a través del tiempo. Mientras en la publicación INE (1997) se recomienda actualizar el gasto en cada bien o servicio que compone la línea de pobreza con su índice de precios específico, en INE (2002) se actualiza la totalidad de la línea por la variación del índice de precios de los alimentos. Los efectos de la incorporación de estos cambios sobre la línea de pobreza fueron analizados en Amarante y otros (2003). Allí básicamente se pone de manifiesto que la principal diferencia en el nivel y la evolución de la pobreza con una y otra línea radica en la elección del índice de precios utilizado para actualizar el valor de la línea. Debido a la apertura de la economía en los años 90, los precios de los alimentos variaron menos que los precios de los restantes bienes de consumo y en consecuencia, el valor real de la línea de pobreza actualizada por este método es menor al que surge de actualizarla con los índices de precios por subrubros.

A.1 Perfil de pobreza y desigualdad 1991-2003

El ingreso medio de los hogares siguió una evolución inversa a la de la pobreza de ingresos, creciendo hasta 1994 para luego descender sostenidamente (Gráfica 2). Esta caída se aceleró entre 1999 y 2003, período en que el valor real de los ingresos de los hogares se redujo 30%. A la pérdida de ingresos de los hogares producto del mayor desempleo y la inflación, se sumó la disminución de los mínimos imposables y el aumento de las tasas del impuesto a las retribuciones personales (IRP) contenido en la Ley 17.502 de Estabilidad Financiera sancionada el 29 de mayo de 2002.³ El efecto de este impuesto sobre los ingresos por pensiones -aunado a la escasa variación de su valor nominal, dado que los ajustes salariales se espaciaron-, es ostensible pues por primera vez en la década, esta fuente de ingresos pierde valor real.

Por otra parte, el notorio aumento del ingreso medio de los hogares verificado entre 1997 y 1998 corresponde al cambio de muestra de la Encuesta Continua de Hogares.⁴ En el último período se observa que la caída de ingresos fue mayor en Montevideo que en el resto del país urbano.

Gráfica 2. Evolución del ingreso per cápita de los hogares por área (1991=100)



Al examinar la situación de los hogares con carencias de ingreso, nos concentraremos en primer lugar en la extrema pobreza o indigencia (cuadro A.1).⁵ La indigencia ha permanecido en todo el período en niveles muy bajos, si bien se detecta una tendencia

³ Dicha ley cambió las franjas y las tasas de aporte del IRP. Hasta la aprobación de la ley se consideraban tres franjas: 0 a 3 salarios mínimos, 3 a 6 salarios mínimos y más de 6 salarios mínimos. Las tasas aplicadas eran 1, 2 y 6% respectivamente. La ley se aplicó a remuneraciones, prestación por seguro de paro y jubilaciones y estableció más franjas y tasas de aporte que variaron entre 0 y 20%. En 2004, ante la mejora de la situación económica del país, se retornó a la escala anterior.

⁴ En 1998 la muestra se conformó en base a los datos del Censo de Población y Viviendas de 1996, se dio mayor peso a las áreas conurbadas con Montevideo donde residen jóvenes de ingresos medios que antes no eran captados. Asimismo, los criterios de reposición de viviendas vacías se volvieron más estrictos con lo cual, las tasas de actividad económica aumentaron. Los efectos del cambio de 1998 sobre las tasas de actividad y los ingresos han sido estudiados con detalle en Bucheli y Furtado (2000).

⁵ Se considera indigentes a aquellos hogares cuyo ingreso per cápita es menor a la canasta básica de alimentos (CBA). Para estas estimaciones se actualizó la canasta básica alimentaria estimada en INE (2002).

al aumento desde 2001. Hasta el presente, no se dispone de información que permita vincular el estado nutricional de la población y su consumo de alimentos con sus niveles de ingreso. No se sabe, en consecuencia, en que medida, la población indigente logra satisfacer los mínimos calóricos proteicos necesarios para alcanzar un nivel de bienestar satisfactorio. La próxima realización de una encuesta de gastos por parte del INE permitirá profundizar en estos temas.⁶

Cuadro A.1 Evolución de la incidencia de la indigencia por región. % personas. 1991-2003

Año	Total	Montevideo	Interior
1991	2.1	1.8	2.4
1992	1.8	1.5	2.0
1993	1.2	0.6	1.9
1994	1.2	1.0	1.5
1995	1.6	1.3	1.9
1996	1.7	1.6	1.8
1997	1.2	1.0	1.3
1998	1.6	1.8	1.3
1999	1.2	1.1	1.3
2000	1.5	1.3	1.7
2001	1.3	1.2	1.4
2002	1.9	2.1	1.8
2003	2.8	3.3	2.2

Fuente: INE (2004).

A diferencia de la indigencia, la pobreza de ingresos presenta una tendencia creciente desde mediados de la década pasada, notoriamente agudizada en los últimos años (cuadro A.2). En 2002 se observa un fuerte aumento tanto de la proporción de personas y hogares bajo la línea de pobreza como de su profundidad (fgt1) y severidad (fgt2).⁷ Esto implica que no sólo aumentó la proporción de personas bajo la línea de pobreza, sino que también ésta se hizo más intensa, es decir, que en promedio, los ingresos de los hogares pobres se alejaron del umbral.⁸ Esta evolución se verifica tanto en Montevideo como en el interior del país.

⁶ Los problemas alimentarios no habían preocupado tradicionalmente al país hasta 2002, donde se tomaron diversas medidas de reforzamiento de las políticas de transferencia de alimentos, a nivel del Instituto Nacional de Alimentación y fundamentalmente del Programa de Alimentación Escolar de la Administración Nacional de Enseñanza Pública. La información de los censos de talla escolar, basada en los niños que asisten a primer año en las escuelas públicas, sugiere un ligero deterioro de los indicadores nutricionales a lo largo de la década de 1990 (ANEP, 2003).

⁷ El índice FGT1 se conoce también como brecha de pobreza y computa la distancia promedio de los hogares pobres a la línea de pobreza. El índice FGT2 se denomina severidad de la pobreza y permite realizar un cálculo ponderado de la distancia de los hogares pobres a la línea de pobreza donde pesan en mayor medida los hogares más alejados del umbral.

⁸ En 2001 el INE modificó el cuestionario de la Encuesta Continua de Hogares y desde entonces, los beneficios sociales como cuotas mutuales y asignaciones familiares se captan con mayor precisión. Por esa razón, Bucheli y Furtado (2004) eliminaron los beneficios sociales en las encuestas 1999-2002 a efectos de obtener series comparables. En este trabajo presentamos los beneficios sociales tal como aparecen captados con las ECH. Si los mismos se eliminan, el aumento de la pobreza en 2002 es considerablemente mayor pues alcanza al 26% de los hogares. En el anexo estadístico se presentan los cuadros para 2001 y 2002 sin beneficios sociales a efectos de ilustrar la magnitud de las diferencias.

Si bien en el año 2003 la economía uruguaya presentó síntomas de recuperación, éstos no se reflejaron en el bienestar de los hogares pues, como lo ponen en evidencia los índices, la pobreza aumentó en número, severidad y profundidad en mayor medida que en 2002 respecto a 2001.

Para analizar en mayor detalle la evolución de 2003, se consideró la pobreza por trimestres en base a la línea de pobreza INE (1997), observándose que la incidencia de la pobreza fue aumentando en cada trimestre, pasando de 38.42% en el primero a 43.54% en el último. Esto significa que la pobreza siguió aumentando a lo largo de todo el año, aún en los dos últimos trimestres, en los que la economía comenzó a recuperarse y el desempleo dejó de aumentar. La actividad económica creció en el tercer y cuarto trimestre de 2003 (7 y 16% respectivamente con referencia a igual período del año anterior) y la tasa de desempleo se redujo en más de tres puntos porcentuales durante el año. Pero la evolución de la pobreza probablemente se debe a que las remuneraciones reales continuaron deteriorándose. La relación entre estas variables será analizada en la sección A.3.

Cuadro A.2 Indicadores de pobreza por región. 1991-2003. País urbano.

Año	Región	INE (2002)			INE (1997)		
		%	Profundidad	severidad	%	Profundidad	severidad
1991	Montevideo	22.5	7.3	3.4	24.9	8.1	3.8
	Interior	24.5	7.7	3.5	24.1	7.5	3.4
	Total	23.5	7.5	3.4	24.5	7.8	3.6
1994	Montevideo	23.5	7.5	3.4	18.5	5.8	2.7
	Interior	17.0	5.3	2.3	20.4	6.4	2.9
	Total	15.1	4.6	2.1	19.4	6.1	2.8
1997	Montevideo	16.0	5.0	2.3	23.6	8.0	3.8
	Interior	18.2	5.4	2.3	24.2	7.6	3.4
	Total	17.1	5.2	2.3	23.9	7.8	3.6
1999	Montevideo	17.1	5.2	2.3	24.0	8.5	4.2
	Interior	15.3	4.5	2.0	21.7	6.7	3.1
	Total	15.8	4.9	2.2	22.8	7.6	3.6
2001	Montevideo	18.4	6.0	2.8	27.7	9.8	4.8
	Interior	19.2	6.0	2.6	26.3	8.7	4.0
	Total	18.8	6.0	2.7	27.0	9.2	4.4
2002	Montevideo	22.9	8.0	3.9	32.7	12.5	6.4
	Interior	24.4	7.5	3.3	32.7	10.9	5.0
	Total	23.6	7.8	3.6	32.7	11.7	5.7
2003	Montevideo	29.9	10.9	5.5	41.0	16.3	8.6
	Interior	31.8	9.6	4.2	41.9	13.7	6.3
	Total	30.9	10.4	5.0	40.9	14.9	7.5

Fuente: Elaborado en base a la ECH del INE.

La mayor profundidad y severidad de la pobreza también se manifiestan al constatar que los hogares que se sitúan bajo la línea de pobreza presentan distancias relevantes con respecto al umbral y que éstas se han incrementado en el último año para el que se

dispone de datos (Cuadro A.3). Estas observaciones son válidas para Montevideo y el interior del país.

Cuadro A.3 Distancia de los hogares pobres a la línea de pobreza por región. % personas. 1999, 2002 y 2003.

Umbral y distancia	Total país			Montevideo			Interior		
LP INE 1997	1999	2002	2003	1999	2002	2003	1999	2002	2003
Menos del 20%	31,5	28,9	27,6	28,3	26,0	25,4	34,8	31,9	27,6
20 a 40%	30,5	29,0	28,9	28,8	27,1	25,2	32,3	30,8	28,9
40 a 60%	23,7	26,0	26,7	26,5	26,7	26,7	20,7	25,3	26,7
60 a 80%	12,8	14,4	14,4	14,1	17,6	19,0	11,5	11,1	14,4
Más del 80%	1,5	1,7	2,4	2,3	2,5	25,4	0,6	0,9	2,4
LP INE 2002									
Menos del 20%	35,6	33,4	31,4	31,9	31,7	30,8	39,4	35,1	33,5
20 a 40%	31,9	33,3	32,2	33,2	31,3	30,3	30,5	35,3	34,1
40 a 60%	21,7	22,6	23,6	22,9	24,0	25,1	20,5	21,2	22,1
60 a 80%	9,7	9,7	20,7	10,2	11,6	24,8	9,1	7,9	16,9
Más del 80%	1,1	1,0	2,2	1,8	1,4	2,1	0,5	0,5	1,0

Fuente: Elaborado en base a la ECH del INE.

Pobreza y distribución del ingreso

Los cambios en la incidencia de la pobreza de ingresos pueden vincularse a cambios en el ingreso promedio de los hogares y cambios en su distribución. En base a la metodología propuesta por Datt y Ravallion (1992) se realizó una descomposición de los cambios en la incidencia de la pobreza para distinguir el efecto de cambios en la desigualdad y cambios en el crecimiento del ingreso promedio (cuadro A.4).⁹ Los resultados evidencian que el incremento de la pobreza entre 1991 y 2003 fue liderado por la caída del ingreso medio de los hogares y acelerado en menor medida por el aumento de la desigualdad. Durante la crisis, el rol de la desigualdad se incrementa

⁹ La descomposición se realizó siguiendo a Datt y Ravallion (1992). El efecto crecimiento se computa como el cambio que se hubiera dado en la pobreza si el ingreso medio (μ) hubiese variado la desigualdad hubiera permanecido constante, dado un umbral de pobreza z .

El efecto distribución es el cambio que se hubiera dado en la pobreza si sólo hubiese cambiado la distribución (L) y el ingreso medio no hubiera variado, dado un umbral de pobreza z .

El efecto residual recoge el cambio no explicado por ambos efectos.

El cambio en el nivel de pobreza entre el período 1 y el período 2 puede escribirse como:

$$P_2 - P_1 = C(1,2,z) + D(1,2,z) + R(1,2,z)$$

Los efectos crecimiento (C), distribución (D) y residual (R) pueden calcularse de la siguiente forma:

$$C(1,2,z) = P(z/\mu_2, L_1) - P(z/\mu_1, L_1)$$

$$D(1,2,z) = P(z/\mu_1, L_2) - P(z/\mu_1, L_1)$$

$$R(1,2,z) = P_2 - P_1 - C(1,2,z) - D(1,2,z)$$

considerablemente aunque la fuerza fundamental continúa siendo la caída del ingreso medio. Esta conclusión es válida para las dos regiones consideradas.

Cuadro A.4 Descomposición de la evolución de la pobreza en efecto crecimiento, efecto distribución y residuo según línea de pobreza utilizada. 1991-2003

Período y región	Línea de pobreza INE (1997)				Línea de pobreza INE (2002)			
	Total	Crecimiento	Desigualdad	Residuo	Total	Crecimiento	Desigualdad	Residuo
1991-2003								
Montevideo	16,1	11,9	4,1	0,1	7,4	4,7	1,8	16,1
Interior	17,8	12,1	6,1	-0,3	7,3	3,4	3,1	17,8
Total	16,4	12,0	4,3	0,0	7,4	4,2	2,5	16,4
1998-2003								
Montevideo	16,6	11,1	6,3	-0,8	14,0	8,7	5,4	16,6
Interior	15,9	12,2	4,4	-0,7	14,2	9,1	6,3	15,9
Total	16,3	11,8	5,3	-0,8	14,2	9,0	5,7	16,3

Fuente: Elaborado en base a la ECH del INE.:

La distribución del ingreso presentó un relativo deterioro durante el segundo lustro de la década de los noventa, tendencia que continúa durante la crisis (cuadro A.5), tanto si se analiza el índice de Gini que refleja los movimientos en los sectores medios de la distribución, como si se considera el índice de Theil. Diversos trabajos sugieren que este deterioro podría estar reflejando, aunque atenuado, el aumento de la desigualdad en el mercado de trabajo (Vigorito, 1999; Bucheli y Furtado, 2000). En efecto, Arim y Zoppolo (2002) encuentran que, en la década de 1990, los ingresos por trabajo se concentraron debido principalmente al incremento de los retornos a la educación superior. Dado que los hogares se conforman con personas de nivel educativo relativamente similar (Bucheli et al, 2002), la desigualdad generada en el mercado de trabajo se habría trasladado a los hogares.

Al mismo tiempo, durante la década de 1990, debido al aumento relativo del valor real de las pensiones en relación a los salarios, los jubilados se trasladaron a los deciles medios y altos de la distribución del ingreso. De esta forma, en los estratos más bajos, el ingreso de los hogares se basó principalmente en las remuneraciones por trabajo. Al mismo tiempo, los ingresos asociados al capital experimentaron una desconcentración debido probablemente a la caída de las tasas de interés producto de la apertura económica.

En 2003 se observa que la tendencia se detiene y los valores del índice son muy similares a los de 2001, básicamente por efecto de una ligera desconcentración en el interior del país.

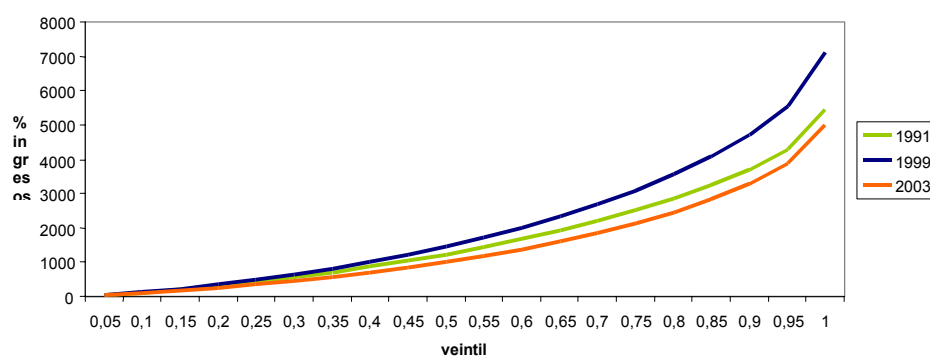
Cuadro A.5 Índices de desigualdad de los ingresos per capita. 1991-2003. País urbano.

Area	1991	1994	1996	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Total</i>								
Indice de Gini	41.2	41.6	42.2	43.5	44.2	44.5	45.0	44.5
Indice de Theil	29.5	28.0	29.6	32.6	34.6	34.2	35.4	35.5
<i>Montevideo</i>								
Indice de Gini	40.2	39.8	41.0	43.0	43.9	43.8	44.5	44.4
Indice de Theil	32.0	31.1	31.8	34.1	35.5	35.8	36.8	36.2
<i>Interior</i>								
Indice de Gini	37.8	37.6	37.2	38.7	39.1	39.7	40.4	38.9
Indice de Theil	28.6	25.7	24.1	25.9	26.9	27.7	28.8	26.9

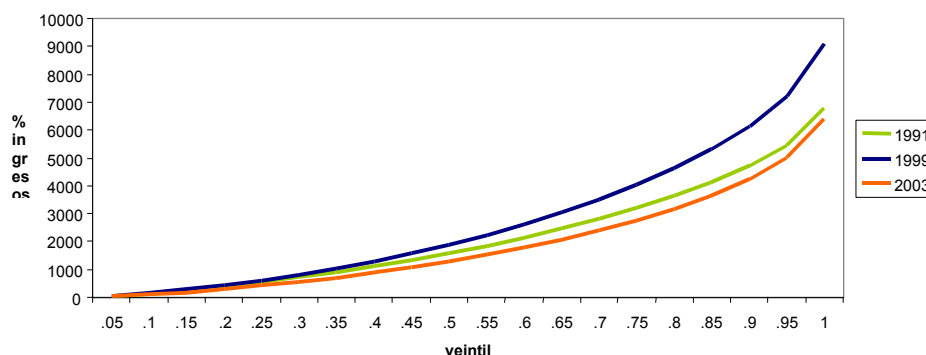
Fuente: Elaborado en base a la ECH del INE.

Las curvas de Lorenz generalizadas permiten apreciar conjuntamente la evolución de los ingresos promedio y de la distribución, poniendo de relieve resultados similares a los encontrados mediante la descomposición presentada antes (Gráficas 3, 4 y 5).

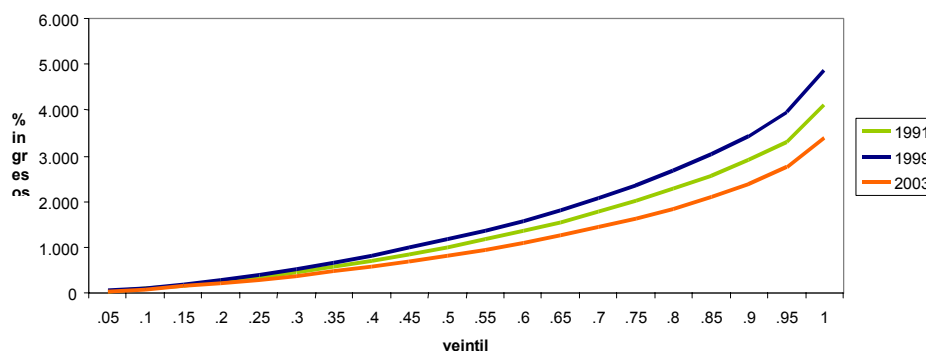
Gráfica 3 Curvas generalizadas de Lorenz. Total del país urbano. 1991, 1999 y 2003. (Ingresos expresados en valores de diciembre de



Gráfica 4 Curvas generalizadas de Lorenz. Montevideo. 1991, 1999 y 2003.
(ingresos expresados en valores de diciembre de



Gráfica 5 Curvas generalizadas de Lorenz. Resto del país urbano. 1991, 1999 y 2003.
(ingresos expresados en valores de diciembre de 2002)



Se observa un deterioro del bienestar de los hogares dado por la ampliación de las curvas en años recientes, efecto de mayor inequidad y de medias relativas considerablemente más bajas.¹⁰ Los resultados indican que el aumento de la desigualdad ha sido considerablemente superior en Montevideo que en el resto del país urbano.

A.2 Características de la población bajo la línea de pobreza

En esta sección se busca determinar características de los hogares y de sus integrantes asociadas a la condición de pobreza. A tales efectos, se presentan cuadros donde se pone de manifiesto la asociación entre estructura de edades, inserción laboral de los adultos y pobreza. Seguidamente, se analiza un conjunto más amplio de variables asociado a la probabilidad de que un hogar se encuentre bajo la línea de pobreza la estimación de un modelo *probit* cuya variable “dependiente” es la condición de pobreza del hogar.

¹⁰ Las curvas de 1999 son más elevadas que las de 1991 por el efecto ya mencionado del aumento discreto del ingreso promedio en 1998, debido al cambio en el marco muestral de la ECH

En diversos estudios se ha constatado que desde comienzos de la década de 1990, la pobreza en Uruguay afecta principalmente a la población de menor edad, independientemente del criterio de ajuste del ingreso utilizado.¹¹ A su vez, no se manifiestan diferencias por género significativas en la incidencia de la pobreza de ingresos (cuadro A.6).¹²

Cuadro A.6 Incidencia de la pobreza por sexo y edad. % personas. País urbano. 1991-2003

Sexo y edad	Línea de pobreza INE (1997)						Línea de pobreza INE (2000)					
	1991	1994	1997	1999	2002	2003	1991	1994	1997	1999	2002	2003
Hombres												
0 a 17	38.2	33.6	40.1	38.2	51.63	59.54	37.2	27.6	30.7	28.3	40.6	49.0
18 a 64	20.1	15.6	20.2	18.8	29.43	38.45	18.9	11.6	13.9	12.3	20.3	27.9
65 y más	11.2	6.7	8.6	7.5	10.34	18.37	10.0	4.3	5.0	3.3	5.7	10.4
Mujeres												
0 a 17	40.1	33.9	40.3	38.6	52.21	61.8	39.2	27.8	30.6	29.4	41.6	50.6
18 a 64	20.3	15.9	20.5	19.3	29.64	38.32	19.3	12.1	14.2	12.6	20.2	27.9
65 y más	10.7	6.4	8.2	7.1	9.40	16.13	9.6	4.0	4.6	3.5	5.2	9.3
Total												
0 a 17	39.1	33.8	40.2	38.4	51.9	60.64	38.2	27.7	30.7	28.8	41.1	49.8
18 a 64	20.2	15.7	20.4	19.0	29.5	38.38	19.1	11.9	14.0	12.5	20.3	27.9
65 y más	10.9	6.5	8.3	7.3	9.78	17.02	9.8	4.1	4.8	3.4	5.4	9.7

Fuente: Elaborado en base a la ECH del INE.

La información anterior pone de manifiesto que, en los últimos catorce años, los hogares que se vieron en peor situación fueron los que albergaban jóvenes, mientras la situación de los adultos mayores era considerablemente más aliviada.¹³ En diversos estudios se ha asociado esta estructura etaria del bienestar con la revalorización de las pensiones reales frente a los salarios a lo largo de la década pasada. Como se señaló al comienzo, esta transferencia de recursos a los adultos mayores tuvo su origen en la ley plebiscitada y aprobada en 1989. Sin embargo, entre 2002 y 2003 se observa un aumento muy relevante de la pobreza entre los adultos mayores, hecho que, como se señaló antes, puede obedecer al incremento del IRP y a la disminución de los aumentos salariales.

El cálculo de la incidencia de la pobreza en personas deja de lado la consideración de las estructuras de los hogares que las albergan y oculta que la mayor incidencia de la pobreza entre los niños podría estar poniendo de relieve que los hogares pobres tienen tasas de fecundidad más altas. Además, dado que no se cuenta con información de la distribución de recursos dentro de los hogares, el ingreso per capita del hogar es igual para todos los miembros. Para complementar esa información, en el cuadro A.7 se presenta la incidencia de la pobreza en personas clasificada por sexo y edad del jefe de hogar y presencia de

¹¹ La utilización de escalas de equivalencia para ajustar los ingresos de los hogares no altera este resultado (Vigorito y Rodríguez, 2003; Melgar y Vigorito, 2000).

¹² Debido a limitaciones de información, en estos resultados se asume que todos los miembros de cada hogar se benefician por igual de los ingresos generados. La evidencia disponible para otros países cuestiona fuertemente este supuesto. Véase por ejemplo, Browning y Lechene (2001).

¹³ En el anexo estadístico se presenta un cuadro con los índices de Foster para estos grupos de edad. Se mantienen los comentarios presentados en el texto para los FGT1 y FGT2: la severidad y profundidad de la pobreza es mayor para los jóvenes. No sólo hay más jóvenes en situación de pobreza, sino que se ubican a mayor distancia de la línea que otros grupos etarios.

niños.¹⁴ Se observa nuevamente que la presencia de niños se asocia en gran medida la probabilidad de un hogar de situarse bajo la línea de pobreza. En particular, los hogares con niños a cargo de adultos jóvenes se configuran como una situación de alta vulnerabilidad. Dada la relación entre educación, reproducción e inserción laboral, es probable que esta situación se deba a que los adultos jóvenes a cargo de hogares con niños presenten un nivel educativo más bajo y una peor inserción laboral que los que aún no han tenido hijos.

También cabe destacar que se encuentran diferencias según sexo del jefe en los hogares con menores, las cuales no se recogían en la información presentada antes. Estas diferencias podrían derivar del hecho que quizá se trate de hogares que alberguen niños cuyos padres no corresiden. En condiciones similares, los menores ingresos derivados de esta condición no se verían compensados por transferencias de parte del padre no corresidente.¹⁵

Cuadro A.7 Porcentaje de personas pobres según características del hogar. Total país. 1991, 1994, 1999, 2002 y 2003

Presencia de menores, sexo del jefe y edad del jefe	LP INE (1997)					LP INE (2002)				
	1991	1994	1999	2002	2003	1991	1994	1999	2002	2003
sin menores										
jefe hombre										
hogares con jefe entre 18 y 29	6.3	3.5	4.8	5.7	19,9	3.4	1.1	1.3	3.06	8.4
hogares con jefe entre 30 y 44	6.1	1.8	8.3	12.4	15,5	5.3	1.1	1.2	5.5	8.9
hogares con jefe entre 45 y 65	7.1	3.7	5.7	12.8	20,4	4.9	2.3	2.7	6.54	11.1
hogares con jefe mayores de 65	9.5	4.1	3.7	6.53	13,0	5.3	2.0	2.0	2.35	6.2
jefe mujer										
hogares con jefe entre 18 y 29	4.9	0.8	3.5	8.13	19,2	3.9	0.8	1.0	1.99	9.5
hogares con jefe entre 30 y 44	7.3	2.4	4.0	7.77	24,3	3.3	1.0	1.5	3.77	10.2
hogares con jefe entre 45 y 65	8.4	4.1	6.4	14.4	16,8	6.0	2.5	3.0	5.69	9.3
hogares con jefe mayores de 65	8.7	2.8	4.0	5.93	11,7	5.9	1.6	2.0	2.12	5.0
con menores										
jefe hombre										
hogares con jefe entre 18 y 29	48.7	39.6	47.8	60.1	96,6	44.8	33.6	31.1	45.31	63.0
hogares con jefe entre 30 y 44	37.4	27.7	29.4	46.5	54,0	32.9	21.9	36.6	36.57	43.9
hogares con jefe entre 45 y 65	32.6	24.5	29.1	41	91,0	28.7	19.5	21.2	29.38	38.1
hogares con jefe mayores de 65	36.6	27.6	35.2	38.4	63,5	35.3	21.6	28.0	28.47	46.9
jefe mujer										
hogares con jefe entre 18 y 29	57.4	49.0	47.6	66.1	76,5	52.1	42.7	49.4	55.3	68.1
hogares con jefe entre 30 y 44	44.7	40.5	39.3	52.9	60,5	41.5	33.8	38.7	42.81	49.9
hogares con jefe entre 45 y 65	44.9	35.0	33.7	52.6	59,2	39.7	29.6	34.5	40.33	48.0
hogares con jefe mayores de 65	38.0	32.4	34.9	41.9	57,0	33.3	27.2	24.9	26.7	44.6

Fuente: Elaborado en base a la ECH del INE.

¹⁴ Siguiendo la definición adoptada por UNICEF, se considera niños a las personas de menos de dieciocho años.

¹⁵ En Bucheli et al.(2002) se pone de manifiesto que una proporción muy elevada de padres no corresidentes no transfiere dinero a sus hijos.

Así, hasta 2002, la presencia de adultos mayores atenuaba parcialmente la situación de pobreza (cuadro A.8). A partir de 2003, las distancias en términos de incidencia de la pobreza entre los distintos tipos de hogar se acortan, debido a la caída de las pensiones en términos reales. Estas consideraciones sobre la estructura de edades de las personas por situación de pobreza se abordan especialmente en este trabajo porque, como se señalara al comienzo, guardan estrecha relación con el alcance y profundidad del sistema de protección social uruguayo.

Cuadro A.8 Incidencia de la pobreza según composición del hogar. 2002 y 2003

Composición del hogar	Línea de pobreza INE (1997)		Línea de pobreza INE (2002)	
	en hogares	en personas	en hogares	en personas
2002				
hogares sin menores y sin adultos mayores	10.2	12.5	5.0	6.0
hogares sin menores y con adultos mayores	5.1	7.4	2.0	2.7
hogares con menores y sin adultos mayores	42.6	48.2	31.8	37.0
hogares con menores y con adultos mayores	34.6	37.8	23.2	26.4
Total	22.4	32.7	15.3	23.6
2003				
hogares sin menores y sin adultos mayores	15.7	19.0	8.5	10.4
hogares sin menores y con adultos mayores	10.6	14.1	4.8	6.5
hogares con menores y sin adultos mayores	51.1	56.0	40.3	45.2
hogares con menores y con adultos mayores	52.9	57.0	35.9	42.7
total	29.5	41.0	21.0	30.9

Fuente: Elaborado en base a la ECH del INE.

Finalmente, se realizó una tipología de hogares que tomó en cuenta la inserción laboral de los adultos, distinguiendo desempleo, precarios y no precarios y presencia de jubilados (cuadro A.9). Para cada tipo de hogar se calculó la incidencia y brecha de pobreza en 1999 y 2003. Se constató que los hogares más afectados por la pobreza son aquéllos que no cuentan con jubilados y donde predominan los desempleados o la inserción laboral de los adultos es precaria. También se observa que, a igual inserción laboral de los adultos la presencia de un jubilado reduce significativamente la probabilidad del hogar de hallarse en situación de pobreza.

Cuadro A.9 Incidencia y brecha de pobreza según tipología de hogares y presencia de jubilados. Línea de pobreza 1997, 1999 y 2003

Tipología de hogar	1999		2003		Var. pob%
	tasa de pobreza	brecha de pobreza	tasa de pobreza	brecha de pobreza	
<i>sin jubilados</i>					
Hogares donde jefe, cónyuge, otros adultos mayores de 25 son desempleados o trabajan como cuenta propia sin local	48.9	0.200	69.2	0.333	41.5
Hogares con al menos un asalariado privado con cobertura de la seguridad social o público o cuenta propia con local	21.3	0.065	31.5	0.101	47.6
Hogares sin asalariado públicos o privados formales o cuenta propia con local y con privado sin cobertura	51.7	0.215	71.6	0.300	38.5
Hogares donde hay patrones	3.3	0.006	6.0	0.018	79.3
<i>con jubilados</i>					
Hogares donde jefe, cónyuge, otros adultos mayores de 25 son desempleados o trabajan como cuenta propia sin local	4.6	0.002	38.3	0.123	734.6
Hogares con al menos un asalariado privado con cobertura de la seguridad social o público o cuenta propia con local	10.5	0.023	15.7	0.040	49.4
Hogares sin asalariado públicos o privados formales o cuenta propia con local y con privado sin cobertura	19.6	0.065	41.7	0.111	112.9
Fuente: elaborado en base a ECH					

Fuente: elaborado en base a ECH

Así, la evidencia presentada en este apartado refuerza la idea de la vulnerabilidad de los niños en Uruguay y da indicios de la vinculación de esta situación con el mercado de trabajo. A continuación se busca relacionar estos elementos mediante un análisis multivariado.

Para ilustrar sobre las características de los hogares asociadas con la condición de pobreza, se estimaron modelos probit donde la variable “explicada” tomó el valor 1 si el hogar se hallaba bajo la línea de pobreza (cuadros A.10 y A.11).¹⁶ Los modelos fueron estimados

¹⁶ La condición de pobreza se representó mediante una variable binaria (Y) que toma el valor 0 en el caso en que el individuo pertenezca a un hogar no pobre y 1 si el hogar al que el individuo pertenece está bajo la línea de pobreza. Se supone que la probabilidad de que un individuo u hogar esté bajo la línea de pobreza puede escribirse como:

$$\text{Prob}(Y = 1/x) = \varphi(\beta'x).$$

Donde φ es la función de distribución normal, β es el vector de coeficientes de las variables y x es el vector de variables independientes. A diferencia de los modelos de regresión lineal, los parámetros del modelo no corresponden a los efectos marginales de las variables independientes sobre la variable dependiente. Para cada variable k el efecto marginal se calculó en base a la estimación de la siguiente expresión:

para 1991, 1999, 2002 y 2003 y resultaron significativos en todos los casos. Se incluyeron variables dicotómicas que hacen referencia a la presencia de niños en el hogar, según edad de los niños. Se consideró la presencia de niños de cero a cuatro; cinco a nueve; diez a catorce y quince a dieciocho. Al igual que en diversos trabajos previos, se constata una fuerte asociación entre la presencia de niños y la pobreza, efecto que decrece a medida que la edad de los niños aumenta. El signo del sexo del jefe es positivo en 1991 y 1999 y negativo en 2003. Esta constatación estaría en línea con lo encontrado en cuanto a hogares con niños y jefatura femenina.

En segundo lugar, se incluyó un conjunto de variables que hace referencia a las características del jefe de hogar: edad, sexo, años de educación y años de educación al cuadrado. Tal como se observó en cuadros previos, la edad resultó inversamente correlacionada con la probabilidad de que el hogar se encuentre bajo la línea de pobreza. La educación del jefe presentó el mismo comportamiento, hecho ampliamente refrendado por trabajos previos y que se corresponde con diversos marcos teóricos.

$$\left(\frac{\partial E[y/x]}{\partial x_k} \right) = \varphi(\beta'x) \beta_k.$$

Para el caso de las variables binarias se restó el valor de la función en los valores medios del resto de las variables evaluada en los valores que toma la variable para la cual se calcula el efecto (0 y 1). Siguiendo la práctica habitual, estos efectos se estimaron habitualmente en los valores medios de las variables independientes.

Cuadro A.10 Estimaciones probit de pobreza. 2003, 1999 y 1991. Línea de pobreza INE (1997)

Variable	2003			1999			1991		
	Wald	chi2(19)		Wald	chi2(19)		Wald	chi2(19)	
	Log			Log			Log		
	likelihood	-1019518.5		likelihood	-915160.18		likelihood	25041.903	
	Pseudo R2	0.327		Pseudo R2	0.2961		Pseudo R2	0.2616	
	Coef	Sig	Efecto marginal	Coef	Sig	Efecto marginal	Coef	Sig	Efecto marginal
Niños 0-4	0.5056	0	0.1764	0.4353	0	0.1088	0.5133	0	0.1627
Niños 5-9	0.3885	0	0.1318	0.3915	0	0.0943	0.3982	0	0.1211
Niños 10-14	0.3020	0	0.1007	0.2572	0	0.0595	0.4254	0	0.1285
Niños 15-18	0.5270	0	0.1825	0.3512	0	0.0842	0.3567	0	0.1083
Sexo del jefe	-0.1555	0	-0.0509	0.1919	0	0.0442	0.2009	0	0.0601
Edad del jefe	-0.0162	0	-0.0052	-0.0162	0	-0.0035	-0.0145	0	-0.0041
Educ. jefe	-0.0822	0	-0.0263	-0.0196	0	-0.0043	-0.0825	0	-0.0234
Educ. jefe 2	-0.0041	0	-0.0013	-0.0077	0	-0.0017	-0.0036	0	-0.0010
Jefe desoc.	0.4955	0	0.1775	0.4532	0	0.1214	0.3899	0	0.1263
Jefe otro									
Jefe inact.	0.0311	0	0.0100	0.0380	0	0.0084	0.1000	0.005	0.0294
Jefe retirado	-0.5460	0	-0.1542	-0.2360	0	-0.0470	0.1524	0.054	0.0458
Catocj	-0.0633	0	-0.0202	-0.0666	0	-0.0145	-0.0252	0.001	-0.0071
Jefe emp.									
Público	-0.2730	0	-0.0811	-0.1359	0	-0.0279	0.2519	0	0.0760
Jefe patrón	-0.6070	0	-0.1546	-0.5745	0	-0.0916	-0.4922	0	-0.1143
Jefe cpropia s/l	0.9804	0	0.3649	0.9427	0	0.2894	0.7835	0	0.2728
Jefe cpropia									
c/l	0.6469	0	0.2338	0.6168	0	0.1685	0.2216	0	0.0672
jefe precario	0.6624	0	0.2426	0.5812	0	0.1595	0.4360	0	0.1404
Densidad ocup	-1.5025	0	-0.4804	-1.8111	0	-0.3936	-1.6067	0	-0.4553
Interior	0.4773	0	0.1518	-0.4765	0	-0.1043	-0.4250	0	-0.1190
Constante	1.3768	0		1.1567	0		1.1214	0	

Fuente: Elaborado en base a la ECH del INE.

Se incluyó un conjunto de variables que da cuenta de la situación ocupacional del hogar, omitiéndose el empleo privado. En relación a esa categoría, se encontró que la ocupación pública del jefe, reduce la probabilidad del hogar de ser pobre, lo mismo si el jefe se desempeña como patrón con empleados a su cargo. Por el contrario, el empleo por cuenta propia se mostró positivamente y crecientemente correlacionado con la probabilidad de que el hogar sea pobre. En el mismo sentido actúa la precariedad laboral.¹⁷ Es llamativo el comportamiento del jefe jubilado, cuyo derrotero concuerda también con las conjeturas planteadas previamente. En 1991, el efecto marginal de esta variable es positivo, sin embargo, a medida que transcurre la década, cambia de signo y termina correlacionado negativamente con la probabilidad de que el hogar sea pobre. La densidad ocupacional, entendida como la proporción de adultos ocupados, reduce la probabilidad del hogar de caer bajo la línea de pobreza.

¹⁷ Según la definición de la OIT para América Latina, se considera que una persona desempeña un empleo precario si cumple alguna de las siguientes condiciones: 1) trabaja en relación de dependencia en el sector privado sin contar con cobertura de la seguridad social, 2) es trabajador no remunerado o 3) el empleo que posee es inestable.

Cuadro A.11 Estimaciones probit de pobreza. 2003, 1999 y 1991. Línea de pobreza INE (2002)

Variable	2003			1999			1991		
	Wald			Wald			Wald		
	chi2(19)	547570.7		chi2(19)	381727.14		chi2(19)	10085.87	
	Log likelihood			Log likelihood	-717200.7		Log likelihood	-23661.7	
	Pseudo R2	0.3383		Pseudo R2	0.3242		Pseudo R2	0.2541	
	Coef	Sig	Efecto marginal	Coef	Sig	Efecto marginal	Coef	Sig	Efecto marginal
Niños 0-4	0.4800	0	0.1248	0.4366	0	0.0671	0.4356	0	0.1218
Niños 5-9	0.3789	0	0.0937	0.4284	0	0.0632	0.3923	0	0.1060
Niños 10-14	0.2792	0	0.0667	0.2788	0	0.0385	0.3991	0	0.1066
Niños 15-18	0.4829	0	0.1235	0.3436	0	0.0495	0.3400	0	0.0915
Sexo del jefe	-0.1629	0	-0.0379	0.2155	0	0.0296	0.1868	0	0.0493
Edad del jefe	-0.0156	0	-0.0035	-0.0172	0	-0.0022	-0.0161	0	-0.0040
Educ. jefe	-0.0907	0	-0.0202	-0.0093	0	-0.0012	-0.0683	0	-0.0169
Educ. jefe 2	-0.0034	0	-0.0008	-0.0082	0	-0.0010	-0.0043	0	-0.0011
Jefe desoc.	0.2811	0	0.0711	0.4651	0	0.0797	0.2603	0	0.0724
Jefe otro									
Jefe inact.	-0.0632	0	-0.0137	0.0533	0	0.0069	0.2639	0	0.0732
Jefe retirado	-0.7065	0	-0.1248	-0.2987	0	-0.0322	0.0736	0.36	0.0189
Catocj	-0.1693	0	-0.0378	-0.0680	0	-0.0085	-0.0209	0.006	-0.0052
Jefe emp.									
Público	-0.2459	0	-0.0496	-0.2089	0	-0.0233	0.2071	0	0.0547
Jefe patrón	-0.0913	0	-0.0194	-0.7560	0	-0.0560	-0.4529	0	-0.0913
Jefe cpropia s/l	1.4992	0	0.5024	0.9470	0	0.2044	0.8111	0	0.2628
Jefe cpropia c/l	1.2133	0	0.3884	0.6840	0	0.1247	0.2054	0	0.0550
jefe precario	0.7192	0	0.2128	0.5227	0	0.0896	0.4465	0	0.1300
Densidad ocup	-1.7183	0	-0.3833	-2.1637	0	-0.2709	-1.5889	0	-0.3943
Interior	0.3869	0	0.0864	-0.4037	0	-0.0513	-0.2281	0	-0.0562
Constante	1.2084	0		0.8644	0		0.9183	0	

Fuente: Elaborado en base a la ECH del INE.

Finalmente, se incluyó una variable dicotómica que tomó el valor 0 en el caso de Montevideo y 1 si el hogar residía en el interior. Hasta 1999, la probabilidad de que un hogar fuera pobre dada sus características era menor en el interior, pero durante la crisis la tendencia se revierte y los hogares del interior se encuentran más expuestos a caer en la pobreza una vez que se controla por distintos atributos de sus miembros.

A.3 Pobreza, mercado de trabajo y capacidad de sustentación de los hogares durante la crisis

Hasta ahora se identificaron sectores de la sociedad con mayor probabilidad de caer en la condición de pobreza, al tiempo que se ligó su evolución al deterioro de los ingresos y al incremento de los niveles de desigualdad. En esta sección se presentan dos ejercicios de microsimulación. En el primero, se busca vincular los cambios en los niveles de pobreza y desigualdad de ingresos con la evolución en el mercado de trabajo (A.3.1). En el segundo ejercicio se pretende lograr alguna aproximación a una noción de pobreza más estructural (A.3.2) que las que se obtienen corrientemente a partir de la pobreza de ingresos.

A.3.1 Pobreza, desigualdad y mercado de trabajo

En esta sección se prestará especial atención al impacto de la crisis reciente sobre la pobreza y desigualdad. En particular, interesa determinar si han habido cambios en la incidencia de las variables vinculadas al mercado de trabajo. Con este objetivo se descomponen los cambios en la desigualdad y en la pobreza en efectos demográficos, cambios en los retornos a la educación, cambios en la participación laboral y cambios en el nivel de calificación de la fuerza de trabajo. Para ello, se realizaron microsimulaciones en base a la metodología de descomposición utilizada para analizar la evolución de la pobreza extrema en Brasil por Ferreira y Paes de Barros (1999) y por Bourguignon, Ferreira y Leite (2001) para comparar la desigualdad de Brasil y Estados Unidos. La idea original se basa en el trabajo de Almeida dos Reis y Paes de Barros (1991) y Juhn, Murphy y Pierce (1993) y fue extendida al análisis del ingreso de los hogares por Bourguignon, Fournier y Gurgand (1998) en su estudio sobre Taiwan. Las ventajas de este método radican en que permite estudiar el impacto de distintos factores a lo largo de toda la distribución, utilizando distintas alternativas y analizando sus efectos sobre la desigualdad y la pobreza. Estas microsimulaciones se realizaron para 1998 y 2003, pues se tomó como base el año anterior a la recesión y se lo comparó con el último año para el que se dispone de datos. A continuación se presenta brevemente la metodología utilizada y luego se describen los principales resultados obtenidos.

Metodología de descomposición

En primer lugar, se presenta el modelo en el que se basan las microsimulaciones. El ingreso total de los hogares se considera la sumatoria de los ingresos provenientes del trabajo, la propiedad de distintos activos y las transferencias del Estado y entre hogares. A su vez, en el caso de Uruguay consideramos cuatro sectores ocupacionales: asalariados (públicos y privados), trabajadores por cuenta propia sin inversión, trabajadores por cuenta propia con inversión y patrones y socios de cooperativas de producción.¹⁸ El ingreso total de un hogar h en el momento t puede escribirse como la suma de los ingresos de todos los individuos i que integran dicho hogar:

$$Y_{ht} = \sum_i (\text{Salarios}_i + \text{Rem.cta.propia s}/l_i + \text{Rem.cta.propia c}/l_i + \text{Gan.patrones}_i + \text{Yotros}_i)$$

donde Yotros reúne los ingresos no laborales. En el caso de Uruguay incluye el valor locativo de la vivienda, intereses, rentas, beneficios, pensiones y transferencias de otros hogares.

¹⁸ En Ferreira y Paes de Barros (1999) se consideran dos sectores: asalariados y trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, aquí hemos preferido abrir a los trabajadores por cuenta propia dado que en trabajos previos (Amarante y Arim, 2003; Bucheli, 2003) se encuentran niveles de remuneración muy diferentes entre trabajadores por cuenta propia con y sin inversión: los trabajadores por cuenta propia sin local presentan una fuerte precariedad y niveles de ingresos muy bajos en relación a los trabajadores por cuenta propia con local. Asimismo, los patrones presentan características diferentes a los otros grupos y se caracterizan por ingresos más elevados que los restantes.

Los ingresos laborales resultan de la estimación de las siguientes ecuaciones para cada uno de los grupos laborales definidos y para hombres y mujeres por separado:

$$\text{Log}(Y_i) = \alpha + \sum_k \gamma_k X_i + \varepsilon_i$$

donde X representa un conjunto de atributos de los individuos dado por los años de educación formal aprobados, los años de educación al cuadrado, la experiencia potencial estimada como la edad menos el número de años de educación menos seis, la experiencia potencial al cuadrado, una variable de interacción entre experiencia y años de educación y la región de residencia del individuo. Esta última variable tomó el valor 0 en el caso de Montevideo y 1 en el resto del país urbano. En el caso de individuos con más de una ocupación se les imputaron todas sus remuneraciones por trabajo al grupo en el que fueron clasificados por su ocupación principal. Estas ecuaciones se estimaron considerando el ingreso por hora y para el total de los ingresos por trabajo.

La actividad laboral se estimó mediante un modelo logit multinomial que tomó el valor 0 si el individuo no participaba en el mercado laboral, 1 si era desocupado, 2 si era asalariado, 3 si era cuenta propia sin local, 4 si era cuenta propia con local y 5 si era patrón o miembro de cooperativa de producción.¹⁹ Se estimaron dos ecuaciones: una para jefes de hogar y otra para los restantes miembros del hogar.

La ecuación de jefes de hogar se especificó de la siguiente manera:

$$P_h = f(\text{características jefe, presencia de menores de 14, presencia de individuos de 14 a 64, presencia de mayores de 65, clima educativo del resto del hogar, clima educativo al cuadrado, sexo del jefe de hogar})$$

Las características del jefe de hogar consideradas fueron las mismas de las ecuaciones salariales. En el caso de los otros miembros del hogar se consideró:

$$P_{rh} = f(\text{características individuales, presencia de menores de 14, presencia de individuos de 14 a 64, presencia de mayores de 65, clima educativo del hogar, clima educativo al cuadrado, sexo del jefe de hogar, grupo ocupacional del jefe de hogar, log ingreso del jefe de hogar})$$

Finalmente, se estimó una ecuación que describe el nivel educativo de los individuos:

$$E_i = f(\text{constante, edad, edad al cuadrado, sexo, región})$$

De esta forma, se obtuvieron tres conjuntos de vectores de parámetros para las ecuaciones estimadas. En este marco, la distribución del ingreso de los hogares depende de la distribución conjunta de las variables incluidas en los modelos más los ingresos no

¹⁹ Si la elección se considera secuencial, primero se decide participar y luego el sector, lo más adecuado es usar un modelo probit o logit secuencial. Sin embargo, dado que aquí se pretende predecir más que explicar, se optó por un multinomial al igual que en los trabajos realizados para Brasil y Taiwan. Asimismo, se intentó realizar una corrección por sesgo de selección que no fue significativa.

laborales (y otros).²⁰ Se procede entonces a analizar la evolución de la distribución o de la pobreza y estimar los efectos de cambiar uno o más de los argumentos de Y_{ht} . Se identifican los siguientes efectos:

Efectos precio: cambios en los retornos a la educación en las ecuaciones de ingresos para cada uno de los ocho grupos laborales, manteniendo el resto de las variables constante. Suponemos que los ocupados en el año 2003 perciben la estructura de remuneraciones de 1998.²¹

Efectos de oferta de trabajo. Se sustituyen los parámetros de 2003 con los de 1998 y así se obtiene el impacto del desempleo y el cambio en la composición por sectores de actividad en el período.

Efecto del nivel educativo de la población. Se coloca en 2003 la educación predicha de acuerdo a los parámetros de 1998.

Efecto residual. Es la diferencia entre la suma de los efectos anteriores y el cambio real 1998-2003.

Se realizan estas descomposiciones en distinto orden para determinar la dependencia de los resultados a la secuencia seguida. Este método presenta una serie de limitaciones pues ignora los efectos de equilibrio general que pueden generar los cambios en los retornos, oferta laboral, etc.

Resultados obtenidos

Las ecuaciones estimadas se presentan en el apéndice econométrico. Se observan notorias diferencias de retornos a la educación entre hombres y mujeres y por grupos ocupacionales. Los retornos por cada año de educación adicional son más altos para los hombres y para los patrones y trabajadores por cuenta propia sin local. La comparación entre 1998 y 2003 pone de manifiesto que los retornos a la educación aumentaron en el período, incrementándose la desigualdad entre grupos educativos. En particular, trabajos previos encuentran que el diferencial salarial de los trabajadores con universidad completa aumenta durante todo el período (Arim y Zoppolo, 2000; Amarante y Arim, 2003). En relación a la oferta laboral, se observa que la educación está positivamente relacionada con la participación laboral, especialmente en el caso de asalariados y patrones. Asimismo, la presencia de menores de 14 en el hogar actúa como un estímulo a la participación mientras la presencia de jubilados la desestimula. La participación es mayor en Montevideo que en el resto del país y es más baja en el caso de las mujeres. Las ecuaciones de educación indican que la edad está correlacionada con la educación: ser mujer y vivir en Montevideo aumenta la probabilidad

²⁰ Bourguignon, Ferreira y Leite agregan una ecuación para explicar los ingresos no laborales pero aquí se ha optado por el criterio seguido por Ferreira y Paes de Barros (1999).

²¹ El problema fundamental de este paso consiste en que para obtener el ingreso predicho se requiere contar con los residuos para cada individuo, de forma tal que la suma de ingresos predichos en 2003 sea igual al total de ingresos del año 2003. Existen diversos métodos para estimar los residuos, en este trabajo se distribuyeron los residuos de acuerdo a dos alternativas: de acuerdo al ordenamiento de residuos obtenidos para las ecuaciones (Lustig, Ferreira y Bourguignon, 1999; Juhn, Murphy y Pierce, 1993) y en forma aleatoria (Haveman y Berdshaker, 2001). Los resultados obtenidos no mostraron variaciones significativas.

de tener un año más de educación. Dado que los parámetros de 2003 son mayores a los de 1998 se infiere que el nivel educativo de la población va en aumento.

Se constató que los cambios en los retornos son la fuerza que explica en mayor medida el aumento de la pobreza, seguidos por el mayor desempleo (Cuadro A.12). Mientras tanto, la educación parece tener un efecto reductor de la pobreza: el promedio de años de educación de los ocupados en 2003 es dos años mayor que el valor predicho con los parámetros de 1998. Finalmente, el sector de empleo actúa en el sentido de aumentar la incidencia de la pobreza, debido al aumento de la probabilidad de empleo por cuenta propia sin local.

Cuadro A.12 Descomposición de los cambios en la pobreza por región. 1998-2003

Región	retornos	Desempleo	sector de empleo	educación	residuo	Total
Montevideo	3.12	1.56	0.546	-0.156	2.73	7.80
Interior	3.96	1.936	0.704	-0.176	2.38	8.80
Total	3.306	1.566	0.522	-0.174	3.48	8.70

Fuente: Elaborado en base a la ECH del INE.

Estos resultados son consistentes con la información obtenida a partir de la descomposición de la pobreza en efecto crecimiento y efecto distribución realizada antes. Allí se marcaba el incremento del efecto desigualdad en el período reciente en relación al período largo. Estos cambios se traslucen en el relevante peso del cambio en los retornos a la educación en el incremento de la pobreza.

A.3.2 Capacidad de sustentación de los hogares uruguayos: una aproximación a la pobreza de largo plazo en ausencia de datos de panel

Una de las limitaciones de las mediciones de pobreza por el método del ingreso tradicional es que puede reflejar una situación coyuntural de fácil superación. La insuficiencia de ingresos en un determinado momento puede no ser el mejor indicador desde el punto de vista de las políticas públicas. En esa línea, resulta más interesante una medida que refleje la pobreza con una perspectiva más estructural, centrándose en la pobreza de largo plazo o lo que suele denominarse el “núcleo duro” de la pobreza.

En Uruguay no existen datos de panel que permitan identificar los hogares en situación de pobreza de largo plazo. Una posibilidad de aproximarse a la estimación de este núcleo más duro de pobreza es la propuesta de Haveman y Bershadker (2001). Los autores definen el concepto de *pobre por falta de capacidades para generar ingresos (PFCGI)* como aquella persona que vive en un hogar que no tiene la posibilidad de ser económicamente independiente, es decir que el conjunto de sus miembros adultos no tiene condiciones para generar ingresos por encima de un cierto umbral de pobreza. La medida de pobreza que surge al aplicar esta metodología se aproxima más a la noción de pobreza estructural o núcleo duro de la pobreza en tanto identifica como pobres a los hogares que dadas las condiciones imperantes en la economía no tienen capacidad por sí mismos de lograr un nivel de ingreso mínimo consistente con la satisfacción de ciertas necesidades consideradas básicas. Así, en lugar de clasificar a los hogares en función del ingreso corriente percibido, consideran el ingreso potencial que podrían generar los adultos del hogar dado el nivel y la

estructura salarial imperante en un momento determinado, y ese ingreso se compara con el umbral escogido.

La implementación de la metodología propuesta por estos autores implica la definición de una variedad de aspectos que pueden resultar en principio arbitrarios, y esta es una de sus principales limitaciones. A continuación se describe el procedimiento propuesto por Haveman y Bershadker (1998 y 2001), así como la operacionalización adoptada en este trabajo.

El primer paso consiste en establecer la capacidad de generar ingresos de los adultos del hogar. Se define la capacidad de generar ingresos (CGI_i) como los ingresos que el individuo recibiría si trabajara tiempo completo durante un año al salario vigente en el mercado. Estos ingresos dependen de las características del individuo, principalmente de su acumulación de capital humano. Se propone la estimación de CGI_i por medio de un modelo de selección en dos etapas (Heckman, 1979). En una primera etapa se estima, para cada adulto de la muestra, una ecuación de participación en el mercado laboral. En la aplicación al caso uruguayo, las variables incluidas en la ecuación de participación laboral son la edad y su expresión cuadrática, los años de escolaridad y su expresión cuadrática, una variable binaria que distingue entre Montevideo y el resto del país urbano, un conjunto de variables binarias que indican la presencia de niños en el hogar (menores de 5 años, entre 5 y 11 años, entre 12 y 17 años), el ingreso no laboral del hogar y el ingreso percibido por los restantes miembros del hogar. El término de corrección de selección que surge de esta ecuación es incluido en una ecuación salarial. En este caso, la variable dependiente es el logaritmo del ingreso por hora, y las variables explicativas son la edad y su expresión cuadrática, los años de escolaridad y su expresión cuadrática, una variable binaria que distingue entre Montevideo y el resto del país urbano, y una variable de interacción entre la edad y el nivel educativo. Estas ecuaciones se estiman por separado para hombres y mujeres, considerando a los individuos adultos entre 18 y 64 años y excluyendo a los que perciben jubilaciones. Las estimaciones se realizaron para el período 1991-2003.

Los coeficientes obtenidos en la ecuación de ingresos permiten predecir el ingreso que es capaz de generar cada uno de los adultos integrantes del hogar de acuerdo con su capital humano, si se incorporara al mercado laboral trabajando tiempo completo y no se modificaran la estructura de las remuneraciones vigentes. El término de error de cada ecuación salarial, que refleja el efecto de los inobservables en cada año y para cada grupo de individuos considerado (hombres /mujeres), se incorpora en las predicciones de ingresos a través de la aplicación de un shock aleatorio, asumiendo que el mismo se distribuye normal con media cero y varianza σ^2 .

Diversos estudios sobre el mercado de trabajo uruguayo encuentran que los individuos enfrentan dificultades heterogéneas para encontrar un trabajo. Así, la probabilidad de caer en una situación de desempleo es mayor para las mujeres, los jóvenes y las personas con menor nivel educativo (Amarante y Arim, 2003; Bucheli y Casacuberta, 2003). Para incorporar este factor se construyó también el ingreso potencial ajustado por la predicción

de la probabilidad específica de desempleo que enfrenta cada individuo a través de la estimación de un modelo probit.²²

Una vez que se ha estimado la capacidad individual de generación de ingresos, la capacidad bruta de generar ingresos de un hogar (CGIH) surge de la agregación de la capacidad generadora de ingresos de sus distintos integrantes (adultos). También debe adicionarse los otros ingresos no provenientes del mercado laboral (por la posesión de activos o derecho a la percepción de jubilaciones o pensiones). Los autores proponen ajustar esta capacidad generadora de ingresos de los hogares de manera que refleje los costos en los que incurrirían si todos los miembros adultos trabajaran tiempo completo. Específicamente proponen deducir los costos de cuidado de los menores, y definen así la capacidad neta de generar ingresos de los hogares (CNGIH), que es comparada con el umbral de pobreza para clasificar a la población como pobre o no pobre en términos de sus posibilidades de ser económicamente independiente. En nuestro caso, este costo fue especificado como el valor de mercado de la hora de cuidado infantil, y en el caso de los niños menores de tres años se supuso que se necesitaban 40 horas semanales de cuidado, mientras que para los mayores de tres, que están en edad escolar, se supuso que se necesitaban 20 horas de cuidado.²³ También se trabajó bajo el supuesto de que existen economías de escala en este gasto – el costo de contratar personal para la atención domiciliaria de los niños no aumenta en función del número de menores involucrados – por lo que el cálculo arroja una hipótesis de costo mínimo asociado a la plena actividad laboral de los mayores que integran el hogar.

La propuesta de estos autores resulta interesante y los resultados que permite obtener pueden ser útiles para la mejor comprensión de la pobreza. Sin embargo, es imprescindible no perder de vista que se trata de un ejercicio metodológico sujeto a una serie de supuestos importantes y restrictivos. Entre ellos, merece la pena resaltar que no se realiza ninguna consideración de equilibrio general, sino que por el contrario estamos suponiendo que si todos los individuos trabajaran tiempo completo, no habría ajustes en la estructura salarial. Por otro lado, la capacidad generadora de ingresos individual está atada a la fase del ciclo económico en el que se realiza la estimación. A modo de ejemplo, la caída de los salarios asociada a una fase de crisis económica implica que la medida de pobreza resultante de este ejercicio experimentará un incremento que no refleja estrictamente el fenómeno más estructural que se intenta captar. Finalmente, otro supuesto importante en la metodología adoptada es la consideración de la estructura familiar como exógena, es decir no dependiente del nivel de ingresos del hogar.

²² Las variables independientes que se incluyeron fueron edad, edad al cuadrado, género, años de educación, una variable binaria que identifica Montevideo y el resto del país urbano y otra que señala la condición de jefe de hogar.

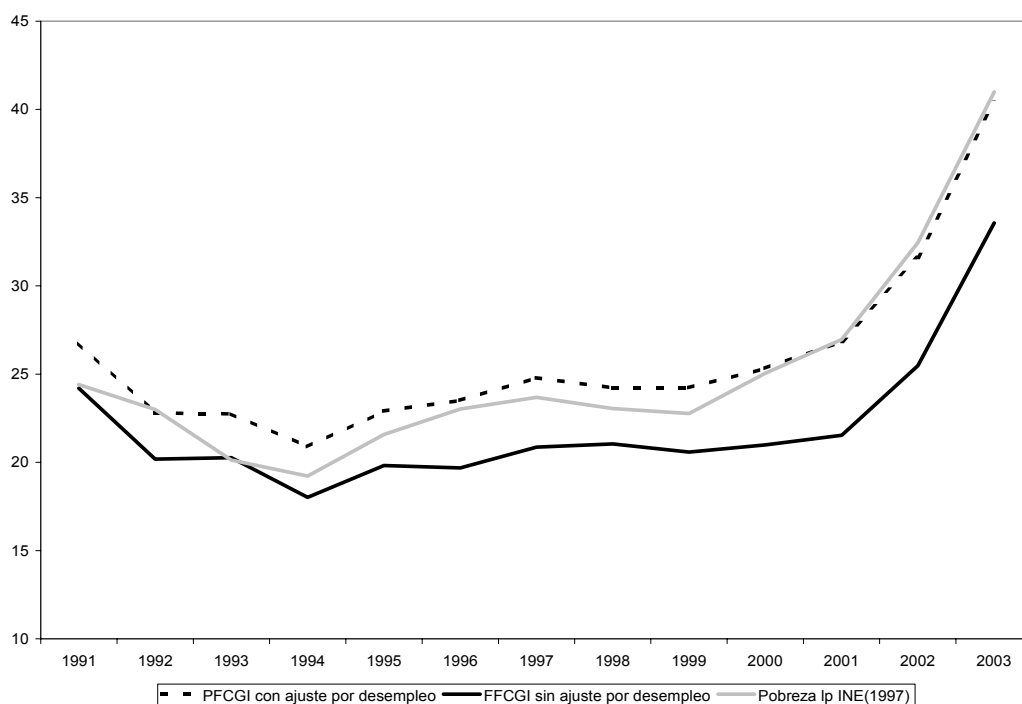
²³ Se supone implícitamente que no existe racionalización en la oferta educativa pública. Este supuesto es razonable en el caso de los niños en edad escolar, pero no es tan claro para los niños de 4 y 5 años que concurren a educación preescolar. A partir de la reforma educativa implementada a mediados de la década de los noventa es obligatoria la educación inicial para los niños de 5 años y se busca generalizar también la concurrencia de los niños de cuatro años. Sin embargo, con anterioridad a esa fecha es posible que operaran restricciones de oferta en estos tramos de edad. En ese sentido, es posible que se subestime el costo del cuidado infantil en los primeros años de la década de los noventa.

La pobreza medida a partir de esta metodología esta sujeta a los movimientos cíclicos de la estructura salarial y de la tasa de desempleo. Sin embargo, es posible aislar el impacto de los ciclos de recesión sobre la medida de pobreza a través de la construcción de ejercicios contrafactuales. Así, la incidencia de la contracción de los ingresos laborales y el aumento del desempleo que se observan en durante la crisis reciente en el nivel de pobreza pueden aislarse a través de un ejercicio consistente en calcular el ingreso que potencialmente percibirían los hogares si la economía retorna a la estructura salarial y de desempleo que caracterizaban el funcionamiento del mercado de trabajo previo a la crisis. La medida de pobreza resultante puede interpretarse como la proporción de personas que no lograrían alcanzar un nivel de ingreso mínimo aún si las consecuencias de la crisis se revirtieran plenamente.

Resultados

La gráfica 6 muestra la evolución de las series de pobreza por carencia de capacidades para generar ingresos (PFCGI) para el período 1991-2003 utilizando la línea de pobreza INE (1997). Tal como se mencionó, se calculó la PFCGI con y sin ajustar por la probabilidad de encontrarse en una situación de desempleo.²⁴

Gráfico 6. Evolución comparada de la PFCGI y la pobreza según línea INE (1997)



Fuente: Elaborado en base a la ECH del INE.

Las medidas de PFCGI muestran una evolución más estable durante la década de los noventa que la registrada por pobreza calculada a partir del ingreso per capita corriente del

²⁴ Todos los resultados que se presentan en esta sección corresponden a la línea de pobreza INE 1997. Los cálculos con la línea INE 2002 arrojan resultados cualitativamente similares por lo que se presentan en el anexo estadístico.

hogar. Si bien los tres indicadores muestran un importante descenso entre 1991 y 1994, la PFCGI sin ajustar por desempleo no registra cambios apreciables hasta 2001, mientras que la PFCGI que incorpora la probabilidad de que las personas se encuentren desempleadas dadas sus características muestra una tendencia ascendente pero menos marcada que la observada en la medición tradicional. El fuerte incremento de los tres indicadores a partir de 2002 indica que la crisis económica deterioró tanto el ingreso corriente como la capacidad de generar recursos por parte de los hogares.

El nivel de la pobreza PFCGI sin ajustar por desempleo es sistemáticamente menor el observado en utilizando los ingresos corrientes. Sin embargo, si se ajusta la capacidad de generar ingresos de los hogares por la probabilidad de desempleo que enfrentan sus miembros adultos la proporción de personas que viven en hogares con un ingreso per capita menor a la línea de pobreza INE (1997) es similar al calculado a través de la metodología tradicional. Esta constatación indica que la probabilidad de caer en situación de desempleo genera un ajuste más que proporcional en el ingreso potencial de los hogares ubicados en los tramos intermedios de la distribución, lo que hace que parte de los mismos caigan debajo de la línea de pobreza una vez que se considera la probabilidad específica de desempleo de sus integrantes adultos.²⁵

Pese a esta similitud en el nivel de pobreza, las dos medidas identifican como pobres a poblaciones distintas (Cuadro A.13). Así, aproximadamente el 60 % de los pobres INE 1997 son pobres PFCGI ajustado por desempleo y otro tanto sucede a la inversa. Sin embargo, la crisis económica hace aumente significativamente la proporción de personas que son pobres según ambos indicadores, lo que indica que el deterioro de los ingresos corrientes esta fuertemente asociado al deterioro de la capacidad de generar ingresos de los hogares, ya sea por la caída de las remuneraciones o por el aumento del desempleo.

Cuadro A13 Evolución de la superposición de la medida tradicional de pobreza con la PFCGI ajustada por desempleo.

Año	% Pobres LP 97 que no son pobres PFCGI ajustado por desempleo	% Pobres PFCGI ajustado por desempleo que no son pobres LP1997
1991	35.75	42.53
1994	41.69	44.85
1998	36.98	41.65
2003	20.73	29.23

Fuente: Elaborado en base a las ECH del INE.

La medición de la pobreza por medio del ingreso potencial de los hogares determina que los menores de 18 años y los mayores con menor nivel educativo representen una proporción mayor de los pobres, mientras que disminuye la participación de los adultos

²⁵ El hecho de que la probabilidad de desempleo afecta más a los tramos intermedios y bajos de la distribución se refleja en los índices de desigualdad. Por ejemplo, el índice de Gini para el año 2003 es 42.5 para los ingresos per capita potenciales sin ajustar por desempleo, 44.0 si se realiza el ajuste por desempleo y 44.4 para los ingresos corrientes.

entre 18 y 64 años.²⁶ No obstante, los cambios en la composición de la pobreza analizados en los apartados anteriores se observan también cuando se considera el ingreso potencial de los hogares. En particular, la PFCGI muestra que durante los noventa se observa un aumento de la incidencia de la pobreza entre los menores de 18 años y una disminución para los adultos mayores.

El hecho de que la crisis afecte la capacidad de generar ingresos de los hogares a través del aumento del desempleo y la contracción de las remuneraciones al trabajo explica el abrupto crecimiento de PFCGI a partir de 2001. Por cierto, es de esperar que una parte significativa de este aumento se revierta si la economía retoma una senda de crecimiento sostenido que le permita volver a los niveles de desempleo y de remuneraciones reales observados previo a la crisis. En este sentido, se presentan los resultados de un ejercicio contrafactual consistente en estimar el nivel de pobreza que se observaría en 2003 si las condiciones generales del mercado de trabajo fueran las observadas en 1998, último año de crecimiento económico previo a la recesión. Se consideran tres factores claves como explicación del deterioro de los ingresos potenciales de los hogares: el aumento del desempleo, los cambios en el nivel y estructura de las remuneraciones²⁷, y los cambios en la dispersión no explicada de los ingresos laborales.

Cada uno de estos factores se introduce sucesivamente, de tal forma de aislar su efecto específico sobre la PFCGI. Así, la incidencia de estos factores en el aumento de la pobreza sería:²⁸

$$\text{Efecto Desempleo} = PFCGI_{03}(PD_{03}, ES_{03}, D_{03}) - PFCGI_{03}(PD_{98}, ES_{03}, D_{03})$$

$$\text{Efecto estructura de las remuneraciones} = PFCGI_{03}(PD_{98}, ES_{03}, D_{03}) - PFCGI_{03}(PD_{98}, ES_{98}, D_{03})$$

$$\text{Efecto desigualdad no explicada} = PFCGI_{2003}(PD_{98}, ES_{98}, D_{03}) - PFCGI_{2003}(PD_{98}, ES_{98}, D_{98})$$

donde:

PD_t es la estructura de probabilidades de encontrarse desempleado del año 1998

ES_t es la estructura de remuneraciones por edad y años de educación del año 1998

D_t es la dispersión no explicada de las remuneraciones del año 1998

²⁶ Este último resultado era de esperar, en tanto la metodología imputa un ingreso potencial a personas que se ubican en ese tramo de edad y que no cuentan con ingreso corriente en tanto son inactivos o desempleados.

²⁷ Durante la crisis aumenta el diferencial de ingresos a favor de los trabajadores mas calificados y se incrementa a la vez la desigualdad general imperante en la distribución de las remuneraciones al trabajo.

²⁸ La construcción de los escenarios contrafactuales se realiza estimando el ingreso potencial esperado para cada individuo en el año 2003 si las condiciones del mercado de trabajo fueran las prevalecientes en 1998. Así, el efecto del desempleo se determina a partir del cálculo del ingreso potencial que las personas percibirían en el año 2003 según la estimación que arroja el método de Heckman en dos etapas para ese año ajustado por la probabilidad que tendrían de encontrarse desempleados dadas sus características en 1998. A su vez, el efecto de la evolución de las remuneraciones se obtiene aplicando los coeficientes asociados a cada variable incorporada en la ecuación salarial para el año 1998 a la muestra de 2003. Finalmente, la dispersión no explicada se calcula incorporando a la ecuación salarial la dispersión del error estándar estimado para 1998.

Los resultados obtenidos indican claramente que los cambios en las remuneraciones son el principal factor que explica el aumento de la PFCGI: la pobreza sería más de quince puntos porcentuales menor si se retornara al nivel y estructura de ingresos observado en 1998 (Cuadro A.14). Por su parte, el aumento del desempleo – que pasa de 10% al 17% de la población activa – tiene un efecto relativamente menor en la evolución de la PFCGI. Por último, los cambios en la dispersión no explicada de las remuneraciones, la evolución de los ingresos no laborales del hogar y otros factores como las modificaciones en la estructura de las familias muestran una escasa incidencia sobre la evolución de la pobreza.

Cuadro A14 Descomposición del cambio en la PFCGI ajustada por desempleo entre 1998 y 2003.	
PFCGI 2003	40.4
PFCGI(PD98,ES03,D03)	37.6
Efecto Desempleo	-3.1
PFCGI(PD98,ES98,D03)	22.2
Efecto Remuneraciones	-15.4
PFCGI(PD98,ES98,D98)	22.41
Efecto desigualdad no explicada	0.26
Otros factores (<i>cambios demográficos, evolución de otros ingresos, etc</i>)	1.81
Fuente: Elaborado en base a la ECH del INE.	

Estos resultados no resultan muy auspiciosos en términos de los potenciales efectos positivos de la reactivación económica en curso sobre la pobreza. Es de esperar que la reducción de la tasa de desempleo que se observa actualmente asociada con la reactivación tenga efectos positivos pero moderados sobre la pobreza. A su vez, las remuneraciones promedio aún no muestran una tendencia creciente y la magnitud de su caída es tal (cerca de 20% entre 1998 y 2002) que es de esperar que los efectos de la crisis sobre el ingreso potencial de los hogares se arrastre por un período relativamente prolongado.²⁹ Por último, no es claro que los cambios operados en la estructura de las remuneraciones durante la crisis se reviertan durante la recuperación.

A.4 Un análisis espacial de la pobreza

En estudios previos se ha constatado una fuerte asociación entre el nivel de bienestar de los hogares y su localización en base a la información disponible para Montevideo (Kaztman, 1999; Gallo y Cervini, 2000; Pellegrino et al, 2002; Observatorio Montevideo, 2004). En algunos de los trabajos citados se ha encontrado indicios de un proceso de segregación residencial creciente, asociado al surgimiento de asentamientos irregulares como respuesta a necesidades de vivienda de la población de bajos recursos y a políticas de vivienda que han alejado y concentrado a las poblaciones beneficiarias en zonas alejadas de la ciudad (Baraibar et al, 2004).

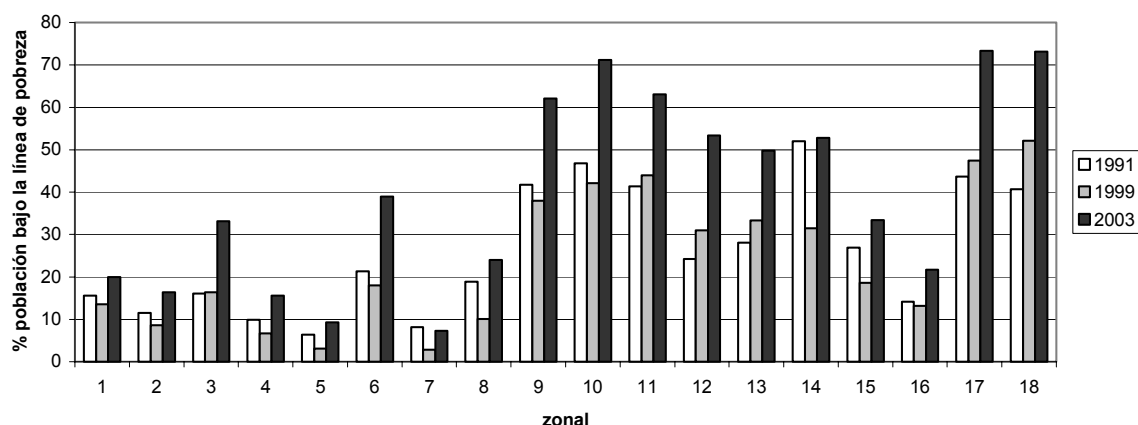
²⁹ La magnitud de la caída de los salarios entre 1998 y 2003 es similar al aumento que registran los mismos entre 1991 y 1998.

De acuerdo a algunas teorizaciones, la segregación residencial actuaría reforzando la distancia entre distintos grupos sociales, cuyo espacio de interacción se vería reducido y en consecuencia, a iguales niveles de pobreza, se trataría de una sociedad más fragmentada y con mayor exclusión social. No hay estudios empíricos para Uruguay que permitan aislar los efectos del territorio en el bienestar de los hogares y contrastar esta hipótesis pues hasta el momento, la información disponible no permite realizar este tipo de análisis. De esta forma, no es claro el efecto de la segregación residencial sobre el bienestar de los hogares.

Uno de los aspectos que reviste mayor interés en el estudio de la segregación residencial desde la perspectiva de la privación que enfrentan los hogares uruguayos, radica en que su aumento se produce por igual en períodos de baja de la pobreza de ingresos (1985-1994), como en períodos en que la misma aumenta (1995-2003). Lamentablemente, la escasez de información sobre formas de acceso a la vivienda en los relevamientos a hogares impide avanzar en estos aspectos.

Dadas las consideraciones anteriores, se creyó conveniente destinar este apartado a examinar someramente la distribución del bienestar de los hogares según zonal de Montevideo.³⁰ La información disponible indica que la pobreza presenta un fuerte correlato espacial y su aumento se concentra en las áreas de la ciudad (gráfica 7) que presentaban situaciones más vulnerables a comienzos de la década de 1990.³¹

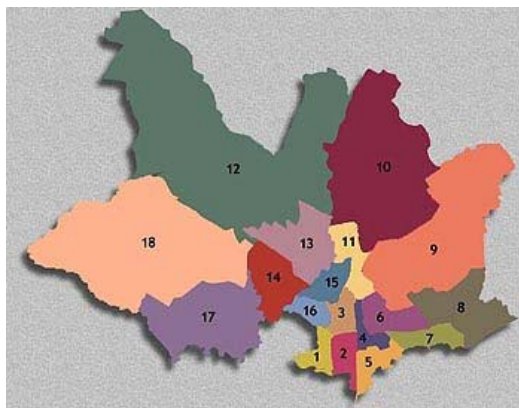
Gráfica 7 Incidencia de la pobreza por zonal de Montevideo. 1991, 1999 y 2003



Localización de los zonales de Montevideo (*)

³⁰ Recientemente, el Observatorio Montevideo realizó un mapeo exhaustivo de las condiciones de vida y el acceso a servicios de la población montevideana por barrios. Se puede acceder libremente a los mapas en la dirección <http://www.montevideo.gub.uy/sit/mapserv/urbal10/entrada.php>

³¹ Dada la codificación que se nos ha entregado de las Encuestas de Hogares, no se dispone de información que permita desagregar a las ciudades del interior por barrios o unidades geográficas pequeñas.



(*) Los zonales del borde de Montevideo (17, 18, 12, 10, 9 y 8) abarcan áreas rurales.
Fuente: Intendencia Municipal de Montevideo

En tanto la pobreza no sólo se manifiesta en términos de ingreso sino que constituye un fenómeno multidimensional (Sen, 1999), en esta sección se presenta un panorama de los hogares uruguayos en base a otros aspectos. Los hogares uruguayos tienen en su amplia mayoría acceso a la red pública de agua potable, tanto en el Interior como en los distintos zonales de Montevideo (Cuadro A.16). La situación relativa al saneamiento presenta importantes diferencias entre el interior y Montevideo y también dentro de esta ciudad. Si bien ha habido mejoras en el período, es especialmente preocupante la situación de los zonales 10 y 18, los que presentan importantes deficiencias.

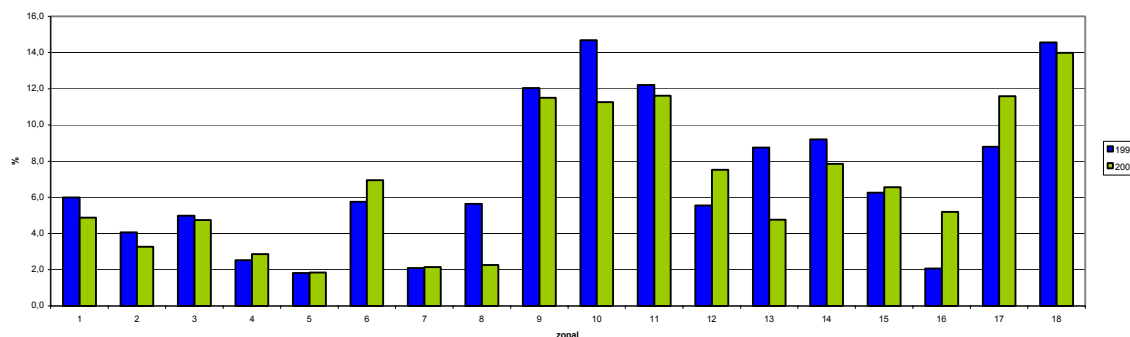
Cuadro A.16 Proporción de hogares por zonal según acceso a saneamiento y red pública de agua potable.
Montevideo. 1991, 1999 y 2003

Zonal	1991		1999		2003		Variación 1991-2003	
	Saneamiento	Red pública de agua potable	Saneamiento	Red pública de agua potable	Saneamiento	Red pública de agua potable	Saneamiento	Red pública de agua potable
1	99,8	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,2	0,0
2	100,0	100,0	99,8	100,0	99,8	99,9	-0,2	-0,1
3	99,9	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,1	0,0
4	99,8	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,2	0,0
5	99,9	100,0	99,9	100,0	99,9	100,0	0,0	0,0
6	88,1	99,9	96,6	100,0	96,6	100,0	9,7	0,1
7	97,5	100,0	99,3	100,0	99,3	100,0	1,9	0,0
8	63,1	99,7	76,9	99,5	77,3	100,0	22,5	0,3
9	42,1	96,7	56,5	99,6	56,7	99,9	34,6	3,3
10	14,4	87,3	19,1	96,5	19,8	97,2	37,7	11,4
11	63,5	99,8	69,5	99,8	69,6	99,8	9,5	0,0
12	33,4	87,3	62,2	94,3	66,0	97,7	97,6	11,9
13	54,4	99,8	55,7	99,5	56,0	99,8	2,9	0,0
14	49,1	100,0	76,9	99,9	77,0	99,6	57,0	-0,4
15	81,0	99,7	94,4	100,0	94,4	99,7	16,5	0,0
16	73,9	97,2	98,4	100,0	98,4	100,0	33,1	2,9
17	44,9	97,4	56,5	98,7	57,2	99,4	27,3	2,0
18	14,5	87,3	21,6	92,4	23,4	96,5	61,6	10,5
Total	74,3	98,1	78,0	99,2	82,9	99,6	11,5	1,5

Fuente: elaborado en base a ECH

Se eligió también el hacinamiento, por ser una variable que sintetiza las condiciones de vida de un hogar en términos de espacio disponible.³² En Montevideo, el hacinamiento alcanzaba en 1991 al 9.94% de los hogares, se redujo al 6.8% en 1999 y permanecía casi incambiado en 2003 (6.4%). Se encontró también una situación de gran desigualdad entre zonales de Montevideo (Gráfica 8). Nuevamente los zonales 10, 17 y 18 se configuran como los que experimentan una mayor privación.

Gráfica 8 Porcentaje de hogares con hacinamiento por zonal. Montevideo. 1999 y 2003



A efectos de considerar las formas de acceso a la vivienda de los hogares uruguayos, se presenta un cuadro de las formas de tenencia de la vivienda en 1991, 1999 y 2003 donde se observa que la mayor parte de los hogares son propietarios (cuadro A.17). La proporción de arrendatarios descende al tiempo que aumentan los ocupantes. Llama la atención la proporción relativamente elevada de ocupantes en algunos zonales de Montevideo pues ésta situación podría presentar indicios de la presencia de asentamientos irregulares. Asimismo, en dichos zonales, la presencia de arrendatarios es baja. Ello parece estar en línea con las conclusiones de Amarante y Caffera (2002) quienes indican que la opción de arrendar corresponde a los sectores medios y altos.

³² Se utilizó una definición muy restrictiva pues se consideró hacinamiento más de tres personas por dormitorio.

Cuadro A.17 Hogares por tipo de tenencia de la vivienda según zonal. Montevideo. 1991, 1999 y 2003

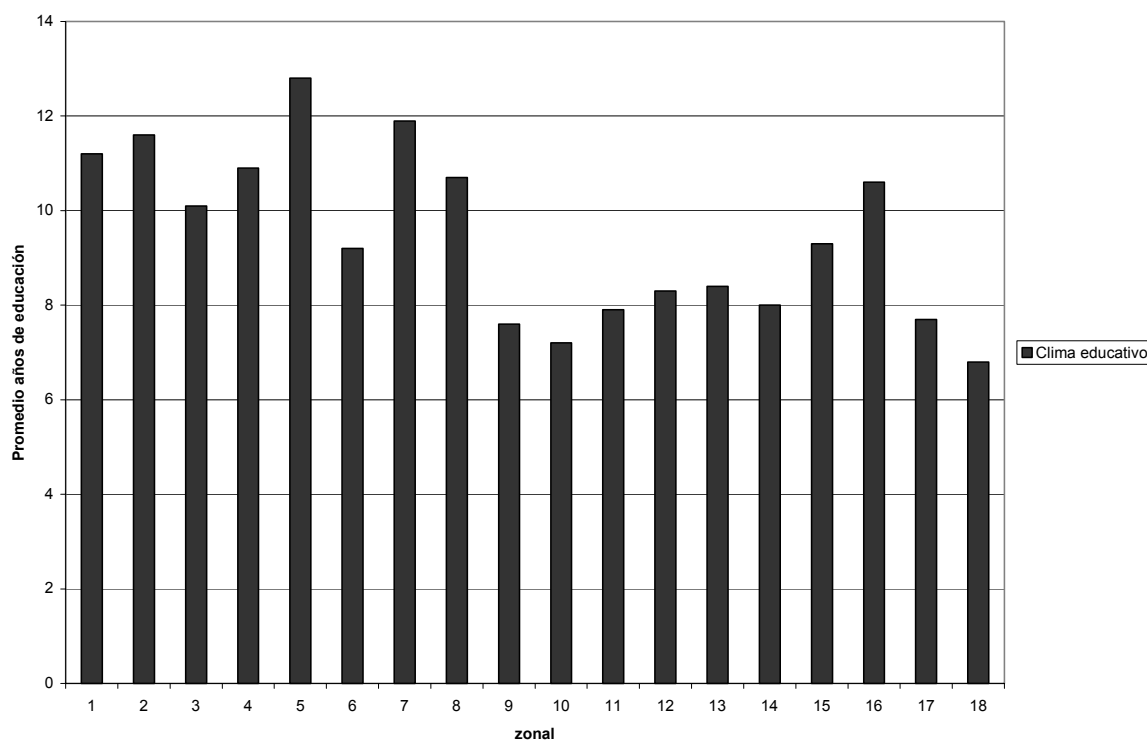
Zonal	1991					1999					2003				
	Propietario	Arrendatario	Ocupante sin pagar con y sin permiso	Sin datos	Total	Propietario	Arrendatario	Ocupante sin pagar con y sin permiso	Total	Propietario	Arrendatario	Ocupante sin pagar con y sin permiso	Total		
1	53,6	34,8	11,6	0,0	100,0	55.6	35.5	8.9	100.0	58.8	32.1	9.1	100.0		
2	58,6	32,8	8,6	0,0	100,0	61.3	32.4	6.3	100.0	63.4	28.1	8.5	100.0		
3	57,7	34,5	7,8	0,0	100,0	61.8	30.2	8.0	100.0	60.8	30.2	9.0	100.0		
4	65,6	27,4	7,0	0,0	100,0	65.6	28.0	6.4	100.0	68.4	26.6	5.1	100.0		
5	66,4	25,2	8,3	0,1	100,0	71.8	20.8	7.3	100.0	73.1	20.4	6.5	100.0		
6	66,0	25,9	7,9	0,3	100,0	65.6	23.9	10.5	100.0	68.8	21.3	9.9	100.0		
7	74,4	20,1	5,5	0,0	100,0	76.9	16.4	6.8	100.0	77.3	17.8	4.9	100.0		
8	71,4	18,6	7,7	2,4	100,0	81.4	9.9	8.7	100.0	82.2	10.8	7.0	100.0		
9	56,1	26,8	16,1	1,1	100,0	60.9	20.8	18.3	100.0	60.8	17.8	21.4	100.0		
10	54,9	28,8	15,4	1,0	100,0	57.0	13.9	29.2	100.0	57.0	13.7	29.2	100.0		
11	58,0	27,4	13,0	1,6	100,0	61.7	17.6	20.7	100.0	59.3	18.6	22.2	100.0		
12	65,0	15,8	18,0	1,2	100,0	74.2	9.9	15.9	100.0	72.8	8.7	18.5	100.0		
13	70,2	19,0	10,9	0,0	100,0	69.0	14.3	16.7	100.0	69.9	13.9	16.2	100.0		
14	56,0	23,9	17,0	3,1	100,0	66.4	19.7	13.9	100.0	64.1	21.4	14.5	100.0		
15	59,6	26,5	12,7	1,1	100,0	66.7	21.6	11.7	100.0	64.5	23.1	12.3	100.0		
16	64,5	25,6	9,7	0,2	100,0	68.3	21.9	9.7	100.0	68.1	20.5	11.4	100.0		
17	64,5	15,3	15,5	4,7	100,0	63.0	12.5	24.5	100.0	52.4	11.2	36.4	100.0		
18	66,5	12,7	18,6	2,3	100,0	64.3	8.8	26.9	100.0	63.6	10.6	25.8	100.0		
Total	62,6	25,5	11,1	0,8	100,0	66.0	20.9	13.1	100.0	67.5	16.4	16.0	100.0		

Fuente: elaborado en base a ECH

Los cuadros anteriores ilustran acerca de la relevancia de la dimensión territorial en la consideración de la privación en Montevideo e indican también una fuerte correlación por zonales de las distintas dimensiones estudiadas. Sin embargo, el estudio se ve fuertemente limitado por no disponerse de información actualizada sobre asentamientos irregulares dentro de los distintos zonales de la ciudad. En la sección C se presenta más evidencia sobre las diferencias en la disponibilidad y acceso a servicios en los zonales de Montevideo.

En referencia al clima educativo de los hogares se encontraron también importantes disparidades por área geográfica (Gráfica 9). Mientras en las áreas costeras de Montevideo, el promedio de años de educación de los mayores de 25 se acerca a secundaria terminada, en la periferia de la ciudad algunos zonales apenas superan los 6 años de educación primaria.

Gráfica 9 Clima educativo del hogar por zonal. Montevideo. Mayores de 25 años. 2003



Fuente: elaborado en base a las ECH del INE.

Así, en los últimos diez años, y especialmente durante la crisis reciente, la sociedad uruguaya ha visto aumentados sus niveles de pobreza y desigualdad. El mal funcionamiento del mercado de trabajo ha llevado a que los sectores más vulnerables estén conformados por niños y por adultos jóvenes con bajos niveles de calificación e inserción laboral precaria. En forma creciente, debido a la falta de soluciones en el acceso a la vivienda y a políticas de construcción de viviendas en zonas alejadas, los hogares tienden a ubicarse geográficamente con hogares que presentan características socioeconómicas similares.

A continuación se analiza en qué medida la red de protección social ha logrado mitigar las tendencias detectadas en esta sección.

B. La red de protección social uruguaya

En esta sección se analiza la red de protección uruguaya, se intenta identificar si los sectores vulnerables identificados en la sección anterior están cubiertos por dicha red y finalmente, se realiza un análisis de los sectores más perjudicados por la crisis de 2002. A tales efectos, el apartado B.1 contiene un análisis del gasto en protección social (B.1.1) y posteriormente se analizan las transferencias públicas, examinándose su impacto en el ingreso de los hogares (B.1.2). En el apartado B.2 analiza la red de protección social y se considera la vulnerabilidad de los hogares en los momentos de crisis.

B.1 El gasto en protección social y las transferencias públicas

B.1.1 El gasto en protección social

La protección social se efectiviza a través del gasto público social en que incurren los gobiernos para llevar adelante sus políticas sociales. En esta sección se presenta un breve análisis del gasto público social en Uruguay y de los principales programas que integran la red de protección social del país. Como es usual al abordar cuestiones vinculadas al gasto público, debe advertirse que, entre los diferentes países y aún entre las diferentes fuentes estadísticas para un mismo país, suelen existir diferencias metodológicas, que hacen tanto a criterios contables como a la definición del gasto público social.³³ Por otro lado, el análisis del gasto público social no es ilustrativo sobre la calidad de los servicios brindados ni la eficiencia en las prestaciones, así como tampoco sobre el impacto de los programas. Al respecto, los análisis más profundos sobre los impactos distributivos del gasto público recogen información de la década de los ochenta (Davrieux, 1991), aunque existen estudios más recientes que incursionan en los efectos distributivos de las políticas sociales (Banco Mundial 2001).

Dentro del gasto público social suelen considerarse el gasto público en salud, educación, vivienda y seguridad social. Con el objetivo de realizar una comparación regional, se presenta información proveniente de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), que está disponible para un período largo y permite la comparación entre países, aún cuando no cubre la totalidad del gasto público (Ferreira Coimbra y Forteza 2004). En Uruguay, el gasto público social ha aumentado durante la década de

³³ En un reciente trabajo para Uruguay (Ferreira Coimbra y Forteza 2004) se señalan esas dificultades, y se presentan tres estimaciones diferentes.

1990, siguiendo una tendencia que se verifica también en el resto de los países de la región. Uruguay es uno de los países con mayor gasto público social per per en América Latina, solamente superado por Argentina, . Este ordenamiento de los países se ha mantenido durante la década (Cuadro B.1).

Cuadro B.1 Gasto público social per cápita en países de América Latina (en dólares de 1997)

País	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001
Argentina	1211	1452	1589	1584	1709	1650
Bolivia a/			121	147	169	183
Brasil	786	773	906	843	936	936
Chile	441	540	598	718	838	936
Colombia	158	195	297	403	357	337
Costa Rica	469	492	533	568	610	689
Ecuador b/	88	94	121	134	126	131
El Salvador c/		53	63	70	78	82
Guatemala	52	65	67	73	103	109
Honduras	60	63	60	56	57	77
México	259	334	358	352	407	456
Nicaragua	48	44	49	47	57	61
Panamá d/	497	582	606	653	712	853
Paraguay	57	114	132	150	153	148
Perú	76	101	146	166	178	187
República Dominicana	60	87	104	108	132	170
Uruguay	888	1095	1248	1390	1533	1494
Venezuela	320	355	287	317	307	402
América Latina e/	342	399	444	473	513	540

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2002-2003.

A/La cifra en la columna 1994-1995 corresponde a 1995.

B/ La cifra en la columna 1990-1991 corresponde a 1991, la de 2000-2001 corresponde al 2000.

C/ La cifra en la columna 1992-1993 corresponde a 1993.

D/ La cifra en la columna 2000-2001 corresponde al 2000.

E/ Promedio simple de los países excluidos Bolivia y El Salvador.

Uruguay también es el país donde el gasto público social representa una proporción mayor del PBI dentro de la región, y se constata una tendencia creciente en esta relación durante la década: 17% al comienzo de la década y 23.5% al final (cuadro B.A.1, Anexo estadístico). La participación del gasto social en el total del gasto público alcanza 75% en 2000-2001, también la cifra más alta dentro de la región (cuadro B.A.2, Anexo estadístico).

Sin embargo, la característica distintiva del país en relación a la región radica en la composición del gasto público social: más del 70% del mismo se destina a la seguridad social, claramente la cifra más elevada dentro de la región (cuadro B.A.3, Anexo estadístico).

Al comparar el gasto público social de los distintos países de América Latina, es importante destacar la composición etaria de la población uruguaya pues, debido a que la transición demográfica se completó en el país tempranamente, el país presenta una población envejecida.³⁴ Por otro lado, el cambio en el período de ajuste de las pasividades tuvo como consecuencia un aumento significativo en el gasto total del Banco de Previsión Social, organismo que tiene a su cargo el pago de las jubilaciones y

³⁴ Según el Censo de Población de 1996, aproximadamente el 13% de la población total es mayor de 65 años.

pensiones. Esta modificación implicó que las pasividades se ajustaran de acuerdo a la variación pasada del índice medio de salarios. En un contexto de caída de la inflación, esto implicó una fuerte revalorización en términos reales de las pasividades. El aumento de la relación gasto público social/PBI durante la década obedece principalmente al aumento del componente de Seguridad Social (cuadro B.2 y B.A.2 del Anexo estadístico).

Cuadro B.2 Variación del gasto público social por rubros en relación al PBI. Uruguay. 1990/1991 y 2000/2001

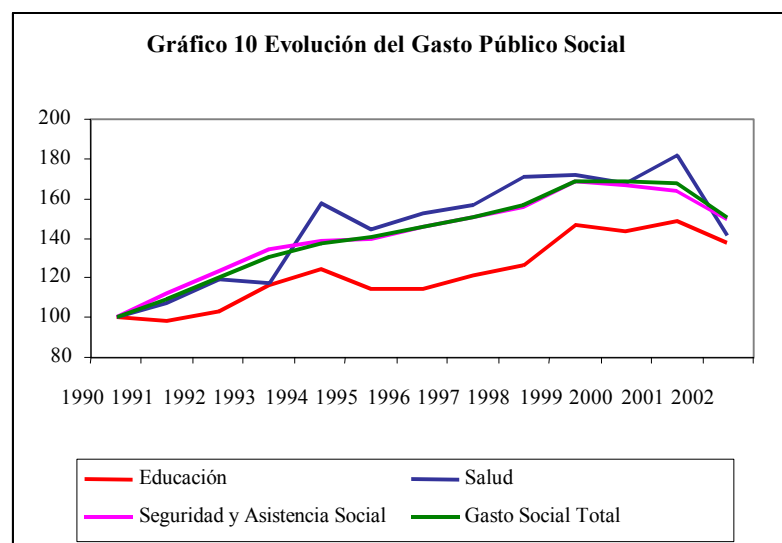
Rubro	% del PBI 1990-1991	% del PBI 2000-2001	Variación absoluta	Explicación de la variación total
Seguridad social	11.2	16.9	5.70	83.82
Educación	2.4	3.4	1.00	14.71
Salud	2.9	2.8	-0.10	-1.47
Vivienda	0.3	0.5	0.20	2.94
Total	16.8	23.6	6.80	100.00

Fuente: elaborado en base a CEPAL, Panorama social de América Latina 2002-2003.

Si consideramos el gasto público per cápita destinado a educación, salud y especialmente vivienda, Uruguay pierde posiciones en la región. Es superado por Argentina y Chile en lo referente a educación y por Argentina, Panamá y Costa Rica en lo referente a salud. Con respecto a vivienda, el gasto per cápita de Uruguay lo coloca en una posición relativamente desfavorable, ya que más de la mitad de los países de la región destinan más recursos a esta área.

La disponibilidad de estadísticas nacionales permite analizar el gasto público social de Uruguay con una perspectiva de largo plazo (Ferreira-Coimbra y Forteza, 2003; OPP, 2003). Durante la década de 1980 no se detecta una tendencia clara en el gasto social, y, en todo caso, al final de la década, el país destina un monto similar al del inicio. La tendencia creciente a la que hicimos referencia antes se evidencia claramente a partir de 1990, y se detiene con el comienzo de la crisis económica. El gasto público a precios constantes se mantiene relativamente similar desde 1999 a 2001, e incluso presenta una caída del 10.4% (similar a la del PIB) en 2002. El gasto en seguridad social constituye la principal explicación en la variación del gasto total. El gasto en salud, que representa el 9% del gasto social total en 2002, ha sido el de mayor crecimiento durante los noventa, aunque también es donde se produce la caída más abrupta en el último año. Por otro lado, el gasto en educación que representa en 2002 un 11% del gasto social total, crece durante la década a un ritmo sensiblemente menor que el resto de los componentes del gasto público social.³⁵ (gráfica B.1 y cuadro B.A.4, Anexo estadístico).

³⁵ Los resultados podrían ser sensibles al tipo de deflactor utilizado. En este trabajo hemos tomado el índice de precios al consumo como deflactor, pero las conclusiones se mantienen si se considera el índice medio de salarios.



Dada la importancia del componente de Seguridad y asistencia social, resulta interesante considerarlo desagregadamente. Este componente incluye seguro social, asistencia social y otros servicios de seguridad y asistencia social. Dentro de seguro social se incluyen los gastos del BPS: jubilaciones y pensiones, seguros de enfermedad (excluido DISSE), asignaciones familiares (excluidas las prestaciones de salud), salarios por maternidad y seguro de desempleo. Estos gastos representan el 87.4% del gasto en seguridad y asistencia social. El resto corresponde a los gastos realizados por los Servicios de Retiros y Pensiones de Policías y Militares (SRPP y SRPM, 8.2 y 4.4% respectivamente).

La desagregación del gasto del BPS que se presenta en el cuadro B.3 muestra que importantes componentes de la red de protección social, como las asignaciones familiares y el seguro de desempleo, representan un 8% del gasto total del organismo.

Cuadro B.3. Distribución del gasto del BPS. 2001

Erogaciones	83.8
Asignaciones familiares y salarios por maternidad	4.0
Seguro de desempleo	4.0
Gastos de funcionamiento	6.1
Otros gastos	2.1
Total BPS	100.0
Fuente: BPS e INE	

Con respecto al comportamiento en el ciclo del gasto público social, Ferreira Coimbra y Forteza (2004) señalan la carencia de estudios específicos, aunque sugieren que el gasto presenta una menor volatilidad que el PIB. También señalan el potencial efecto del mecanismo de indexación de las pasividades, que llevaría a atenuar el efecto anticíclico del gasto social que sería deseable esperar. La consideración de la variación del PIB per cápita y los distintos componentes del gasto público social per cápita tampoco permite extraer conclusiones contundentes en estos aspectos. Sin embargo, las gráficas que se presentan a continuación parecen evidenciar un patrón pro-cíclico, con excepción de 1999 (gráficos 11, 12, 13 y 14). Como se señaló, ese patrón pro-cíclico era esperable

dado el alto componente del gasto en jubilaciones en el gasto en seguridad social y su forma de indexación. También se detecta la mayor volatilidad del gasto en educación.

En conclusión, se observa que el nivel de gasto público social de Uruguay es alto en el contexto regional. Sin embargo, un porcentaje muy elevado corresponde a beneficios contributivos, que se destinan principalmente a la población de más edad. De acuerdo a la sección A, esta población es la que experimenta un mayor bienestar económico, probablemente como consecuencia de estas prestaciones. Las prestaciones específicas dirigidas a la población más vulnerable, lo que podría constituir una red de protección social, tienen una participación escasa en el gasto social total. En la sección siguiente, veremos en que medida algunos de los programas que integran esta red de protección social se destinan a los grupos más vulnerables.

Gráfico 11. Gasto público social y PIB: variaciones reales per cápita

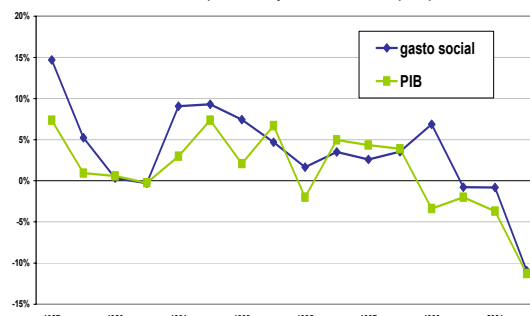


Gráfico 12. Gasto en educación y PIB: variaciones reales per cápita

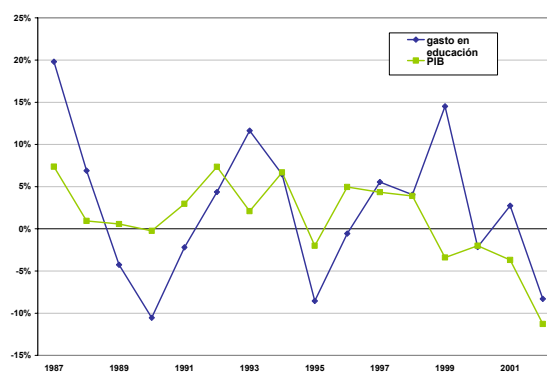


Gráfico 13. Gasto en Salud y PIB: variaciones reales per cápita

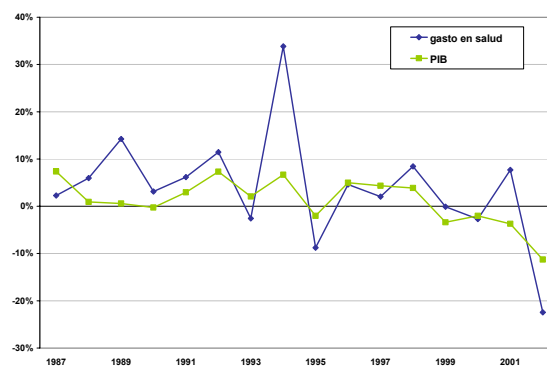
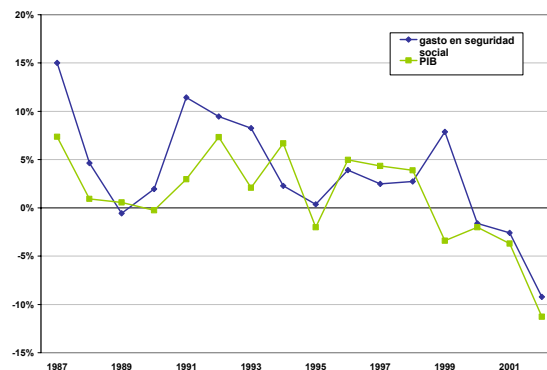


Gráfico 14. Gasto en Seguridad Social y PIB: variaciones reales per cápita



B.1.2 Las transferencias públicas en dinero y el ingreso de los hogares

La política de transferencias en dinero del Estado uruguayo se articula fundamentalmente sobre la base de tres instrumentos: las jubilaciones y pensiones, las asignaciones familiares y los beneficios por desempleo.³⁶

Las jubilaciones y pensiones son una forma de transferencia de ingreso ampliamente difundida que atiende la situación de la población adulta mayor. Sin embargo, hasta la reciente reforma, el sistema provisional uruguayo se basaba en transferencias de ingresos intergeneracionales, lo que implica que los activos financian parte de las prestaciones. El sistema resulta ser deficitario, por lo que ha sido necesario completarlo con transferencias directas del gobierno central, aunque en términos generales se trata de un sistema de transferencias contributivas.³⁷ El régimen que habilita la percepción de ingresos jubilatorios establece como requisitos una edad mínima y la realización de aportes al sistema de seguridad social por determinado plazo. En el Anexo 1 se detallan los requisitos exigidos en función de la edad del potencial beneficiario y los años de aportes. A su vez, el sistema de seguridad social establece el derecho a una prestación para aquellas personas que aún sin haber cumplido estos requisitos superan los 70 años (pensión asistencial a la vejez).

Por su parte, el seguro de paro atiende a trabajadores activos que pierden su empleo en forma involuntaria. Esta prestación cubre a todos los asalariados privados y trabajadores rurales excluyendo el servicio doméstico. Para ser elegible para el subsidio, los trabajadores deben haber trabajado al menos 6 meses en el año previo y deben estar involuntariamente desempleados. Sin embargo, se exige que el trabajador se encuentre inscripto en el sistema de seguridad social por un período de tiempo antes del momento en que tiene lugar el despido, lo que excluye del derecho a los ocupados en situación de informalidad laboral. La duración del subsidio es 6 meses y cubre el 50% del salario promedio de los últimos 6 meses, no pudiendo ser nunca inferior a la mitad del Salario Mínimo Nacional (SMN). Los trabajadores casados o con personas a su cargo reciben un 20% adicional. El trabajador no puede reingresar al seguro de desempleo sin haber contribuido a la seguridad social otros 6 meses más (ver Anexo 1). Por lo tanto, la población objetivo del seguro excluye a los trabajadores que buscan trabajo por primera vez, a las personas que retornan al mercado de trabajo luego de un período de inactividad laboral y a los desempleados de largo plazo (más de 6 meses).

Por último, en principio la prestación por asignaciones familiares se encuentra destinada a las familias de bajos ingresos integradas por menores.³⁸ Sin embargo, históricamente el derecho a esta prestación estuvo atado a la presencia de adultos ocupados en actividades formales, por lo que excluía a las familias cuyos miembros activos se encontraban desempleados sin derecho a seguro de paro u ocupados en el sector informal.³⁹ Recientemente, dichos requisitos fueron flexibilizados. En particular, a partir de 2000 se amplió la cobertura a las mujeres que constituían el único sustento del

³⁶ En el Anexo 2 se describen con mayor detalle éstas y otras prestaciones.

³⁷ La excepción son las pensiones a la vejez, que son una prestación destinada a los adultos mayores que no generaron derechos jubilatorios. Sin embargo, ni la ECH ni la ECS permiten discriminar entre ambas prestaciones.

³⁸ La ley 16.597 de 1995 fijó en 10 salarios mínimos el tope de ingresos del contribuyente y su pareja para acceder a la prestación.

³⁹ La prestación por asignación familiar se creó mediante la Ley 10.449 de 1943 y fue concebida como una ayuda a los trabajadores con menores a su cargo.

hogar, las mujeres embarazadas y los trabajadores que hubieran agotado el subsidio de desempleo (Ley 17.139 vigente desde 2000). A partir de marzo de 2004 se extendió la cobertura a todos los niños que integran hogares cuyos ingresos no superan los tres salarios mínimos nacionales mensuales (Ley 17.758 vigente desde el 1° de junio de 2004).

El cuadro B.4 muestra la participación de cada uno de estos programas en el ingreso total del hogar según quintiles de ingreso per cápita, para los años 1991, 1994, 1999 y 2002.

Cuadro B.4. Participación de programas de transferencias de ingreso en el ingreso per cápita total según quintil de ingreso.

Quintil de ingreso per capita con valor locativo	Asignaciones familiares	Jubilaciones y pensiones	Seguro de desempleo
1991			
1	2.2	11.2	0.0
2	1.1	13.7	0.0
3	0.8	15.0	0.0
4	0.5	14.7	0.0
5	0.2	11.5	0.0
Total	0.6	12.9	0.0
1994			
1	0.8	8.3	0.0
2	0.5	12.3	0.1
3	0.3	15.1	0.0
4	0.2	14.0	0.0
5	0.1	12.3	0.0
Total	0.2	12.9	0.0
1999			
1	1.0	5.5	0.1
2	0.4	10.9	0.1
3	0.2	14.7	0.1
4	0.1	15.9	0.1
5	0.1	14.0	0.0
Total	0.2	13.7	0.1
2002			
1	0.9	9.8	1.4
2	0.5	14.9	1.3
3	0.2	19.2	0.6
4	0.0	21.9	0.5
5	0.0	21.1	0.2
Total	0.1	19.8	0.5

Fuente: elaborado en base a la ECH del INE

El seguro de desempleo muestra una participación menor que el 1% en el ingreso de los hogares, salvo en el año 2002 - año en que la desocupación aumenta sustancialmente debido a la crisis - donde en el primer quintil alcanza una participación de 1.4%. En principio, estos datos indicarían que el beneficio de seguro de desempleo no cumple un papel relevante como mecanismo que elimine la volatilidad y vulnerabilidad de los hogares cuyos ingresos dependen del mercado de trabajo.

Las asignaciones familiares también registran una participación menor, aunque son relativamente más importantes en los tramos inferiores de la distribución. En contraste, las jubilaciones y pensiones son una fuente primordial de ingreso para los hogares, representando en promedio cerca de un 14 % de los ingresos totales. A su vez, la

participación de esta transferencia tiende a aumentar durante el período, debido fundamentalmente al crecimiento de las jubilaciones en términos reales. En el año 2002, las jubilaciones prácticamente representan un quinto del ingreso familiar, producto de la aguda caída de los ingresos provenientes del mercado de trabajo.

En el cuadro B.5 se presenta un sencillo análisis de sensibilidad de la pobreza ante estos programas de transferencia de ingreso. En cada caso, se mide la incidencia de la pobreza para la población total y para los menores de edad si dichas políticas no existieran.

Cuadro B.5. Análisis de Sensibilidad de la pobreza frente a cambios en la política de transferencia de ingreso. Línea de pobreza 1997⁴⁰

	1991	2002
Población total		
Incidencia de la pobreza efectiva	24.41	32.45
Incidencia de la pobreza sin asignaciones familiares	25.02	32.67
Incidencia de la pobreza efectiva sin jubilaciones y pensiones	35.50	46.55
Incidencia de la pobreza efectiva sin seguro de desempleo	25.10	32.97
Menores de 18 años		
Incidencia de la pobreza efectiva	38.87	51.91
Incidencia de la pobreza sin asignaciones familiares	39.92	52.27
Incidencia de la pobreza efectiva sin jubilaciones y pensiones	42.91	57.04
Incidencia de la pobreza efectiva sin seguro de desempleo	38.92	52.42

Fuente: Elaborado en base a la ECH del INE

Los resultados son consistentes con la participación relativa de estas transferencias en el ingreso del hogar. La pobreza aumenta si se eliminan los tres tipos de transferencias mencionados, pero el cambio es de escasa importancia en el caso de los beneficios por desempleo y las asignaciones familiares. Las jubilaciones tienen una incidencia sustancialmente mayor, acorde con el peso que tiene esta fuente de ingreso. El aumento de la pobreza asociado a la ausencia de jubilaciones es relativamente menor para los menores de edad, fenómeno que se explica por el peso relativamente menor que tienen las jubilaciones en los hogares con niños.

Con respecto a los beneficios por desempleo, su escasa incidencia se vincula con el hecho de que del total de desempleados, los que tienen cobertura del seguro de desempleo representan un grupo menor. De acuerdo con la información de la ECH, en el auge de la crisis económica (2002), tan sólo el 6.2% de los desocupados perciben esta prestación. Si se considera el grupo de desempleados cuya duración es menor que 6 meses y se excluyen quienes buscan trabajo por primera vez (que representan el 17% del total), la cobertura alcanza al 13% en 2002. Es pertinente recordar que esta información corresponde a las declaraciones de los encuestados por la ECH y por esto difiere considerablemente de las estadísticas del Banco de Previsión Social, ya que las encuestas de hogares tienden a sub-captar la percepción del seguro de desempleo. A modo de ejemplo, los preceptores del seguro de desempleo de acuerdo con las estadísticas del BPS representaban un 17.6% del total de desempleados según ECH. De todas maneras, la información sugiere que los trabajadores más vulnerables al desempleo muestran una menor cobertura del seguro de paro.

Los aumentos en la tasa de desempleo durante la segunda mitad de los noventa obedecen al comportamiento de los trabajadores del sector privado: el 85% de los

⁴⁰ Los resultados basados en la línea de pobreza 2002 se incluyen en el cuadro B.A.5 del Anexo estadístico.

entrantes al desempleo provienen de esta categoría (Bucheli y Furtado, 2001; Bucheli y Casacuberta, 2003). La información disponible en Uruguay muestra que más de un tercio de los trabajadores de este sector no realizan aportes a la seguridad social, y por lo tanto no genera derechos al subsidio por desempleo. El siguiente cuadro muestra la evolución de los trabajadores sin cobertura de la seguridad social entre 2001 y 2003, según las categorías ocupacionales. Además del importante peso de los trabajadores sin cobertura entre los asalariados privados antes mencionado, se destaca que los trabajadores independientes sin local constituyen el grupo menos protegido desde el punto de vista de sus derechos jubilatorios.⁴¹ Un 92% de los ocupados clasificados en esta categoría cae en esta situación, mientras que un 65% de los cuenta propia con local tampoco generan derechos jubilatorios (Cuadro B.6). Aún cuando contribuyan a la seguridad social, los trabajadores por cuenta propia no generan derechos al subsidio por desempleo. Como es de esperar, prácticamente la totalidad de los empleados en el sector público cuenta con cobertura de la seguridad social.

Cuadro B.6 Déficit de cobertura de la seguridad social (porcentajes sobre el total de ocupados). 2001-2003

	2001		2002		2003	
	Sin cobertura	% en el empleo	Sin cobertura	% en el empleo	Sin cobertura	% en el empleo
Asalariados privados	29.8	54.5	31.4	54.5	34.0	52.0
Asalariados públicos	1.5	16.6	1.1	16.6	1.7	18.1
Patrones	14.8	3.9	14.0	3.9	16.3	3.4
Cuenta propia sin local	91.7	8.8	91.5	8.8	93.6	9.8
Cuenta propia con local	65.3	14.6	65.1	14.6	69.0	15.3
Familiares no remunerados	86.3	1.4	83.4	1.4	84.0	1.4
Total	36	100.0	37.2	100.0	39.4	100.0

Fuente: en base a ECH

Con respecto a las asignaciones familiares, si bien es una transferencia importante si consideramos su cobertura entre los hogares de menores ingresos, su escasa magnitud la vuelven irrelevante desde el punto de vista de su impacto sobre el nivel de pobreza. El monto de la prestación puede variar entre el 16 y el 8% del salario mínimo nacional, dado que el salario mínimo representaba en 2003 el 40% de su valor real en 1990, la transferencia por asignación familiar se ha deteriorado considerablemente en relación al ingreso de los hogares pobres (Cuadro B.7).

⁴¹ Sin tomar en cuenta a los trabajadores familiares no remunerados, que por definición al no percibir remuneración a cambio de su trabajo no generarían derechos jubilatorios.

Cuadro B.7 Valor de la prestación por asignación familiar como proporción de la canasta básica alimentaria y de la línea de pobreza por regiones. Junio de cada año. Pesos corrientes. País urbano. 1991 a 2004 (*)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
CBA 1997														
Montevideo	14,0	14,3	11,7	11,5	21,0	21,3	20,3	21,0	21,8	21,4	21,4	19,9	16,4	14,6
Interior	19,5	20,2	16,3	16,5	30,0	30,8	29,1	30,0	31,1	30,3	30,4	28,1	23,2	20,3
CBA 2002														
Montevideo	16,0	16,2	13,6	13,2	24,0	24,5	23,6	24,4	25,2	24,7	24,7	23,4	19,3	17,2
Interior	21,0	21,4	17,9	17,4	31,6	32,2	31,1	32,1	33,1	32,6	32,6	30,8	27,2	23,9
línea de pobreza 1997														
Montevideo	6,5	4,9	4,1	3,7	6,8	6,6	6,3	6,5	6,6	6,5	6,5	6,0	5,1	4,9
Interior	8,0	7,8	6,4	5,9	10,9	10,7	10,2	10,4	10,6	10,5	10,4	9,7	8,2	7,8

(*) desde 1995 se consideró la prestación del 16% del smn.

Fuente: Vigorito (2004)

Tanto en términos de la canasta básica como en términos de la línea de pobreza, el valor de la prestación es muy reducido, situación vigente en Montevideo y en el interior del país. A la vez, si se consideran grupos específicos de la población, como por ejemplo los hogares que tienen menores de 18, el alivio a la condición de pobreza es también muy escaso. Al desvincular la prestación del requisito de formalidad y sujetarla a la percepción de menos de tres salarios mínimos por hogar, la reforma introducida en 2004 podría acarrear cambios importantes en cuanto a la proporción de hogares beneficiarios. Sin embargo, algunas simulaciones realizadas llevan a concluir que su impacto sobre la pobreza continuaría siendo muy bajo (Vigorito, 2004).

B.2 La red de protección social uruguaya

En la sección B.2.1 se discute la definición de red de protección social y en la parte B.2.2 se analizarán sus principales características.

B.2.1 Definición de la red de protección social uruguaya

El concepto de red de protección social suele utilizarse como aproximación al conjunto de políticas públicas implementadas para reducir el grado de riesgo y vulnerabilidad que enfrentan las personas ante situaciones de carencia potencial o efectiva que se consideran socialmente inaceptables (Conway *et al* 2000). En este contexto, la protección social es concebida como un subconjunto de políticas sociales que presenta dos características distintivas:

- Brinda protección a los grupos sociales más vulnerables frente a oscilaciones en su nivel de vida originados en cambios en el medio ambiente, el contexto macroeconómico o diversas situaciones sociales (catástrofes climáticas, crisis económicas, etc).
- Se encuentran focalizada en la atención a las personas o grupos sociales más pobres de la sociedad. En este sentido, se centra en la protección a las personas que se encuentran en situación de pobreza más que en la promoción del bienestar en general.

Desde comienzos de la década de los noventa, las intervenciones de política inspiradas en la noción de protección social se han vuelto crecientemente populares en las discusiones académicas y en el diseño de marcos normativos que buscan combatir la

pobreza. En particular, en los países en desarrollo los programas de transferencias focalizados en la atención de los sectores sociales que resultan vulnerables frente al proceso de globalización o no logran captar los frutos del crecimiento económico se han vuelto esenciales para mantener la estabilidad política y social. Estos programas permiten suplir parcialmente la ausencia de políticas más sistemáticas de bienestar o seguridad social como las que se observan en los países relativamente más ricos. No obstante, estos programas de transferencias focalizados hacia los pobres suelen diferenciarse de los programas habituales de seguridad social en el carácter asistemático, la falta de institucionalización y su cobertura desigual. La noción de protección social que inspira estas políticas tiene un signo marcadamente asistencialista, donde el énfasis está puesto en la ayuda para sobrellevar situaciones de carencia más que en una concepción de corte humanista que prioriza la noción del derecho a una vida decorosa (Devereux, 2002) .

No obstante, la red de protección social abarca políticas muy diversas, lo que provoca problemas de operacionalización del concepto asociado a los límites que definen el conjunto de políticas que la integrarían. En línea con los comentarios anteriores, Coady (2004) señala la importancia de las redes sociales como componentes de una estrategia de reducción de la pobreza, y define las redes de protección social como el conjunto de programas que tienen como objetivo primario la reducción de la pobreza, más allá de su naturaleza y de las causas que intente atacar. El autor analiza en detalle un conjunto de programas de pobreza que, aunque no son los únicos integrantes de las redes de protección social, cubren una amplia proporción de los gastos de las redes de protección social en la mayoría de los países. La red de protección social analizada en ese trabajo incluye los subsidios alimenticios, los programas de empleo para individuos pobres, que son principalmente tareas de manutención o creación de activos comunitarios, y las transferencias de ingresos condicionadas. Siguiendo ese esquema y considerando las particularidades de la red de protección social uruguaya, en este trabajo se tomaron esas tres categorías.

En esta sección se realiza una descripción de los principales programas de protección social en estas áreas. Se ha señalado que la infancia surge claramente como un grupo vulnerable, con una alta incidencia de la pobreza, por lo que los programas orientados a este grupo son una parte importante de la red de protección social uruguaya. Un trabajo reciente de Ferreira, Coimbra y Forteza (2004) sirve como base para este análisis, ya que en él se presenta una descripción detallada del sistema de protección social en Uruguay. En el cuadro B.8 se presentan los principales programas públicos vinculados a las áreas mencionadas:

Cuadro B.8 Definición de la Red de Protección social para Uruguay

Área de política	Programas
- Políticas de transferencias de Ingresos	- Jubilaciones y pensiones a la vejez - Asignaciones familiares por menores a cargo - Seguro de Paro
- Políticas Alimentarias	- Programa de Alimentación Escolar (PAE) - Instituto Nacional de la Alimentación (INDA)
- Atención a la infancia	- Centros de atención a la infancia y a la familia (CAIF)
- Políticas de Empleo	- PROJOVEN - PROIMUJER - PROCAL - Programas especiales de empleo
- Políticas habitacionales	- Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR) - Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV) - Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) -

En el Anexo 1 se incluye una breve descripción de los programas que fueron detectados como las principales intervenciones en el área social.

B.2.2 Análisis de la red de protección social

Tal como se comentó en el apartado B.1, Uruguay muestra una posición relativamente ventajosa en América Latina en términos de su nivel de gasto público social. Esta constatación, más allá de consideraciones de eficiencia, indica que el país destina un número importante de recursos en la implementación de políticas sociales, entendidas como las intervenciones públicas dirigidas a asegurar el acceso de la población a un conjunto de servicios (salud, educación, etc), asegurar un nivel de vida decoroso y fomentar la integración social (Conway,2000) .

En este apartado se presenta un análisis detallado de la red de protección social de Uruguay. En tanto la red de protección social es un subconjunto de las política sociales, es de interés analizar en primera instancia la cobertura de las principales políticas sociales incluyendo algunas que no son estrictamente parte de la red de protección social pero que ilustran sobre el alcance de las políticas públicas en un contexto socioeconómico signado por una profunda crisis. El cuadro B.9 ilustra, para el año 2002, acerca del impacto de algunos programas sociales a través del grado de acceso a los servicios de salud, la cobertura de la seguridad social que tienen los ocupados y los programas de transferencia de ingresos a las personas desocupadas y a las familias pobres con niños a cargo.⁴² Es importante recordar que la cobertura de la seguridad social se vincula con la generación de derechos jubilatorios y no necesariamente con el

⁴² Los datos corresponden a la línea de pobreza INE (1997). En el Anexo estadístico (cuadro B.A.6) se presentan los resultados con la LP 2002, constatándose que los mismos son cualitativamente similares.

derecho a subsidio por desempleo, que cubre exclusivamente a los trabajadores asalariados en el sector privado.

Cuadro B.9 Acceso a la Salud y Seguridad Social por condición de Pobreza. Línea de Pobreza INE(1997). Año 2002.

	Pobres	No Pobres	Total
A-Salud			
<i>Población total</i>			
Cobertura pública	74.91	23.86	40.43
Cobertura privada parcial	4.15	5.14	4.82
Cobertura privada total	20.94	71	54.75
<i>Menores de 17 años</i>			
Cobertura pública	82.29	30.25	57.26
Cobertura privada parcial	4.53	6.97	5.71
Cobertura privada total	13.18	62.79	37.03
<i>Mayores de 64 años</i>			
Cobertura pública	57.53	17.89	21.76
Cobertura privada parcial	11.91	6.72	7.23
Cobertura privada total	30.55	75.39	71
B- Seguridad Social			
% Ocupados con cobertura de la Seguridad Social	64.29	28.25	37.18
% desocupados con seguro de paro	4.62	7.69	6.22
C- Transferencias de ingresos			
% de niños en hogares que perciben asignación familiar	26.37	37.71	32.26

Fuente: Elaborado en base a la ECH del INE

El sistema de salud uruguayo está compuesto por el sector privado, integrado fundamentalmente por las Instituciones Mutuales de Asistencia Colectiva (IMAC), y el sector público que presta sus servicios fundamentalmente a través del Ministerio de Salud Pública (MSP). Ambos sectores se encuentran fuertemente regulados por el Estado, pese a lo cual existe un diferencial muy apreciable en la calidad de los servicios a favor del sector privado.

El cuadro B.9 muestra que el acceso a la cobertura de salud se encuentra segmentado entre pobres y no pobres. Casi tres cuartas partes de las personas pobres tienen como única cobertura la brindada por el sector público, mientras este guarismo se ubica por debajo del 25% entre los ciudadanos no pobres. A su vez, se observan diferencias marcadas por grupo etario. Más de la mitad de los menores de edad no tiene cobertura privada, mientras que, entre los mayores de 64 años, sólo el 22% no cuenta con algún tipo de cobertura proveniente del sector privado.

La crisis económica, en tanto aumentó el número de usuarios atendidos por el subsector público, es probable que haya deteriorado aún más la calidad de esta prestación. Como se analizó en la sección B.1, el gasto en salud resulta ser pro cíclico, por lo que el aumento del número de usuarios fue acompañado por una caída de los recursos con los

que cuenta el sector público de salud. Así, es probable que la atención sanitaria brindada por el sector público se haya visto deteriorada durante la crisis reciente.

Las asignaciones familiares son la principal política de transferencias de ingresos hacia hogares en situación de carencia con niños a su cargo. Sin embargo, su cobertura dista de ser total: sólo el 38% de los niños pobres habitan en hogares que perciben ese beneficio, mientras que la cifra no es muy distinta en el caso de los menores no pobres. En buena medida, la falta de cobertura se asocia a los requisitos legales estipulados para el acceso a este beneficio, los cuales exigían hasta hace muy poco tiempo, una adscripción formal al mercado de trabajo. A su vez, a pesar del desarrollo relativo y temprano que muestra el sistema de seguridad social uruguayo en el contexto latinoamericano, más de 37% del total de ocupados no tiene derechos jubilatorios. Esto implica que más de un tercio de los asalariados privados no tiene derecho a los beneficios del seguro de desempleo en caso de perder su actual trabajo, ya que no se realizan los aportes correspondientes al Banco de Previsión Social. Esta característica muestra una fuerte correlación con el status de pobreza de los ocupados: más del 64% de los ocupados que pertenecen a hogares pobres carecen de protección social, mientras que en entre los trabajadores no pobres la falta de cobertura afecta al 28%. La protección social laboral muestra claros problemas para lograr cubrir a los sectores sociales más carenciados: por un lado más de un tercio de los trabajadores teóricamente cubiertos por el seguro de desempleo no tienen acceso por ser asalariados informales; por otro lado un porcentaje significativo de los ocupados queda fuera del sistema en tanto se desempeñan como trabajadores por cuenta propia (más del 25%). En ambos grupos predominan los trabajadores con bajo nivel educativo (Amarante y Arim 2003).

Los ejemplos mencionados muestran que el acceso a las políticas sociales en general y a la red de protección social en particular no se encuentra generalizado, ni siquiera entre los hogares pobres. Sin embargo, el análisis de la red de protección social en Uruguay se encuentra limitado por la información disponible. La ECH no registra en forma sistemática el acceso a los distintos programas sociales, exceptuando asignaciones familiares y pensiones, y no hay disponible otra fuente de información periódica que permita analizar las dimensiones y la efectividad de la red de protección social en Uruguay. Sin embargo, en diciembre de 2002 el Banco Mundial llevó a cabo la “Encuesta de caracterización social” (ECS), con el objetivo de conocer el impacto de la crisis económica en los hogares uruguayos.⁴³ Dicho relevamiento fue diseñado de tal manera de que la información recogida en esa oportunidad permite analizar con mayor detalle el acceso a la red de protección social de los distintos segmentos de la población. Esto permite generar tipologías de redes de protección social en función de las políticas y los agentes involucrados en las mismas.⁴⁴

Así, se utilizaron diferentes definiciones de red de protección social en función de la información relevada por la ECS (2002). El cuadro B.10 resume dichas tipologías. En primera instancia se consideraron dos definiciones de red de protección social pública. En su primera acepción, se considera que integran la red las políticas de transferencia de ingreso (jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares, subsidio por desempleo), las políticas alimentarias y las políticas de atención a la infancia a través de los centros CAIF. La segunda tipología de red de protección social pública excluye las jubilaciones

⁴³ En Banco Mundial (2004) se presenta un análisis de los principales resultados de esta encuesta.

⁴⁴ En la ECS se encuestaron 2500 hogares, que abarcan 8500 personas en todo el país urbano.

y pensiones, en tanto las mismas son un ingreso donde se mezclan transferencias fiscales con aportes personales a lo largo de la vida.

Cuadro B.10 Tipología de red de protección social. Un hogar pertenece a la Red si cumple alguna de las siguientes condiciones:

A) Red de protección social pública (1)	- Percibe jubilaciones, pensiones o asignaciones familiares provenientes del Sistema de Seguridad Social
	- Recibe de transferencias alimenticias provenientes del algún organismo estatal
	- Alguno de los menores integrantes del hogar concurre a un centro CAIF (Centros de atención integral a la infancia y la familia)
	- Percibe algún otro tipo de ayuda gubernamental
B) Red de protección social pública (2)	- Percibe asignaciones familiares
	- Recibe de transferencias alimenticias provenientes del algún organismo estatal
	- Alguno de los menores integrantes del hogar concurre a un centro CAIF (Centros de atención integral a la infancia y la familia)
	- Percibe algún otro tipo de ayuda gubernamental
C) Red de protección pública laboral	- Alguno de sus miembros es desempleado cubierto por el Seguro de Paro
	- Alguno de sus miembros activos cuenta con cobertura de la Seguridad social
D) Red de protección social ampliada pública (1)	A+C
E) Red de protección social ampliada pública (2)	B+C
F) Red de protección Social	- Percibe transferencias (monetarias o no monetarias) provenientes de otros hogares (en el país o en el extranjero)
	- Accede a crédito proveniente de otros familiares u amigos
	Percibe ayuda de instituciones sociales (ONG, Iglesia, etc)
G) Red de protección social ampliada (1)	D+F
H) Red de protección social ampliada (2)	E+F

Adicionalmente, se considera la red de protección laboral pública como integrada por el subsidio por desempleo y la cobertura de la Seguridad Social de los puestos de trabajo que ocupan los miembros del hogar.

Sin embargo, el concepto de red de protección social no sólo abarca a las políticas estatales, sino también a las redes presentes en la sociedad que permiten a los individuos enfrentar en mejores condiciones el riesgo de caer en situación de pobreza (Conway *et al*, 2002). Así, se define como red de protección social “no pública” a las redes que permiten recurrir a familiares, amigos y organizaciones sin fines de lucro (ONGs, iglesias, etc) en caso de encontrarse en una situación de privación (permanente o transitoria). No obstante, muchas veces el trabajo de las ONGs se desarrolla integrado con el sector público, que financia sus actividades.

Finalmente, la combinación de los tres conceptos – red de protección pública, red de protección laboral pública, y red de protección social no pública – permite construir las tipologías de red de protección social final.

En el cuadro B.11 se puede observar el grado de acceso a las distintas redes y sus componentes para las personas pobres y no pobres. La red de protección social pública definida en sentido amplio (1), es decir incluyendo a los hogares preceptores de pasividades, está sumamente extendida (más del 60% de los personas pertenecen a hogares que integran la red así definida). Si se excluye este concepto, los personas protegidas por esta red pública restringida son alrededor del 36%. En este caso, la red no alcanza a cubrir a la mitad de las personas pobres, aún cuando casi el 80% de los protegidos por esta red son hogares con ingresos menores a la línea de pobreza. El cuadro B.A.7 del Anexo estadístico presenta la misma información en cantidad de personas, en lugar de porcentajes.⁴⁵

Con respecto a la red de protección laboral, el 57% de los individuos pertenece a hogares donde al menos uno de los miembros cuenta con cobertura de la seguridad social y/o recibe seguro de paro. Sin embargo, la cobertura es mucho mayor entre los individuos no pobres (70%) que entre los pobres (48%). Esta información coincide con lo encontrado en estudios previos sobre el mercado laboral (Bucheli, 2004; Amarante y Arim, 2003) donde se señala la fuerte asociación entre falta de cobertura de la seguridad social y bajas remuneraciones.⁴⁶

Si consideramos lo que hemos denominado red de protección social (no pública), que incluye las transferencias y créditos de otros hogares y otros tipos de ayuda provenientes de instituciones no gubernamentales, casi el 75% de los individuos protegidos por esta red se encuentra en situación de pobreza, sin embargo la red tan solo cubre al 43% de los individuos pobres.

La cobertura de las distintas redes para los individuos indigentes, es decir residentes en hogares cuyos ingresos son inferiores al valor de la canasta básica alimenticia, es similar al de la totalidad de los pobres (ver cuadro B.A.8 en Anexo estadístico).

La superposición entre las redes se puede analizar considerando la pertenencia a la red amplia (cuadro B.11). Los individuos que viven en hogares cubiertos por ambas redes (la red pública ampliada y la red social) son alrededor del 28%. Tan sólo el 11% de la población total reside en hogares no cubiertos por ninguna de estas redes cuando se incluyen las jubilaciones y pensiones. Si se excluye este componente, la falta de cobertura alcanza al 17% de las personas, es decir que en términos generales la red está extendida. La superposición de las redes es mayor entre los individuos que pertenecen a hogares pobres (33 versus 17%). Antes se mencionó que casi un 35% de los individuos viven en hogares con protección de la red laboral, pero tan sólo un 7% de ellos tiene únicamente la protección de esta red. Es decir que la mayoría de los que reciben

⁴⁵ Para la elaboración de este cuadro se utilizaron las proyecciones de población de INE-CELADE. Sin embargo, debe aclararse que esas proyecciones probablemente están subestimadas, en la medida en que no han sido ajustadas para reflejar el fenómeno migratorio que tuvo lugar en los últimos años. Entre 1996 y 2002 emigraron 150.000 personas (Vigorito y Pellegrino 2004).

⁴⁶ Los hogares compuestos por jubilados exclusivamente no son potenciales usuarios del sistema de protección laboral. La exclusión estos hogares para analizar la cobertura de la red de protección laboral no cambia las principales conclusiones de este apartado.

transferencias o préstamos de familiares y amigos o ayudas gubernamentales, tienen algún tipo de protección “oficial”.

Cuadro B.11 Acceso de los hogares uruguayos a la red de protección social por condición de pobreza y tipo de red.
2002

	No pobres	Pobres	Total	No pobres	Pobres	Total
Red de protección social pública						
No pertenecen	48.11	51.89	100	45.12	33.84	38.46
Pertenecen	36.58	63.42	100	54.88	66.16	61.54
Total	41.02	58.98	100	100	100	100
Red de protección social pública 2						
No pertenecen	51.46	48.54	100	80.82	53.01	64.42
Pertenecen	22.11	77.89	100	19.18	46.99	35.58
Total	41.02	58.98	100	100	100	100
Red de protección social laboral						
No pertenecen	28.89	71.11	100	30.22	51.74	42.91
Pertenecen	50.13	49.87	100	69.78	48.26	57.09
Total	41.02	58.98	100	100	100	100
Red de protección social						
No pertenecen	48.66	51.34	100	77.45	56.84	65.29
Pertenecen	26.64	73.36	100	22.55	43.16	34.71
Total	41.02	58.98	100	100	100	100
Red amplia pública						
No pertenecen	37.76	62.24	100	16.78	19.23	18.23
Pertenecen a red pub	22.33	77.67	100	13.44	32.51	24.69
Pertenecen a red ml	57.43	42.57	100	28.34	14.61	20.24
Pertenecen a las dos	46.12	53.88	100	41.44	33.66	36.85
Total	41.02	58.98	100	100	100	100
Red amplia pública 2						
No pertenecen	38.66	61.34	100	24.63	27.17	26.13
Pertenecen a red pub 2	13.67	86.33	100	5.59	24.57	16.79
Pertenecen a red ml	60.2	39.8	100	56.19	25.84	38.29
Pertenecen a las dos	29.64	70.36	100	13.58	22.43	18.8
Total	41.02	58.98	100	100	100	100
Red amplia						
No pertenecen	44.15	55.85	100	12.27	10.8	11.4
Pertenecen a red púb	49.61	50.39	100	65.18	46.04	53.89
Pertenecen a red social	27.1	72.9	100	4.51	8.43	6.82
Pertenecen a las dos	26.53	73.47	100	18.04	34.73	27.88
Total	41.02	58.98	100	100	100	100
Red amplia 2						
No pertenecen	44.25	55.75	100	18.89	16.55	17.51
Pertenecen a red pub 2	50.27	49.73	100	58.56	40.29	47.78
Pertenecen a red social	27.31	72.69	100	5.74	10.62	8.62
Pertenecen a las dos	26.42	73.58	100	16.81	32.55	26.09
Total	41.02	58.98	100	100	100	100

Fuente: elaborado en base a la ECS

También se consideró la cobertura de las redes distinguiendo entre adultos y menores, no se evidencian diferencias importantes entre ambos grupos (cuadro B.A.9, Anexo estadístico). Por otro lado, la cobertura de la red social es relativamente diferencial por edades: 42% de los menores viven en hogares que pertenecen a esta red, mientras que entre los hogares de adultos la cobertura es 32%.

B.2.3 Vulnerabilidad de los hogares ante la crisis. Un análisis de los cambios en cobertura en salud, mercado de trabajo y educación

En este apartado se busca identificar en qué medida la crisis de 2002 indujo a los hogares a realizar cambios en relación a la cobertura de salud, la inserción en el mercado de trabajo y la asistencia al sistema educativo de sus miembros. El objetivo de este análisis consiste en brindar alguna evidencia sobre la incidencia de la crisis en aspectos no monetarios de las condiciones de vida de los hogares. Los datos así obtenidos serán de utilidad para informar sobre aspectos a tener en cuenta en el rediseño de la red de protección social.

La ECS permite llevar a cabo esta análisis dado que pregunta sobre la cobertura de salud actual (diciembre de 2002) y la cobertura anterior a marzo de 2002, por lo que es posible observar la transición de las personas entre los distintos componentes del sistema de salud en los meses más duros de la crisis. A su vez, releva las características de la inserción laboral antes de marzo de 2002, por lo que puede compararse con la que presentan los individuos en diciembre de 2002. Finalmente, la ECS también incluye un conjunto limitado de preguntas sobre cambios relacionados con el sistema educativo. Se incluye un breve análisis de esta pregunta, que es muy general y refiere a algún miembro del hogar, y se complementa con información proveniente de los registros administrativos del sistema educativo.

Crisis económica y cobertura sanitaria

En el sistema de salud uruguayo coexisten un sub sistema público y uno privado. La principal institución del sistema público es el Ministerio de Salud Pública (MSP), y existen además otras instituciones como el Banco de Previsión Social, Universidad de la República, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior e intendencias municipales. El sistema privado está integrado fundamentalmente por Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC).⁴⁷

Al analizar el efecto de la crisis reciente que atravesó nuestro país sobre la cobertura de salud de la población, se constata que cerca del 10% de las personas registran cambios en las características de cobertura de salud entre marzo y diciembre de 2002. Sin embargo, esta cifra abarca transiciones entre tipos de atención sanitaria que no necesariamente implican una pérdida en la calidad de la cobertura, como por ejemplo es el caso de los individuos que a marzo de 2002 se encontraban afiliados en forma individual al sistema mutual y en diciembre cuentan con la misma prestación pero a través de otro mecanismo de afiliación (convenio laboral, DISSE, etc).

Como forma de aproximarse a cuantificar la pérdida de calidad en los derechos de atención a la salud en la población uruguaya durante la crisis se consideró que una persona registra un cambio negativo en su cobertura sanitaria si en marzo de 2002 se encontraba cubierta por el sistema privado y al finalizar el año se atiende a través de entidades estatales o no tiene cobertura.⁴⁸ La utilización de este criterio implica que un

⁴⁷ A su vez, el subsector privado integra otras instituciones, fundamentalmente las emergencias móviles que brindan cobertura parcial de salud y el Instituto de Medicina Altamente Especializada (IMAE). En el análisis que se presenta no se consideran estas instituciones.

⁴⁸ En relación con el criterio utilizado para definir la pérdida de calidad en la atención de salud dos comentarios son pertinentes. En primer lugar, como se mencionó en los apartados anteriores, diversos estudios muestran que

6% de la población urbana tuvo que cambiar su cobertura en salud debido a la caída de ingresos. La pérdida de los derechos de salud es levemente superior entre los niños y jóvenes (cuadro B.12).

Cuadro B.12 Proporción de personas que pierden derechos de atención a la salud en el sub sistema privado entre marzo y diciembre de 2002 según tramo de edad.

Tramo de edad	
Menores de 5 años	6.8
Entre 6 y 11 años	7.0
Entre 12 y 17 años	5.3
Entre 18 y 24 años	7.2
Entre 25 y 44 años	6.9
Entre 45 y 64 años	5.6
Más de 64 años	2.1
Total	6.0

Fuente: elaborado en base a la ECS del Banco Mundial

Si se analiza la evolución de la cobertura a la salud según quintiles de ingreso per cápita se observa un deterioro relativamente mayor en los tramos intermedios de la distribución (cuadro B.13). Este fenómeno es producto de las características de la atención a la salud que se observaba antes de la crisis: mientras que el 67% de las personas que integran el primer quintil se encontraban cubiertos por el sistema público, en el tercer quintil la cobertura del sistema público descendía a algo más de 40%. Por lo tanto, la pérdida es más marcada entre estos sectores intermedios que se encontraban relativamente más cubiertos por el sector privado con anterioridad a la crisis.

Cuadro B.13 Proporción de personas que pierden derechos de atención a la salud en el sub sistema privado entre marzo y diciembre de 2002 según tramo de edad.

Quintil de ingresos	
Quintil 1	6.4
Quintil 2	7.5
Quintil 3	8.8
Quintil 4	4.9
Quintil 5	2.2
Total	6.0

Fuente: elaborado en base a la ECS del Banco Mundial

A su vez, el deterioro en la calidad de asistencia afecta relativamente más a los pobres (7.5 versus 3.8%). El hecho de que la pérdida de derechos sea mayor en los tramos intermedios de la distribución es un indicador de que los sectores que caen en situación

existe un diferencial en la calidad de atención considerable a favor del sector privado, lo que justifica considerar la transición desde el sector privado al público como un deterioro desde esta perspectiva. En segundo lugar, se hace abstracción de la potencial pérdida de calidad asociada a cambios en el interior del sector privado de atención, razón por la cual las cifras reportadas pueden estar subestimando el deterioro en los derechos de atención a la salud que sufrió la población durante la crisis económica.

de pobreza como producto de la caída de sus ingresos durante la crisis se ven afectados más que proporcionalmente por la pérdida de derechos a la atención de su salud.

El cuadro B.14 ilustra que, independientemente de los cambios en la cobertura, como resultado de la crisis, los hogares se vieron en dificultades para realizar visitas al médico y pagar análisis médicos. Se constata que los sectores más perjudicados fueron los hogares con menores de 18 años y aquéllos en los que el jefe presenta nivel educativo bajo.

Cuadro B.14 Proporción de personas que tomó una de las siguientes estrategias como resultado de la crisis de 2002

Salud	Presencia de menores de 18			Nivel educativo del jefe			Total
	No	Si		bajo	medio	alto	
		Jefe de hogar					
		Mujer	Hombre				
Redujo visitas preventivas al doctor	6.4	63.2	57.5	33.4	36.3	29.0	32.6
No pudo comprar medicamentos	20.9	34.8	27.0	31.7	25.5	17.2	25.0
No pudo ir al doctor	20.2	29.8	21.3	38.0	26.8	23.0	21.9
No pudo hacerse análisis	21.6	29.5	24.7	54.0	27.5	26.0	23.8
Fuente: elaborado en base a la ECS del Banco Mundial							

Fuente: elaborado en base a la ECS del Banco Mundial

La afluencia de usuarios hacia el sistema de salud público tuvo lugar conjuntamente con una caída en el gasto real en salud (ver sección B.1), lo que implica un deterioro del gasto per cápita.

Crisis económica y mercado de trabajo

Con el objetivo de analizar el efecto de la crisis sobre el mercado laboral, se consideró que una persona empeoró su situación laboral cuando, entre marzo y diciembre de 2002, perdió su empleo, perdió sus derechos jubilatorios o cambió su tipo de empleo pasando de un empleo permanente a uno temporario, changa o de duración desconocida. Todas las personas que viven en hogares donde algún miembro activo sufrió un empeoramiento de su situación laboral, se consideran perjudicadas en términos laborales.

El efecto de la crisis sobre la informalización del mercado de trabajo parece de escasa magnitud, menos de un 3% de los ocupados pierden sus derechos jubilatorios entre marzo y diciembre, mientras que un 4% de los mismos pasan a un trabajo más inestable en el mismo período. La tasa de desempleo aumentó un 17% entre marzo y diciembre de 2002, pasando de 15.4 a 18% de acuerdo a datos del INE. La ECS no capta bien este fenómeno al indagar sobre la situación laboral por recordación, sin embargo la principal causa de empeoramiento en la situación laboral es la pérdida de empleo.

Casi un 17% de los individuos vive en hogares donde empeoró las situación laboral. La mejor situación relativa de los adultos mayores responde al hecho de que son inactivos en su mayoría y a su vez muestran una mayor propensión a nucleares en hogares integrados por adultos inactivos. (cuadro B.15).

Cuadro B.15. Proporción de personas (según tramo de edad) que viven en hogares donde empeoraron las condiciones laborales. 2002

Menores de 5 años	16.8
Entre 6 y 11 años	16.9
Entre 12 y 17 años	15.7
Entre 18 y 24 años	19.8
Entre 25 y 44 años	18.4
Entre 45 y 64 años	16.6
Más de 64 años	8.4
Total	16.5

Fuente: elaborado en base a la ECS del Banco Mundial

En este caso el alcance de la crisis es diferencial por quintil de ingresos, ya que el empeoramiento en las condiciones laborales es considerablemente más intenso en la parte baja de la distribución (cuadro B.16).⁴⁹ Consistentemente, el deterioro en las condiciones laborales ha afectado más a los individuos que residen en hogares pobres en diciembre de 2002, (21 versus 12%).

Cuadro B.16 . Proporción de hogares donde empeoraron las condiciones laborales según quintiles de ingreso per cápita. 2002.

Primer quintil	20.1
Segundo quintil	22.5
Tercer quintil	17.8
Cuarto quintil	12.0
Quinto quintil	9.9
Total	16.5

Fuente: elaborado en base a la ECS del Banco Mundial

Finalmente, el cuadro B.17 muestra el efecto de la crisis sobre la salud y la situación laboral consideradas conjuntamente. El mayor impacto ha sido sobre el deterioro de las condiciones laborales, un 14% de los individuos residen en hogares que han empeorado sus condiciones laborales aún cuando han logrado mantener su cobertura de salud. Los individuos afectados por los dos problemas representan el 2.5%.

Cuadro B.17 Efectos de la crisis sobre las condiciones laborales y la cobertura en salud

Empeoró salud	3.5
Empeoró condiciones laborales	14.0
Empeoró salud y condiciones laborales	2.5
Sin cambios	80.0
Total	100.0

Fuente: elaborado en base a la ECS del Banco Mundial

⁴⁹ Por cierto, el empeoramiento de las condiciones laborales puede explicar parcialmente el bajo nivel de ingresos, y por lo tanto la mayor presencia relativa de este fenómeno en los tramos inferiores de la distribución.

La ECS indaga sobre cuántos miembros del hogar han debido abandonar sus estudios para trabajar entre marzo y diciembre de 2002. Los individuos en esta situación representan el 1.2% de la población total (recalcular como proporción de las personas que estaban estudiando en marzo 2002), y más del 70% de ellos se concentra en las edades de 18 a 44. También se pregunta si el hogar ha reducido sus gastos en educación como estrategia de supervivencia, es decir si entre marzo y diciembre de 2002 alguno de los miembros se ha trasladado del sistema educativo público al privado, o se ha trasladado, dentro del sistema privado, a una institución más barata. Tampoco en este caso el cambio es significativo, los hogares que siguen estas estrategias representan el 2% del total de hogares (calcularlo sobre el total de hogares con miembros estudiando en primaria y secundaria. Además, la crisis toma la mitad del período lectivo, por lo que es probable que los hogares “posterguen” el ajuste para el año siguiente no captándolo en la encuesta).

Sin embargo, los registros administrativos del sistema educativo muestran que en los últimos años se produce un descenso de la importancia del sector privado en la educación, tanto en el sistema primario y secundario. En 1998 el sector privado concentraba el 15% de la matrícula en primaria y el 18% en secundaria, mientras que en 2002 estas cifras se reducen a 13 y 16% respectivamente. Como muestra el cuadro B.18, esto obedece a lo que pasa en Montevideo principalmente, que concentra el 66% de los alumnos del sistema primario privado y el 71% de los alumnos del sistema secundario privado.

Cuadro B.18. Participación del sector privado en la educación por ciclo y región. 1998 y 2002

	1998	2002
Primaria		
Total	15.0	12.7
Montevideo	26.9	23.4
Interior	7.8	6.7
Secundaria		
Total	18.0	15.7
Montevideo	31.3	28.9
Interior	7.0	6.0

Fuente: elaborado en base a MEC.

Por otro lado, estos registros administrativos también muestran que este descenso en la importancia del sector privado se produce conjuntamente con un aumento importante en la matrícula, especialmente en el sistema educativo secundario y terciario. El cuadro B.19 muestra la evolución del tasa bruta de matriculación en educación secundaria y terciaria entre 1998 y 2002.⁵⁰ Se constata un incremento importante tanto en el sistema secundario como en el terciario. En el caso del sistema secundario, el aumento de la matriculación es especialmente importante entre los hombres. Esto probablemente se relaciona con la falta de oportunidades en el mercado laboral durante los últimos años. Sin embargo, como al mismo tiempo está en marcha un proceso de reforma educativa

⁵⁰ La tasa bruta de matriculación en secundaria para el total del país incluye los establecimientos nocturnos pero la información disponible no permite incorporarlos en la desagregación por sexo.

que tiene entre sus objetivos la expansión del sistema, se requieren estudios más detallados que permitan establecer en que medida este aumento de la matriculación es una respuesta de los individuos frente a la falta de oportunidades en el mercado laboral, u obedece a las acciones de política pública implementadas en el período.

Cuadro B.19 Tasa bruta de matriculación en educación secundaria y terciaria por sexo. 1998 a 2002

	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Secundaria</i>					
Total	84.8	87.3	93.6	97.3	102.7
Hombres	73.3	73.7	79.1	83.4	86.6
Mujeres	80.7	84.0	87.1	87.7	91.2
<i>Terciaria</i>					
Total	33.6	34.9	37.4	37.7	37.4
Hombres	27.9	28.9	30.9	31.2	30.9
Mujeres	39.5	41.0	44.0	44.4	44.0

Fuente: Elaborado en base a MEC, varios años.

Los párrafos anteriores reflejan que la crisis económica tuvo efectos importantes sobre la educación, pero estos efectos no se disparan en el pico de la crisis sino que se van consolidando a lo largo del período de recesión. Estos efectos implican por un lado, el pasaje de alumnos del sector privado al público, y por otro lado el aumento en la matriculación en educación secundaria y terciaria. Al igual que en el caso de los servicios de salud, el aumento del número de estudiantes inscriptos en el sistema educativo público implica un deterioro del gasto per cápita en educación, dado que el mismo cayó durante la crisis.

En síntesis, la red de protección social en Uruguay no ha estado enfocada hacia los sectores más vulnerables de la sociedad. En particular, los hogares con niños, que representan un grupo especialmente vulnerable con una evolución desfavorable durante los últimos años, muestra un nivel sustancialmente más bajo de cobertura de la red de protección que otros sectores sociales, como ser los hogares compuestos por adultos mayores. Esto es producto de la escasa importancia de las políticas de ingreso tendientes a atender a la situación de la infancia – bajo monto de las asignaciones familiares y requisitos que no habilitan la percepción de estos beneficios por un número significativo de hogares pobres – y la alta incidencia del trabajo precario y otras condiciones de trabajo informal entre los adultos que integran este tipo de hogar, situación que determina que los mismos no participen en la red de protección laboral.

C. Algunos tópicos vinculados a la infancia y las políticas sociales

En las secciones anteriores se constató que, si bien la crisis económica ha afectado a un amplio espectro de la población, los hogares con niños son los que presentan mayores niveles de privación en Uruguay. En esta sección nos concentraremos en el análisis de la situación de los niños sobre una base territorial por considerar que esta desagregación aporta información para la identificación de áreas de intervención. Con ese objetivo, se presentan algunos elementos de la distribución espacial de la protección social y la pobreza. Dado que sólo se dispone de desagregación geográfica para Montevideo, el análisis se concentra en esta ciudad.

En primer lugar se presenta un panorama general del acceso de los niños a servicios de salud y educación por zonal, combinado con una descripción de la pobreza infantil y se analiza la oferta de servicios por zonal de Montevideo (C.1). Del análisis conjunto de estos dos aspectos, se extraen algunas implicaciones que pueden ser de interés para el diseño de políticas. Finalmente, se examinan algunos efectos de la política de expansión de la enseñanza preescolar en tanto se trata de una política dirigida hacia la mejora de las condiciones de vida de la infancia en Uruguay (C.2).

C.1 Acceso y disponibilidad de servicios de salud y educación de los niños en Montevideo

Esta parte pretende ilustrar algunos aspectos vinculados a la disponibilidad de servicios por zonas de Montevideo, prestándose especial atención a la problemática de los asentamientos precarios. Para ello se identificaron los segmentos censales donde se ubican los asentamientos precarios, de acuerdo a la información relevada por INE (1998).

Los centros educativos públicos y las policlínicas del Ministerio de Salud Pública o Intendencia Municipal de Montevideo están presentes en todos los zonales y, en mayor medida, en aquellos en los que se ha detectado la presencia de asentamientos precarios y donde, de acuerdo a lo visto en la sección A, la incidencia de la pobreza es más elevada (cuadro C.1). Se destaca, sin embargo, que la disponibilidad de escuelas primarias de tiempo completo y de centros CAIF es baja tanto para el conjunto de la ciudad, como en las áreas más carenciadas.

Sin embargo, sería necesario complementar esta información con los cupos disponibles en cada uno de los servicios y con información sobre la calidad de los servicios prestados.

Cuadro C.1 Oferta de servicios de salud y educación por zonal de Montevideo. Circa 2003

Zonal	Policlinicas MSP o IMM	Escuelas primaria	Tiempo completo	Jardines o guarderías	Comedores o merenderos	Centros CAIF	Estimación % personas en asentamientos
1	1	12	2	3	17	5	0,00
2	2	10	0	2	16	3	0,00
3	1	17	1	1	6	1	1,07
4	1	14	0	1	3	0	0,00
5	1	13	1	1	5	0	0,00
6	4	21	1	7	11	3	14,57
7	0	11	0	3	2	0	0,00
8	2	6	1	2	10	2	28,74
9	8	36	4	6	26	2	35,85
10	4	18	3	5	29	3	25,20
11	5	17	1	2	34	7	45,94
12	2	18	2	3	25	1	0,00
13	4	13	1	2	28	3	28,74
14	7	24	2	8	31	2	40,80
15	0	18	1	2	7	1	26,54
16	1	3	0	3	3	0	7,18
17	6	22	2	7	48	5	50,94
18	9	13	0	3	14	2	35,40
Total	58	286	22	61	315	40	21,39

Fuente: IMM Unidad Estadística.

Por otra parte, el cuadro C.2 ilustra la distribución espacial de la pobreza en Montevideo, de los receptores de transferencias y de los adultos de acuerdo a su situación laboral. Nuevamente se constata que los zonales 10, 17 y 18 enfrentan carencias muy severas, tanto en los niveles de pobreza como en la inserción laboral de sus miembros. Por otra parte, en esos zonales se observan menores niveles de asistencia escolar en el ciclo secundario, punto débil central del sistema educativo uruguayo. En relación a las transferencias, las tasas de percepción no presentan diferencias significativas entre zonales.

Cuadro C.2 Oferta de situación de pobreza, transferencias e inserción laboral por zonal de Montevideo. 2003

Zonal	% pobres	% niños pobres (0 a 17)	Dist. de niños pobres	% hog. c/ asig. Familiar es	% de hogares que reciben jubilacion es	Asistenc ia educació n 4-5	Asistencia educación 6-11	Asistencia educación 12-17	Asistencia educación 12-14	Asistencia educación 15-17	Tasa de desemple o	% de ocupados cuenta propia s/local
1	20,0	38,3	0,6	6,4	33,7	86,4	100,0	98,3	97,2	100,0	13,2	4,8
2	16,4	30,6	1,0	4,9	34,5	85,6	95,7	93,2	96,1	91,1	11,0	5,8
3	33,1	49,6	1,8	6,3	33,1	93,7	94,7	91,0	100,0	83,2	14,1	6,2
4	15,6	22,0	0,5	4,1	34,5	96,8	100,0	99,1	100,0	98,5	13,3	4,4
5	9,3	17,2	0,9	2,1	33,3	95,9	97,7	98,9	98,4	99,3	12,8	4,4
6	38,9	56,2	3,0	7,9	35,5	80,8	99,4	89,0	95,5	83,4	14,9	8,5
7	7,3	13,9	0,3	1,9	36,8	100,0	100,0	98,1	100,0	95,3	12,4	5,2
8	24,0	38,9	1,2	5,2	31,1	85,2	98,1	89,4	95,0	83,4	14,8	6,3
9	62,1	82,2	7,1	10,5	28,6	81,1	98,1	81,1	91,4	71,1	20,3	9,6
10	71,2	87,4	3,9	12,8	25,5	69,9	99,3	86,9	93,1	80,1	19,9	10,9
11	63,0	81,6	4,8	11,8	30,3	82,0	97,8	81,9	93,9	70,7	23,6	11,3
12	53,4	73,1	2,8	12,2	29,9	62,0	97,6	86,3	96,2	77,5	18,3	7,5
13	49,8	67,4	3,4	9,4	33,3	74,7	96,6	91,8	96,4	85,8	18,6	8,3
14	52,8	74,8	4,1	8,7	35,4	89,2	98,0	91,3	96,5	86,8	19,2	9,5
15	33,4	49,4	1,3	10,7	32,4	86,3	98,8	92,2	100,0	87,8	13,7	9,9
16	21,7	40,6	0,7	4,6	35,3	100,0	100,0	93,0	94,2	92,1	14,1	5,6
17	73,4	85,2	5,0	13,5	27,0	74,4	98,8	81,3	98,8	63,4	24,7	11,5
18	73,1	89,7	2,3	12,4	28,0	83,4	98,5	80,7	91,6	71,3	19,4	10,2
TOTAL	0,0	60,6	100,0	7,7	32,4	82,4	98,1	89,1	96,0	82,6	16,8	7,7

Fuente: Elaborado en base a IMM (Unidad Estadística) y ECH

C.2 La expansión de la enseñanza preescolar y el nivel de rezago de los niños

La Constitución vigente en Uruguay establece la obligatoriedad de la enseñanza primaria y media hasta completar nueve años de educación (artículos 70 y 71). Desde 1985, la enseñanza inicial, primaria, secundaria y técnica está regulada en Uruguay por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). A su vez, la enseñanza inicial y la primaria dependen del Consejo de Enseñanza Primaria.

Uruguay constituye uno de los países de América Latina donde la educación primaria se universalizó más tempranamente. Si bien este logro se produjo hace varias décadas, hasta hace muy poco, la educación preescolar no había sido generalizada. En línea con otros países de América Latina, ANEP emprendió en 1995 una reforma cuyos objetivos consistieron en la mejora de la calidad del aprendizaje y el fortalecimiento de la equidad en el acceso a la educación. Las principales líneas de estas reformas consistieron en la expansión de la enseñanza preescolar, la creación de escuelas primarias de tiempo completo, la reforma de la currícula de la enseñanza media, el establecimiento de centros de formación para docentes de secundaria en el interior del país y cambios administrativos. Si bien esta reforma contó con apoyos políticos al comienzo, posteriormente se llevó adelante con importantes niveles de conflicto (Lanzaro, 2004).⁵¹

⁵¹ En Lanzaro (2004) se presenta un análisis detallado del proceso de reforma educativa iniciado en Uruguay en 1995.

La expansión de la enseñanza preescolar implicó la obligatoriedad de este nivel educativo para los niños de cinco años y una fuerte ampliación de la atención que brinda el sistema público de enseñanza entre los menores de cuatro años, atendidos hasta ese momento en forma muy parcial sólo por los centros CAIF y jardines privados. El objetivo consistió en atender a los niños más carenciados desde el punto de vista económico y educativo. De esta manera, en tanto esta política atiende directamente a un sector que muestra un elevado grado de privación, es importante analizar el impacto que la misma tuvo sobre el desempeño de los niños en el sistema educativo y por eso se seleccionó para este estudio.

La política fue exitosa en términos de lograr un fuerte incremento de la cobertura de la enseñanza preescolar (Cuadro C.3). El país alcanzó prácticamente una cobertura completa de la enseñanza preescolar entre los niños de 5 años y amplió sustancialmente la asistencia entre los de 3 y 4 años. Esta expansión fue posible debido a la implementación de una política de gasto destinada a la construcción de nuevos locales escolares y a la mejora de la calidad de la enseñanza impartida. A su vez, el impacto del aumento de la oferta pública se aprecia en el panel B del cuadro C3. El sistema público de educación ganó participación a lo largo de toda la década, lo cual resulta un indicio de que el aumento de la oferta educativa realizada por el Estado explica una parte importante del aumento de la cobertura en estos tramos de edad.

Cuadro C3: Evolución de la tasa de asistencia de los menores entre 3 y 5 años a la educación preescolar				
	1991	1994	1998	2003
<i>A. tasa de asistencia al sistema educativo</i>				
3-4 años	0.45	0.44	0.50	0.58
5 años	0.77	0.78	0.87	0.93
<i>B. Niños que concurren al sistema educativo público (en porcentaje sobre los niños que concurren)</i>				
3-4 años	0.41	0.46	0.58	0.78
5 años	0.65	0.73	0.80	0.89

Fuente: Elaborado en base a la ECH del INE.

Uno de los aspectos que motivaron la instrumentación de esta política radicó en el potencial impacto positivo que la asistencia a la enseñanza preescolar tendría sobre el rendimiento de los niños durante el ciclo de educación primaria pues en diagnósticos anteriores se había constatado que los niños provenientes de hogares de bajos ingresos presentaban niveles comparativamente bajos de rendimiento escolar (CEPAL, 1991). En este apartado se busca analizar si esta hipótesis es sostenible en el caso uruguayo.

En el estudio previo realizado por Mara *et al* (2000) en el marco del programa de Mejoramiento de la Calidad de Educación Primaria (MECAEP), entre 1997 y 1999 se realizó un estudio longitudinal de niños que asistieron a los cuatro años a centros de educación preescolar públicos y se los siguió a los cinco y seis años. El diseño muestral se realizó en base al sorteo de escuelas y se consideró niños en situación de riesgo y niños no expuestos a riesgo. Se consideró en situación de riesgo a aquellos niños cuyas madres no completaron la enseñanza primaria y pertenecían a un hogar en condiciones de hacinamiento. En el segundo año, a este panel inicial se le agregó una nueva ola de niños expuestos a riesgo que comenzaron a asistir al preescolar a los cinco años. En base a dicha información se analizó el rendimiento de los niños en dos grandes áreas: matemática y lenguaje y el efecto de la asistencia al nivel preescolar sobre su

desempeño educativo. La muestra dejó afuera a los niños que asistieron a primero pero no habían asistido a preescolar público o a ningún tipo de enseñanza preescolar.

El análisis de competencias lingüísticas en niños de cuatro años dio cuenta de importantes diferencias según la pertenencia al grupo de riesgo. El seguimiento de los niños realizado al año siguiente detectó mejoras en su desempeño, más acusadas en los niños en situación de riesgo, que los autores atribuyeron al crecimiento y a la asistencia a enseñanza preescolar. La comparación entre los niños en situación de riesgo que se incorporaron a los cinco años a la enseñanza preescolar y los que ya asistían mostró mejores desempeños para el segundo grupo, aunque las brechas eran pequeñas, tanto por su nivel de significación estadística como en relación a las que separaban a los niños en situación de riesgo de los que no lo estaban. El análisis de los niños al terminar el preescolar de cinco, concluyó que, para los niños que habían entrado ese año, el efecto principal de la escuela se observa en las competencias lingüísticas vinculadas a los modos expresivos de los niños. Mientras tanto, la brecha en el desempeño en aspectos cognitivos se mantenía o continuaba acentuándose. Por otra parte, los niños que no estaban en situación de riesgo habían logrado mayores avances que el resto. Las áreas más problemáticas para los niños en situación de riesgo y en las que registraron menores avances se relacionan con la integración gramatical. Al analizar los indicadores de repetición, se concluye que el grupo que asistió al preescolar presenta tasas del 8% mientras el promedio del país se ubica en 21%. Al mismo tiempo se encontró que las diferencias en el desempeño escolar entre los niños pertenecientes al estrato de riesgo que habían asistido uno o dos años al preescolar no eran significativas, hecho que llevó a postular a los autores la conveniencia del inicio del preescolar a edades más tempranas.

El estudio citado es sumamente informativo al tiempo que el análisis presenta una gran riqueza en relación a los aspectos cualitativos vinculados al proceso de aprendizaje. Sin embargo, en 1999, del total de niños de primer año, 34.3% no había asistido a enseñanza preescolar pública, por lo cual ello puede introducir sesgos importantes en las apreciaciones realizadas. En diversos trabajos realizados en la órbita del programa MECAEP se resalta el efecto de la educación preescolar sobre el desempeño educativo de los niños. A nuestro juicio, esos estudios constituyen un aporte relevante para la evaluación del sistema educativo uruguayo, sin embargo, en esta sección ofrecemos una nueva estimación de impactos en base a una metodología alternativa.

Los índices de repetición escolar en Uruguay son muy elevados, especialmente en primer año y uno de los fundamentos de la política de expansión del preescolar consistió precisamente en reducir la repetición. La evaluación del impacto de una política de este tipo choca con el problema que las poblaciones que han asistido al preescolar (grupo de tratamiento) y las que no lo han hecho (grupo de control) presentan heterogeneidades importantes que sesgan las estimaciones realizadas. Por esa razón, se requiere recurrir a metodologías que controlen o reduzcan esa heterogeneidad.

Para contrastar la hipótesis de que la asistencia a enseñanza preescolar reduce la probabilidad de que un niño repita, se utilizó el censo de aprendizaje de los niños en sexto año de escuela realizado por ANEP en 1996 y la encuesta de seguimiento realizada en sexto año en 2002. Ambos relevamientos combinan información sobre rendimiento escolar con características socio económicas de los hogares donde viven los niños. Esto permite analizar el impacto de la política de generalización de la educación preescolar condicional a la situación socioeconómica del niño, antes y después de la expansión de la enseñanza preescolar.

En base a esta información, se estimó el impacto de la generalización de la enseñanza preescolar sobre la tasa de repetición de los niños a partir del estimador de diferencias en diferencias. Esta metodología permite controlar diferencias que surgirían por la heterogeneidad entre los niños que concurrieron y que no concurrieron a enseñanza preescolar. Para eso se tomaron las escuelas que aparecían en ambos relevamientos.

Cada observación representa la situación de los sextos años de una escuela y la variable dependiente es el porcentaje de niños que han repetido al menos un año a lo largo de su ciclo escolar. Bajo el supuesto de que el cambio promedio en el desempeño escolar entre dos años hubiera sido el mismo para los niños que no concurren a preescolar que para los que si concurren en la eventualidad de que no lo hicieran esta metodología arroja resultados consistentes del impacto específico del programa. Se utilizaron como variables de control las diferencias en la tasa de participación laboral de las madres de los niños, la tasa de empleo de los padres, y del porcentaje de niños que viven en condición de hacinamiento. El cuadro C.4 resume los resultados obtenidos.

Cuadro C4: Estimación del impacto de la asistencia escolar sobre la tasa de repetición

variable dependiente: tasa de repetición (en diferencias)	Coeficiente	Std. Err.	t	P>t
asistencia al preescolar	-0.270072	0.061	-4	0
desempleo del padre	0.097696	0.051	2	0.05
tasa de actividad de la madre	-0.149367	0.055	-3	0.01
hacinamiento	0.348739	0.064	5	0
_cons	-0.017616	0.011	-2	0.1
Número de observaciones				350
R2				0.36
R2 ajustado				0.36
Fuente: Elaborado en base a el Censo de aprendizaje de sextos años de primaria 1996 y la encuesta de aprendizaje 2002				

Se encontró que la asistencia a la enseñanza preescolar reduce significativamente la probabilidad de que los niños repitan algún año. Al mismo tiempo, el hacinamiento y el desempleo del padre aumentan la probabilidad de repetición, pues dan cuenta de un contexto económico desfavorable. En sentido contrario actúa la variación de la tasa de actividad de la madre dado que la mayor participación laboral femenina se asocia a estratos socioeconómicos más altos. Esta estimación constituye un punto de partida para un análisis que debe enriquecerse con información retrospectiva proveniente de registros administrativos y pruebas cognitivas por niño. No obstante, si bien estos resultados indican que la concurrencia a la educación preescolar mejora el aprendizaje futuro de los niños, es necesario profundizar en el estudio de los canales a través de los cuales se produce esta influencia. El mejor rendimiento en período escolar puede no ser exclusivamente una consecuencia de una exposición más temprana al proceso de aprendizaje formal. El sistema público de enseñanza preescolar permite un mejor seguimiento del status sanitario de los niños (control de vacunación, atención primaria a la salud, etc) y a su vez la asistencia a los comedores escolares puede repercutir favorablemente en su desarrollo físico/intelectual.

Por último, cabe destacar que los análisis de este tipo son escasos en la bibliografía económica sobre países latinoamericanos, por lo que se dispone de pocos puntos de

referencia. En un estudio realizado con información para Argentina, Berlinski (2003), explotando información sobre construcción de escuelas para eliminar posibles fuentes de endogeneidad, encuentra que la asistencia al preescolar mejora significativamente el desempeño educativo de los niños.

Estos resultados tienen potenciales implicaciones de política relevantes. El incremento de la infraestructura educativa de atención a la infancia en la edad preescolar parece contar con un alto retorno en términos de aprendizaje futuro de los niños. Adicionalmente, es posible que la concurrencia al sistema educativo de estos niños genere otros impactos positivos indirectos sobre el bienestar de sus hogares, en particular en términos de tasa de actividad laboral de las mujeres, con el consiguiente impacto sobre el nivel de ingreso. Sin embargo, no existen actualmente estudios sistemáticos sobre este tópico.

D. Comentarios finales

La aguda crisis experimentada por la economía uruguaya entre 1999 y 2003 condujo a tasas de desempleo muy elevadas, una fuerte caída en los ingresos reales de los hogares y un significativo ascenso de la incidencia, intensidad y severidad de la pobreza. Los últimos datos disponibles, correspondientes a 2003, no presentan indicios de una reversión de dicha tendencia sino que, por el contrario, reflejan un aumento aún mayor y la proporción de personas bajo la línea de pobreza es la más alta de los últimos quince años..

Esta agudización de la pobreza se debe a la caída del ingreso de los hogares y también al incremento reciente de la desigualdad de ingresos. Ambos elementos tienen una de sus principales raíces en el desempeño del mercado de trabajo. La corrección de las medidas de pobreza realizada en este trabajo para que reflejen la dinámica de más largo plazo, también indica un aumento de la privación entre los hogares uruguayos. Este elemento es particularmente relevante porque podría estar evidenciando que no es suficiente con el crecimiento del ingreso promedio de los hogares para revertir la situación actual.

Por otra parte, se constató que la pobreza afecta en forma diferencial a distintos grupos de la población y en particular se concentra en los niños. Sin embargo, este grupo constituye un emergente de hogares donde los adultos presentan una baja capacidad de generación de ingresos dada por una inserción precaria en el mercado de trabajo, con altas probabilidades de desempleo y bajas remuneraciones.

Durante la crisis, la red de protección social ha cubierto a los receptores de pensiones pero registra una baja cobertura a los desempleados y a los hogares con niños. Estos últimos constituyen los grupos más vulnerables. Por tanto, puede decirse que el éxito de la red en la contención de los hogares pobres ha sido escaso.

En este marco general, el estudio de caso de la política de expansión del preescolar indica que se han llevado a cabo algunas intervenciones exitosas. El análisis realizado indica que no puede descartarse que la expansión de la enseñanza preescolar haya tenido un efecto positivo sobre el desempeño escolar de los niños. La evidencia así obtenida es promisorio, pues parece señalar que, aún en contextos de empeoramiento de la pobreza de ingresos, es posible diseñar políticas sociales que permitan un mejor desempeño de los niños en el largo plazo.

La definición precisa de la unidad receptora de los beneficios es un elemento central. Por las consideraciones realizadas en este trabajo, parece necesario articular las políticas y definir los beneficiarios a partir de los hogares, atendiendo a sus características para asegurar que aquellos que se encuentran en situación de privación accedan a las distintas herramientas de política integrantes de la red de protección social. Por ejemplo la condición de accesibilidad a los programas de empleo debería considerar la situación familiar y no sólo personal de los beneficiarios. En este sentido, la incipiente experiencia de *Chile Solidario* resulta interesante, ya que se trata de una intervención social integrada por un conjunto de componentes coordinados (políticas de empleo, crediticias, subsidios familiar, etc), uno de cuyos objetivos explícitos es la generación de capacidad de agencia por parte de los beneficiarios. En relación a las transferencias en dinero, es pertinente plantear la reformulación del actual sistema de asignaciones familiares siguiendo el camino ya iniciado, el cual lo desvincula de la contribución de los adultos a la seguridad social. Se ha detectado que el programa aún no alcanza a una proporción relevante de los niños en situación de pobreza, que el monto de la prestación

es escaso aún para hogares con severas carencias de ingresos y que los controles realizados son muchas de las veces puramente formales. En ese sentido, debería estudiarse el aumento de la prestación actual, los criterios de acceso y las contrapartidas. En América Latina hay experiencias recientes que se revelan como exitosas para mantener a los niños en el sistema educativo y reducir el trabajo infantil como es el caso de los programas Oportunidades (ex Progresá) en México y Bolsa Escola en Brasil (Skoufias y Parker, 2001; Ferreira y Bourguignon, 2000).

Sin embargo, si bien para la redefinición del sistema de transferencias a niños se puede aprender mucho de estas experiencias, las mismas no deberían trasladarse mecánicamente pues provienen de realidades con mayores niveles de trabajo infantil, menores niveles de ingreso entre la población pobre y problemas de cobertura a nivel de educación primaria. Como se ha señalado antes, el problema fundamental en el sistema educativo uruguayo se ubica en secundaria al tiempo que la participación laboral crece entre las edades de 14 a 17. Por tal razón, si se pretende mitigar la deserción del sistema escolar, los costos de oportunidad para los hogares son más altos y por tanto, las transferencias deberían ser mayores. En ese sentido, podría diseñarse un programa de transferencias para los escolares, donde el monto de la prestación y el condicionamiento aumentase en el tramo de edades 13 a 17.

Las transferencias de dinero a adultos deberán tomar en cuenta la realidad de su adscripción al mercado laboral. Se trata de diseñar mecanismos de protección laboral para una población de riesgo pues existe un alto porcentaje de asalariados privados no cubiertos por el seguro de desempleo por no aportar a la seguridad social, así como una porción significativa de trabajadores por cuenta propia sin mecanismos de protección. Aquí el estudio de la temporalidad de las medidas y de las contrapartidas resulta fundamental. En América Latina, las experiencias de los programas *Trabajar* en Argentina, indican que los subsidios en el marco de programas de empleo pueden constituir una herramienta importante para atender a sectores que presentan dificultades para obtener una inserción laboral estable. Sin embargo, dichas experiencias ponen de relieve también la importancia de un diseño cuidadoso de los programas, estableciendo mecanismos transparentes de entrada y salida a los mismos, sistemas de monitoreo permanente y previsiones sobre el desarrollo futuro de estas políticas. En particular, los mismos deberían estar dotados con la flexibilidad suficiente para re estructurar su alcance o incluso sustituirlos por otras herramientas frente a cambios en las condiciones socioeconómicas. Uno de los riesgos de estos programas es que, diseñados para atender ciertas coyunturas en particular, luego se transforman en realidades institucionales permanentes y difíciles de modificar por razones políticas.

En relación a otro tipo de intervenciones y transferencias que apunten a generar capacidades, la expansión de la oferta de escuelas de tiempo completo y centros de enseñanza preescolar para niños de tres y cuatro años (donde la cobertura es aún muy escasa) parece fundamental, pues éstas no actúan sólo revirtiendo la pérdida de ingresos durante la crisis sino que actúan en el largo plazo permitiendo el desarrollo de capacidades. Las intervenciones en materia de salud y educación en los primeros años de vida de los niños deben ser expandidas a la vez que reforzadas en términos de calidad, dada la importancia de estas etapas en el desarrollo de habilidades cognitivas de los niños y dado que se trata de una población altamente vulnerable. Sería necesario pensar como articular estas intervenciones de forma que se logre un seguimiento efectivo de los niños y sus entornos como lo muestra la experiencia exitosa de los planes CAIF. A la vez, debería considerarse el diseño de un sistema de cuidado y apoyo destinado a niños menores de tres.

Por último, las expresiones territoriales de la pobreza indican que las intervenciones deben incorporar estas consideraciones en su diseño. En ese sentido, el análisis de las políticas de vivienda implementadas, la solución de la problemática de los asentamientos irregulares y el establecimiento de nuevas políticas que promuevan la integración territorial parece un punto central. Se requiere un mejor estudio de los asentamientos irregulares en el país, así como un análisis crítico de las políticas de vivienda implementadas, lo cual implica generar datos que den cuenta de la situación reciente.

Bibliografía

- Almeida dos Reis J. y Paes de Barros R. (1991). "Wage inequality and the distribution of education: a study of the evolution of regional differences in Metropolitan Brazil". *Journal of Development Economics*, 36.
- Amarante V. (2002), *Pobreza en el Uruguay*. Cuadernos del CLAEH 85. Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, 2º serie, año 25, 2002/1.
- Amarante V., Bucheli M., Furtado M. y Vigorito A. (2003), *Consideraciones sobre los cambios en la línea de pobreza del INE*. Documento de Trabajo 6/03, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración.
- Amarante V. y Arim R., (2003), "Mercado Laboral uruguayo. 1991-2002". OIT, Santiago de Chile.
- Amarante V. y Cafferla M. (2002), *Los factores determinantes de la formación de asentamientos irregulares. Un análisis económico*. Revista de Ciencias Empresariales y Economía, Universidad de Montevideo, pp.61-95.
- ANEP. (2003). Tercer Censo Nacional de Talla. www.mecaep.edu.uy/docs/TCNTNPGE.pdf
- Arim R. y Zoppolo G., (2002), *Remuneraciones relativas y desigualdad en el mercado de trabajo*. Trabajo monográfico, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Montevideo.
- Banco Mundial (2004), *Inequality in Latin America. Breaking with history?*. Washington D.C.
- Baraibar X., Bentura P., Couriel J. y Roland P. (2004). *Reflexiones y propuestas para una agenda de ciudad*. mimeo.PNUD. Uruguay.
- Berlinski S. (2003).
- Bourguignon F., Ferreira F. y Leite P. (2001). *Beyond Oaxaca-Blinder: accounting for differences in household income distribution across countries*. Texto para discussao nro. 452. Departamento de Economia. PUC-Rio
- Bourguignon, F., M. Fournier, y M. Gurgand. 1998. *Distribution, development and education: Taiwan, 1979-1994*. Documento de Trabajo. DELTA.
- Browning M. y Lechene V. (2001) *Caring and Sharing: Tests Between Alternative Models of Intra-household Allocation*, Discussion Papers 01-07, University of Copenhagen, Institute of Economics.
- Bucheli M. y Casacuberta C. (2003).). "La estructura del desempleo en Uruguay 1991-2002". OIT, Santiago de Chile.
- Bucheli M., Cabella W., Peri A., Piani G., Vigorito A. (2002) *Encuesta sobre Situaciones Familiares y Desempeños Sociales en Montevideo y el Area Metropolitana*. UNICEF-Universidad de la República, Montevideo.
- Bucheli M. y Furtado M. (2000). *Análisis estadístico de los efectos sobre los principales indicadores de seguimiento del bienestar y el mercado de trabajo, derivados de los cambios metodológicos introducidos en la Encuesta Continua de Hogares*, LC/MVD/R. 189, Oficina de CEPAL de Montevideo, diciembre.
- Bucheli M. y Furtado. M. (2004). ¿Quiénes ganaron y quiénes perdieron en la crisis?. CEPAL. Montevideo.
- Bucheli y Rossi. (1994). *La distribución del ingreso en Uruguay*, Documento de trabajo , Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales.
- CEPAL, Panorama Social de América Latina 2002-2003. Ediciones de la CEPAL. Santiago.
- Cervini, María, Gallo, Mariana (2001) *Un análisis de exclusión social: la segregación residencial entre los barrios de Montevideo 1986-1998*. Trabajo monográfico presentado ante la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República.
- Coady, D. (2004), "Designing and evaluating social safety net: Theory, evidence and policy conclusions", International Food research institute, discussion paper 172, Washington, DC.

- Conway T., de Haan A. y Norton A. (2000), "*Social Protection: new directions of Donor Agencies*". Social Development Department. Londres.
- Datt G. y Ravallion M. (1992), "Growth and redistribution components of changes in poverty measures: a decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s", *Journal of Development Economics* 38.
- Davrieux H. (1991). *Desigualdad y gasto público en los ochenta*. Colección Estudios Cinve, Número 13, Montevideo.
- Devereux, S. (2002). *Social protection for the poor: lessons from recent international experience*. Institute of Development studies, working paper 142. Sussex.
- Equipo de representantes de los trabajadores en el BPS- FESUR. (1999). *Una propuesta de reforma de las asignaciones familiares en Uruguay*. Inédito.
- Ferreira Coimbra y Forteza. (2004). Protección Social y mercado laboral en América Latina. OIT. Santiago de Chile.
- Ferreira F. y Paes de Barros. (1999). *The Slippery Slope: Explaining the Increase in Extreme Poverty in Urban Brazil, 1976-1996*. Ponencia presentada en la reunión de LACEA 1998.
- Haveman y Bershadker, (1998), "Self-Reliance as a poverty criterion: Trends in Earning-capacity poverty, 1975-1992", *American Economic Review*, 88 vol 2, pp 342-347.
- Haveman y Bershadker, (2001), "The 'inability to be self-reliant' as a indicator of poverty: trends for the U.S, 1975-97", *Review of Income and Wealth*, 47 vol 3, pp 335-360.
- Heckman, J. (1979), "Sample selection bias as specification error", *Econometrica*, 47 vol 1, pp 153-161.
- Juhn, C. ; Murphy, K ; Pierce, B.(1993), "Wage inequality and the rise in returns to skill", *Journal of Political Economy*, Vol. 101 Issue 3, pp410-433
- Katzman, R.(coord). (1999). *Activos y Estructura de Oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay*. Montevideo. PNUD- CEPAL.
- Lanzaro J.(2004). *La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa*. LCL2166PE. Serie Políticas Sociales. CEPAL. Santiago.
- Lustig N., Ferreira F. y Bourguignon F., (1998). *The microeconomics of income distribution dynamics in East Asia and Latin America*. World Bank.
- Mara S., Erramuspe R., Pazos L., Cabrio S., Alesina L. e Ibáñez W.(2000), Estudio de evaluación de impacto de la educación inicial. ANEP. Proyecto MECAEP/ANEP/BIRF.
- Melgar A, Vigorito A (2000). *A Profile of Poverty in Uruguay. 1991-1998*. Documento preparatorio del informe del Banco Mundial, Uruguay: Maintaining Social Equity in a Changing Economy. Washington, DC, Banco Mundial.
- Pellegrino A., Macadar D., Calvo J. y Vigorito A. (2002). *Proyecto segregación residencial en Montevideo: ¿Un fenómeno creciente?*. Informe final de investigación. Proyecto CSIC.
- Sen A. K. (1999) *Development as Freedom*. Oxford, UK. Oxford University press.
- Vigorito A. (1999). La distribución del ingreso en Uruguay. 1986-1998. Revista de Economía del Banco Central del Uruguay.
- Vigorito A.(2003). *The evolution of poverty in Uruguay. 1991-2001*. background paper para el informe del Banco Mundial 2003 sobre Uruguay.
- Vigorito A. y Rodríguez S. (2003). Una nueva estimación de escalas de equivalencia para Uruguay. Ponencia presentada a las jornadas de economía 2003 del Banco Central del Uruguay.
- Vigorito A. (2004). El impacto de las asignaciones familiares sobre la pobreza y la distribución del ingreso en los años recientes. mimeo. Convenio Unicef-Universidad de la República.

Anexo 1. Programas Sociales en Uruguay

A. Políticas de Transferencias de Ingresos

A.1 Pensión de vejez (jubilaciones)

Características: Se trata de pensiones contributivas, que se pagan en forma mensual y vitalicia. El sistema previsional se basa en un régimen mixto de reparto y capitalización individual, denominados respectivamente régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional y régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio. El primero es administrado por el Banco de Previsión Social (BPS) y el segundo es administrado por empresas denominadas Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP). El sistema es un sistema integral mixto, con trabajadores afiliados al Banco de Previsión Social (BPS) y trabajadores afiliados a AFAPs y también al BPS.

Existen diferentes pensiones contributivas: jubilaciones comunes, jubilación por edad avanzada, jubilación por incapacidad total, pensión de sobrevivencia. Las prestaciones de jubilación por la causal común y por edad avanzada en el régimen de reparto se determinan en función de los años de edad y servicios registrados en la historia laboral. En el régimen de ahorro, tanto la prestación de jubilación común como por edad avanzada se determinan en función del capital acumulado en la respectiva cuenta de ahorro individual, de la tasa de interés técnico que por dicho capital pague la empresa aseguradora y por la expectativa de vida del afiliado medida de acuerdo a tablas generales determinadas por el Banco Central del Uruguay, para las cuales la única distinción admitida es en base al sexo del afiliado.

Beneficiarios: cubre a los trabajadores dependientes y patrones que realicen actividades en Industria y Comercio, Construcción, Civiles y Escolares, así como trabajadores domésticos y rurales.

Requisitos: En el caso de las jubilaciones comunes se requiere un mínimo de 35 años de trabajo, para ambos sexos, y el cumplimiento de una edad mínimo de 60 años (a partir de 2003 tanto para hombres como para mujeres). La causal de jubilación por edad avanzada se configura con 70 años de edad y 15 años de servicios registrados como mínimo.

A.2 Pensión asistencial a la vejez

Características: Se trata de una prestación asistencial no contributiva a cargo del BPS. El valor de la pensión asciende a \$ 2.197 (equivalente a US\$ 75 a junio 2004). Si el individuo no recibe ningún ingreso, percibe el total de la pensión. Si recibe algún ingreso que es inferior al valor de la pensión, se le paga un complemento que permite que su ingreso se equipare al valor de la pensión.

Requisitos: Los beneficiarios son todos los residentes en Uruguay que carezcan de recursos para cubrir sus necesidades vitales y tengan 70 o más años de edad y no sean mantenidos a través de pensiones alimenticias obligatorias por familiares.

A.3 Pensión asistencial a incapacitados

Características: Se trata de una prestación asistencial no contributiva que se paga mensualmente a personas discapacitadas que no posean ingresos propios, o cuyos ingresos son inferiores al valor de la pensión. El valor de la pensión asciende a \$ 2.197 (equivalente a 75 U\$S a junio 2004). No influyen los ingresos ni propiedades del núcleo familiar.

Requisitos: Discapacitados física, sensorial o mentalmente.

Las prestaciones no contributivas a la vejez e incapacidad ascendieron en 2002 a 63.757, que representa el 1.9% de la población.

A.4 Asignaciones familiares

Características: Se trata de una transferencia monetaria que se otorga a trabajadores de la actividad privada o pública o a pensionados que tienen menores a su cargo y no superan un tope de ingresos. El monto de la prestación equivale al 16% del Salario Mínimo Nacional (SMN)⁵² cuando los ingresos salariales se encuentren comprendidos hasta 6 SMN, o al 8% cuando sus ingresos se encuentren comprendidos entre 6 y 10 SMN. Cuando superen los 10 SMN y tengan 3 o más beneficiarios a su cargo, para percibir el beneficio, sus ingresos deben estar comprendidos en los siguientes topes: a) con 3 beneficiarios, 11 SMN; b) con 4 beneficiarios, 12 SMN, y así sucesivamente (la escala continúa aumentando de un SMN por cada beneficiario adicional que integre el núcleo). En estos casos los montos de asignación serán del 8% del SMN. Para los menores discapacitados la asignación es doble y se paga de por vida o hasta que éstos obtengan otra prestación del BPS. Prestación en especie: los niños beneficiarios de las Asignaciones Familiares del BPS tienen derecho a ser atendidos –a nivel primario– en los Centros Materno-Infantiles del BPS (en Montevideo) o en las IAMC en el resto del país.

La ley 17.139 con vigencia a partir de 2000 amplió la cobertura del sistema a madres jefas de hogar, mujeres embarazadas y trabajadores que hubieran agotado el subsidio por desempleo, con ciertas restricciones de ingresos y otras.

Requisitos: Ser empleado de la actividad privada prestando servicios remunerados a terceros, que gane menos de 10 SMN y que tenga hijos o menores a su cargo (cuando su ingreso supera los 10 SMN, dependerá de la cantidad de menores a su cargo la obtención o no de este beneficio). También podrán postularse los trabajadores amparados por el seguro de desempleo, determinados jubilados y pensionistas, pequeños productores, y contratistas rurales. Para determinar el nivel de ingreso de los atributarios, se computan los ingresos salariales de ambos cónyuges o concubinos que residan en el mismo domicilio del atributario. Se exige que el beneficiario sea menor de 18 años y esté cursando estudios de primaria o secundaria. La prestación prenatal queda condicionada al control periódico del embarazo.

En 2000 se observa un incremento tanto de beneficiarios como de las prestaciones que corresponde a la puesta en vigencia de una nueva ley especial que complementa el

⁵² El Salario Mínimo Nacional (SMN) asciende a \$1.242, (equivalente a 41 U\$S a junio 2004).

régimen general y que brinda asignaciones familiares a hogares de menores recursos sin necesidad de cumplir con el requisito de trabajador formal (generalmente afiliado al BPS). Se trata de una prestación mensual por hijo de 16% SMN a todos aquellos hogares con ingresos mensuales de 3 SMN o inferior y que cumpla con la condición de: a) hogar monoparental con mujer jefa; b) desocupado que dejó de percibir el subsidio por desempleo; c) mujer grávida, y d) cumplan con los requisitos de escolaridad o concurrir a controles médicos, según corresponda.

Número de personas involucradas: en 2002 un total de 383.740 (promedio anual), Preescolares y prenatales 132.883, escolares 155.130, liceales y UTU 73.454 (fuente BPS)

El siguiente cuadro muestra la evolución de la cobertura, así como el gasto total y la prestación promedio a lo largo de la década, que presenta una caída significativa a partir de 1999.

Cuadro Anexo 1.1 Asignaciones familiares. Cobertura y Gasto Total

Año	Número de Beneficiarios	Gasto Total (miles \$ corrientes)	Gasto Total (miles US\$ corrientes)	Prestación promedio (US\$ corrientes)
1990	440,998	40,612	34,727	6.6
1991	432,969	75,085	37,214	7.2
1992	434,348	113,885	37,650	7.2
1993	412,620	146,774	37,215	7.5
1994	413,426	179,973	35,664	7.2
1995	359,981	312,490	49,219	11.4
1996	346,361	481,489	60,398	14.5
1997	362,604	588,860	62,367	14.3
1998	354,646	669,272	63,928	15.0
1999	350,291	710,503	62,678	14.9
2000	405,244	864,150	71,399	14.7
2001	367,344	714,926	53,682	12.2
2002	383,740	923,218	43,497	9.4
2003	399,786	994,260	39,770	8.3

Fuente: elaborado en base a BPS.

A.5 Seguro por desempleo

Características: La prestación por desempleo consiste en una suma de dinero mensual que abona el Banco de Previsión Social a todo trabajador en situación de desocupación total o parcial forzosa, no imputable a su voluntad o capacidad laboral durante un período de tiempo. El monto del subsidio es el equivalente al 50% del promedio mensual de las remuneraciones nominales computables percibidas en los seis meses inmediatos anteriores a configurar el amparo. Los montos líquidos por concepto de desocupación, se ven incrementados en un 20% cuando el trabajador fuere de estado civil casado, o tuviere a su cargo hijos legítimos o naturales reconocidos o incapaces familiares hasta el tercer grado por afinidad o consanguinidad, ascendientes o descendientes menores de 21 años. El importe de la prestación no podrá ser inferior al 50% del salario mínimo nacional mensual vigente a la fecha de configurarse el amparo.

El monto máximo no podrá superar, por todo concepto incluido el incremento del 20%, el equivalente de 8 SMN vigentes a la fecha de configurarse el amparo.

Requisitos: Para acceder al seguro de paro se requiere que el trabajador se encuentre en situación de desocupación total o parcial forzosa e involuntaria, que se haya cotizado durante un período de tiempo que figure en la planilla de contralor de trabajo y solicita la prestación dentro del término de 30 días corridos.

La cotización previa para que los trabajadores generen el derecho es la siguiente:

- Con remuneración mensual: 180 días continuos o no de permanencia en la planilla de trabajo u otro documento equivalente de una o más empresas.
- Con remuneración por día o por hora: haber computado 150 jornales trabajados y permanecido durante seis meses en planilla de trabajo.
- Con remuneración variable o destajista: haber percibido el equivalente a seis salarios mínimos nacionales y permanecido seis meses en planilla de trabajo.

El siguiente cuadro muestra el número de altas (nuevas incorporaciones) del seguro de desempleo (promedio anual) y el total de beneficiarios y desempleados.

Cuadro Anexo 1.2 Desempleo, altas de seguro por desempleo y beneficiarios

	Altas	Beneficiarios	Desempleados
1993	4,154	16,070	105,400
1994	4,105	18,107	121,100
1995	5,199	21,686	137,500
1996	4,227	19,258	159,100
1997	3,951	17,100	151,500
1998	4,306	17,652	123,800
1999	5,688	23,384	137,700
2000	5,933	26,200	167,700
2001	6,108	31,340	193,200
2002	7,714	37,302	211,288

Fuente: BPS, Boletín Estadístico 2003 e INE

Fecha de inicio del régimen vigente: 1982.

B Políticas de ayuda alimentaria

B.1 Programa de Alimentación Escolar (PAE)

Características: El objetivo de este programa es atender la alimentación de niños provenientes de hogares de bajos ingresos que asisten a escuelas públicas. Existen seis categorías de servicios brindados: 1) almuerzo (correspondiente a escuela rural o urbana); 2) almuerzo y copa de leche en el desayuno o en la merienda (escuela especial o jardín); 3) desayuno, almuerzo, merienda y cena (internados); 4) desayuno o merienda con copa de leche; 5) desayuno, almuerzo y merienda (escuelas de tiempo completo), y 6) desayuno, almuerzo, merienda y cena (colonias de vacaciones o centros de pasantía rural). La focalización se realiza a nivel de centros escolares de acuerdo a indicadores tales como hacinamiento, nivel educativo de la madre, desocupación y Censo Nacional de talla. Se implementa el PAE en centros escolares de nivel socio-cultural crítico⁵³ y escuelas de tiempo completo. Los niños beneficiarios del Programa son seleccionados por los docentes, los cuales tienen conocimiento de la situación particular de cada familia. Existen dos sistemas de alimentación: el tradicional y el tercerizado. En el primero, la preparación de los alimentos se realiza directamente en el propio local, bajo ciertos estándares fijados por el programa. En el segundo existen dos sistemas: el de bandeja y el de granel. Los mismos son elaborados por empresas en plantas industriales, que asimismo se responsabilizan de la distribución, el servicio a los niños y la higiene de la vajilla. En la modalidad la comida es fraccionada en la planta en bandejas individuales de material descartable. En la segunda, la comida llega a la escuela en asaderas de acero inoxidable y es servida a los niños por empleados de la empresa.

Requisitos: El PAE brinda complementación nutricional a los niños asistentes a establecimientos públicos de educación inicial y primaria de todo el país.

Cobertura: el siguiente cuadro muestra la evolución de la matrícula en educación primaria pública y en los alumnos que reciben asistencia del PAE.

Cuadro Anexo 1.3 Matriculación en educación primaria pública y asistencia del PAE		
	Inscriptos	Atendidos por PAE
1995	343,826	171,616
1996	356,030	179,792
1997	369,500	176,790
1998	376,870	172,880
1999	383,799	170,261
2000	394,400	173,758
2001	400,289	204,453
2002	403,738	212,297

Fuente: ANEP

Fecha de inicio: En 1991 se centraliza administración y supervisión en la Unidad de Alimentación, dependencia del Consejo de educación Primaria de la ANEP.

⁵³ La definición de escuelas en contexto crítico se realiza en base a información censal sobre el barrio donde se localiza la escuela.

Estudios de evaluación: Se realizó una evaluación del programa basada en la opinión del adulto del hogar en donde reside el niño que concurre al comedor. Se presenta un breve resumen en el Anexo 3.

B.2 Instituto Nacional de Alimentación (INDA)

El Instituto Nacional de Alimentación dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene a su cargo diferentes programas de ayuda alimenticia que se pueden agrupar en tres categorías: Red Alimentaria, Sistema Nacional de Comedores y el Programa Nacional de Complementación Alimentaria.

Dentro de la **Red alimentaria**, existen varios programas: AIPP (Apoyo a Instituciones Públicas y Privadas), CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia), AUI (Asociación Uruguaya de Protección a la Infancia), Emergencias Alimentarias y PAEC (apoyo a personas con enfermedades crónicas)

El Programa de Apoyo a Instituciones Públicas y Privadas (AIPP) brinda asistencia alimentaria a diferentes Instituciones que desarrollan actividades educativas, religiosas y promocionales (merenderos, hogares, comedores, etc). Se apoya la asistencia alimentaria que estas organizaciones brindan a través de diversos servicios dirigidos a distintas poblaciones objetivo. El criterio de inclusión para la asistencia en alimentos es el riesgo social y económico de la población asistida por cada institución. Las instituciones que participan en este programa son: Intendencias Municipales, ONGs, Ministerio de Defensa, Instituciones Religiosas e INAME, su inicio data de 1974.

El programa de AUI existe desde 1940 y busca proteger y mejorar la situación nutricional de niños en edad preescolar y niños escolares (2-11 años), a través del otorgamiento de alimentos como carne, huevos, leche, vegetales y frutas.

En junio de 2002, frente a la crisis económica que enfrenta el país, el INDA implementó un plan de emergencia alimentaria, denominado Plan de Seguridad Alimentaria. El plan consistió en proveer asistencia alimenticia a través de instituciones comunitarias. La cobertura ascendió a 44.500 comidas por día y el costo fue de U\$S 15.943 por día. Actualmente este programa ya no existe y se asiste a la población anteriormente cubierta por el mismo por medio de una Canasta Alimenticia.

El PAEC existe desde 1988 y atiende a pacientes con enfermedades crónicas como: celíacos, HIV, tuberculosis, insuficiencia renal y cáncer que se encuentran en malas condiciones socioeconómicas. Se les otorga a los beneficiarios una canasta de alimentos por mes, que contiene leche en polvo, azúcar, arroz, pastas y mermelada.

El **Programa Nacional de Complementación Alimentaria** brinda un complemento alimentario a través de la entrega mensual de canastas con víveres secos. Tiene como población objetivo a embarazadas, madres en lactancia y niños menores de 6 años. Desde una etapa inicial que priorizó la asistencia de salud, se han realizado modificaciones en sus objetivos, primando el criterio de abordar la situación nutricional desde la perspectiva de la familia.

El siguiente cuadro muestra la cobertura de los distintos programas del INDA:

Cuadro Anexo 1.4 Cobertura de los programas del INDA	
Programa	Beneficiarios
SAAC Sistema de Asistencia Alimentaria Colectivizada	26.500
AUPI- Asociación Uruguaya de Protección a la Infancia	1.075
AIPP- Asistencias a Instituciones Públicas y Privadas	46.605
PNCA- Plan Nacional de Complementación Alimentaria	185.450
PAEC- Programa de Apoyo a Enfermos Crónicos	3.934
CAIF	11.933
Canasta Familiar (Riesgo)	10.227
Sin programa	10.750
TOTAL	296.474
Fuente: INDA.	

C Atención a la infancia

C.1 Centros de atención a la infancia y la familia (CAIF)

Características: El Plan CAIF desarrolla un programa educativo y promocional focalizado en niños entre tres meses y cuatro años y su núcleo familiar; promueve el desarrollo integral de la potencialidad del niño y un adecuado estado de salud y nutrición. Los Centros estimulan la participación de las familias y la comunidad, ya que constituyen un “referente comunitario”, que busca actuar en procura de horizontes de equidad social, superando condiciones de exclusión y marginación. Se basa en la articulación del Estado con actores de la sociedad civil organizada en Asociaciones Civiles y la coordinación inter-institucional de los organismos del Estado. Las Intendencias Municipales aseguran el suministro de los víveres frescos o su partida correspondiente, el INDA (Instituto Nacional de Alimentación) aporta el 100% de los víveres secos que requieren los niños para contar con tres comidas diarias (desayuno, almuerzo y merienda) y el aporte técnico de sus nutricionistas, y el INAME (Instituto Nacional del Menor) –en convenio con las asociaciones Civiles– aporta una partida mensual por niño que varía entre el 66% y el 88% del total de niños que asisten a los Centros.

Las áreas de competencia del Plan CAIF son la estimulación oportuna, la educación inicial, la nutrición, la promoción de la salud, la promoción de la familia como unidad social y el desarrollo comunitario.

Programas: Programa para Padres, Madres e hijos/as Es un programa de capacitación para madres y padres de niños/as de 0 a 5 años. Su tema central es el desarrollo de los mismos y como éste se puede estimular en las diferentes edades. Comprende 15 sesiones en las que se trabajan distintos contenidos relacionados con las características de los niños/as, su crianza, sus necesidades, la manera como crecen, las satisfacciones y dificultades de ser padre.

Educación Inicial El Programa de Educación Inicial va dirigido a niños/as entre 2 y 4 años, enfatizando el desarrollo integral en jornadas de hasta 8 horas, de lunes a viernes.

Cuadro Anexo 1.5 Evolución de la asistencia del Plan CAIF a niños menores de 4 años			
	2000	2001	2002
Niños menores de 4 años	16.645	18.456	18.870
Fuente: Memoria anual 2003.			

Estudios de evaluación: Se presenta un breve resumen de los estudios existentes en el Anexo 2.

D Políticas de empleo

D.1 Programa Descentralizado de Capacitación Laboral para Jóvenes (PROJOVEN)

Características: Este programa es una iniciativa destinada a apoyar a los jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos para que puedan mejorar sus capacidades y oportunidades de empleo a través de procesos de capacitación laboral efectivamente vinculados con el mundo productivo. El diseño del programa prioriza la articulación de las acciones de formación con las necesidades y oportunidades identificadas en los sectores productivos del país. PROJOVEN contrata cursos de capacitación mediante llamados públicos a licitación, exigiendo a las Entidades que los dictan un diseño de curso que acerque a los jóvenes a las exigencias que las empresas que contratan mano de obra están requiriendo. El Programa cubre todos los gastos de capacitación otorgando además un viático para transporte durante la formación. Según las necesidades de capacitación de los jóvenes participantes del Programa, se desarrollan tres modalidades de cursos con niveles progresivos de intensidad y duración:

- Modalidad 1: Cursos de Capacitación Técnica. Se trata de cursos prácticos destinados a capacitar en áreas de rápida inserción laboral. Implican: 200 horas de capacitación técnica, 50 horas de taller de orientación ocupacional y vocacional y hasta 3 meses de apoyo a la inserción laboral.
- Modalidad 2: Cursos de Capacitación Técnica con Pasantías. En esta modalidad, los jóvenes realizan, además de los cursos prácticos de capacitación, pasantías en empresas. Su objetivo es ofrecer una primera experiencia laboral y de las acciones de formación con las necesidades y oportunidades identificadas en los sectores productivos del país. Los participantes reciben viáticos aportados por la empresa a través de la entidad capacitadora. Implican: 200 horas de capacitación técnica, 50 horas de taller de orientación ocupacional y vocacional, entre 400 y 800 horas de pasantía de formación laboral supervisada en empresas, y hasta 3 meses de apoyo a la inserción laboral.
- Modalidad 3: Cursos de Capacitación Técnica con Pasantías y Formación Complementaria. Esta es una modalidad diseñada para los jóvenes con necesidades de formación. Al curso de formación técnica y la pasantía, se agregan módulos de formación complementaria destinados a fortalecer la capacitación recibida mejorando aspectos tales como la lectoescritura y las habilidades de relación personal y social. Implica: 200 horas de capacitación técnica, 50 horas de taller de orientación ocupacional y vocacional, 200 horas de taller de capacitación complementaria, entre 400 y 800 horas de pasantía de formación laboral supervisada en empresas, y hasta 3 meses de apoyo a la inserción laboral

Requisitos: Para participar del programa los jóvenes deben cumplir los siguientes requisitos: 1) Tener entre 17 y 24 años (los beneficiarios del Instituto Nacional del Menor y otros organismos públicos de atención a menores en situación de riesgo social

pueden participar a partir de los 15 años); 2) No haber completado el segundo ciclo de enseñanza secundaria (se dará prioridad a quienes hayan abandonado el sistema educativo formal); 3) En el caso de los Cursos Técnicos con formación complementaria, no haber aprobado tercer año de ciclo básico; 4) No tener empleo formal ni estar en seguro de desempleo; 5) Pertenecer a hogares de bajos ingresos. Cabe destacar que se da prioridad a jóvenes que son jefes de familia o tienen menores a su cargo.

Número de personas involucradas: En 2003, fueron derivados a cursos 1.679 personas. Se alcanzaron 250 puestos de trabajo.

D.2 Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Empleo y Formación Profesional (PROIMUJER)

Características: El objetivo general es promover una formación tendiente a incrementar la calidad de la oferta de trabajo de las mujeres, teniendo en cuenta las nuevas competencias requeridas en el mercado de trabajo. El programa asume como estrategia la creación de un espacio interinstitucional donde participan ETMs (Equipos Técnicos Multidisciplinarios), ECAs (Entidades de Capacitación), Intendencias y actores locales, con la dirección, coordinación y seguimiento de la UCP (Unidad Coordinadora del Programa). En esta modalidad de gestión pública privada, el Estado delega competencias pero mantiene su responsabilidad ante la calidad y cobertura de los servicios.

Evolución de la cobertura: La cobertura prevista en relación con la población destinataria es la siguiente: Cerro Largo: 85 beneficiarias, Montevideo Región Este: 125 beneficiarias, Montevideo Región Oeste: 125 beneficiarias, Río Negro: 85 beneficiarias, Rocha: 85 beneficiarias

Estudios de evaluación DINA: Se presenta un breve resumen de las evaluaciones existentes en el Anexo 2.

D.3 Programa de Capacitación Laboral (PROCAL)

Características: Este programa ofrece a los usuarios, capacitación laboral (otorgando viáticos, orientación para la búsqueda de empleo y, en algunos casos, inserción laboral). Se realizan cursos cortos y prácticos, diseñados para prepararse y adquirir nuevos conocimientos en la propia área de trabajo o iniciarse en otra con mejores oportunidades. Hay tres tipos diferentes de cursos con toques máximos de carga horaria de acuerdo al siguiente esquema: 1) Cursos de calificación o reconversión laboral para usuarios de bajo nivel de educación formal o grupos de riesgo, que pueden incluir componentes de alfabetización y apoyos a la inserción laboral, con una duración máxima de 400 horas; 2) Cursos de recalificación para usuarios con formación o experiencia básica en un sector o tipo de ocupación, que sistematizan o mejoran los niveles de desempeño y con una duración máxima de 250 horas, y 3) Cursos de especialización o actualización para usuarios con formación profesional, nivel terciario o idoneidad certificable que incorporan conocimientos específicos para mejorar las empleabilidad y que no superan las 100 horas.

Requisitos: Los trabajadores en seguro de paro con causal de despido, fin de zafra o fin de contrato con monto del subsidio del Seguro de Paro menor o igual a 5 salarios

mínimos nacionales y con nivel educativo inferior a título universitario podrán presentarse durante el período de amparo del seguro de paro con la documentación correspondiente (liquidación y recibo de BPS y cédula de identidad). Los trabajadores en seguro de paro, suspendidos, que al finalizar el período de amparo sean despedidos y no cuenten con una actividad laboral, y para los cuales el monto del subsidio del Seguro Paro fuera menor o igual a 5 salarios mínimos nacionales y el nivel educativo inferior a título universitario, deberán presentarse dentro de los 60 días posteriores al último día del período de amparo al seguro de paro. (en estos casos, la documentación a presentar será la liquidación de egreso de la empresa o, en su defecto, la citación a audiencia en el MTSS, además del documento de identidad).

Número de personas involucradas: En 2003 se ejecutaron 157 cursos capacitándose a 2.710 trabajadores.

D.4 Programa especiales de empleo

Características: Este programa tiene por objetivo apoyar iniciativas locales relativas a emprendimientos generadores de empleo. Los proyectos aprobados obtienen la adquisición de maquinaria, herramientas o equipos solicitados y deben realizar el posterior reintegro de su valor por parte de sus titulares para su reaplicación en apoyo a otras iniciativas laborales. Se priorizan las iniciativas provenientes de departamentos en los cuales ya se han aprobado estos proyectos hasta lograr un monto mínimo que permita la consolidación de los Fondos Rotatorios.

Requisitos: Para la selección de proyectos, se establecen dos tipos de condiciones: sustantivas y adjetivas. Las condiciones sustantivas definen la situación, permiten incluir o excluir solicitudes. Las condiciones catalogadas de sustantivas son las siguientes: a) el proyecto factible económicamente deberá impactar positivamente en el empleo consolidando el empleo existente y /o creando puestos de empleo; b) deberá ser una iniciativa que involucre a personas de escasos ingresos y/o con dificultades de acceder a créditos convencionales y c) el o los titulares del proyecto deberán tener formación o experiencia relacionada a la actividad propuesta. Por otra parte, las condiciones adjetivas califican la situación, permitiendo priorizar los proyectos de acuerdo al orden planteado: 1) Proyectos vinculados a políticas de desarrollo Departamental y/o Nacional; 2) Proyectos preferentemente en el marco de estrategias asociativas (ej. cooperativas, asociaciones de productores, ligas de fomento, bolsas de trabajo, etc.); 3) Proyectos presentados por personas que hayan realizado cursos a través de programas implementados por DINA E relacionados con el emprendimiento; 4) Contar con apoyo técnico relacionado a la actividad a desarrollar. La presentación de proyectos en formulario es ante las oficinas de los servicios locales DINA E-Intendencias Municipales, según el calendario establecido.

Número de trabajadores capacitados en 2002: 10.400 frente a 4.616 en 2001.

E. Políticas habitacionales

E.1 Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR)

Características: El programa MEVIR otorga viviendas a las personas de más bajos recursos de la población rural. Por un lado, atiende a las familias de asalariados de establecimientos agrícolas, zafros y empleados de servicios del medio rural; y por otro, a los pequeños productores y sus familias. En el primer caso, la obra consiste en viviendas nucleadas y en terrenos propios de participantes, infraestructura de calles y cunetas de desagüe, sistema de agua potable y saneamiento, red de energía eléctrica, plaza, arbolado, salón comunal que se realizan en base a un sistema de ayuda mutua. En el segundo caso (pequeños productores y sus familias) la obra comprende la vivienda, el galpón de trabajo, agua potable, saneamiento y conexión a UTE. A este tipo de obra se le llama Unidades Productivas, y el sistema de obra es de autoayuda. Como complemento a las obras se ejecutan programas que procuran incrementar ingresos y mejorar la calidad de vida del trabajador rural. Entre estos programas se encuentran: los programas de desarrollo local, capacitación en convenio con otros organismos y emprendimientos productivos. Por último, están las obras por convenio con otras instituciones públicas que se construyen en torno a los hogares, tales como: escuelas, centros de atención materno-infantiles, destacamentos policiales, etc.

En el marco de los acuerdos de cooperación entre el Gobierno de Uruguay y la Comisión de la Unión Europea en mayo de 1997 se iniciaron las actividades del Programa de Desarrollo Integral para Comunidades Rurales con Población en Extrema Pobreza. El Proyecto tiene dos componentes instrumentales básicos:

Programa infraestructuras. Consiste en la principal contraparte de MEVIR y se refiere a la construcción de viviendas, galpones, pozos de agua, depósitos de agua, conexiones a UTE, caminería interna, etc.

Programa de apoyo productivo

- **Programa de Crédito.** Administrado en convenio con COFAC, y con un sistema de garantías administrado por FOGAR, dirigido a la realización de inversiones necesarias para el fortalecimiento de la producción o la creación y crecimiento de microempresas. El fondo de Crédito disponible al tercer año del proyecto es de aproximadamente US\$800.000.
- **Programa de Asistencia Técnica y Apoyo a la Organización.** Son objeto de asistencia técnica los pequeños productores y microempresarios a los cuales se les ofrece la herramienta del Crédito y se les brinda apoyo en la organización local como forma de generar procesos sustentables mas allá de la intervención del Proyecto.
- **Programas de Capacitación.**

Requisitos: Personas cuyo ingreso familiar se encuentra entre 10 y 20 UR, que habita en zonas rurales por debajo de la línea de pobreza y con mayor propensión a la emigración rural.

Soluciones ejecutadas: En 2003 se ejecutaron 1594 soluciones habitacionales en pequeñas y medianas localidades del interior y en el área rural.

Evolución de la cobertura: 18.747 viviendas entregadas a octubre de 2003.

E.2 Sistema Integrada de Acceso a la Vivienda (SIAV)

Características: Existen distintos tipos de soluciones habitacionales a las que se puede acceder según el nivel del núcleo familiar. El programa Núcleo Básico Evolutivo Mejorado está dirigido a familias con ingresos familiares menores a 30 U.R. Se trata de una vivienda nueva construida por el MVOTMA, o empresas privadas (Registro de Proveedores o Sello SIAV), de 32 metros cuadrados, con baño, cocina y un dormitorio en un terreno de 120 a 150 metros cuadrados, saneamiento, luz y agua. Es una Solución Habitacional subsidiada por el MVOTMA por un valor de 1 150 UR, no reembolsable. Para acceder a este tipo de Solución es necesario completar un ahorro mínimo previo de 5 UR. Una vez que el beneficiario habita su vivienda debe pagar 2 UR durante 5 años, una destinada al F.O.R.O.M.E. y otra a una O.N.G. que trabajará en el barrio. El programa Subsidios I, II, III, está dirigido a familias cuyos ingresos son entre 30 y 60 UR. Son viviendas nuevas construidas por promotores/construtores privados con áreas edificadas de 43, 54 y 65 metros cuadrados, dependiendo del tipo de subsidio habitacional solicitado. Se financian con la suma de: a) un ahorro mínimo previo según el tipo de subsidio solicitado, b) un subsidio que otorga el MVOTMA, no reembolsable y c) un préstamo del B.H.U., que deberá pagarse mensualmente con una cuota no mayor al 18% y el 22% del ingreso familia, en un plazo de hasta 25 años.

Requisitos: Ser mayor de 18 años y reunir las siguientes condiciones: a) residir en el país; b) no ser propietario ni pertenecer a cooperativa alguna, de ahorro o de ayuda mutua, que haya integrado un programa de vivienda, c) disponer de un ingreso familiar mensual inferior a 60 UR. Se elabora una lista de adjudicatarios que surge de la suma de: a) puntaje de la ficha socioeconómica única de inscripción, b) ahorro depositado en la cuenta del BHU, c) antigüedad del ahorro y d) cantidad de dependientes en el núcleo familiar.

Concreción de soluciones habitacionales durante 2003:

- ✓ 388 viviendas nuevas de activos con ingresos mensuales menores a 30 UR
- ✓ 937 viviendas nuevas para activos con ingresos mensuales entre 30 y 60 UR (modalidad cooperativas)
- ✓ Adquisición de vivienda usada. Corresponde a la emisión de certificados de subsidio para la adquisición de viviendas en el mercado. Para la franja de 0 a 30 UR de ingresos el valor de tasación de la solución habitacional es la de un NEM. En 2003 se concretaron 6 soluciones para dicha franja.
- ✓ Construcción de viviendas incompletas nuevas de acuerdo al convenio MVOTMA-BHU. Se emitieron certificados de subsidios por 370 viviendas.

E.3 Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI)

Características: Las propuestas del Programa implican: 1) dotar de infraestructura básica, servicios sociales y títulos de propiedad a los residentes de los asentamientos irregulares mejorando su calidad de vida y su integración al entorno urbano inmediato; 2) promover un modelo eficiente para la ejecución de programas urbanos y sociales altamente focalizados y para la incorporación de los residentes de los asentamientos irregulares al contexto formal urbano; 3) apoyar la actualización de los instrumentos de

control del desarrollo urbano, de las normas regulatorias sobre la disposición del suelo, la edificación y la promoción de la inversión en soluciones habitacionales para los sectores de menores ingresos, a los efectos de prevenir la reiteración del fenómeno; 4) estimular los procesos de organización barrial, de modo de mejorar los niveles de integración social y asegurar la sustentabilidad de las intervenciones del Programa; 5) promover la implantación de equipamientos y programas barriales –en particular los servicios sociales de salud, educación y capacitación a jóvenes– que complementen los programas sectoriales en curso, con el objeto de mejorar los niveles de integración social en los Asentamientos Irregulares y su entorno urbano; 6) proponer e implementar acciones con el objetivo de limitar el crecimiento y evitar la formación de nuevos Asentamientos Irregulares.

Los objetivos específicos del Programa abarcan la implementación y financiamiento de la ejecución de las acciones en las áreas de prevención, requeridas para evitar la generación de nuevos asentamientos y el crecimiento de los existentes, su regularización y actualización de los servicios sociales y de infraestructura hasta alcanzar los niveles de prestaciones del barrio formal circundante, y la integración del asentamiento al barrio.

Para alcanzar los objetivos mencionados, el Programa financiará los siguientes componentes:

Mejoramiento de Barrios:

- **Agua Potable.** Construcción o ampliación de redes locales de agua potable; conexiones domiciliarias y conexiones a las redes existentes.
- **Alcantarillado Sanitario.** Construcción y ampliación de redes locales de alcantarillado sanitario; conexiones domiciliarias; conexiones a redes urbanas y construcción de soluciones individuales o colectivas de tratamiento de aguas servidas.
- **Drenaje Pluvial.** Construcción o ampliación de redes de drenaje pluvial local y captación y disposición de aguas de lluvia. Movimientos de tierra que faciliten el escurrimiento o la contención del agua pluvial.
- **Vialidad.** Construcción o ampliación del sistema vial interno y de acceso a los asentamientos, incluyendo la construcción y pavimentación de vías vehiculares y pasajes peatonales y la construcción de cordones de acera.
- **Redes de Electricidad y Alumbrado.** Extensión de redes de distribución eléctrica, conexiones domiciliarias, alumbrado público, conexiones a redes urbanas y subestaciones.
- **Realojo.** Construcción de soluciones habitacionales para los beneficiarios que se requiera relocalizar.
- **Protección Ambiental.** Arborización de vías, forestación para el control de erosión, obras de control de inundaciones, estabilización de suelos y obras de protección ambiental en general.
- **Equipamiento Social.** Construcción o ampliación de centros de salud y escuelas, centros de barrios y guarderías infantiles. Equipamiento fijo de sistemas locales de aseo urbano. Construcción y equipamiento de instalaciones deportivas, plazas y parques infantiles. Las inversiones podrán estar ubicadas dentro o fuera del asentamiento según aquella localización disponible más conveniente.
- **Regularización de la Propiedad.** Asistencia técnica y jurídica para el traspaso efectivo de la propiedad de las tierras en los asentamientos, incluyendo costos de

diseño y de elaboración de planos de fraccionamiento y de predios individuales, gastos de inscripción en catastros nacional y municipales, en Registros de Derechos Reales, honorarios profesionales y otras actividades asociadas para otorgar títulos de propiedad a los beneficiarios.

- **Desarrollo Barrial y Social.** Acciones de seguimiento social de la implantación del programa, relacionadas a la educación sanitaria y ambiental, apoyo a la implantación de servicios de atención a jóvenes y niños, capacitación para el trabajo y otros servicios similares. El apoyo cubre también la fase de post-implantación de los proyectos, por un período de hasta seis meses.

Prevención:

- **Revisión de Políticas Urbanas.** Asistencia para la revisión de normas y procedimientos urbanísticos municipales y nacionales, el desarrollo de la capacidad técnica y la revisión de las normas e instrumentos, necesarios para modernizar la legislación urbanística, especialmente orientada al establecimiento de políticas de prevención de Asentamientos Irregulares. Revisión del Marco Sectorial de Vivienda. Revisión del marco normativo, financiero e institucional del sector vivienda, buscando identificar medidas para dinamizar este mercado, incrementar la participación del sector privado en el financiamiento a la vivienda y aumentar la oferta de tierras y viviendas a población de escasos ingresos.
- **Fondo de Garantías para Alquileres.** Estudio de factibilidad y eventual constitución de un fondo que otorgue garantías para el alquiler de viviendas a familias de bajos ingresos.
- **Fortalecimiento Institucional.** Actividades de fortalecimiento institucional dirigidas a los organismos participantes y Coejecutores del Programa. Incluirán cursos y talleres de capacitación de los ETMs y asistencia técnica específica y de corta duración, adquisición de equipos, fortalecimiento gerencial, entre otros. Se organizará un taller de difusión y capacitación al inicio del programa para su promoción y difusión.
- **Sistema de Monitoreo.** Establecimiento de un sistema para analizar comparativamente la situación de las familias antes y después de las obras y demás actividades financiadas por el Programa y evaluar su impacto efectivo, especialmente en relación a los indicadores identificados en el Marco Lógico. Financia el diseño e implantación del sistema y la realización de encuestas a los beneficiarios. Se financiará también un sistema informatizado de seguimiento del programa; y un estudio sobre la tasa de crecimiento y otros aspectos de los asentamientos.

Ejecutado 2003: En 2003 se entregaron 100 viviendas para el realojo de familias de los Asentamientos La Esperanza, Flor de Punta Rieles y Treinta y Tres Orientales.(MVOTMA-PIAI).

Fecha de inicio: Julio de 1999. El inicio del Fondo de Garantía para Alquileres está previsto para 2004.

Monto presupuestado: Costo total del programa se estima en US\$ 110.000.000

Mejoramiento de Barrios (US\$ 92.400.000):

- Inversiones Directas (US\$ 70.000.000)
- Obras complementarias (US\$ 11.200.000)

- Desarrollo Barrial y Social (US\$ 11.200.000)
- Estrategias de Prevención (US\$ 2.500.000)
- Revisión de Políticas Urbanas (US\$ 1.100.000)
- Fondos de Garantías para Alquileres (US\$ 500.000)
- Fortalecimiento Institucional (US\$ 500.000)
- Sistema de Monitoreo (US\$ 380.000)

Inspección y vigilancia por parte del BID US\$ 770.000

Agentes financiador: Banco Interamericano de Desarrollo US\$77.000.000
 +US\$33.000.000 de contrapartida nacional.

Anexo 2. Revisión de las evaluaciones existentes sobre programas sociales en Uruguay

A. Encuesta de Usuarios de Programas de Alimentación y Comedores Escolares (INE, 2003)

Durante el período setiembre-noviembre de 2003 se anexó un cuestionario adicional a la Encuesta Continua de Hogares que realiza el INE con el objeto de determinar el perfil sociodemográfico de la población beneficiaria y recabar su opinión en cuanto al funcionamiento del PAE y de otros programas existentes. La evaluación del grado de satisfacción respecto al programa se basó en la opinión del adulto a cargo del niño que concurre al comedor.

Según lo documentado por PAE_CEP_ANEP en junio de 2003⁵⁴ el porcentaje de niños que asisten a escuelas públicas (educación inicial y primaria) y reciben algún tipo de asistencia nutricional asciende a 53% (aproximadamente 210 mil niños). Dado que la ECH abarca a localidades con más de 5000 habitantes y en virtud de que la asistencia a comedores en el medio rural y localidades menores a 5000 habitantes es muy superior a la del resto del país, las estimaciones de la cobertura del programa que arroja la ECH son inferiores a lo informado por el PAE. Se estimó que en las localidades de más de 5000 habitantes el 39,7% de los niños que asisten a un establecimiento público de educación inicial o primaria están cubiertos por el PAE. La cobertura es de 42% en el Interior Urbano y de 35,7% en Montevideo. Asimismo, se constató que la concurrencia a comedores escolares es inferior en niños que asistían a educación inicial que para niños que asisten a educación primaria (30,1% y 40% respectivamente). En el total de la población entre 4 y 11 años de edad se estimó que el 32,3% concurre a comedores escolares.

El 77,7% de los niños que concurren al comedor reciben un servicio de almuerzo, o almuerzo con desayuno o con merienda. El 10,6% recibe las tres comidas y el 11,7% restante recibe sólo desayuno o merienda.

En un 85,1% de los comedores la elaboración de los alimentos, el servicio y la higiene son realizados por la propia escuela. El sistema tercerizado cubre al 15% restante, esta modalidad está más extendida en Montevideo (28,6%).

La opinión de las familias es en general satisfactoria en lo que refiere a la alimentación y al servicio. La calificación de estos aspectos se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro Anexo 2.1 Opinión de las familias acerca de la alimentación y servicio en los comedores escolares				
Alimentación	Total	Mala/Escasa	Regular/Suficiente	Buena/Abundante
Calidad	100	1,3	8,3	90,4
Cantidad	100	9,4	34,6	56
Variedad	100	6,1	11,2	82,7
Servicio	Total	Mala	Regular	Buena
Forma en que se sirve la comida	100	0,5	3,7	95,8
Higiene	100	0,5	6,0	93,5
Fuente: <i>Información general del Programa de Alimentación Escolar</i> , INE 2003				

⁵⁴ “Información general del Programa de Alimentación Escolar”.

Los dos aspectos en los que se manifiesta cierto grado de disconformidad “cantidad” y “variedad” se vinculan en cierta medida con la modalidad de alimentación y el sistema de preparación de los alimentos. De hecho, el servicio de “copa de leche” es el que brinda el menor porcentaje de opiniones satisfactorias en lo que refiere a la variedad (79,9%). Por otra parte, el aspecto cantidad es percibido como escaso en el 30% de los niños atendidos por el sistema tercerizado y 19% de los niños que son asistidos en escuelas que elaboran los alimentos en el local perciben que la variedad es baja.

Si bien se observa una leve tendencia en los hogares de menores ingresos a evaluar la calidad y variedad de la alimentación en forma menos positiva, en general la opinión es satisfactoria independientemente del nivel de ingresos del hogar.

Sobre la focalización del programa, el informe indica que la cobertura supera el 50% en el primer tercio de hogares ordenados por ingreso per cápita y abarca al 15% del tercio de hogares de mayor ingreso. El almuerzo con o sin “copa de leche” es más extendido en los hogares de menores ingresos en tanto que el desayuno o la merienda solos es más extendido en los hogares de mayor ingreso. Por último, la modalidad más completa no está asociada directamente al nivel de ingresos.

El PAE y otros programas que brindan comidas preparadas

Los comedores escolares presentan una mayor cobertura (23%) de la población menor de 13 años en relación a los demás programas⁵⁵, cuya cobertura estimada es de 5,5%. Al consultar al adulto del hogar sobre cómo califican el servicio de alimentación por el cual el niño/os es atendido principalmente, la opinión mayoritaria es positiva destacándose en particular los comedores escolares y los centros CAIF.

Asimismo, se procuró determinar el acceso del hogar en su conjunto a programas alimenticios. Se estimó que el 14,7% de los hogares accede a un programa de alimentación. En particular, el 47,4% de la población ubicada en el primer quintil de ingresos recibe asistencia alimentaria. La presencia de niños en el hogar es un determinante importante de que el hogar acceda a algún tipo de programa (26,9% de los hogares con niños reciben ayuda alimenticia). La cobertura de la modalidad de asistencia por canastas es de 9,1% y la de comidas preparadas de 10,1% de los hogares. Por otra parte, 29,2% de los hogares que acceden a otros programas de alimentación además de recibir alimentación en los comedores escolares del PAE.

⁵⁵ CAIF, INDA, Intendencia Municipal, ONGs, parroquias y otros.

B. Estudio de evaluación del plan CAIF (Centro Latinoamericano de Economía Humana, 1997)

El estudio fue realizado con el objeto de evaluar el funcionamiento del proyecto “Fortalecimiento Institucional del Plan CAIF” ejecutado por el INAME con apoyo del PNUD. Para ello, se seleccionaron 24 Centros CAIF (18 centros del Interior y 6 de Montevideo). En cada centro se entrevistó a los integrantes de las Asociaciones Civiles que realizan el seguimiento del centro, al docente responsable del Equipo Técnico que lleva adelante la actividad educativa y a las madres de los niños que concurren a dicho centro. Asimismo, se evaluó el desarrollo psicomotor y del lenguaje de los niños que asisten a esos centros.

Respecto al desarrollo psicomotor, la población asistida en los CAIF se encuentra en niveles de alteración mucho más graves aún, que la de los sectores pobres del Uruguay. En la categoría de normalidad se halla el 47% de los niños muy por debajo de lo esperado; en la de riesgo se encuentra el 32% y en la categoría de retraso el porcentaje de niños es ocho veces mayor del esperado y alcanza a 21%. Asimismo, el desarrollo del lenguaje de los niños que asisten a los CAIF no alcanza los niveles esperados para su edad cronológica.

En cuanto a las asociaciones civiles, se evaluó que las mismas presentaban la necesidad de capacitación en gestión, en dinámica grupal y aspectos educativos en general, lo que permitiría que la función de las mismas no se restringiera al control o inspección del funcionamiento de los centros.

En lo que refiere a las maestras coordinadoras se destacó que las mismas tienen una dedicación *part-time* que resulta insuficiente para el conjunto de tareas que deben asumir y que la rotación en el cargo de coordinador se efectúa demasiado rápido sin permitir que el personal técnico alcance la experiencia suficiente. Asimismo, se concluye que la dotación básica de equipo técnico prevista para cada centro (un maestro, dos auxiliares educadores, una cocinera y un auxiliar de limpieza) es claramente insuficiente para el cumplimiento de los objetivos del centro. Además, se observa un problema de carencia de formación técnica en la medida que el 80% de las personas que realizan tareas educativas en los centros no poseen formación docente específica y 40% no realizó ningún curso vinculado a la función educativa. En otro orden, se subraya la necesidad de una mayor coordinación con ANEP respecto a la cobertura preescolar para evitar superposiciones. Por otra parte, el documento evalúa la falta de trabajo sistemático de los centros con las familias.

Se sostiene que existe un problema locativo y de materiales que cuestiona de la efectividad de los objetivos del Plan. Por otra parte, se concluye que los Centros se encuentran bien focalizados (se está asistiendo a niños con las características que el Plan pretendía asistir) y su cobertura es buena en relación a los recursos utilizados.

C. Estudio de evaluación del plan CAIF (Centro Latinoamericano de Economía Humana, 1999)

Este estudio supone una segunda etapa de la evaluación del proyecto “Fortalecimiento Institucional del Plan CAIF”, se analiza la evolución de los centros CAIF desde agosto de 1997, cuando se presentó el primer estudio, a diciembre de 1999. Para ello, se mantuvo la estructura de estudio anterior efectuando únicamente ajustes técnicos para mejorar el relevamiento de la información. En general, se observó una evolución ampliamente positiva en todas las áreas del estudio.

Cabe señalar que en dicho período se reorientó la actividad hacia niños de menor edad en función de la extensión a la enseñanza preescolar llevada a cabo por ANEP. De este modo, se observa una clara reducción de la presencia de niños de 5 años y un significativo aumento de los niños menores de 2 años.

Se constató un importante cambio en el rol asumido por las Asociaciones en lo que refiere a la coordinación, planificación y administración de recursos. Se documenta la realización de múltiples actividades de calificación para los integrantes de las Asociaciones Civiles.

Asimismo, se evidenció un aumento de la capacitación del personal técnico docente y no docente. Se destaca que en 90% de los centros se cuenta con un Asistente Social y en 75% con un Psicólogo. Sin embargo, se señala la existencia de una elevada heterogeneidad de la capacitación de los equipos técnicos entre los centros. En promedio, en diciembre de 1999 se contaba con 3,8 Auxiliares Docentes por Centro y 1,1 maestras (excluyendo a las maestras coordinadoras), atendiéndose un promedio de 75 niños.

Una de los principales cambios observados radica en la profundización del vínculo con las familias a través de la realización actividades variadas con la participación del equipo técnico, los integrantes de las Asociaciones Civiles y las familias.

En otro orden, se observó una mejora significativa en el desarrollo psicomotor de los niños. De hecho, a fines de 1999 dos tercios de los niños que asistían a los Centros CAIF se encontraban en situación de normalidad, mientras que un 23,4% mostraba una situación de riesgo y el 10,5% restante se encontraba en situación de retraso, proporciones que indican una mejora respecto a las estimaciones efectuadas en 1997.

Por último, se destaca el incremento en la cobertura y el mantenimiento de un elevado nivel de focalización (en 1999 más de ocho de cada diez familias de los niños que asistían a los Centros CAIF eran pobres de acuerdo al criterio de la línea de pobreza y más de la mitad de los mismos poseían necesidades básicas insatisfechas).

D. Encuesta de seguimiento a egresados de 1998 a los cursos de la J.U.N.A.E. (Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, 2000)

De acuerdo a la información proporcionada por la DINA/JUNAE, en 1998 egresaron 3.018 personas (2.181 personas en Montevideo y área metropolitana y 837 en el Interior). Las encuestas realizadas a una muestra de esta población indican que en comparación con el primer seguimiento a egresados aumentó la proporción de jóvenes que recurren al servicio de capacitación junto con un mayor nivel del perfil educativo de los participantes.

En cuanto a la reinserción laboral, la misma se mantuvo relativamente estable respecto a generaciones de egresados anteriores. En efecto, el grado de reinserción en los primeros seguimientos se ubicaba en 63%, ascendió a 73% para los capacitados en 1997 y a la fecha del informe se ubicaba en 67% para los egresados de la capacitación realizada en 1998. El descenso del grado de reinserción respecto a la generación anterior se explica por el menor número de reintegros⁵⁶ de 17% a 14% mientras que el nivel de trabajos en nuevos empleos se mantuvo estable.

Respecto a los egresados en 1998, se observa un mayor grado de reinserción en Montevideo que en el Interior (72% y 58% respectivamente). Por otra parte, 41% de los reinsertados lo hicieron en puestos vinculados a la capacitación recibida, lo que supone un incremento respecto a capacitaciones anteriores. Vale señalar que 21% de los reinsertados presentaba problemas de empleo, principalmente debido a subempleo por insuficiencia de horas o de volumen de trabajo.

La evaluación que los entrevistados realizaron de los cursos impartidos por las Entidades de Capacitación, fue relativamente positiva en lo referente al personal docente, a los conocimientos teóricos y al material recibido: En cuanto a los equipos utilizados, la infraestructura locativa, los conocimientos prácticos y la duración de los cursos la evaluación varió significativamente de acuerdo a las diferentes Entidades de Capacitación involucradas.

E. Estudio de impacto de la capacitación sobre la situación laboral de los egresados 1999 (OIT/CINTERFOR/MTSS, 2000)

El estudio procura determinar si existió una mejora en la situación laboral de los egresados de los cursos de capacitación en 1999 en relación a una muestra de trabajadores en seguro de desempleo que en ese año no recibieron capacitación por motivos varios. Con el objeto de evaluar el nivel de mejora en la inserción laboral se diseñó un indicador de impacto teniendo en cuenta las siguientes variables: inserción, remuneración, grado de restricciones en el empleo y satisfacción con su situación laboral actual.

El indicador de situación laboral elaborado sugiere una situación laboral ligeramente mejor para los trabajadores que en 1999 se encontraban en seguro de paro y no participaron de los cursos de capacitación que para los que si lo hicieron en virtud de que los primeros presentaban menores niveles de desocupación en 2000. Se estimó que

⁵⁶ Egresados que fueron reintegrados a los puestos de trabajo que tenían cuando entraron en seguro de desempleo.

a noviembre de 2000 sólo el 56% de los egresados estaban ocupados frente a un 60% de ocupados del grupo que no recibió la capacitación. Considerando únicamente a los ocupados, la situación de los egresados de la capacitación aparece como levemente mejor.

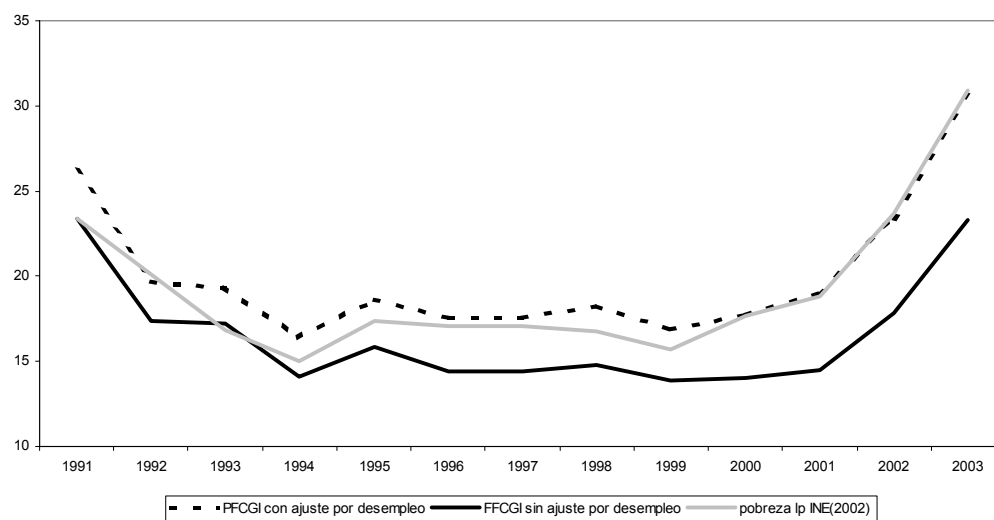
De lo anterior se derivaría que la capacitación brindada por la JUNAE en 1999 no incidió significativamente sobre la situación laboral de los trabajadores en seguro de desempleo. No obstante, se identificaron algunos factores que inciden en este resultado, relativizándolo. En primer lugar, el perfil de ambos grupos (trabajadores en seguro de desempleo en 1999 egresados y no egresados de la capacitación) es diferente en variables determinantes de la reinserción laboral, como sexo, edad, nivel de instrucción y lugar de residencia. De hecho, el perfil de quienes no se capacitaron muestra una mayor proporción de hombres y un mayor nivel de instrucción formal, así como una menor edad, todas variables que se asocian a mayores posibilidades de reinserción.

En segundo lugar, se evaluó que el impacto de la capacitación fue distinto en diferentes segmentos. Las mujeres sin capacitación mostraron una mejor inserción laboral que las egresadas, (lo opuesto ocurrió en el caso de los hombres), lo que incide significativamente en el resultado final en la medida que la proporción de mujeres en la muestra de egresados es mayor. En lo que respecta a los niveles de educación formal, la capacitación realizada parece haber incidido positivamente sólo en aquellas personas que habían alcanzado un nivel de educación formal secundario incluyendo UTU (no así en los que cuentan con educación básica ni terciaria). En cuanto a la edad, los menores de 30 años y mayores de 50 años no mejoran su inserción laboral por la capacitación, pero sí parece favorecer a los trabajadores de 30 a 39 años.

En términos generales se evaluó que la situación laboral de los residentes en Montevideo era mejor que la de los del interior del país tanto en el grupo que asistió a la capacitación como en el que no lo hizo.

Anexo Estadístico

Gráfico A1: Evolución comparada de la PFCGI y la pobreza INE 2002



Cuadro B.A.1. Gasto público social como porcentaje del PIB en países de América Latina.

	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001
Argentina	19.3	20.1	21.1	20	20.8	21.6
Bolivia a/			12.4	14.6	16.3	17.9
Brasil	18.1	17.7	19.3	17.3	19.3	18.8
Chile	11.7	12.4	12.3	13	14.7	16
Colombia	6.8	8.1	11.5	15.3	14	13.6
Costa Rica	15.6	15.2	15.8	16.38	16.4	18.2
Ecuador b/	5.5	5.8	7.4	8.2	8.1	8.8
El Salvador c/		3.1	3.4	3.8	4.1	4.2
Guatemala	3.4	4.1	4.1	4.3	6	6.2
Honduras	7.9	8.1	7.8	7.2	7.5	10
México	6.5	8.1	8.8	8.5	9.2	9.8
Nicaragua	11.1	10.9	12.2	11.3	13	13.2
Panamá d/	18.6	19.5	19.8	20.9	21.6	25.5
Paraguay	3.1	6.2	7	8	8.5	8.5
Perú	4	5.3	6.7	7.1	7.7	8
República Dominicana	4.3	5.9	6.1	6	6.6	7.6
Uruguay	16.9	18.9	20.3	21.3	22.8	23.5
Venezuela	8.5	8.9	7.6	8.3	8.4	11.3
América Latina e/	10.1	10.9	11.7	12.1	12.8	13.8

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2002-2003.

a/ La cifra en la columna 1994-1995 corresponde a 1995.

b/ La cifra en la columna 1990-1991 corresponde a 1991, la de 2000-2001 corresponde al 2000.

c/ La cifra en la columna 1992-1993 corresponde a 1993.

d/ La cifra en la columna 2000-2001 corresponde al 2000.

e/ Promedio simple de los países excluidos Bolivia y El Salvador.

Cuadro B.A.2 Gasto público social como porcentaje del gasto público.

	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001
Argentina	62.2	63.5	65.6	65.4	63.9	62.4
Bolivia a/			47.3	54.2	56.8	60.4
Brasil	48.9	47.2	58.2	51	55.5	61.6
Chile	60.8	62.5	64.8	65.9	66.9	69.7
Colombia	28.8	32.2	39.9	41.8	33.4	33.5
Costa Rica	38.9	41.2	38.3	42	40.7	40.5
Ecuador b/	35.4	37.9	36.1	32.9	31.8	29.8
El Salvador c/		24.2	23.7	27.9	31.3	30.9
Guatemala	29.9	33.4	40.6	41.2	43.9	45.6
Honduras	36.5	28	32.3	31.7	31.4	38.7
México	40.8	49.7	52.4	51.9	59.5	61.5
Nicaragua	34.1	38.5	39.9	37.1	37	38.4
Panamá d/	40	37.9	43.2	38.2	42.2	49.7
Paraguay	39.9	43	43.4	47.1	44.6	43.8
Perú	33.9	36	40.2	41	43.4	46.8
República Dominicana	38.4	37	41.2	39	39.7	45.2
Uruguay	62.4	67.7	70.8	70.8	72.2	75
Venezuela	32.9	40.1	35.3	35.5	36.6	37.9
América Latina e/	41.5	43.5	46.4	45.8	46.4	48.7

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2002-2003.

a/ La cifra en col. 94-95 corresponde a 1995. b/ La cifra en col. 90-91 corresponde a 1991, la de 00-01 corresponde al 2000

b/ La cifra en la columna 1990-1991 corresponde a 1991, la de 2000-2001 corresponde al 2000.

c/ La cifra en la columna 1992-1993 corresponde a 1993. d/ La cifra en la columna 2000-2001 corresponde al 2000.

e/ Promedio simple de los países excluidos Bolivia y El Salvador.

Cuadro B.A.3 Composición del gasto público social en países de América Latina.

País	Educación	Salud	Vivienda	Seguridad Social	Total
Argentina	23.31	22.94	11.08	42.68	100.00
Bolivia a/	35.87	20.65	17.93	25.54	100.00
Brasil	19.76	16.13	1.28	62.82	100.00
Chile	25.40	17.61	10.57	46.42	100.00
Colombia	28.61	31.56	7.67	32.15	100.00
Costa Rica	27.39	28.84	9.71	34.06	100.00
Ecuador b/	34.09	12.12	2.27	51.52	100.00
El Salvador c/	61.45	34.94	1.20	2.41	100.00
Guatemala	41.82	17.27	23.64	17.27	100.00
Honduras	57.69	30.77	8.97	2.56	100.00
México	41.58	18.82	10.94	28.67	100.00
Nicaragua	45.90	36.07	16.39	1.64	100.00
Panamá d/	23.33	32.12	22.04	22.51	100.00
Paraguay	47.30	12.84	2.03	37.84	100.00
Perú	30.69	21.69	6.88	40.74	100.00
República Dominicana	38.73	24.28	19.08	17.92	100.00
Uruguay	14.26	11.71	2.07	71.95	100.00
Venezuela	44.28	12.44	11.44	31.84	100.00
América Latina e/	25.74	20.37	9.26	44.63	100.00

Fuente: elaborado en base a CEPAL, Panorama Social de América Latina 2002-2003.

Cuadro B.A.4 Gasto en seguridad social (millones de US\$ y % del PIB)

	BPS *	SRPM **	SRPP ***	Total	% PIB
1990	850	72	43	965	10.4
1991	1,140	80	47	1,267	11.3
1992	1,415	100	53	1,567	12.2
1993	1,755	172	89	2,016	13.5
1994	2,066	177	104	2,346	13.4
1995	2,349	218	113	2,679	13.9
1996	2,510	233	119	2,862	14.0
1997	2,612	244	132	2,988	13.8
1998	2,688	266	133	3,087	13.8
1999	2,743	258	135	3,136	15.0
2000	2,663	249	134	3,046	15.2
2001	2,487	234	124	2,845	15.3
2002	1,622	154	81	1,856	15.1
2003	1,240	---	---	---	---

Fuente: OPP (2003), *El gasto público social. Una aproximación a su estudio y cuantificación*, Asesoría Técnica en Políticas Sociales.

* Se excluyen las erogaciones del seguro de Enfermedad (DISSE) y las prestaciones médicas de Asignaciones Familiares que se consideran un gasto en Salud.

** Servicios de Retiros y Pensiones Militares.

*** Servicios de Retiros y Pensiones Policial.

Cuadro B.A.5 Análisis de Sensibilidad de la pobreza frente a cambios en la política de transferencia de ingreso. Línea de pobreza 2002

	1991	2002
Población total		
Incidencia de la pobreza efectiva	23.34	23.64
Incidencia de la pobreza sin asignaciones familiares	23.91	23.92
Incidencia de la pobreza efectiva sin jubilaciones y pensiones	33.42	33.82
Incidencia de la pobreza efectiva sin seguro de desempleo	23.38	24.24
Menores de 18 años		
Incidencia de la pobreza efectiva	33.99	41.13
Incidencia de la pobreza sin asignaciones familiares	38.95	41.72
Incidencia de la pobreza efectiva sin jubilaciones y pensiones	42.10	45.81
Incidencia de la pobreza efectiva sin seguro de desempleo	38.04	41.80

Fuente: Elaborado en base a la ECH del INE

Cuadro B.A.6 Acceso a la Salud y Seguridad Social por condición de Pobreza. Línea de Pobreza
INE(2002). Año 2002.

	Pobres	No Pobres	Total
A-Salud			
<i>Población total</i>			
Cobertura pública	81.48	27.72	40.43
Cobertura privada parcial	3.48	5.24	4.82
Cobertura privada total	15.05	67.05	54.75
<i>Menores de 17 años</i>			
Cobertura pública	87.75	35.97	57.26
Cobertura privada parcial	3.78	7.05	5.71
Cobertura privada total	8.47	56.99	37.03
<i>Mayores de 64 años</i>			
Cobertura pública	63.15	19.42	21.76
Cobertura privada parcial	11.8	6.97	7.23
Cobertura privada total	25.05	73.61	71
B- Seguridad Social			
% Ocupados con cobertura de la Seguridad Social	69.89	30.57	37.18
% desocupados con seguro de paro	4.42	7.19	6.22
C- Transferencias de ingresos			
% de niños en hogares que perciben asignación familiar	28.9	37.06	32.26
Fuente: Elaboración propia en base a la ECH del INE.			

Cuadro B.A.7 Acceso a la red de protección social por condición de pobreza y tipo de red. (en personas) 2002

	No pobres	Pobres	Total
Red pub			
No pertenecen	505,495	545,114	1,050,417
Pertenecen	614,840	1,065,744	1,680,776
Total	1,120,336	1,610,858	2,731,194
Red pub 2			
No pertenecen	905,455	853,916	1,759,435
Pertenecen	214,880	756,942	971,759
Total	1,120,336	1,610,858	2,731,194
Red pub ml			
No pertenecen	338,565	833,458	1,171,955
Pertenecen	781,770	777,400	1,559,238
Total	1,120,336	1,610,858	2,731,194
Red soc			
No pertenecen	867,700	915,612	1,783,196
Pertenecen	252,636	695,246	947,997
Total	1,120,336	1,610,858	2,731,194
Red amplia pública			
No pertenecen	187,992	309,768	527,393
Pertenecen a red pub	150,573	523,690	906,756
Pertenecen a red ml	317,503	235,346	420,604
Pertenecen a las dos	464,267	542,215	876,713
Total	1,120,336	1,610,858	2,731,194
Red amplia pública 2			
No pertenecen	275,939	437,670	700,278
Pertenecen a red pub 2	62,627	395,788	733,872
Pertenecen a red ml	629,517	416,246	724,586
Pertenecen a las dos	152,142	361,315	572,458
Total	1,120,336	1,610,858	2,731,194
<i>Red amplia</i>			
No pertenecen	120,996	183,638	273,939
Pertenecen a red pub 2	515,802	868,091	1,163,762
Pertenecen a red ml	94,444	109,861	253,455
Pertenecen a las dos	389,093	449,107	1,040,038
Total	1,120,336	1,610,858	2,731,194
Red amplia 2			
No pertenecen	185,416	282,061	397,935
Pertenecen a red pub 2	451,383	769,668	1,040,038
Pertenecen a red ml	118,980	138,856	302,343
Pertenecen a las dos	364,669	420,273	991,150
Total	1,120,336	1,610,858	2,731,194

Fuente: elaborado en base a la ECS

Cuadro B.A.8. Acceso de los hogares uruguayos a la red de protección social por condición de indigencia y tipo de red.

	No indigentes	Indigentes	Total	No indigentes	Indigentes	Total
Red de protección social pública						
No pertenecen	84.63	15.37	100	39.24	34.71	38.46
Pertenecen	81.93	18.07	100	60.76	65.29	61.54
Total	82.97	17.03	100	100	100	100
Red de protección social pública 2						
No pertenecen	86.21	13.79	100	66.93	52.16	64.42
Pertenecen	77.11	22.89	100	33.07	47.84	35.58
Total	82.97	17.03	100	100	100	100
Red de protección social laboral						
No pertenecen	79.16	20.84	100	40.94	52.51	42.91
Pertenecen	85.83	14.17	100	59.06	47.49	57.09
Total	82.97	17.03	100	100	100	100
Red de protección social						
No pertenecen	86.27	13.73	100	67.89	52.65	65.29
Pertenecen	76.76	23.24	100	32.11	47.35	34.71
Total	82.97	17.03	100	100	100	100
Red amplia pública						
No pertenecen	81.95	18.05	100	18	19.31	18.23
Pertenecen a red pub	77.1	22.9	100	22.94	33.2	24.69
Pertenecen a red ml	87.04	12.96	100	21.23	15.4	20.24
Pertenecen a las dos	85.17	14.83	100	37.82	32.1	36.85
Total	82.97	17.03	100	100	100	100
Red amplia pública 2						
No pertenecen	83.29	16.71	100	26.23	25.64	26.13
Pertenecen a red pub 2	72.73	27.27	100	14.72	26.87	16.79
Pertenecen a red ml	88.2	11.8	100	40.7	26.53	38.29
Pertenecen a las dos	81.01	18.99	100	18.35	20.96	18.8
Total	82.97	17.03	100	100	100	100
Red amplia						
No pertenecen	85.01	14.99	100	11.68	10.03	11.4
Pertenecen a red pub 2	86.53	13.47	100	56.21	42.61	53.89
Pertenecen a red ml	76.84	23.16	100	6.32	9.28	6.82
Pertenecen a las dos	76.74	23.26	100	25.79	38.08	27.88
Total	82.97	17.03	100	100	100	100
Red amplia 2						
No pertenecen	85.83	14.17	100	18.12	14.57	17.51
Pertenecen a red pub 2	86.43	13.57	100	49.77	38.08	47.78
Pertenecen a red ml	78.13	21.88	100	8.11	11.07	8.62
Pertenecen a las dos	76.31	23.69	100	24	36.29	26.09
Total	82.97	17.03	100	100	100	100

Fuente: Elaborado en base a ECS.

Cuadro B.A.9. Acceso de los hogares uruguayos a la red de protección social por edad y tipo de red. LP 1997

	Adultos	Menores	Total	Adultos	Menores	Total
Red de protección social pública						
No pertenecen	73.37	26.63	100	39.35	36.22	38.46
Pertenecen	70.69	29.31	100	60.65	63.78	61.54
Total	71.72	28.28	100	100	100	100
Red de protección social pública 2						
No pertenecen	79.7	20.3	100	71.58	46.23	64.42
Pertenecen	57.27	42.73	100	28.42	53.77	35.58
Total	71.72	28.28	100	100	100	100
Red de protección social laboral						
No pertenecen	68	32	100	40.69	48.55	42.91
Pertenecen	74.51	25.49	100	59.31	51.45	57.09
Total	71.72	28.28	100	100	100	100
Red de protección social						
No pertenecen	74.72	25.28	100	68.03	58.36	65.29
Pertenecen	66.07	33.93	100	31.97	41.64	34.71
Total	71.72	28.28	100	100	100	100
Red amplia pública						
No pertenecen	71.48	28.52	100	18.17	18.38	18.23
Pertenecen a red pub	65.43	34.57	100	22.52	30.17	24.69
Pertenecen a red ml	75.07	24.93	100	21.18	17.84	20.24
Pertenecen a las dos	74.21	25.79	100	38.13	33.61	36.85
Total	71.72	28.28	100	100	100	100
Red amplia pública 2						
No pertenecen	75.49	24.51	100	27.5	22.64	26.13
Pertenecen a red pub 2	56.35	43.65	100	13.19	25.91	16.79
Pertenecen a red ml	82.57	17.43	100	44.08	23.59	38.29
Pertenecen a las dos	58.09	41.91	100	15.23	27.86	18.8
Total	71.72	28.28	100	100	100	100
Red amplia						
No pertenecen	72.59	27.41	100	11.54	11.05	11.4
Pertenecen a red pub 2	75.17	24.83	100	56.49	47.31	53.89
Pertenecen a red ml	69.64	30.36	100	6.63	7.33	6.82
Pertenecen a las dos	65.2	34.8	100	25.35	34.31	27.88
Total	71.72	28.28	100	100	100	100
Red amplia 2						
No pertenecen	76.94	23.06	100	18.79	14.28	17.51
Pertenecen a red pub 2	73.91	26.09	100	49.24	44.08	47.78
Pertenecen a red ml	72.55	27.45	100	8.72	8.36	8.62
Pertenecen a las dos	63.93	36.07	100	23.26	33.28	26.09
Total	71.72	28.28	100	100	100	100

Fuente: Elaborado en base a ECS.

Apéndice Econométrico

Ecuaciones de educación sección A.3.1

1998

variable dependiente: años de educación	Coef.	Std. Err.	P>t
edad	.4213777	.0022774	0.000
edad cuadrada	-.0047993	.0000279	0.000
sexo	.3415876	.0295313	0.000
montevideo/interior	1,277,108	.0295083	0.000
_cons	-.2713629	.0426809	0.000
Número de observaciones			55859
F(4,55854)			9340.51
R2			0.4008
R2 ajustado			0.4008

2003

variable dependiente: años de educación	Coef.	Std. Err.	P>t
edad	0.4459648	0.0024088	0
edad cuadrada	-0.0049606	0.0000286	0
sexo	0.3164053	0.0309833	0
montevideo/interior	-1.699859	0.0309491	0
_cons	3.056772	0.0654293	0
Número de observaciones			55369
F(4,55854)			9696.67
R2			0.412
R2 ajustado			0.4119

Ecuaciones de Ingreso sección A.3.1

Hombres 1998				Mujeres 1998			
Variable dependiente : logaritmo del ingreso mensual				Variable dependiente : logaritmo del ingreso mensual			
Coeficiente	Std. Err.	P>t		Coeficiente	Std. Err.	P>t	
1) Trabajadores asalariados				1) Trabajadores asalariados			
años de educación	.1229838	.0116677	0.000	años de educación	.1608104	.0151674	0.000
años de educación al cuadrado	.0005517	.0004463	0.216	años de educación al cuadrado	-.0008386	.0005574	0.133
experiencia	.0889046	.003192	0.000	experiencia	.0732456	.004135	0.000
experiencia cuadrada	-.0011006	.0000424	0.000	experiencia cuadrada	-.0009248	.0000533	0.000
experiencia*educ	-.0012802	.0001885	0.000	experiencia*educ	-.0015008	.000226	0.000
montevideo/interior	.2181415	.0132386	0.000	montevideo/interior	.3215352	.0163451	0.000
cons	5975088.000	.0780937	0.000	cons	5.419.957	.107009	0.000
Número de Observaciones			9214	Número de Observaciones			7467
F(6, 9207)			821.16	F(6, 7460)			595.09
			0.0000				0.0000
R2			0.3882	R2			0.3373
R2 corregido			0.6182	R2 corregido			.69594
2) Patrones y cooperativistas				2) Patrones y cooperativistas			
años de educación	.156252	.0432911	0.000		.2190616	.1834736	0.234
años de educación al cuadrado	-.0009602	.0013756	0.485		-.0035494	.0059875	0.554
experiencia	.0511612	.0124835	0.000		.040314	.0299232	0.179
experiencia cuadrada	-.0003966	.0001323	0.003		-.0001396	.0002936	0.635
experiencia*educ	-.0016029	.0005384	0.003		-.0021003	.0015919	0.188
montevideo/interior	.2548918	.0484762	0.000		.0403078	.0983225	0.682
cons	6.789.036	.380394	0.000		6.364.683	1349091	0.000
Número de Observaciones			857	Número de Observaciones			294
F(6, 850)			37.32	F(6, 226)			10.95
			0.0000				0.0000
R2			0.2066	R2			0.2090
R2 corregido			.68316	R2 corregido			10183
3) Cuenta Propia sin local				3) Cuenta Propia sin local			
años de educación	.1104171	.0401483	0.006	años de educación	.2793355	.1541786	0.071
años de educación al cuadrado	.0020926	.0017458	0.231	años de educación al cuadrado	-.0019052	.0052004	0.714
experiencia	.0652681	.0096173	0.000	experiencia	.1172288	.0308663	0.000
experiencia cuadrada	-.0008153	.0001173	0.000	experiencia cuadrada	-.0011225	.0002622	0.000
experiencia*educ	-.0011537	.0006692	0.085	experiencia*educ	-.0046066	.0018824	0.015
montevideo/interior	.2438484	.0455951	0.000	montevideo/interior	.2730011	.1257521	0.031
cons	5.671.782	.2436278	0.000	cons	3.583.053	1142268	0.002
Número de Observaciones			1305	Número de Observaciones			294
F(6, 850)			48.97	F(6, 287)			10.95
			0.0000				0.0000
R2			0.2129	R2			0.2090
R2 corregido			.79431	R2 corregido			10183
4) Cuenta Propia con local				4) Cuenta Propia con local			
años de educación	.1841318	.0347032	0.000	años de educación	.1348626	.0499391	0.007
años de educación al cuadrado	-.0011865	.0011996	0.323	años de educación al cuadrado	.0013842	.0016907	0.413
experiencia	.0905265	.0086673	0.000	experiencia	.0962348	.0119023	0.000
experiencia cuadrada	-.0010855	.0000957	0.000	experiencia cuadrada	-.0012131	.0001291	0.000
experiencia*educ	-.0020132	.0004968	0.000	experiencia*educ	-.0023519	.0006418	0.000
montevideo/interior	.2298996	.039387	0.000	montevideo/interior	.2374432	.0521739	0.000
cons	550.558	.2528034	0.000	cons	5.033.241	.3732515	0.000
Número de Observaciones			1805	Número de Observaciones			1400
F(6, 1798)			106.92	F(6, 1393)			73.29
			0.0000				0.0000
R2			0.2720	R2			0.2275
R2 corregido			.80624	R2 corregido			.95335

Ecuaciones de Ingreso sección A.3.1

Hombres 2003				Mujeres 2003			
Variable dependiente : logaritmo del ingreso mensual				Variable dependiente : logaritmo del ingreso mensual			
	Coeficiente	Std. Err.	P>t		Coeficiente	Std. Err.	P>t
1) Trabajadores asalariados				1) Trabajadores asalariados			
años de educación	0.1175983	0.014057		años de educación	0.0183048	8.25	0.1150989
años de educación al cuadrado	0.0011913	0.0005136	0.02	años de educación al cuadrado	-0.00017	0.0006308	0.787
experiencia	0.0972984	0.0039913	0	experiencia	0.0681014	0.004973	0
experiencia cuadrada	-0.001184	0.0000489	0	experiencia cuadrada	-0.000757	0.0000588	0
experiencia*educ	-0.001481	0.0002144	0	experiencia*educ	-0.00116	0.000248	0
montevideo/interior	-0.190044	0.0166704	0	montevideo/interior	-0.263565	0.0183292	0
cons	7	0.1069161	0	cons	6	0.144775	0
Número de Observaciones	7752			Número de Observaciones	7186		
F(6, 7745)	640.26			F(6, 7179)	529.26		
	0				0		
R2	0.3668			R2	0.3306		
R2 corregido	0.69851			R2 corregido	0.73393		
2) Patrones y cooperativistas				2) Patrones y cooperativistas			
años de educación	0.0671387	0.0793981	0.398	años de educación	0.357975	0.1792307	0.047
años de educación al cuadrado	0.0021915	0.0026285	0.405	años de educación al cuadrado	-0.007249	0.0049683	0.146
experiencia	0.0636542	0.0207234	0.002	experiencia	0.0872784	0.047157	0.066
experiencia cuadrada	-0.000648	0.000217	0.003	experiencia cuadrada	-0.000631	0.0003695	0.09
experiencia*educ	-0.001135	0.0009073	0.211	experiencia*educ	-0.003051	0.0022853	0.184
montevideo/interior	-0.266553	0.0814654	0.001	montevideo/interior	-0.153517	0.1243681	0.219
cons	8	0.677697	0	cons	5	1.736421	0.003
Número de Observaciones	603			Número de Observaciones	183		
F(6, 850)	27.7			F(6, 176)	6.31		
	0				0		
R2	0.168			R2	0.1838		
R2 corregido	0.87611			R2 corregido	0.70806		
3) Cuenta Propia sin local				3) Cuenta Propia sin local			
años de educación	0.135083	0.0574168	0.019	años de educación	-0.072851	0.0826716	0.379
años de educación al cuadrado	0.0030238	0.0022916	0.187	años de educación al cuadrado	0.0096447	0.003164	0.002
experiencia	0.0927116	0.0123227	0	experiencia	0.0618922	0.0183907	0.001
experiencia cuadrada	-0.00104	0.0001259	0	experiencia cuadrada	-0.000858	0.0002003	0
experiencia*educ	-0.002696	0.0008774	0.002	experiencia*educ	0.0002966	0.0011887	0.803
montevideo/interior	-0.111508	0.0520767	0.032	montevideo/interior	-0.192487	0.0979921	0.05
cons	6	0.3773616	0	cons	6	0.5701768	0
Número de Observaciones	1419			Número de Observaciones	488		
F(6, 1417)	44.18			F(6, 287)	23.07		
	0				0		
R2	0.1848			R2	0.2065		
R2 corregido	0.947			R2 corregido	1.0075		
4) Cuenta Propia con local				4) Cuenta Propia con local			
años de educación	0.1505206	0.0354969	0	años de educación	0.0303683	0.049914	0.543
años de educación al cuadrado	0.0010868	0.0012256	0.375	años de educación al cuadrado	0.0053425	0.0017067	0.002
experiencia	0.1024771	0.0098857	0	experiencia	0.0708779	0.0136503	0
experiencia cuadrada	-0.001138	0.0001111	0	experiencia cuadrada	-0.000987	0.0001536	0
experiencia*educ	-0.001948	0.0005224	0	experiencia*educ	-0.000879	0.0006734	0.192
montevideo/interior	-0.107486	0.0421814	0.011	montevideo/interior	0.0054275	0.0569848	0.924
cons	6	0.2750764	0	cons	6	0.4038735	0
Número de Observaciones	1868			Número de Observaciones	1263		
F(6, 1798)	101.01			F(6, 1393)	73.19		
	0				0		
R2	0.2627			R2	0.2621		
R2 corregido	0.91481			R2 corregido	0.97665		

Ecuaciones de Oferta Laboral sección A.3.1 año 1998

Modelo Multinomial para categoría ocupacional. Categoría excluida: asalariados

Jefes de hogar

Categoría ocupacional	Variables	Coeficiente	Std. Err.	P>z
Inactivos				
	años de educación	-.101224	.0319026	0.002
	años de educación al cuadrado	-.000566	.0017154	0.741
	edad	-.2008345	.0200239	0.000
	edad al cuadrado	.0029254	.000203	0.000
	mayores 65 (*)	.1884679	.1092409	0.084
	personas entre 14 y65 años (*)	-.3523017	.161493	0.029
	niños menores de 14 años (*)	-.1391268	.0867192	0.109
	montevideo/interior (*)	-.2454255	.0733615	0.001
	género(*)	.256,115	.0778664	0.000
	_cons	.5263276	.5194756	0.311
Desempleados				
	años de educación	-.0456795	.0462284	0.323
	años de educación al cuadrado	-.0013972	.0023733	0.556
	edad	-.1348424	.0230561	0.000
	edad al cuadrado	.0015525	.0002576	0.000
	mayores 65 (*)	-.0187167	.1599135	0.907
	personas entre 14 y65 años (*)	-.0184047	.3025463	0.951
	niños menores de 14 años (*)	-.2212798	.1015065	0.029
	montevideo/interior (*)	.0558903	.0939087	0.552
	género(*)	.7349584	.0970799	0.000
	_cons	.4202002	.5627544	0.455
Patrones y cooperativas				
	años de educación	.3701328	.0468975	0.000
	años de educación al cuadrado	-.0117044	.0020355	0.000
	edad	.0093272	.0238037	0.695
	edad cuadrada	.0004043	.0002567	0.115
	mayores 65 (*)	-.086029	.1309329	0.511
	personas entre 14 y65 años (*)	-.138838	.2850309	0.626
	niños menores de 14 años (*)	-.0891	.0846288	0.292
	montevideo/interior (*)	.1606644	.0786732	0.041
	género(*)	-1,468,767	.1373493	0.000
	_cons	-5,524,106	.5973376	0.000
Cuenta Propia sin local				
	años de educación	-.0844039	.0362262	0.020
	años de educación al cuadrado	-.0034224	.0021095	0.105
	edad	-.0971958	.0188435	0.000
	edad cuadrada	.001215	.0002098	0.000
	mayores 65 (*)	-.0085741	.1224079	0.944
	personas entre 14 y65 años (*)	-.1738514	.2512149	0.489
	niños menores de 14 años (*)	.1202281	.0767021	0.117
	montevideo/interior (*)	-.0116429	.0705487	0.869
	género(*)	-.8759588	.1115821	0.000
	_cons	.8804642	.4528731	0.052
Cuenta Propia con local				
	años de educación	.0093705	.0269371	0.728
	años de educación al cuadrado	.0004765	.0012691	0.707
	edad	-.0063394	.0163018	0.697
	edad cuadrada	.0004202	.0001775	0.018
	mayores 65 (*)	.1175165	.0908233	0.196
	personas entre 14 y65 años (*)	-.3471554	.1953179	0.076
	niños menores de 14 años (*)	.020065	.0599982	0.738
	montevideo/interior (*)	-.2375657	.0556587	0.000
	género(*)	-.1154156	.0663721	0.082
	cons	-1,755.926	.3920504	0.000
Número de observaciones				14198
LR Chi2(45)				8604.47
Pseudo R"				0.2191
(*) variables binarias				

Ecuaciones de Oferta Laboral sección A.3.1 año 1998

Modelo Multinomial para categoría ocupacional. Categoría excluida: asalariados

No jefes

Categoría ocupacional	Variables	Coeficiente	Std. Err.	P>z
Inactivos				
	años de educación	-.1649692	.0253041	0.000
	años de educación al cuadrado	.0004001	.0012616	0.751
	edad	-.2733676	.0088111	0.000
	genero	12,348	.0528071	0.000
	edad al cuadrado	.0034604	.0001182	0.000
	montevideo/interior (*)	-.2311066	.041531	0.000
	niños menores de 14 años (*)	.2187611	.0438955	0.000
	mayores 65 (*)	.0071246	.0685136	0.917
	personas entre 14 y65 años (*)	-.4425836	.6525177	0.498
	ln(ingreso del jefe)	.4269138	.0273632	0.000
	catjf2 (**)	.027193	.053241	0.610
	catjf4 (**)	-.2135179	.0817324	0.009
	catjf5 (**)	.3050499	.0728944	0.000
	catjf6 (**)	.3225207	.0603834	0.000
	catjf7 (**)	3,896,509	.	.
	clima1465 (***)	-.0178001	.015282	0.244
	clim2 (****)	.0008897	.0010209	0.384
	_cons	1,741,393	.6930079	0.012
Desempleados				
	años de educación	.0219355	.0380943	0.565
	años de educación al cuadrado	-.0069911	.0019238	0.000
	edad	-.1199775	.0127772	0.000
	genero	.5217714	.0650855	0.000
	edad al cuadrado	.0012182	.0001795	0.000
	montevideo/interior (*)	.0256984	.0559531	0.646
	niños menores de 14 años (*)	.0644217	.0593047	0.277
	mayores 65 (*)	-.0595182	.0946626	0.530
	personas entre 14 y65 años (*)	-.2641023	1,149,529	0.818
	ln(ingreso del jefe)	.088017	.0355173	0.013
	catjf2 (**)	-.0223219	.0754223	0.767
	catjf4 (**)	.0498073	.1121521	0.657
	catjf5 (**)	.0005159	.103316	0.996
	catjf6 (**)	.6203353	.0748475	0.000
	catjf7 (**)	-4,583,905	.	.
	clima1465 (***)	.015794	.0211239	0.455
	clim2 (****)	-.0012513	.0014109	0.375
	_cons	.5438051	1,186,797	0.647
Patrones y cooperativas				
	años de educación	.0870072	.0898737	0.333
	años de educación al cuadrado	-.0058887	.0040979	0.151
	edad	-.0831508	.025163	0.001
	genero	-.0302344	.1601621	0.850
	edad al cuadrado	.0013605	.0003182	0.000
	montevideo/interior (*)	.0292405	.1344256	0.828
	niños menores de 14 años (*)	.1595079	.1388986	0.251
	mayores 65 (*)	.0591303	.1995869	0.767
	personas entre 14 y65 años (*)	.0841239	1,405,426	0.952
	ln(ingreso del jefe)	.2125359	.0846077	0.012
	catjf2 (**)	-.2722375	.2326165	0.242
	catjf4 (**)	2,032,219	.1680634	0.000
	catjf5 (**)	-.7006637	.4247874	0.099
	catjf6 (**)	.6355101	.2010449	0.002
	catjf7 (**)	-4,543,886	.	.
	clima1465 (***)	.0167192	.0488386	0.732
	clim2 (****)	-.0015208	.0032235	0.637
	_cons	-4,845,964	1,638,604	0.003

(continua en página siguiente)

Ecuaciones de Oferta Laboral sección A.3.1 año 1998

Modelo Multinomial para categoría ocupacional. Categoría excluida: asalariados

No jefes

Categoría ocupacional	Variables	Coeficiente	Std. Err.	P>z
Cuenta Propia sin local				
	años de educación	.0621338	.0687997	0.366
	años de educación al cuadrado	-.0064459	.0035289	0.068
	edad	.0280043	.0241631	0.246
	genero	-1,468,635	.1275978	0.000
	edad al cuadrado	-.0000614	.0003238	0.850
	montevideo/interior (*)	-.0623035	.1113369	0.576
	niños menores de 14 años (*)	.1453849	.115612	0.209
	mayores 65 (*)	-.0164913	.1707703	0.923
	personas entre 14 y65 años (*)	-1,366,989	1,234,533	0.268
	ln(ingreso del jefe)	-.0603586	.0666818	0.365
	catjf2 (**)	.026848	.1491216	0.857
	catjf4 (**)	-.9588397	.3480489	0.006
	catjf5 (**)	.8970728	.1507182	0.000
	catjf6 (**)	-.0841587	.1740094	0.629
	catjf7 (**)	-4,651,007	.	.
	clima1465 (***)	-.0594325	.0410597	0.148
	clim2 (****)	.0041937	.0026676	0.116
	_cons	-1,013,902	1,365,287	0.458
Cuenta Propia con local				
	años de educación	.0129731	.0429073	0.762
	años de educación al cuadrado	-.0011629	.0019613	0.553
	edad	.0738279	.0170349	0.000
	genero	.1475105	.0938591	0.116
	edad al cuadrado	-.0004536	.0002177	0.037
	montevideo/interior (*)	-.1234502	.0712921	0.083
	niños menores de 14 años (*)	.058151	.0757741	0.443
	mayores 65 (*)	.0366203	.1098447	0.739
	personas entre 14 y65 años (*)	-.8648219	.8659503	0.318
	ln(ingreso del jefe)	.1471606	.044565	0.001
	catjf2 (**)	.0638196	.0998996	0.523
	catjf4 (**)	.192137	.1343508	0.153
	catjf5 (**)	.0691072	.147597	0.640
	catjf6 (**)	1,296,239	.0853029	0.000
	catjf7 (**)	1,028,145	.	.
	clima1465 (***)	-.0606574	.0250358	0.015
	clim2 (****)	.0039835	.0016395	0.015
	_cons	-4,466,219	.961621	0.000
	Número de observaciones			14198
	LR Chi2(45)			8604.47
	Pseudo R"			0.2191

(*) variables binarias

(**) variables binarias que identifican categoría ocupacional del jefe

(***)clima1465= años de educación promedio de las personas entre 14 y 65 años

(****) clima2=clima1465^2

Ecuaciones de Oferta Laboral sección A.3.1 año 2003

Modelo Multinomial para categoría ocupacional. Categoría excluida: asalariados

Jefes de Hogar

Categoría ocupacional	Variables	Coeficiente	Std. Err.	P>z
Inactivos				
	años de educación	-0.1128909	0.0355756	0.002
	años de educación al cuadrado	-0.0011238	0.0018432	0.542
	edad	-0.2510497	0.0189243	0
	edad al cuadrado	0.0032723	0.0001972	0
	mayores 65 (*)	0.1583465	0.1146715	0.167
	personas entre 14 y65 años (*)	0.1192742	0.1655338	0.471
	niños menores de 14 años (*)	-0.0277644	0.0872543	0.75
	montevideo/interior (*)	0.0798492	0.0771643	0.301
	género(*)	2	0.0811399	0
	_cons	1.614144	0.5021369	0.001
Desempleados				
	años de educación	0.0119022	0.0416803	0.775
	años de educación al cuadrado	-0.005282	0.002044	0.01
	edad	-0.0978307	0.0195092	0
	edad al cuadrado	0.001079	0.0002203	0
	mayores 65 (*)	-0.0558706	0.1302833	0.668
	personas entre 14 y65 años (*)	0.1067266	0.2809329	0.704
	niños menores de 14 años (*)	0.047215	0.0793687	0.552
	montevideo/interior (*)	-0.1679543	0.0757826	0.027
	género(*)	0.5607963	0.0763975	0
	_cons	0.3692431	0.4976737	0.458
Patrones y cooperativas				
	años de educación	0.4734775	0.0597948	0
	años de educación al cuadrado	-0.0145765	0.0024642	0
	edad	0.0617371	0.0294406	0.036
	edad cuadrada	-0.0000593	0.0003086	0.848
	mayores 65 (*)	0.0613844	0.1427885	0.667
	personas entre 14 y65 años (*)	-0.6663586	0.2810911	0.018
	niños menores de 14 años (*)	0.154055	0.0963965	0.11
	montevideo/interior (*)	0.0193648	0.0942297	0.837
	género(*)	-1	0.1360422	0
	_cons	-8	0.7656099	0
Cuenta Propia sin local				
	años de educación	-0.1377051	0.03424	0
	años de educación al cuadrado	0.0000105	0.0017733	0.995
	edad	-0.0443095	0.018592	0.017
	edad cuadrada	0.0005473	0.0002072	0.008
	mayores 65 (*)	-0.0058917	0.1161403	0.96
	personas entre 14 y65 años (*)	-0.3499471	0.2331171	0.133
	niños menores de 14 años (*)	0.0437486	0.0715302	0.541
	montevideo/interior (*)	0.2040969	0.0673405	0.002
	género(*)	-0.6382125	0.0889967	0
	_cons	0.3713373	0.4515046	0.411
Cuenta Propia con local				
	años de educación	-0.025568	0.0281336	0.363
	años de educación al cuadrado	0.001573	0.0012675	0.215
	edad	-0.0070766	0.0162347	0.663
	edad cuadrada	0.0003953	0.0001766	0.025
	mayores 65 (*)	0.0238547	0.0908817	0.793
	personas entre 14 y65 años (*)	-0.2946231	0.1899884	0.121
	niños menores de 14 años (*)	-0.0253026	0.0587502	0.667
	montevideo/interior (*)	0.121411	0.0564031	0.031
	género(*)	-0.3974033	0.0650424	0
	cons	-2	0.4005834	0
Número de observaciones				13338
LR Chi2(45)				6113.79
Pseudo R"				0.1617

(*) variables binarias

Ecuaciones de Oferta Laboral sección A.3.1 año 2003

Modelo Multinomial para categoría ocupacional. Categoría excluida: asalariados

No Jefes

Categoría ocupacional	Variables	Coeficiente	Std. Err.	P>z
Inactivos				
	años de educación	0.1410778	0.0470127	0.003
	años de educación al cuadrado	0.0008492	0.0022592	0.707
	edad	0.3086304	0.0120503	0
	edad al cuadrado	-1	0.0596828	0
	montevideo/interior (*)	-0.0041204	0.0001706	0
	niños menores de 14 años (*)	-0.2528162	0.0524413	0
	mayores 65 (*)	-0.2539291	0.0526229	0
	clima1465 (***)	0.024741	0.0839644	0.768
	clim2 (****)	-0.2770197	0.0317375	0
	catjf2 (**)	-0.0865754	0.0668418	0.195
	catjf4 (**)	-2.221255	1.042423	0.033
	catjf5 (**)	-0.2462071	0.115491	0.033
	catjf6 (**)	0.0537785	0.0857221	0.53
	catjf7 (**)	0.0562497	0.0706972	0.426
	ln(ingreso del jefe)	0	0.0628161	0.509
	género	-0.0038277	0.0030159	0.204
	_cons	-2.799619	0.399464	0
Desempleados				
	años de educación	0.1182911	0.0393939	0.003
	años de educación al cuadrado	0.0042426	0.0018635	0.023
	edad	0.4441911	0.0106009	0
	edad al cuadrado	-1.057211	0.0550817	0
	montevideo/interior (*)	-0.0054566	0.0001431	0
	niños menores de 14 años (*)	-0.3512795	0.0458541	0
	mayores 65 (*)	-0.234544	0.0459995	0
	clima1465 (***)	-0.1290031	0.0739748	0.081
	clim2 (****)	-0.3636767	0.027675	0
	catjf2 (**)	-0.1706814	0.0568462	0.003
	catjf4 (**)	-2.01197	0.6269924	0.001
	catjf5 (**)	-0.3834841	0.0939275	0
	catjf6 (**)	-0.1816579	0.0779437	0.02
	catjf7 (**)	-0.2921186	0.0634996	0
	ln(ingreso del jefe)	-0.0040522	0.0533311	0.939
	género	-0.002239	0.002488	0.368
	_cons	-4.299618	0.3476689	0

(continua en página siguiente)

Ecuaciones de Oferta Laboral sección A.3.1 año 2003
Modelo Multinomial para categoría ocupacional. Categoría excluida: asalariados

Categoría ocupacional	Variables	Coeficiente	Std. Err.	P>z
Patrones y cooperativas				
	años de educación	0.12559	0.1694006	0.458
	años de educación al cuadrado	0.0034326	0.0066786	0.607
	edad	0.5615646	0.0537882	0
	edad al cuadrado	-2.308665	0.2262461	0
	montevideo/interior (*)	-0.0059302	0.0006507	0
	niños menores de 14 años (*)	-0.3766446	0.2101256	0.073
	mayores 65 (*)	-0.2817948	0.2011426	0.161
	clima1465 (***)	-0.1710582	0.2844271	0.548
	clim2 (****)	-0.194333	0.1058633	0.066
	catjf2 (**)	-0.8018713	0.3353855	0.017
	catjf4 (**)	-36.08552	7.85E+07	1
	catjf5 (**)	1.726305	0.2309268	0
	catjf6 (**)	-0.4924711	0.5380059	0.36
	catjf7 (**)	-0.0449316	0.2919709	0.878
	ln(ingreso del jefe)	0.491139	0.2715437	0.07
	género	-0.0179929	0.0109425	0.1
	_cons	-16.1034	1.823468	0
Cuenta Propia sin local				
	años de educación	0.1277611	0.0810726	0.115
	años de educación al cuadrado	0	0	0.942
	edad	0.4347976	0.0235021	0
	edad al cuadrado	-2.13022	0.1182951	0
	montevideo/interior (*)	-0.0051376	0.0003142	0
	niños menores de 14 años (*)	-0.053402	0.1031562	0.605
	mayores 65 (*)	0	0.1041524	0.574
	clima1465 (***)	-0.1166727	0.1620654	0.472
	clim2 (****)	-0.3695906	0.058658	0
	catjf2 (**)	-0.1727259	0.1440277	0.23
	catjf4 (**)	-0.6638992	1.062766	0.532
	catjf5 (**)	-1	0	0.031
	catjf6 (**)	0.8472127	0.1375348	0
	catjf7 (**)	-0.1406319	0.1512402	0.352
	ln(ingreso del jefe)	-0.1401321	0.1134258	0.217
	género	0.0018345	0.0057056	0.748
	_cons	-5.552701	0.7420267	0
Cuenta Propia con local				
	años de educación	-0.0133551	0.0599392	0.824
	años de educación al cuadrado	0.0089137	0.0026896	0.001
	edad	0.4434568	0.0190446	0
	edad al cuadrado	-1.178132	0.0975421	0
	montevideo/interior (*)	-0.0051124	0.0002459	0
	niños menores de 14 años (*)	-0.2624052	0.0794221	0.001
	mayores 65 (*)	-0.0065039	0.0795879	0.935
	clima1465 (***)	0.1178511	0.1167171	0.313
	clim2 (****)	-0.266234	0.0457058	0
	catjf2 (**)	-0.0090322	0.10321	0.93
	catjf4 (**)	-1.384762	1.070558	0.196
	catjf5 (**)	-0.1212531	0.1608709	0.451
	catjf6 (**)	-0.0307078	0.146049	0.833
	catjf7 (**)	0.7027357	0.095891	0
	ln(ingreso del jefe)	-0.0135614	0.0845763	0.873
	género	-0.0003307	0.0037769	0.93
	cons	-7.159456	0.5885796	0
Número de observaciones				14198
LR Chi2(45)				8604.47
Pseudo R²				0.2191

Sección A.3.2: Ecuaciones de desempleo

Modelo Probit para condición de desempleo. 1998

variable dependiente						
:condición de desempleo	Coef.	Std. Err.	z	P>z	[95% Conf. Interval]	
género (*)	0.2759817	0.02443	11.3	0	0.2280997	0.3238636
edad	-0.0813793	0.0051353	-15.85	0	-0.0914443	-0.0713143
edad cuadrado	0.0008098	0.0000538	15.05	0	0.0007043	0.0009153
educación al cuadrado	-0.004105	0.0007131	-5.76	0	-0.0055027	-0.0027073
años de educación	0.0442885	0.0183615	2.41	0.016	0.0083007	0.0802764
jefe_hogar (*)	-0.347124	0.0294708	-11.78	0	-0.4048857	-0.2893622
montevideo/interior (*)	0.133755	0.0226786	5.9	0	0.0893058	0.1782042
educación*edad	-0.0003622	0.0002468	-1.47	0.142	-0.000846	0.0001216
_cons	0.2169582	0.1421616	1.53	0.127	-0.0616734	0.4955898
Número de observaciones						26329
LR Chi2(8)						1960.22
Pseudo R2						0.1134

Modelo Probit para condición de desempleo. 2003

variable dependiente						
:condición de desempleo	Coef.	Std. Err.	z	P>z	[95% Conf. Interval]	
género (*)	0.2423613	0.0217775	11.13	0	0.1996781	0.2850445
edad	-0.0732922	0.0049103	-14.93	0	-0.0829163	-0.0636681
edad cuadrado	0.0007626	0.0000507	15.05	0	0.0006633	0.000862
educación al cuadrado	-0.0032923	0.0006337	-5.2	0	-0.0045343	-0.0020503
años de educación	0.0675191	0.0171122	3.95	0	0.0339798	0.1010585
jefe_hogar (*)	-0.3749294	0.0253333	-14.8	0	-0.4245819	-0.325277
montevideo/interior (*)	0.0512652	0.0205183	2.5	0.012	0.0110502	0.0914803
educación*edad	-0.0010184	0.0002127	-4.79	0	-0.0014354	-0.0006015
_cons	0.3564008	0.1411911	2.52	0.012	0.0796714	0.6331302
Número de observaciones						25840
LR Chi2(8)						2533.63
Pseudo R2						0.1094

(*) variables binarias

Sección A.3.2. Ecuaciones de ingreso

Estimación de modelo Heckman en dos etapas. hombres 1998

variable dependiente :logaritmo
del ingreso por hora

	Coef.	Std. Err.	z	P>z
Ecuación de ingresos				
edad	0.1127	0.01	15.33	0.00
edad cuadrado	-0.0012	0.00	-13.87	0.00
educación al cuadrado	-0.0005	0.00	-1.30	0.19
años de educación	0.0799	0.01	7.67	0.00
montevideo/interior(*)	0.2563	0.01	18.36	0.00
educación*edad	0.0006	0.00	3.84	0.00
_cons	1.5985	0.19	8.54	0.00

Ecuación de selección

edad	0.1686	0.01	25.69	0.00
edad cuadrado	-0.0019	0.00	-22.78	0.00
educación al cuadrado	-0.0039	0.00	-5.72	0.00
años de educación	0.1028	0.01	7.35	0.00
montevideo/interior (*)	-0.0682	0.03	-2.62	0.01
Ingreso del resto del hogar	0.0000	0.00	-5.75	0.00
Ingresos no laborales del hogar	0.0000	0.00	-6.66	0.00
niños entre 12 y 17 años(*)	0.0283	0.03	1.00	0.32
niños menores de 5 años(*)	0.2151	0.03	6.60	0.00
niños entre 5 y 11 años(*)	0.0538	0.03	1.83	0.07
_cons	-2.9818	0.13	-22.40	0.00

mills				
lambda	0.5004	0.07	6.73	0.00
rho	0.7140			
sigma	0.7009			
lambda	0.5004	0.07		

Número de observaciones
Observaciones censuradas
Observaciones no censuradas
estadístico de Wald chi2(11)

(*) variables binarias

Estimación de modelo Heckman en dos etapas. Mujeres 1998

variable dependiente :logaritmo
del ingreso por hora

	Coef.	Std. Err.	z	P>z
Ecuación de ingresos				
edad	0.0923	0.01	11.76	0.00
edad cuadrado	-0.0010	0.00	-10.85	0.00
educación al cuadrado	0.0004	0.00	0.74	0.46
años de educación	0.0847	0.02	5.11	0.00
montevideo/interior (*)	0.3367	0.02	17.34	0.00
educación*edad	0.0003	0.00	1.22	0.22
_cons	1.6183	0.25	6.36	0.00

Ecuación de selección

edad	0.1137	0.01	18.41	0.00
edad cuadrado	-0.0015	0.00	-18.22	0.00
educación al cuadrado	-0.0015	0.00	-2.43	0.02
años de educación	0.0780	0.01	5.65	0.00
montevideo/interior (*)	0.1587	0.02	7.04	0.00
Ingreso del resto del hogar	0.0000	0.00	-8.71	0.00
Ingresos no laborales del hogar	0.0000	0.00	1.21	0.23
niños entre 12 y 17 años(*)	-0.0429	0.02	-1.78	0.08
niños menores de 5 años(*)	-0.2684	0.03	-10.00	0.00
niños entre 5 y 11 años(*)	-0.1502	0.02	-6.12	0.00
_cons	-2.7198	0.13	-20.87	0.00

mills				
lambda	0.2611	0.07	3.66	0.00
rho	0.3910			
sigma	0.6679			
lambda	0.2611	0.07		

Número de observaciones
Observaciones censuradas
Observaciones no censuradas
estadístico de Wald chi2(11)

(*) variables binarias

Sección A.3.2. Ecuaciones de ingreso

Estimación de modelo Heckman en dos etapas. Hombres 2003

variable dependiente :logaritmo del ingreso por hora				
	Coef.	Std. Err.	z	P>z
Ecuación de ingresos				
edad	0.0950	0.01	11.49	0.00
edad cuadrado	-0.0010	0.00	-10.83	0.00
educación al cuadrado	0.0011	0.00	2.67	0.01
años de educación	0.0372	0.01	3.07	0.00
montevideo/interior (*)	0.2364	0.02	14.61	0.00
educación*edad	0.0008	0.00	5.09	0.00
cons	1.8310	0.22	8.40	0.00
Ecuación de selección				
edad	0.1879	0.01	32.74	0.00
edad cuadrado	-0.0021	0.00	-30.31	0.00
educación al cuadrado	-0.0024	0.00	-4.00	0.00
años de educación	0.0922	0.01	7.24	0.00
montevideo/interior (*)	-0.1133	0.02	-4.86	0.00
Ingreso del resto del hogar	0.0000	0.00	-3.35	0.00
Ingresos no laborales del hogar	0.0000	0.00	-8.18	0.00
niños entre 12 y 17 años(*)	0.0282	0.03	1.13	0.26
niños menores de 5 años(*)	0.2453	0.03	8.43	0.00
niños entre 5 y 11 años(*)	0.1377	0.03	5.20	0.00
cons	-3.9434	0.13	-31.44	0.00
mills				
lambda	0.1350	0.06	2.31	0.02
rho	0.1927			
sigma	0.7009			
lambda	0.1350	0.06		
Número de observaciones				
Observaciones censuradas				
Observaciones no censuradas				
estadístico de Wald chi2(11)				
(*) variables binarias				

Estimación de modelo Heckman en dos etapas. Mujeres 2003

variable dependiente :logaritmo del ingreso por hora				
	Coef.	Std. Err.	z	P>z
Ecuación de ingresos				
edad	0.0987	0.01	8.10	0.00
edad cuadrado	-0.0011	0.00	-7.91	0.00
educación al cuadrado	0.0011	0.00	1.85	0.07
años de educación	0.0616	0.02	3.28	0.00
montevideo/interior (*)	0.3375	0.02	15.51	0.00
educación*edad	0.0008	0.00	3.61	0.00
cons	0.7405	0.41	1.79	0.07
Ecuación de selección				
edad	0.1475	0.01	22.91	0.00
edad cuadrado	-0.0017	0.00	-20.81	0.00
educación al cuadrado	-0.0015	0.00	-2.41	0.02
años de educación	0.0882	0.01	6.24	0.00
montevideo/interior (*)	0.1044	0.02	4.54	0.00
Ingreso del resto del hogar	0.0000	0.00	-6.70	0.00
Ingresos no laborales del hogar	0.0000	0.00	-0.21	0.83
niños entre 12 y 17 años(*)	-0.0506	0.02	-2.07	0.04
niños menores de 5 años(*)	-0.1100	0.03	-3.95	0.00
niños entre 5 y 11 años(*)	-0.1638	0.03	-6.54	0.00
cons	-3.8657	0.14	-27.65	0.00
mills				
lambda	0.5379	0.10	5.39	0.00
rho	0.6808			
sigma	0.7901			
lambda	0.5379	0.10		
Número de observaciones				
Observaciones censuradas				
Observaciones no censuradas				
estadístico de Wald chi2(11)				
(*) variables binarias				