

HACIA UN URUGUAY MÁS EQUITATIVO

LOS DESAFÍOS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

EDITOR: RAFAEL ROFMAN

FEDERICO RODRÍGUEZ • DIEGO HERNÁNDEZ • GABRIEL CORBO • CARLOS GRUSHKA

MARCO COLAFRANCESCHI • ANDREA VIGORITO • MARIA JOSE LEAVY • IGNACIO APELLA • EVELYN VEZZA





HACIA UN URUGUAY MÁS EQUITATIVO
LOS DESAFÍOS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

EDITOR: RAFAEL ROFMAN

La presente publicación ha sido preparada por el equipo de la Unidad de Protección Social, Departamento de Desarrollo Humano de la Oficina Regional para América Latina del Banco Mundial. El equipo de trabajo fue coordinado por Rafael Rofman, y participaron en la preparación de los documentos incluidos, así como en la edición de este libro, Ignacio Apella, Valeria Bolla, Marco Colafranceschi, Gabriel Corbo, Carlos Grushka, Diego Hernández, María Jose Leavy, Juan Martín Moreno, Silvestre Ríos Centeno, Federico Rodríguez, Evelyn Vezza y Andrea Vigorito. El equipo contó con el apoyo técnico de todo el personal de la oficina del Banco Mundial en Montevideo, así como con la guía y supervisión de Penelope Brook, Mansoor Rashid y Peter Siegenthaler.

Durante la preparación de los documentos incluidos en esta publicación el equipo del Banco Mundial tuvo la oportunidad de reunirse y recabar información de muchos funcionarios y colegas del Uruguay, incluyendo a Rodrigo Arim, María del Carmen Midaglia, José Miguel Busquets (UDELAR); Marina Arismendi, Ex Ministra del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); Eduardo Brenta, Roberto Baz, Ivonne Pandiani, Eduardo Pereyra, Hugo Bazzi (MTSS); Ernesto Murro, Miguel Britos, Elvira Domínguez, Ariel Ferrari, Heber Galli, Gabriel Lagomarsino, Anahí Sosa y Luis Camacho (BPS); Daniel Olesker, Mariela Fodde, Juan Pablo Labat, Andrés Scagliola, Matías Rodríguez, Jorge Bertullo (MIDES); Michael Borchardt, Mariella Maglia, Cecilia Lara (MEF); Jerónimo Roca (OPP); Juan Manuel Rodríguez (INEFOP), Fernando Filgueira (UNFPA), a quienes se agradece su generosidad e interés en los trabajos incluidos en este libro.

©2013 BANCO MUNDIAL
Oficina del Banco Mundial
Buenos Aires 570, piso 3
Montevideo, Uruguay
www.bancomundial.org/uy

Diseño y armado
manosanta desarrollo editorial
Zelmar Michelini 1116
www.manosanta.com.uy
manosanta@manosanta.com.uy

Fotografía de tapa
Pablo Bielli

Depósito Legal
359 030 / 2013

Impresión
Esta edición se imprimió bajo el cuidado de Manuel Carballa, en la ciudad de Montevideo, en el mes de julio de 2013.

HACIA UN URUGUAY MÁS EQUITATIVO

LOS DESAFÍOS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

EDITOR: RAFAEL ROFMAN

FEDERICO RODRÍGUEZ

DIEGO HERNÁNDEZ

GABRIEL CORBO

CARLOS GRUSHKA

MARCO COLAFRANCESCHI

ANDREA VIGORITO

MARIA JOSE LEAVY

IGNACIO APELLA

EVELYN VEZZA



1

2

INTRODUCCIÓN: EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN URUGUAY

- 9 → Introducción
- 10 → El contexto, las reformas recientes y los principales desafíos
- 15 → Conclusiones

JÓVENES QUE NO ESTUDIAN NI TRABAJAN EN MONTEVIDEO

- 19 → Introducción
- 19 → Experiencia regional
- 21 → La situación de los jóvenes «noni» en Uruguay
- 30 → Análisis institucional de las políticas
- 47 → Síntesis

EL SISTEMA PREVISIONAL EN URUGUAY

- 51 → Introducción
- 55 → Diagnóstico de la situación actual (año 2010)
- 64 → Las perspectivas de mediano y largo plazo del sistema actual
- 66 → Desafíos pendientes y opciones de política para el futuro
- 68 → Bibliografía

3

4

5

URUGUAY: EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS

- 73 → Resumen
- 74 → Introducción
- 76 → Descripción del alcance de los programas de transferencias de ingreso vigentes
- 83 → La estructura de hogares y los cambios en la cobertura de transferencias de ingreso
- 97 → Contribución de las prestaciones a la reducción de la pobreza e indigencia
- 100 → Evolución de las dimensiones no monetarias del bienestar y vulnerabilidad a la pobreza
- 103 → Descripción de posibles estrategias de inclusión
- 106 → Comentarios finales
- 108 → Bibliografía
- 110 → Anexos

LA INSTITUCIONALIDAD DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN URUGUAY

- 143 → Introducción
- 146 → La protección social del Uruguay frentista
- 151 → Los espacios interinstitucionales. Su marca y común denominador
- 154 → Algunas consideraciones finales
- 155 → Bibliografía

LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO EN URUGUAY

- 159 → Introducción
- 160 → El mercado de trabajo en Uruguay
- 165 → El rol asumido por las políticas activas
- 176 → Profundizando la mirada sobre la efectividad
- 183 → Reflexiones y desafíos de política pública
- 185 → Bibliografía



Prólogo

En mis tres años y medio como Representante del Banco Mundial en Uruguay, he podido observar tanto en el debate público como en la gestión pública un verdadero compromiso social y político con la equidad. Tener un nivel adecuado de equidad en la sociedad es un valor importante, no solamente para aquellos que ocupan cargos políticos, sino también para la gente común y corriente.

Desde la crisis del año 2002, este compromiso de Uruguay con la equidad se ha traducido en políticas sociales eficaces, en la re-construcción de un sistema de protección social que ofrece cobertura a la casi totalidad de la población de Uruguay.

Este libro cuenta la historia de la consolidación del sistema de protección social en los últimos años, en el que se integraron de forma complementaria los programas contributivos existentes con programas no-contributivos - asignaciones familiares - que han sido expandidos a una escala mucho mayor.

En estas páginas se repasa parte de esa consolidación. Se analiza ese proceso que en forma permanente ha buscado mayor eficiencia en la implementación de los programas, que ha creado mecanismos para asistir a aquellos que más lo necesitaban.

Esta publicación apunta a mostrar tanto un camino recorrido como una reforma en proceso. De ahí el título: Hacia un Uruguay más equitativo.

Es en esta búsqueda de mayor eficiencia donde se encuentran los mayores desafíos del futuro: «personalizar» todavía más la asistencia social, para que cada madre joven tenga el

apoyo a nivel de nutrición o de salud para su bebé, o para que los muchos jóvenes que no trabajan ni estudian tengan y aprovechen oportunidades de mejorar sus perspectivas laborales.

El libro es optimista en relación a esos desafíos. Yo comparto ese optimismo, por la existencia de la siguiente mezcla de factores: el compromiso social con la equidad que mencionaba al principio, un conjunto de instituciones sólidas detrás de la implementación de los programas, y un altísimo nivel de conocimiento sobre los beneficiarios y sus necesidades.

Como Banco Mundial, nos complace haber colaborado durante los últimos años en el diseño y en las mejoras implementadas al sistema de protección social en Uruguay. La experiencia de hacer esta publicación ilustra muy bien la excelente colaboración a la que me refiero: personas que son piezas clave en el sistema han colaborado de manera abierta y franca con sus ideas tanto sobre logros como dando su opinión sobre lo que queda por hacer para reforzar aun más las políticas de protección social.

En esos intercambios hemos encontrado mucha coincidencia, pero también una rica diversidad de puntos de vista, que los autores dejan plasmados en esta publicación. También hemos encontrado el mismo compromiso de seguir trabajando hacia un Uruguay más equitativo.

Este libro puede servir de referencia para discusiones internas sobre el futuro del sistema de protección social. Pero también creemos que puede ser un insumo para otros países que podrían beneficiarse de la experiencia del caso uruguayo.

Peter Siegenthaler

Representante del Banco Mundial en Uruguay



Introducción

El Sistema de Protección Social en Uruguay*

1. INTRODUCCIÓN

Uruguay tiene uno de los sistemas de protección social más desarrollados de América Latina, comparable, en algunos aspectos, a los de países de la OCDE, pero que también presenta serios desafíos. El sistema de protección social de Uruguay es uno de los más antiguos y desarrollados de la región, con más de un siglo de tradición. La principal política del sector ha sido (y aún es) el sistema previsional, tanto por cobertura como por montos gastados cada año, pero existen otros programas más recientes orientados a cubrir otros riesgos sociales y otros grupos poblacionales que han tenido un rol creciente. Uruguay tiene indicadores demográficos similares a los de países más desarrollados, y su sistema previsional presenta indicadores de cobertura y gasto también comparables. Sin embargo, existen áreas del sistema de protección social donde la situación es más compleja, por lo que han requerido particular atención por parte de las autoridades.

El sistema de protección social incluye los programas más tradicionales de seguridad social, como las jubilaciones, las asignaciones familiares contributivas y el seguro de desempleo, y algunos esquemas más recientes, generalmente de tipo no contributivo. Además del sistema previsional, Uruguay tiene desde la primera mitad del siglo XX legislación sobre el seguro de desempleo y asignaciones familiares, aun cuando su implementación efectiva ha sido

progresiva y más reciente. La mayoría de estos programas (originalmente fragmentados y organizados por sector económico) ha sido de carácter contributivo, en tanto responden al objetivo de ofrecer protección social a los trabajadores de los distintos sectores y sus familias. Aunque ya existían algunos esquemas menores de beneficios no contributivos, fue recién en los últimos años del siglo pasado que las autoridades comenzaron a diseñar e implementar en forma más amplia distintas políticas orientadas a la población informal, desocupada, o inactiva, en parte como respuesta al deterioro en el mercado de trabajo observado en esos años.

El reciente desarrollo de un esquema de protección no contributiva (fundamentalmente a través de los programas de transferencias orientados a las familias y los niños) ha comenzado a dar respuesta a uno de los más serios problemas que tenía el sistema de protección social uruguayo hacia fines del siglo XX. Desde la creación del programa de asignaciones familiares para hogares de menores recursos en el año 1999, Uruguay desarrolló una activa política de protección orientada a quienes no tienen un empleo formal, expandiendo la cobertura de los programas tradicionales e implementando nuevos esquemas. Entre 1999 y 2008 se incorporaron al programa de asignaciones familiares cerca de 250,000 niños, con lo que se pasó de cubrir un tercio de los menores de 18 años a más de la mitad, con mayor focalización en los grupos más pobres.

Las reformas implementadas contribuyeron a mejorar las condiciones de vida de la población, en un contexto de crecimiento económico sostenido. Entre los años 2004 y 2012 la incidencia de la pobreza disminuyó a casi la mitad y la indigencia cayó a valores cercanos a cero, mientras que la desocupación en 2012 era un tercio de lo observado ocho años antes. Estas mejoras en los indicadores básicos de calidad de

* Capítulo preparado por Rafael Rofman, Especialista Líder en Protección Social del Banco Mundial. Este documento está basado en el capítulo sobre protección social de la publicación «Uruguay-Notas de Política: Retos y Oportunidades 2010-2015», publicada por el Banco Mundial en 2010.

vida reflejan el mejoramiento generalizado de la situación económica y social en Uruguay, al que la implementación de los programas de protección a las familias y niños (Ingreso Ciudadano, Tarjeta Alimentaria y Asignaciones Familiares) contribuyó en forma directa.

Los principales desafíos del sistema de protección social en el corto y mediano plazo parecen centrarse en torno a la consolidación en la implementación de las recientes reformas inclusivas, la formulación de una política más efectiva en el área de empleo y desempleo y el avance en el diseño e implementación de políticas orientadas específicamente hacia los jóvenes. En los últimos años se adoptaron importantes reformas que permiten el acceso a los beneficios de la protección social a grupos de adultos mayores, niños y familias que se encontraban excluidas de los mismos. Estas reformas han sido muy importantes en lo normativo y su implementación aún está en proceso. Por otro lado, el sistema de protección de los trabajadores mediante el seguro de desempleo no parece ser efectivo: menos de un cinco por ciento de los trabajadores desocupados perciben un beneficio, y los programas de empleo que promueven la reinserción de los desocupados en el mercado de trabajo han tenido poco impacto.

2. EL CONTEXTO, LAS REFORMAS RECIENTES Y LOS PRINCIPALES DESAFÍOS

Las políticas de Protección Social son un elemento central de la estrategia de desarrollo. Uruguay es uno de los países de América Latina con mayor tradición en la implementación de un fuerte Estado del Bienestar. Desde principios del siglo XX, la sociedad uruguaya construyó un fuerte consenso en torno a la responsabilidad del Estado en la promoción de la equidad social y la reducción de la pobreza. Como consecuencia de esta visión, Uruguay se convirtió en uno de los países de la región con mayor equidad y menor pobreza, en parte gracias al activo rol de las políticas sociales del Estado.

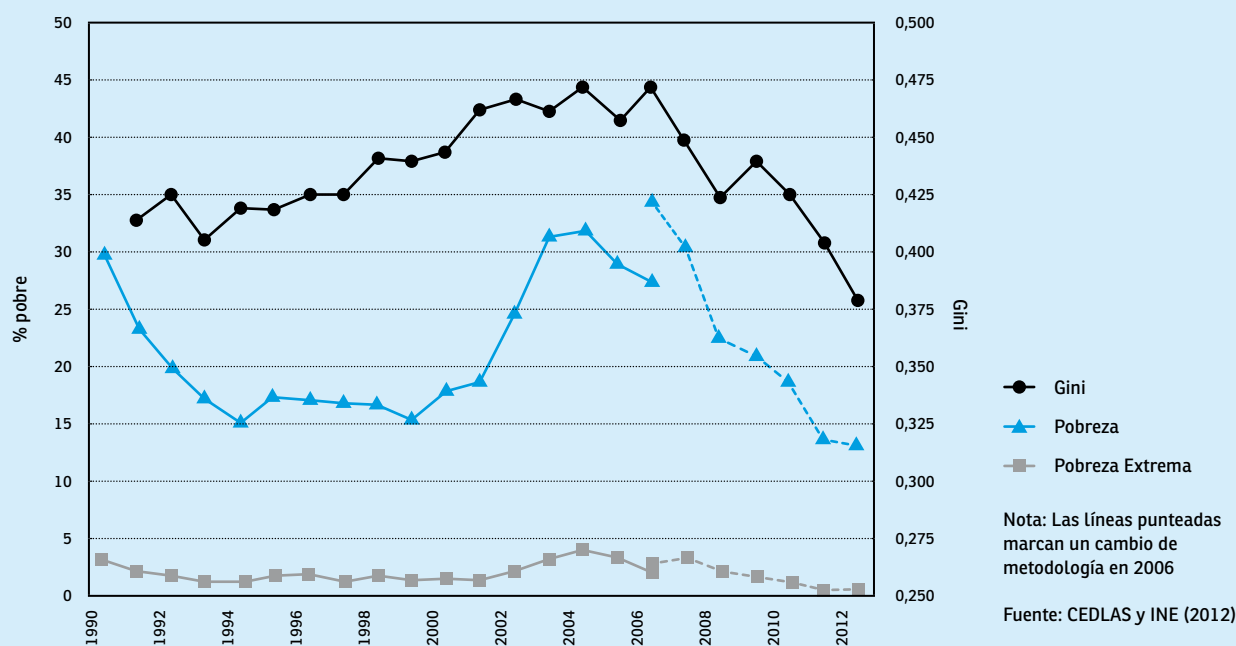
Las sucesivas crisis económicas de finales de siglo debilitaron el modelo social en Uruguay.

La indigencia era un fenómeno prácticamente inexistente hasta fines de la década de los noventa, pero el impacto de la crisis del 2002 produjo un brusco aumento de su incidencia, fenómeno que también se observó en los crecientes porcentajes de la población viviendo con ingresos por debajo de la línea de pobreza total. Así, hacia el año 2003 se alcanzaron niveles record de pobreza (con más del 30 por ciento de la población en esa condición) y de indigencia. La distribución del ingreso también se ha tornado progresivamente más inequitativa desde principios de la década de los noventa, aunque esta tendencia se revirtió desde el 2007.

La situación económica y social mejoró rápidamente luego de la crisis, aunque no en todos los aspectos. A partir de 2004, tanto la pobreza como la indigencia presentaron una clara tendencia descendente, y hacia 2012 los niveles eran claramente los más bajos de las últimas dos décadas. Esta mejora ocurrió en forma paralela a las mejoras en el mercado de trabajo y otros indicadores. La distribución del ingreso, por su lado, presentó mayores «resistencias» a los efectos del mejoramiento en el mercado de trabajo y el índice de Gini sólo comenzó a descender en 2007 llegándose a 2012 con una distribución más igualitaria que la de los últimos 20 años.

En el mercado de trabajo, las tendencias globales fueron similares a las descritas respecto de la pobreza, pero se profundizó la inequidad. La tasa de desempleo, que había aumentado lentamente durante los años noventa, creció bruscamente como consecuencia de la crisis y alcanzó a casi el 17 por ciento de la fuerza de trabajo en 2002, para luego descender hasta llegar, en 2008, al mismo nivel que 20 años antes y en 2012 a menos del 7%. Entre los ocupados, el deterioro del mercado de trabajo tuvo un impacto menor durante los noventa en cuanto a la informalidad laboral: el porcentaje de trabajadores que no realizaban aportes a la seguridad social apenas aumentó en tres puntos porcentuales entre 1989 y 2002. En cambio, la recuperación de la economía en los últimos años fue acompañada por una fuerte mejora en este indicador, ya que cayó a casi la mitad entre 2004 y 2012. Sin embargo, esta mejora no fue homogénea. Mientras que el quintil más rico de los trabajadores ocupa-

GRÁFICO 1. Indicadores de Pobreza y Distribución del Ingreso, Uruguay 1989-2012



dos disminuyó su informalidad desde el 38% en 1991 al 9% en 2012, los más pobres aumentaron cerca de seis puntos porcentuales (con un nivel máximo del 75% en el 2004).

En este contexto, las autoridades implementaron distintas iniciativas en relación al sistema de protección social. Las políticas adoptadas tuvieron importantes efectos sobre los distintos programas del sector, incluyendo a los esquemas contributivos y no contributivos. En el primer grupo, se destacan las leyes sancionadas en 2008 respecto del sistema previsional, las modificaciones a las cajas de pensiones policial y bancaria, y la reforma del Seguro de desempleo. En el segundo grupo, se destaca la creación, en 2005, del PANES (incluyendo al Ingreso Ciudadano y la Tarjeta Alimentaria), y en 2008 el Plan de Equidad Social.

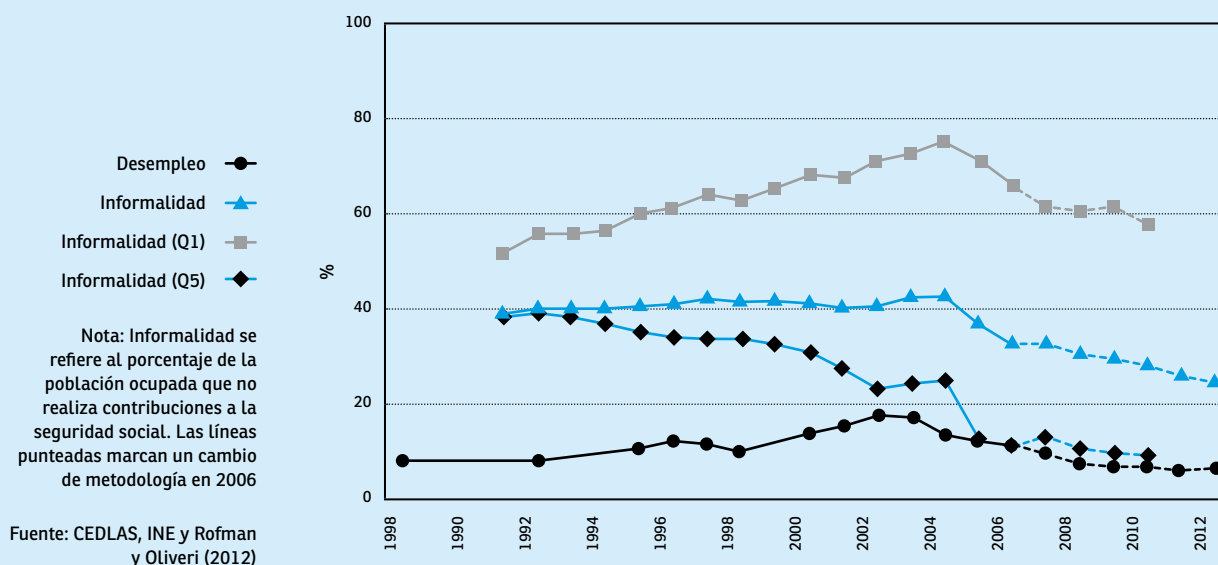
Aún después de las reformas mencionadas, existen serios desafíos en algunas áreas de la política de protección social. Algunos de los temas principales, que merecen la atención de autoridades y analistas en el futuro cercano, son

la situación de los jóvenes que no estudian y no logran insertarse en el mercado de trabajo en forma satisfactoria, la sostenibilidad del sistema previsional en el mediano y largo plazo, la necesidad de ajustar las estrategias de inclusión de los sectores y grupos familiares que han sufrido más directamente los problemas de empleo en las últimas décadas, la necesidad de consolidar e institucionalizar, para el mediano y largo plazo, algunas de las reformas adoptadas en años recientes, y la dificultad que las políticas actuales relacionadas con el mercado de trabajo han tenido para asegurar la inserción de los grupos más vulnerables. En los siguientes párrafos se describen y discuten brevemente cada uno de los sectores.

Los jóvenes que no estudian ni trabajan

En Uruguay, la situación de los jóvenes que no estudian ni trabajan (los «No-nis», o «jóvenes desconectados») es preocupante, dado que se

GRÁFICO 2. Indicadores del Mercado de Trabajo, Uruguay 1989-2012



puede verificar una alta correlación entre esta condición y la pobreza. Esta es una de las principales características de este grupo, que se encuentra en estado de alta vulnerabilidad social. Los «Nonis» no son una población homogénea, aunque si comparten algunas características básicas. Por ejemplo, tienden a ser residentes en áreas urbanas marginales, con una fuerte concentración en los alrededores de Montevideo. Dentro de este grupo se pueden identificar a tres grupos distintos: (i) los jóvenes sin empleo que están buscando un trabajo (cerca de un 40% del total); (ii) Las mujeres jóvenes que se definen a si mismas como «amas de casa», y no están buscando un empleo activamente (un 25% del total) y (iii) los jóvenes que, a pesar de no estudiar ni trabajar, no buscan un empleo activamente (un 35 % del total). También se advierte un sesgo de género, ya que las mujeres son significativamente más vulnerables a esta situación que los varones, especialmente si son madres y abandonaron la educación formal años atrás.

Aunque existen algunos programas dirigidos a estos grupos, el nivel de coordinación entre aquellos parece limitado, reduciendo así su efec-

tividad. La inexistencia de sistemas de evaluación de estos programas ha llevado a que se creen e implementen muchos «programas piloto» que luego no llegan a convertirse en políticas permanentes.

El sistema previsional

Luego de varios años de debates, en 2008 se modificó la ley previsional para reducir el tiempo de servicio requerido y facilitar el acceso a la jubilación. Desde la sanción de la reforma previsional de 1996, uno de los aspectos más controversiales fue la exigencia de al menos 35 años de aportes para acceder a un beneficio. Luego de un proceso de amplio debate público, el gobierno preparó una propuesta de reforma que reduce este requisito a 30 años, y también flexibiliza el acceso a la jubilación por edad avanzada (reduciendo la edad mínima requerida a 65 años). En ambos casos, la norma, que fue aprobada en octubre de 2008, establece que los beneficios de quienes se jubilen bajo estas condiciones también serán reducidos.

El impacto de estas reformas ha sido un aumento en la cobertura de los adultos mayores, que desde los años noventa había registrado una

suave tendencia descendente. Al permitir el acceso de trabajadores con menos años de contribuciones y beneficios escalonados, la reforma permitió eliminar la exclusión del sistema de potenciales beneficiarios con historias laborales importantes y, por el otro, suavizar algunas inequidades generadas en la existencia de «límites absolutos» entre quienes tienen derecho a percibir los beneficios y quienes no lo tienen. Este tipo de límites no sólo son inequitativos, sino que producen fuertes incentivos al fraude para quienes se encuentran en situaciones cercanas a ellos, debilitando de esta forma el marco institucional de los sistemas.

El principal problema que estas reformas buscan resolver (la declinación en la cobertura de los adultos mayores) es compartido por otros países de la región. En los últimos años, muchos países latinoamericanos han identificado al problema de la cobertura como uno de los principales temas a considerar en sus políticas previsionales, y diseñado e implementado reformas en ese sentido. Argentina, Brasil y Chile, con importantes diferencias, han sido casos donde se adoptaron medidas que tienden a flexibilizar el acceso a beneficios y a integrar los esquemas contributivos y no contributivos. (en Argentina, a través de un amplio esquema de moratoria que permitió jubilarse a quienes no alcanzaban a cumplir con los 30 años de aportes requeridos, en Brasil, mediante la implementación de un programa de pensiones no contributivas y en Chile con la creación de un nuevo componente solidario en su sistema previsional, que permite integrar a prácticamente la totalidad de los adultos mayores al sistema)

Un segundo grupo de reformas previsionales se vincula a la revisión del funcionamiento de dos de las cajas independientes: la policial y la de bancarios. A partir de las reformas implementadas en 2008, estas dos cajas ganaron en sostenibilidad y transparencia. Los cambios introducidos incluyen ajustes paramétricos (en relación a la edad de retiro, beneficios esperados, años de aportes) y también, en el caso de la caja Bancaria, una ampliación de la base contributiva (incorporando, por ejemplo, a empleados de instituciones financieras que con anterioridad no contribuían a la misma).

Finalmente, un componente importante de las políticas previsionales recientes se vinculó

a la recaudación de las contribuciones. En los últimos años se implementaron varias modificaciones en lo que respecta a la recaudación de contribuciones de la seguridad social. Por un lado, a través de la ley de reforma tributaria, se avanzó en un proceso de homogeneización de tasas de contribuciones patronales entre sectores. Del mismo modo, varias exenciones y reducciones fueron eliminadas por vía administrativa, se revisó el régimen del monotributo y se profundizaron los sistemas de control.

Estas reformas han sido importantes y tuvieron un impacto no sólo en la cobertura y extensión del sistema previsional, sino que también afectan las políticas fiscales del Estado. La situación fiscal del sistema previsional parece estable y ha mejorado en años recientes. El gasto público en jubilaciones y pensiones, se mantuvo, durante la década de los noventa, en torno al 11-12 por ciento del PIB. Luego de la crisis de 2002 se produjo una brusca contracción de aproximadamente dos puntos del producto, y entre 2005 y 2008 la participación de las jubilaciones en el producto interno bruto ha tendido a descender, en parte debido al sostenido crecimiento de este último. En consecuencia, en 2008 el Banco de Previsión Social gastó algo menos del 7 por ciento del PIB en jubilaciones y pensiones, mientras que las cajas de jubilaciones policial y militar habrían gastando, en conjunto, cerca de un punto adicional, niveles que se han mantenido estables desde entonces. Dadas estas condiciones, es razonable considerar que la situación fiscal está controlada en el mediano plazo, aunque la magnitud del programa de jubilaciones implica que cualquier desvío puede impactar en forma directa sobre las cuentas del Estado, por lo que es imprescindible mantener el foco de atención sobre estas cifras.

La estrategia de inclusión

A partir de 2004, el sistema de protección social de Uruguay inició un proceso de ampliación e inclusión, incorporando componentes no contributivos en un marco de crecimiento económico y expansión del gasto social. Este proceso permitió mejorar en forma significativa la cobertura de los hogares con menores de 18 años, que por primera vez alcanzaron niveles de protección similares a

los observados en los hogares con adultos mayores, cercanos al 90 por ciento. Las reformas han sido claramente exitosas desde lo normativo, aunque aún resta avanzar en la implementación de las mismas, en particular para asegurar la cobertura completa de los hogares vulnerables con menores de 18 años y afianzar dispositivos para los hogares vulnerables que no cuentan con menores de 18 ni con adultos mayores.

Las transferencias de ingresos implementadas desde 2005 (primero el Ingreso Ciudadano y, desde 2008, las Asignaciones Familiares-PE) han contribuido significativamente a la reducción de la incidencia, severidad e intensidad de la extrema pobreza y de la indigencia. A pesar que las nuevas normas ofrecen cobertura amplia y los efectos mencionados, las estadísticas aún indican importantes diferencias en la incidencia de la pobreza por edades. Por ejemplo, en 2012, con los programas de transferencias plenamente vigentes, la incidencia de pobreza total entre los menores de 18 años era seis veces la de los adultos mayores, mientras que en la pobreza extrema la diferencia llegaba a 19 veces.

En este sentido, es claro que el desafío sigue siendo avanzar sobre la situación de los grupos más vulnerables. Es posible identificar tres áreas de trabajo en particular: En primer lugar, el esfuerzo por mejorar el diseño y aplicación de las herramientas de focalización debe continuar, a fin de identificar e incorporar al sistema a los hogares con niños que aún no han logrado acceder a estos beneficios. Por otro lado, es claro que existen diferencia de magnitud en relación

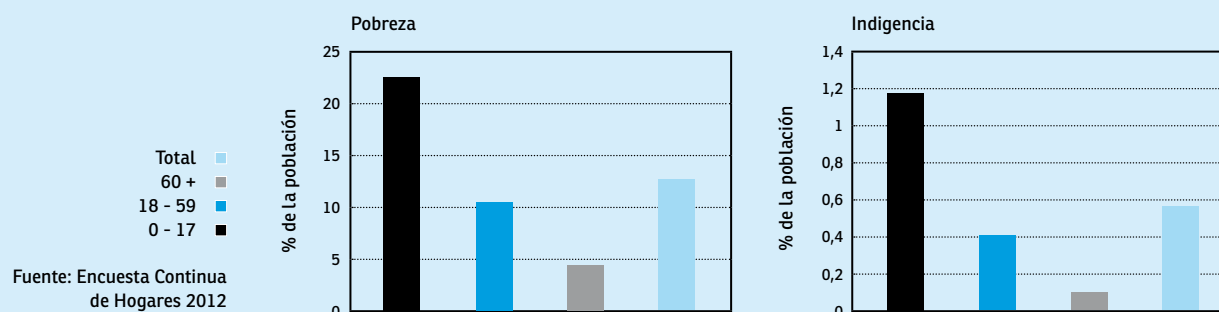
al monto de los beneficios, lo que explica la diferencia en la incidencia de los mismos entre los niños y los adultos mayores. Finalmente, el desafío más complejo se vincula al punto antes mencionado sobre los jóvenes que no estudian ni trabajan, ya que, en muchos casos, estos tampoco tienen acceso a la protección social por no vivir en hogares con niños o adultos mayores.

El diseño institucional

El diseño institucional del sistema de protección social de Uruguay es bastante atípico en la región, ya que en la dirección y gestión del mismo participan varias entidades públicas en un marco cooperativo en cuanto a las decisiones y tareas. Existe una interesante variedad de espacios de diálogo y coordinación, internos y externos al gobierno central, como el Gabinete Social, Comisiones y «Diálogos» sectoriales, que han facilitado la definición e implementación de distintas políticas.

Este modelo de gestión parecería estar fuertemente influenciado por el modelo de funcionamiento del Frente Amplio, que trasladó al gobierno un estilo fuertemente deliberativo y consensual en las tomas de decisiones. Esta estrategia, sumada a la existencia de agencias con probada capacidad de implementación como el Banco de Previsión Social, permitieron que las importantes reformas en el campo de la previsión social, así como en otras reformas de importancia como la del sistema de salud y el sistema tributario fuesen aplicadas de forma exitosa.

GRÁFICO 3. Pobreza e indigencia por grupo de edad, 2012



La efectividad en la gestión se vincula, en cualquier caso, con la combinación de instituciones efectivas y equipos técnicos y políticos capacitados y con autoridad. El desafío en el Uruguay para los próximos años parece ser la consolidación de las instituciones, a fin de disminuir, en forma progresiva, la dependencia de las características individuales de quienes tienen a cargo diseñar y ejecutar las políticas sectoriales.

Las políticas activas del mercado de trabajo

Como se señaló anteriormente, el desempleo en Uruguay ha sido alto por muchos años, reflejando una debilidad en la demanda de trabajo y, en algunos casos, una falta de adecuación de la oferta a las necesidades específicas de los sectores productivos. Esta situación ha cambiado rápidamente en los últimos años, cuando el desempleo descendió a niveles históricamente bajos, aunque se ha mantenido alto para algunos grupos específicos.

Los datos disponibles parecen indicar que, en los últimos años, el principal problema del mercado de trabajo ha dejado de ser un tema de demanda, para convertirse en la falta de calificación de algunos grupos de trabajadores, que no están en condiciones de ofrecer a los potenciales empleadores las calificaciones que estos necesitan. Este problema es en parte explicado por las dificultades del sistema educativo formal (en particular, en la educación media) para formar y retener a los alumnos, pero además parece necesario consolidar un modelo de capacitación permanente para mejorar las chances laborales de estos trabajadores. Un segundo aspecto relevante se refiere a los servicios de intermediación laboral, que en el Uruguay han sido limitados en el pasado, así como el funcionamiento de las agencias públicas responsables de ofrecer entrenamiento laboral.

En los últimos años se han generado distintas iniciativas que ofrecen programas de empleo público, o capacitación y financiamiento para iniciativas de microemprendimientos. Aunque varias de estas parecen propuestas interesantes, en general han tenido una escala muy baja, con lo que es difícil evaluar el impacto que podrían

tener en caso de masificarse. Por otro lado, también han proliferado las propuestas de entrenamiento laboral como parte de los contratos de trabajo, con apoyo público a través de esquemas de incentivos y promociones. Estas aproximaciones también aparecen como interesantes, pero sería necesario profundizarlas y expandirlas para entender cabalmente su posible impacto.

3. CONCLUSIONES

Como se discutió en la sección anterior, el sistema de protección social de Uruguay está funcionando con eficacia, con costos fiscales elevados pero administrables y con impactos adecuados. La mayoría de las reformas y ajustes implementados en los últimos años han mejorado al sistema, ampliando su cobertura, incrementando su sostenibilidad y reforzando su impacto. Las reformas en pensiones, en asignaciones familiares y en el modelo institucional están bien orientadas y deberían tener efectos positivos en el corto, mediano, y largo plazo.

Sin embargo, quedan pendientes varios desafíos, que deberán ser encarados por las próximas autoridades. Los principales temas de atención parecerían estar centrados en las políticas dirigidas a los jóvenes, incluyendo las políticas activas del mercado de trabajo por un lado, y en la implementación del nuevo sistema de asignaciones familiares, por el otro. En el primer caso, el desafío es de tipo normativo, ya que parece necesario desarrollar un esquema legislativo que proteja en forma efectiva a los trabajadores desocupados y facilite su reinserción en el mercado de trabajo y de gestión, ofreciendo servicios adecuados a las demandas de trabajadores y empleadores. Por otro lado, en el segundo punto la dificultad mayor es lograr una implementación completa de la norma ya sancionada y avanzar hacia un modelo más equilibrado de equidad intergeneracional. En general, los programas del sistema de protección social parecen estar bien encaminados y no requerirían acciones de fondo para modificar su funcionamiento, sino una continuidad de las acciones ya adoptadas y ajustes en función de lo discutido.



1

Jóvenes que no estudian ni trabajan en Montevideo

Desigualdad, Políticas y Territorio como clave de acción

FEDERICO RODRÍGUEZ ♦ DIEGO HERNÁNDEZ ♦ GABRIEL CORBO

- 19 → Introducción
- 19 → Experiencia regional
- 21 → La situación de los jóvenes «noni» en Uruguay
- 30 → Análisis institucional de las políticas
- 47 → Síntesis



Jóvenes que no estudian ni trabajan en Montevideo

Desigualdad, políticas y territorio como clave de acción*

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este informe es contribuir en la discusión de la problemática sobre la situación de los jóvenes que no estudian ni trabajan en Uruguay, y en particular en el departamento de Montevideo. En este sentido, tanto el Ministerio de Desarrollo Social, a través del Instituto Nacional de la Juventud, como la Intendencia de Montevideo – Dirección de Desarrollo Social, han sido las principales contrapartes político-administrativas de este documento, convirtiéndose de este modo en los principales destinatarios del mismo.

El trabajo contiene una sistematización regional de programas y políticas como marco contextual; un análisis específico de las principales características de estos jóvenes haciendo especial énfasis en el territorio como concepto clave; y un análisis de la conceptualización sobre la problemática y las acciones que se desarrollan en el marco de un sistema de políticas gubernamentales.

Para el desarrollo del trabajo se recurrió a parámetros de afiliación a instituciones socializadoras pero también de vulnerabilidad a la exclusión. Si bien estos jóvenes comparten dos atributos simultáneos relacionados al sistema educativo –al que no asisten- y al mercado la-

boral –que no integran efectivamente- dentro de este grupo es posible encontrar situaciones diversas. Una mujer de 27 años jefa de un hogar monoparental y con 2 niños a cargo que no estudia ni trabaja presenta una estructura de riesgos diferente al de un adolescente de 17 años que nunca ingreso a educación media. Por supuesto que las medidas de política pública que deberán desplegarse para atender una u otra situación también serán diversas, debiendo marcar el énfasis con que deberá incidir en distintas áreas como, por ejemplo, oferta educativa, mercado de empleo o sistema de cuidados.

Una de las tareas fundamentales será pues el tratamiento de la heterogeneidad al interior de ese colectivo y las diversas configuraciones de riesgo que reúnen. Este es el enfoque adoptado para el estudio, tanto a la hora de identificar los sujetos de la investigación como las medidas de política que pretenden atenderlos. En ambos casos será prioritario contemplar las distintas composiciones heterogéneas, cada una de las cuales implicará variados instrumentales de políticas que respondan a estructuras de riesgo diferenciadas. Esta estrategia implica trascender algunos preconceptos acerca de la categoría por los que se reúne en un mismo conjunto a individuos cuyo único rasgo común es no estudiar ni trabajar pero cuyos orígenes, trayectorias, oportunidades y riesgos son bien diversos.

* Capítulo preparado por Federico Rodríguez y Diego Hernández (Departamento de Ciencias Sociales y Políticas – FCH, Universidad Católica del Uruguay) y Gabriel Corbo (consultor independiente) en el marco del proyecto de asistencia técnica del Banco Mundial al Gobierno de Uruguay sobre «Evaluación de las Políticas Sociales». Las opiniones vertidas en el mismo son de la exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a la Universidad Católica del Uruguay ni al Banco Mundial.

2. EXPERIENCIA REGIONAL

La revisión de la experiencia regional en materia de jóvenes que no estudian ni trabajan ('No-Ni') junto con los enfoques adoptados para integrar socialmente a estos grupos identifica un conjunto muy amplio de Programas

prácticamente en todos los países de la región. Los países que integran Latinoamérica y el Caribe presentan una gama diversa de programas dirigidos a la población de jóvenes, en los cuales en general, se prioriza lo relativo a la educación, la formación, y capacitación como mecanismo de ampliación de oportunidades para el acceso al empleo.

En general, los programas de la región se implementan de acuerdo a los ejes de intervención abordados por la OIT en su informe acerca del trabajo decente y juventud en América Latina: a. capacitación; b. capacitación e inserción laboral; c. creación directa de empleo; d. desarrollo empresarial; e. subsidio a la capacitación en el lugar de trabajo y f. subsidio al empleo y al salario.

Asimismo, es de destacar que muchos de los programas que forman parte de la sistematización, se dirigen a juventudes atravesadas por condiciones de vulnerabilidad, (pobreza, género, desafiliación educativa, baja escolaridad, exclusión digital, entre otros) delineándose objetivos que incorporan estas dimensiones en su intervención. El caso de Projovent de Brasil es un ejemplo entre otros, en tanto se propone la reinserción productiva de los jóvenes atendiendo a la reinserción escolar, la identificación de oportunidades laborales así como la capacitación e inclusión digital.

Más allá de las ilustraciones concretas, los programas tendientes a la inserción laboral juvenil deben enfrentarse a las características que conforman un nuevo escenario de la dinámica del mercado laboral, donde los «procesos de innovación técnico organizacional, privatización, integración de mercados regionales, apertura comercial y financiera, contribuyen a reducir el denominado «empleo formal», generando, por otro lado, una amplia gama de nuevas formas de inserción productiva, menos estables y relativamente desprotegidas desde el punto de vista de la legislación laboral» (IIEP/UNESCO, 2001). Por su parte, los programas deben considerar las restricciones al empleo por parte de las empresas y los costos e implicancias de ello para los jóvenes. Dentro de este marco se ubica la estrategia de los programas que promueven las primeras experiencias la-

borales de los jóvenes y facilitan el acceso a documentación necesaria.

En esta línea, los datos provistos por la OIT 2007 en su informe acerca del trabajo decente y juventud en América Latina, estiman que en América Latina al 2005, la población de jóvenes entre 15 y 24 años de edad era de 106 millones de personas, de los cuales:

- ◆ 58 millones integraban la fuerza laboral
- ◆ 48 millones se encontraban ocupados
- ◆ 31 millones se encontraban bajo ocupaciones precarias
- ◆ 10 millones se encontraban desempleados
- ◆ 22 millones no estudiaban ni trabajaban¹

Datos recientes presentados por OIT, 2010 en su Informe de Trabajo decente y juventud en América Latina, muestran que a nivel de Latinoamérica se registra una importante proporción de jóvenes que solo se dedican a estudiar (34%), seguido de aquellos que únicamente se dedican a trabajar (33%), los que no estudian ni trabajan (20%) y aquellos que estudian y trabajan (13%).

Asimismo, se observa que los jóvenes del grupo de edades entre 15 y 17 años presenta una alta proporción dedicada únicamente al estudio (62%), seguida por los que estudian y trabajan (14%), y en igual proporción por los que únicamente se dedican a trabajar (12%) y por los que no trabajan ni estudian (12%). El grupo de los jóvenes entre 18 y 24 años presenta una proporción mayor dedicada únicamente a trabajar (44%), seguida por los que no trabajan ni estudian (24%), los que únicamente se dedican a estudiar (20%) y por los que estudian y trabajan.

En el marco del panorama que ofrecen los datos más actuales acerca del estudio y el trabajo en América Latina, cabe agregar que en la actualidad el desempleo juvenil así como la precariedad laboral y la promoción del empleo decente son temas de agenda a nivel global, en la que se ven comprometidos gobiernos y organismos internacionales. Bajo este escenario glo-

1 OIT, (2010): «Trabajo Decente y Juventud en América Latina. Avances y propuestas», disponible en: http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/DOC_REU-REG_FINAL.pdf

bal que incluye el abordaje del empleo juvenil puede destacarse a los Objetivos de Desarrollo del Milenio que incorporan dentro de sus metas la reducción de la tasa de desempleo en edades entre 15 y 24 años.

Finalmente, la sistematización da cuenta sobre la presencia o no de normativa internacional respecto a la juventud destacando las leyes, códigos y ratificaciones de los países de Latinoamérica y El Caribe.

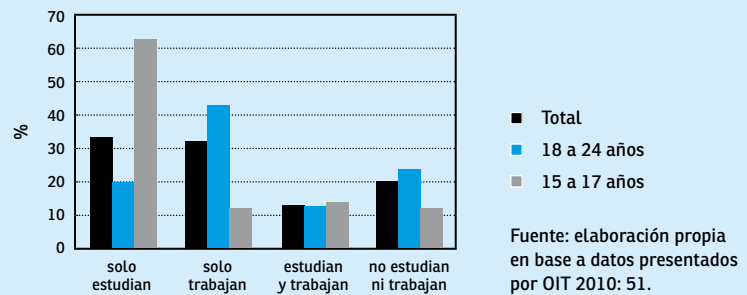
3. LA SITUACIÓN DE LOS JÓVENES «NONI» EN URUGUAY

Ya desde la segunda mitad del siglo pasado Uruguay presenta una estructura demográfica envejecida, al punto de ser hoy día es el segundo país latinoamericano –únicamente detrás de Cuba- con mayor cantidad de personas ubicadas en la tercera edad en relación al total de su población. Como consecuencia de ello, la juventud del país se enfrenta a múltiples desafíos, algunos propios de la edad y otros determinados por su contexto demográfico. Sin saberlo, deberá prepararse para hacer frente al desafío de sostener económicamente –fundamentalmente, pero no únicamente- a una sociedad con una carga de dependencia muy alta y con escasos presagios de reversibilidad.

Desde el año 2007 y en el marco de la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia (ENIA) se debatió sobre la necesidad de contar con un conjunto de políticas activas de población, al tiempo que se alertó sobre la importancia que tiene este tema para el futuro del país. Asimismo, se reflexionó sobre dos escenarios tipos: uno en el que las tendencias demográficas se mantuviesen por no implantar políticas de población, y uno en el que se implementa un sistema de políticas poblacionales para superar algunos nudos críticos de cara al año 2030. Independientemente del resultado de ambos escenarios, importa resaltar la relevancia que ha tomado el tema para pensar el país de los próximos años.

En este marco, la problemática de los jóvenes No-Ni ha tomado de forma justificada un lugar protagónico en la agenda pública y de Políticas Públicas. Es indudable que esta agenda

GRÁFICO 1. El trabajo y estudio en América Latina



necesita de elementos que ayuden a la comprensión de la problemática y su especificación, área sobre la que los avances han sido tímidos hasta el momento.

Para el cumplimiento de este objetivo, en primer lugar, se describe la categoría general «no-ni» desde su definición más básica y amplia, caracterizándola de acuerdo a género, localización y tramo etario. Una vez identificada esta población, cuyos resultados se presentan a continuación, se está trabajando en la especificación de las heterogeneidades que componen esta categoría.

Los ejes tradicionales de análisis: educación y trabajo

Asumiendo la definición tradicional basada en la pertenencia al mercado laboral (empleo) o al sistema educativo (asistencia), en el Uruguay unos 102 mil jóvenes de entre 15 y 29 años del medio urbano no estudian ni trabajan. Esta cifra constituye el 17,1% de la población en esta franja etaria². En el caso de Montevideo este

2 Como entorno urbano se entiende aquí el conjunto de habitantes residiendo en ciudades de más de 5 mil habitantes. Esta elección parte del supuesto que la problemática de la desafiliación es cualitativamente distinta en los aglomerados urbanos o rurales de pequeña escala en los que las pautas de socialización y convivencia combinado con otros componentes que configuran el tejido urbano y condicionan la afiliación e inclusión de sus miembros difiere sustancialmente de la que se podría encontrar en localidades

GRÁFICO 2. Situación de los jóvenes de 15 a 29 años respecto al empleo y el estudio. Montevideo. Años 2000 a 2010

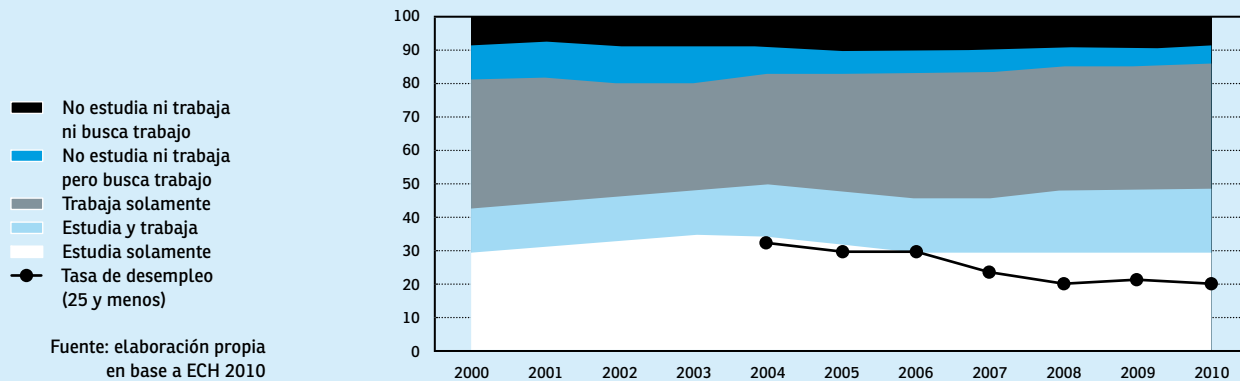


TABLA 1. Distribución de Jóvenes de 15 a 29 años según integración al mercado laboral y asistencia al sistema educativo (en porcentajes, año 2010)

País	Montevideo	
	Trabaja	NO trabaja
Estudia	13,2	29,9
No estudia	39,8	17,1

País	Montevideo	
	Trabaja	NO trabaja
Estudia	18,8	29,6
No estudia	37,3	14,4

Fuente: elaboración propia en base a la ECH del INE

guarismo alcanza a 39.000 jóvenes, constituyendo el 14,4 de esta población.

Como puede observarse en el siguiente gráfico, esta situación ha estado presente a lo largo de la última década sin mayores variaciones en su evolución. De todas formas es posible identificar un leve descenso en la proporción de de aquellos jóvenes que no estudian ni trabajan pero que están intentando insertarse al mercado laboral.

Quizás por esta misma evolución sea importante observar con mayor detenimiento algunas características de estos jóvenes relacionados a la condición de actividad respecto al mercado laboral remunerado y no remunerado. En la tabla que sigue se puede observar cómo los jóvenes tienen participación en otros

mayores, especialmente las ciudades más importantes y, en particular, Montevideo.

ámbitos. En particular, que 1 de cada 4 jóvenes que no están insertos formalmente al mercado laboral o al sistema educativo, realizan actividades en el área doméstica. Este punto resulta de particular interés al momento de conceptualizar los mecanismos de integración a la sociedad y el desarrollo de un sistema de políticas que intenten sustentarlo.

En cierta medida resultaría más fina una mirada que también tome en consideración a quienes manifiestan interés por insertarse al mercado laboral. Una forma para aproximarse a esta información es tener en cuenta a aquellos que se encuentran buscando trabajo. Al considerar a estos jóvenes (5,6%) y a los que realizan tareas dentro del hogar (3,7%) se identifica a un núcleo más específico de jóvenes que no estudian, ni trabajan ni buscan empleo ni realizan quehaceres del hogar que oscila el 5,1% de esta población.

TABLA 2. Jóvenes por situación respecto a empleo y estudio según condición de actividad económica. Año 2010, Montevideo.

Condición de actividad económica	Solo estudia	Estudia y trabaja	Trabaja	No estudia ni trabaja	Total
Ocupados	0,0	100,0	100,0	0,0	56,0
Desocupados buscan trabajo por primera vez	5,5	0,0	0,0	5,2	2,4
Desocupados	8,7	0,0	0,0	32,2	7,2
Desocupados en seguro	0,2	0,0	0,0	1,4	0,3
Inactivo, realiza quehaceres del hogar	0,0	0,0	0,0	25,9	3,7
Inactivo, estudiante	83,6	0,0	0,0	0,0	24,7
Inactivo, rentista	0,5	0,0	0,0	0,0	0,1
Inactivo, pensionista	1,6	0,0	0,0	4,5	1,1
Inactivo, jubilado	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inactivo, otro	0,0	0,0	0,0	30,8	4,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

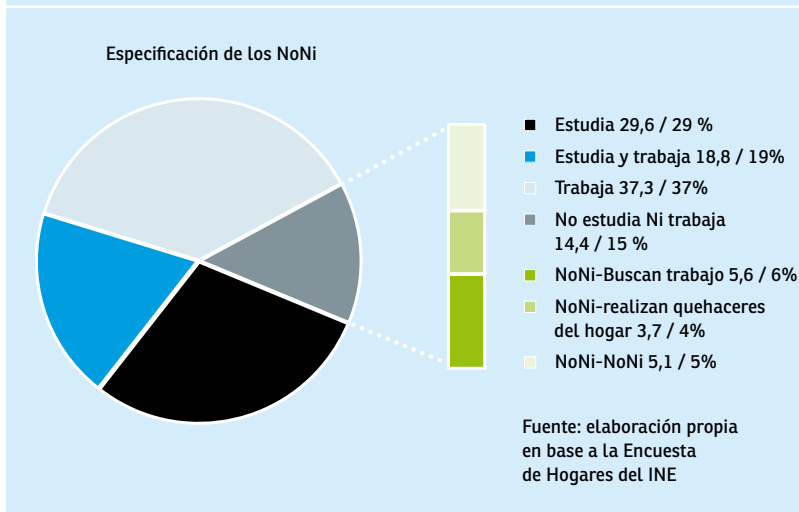
Fuente: elaboración propia en base a la Encuesta de Hogares del INE

Consideración de dimensiones de riesgo

Independientemente de la especificación de las distintas variantes de los jóvenes No-ni, será posible establecer distintas trayectorias entre ellos. Factores como los ingresos, el género, la edad y la educación suelen ser suficientemente potentes como para describir más detalladamente su situación.

En cuanto a la composición de esta población, uno de los rasgos más relevantes es el de la insuficiencia de ingresos. En efecto, casi el 54% de los jóvenes que no estudian ni trabajan pertenecen a hogares del primer quintil de ingresos, los que se encuentran en su totalidad bajo la línea de pobreza. Si se tuvieran en cuenta también los jóvenes que viven en hogares del segundo quintil, esta cifra trepa al 75%. El hecho que 3 de cada 4 jóvenes que no estudian ni trabajan pertenezcan a los hogares del 40% más pobre sugiere la existencia de una suerte de punto de partida en el estudio de su vulnerabilidad. Esto es que la problemática a estudiar podría ser interpretada como una manifesta-

GRÁFICO 3. Situación de los jóvenes de 15 a 29 que no estudian ni trabajan. Año 2010, Montevideo.



ción más de procesos de pobreza y exclusión o al menos de alta vulnerabilidad a la pobreza. En buena medida, este es uno de los rasgos que «homogeniza» a esta población, su pertenencia a los estratos inferiores de ingresos.

TABLA 3. Condición de afiliación por quintil de ingreso. Montevideo, año 2010

	Estudia	Estudia y Trabaja	Trabaja	Ni Estudia Ni Trabaja
Quintil 1	18,8	6,1	23,5	54,4
Quintil 2	15,7	9,0	20,8	20,7
Quintil 3	17,5	18,5	21,0	12,0
Quintil 4	23,1	30,4	19,7	7,9
Quintil 5	24,9	36,0	14,9	5,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2010.

Cuando se observa a los jóvenes de estos primeros dos quintiles de ingresos queda claro que la situación es bastante diferente según la edad que tengan. Efectivamente, la concentración de la situación más crítica en términos de actividades la tienen los más jóvenes, ya que quienes no estudian, no trabajan ni buscan empleo y tampoco realizan tareas dentro del hogar representan el 14,5 de su tramo etéreo, guarismo que disminuye hasta algo más del 3% para los de mayor edad.

Otra de las características es que el porcentaje de jóvenes No-Ni es mayor para las mujeres que para los varones. Este aspecto sin duda se re-

laciona con los modelos de género establecidos en la sociedad, y en particular con los estratos de más bajos ingresos. No obstante hay al menos dos apreciaciones importantes que surgen del análisis de los datos. En primer lugar, que conforme avanza la edad no parece modificarse el comportamiento de las mujeres, y sí el de los varones. Es decir, que a medida que éstos van superando las distintas etapas de la transición a la adultez, comienzan a insertarse a los mecanismos tradicionales, al tiempo que dentro de las mujeres el porcentaje de No-Ni permanece relativamente estable.

GRÁFICO 4. Especificación de los jóvenes de 15 a 29 del primer y segundo quintil de ingresos, que no estudian ni trabajan según tramos de edad. Montevideo, 2010.

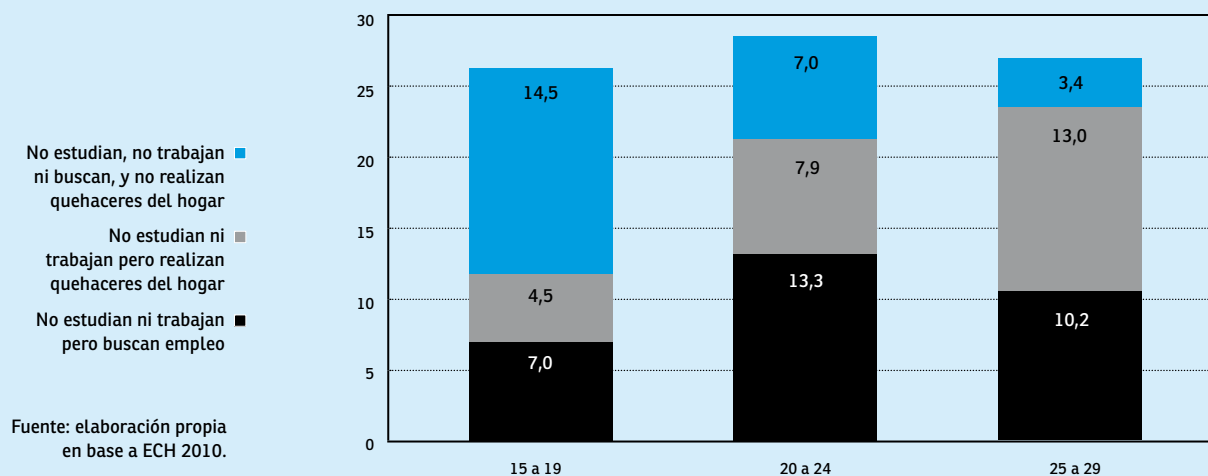


TABLA 4. Situación de afiliación por género según grupo etario

Jóvenes según situación	VARÓN			Total	MUJER			Total
	15-19	20-24	25-29		15-19	20-24	25-29	
Estudian o trabajan	84,6	88,8	94,2	88,9	81,8	83,3	82,2	82,4
No estudian ni trabajan	15,4	11,2	5,8	11,1	18,2	16,7	17,8	17,6
No estudian ni trabajan pero buscan empleo	4,7	6,9	3,0	4,9	5,1	7,0	6,5	6,2
No estudian ni trabajan pero realizan quehaceres del hogar	1,3	0,4	0,5	0,7	4,0	6,1	9,6	6,6
No estudian, no trabajan ni buscan, y no realizan quehaceres del hogar	9,4	4,0	2,3	5,4	9,0	3,6	1,7	4,8

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2010.

En definitiva, las mujeres jóvenes se distribuyen entre aquellas que pretenden vincularse al mercado laboral y quienes trabajan en la esfera doméstica, al tiempo que en el caso de los hombres intentan la búsqueda de integración únicamente mediante la inserción laboral (esfera pública). Es sobresaliente como en el tramo etario más alto, y probablemente vinculado a temas relacionados al ámbito reproductivo, los hombres parecen tener una inserción laboral «exitosa» mientras que las mujeres parecen consolidar un perfil de trabajo en la esfera doméstica sin afiliación institucional formal.

En segundo término, es importante considerar que esta situación se da en un contexto donde los logros educativos de las mujeres son sustantivamente más altos que el de los varones y que, al mismo tiempo, la tasa de desempleo femenina supera con creces a la masculina. No obstante, la mayor acumulación de logros educativos por parte de las mujeres parece concentrarse en aquellas situaciones donde o bien participan de los mecanismos tradicionales de integración o bien pretenden hacerlo (básicamente que tienen trabajo o lo están buscando), no así para aquellas que se repliegan en la esfera doméstica ni para quienes están comprendidas en las situaciones de más riesgo (No-nis que no buscan trabajo ni realizan tareas domésticas).

La tabla que sigue ilustra esta preocupación. Es extremadamente llamativa la forma en que las mujeres que no estudian ni trabajan pero

que hacen quehaceres domésticos presentan un perfil de logro educativo absolutamente deficitario en relación a los hombres. La hipótesis más probable para esto es la de trayectorias truncadas por ciclos reproductivos. Es decir que, con independencia de la edad –aunque de forma acentuada a partir de los 20- nos encontramos frente a mujeres que tomaron una trayectoria de emancipación basada exclusivamente en la esfera privada pero que las deja muy comprometidas a la hora de insertarse en el mercado laboral. Cabe preguntarse pues una vez más cuál es el desafío con estas mujeres «No-Nis». Incluso en el caso donde la afiliación no constituyera un problema, se trata de personas que frente al mercado laboral se enfrentan a dos desafíos que les serán insalvables: el de las habilidades y conocimientos acreditados, y el del cuidado infantil. Aquí es cuando emerge el carácter mucho menos homogéneo de los «No-Nis» que la discusión pública ha cultivado. En este caso puntual, la discusión en Uruguay sobre la creación de un sistema nacional de cuidados tendrá mucho para aportar en materia de respuestas públicas a la problemática de uno de los tipos de jóvenes que no estudian ni trabajan.

Más allá de las diferentes inserciones y rol jugados por los individuos, resta conocer cuáles son los clivajes por los que transitan estas diferencias. En este sentido es que resulta pertinente el análisis de los perfiles y estructuras de riesgos de acuerdo al género, tramo etario, ciclo vital y otras variables

TABLA 5. Proporción de jóvenes entre 15 y 29 años de edad que han culminado el Ciclo Básico de Educación Media según género. Montevideo, 2010

Grupos de edad	Jóvenes según situación	Genero	
		Varon	Mujer
15 a 19	Estudian o trabajan	57,2%	72,1%
	No estudian ni trabajan pero buscan empleo	27,5%	39,5%
	No estudian ni trabajan pero realizan quehaceres del hogar	28,1%	15,0%
	No estudian, no trabajan ni buscan, y no realizan quehaceres del hogar	12,8%	26,8%
20 a 24	Estudian o trabajan	76,7%	85,8%
	No estudian ni trabajan pero buscan empleo	55,6%	52,1%
	No estudian ni trabajan pero realizan quehaceres del hogar	61,8%	35,5%
	No estudian, no trabajan ni buscan, y no realizan quehaceres del hogar	40,5%	42,7%
25 a 29	Estudian o trabajan	70,0%	84,5%
	No estudian ni trabajan pero buscan empleo	40,6%	56,9%
	No estudian ni trabajan pero realizan quehaceres del hogar	88,9%	38,2%
	No estudian, no trabajan ni buscan, y no realizan quehaceres del hogar	45,0%	45,8%

que indican el capital con que cuentan los hogares (p.e. logro educativo). En este caso el análisis se focalizará en la situación de Montevideo, para poder incorporar la dimensión espacial a la discusión, tanto en términos de localización como de factor relevante en la determinación de los perfiles.

El espacio como una dimensión más de la problemática

Como otros fenómenos, para su comprensión y tratamiento es relevante incorporar al análisis de qué manera se distribuye en el espacio. Esto determinará varios aspectos de carácter analítico –como, por ejemplo, qué variables determinan esa distribución o qué categorías sociales concentra en las distintas partes del territorio– pero también de tipo operativo, como el nivel de dispersión o concentración que la variable revista. Frente a una distribución concentrada de la problemática, se abre un frente adicional que es la acumulación de vulnerabilidades en tanto, teniendo en cuenta el perfil socio demográfico esbozado hasta aquí, es probable que allí donde haya gran concentración de jóvenes que no

estudian ni trabajan, también suceda lo mismo con situaciones de pobreza y vulnerabilidad³.

La localización de jóvenes «No-Ni» en el territorio

Antes de pasar a ubicar territorialmente a los jóvenes «No-ni», vale la pena detenerse en la distribución espacial de los jóvenes de 15 a 29 años en general. Esta información se presenta en el mapa que sigue, en la que se ilustra el porcentaje que este grupo etario representa sobre el total de la población para cada uno de los Centros Comunales Zonales (CCZ)⁴.

3 Para el análisis que se presenta a continuación se utiliza la categoría más amplia de No-nis (que no considera búsqueda de trabajo ni si realiza tareas domésticas). Esto se debe a la búsqueda de un número mínimo de casos por unidad territorial que permitiera un nivel aceptable de confianza del estadístico reportado.

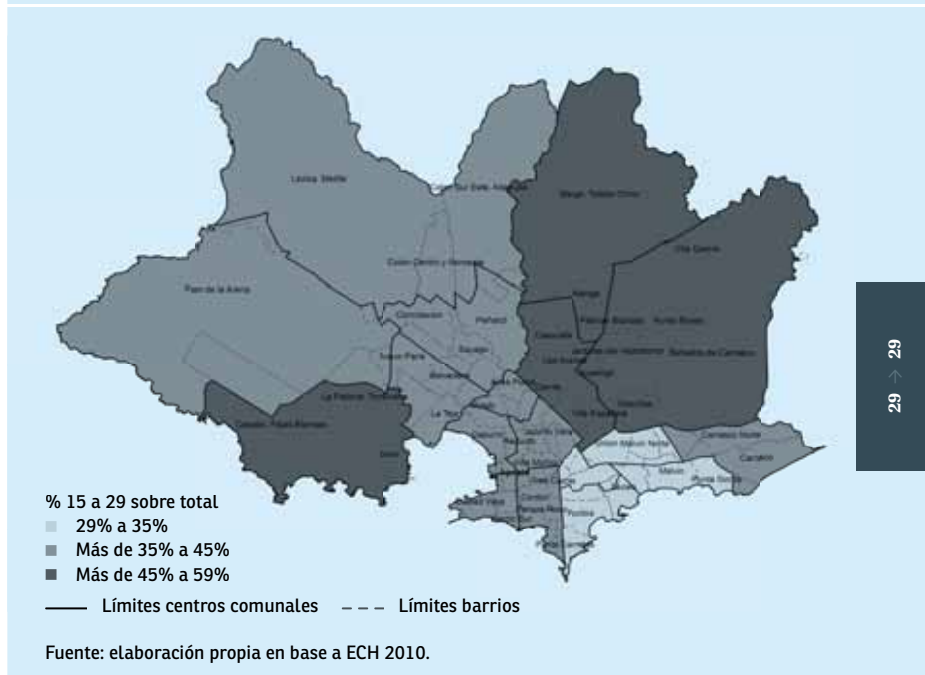
4 Los Centros Comunales Zonales constituyen subdivisiones administrativas con fines de descentralización que dividen a la ciudad de Montevideo en 18 sub-territorios.

El mapa muestra como todos los centros comunales cuentan en su interior con entre un 30% y un 60% de jóvenes de 15 a 29 años. También es posible identificar un patrón claro por el que la mayor parte de los CCZ de la zona costera al este y alguna de sus contiguas (4, 5, 6, 7) se ubican en el tramo más bajo de la variable (hasta 35%). Por otra parte, del resto de los CCZ el 9, 10 y 11 en la zona periférica oriental y el 17 en la zona costera del oeste son los que presentan los porcentajes más altos de jóvenes de 15 a 29 (más del 45%). Los restantes centros comunales cuentan con entre 35% y 45% de jóvenes de esta edad. La distribución de los jóvenes indica que en las zonas más acomodadas su presencia es moderada o baja, en tanto en las zonas periféricas su presencia es intermedia o alta.

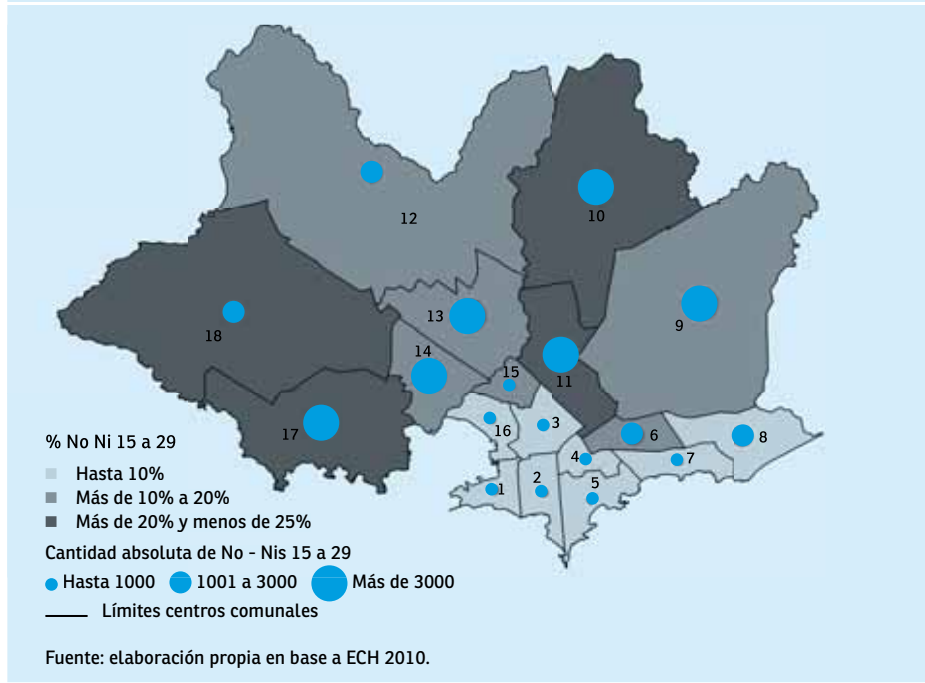
Al integrar al análisis el porcentaje de jóvenes de esta edad se aprecia que la situación no es radicalmente distinta. Uno de los hechos destacables es que aquellos CCZ con los porcentajes más altos de jóvenes de 15 a 29 años son también los que se ubican en el tramo superior de jóvenes «No-ni». Así sucede con los CCZ 17, 11 y 10, siendo la excepción el CCZ 9. Este dato sugiere una importante concentración absoluta de estos jóvenes dentro de los límites de estos territorios jurisdiccionales. Estas cantidades son representados por puntos en el mapa, los que presentan un patrón muy claro por el que los de mayor dimensión se ubican en las zonas más oscuras y los más pequeños en las más claras.

Por otra parte, también es notorio como el mapa de Montevideo comienza a delinearse en dos grandes bloques: i) la zona central y costera con bajos porcentajes de jóvenes de 15 a 19 años que no estudian ni trabajan; ii) la periferia norte y del oeste presenta niveles medios y altos de porcentaje de jóvenes en esta situación. Resulta relevante entonces prestarle atención a los 4 CCZ con niveles altos de jóvenes «No-ni». Dentro de ellos, es posible encontrar varios barrios considerados de alto riesgo en materia social y de vulnerabilidad (p.e. Casavalle, Paso de la Arena o Manga). Este dato no es sorpresivo si se tiene en cuenta el ya señalado solapamiento entre el fenómeno de pobreza y vulnerabilidad y la existencia de fenómenos de desafiliación «No-ni».

MAPA 1. Porcentaje de jóvenes de 15 a 29 años sobre total de la población por Centro Comunal Zonal (CCZ). Montevideo, año 2010.



MAPA 2. Porcentaje y cantidad absoluta de jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni trabajan por Centro Comunal Zonal (CCZ). Montevideo, año 2010.



Es entonces que en términos de localización geográfica, la primera constatación es que existe cierta concentración de jóvenes «No-ni» en los centros comunales más periféricos. Pero el dato más categórico es su escasa prevalencia en el área central y costera de la capital que es justamente donde se concentran los barrios más acomodados y con mejores cifras de desarrollo social. Esta zona se ubica en el tramo más bajo de presencia de jóvenes «No-ni» para todos los tramos etarios, salvo en dos unidades jurisdiccionales.

Siguiendo con la distinción por grupos etarios, al considerar los jóvenes de 15 a 19 años el mapa de Montevideo que se dibuja es prácticamente idéntico al del conjunto de jóvenes «No-ni» de 15 a 29. En buena medida esto puede tener que ver con que es este grupo el que representa la mayoría de estos jóvenes y probablemente sea el que conduzca la distribución del grupo general. Es de resaltar el hecho que en esta edad la condición de no estudiar ni trabajar está muy asociado a no estar asistiendo al sistema educativo cuando probablemente no se alcanzó aún un nivel mínimo de logro educativo. No es casual entonces que la mancha clara del área central y costera de la ciudad sea la más amplia en esta etapa, justamente en aquella donde la condición de «No-ni» está muy ligada a algún proceso de desintegración social.

Al observar la distribución de los restantes sub-grupos etarios se registra la misma tendencia general: la zona central y costera en color claro –con esa mancha que es algo más pequeña– y el resto de la ciudad en tonos más oscuros. La diferencia reside en que en el caso de los jóvenes de 20 a 24 años existe una mayor cantidad de CCZ con porcentajes altos al tiempo que en el caso de los de 25 a 29 el mapa se aclara quedando esa periferia clasificada casi en su totalidad en el tramo intermedio (entre 10% y 20%).

El territorio como factor explicativo de la desafiación

Hasta aquí se ha tratado el tema del espacio como un plano en el que se representa la variable. Otra forma de incorporarlo al análisis es como un factor que incide en la generación de esta problemática. En tal sentido, una de las formas en que el espacio y el territorio inciden sobre

problemáticas de desafiación tiene que ver con la concentración de sectores homogéneos y el refuerzo de sus pautas de interacción endógena con muy baja participación en circuitos de interacción multiclase. Estos procesos tienden a estrechar muchas de las posibilidades de ascenso social en tanto expone al individuo a menos oportunidades de acumulación de activos de toda especie –especialmente social, pero también físico y humano. También desde el plano simbólico, residir en contextos desfavorables y homogéneos bloquea la posibilidad de exposición a referentes y modelos de rol que faciliten la participación en la sociedad y la inserción en sus instituciones. Partiendo de una situación ya desventajosa, estos escenarios vienen a solaparse como capas adicionales de vulnerabilidad sobre estos hogares. Es por este motivo que la discusión relevante es la que apunta a los estratos socioeconómicos más bajos que es donde buena parte de la acumulación de activos para garantizar el bienestar están en juego.

Para este estudio, la aproximación a este fenómeno se realizó a través de la composición social del barrio, que se define por dos dimensiones: nivel y heterogeneidad. Así, luego de combinar el nivel de ingreso y clima educativo promedio de los hogares junto a la varianza que estas variables presentaban a nivel de cada barrio, se construyó una categorización de barrios que los agrupa en 3 conjuntos: barrios de nivel socioeconómico medio y alto, barrios de nivel socioeconómico bajo heterogéneos y barrios de nivel también bajo aunque homogéneos⁵.

5 Para la construcción de estas categorías se replicó la metodología utilizada en ANEP (2005) *Panorama de la educación en el Uruguay. Una década de transformaciones, 1992- 2004*. Montevideo. Para ello, se ejecutó un análisis de conglomerados de k medias para los 62 barrios de Montevideo en el que se incluyó los puntajes z estandarizados de las siguientes variables: promedio de años de educación de los adultos de 18 a 64 años de cada hogar, desvío estándar de la cantidad de años de educación de los adultos de los hogares, promedio del ingreso per cápita de los hogares y desvío estándar de esa variable. De los 4 grupos generados, uno de ellos estaba compuesto únicamente por dos barrios (que corresponderían a una suerte de barrios «alto

TABLA 6. Jóvenes de 15 a 29 años por situación respecto a la búsqueda de inserción, según composición socioeconómica del barrio. Montevideo, año 2010.

	Medio y alto	Bajo heterog.	Bajo homog.	Total
Estudian o trabajan	94,7%	89,5%	78,9%	85,6%
No estudian ni trabajan pero buscan empleo	2,3%	5,0%	7,7%	5,6%
No estudian ni trabajan pero realizan quehaceres del hogar	0,6%	2,2%	6,1%	3,7%
No estudian, no trabajan ni buscan, y no realizan quehaceres del hogar	2,4%	3,3%	7,3%	5,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH 2010

Buena parte de la búsqueda del efecto territorial descansa en la apertura por heterogeneidad de los barrios de los estratos más bajos. Así, es necesario observar la prevalencia de los jóvenes que no estudian ni trabajan en el conjunto de los barrios de cada agrupamiento.

Los resultados sugieren, en primer lugar, la ya mencionada diferencia significativa entre los sectores medios y altos y los más pobres. En efecto, es en los barrios donde residen mayoritariamente estos últimos donde la problemática tiene un peso significativo. Mientras que en los barrios de composición media y alta el porcentaje de «No-nis» es del 5%, es del 10% en los de composición baja-heterogénea y 21% en los de composición socioeconómica de estrato bajo y homogénea. Asimismo, al analizar la estructura de los «No-nis» es significativo cómo la categoría de mayor riesgo (no buscan trabajo ni realizan quehaceres del hogar) está ampliamente sobre-representada entre los jóvenes que residen en este tipo de barrios, que triplica la proporción registrada en los barrios de composición medio alta y duplica los de composición baja-heterogénea.

homogéneos» de acuerdo a la clasificación). Dado el interés en la composición diferencial de los barrios de nivel más bajo, se resolvió integrar estos dos casos al grupo de barrios de nivel socioeconómico medio, por lo que el resultado final consiste en los tres grupos mencionados en el texto.

A continuación se replica el análisis recién delineado para cada sub-grupo etario de jóvenes. Para cada uno de ellos se vuelve a registrar la tendencia recién descrita: existe un ordenamiento perfecto entre los tres agrupamientos de barrios donde los de composición socioeconómica baja-homogénea presenta las cifras más alarmantes. Entre los jóvenes de 15 a 19 años, es llamativo el porcentaje ubicado en la categoría de mayor riesgo cuya incidencia es, en términos proporcionales varias veces más alta que la de los demás tipos de barrio. Los adolescentes que residen en estos barrios y se encuentran en esta situación de riesgo serán particularmente vulnerables en tanto su entorno difícilmente ser un engranaje que fuerce la salida de esta condición. O al menos, tendrá menos recursos disponibles en su entorno inmediato que uno que resida en un barrio de mejor composición donde, además de la probabilidad más alta de vivir en un hogar con mejores recursos, se suma un entorno cuyos recursos seguramente también sean más ricos.

Por tanto este conjunto debería constituir un llamado de atención para la política pública por los dos motivos ya sugeridos: se trata de la situación de más riesgo y en una edad donde su existencia constituye un signo de desafiliación y, a su vez, se ubica en un entorno territorial desfavorable que podría conspirar contra la superación de esa situación de riesgo. En términos absolutos, la cantidad de jóvenes en esta situación se ubica en el entorno de los 7.000.

TABLA 7. Jóvenes de 15 a 29 años por grupo etario y situación respecto a búsqueda de inserción, según composición socioeconómica del barrio. Montevideo, año 2010.

	Medio y alto	Bajo heterogeneo	Bajo homogéneo	Total
Jóvenes de 15 a 19 años				
Estudian o trabajan	94,9%	87,7%	77,1%	83,2%
No estudian ni trabajan pero buscan empleo	1,7%	3,9%	6,5%	4,9%
No estudian ni trabajan pero realizan quehaceres del hogar	,4%	1,8%	3,9%	2,7%
No estudian, no trabajan ni buscan, y no realizan quehaceres del hogar	3,1%	6,6%	12,5%	9,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Jóvenes de 20 a 24 años				
Estudian o trabajan	94,6%	89,8%	78,5%	86,0%
No estudian ni trabajan pero buscan empleo	2,7%	6,2%	10,2%	6,9%
No estudian ni trabajan pero realizan quehaceres del hogar	,2%	1,5%	6,1%	3,3%
No estudian, no trabajan ni buscan, y no realizan quehaceres del hogar	2,5%	2,5%	5,2%	3,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Jóvenes de 25 a 29 años				
Estudian o trabajan	94,7%	90,7%	81,7%	87,8%
No estudian ni trabajan pero buscan empleo	2,5%	4,6%	6,7%	4,9%
No estudian ni trabajan pero realizan quehaceres del hogar	1,1%	3,4%	9,1%	5,4%
No estudian, no trabajan ni buscan, y no realizan quehaceres del hogar	1,6%	1,4%	2,5%	2,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH 2010

En los restantes grupos etarios, se registran patrones muy similares, aunque se destaca en esos casos –especialmente en el grupo de 25 a 29 años– los casos de «No-nis» que realizan quehaceres del hogar. En este grupo es posible identificar mujeres cuidadoras con un déficit relevante en materia de inserción laboral debido, además del rol que asumen en el hogar, a una calificación que les hace muy dificultoso competir por puestos laborales atractivos.

4. ANÁLISIS INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS

Para la elaboración de esta sesión del documento, se realizó el relevamiento de programas y proyectos que directa o indirectamente, abordan la problemática de los jóvenes que no estudian ni trabajan. Posteriormente, se realizaron una serie de entrevistas en profundidad a encargados responsables de su implementación.

En todos los casos, se entrevistó a cargos y perfiles de carácter técnico político, entendiéndose a esto como aquellas personas que poseen un cargo de gerencia técnica, que cuentan además con la confirmación o confianza de las autoridades políticas del organismo al cual pertenecen⁶.

Del análisis de la información obtenida en este proceso, se visualizan cuatro aspectos de importancia:

1. la problemática de la educación y en especial de los «NoNi», está presente en la agenda política e institucional;
2. existe capacidad técnica y asignación presupuestal para trabajar sobre la problemática;
3. no se aprecian diferencias sustantivas entre los objetivos del gobierno y las visiones de carácter técnico institucional;
4. se implementan acciones de carácter innovador.

Sobre el punto de partida de estas cuatro características, es posible afirmar que el Uruguay no está omiso a la problemática de los jóvenes que no estudian ni trabajan. La juventud, y en especial aquella perteneciente a sectores más vulnerables, está en la agenda del gobierno y por ende de las instituciones que trabajan directa o indirectamente con este ciclo etario. Como evidencia de la anterior expresión, existe una diversidad importante de programas, proyectos y acciones que buscan prevenir la desvinculación y/o re-vincular a los adolescentes con el sistema educativo.

A partir de la lectura de los distintos documentos producidos por estos programas y proyectos, así como de las entrevistas realizadas, se ha podido constatar que las iniciativas cuentan con recursos técnicos calificados, así como designación presupuestal adecuada para los fines perseguidos⁷.

Por otra parte, a pesar de la diversidad de programas y proyectos, no se identifican diferencias sustantivas entre el discurso de las autoridades de gobierno y el de las gerencias técnicas correspondientes. El hecho de que las personas entrevistadas cuentan con la confianza de las autoridades de carácter político, podría llevar a pensar que esta conclusión no es relevante, pues puede considerarse que existe un sesgo previo a existir coincidencias. Sin embargo, tomando en cuenta que se ha entrevistado a personal técnico de diversos programas y proyectos, es posible esperar diferencias, tanto entre los programas como dentro de cada uno de ellos. Las diferencias encontradas no parecen estar ubicadas en el entorno político, ni en los documentos escritos. En definitiva, no se perciben conflictos con el enfoque del gobierno en materia general, sin embargo, sí se identifican algunas diferencias de enfoque conceptual y de responsabilidad institucional que producen ciertos frenos al desarrollo de acciones de mayor envergadura. Sobre este punto desarrollaremos con mayor detenimiento más adelante.

En relación al carácter innovador de las iniciativas que se están llevando a cabo, se observa una vocación y apertura institucional hacia la búsqueda por encontrar formas de abordaje a la población, probando nuevas metodologías de enseñanza aprendizaje.

Estas cuatro características podrían considerarse como los componentes claves para la obtención de buenos resultados. Sin embargo, tal como lo indica el análisis realizado anteriormente sobre los jóvenes «No-Ni», los resultados distan mucho de ser alentadores. La pregunta clave a formularse, es ¿por qué no se aprecian mejores y mayores resultados? Todo indica que existen los componentes básicos para ejercer el desafío de encontrar soluciones eficaces para la

6 En los casos en los que se producen citas, no se identifica al autor de la misma, debido a que un número importante de entrevistados lo han solicitado por razones de confidencialidad.

7 La presente afirmación no se basa en un estudio exhaustivo sobre los presupuestos de cada uno de los proyectos o programas, sino de la confirmación

de que ninguno de los entrevistados ha planteado la existencia de problemas presupuestales para llevar adelante sus objetivos. Por el contrario, en algunos casos se nos ha expresado que existen pequeñas tensiones con las autoridades, pues éstas solicitan ampliar la atención en términos de cobertura pero entienden que eso afectaría la calidad técnica con la que se están llevando adelante las iniciativas.

problemática de la juventud que no estudia ni trabaja. Hay capacidad técnica; no se aprecian mayores dificultades a la hora de realizar asignación presupuestal y hay importantes consensos de carácter político institucional que permiten dotar de bastante sostenibilidad a las iniciativas.

El desafío de esta sesión del informe, es poder arrojar algunas pistas para comprender cuáles son los factores que inhiben el logro de mayores y mejores resultados, teniendo como el punto de partida el hecho de que, a nuestro juicio, existen los componentes básicos más importantes para llevar adelante transformaciones de importancia.

La primera respuesta posible para comprender la dificultad de obtener mayores resultados, puede asignarse al factor tiempo. Un hecho a tomar en cuenta es que las iniciativas de mayor focalización y mayor data nacieron en torno al año 2006, por lo que es esperable que sus resultados no puedan ser visibles aún, dado su escaso tiempo de ejecución. No obstante, y a pesar de que la anterior afirmación puede considerarse válida, en especial cuando se está hablando de temas concernientes a la educación de sectores de alta vulnerabilidad social, en donde los procesos formativos suelen requerir de mayor tiempo, entendemos existen algunos obstáculos o limitaciones de carácter institucional que inhiben la posibilidad de contar con mayores y mejores resultados.

Para comprender cuáles y dónde se encuentran dichos obstáculos, hemos optado por un proceso de análisis que, en primera instancia, intenta comprender cuáles son los principales pilares innovadores de las iniciativas que se vienen llevando a cabo. Posteriormente se busca analizar cuáles son los factores que frenan u obstaculizan el desarrollo o crecimiento de estos pilares.

En consideración a lo anterior, la presente sesión del documento se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se analizan cuáles son los denominadores comunes que poseen las iniciativas en relación al factor innovación. Seguido a esto, se realiza un detalle de los principales pilares innovadores existentes en las propuestas. Por último se busca identificar en qué medida el entramado institucional posee un conjunto de

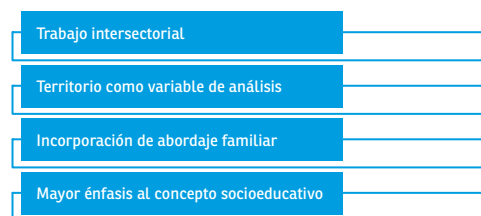
factores que obstaculiza el desarrollo de estas innovaciones y por ende enlentece el proceso de obtención de mayores logros.

Denominadores comunes identificados en el factor innovación

En la diversidad de programas y proyectos existentes, es posible visualizar una apertura hacia la puesta en marcha de innovaciones. Más allá de las particularidades de cada iniciativa, es posible identificar una serie de denominadores comunes sobre el factor innovación. Los denominadores comunes encontrados son:

1. trabajo intersectorial;
2. incorporación del territorio como variable de análisis;
3. abordaje de trabajo familiar;
4. mayor énfasis al concepto socioeducativo en el proceso de enseñanza aprendizaje.

Esquema: Denominadores comunes de innovación



Trabajo intersectorial

La voluntad de trabajo intersectorial, puede observarse en la Ley de Educación promulgada en el año 2008. En ella se aprecia un claro objetivo para el logro de la formación permanente, así como una apertura hacia el vínculo de la educación formal y no formal. Este último aspecto lleva implícita la necesidad de trabajo entre instituciones que tradicionalmente en Uruguay han transitado por caminos diferentes.

El concepto de formación permanente y de vínculo entre la educación formal y no formal, es explícito en el Artículo 12 de dicha Ley, en el que se define como objeto fundamental de la política educativa nacional, «que todos los habitantes del país logren aprendizajes de calidad, a lo largo

TABLA 8. **Proyectos, Programas y Coordinación inter institucional**

Proyecto/ Programa	Coordinación Inter-institucional
PEE- Programa Aulas Comunitarias (PAC)	CES - Infamilia MIDES y OSC (Aulas Comunitarias)
PEE Áreas Pedagógicas - CES	CES- INAU
PEE CES - CECAP	CES - CECAP (MEC)
PEE - Centros de Alta Contención	CES - Dirección Nacional de Cárceles -Ministerio del Interior
PEE - PROCES	Contrapartes convenientes se hacen cargo del presupuesto de horas docentes
Pasantías Laborales - CETP	CETP con empresas e instituciones
FPB - CETP	CETP- MIDES Infamilia
FPB Comunitario	CETP e Infamilia – MIDES
Programa de Formación Integral del Futbolista Juvenil GOL AL FUTURO - CETP	AUF (Asociación Uruguaya de Fútbol) – Ministerio de Turismo - CETP-UTU - INDA más apoyos diversos, según necesidades: ANCAP, Correo, ANTEL, Banco República, IMPO, Jta. Nac.de Empleo (Projovent)
Rumbo	CETP UTU
Programa Redescubrir	CETP-UTU y el MEC PNET, y cuenta con el apoyo de la Dirección de INFAMILIA del MIDES.
Centros educativos abiertos	UNICEF- MIDES
Acreditación de Saberes- CETP	CETP - con instituciones o empresas que presenten interés.
Campamentos educativos	CEIP; CES; CETP
Programa Puente de Acreditación	Dirección Sectorial de Educación de Jóvenes y Adultos - Infamilia Mides – OSC
Educación de Jóvenes y Adultos	Dirección Sectorial de Educación de Adultos articula con: MIDES (Infamilia y Alfabetización - Yo sí Puedo); INAU; MSP; Discapacidad (Inst. públicas y privadas); convenios con: AACC; Ministerio del Interior (Dir. Nac. De Cárceles); Intendencias Municipales (Canelones y San José)
Uruguay Estudia	MEC; MTSS; MEF; OPP; ANEP; Udelar; Banco República; Corporación Nac. Para el Desarrollo. INEFOP
Comisión Nacional de Becas (MEC)	Dirigido por el Director de Educación del MEC, que la preside, dos delegados por la UDELAR, dos por ANEP y dos por el Congreso Nacional de Intendentes.
PIU -CES Reformula su denominación «Proyecto de Liceos con profesores con horas de permanencia para la atención de alumnos con dificultades de aprendizaje» (2011)	Se contó con apoyo de técnicos de UNICEF y UNESCO
Compromiso educativo	ANEP, INAU, MEC, MIDES, UDELAR
Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos	ANEP-CODICEN CEIP- CES- CETP-UTU, MEC, INFAMILIA-MIDES
PRRAZONA Razonamiento lógico-matemático	Centros Educativos CEIP Plan Ceibal División de Investigación, Evaluación y Estadística - Programa Centros Educativos Abiertos
PROLEE (Lectura y escritura del español)	CEIP -CES CETP-UTU CFE
Jóvenes en Red	MIDES MEC MTSS MDN M.T y D ANEP/UTU INAU

de toda la vida y en todo el territorio nacional, a través de acciones educativas desarrolladas y promovidas por el Estado, tanto de carácter formal como no formal».

A su vez, La ley explicita las propuestas de carácter no formal. En el Artículo 37 de Ley define a la Educación No Formal como: *«todas aquellas actividades, medios y ámbitos de educación, que se desarrollan fuera de la educación formal, dirigidos a personas de cualquier edad, que tienen valor educativo en sí mismos y han sido organizados expresamente para satisfacer determinados objetivos educativos en diversos ámbitos de la vida social, capacitación laboral, promoción comunitaria, animación sociocultural, mejoramiento de las condiciones de vida, educación artística, tecnológica, lúdica o deportiva, entre otros».*

La articulación y la complementariedad entre la educación formal y la no formal son consideradas como una necesidad u oportunidad para contribuir con el propósito de la reinserción y la continuidad educativa de las personas. El artículo 39 establece que: *«el Estado, sin perjuicio de promover la culminación en tiempo y forma de los niveles de la educación formal de todas las personas, podrá validar para habilitar la continuidad educativa, los conocimientos, habilidades y aptitudes alcanzados por una persona fuera de la educación formal, que se correspondan con los requisitos establecidos en algún nivel educativo».*

Por tanto, el trabajo intersectorial es un rumbo establecido en el marco de la Ley, como un concepto y una herramienta que contribuye a facilitar la formación permanente y la inclusión educativa.

En cuanto a este último concepto, la inclusión educativa, posee especial énfasis en la mencionada Ley, ubicando al Estado en un rol estratégico para tal fin. El Artículo 8 señala: *«El Estado asegurará los Derechos de aquellos colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el pleno ejercicio del derecho a la Educación y su efectiva inclusión social».*

Esta visión o marco de referencia, puede verse plasmada en la mayoría de las iniciativas identificadas. La génesis de muchas de ellas, son

fruto del trabajo intersectorial, ya sea este en carácter de diseño, como de implementación.

En resumen y como puede apreciarse en la tabla, existe vocación y experiencia de trabajo intersectorial, en donde experiencias de educación no formal coordinan y ejecutan con la educación formal. Por otra parte un actor que aparece como relevante en varias de estas iniciativas es el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Territorio como variable de análisis

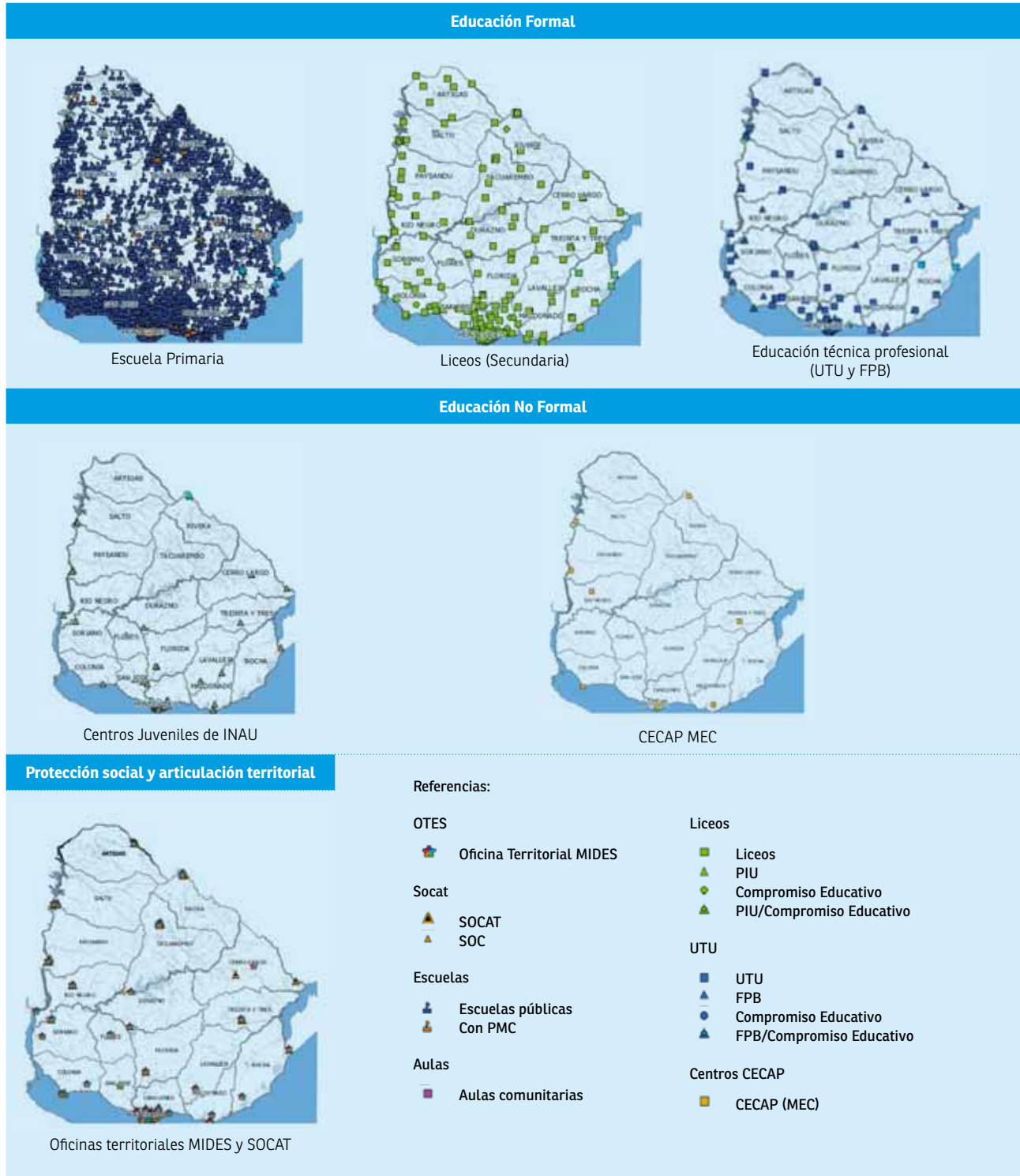
Uruguay se ha caracterizado en su historia como un país integrado. La educación pública ha sido uno de los catalizadores fundamentales para la integración social. En especial, la escuela primaria es quien tradicionalmente ha promulgado valores de obligatoriedad, laicidad e igualdad.

Estos valores, de alguna forma, han permeado a todo el sistema educativo. Sin embargo, son muchas las evidencias que denuncian que la igualdad ya no es un atributo tangible que pueda apreciarse fácilmente en el sistema de educación público. Esta dificultad no puede ser adjudicada enteramente al sistema educativo. A partir de mediados del siglo XX, con mayor pronunciación en la década de los noventa, Uruguay ha venido experimentando un proceso de alta fragmentación social territorial. Este hecho ha producido, entre otros aspectos, que existan centros educativos ubicados en territorios de alta vulnerabilidad social, concentrando en su matrícula alumnos que llevan consigo un conjunto de problemas inherentes a sus condiciones de pobreza. Estos problemas, de alguna forma son trasladados al centro educativo.

Todas las iniciativas analizadas en este informe, no sólo son conscientes de este factor, sino que han buscado incorporar la variable territorio como unidad de análisis, tanto en el diseño como en la implementación de los mismos.

Como ejemplo de esto, la reciente iniciativa «Jóvenes en Red», que nace como una propuesta de carácter interinstitucional, plantea en su documento de génesis, la diferencia de cobertura de servicios que poseen los adolescentes en relación a la niñez. En particular la escuela primaria tiene un despliegue territorial considerable, pero los servicios orientados a ado-

MAPA 3. Georeferencia de ofertas socioeducativas para adolescentes y jóvenes en Uruguay



Fuente: MIDES

lescentes, presentan menor cantidad y menor cobertura territorial.

No obstante y a pesar de lo anterior, se entiende que hay una «*amplia gama de propuestas educativas, socio-educativas y de protección social que vinculan a los jóvenes con las instituciones educativas y del mercado laboral que se han visto ampliamente reforzadas en los últimos años a partir del Plan de Equidad impulsado en la administración pasada*»⁸.

En términos generales, tanto en los documentos como en las entrevistas realizadas, existe consenso en la necesidad de desplegar acciones más próximas a la población objetivo y apoyadas en el trabajo de redes que operan a nivel territorial.

En los últimos años, las diferentes acciones socioeducativas implementadas han procurado estar más próximas a los lugares de residencia de la población objetivo, y se han preocupado por ser un actor más de la red de actores y servicios que operan en un territorio de referencia. Esto supuso un cambio sustantivo en la forma tradicional de la oferta educativa uruguaya, la cual ha estado basada en un enfoque de oferta de centro educativo que espera a la demanda. La incorporación de la mirada territorial en la oferta, supone no sólo que ésta sale a buscar a la demanda, sino que además se auto percibe como no unívoca, y por tanto necesita de otros para terminar de ser una oferta más acabada y más cercana a su población. Esto es sin duda un aprendizaje complejo para la oferta educativa, la que por lo general ha tenido más una mirada intramuros que de inserción en la red territorial.

El Ministerio de Desarrollo Social, en particular a través del Programa Infamilia, ha tenido un rol importante en la incorporación del territorio como unidad de análisis para la intervención de carácter social. Esto, entre otros aspectos, le ha permitido ubicarse como articulador y en algunos casos hasta como implementador de algunas de las acciones y propuestas que se están llevando a cabo. Un ejemplo importante de esto, es el denominado «Jóvenes en Red».

Dicho proyecto, pone especial énfasis en el trabajo territorial. Específicamente ubica a la gestión territorial como «*criterio rector de la ejecución de la política social*». «*La propuesta del Programa se sustenta en una estrategia de abordaje integral de la adolescencia y juventud desde un enclave territorial, descentralizado y local, de manera de adecuar el Programa a las necesidades, demandas y características de la población de cada territorio y localidad. Por esta misma razón se gestionará de manera descentralizada y desconcentrada en cada territorio y en articulación permanente con los organismos responsables a nivel central y sectorial*».

Abordaje familiar

Otro aspecto presente en las diferentes acciones analizadas, refiere a la necesidad de intervenir a nivel familiar. Más adelante explicaremos cómo este concepto dista mucho aún de estar acabado. De todas formas, en algunos proyectos con mayor énfasis que otros, la necesidad de comprender e incluir a la familia como variable de intervención, está presente.

En todos los casos se parte de la necesidad de conocer mejor los procesos de socialización del joven, entender comportamientos existentes en el seno familiar, para así conocer mejor en qué medida la familia es un componente de apoyo o no, para el sostenimiento del joven en los procesos educativos.

Este aspecto pone en circunstancias muy distintas a las que habitualmente se han sostenido los procesos de enseñanza aprendizaje. Tradicionalmente la oferta educativa ha partido de la premisa de que existe una familia de apoyo y que en los casos en que se detectan problemas, se recurre a ésta para advertir o encontrar estrategias conjuntas de abordaje. El nuevo paradigma intenta ir al encuentro de la familia, salir del centro educativo hacia el hogar y de este modo conocer sus comportamientos y posibilidades de trabajo conjunto.

Este hecho supone, al menos, dos grandes cambios. Por un lado, la constatación de que la premisa de que existe una familia de apoyo está rota, o por lo menos en alto cuestionamiento. De esta forma, se intenta conocer cuáles son los comportamientos de las familias en relación a la

8 Documento «Jóvenes en Red» Una propuesta interinstitucional. 2012.

posibilidad de apoyar el sostenimiento del joven en el sistema educativo porque se cuestiona si realmente es un factor facilitador. Por otro lado, supone un trabajo extra muro, para el cual, salvo excepciones, el sistema educativo no parece estar preparado.

Énfasis en el concepto socioeducativo

Lo anterior va de la mano con otro factor importante en relación a la innovación. Tradicionalmente se ha concebido a la educación como un proceso de enseñanza de conocimientos, en donde el objetivo central es que el alumno aprenda. Se entiende que el aprendizaje es la adquisición de determinadas competencias para la comprensión de conocimiento, que se produce de manera acumulativa y asociativa a lo largo del transcurso del ciclo formativo.

Sin embargo, en todos los casos, puede apreciarse una convicción de que el proceso educativo queda incompleto, o directamente no es posible si no es acompañado de un proceso de acompañamiento «socio educativo». Como veremos más adelante, este factor no posee miradas unánimes en cuanto a la concepción y metodología de trabajo. De todos modos, en todos los casos se aprecia la convicción de la necesidad de incluir disciplinas «sociales» además de las asignaturas formativas o propuestas «clásicas» para la dotación de conocimiento.

El objetivo central por ende está cuestionado. Ya no es sólo que el alumno aprenda, sino que además adquiera un conjunto de habilidades sociales que le permitan integrarse. A propósito ANEP dice: «*Proponer políticas de inclusión educativa implica por un lado, reconocer la necesidad de la universalización de la educación, concibiendo a ésta un derecho inalienable de todo sujeto. Por otro, tiene que ver con los desafíos y dificultades que supone integrar a todos los sujetos al modelo institucional que se ofrece.*

La inclusión educativa debe concebirse en referencia a todos los sujetos, aquellos que cotidianamente se integran a un centro y aquellos en situación de no acceder o en riesgo de perder su derecho a la educación. En tiempos en que las políticas deben mirar hacia los problemas socioeconómicos y culturales que las políticas neoliberales generaron en grandes masas de

nuestra población, tampoco pueden soslayar el cambio de época y generacional y los cambios científicos tecnológicos y simbólicos de nuestra sociedad. La inclusión educativa por lo mismo, debe ser pensada considerando entonces la ampliación de desigualdades, de diversidad y de diferencias: la diversidad de capacidades asociadas a problemas intelectuales y motrices, las diferencias en la percepción y forma de estar en el mundo (sordos y ciegos, baja visión, etc); las diversidad de condiciones de vida (privación de libertad); entre otras.»⁹

La integración posee distintas facetas: en algunos casos implica integrarse con grupos de pares; en otros, integrarse a grupos dispares con disciplinas o reglamentos impuestos por el mundo adulto; e integración ciudadana, en donde se busca dotar al joven de habilidades para transitar por instituciones (educativas, laborales, etc) para su pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos.

De alguna manera, la tesis imperante es que el joven ha acumulado tantos procesos de desintegración que se autoexcluye (o es excluido) de la posibilidad de ejercer derechos básicos, como por ejemplo la movilidad urbana, presentarse a una entrevista laboral o conservar un empleo. Sin embargo, estas innovaciones no parecen mostrar aún resultados precisos, al menos en lo que refiere a la dimensión mayor del problema: el freno a la desvinculación de los jóvenes con la oferta educativa de educación media.

Es claro que los resultados en materia de políticas educativas se logran visualizar en el mediano y largo plazo, pero aún así, las innovaciones anteriormente citadas parecen estar lejos de llegar a transformarse en soluciones de impacto, en materia de resultados. El conjunto de proyectos y programas que llevan implícitas las cuatro dimensiones de innovaciones citadas, parecen tener una serie de limitaciones que conducen a evidenciar la opinión anteriormente descrita.

El siguiente punto es un ejercicio que busca aportar pistas para comprender algunas dificultades existentes que enlentecen u obstaculan

9 Sobre inclusión educativa y políticas ANEP 2011. Documento de trabajo para la Comisión Intersectorial para la Inclusión Educativa

lizan el proceso de innovación descrito hasta el momento.

Factores obstaculizadores a las innovaciones

Intentando responder a la pregunta inicial de por qué no se aprecian resultados más contundentes en los proyectos y programas que buscan retener y/o re vincular a los jóvenes con el sistema educativo, hemos identificado en primera instancia los factores que muestran innovación. En este punto, buscaremos identificar los factores que opacan u obstaculizan el desarrollo de estas innovaciones.

Si volvemos por un instante a considerar la poca temporalidad de estos programas y proyectos como factor explicativo de por qué las innovaciones no llegan a mostrar aún los resultados esperados, podemos entender que las mismas se encuentran en fase de exploración. A pesar de que se podría aceptar este argumento como válido, a nuestro juicio existen algunos aspectos de orden institucional que no permiten u obstaculizan la posibilidad de que las innovaciones pasen de un grado de experimentación a otro de mayor alcance.

Existen al menos, cuatro factores que se combinan entre sí, en una especie de círculo vicioso, que a partir de una retroalimentación permanente, hacen que la fase exploratoria o experimental de las innovaciones tiendan a ser más extensas de lo deseado y por ende afectar resultados de mayor envergadura. Ellos son:

- ◆ Baja cobertura
- ◆ Ausencia o escasa evaluación
- ◆ Diferencias y/o huecos conceptuales
- ◆ Gobernanza compleja

En el proceso institucional uruguayo, todo parece indicar que el «círculo» permite crear innovación, pero al mismo tiempo, sus piezas obstaculizan la posibilidad de atender la problemática con mayor alcance y eficiencia.

A continuación desarrollaremos, la forma en cómo estas piezas del círculo están conectadas entre sí, comportándose cada una como un elemento obstaculizador y haciéndose más

potente en la medida que se conecta con la siguiente pieza.

Diagrama de aspectos obstaculizadores a la innovación



Baja cobertura

En la sesión 1 del presente documento se presentó la dimensión del problema. Como pudo apreciarse, el mismo posee complejidades de tipo cuantitativas y de orden cualitativas. En relación a estas últimas, se puede observar que el problema tiende a concentrarse en los sectores más pobres y en determinados espacios territoriales. Por otra parte, se presenta la incidencia del género, tanto en lo que refiere a diferencias de desvinculación como a la temporalidad de la misma.

En lo que refiere a los aspectos de orden cuantitativos, queda claro que por más focalizada que parece estar la problemática en los sectores de bajos ingresos, estamos hablando de cantidades importantes de población, es decir, el problema no es cuantitativamente pequeño. La focalización no implica poca cantidad, sino por el contrario, la dimensión del problema es mucha.

De acuerdo a una enumeración preparada por ANEP¹⁰, los programas y proyectos focalizados en esta problemática son muchos y variados, pero la cantidad no va acompañada de una cobertura de atención lo suficientemente grande como para atender eficientemente la dimensión del problema. Es razonable que en términos de

10 ANEP (2011) «Sobre inclusión educativa y políticas» Montevideo. www.anep.edu.uy

TABLA 9. Cobertura estimada de los proyectos y programas que promueven la revinculación de los jóvenes con la educación y/o con el mundo laboral.

Proyecto/ Programa	Cobertura estimada anual de jóvenes*
PEE- Programa Aulas Comunitarias (PAC)	1500
PEE Áreas Pedagógicas – CES	200
PEE CES – CECAP	1500
PEE - Centros de Alta Contención	400
FPB – CETP	1000
FPB Comunitario	200
Rumbo	250
Programa Redescubrir	50
Programa Puente de Acreditación	200
Jóvenes en Red	2200
Projovent	1500
MEC PNET	1500

* No se ha accedido a información que permita remitir con exactitud la cobertura alcanzada. Las cifras presentadas refieren a información proporcionada en las entrevistas y a estimaciones realizadas a partir de la información existente en los documentos de cada uno de los programas y proyectos.

eficiencia, la mayoría de los proyectos y programas estén orientados a promover la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo. No obstante esto, los programas y proyectos que tienden a crear puentes para promover la revinculación de aquellos que han abandonado la educación poseen una cobertura relativa de atención aún muy pequeña.

En las entrevistas realizadas pudo constatare cierta tensión en relación a la posibilidad de aumentar la cobertura. En algunos casos se aprecia presión entre las autoridades de orden político y las de orden técnico, siendo las primeras las de mayor interés en crecer en términos de atención de cobertura. Pero, ¿por qué las autoridades técnicas no muestran el mismo interés en crecer en cobertura? Los argumentos dados lejos están de no ser racionales.

En primer lugar, en todos los casos se observa un sentimiento de estar aún en fase de experimentación y por ende de aprendizaje. Se entiende que existen dimensiones y variables que siguen siendo desconocidas, y que si bien hay opinión unánime de que las experiencias vienen siendo buenas y que arrojan buenos re-

sultados, se entiende que esto es posible porque se está frente a un universo controlado. Por tanto el hecho de crecer puede llevar a perder control metodológico de la innovación. La tensión entre calidad y cobertura está presente en la mayoría de los casos.

Por otra parte, existe opinión compartida en que hay una limitación de personal técnico adecuado para hacer frente a este tipo de problemática. En términos generales se entiende que el perfil del docente que trabaja con población vulnerable debe poseer determinadas competencias profesionales que no necesariamente son las que adquiere el docente en su formación «tradicional».

En todos los casos, se aprecia un importante consenso en cuanto a que la formación docente está lejos de entender, y por ende de atender, la particularidad de los jóvenes «Noni». Este factor hace que exista el convencimiento de que el crecimiento debe ser lento, ya que la formación del docente que trabaja con «Noni» en particularidad y con jóvenes vulnerables en general, tiene mayor peso en la práctica, lo que supone un proceso de ensayo y error permanente.

Ahora bien, si existe relativo consenso a que uno de los factores problemáticos es la formación docente, la pregunta es ¿Por qué no hay formación específica al respecto? Como desarrollaremos más adelante, los otros factores obstaculizadores, ejercen un papel importante en el hecho de no fomentar o crear formación específica para el trabajo con esta población. Al momento no existe claridad sobre el perfil de competencias que técnicos y docentes deben tener para llevar adelante este tipo de proyectos e iniciativas. Las posibilidades de las metodologías que se están llevando a cabo puedan ser semilla para formar técnicos y docentes y aumentar cobertura, se visualiza como un proceso lento. En particular porque existe otro factor que obstaculiza estas posibilidades: no hay suficiente sistematización y gestión social del conocimiento extraído en la implementación de estos proyectos e iniciativas. Este aspecto hace que la discusión referida a las posibilidades de aumento de cobertura se concentre más en debates de intenciones o arreglos institucionales que en planificación educativa.

Escasa o nula evaluación

Como ya fue expresado, si bien la mayoría de las iniciativas posee una temporalidad escasa, y por tanto es resulta difícil extraer conclusiones determinantes, lo cierto es que también hay pocos sistemas de monitoreo y de evaluación.

En términos generales, la mayoría de los proyectos e iniciativas no poseen buenos sistemas de información y no cuentan con un conjunto de indicadores que les permita evaluar el grado de éxito o fracaso de su gestión.

A su vez, en los casos en los que poseen algunos sistemas de registros y/o de sistematización, no poseen equipos o instancias en donde se extraigan conclusiones analíticas y objetivas. Con excepción de algunas, los aprendizajes que se extraen de la implementación de estas iniciativas no se sistematizan. Esta ausencia de producción de información como insumo para la gestión del conocimiento, tiene como resultado la no producción de inteligencia social.

Los resultados de la experimentación quedan reclusos en quienes experimentaron, lo que no necesariamente significa que sea en la institución encargada de la misma y mucho menos

que sea tomada como insumo de planificación educativa de carácter general.

La existencia de sistemas de información, no garantiza que exista monitoreo, pero aún en los casos en donde éste existe, lo que no se aprecia es que haya buenos sistemas de evaluación y mucho menos que la evaluación sea insumo para la toma de decisiones de política.

Sí se observa la existencia de espacios de encuentro entre docentes. Estos tienen distintos formatos: foros, seminarios, salas, encuentros, etc. Sin duda cumplen una función muy importante, constituyen el lugar en donde los encargados de la implementación comparten dudas, aprendizajes y logros entre pares.

Sin embargo, hasta donde pudimos apreciar, no forman parte de un sistema de monitoreo y evaluación, lo que conduce a por lo menos dos problemas: i) que los aprendizajes que se extraen queden pura y exclusivamente entre los participantes de estos espacios, y por tanto no se trascienda a éstos de modo de producir conocimiento institucional para el resto de docentes que en el futuro puedan trabajar con esta población, y ii) que exista ausencia de planificación y exceso de voluntarismo.

El hecho de que los encuentros no sean parte de sistemas de monitoreo, puede llevar a que estos espacios estén demasiado volcados a compartir vivencias de los docentes, lo que si bien es bueno, no necesariamente permite acumular conocimiento para mejorar la implementación y la construcción conjunta de una solución de corto y mediano plazo.

Si volvemos un instante al punto relativo a la cobertura, podemos observar que al no existir evaluación, las discusiones relativas a su aumento, quedan referidas a voluntades político institucionales. Estas voluntades no necesariamente van acompañadas de planificación técnica analítica. Si a esto se le agrega el hecho de que Uruguay posee una gobernanza compleja (ampliaremos sobre aspecto más adelante), uno de los riesgos inherentes del sistema institucional uruguayo es tener un exceso de pequeñas iniciativas, lo que no necesariamente asegura que se golpee al centro del problema.

Por otro lado, el riesgo es aún mayor cuando aparecen algunas diferencias en tor-

no a aspectos conceptuales, que si bien no llegan a ser conflictivos, sí hacen a las formas de implementación. Estas diferencias, como desarrollaremos en el siguiente punto, son el fruto de las distintas experiencias acumuladas, pero dado que no llegan a ser sistematizadas y por ende discutidas en base a evidencias, terminan provocando un nuevo obstáculo para que la innovación deje su fase exploratoria y comience una de desarrollo.

Diferencias y/o huecos conceptuales

En la introducción de esta sesión del documento afirmábamos que no encontrábamos diferencias sustantivas entre las definiciones del gobierno y las gerencias técnicas encargadas de la implementación. Si bien esto es cierto, en el seno de las instituciones persisten diferentes miradas sobre cómo atender y trabajar sobre la problemática, así como algunas importantes indefiniciones.

Estas diferencias y ausencias, desde nuestro punto de vista, no llegan a ser del todo manifiestas, y hasta el momento no obstaculizan el proceso de trabajo interinstitucional que se viene llevando adelante. Sin embargo enlentecen el proceso de desarrollo de la innovación.

Los dos aspectos anteriormente presentados, baja cobertura y escasa evaluación, permiten que las diferencias y/o ausencias convivan sin mayores conflictos. En la medida que la cobertura es pequeña, las posibles discusiones en torno a las diferencias y/o ausencias no llegan a ser mayores, se puede resumir en el hecho de que hay espacio para todos.

La no existencia de sistemas de evaluación, hace que no haya evidencias que puedan constatar que una posición es más eficiente que otra, así como hacer visible una ausencia de definiciones.

Puede argumentarse que este factor no es problemático, ya que es posible pensar que cuando se está frente a una problemática relativamente nueva que requiere de innovación existan diferentes miradas en cuanto a formas de abordaje y de implementación. Desde este punto de vista puede no ser preocupante que existan diferencias o ausencias de definición, sino todo lo contrario, parecería buena su existencia, ya que ésta permite mayor reflexión y apertura al aprendizaje.

Sin embargo, cuando las diferencias o ausencias no son del todo manifiestas, pueden llegar a generar una especie de competencia institucional por ver quién posee la verdad. A esto debe agregarse que el no poseer mecanismos de evaluación objetiva, puede resultar una amenaza para el logro de resultados ambiciosos y para el avance del trabajo intersectorial e interinstitucional que se viene llevando a cabo.

Las principales diferencias y ausencias encontradas son:

- ◆ Formación para el empleo o para el mundo del trabajo
- ◆ Territorio como variable de inclusión
- ◆ Abordaje familiar
- ◆ Concepción sobre lo socioeducativo

Formación para el empleo o para el mundo del trabajo

Realizando una lectura rápida de la sesión 1 de este documento, se puede llegar a apreciar de que existen dos grandes tipos de poblaciones objetivo: una menor a los 18 años, en donde el objetivo central es la revinculación con la educación, y otra, mayor a los 18, principalmente de género femenino, en donde el objetivo central es mejorar las condiciones de acceso a empleo de calidad. Por tanto, la forma en la que se concibe la formación vinculada al empleo o el mundo del trabajo no parece ser un tema de menor calibre.

Lo que hemos apreciado es que la forma y la intencionalidad que posee la formación para el empleo en la institucionalidad uruguaya, posee disensos latentes. Por un lado, se observa una posición en la que se entiende que más que formar para el empleo, se debe formar para el mundo del trabajo.

Esta afirmación, en líneas generales, significa que no es adecuada una formación técnica específica, sino más bien la de un conjunto de habilidades que luego le van a servir al joven para desenvolverse en el mundo del trabajo. En esta posición se pueden ubicar a las propuestas formativas que se orientan más al trabajo con población menor de 18, como por ejemplo el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). En una concepción cercana a ésta, se encuentra al CETP-UTU.

Por otra parte, desde un análisis acerca de la capacidad de gestión, se sostiene que es prácticamente imposible desde la administración pública acompañar, en términos de tiempo, las necesidades de las empresas. Además, se entiende que cuando las empresas tienen realmente una necesidad, éstas invierten en capacitación y no necesitan de apoyo del sector público para llevarlas a cabo. Por ende, la posición estratégica es formar para el mundo del trabajo y no atender demandas puntuales de empleo o necesidades específicas de formación de las empresas.

En la otra posición puede ubicarse al INEFOP, en donde se sostiene que si bien el mercado de trabajo uruguayo ha cambiado, llegando a niveles históricos de bajo desempleo, el número absoluto de jóvenes sin trabajo continúa siendo el mismo que el de la década del noventa. Por tanto sigue tan vigente como antes la formación para el empleo, agregándose que ese número absoluto de jóvenes desocupados está más concentrado que antes en los sectores más vulnerables y por tanto posee mayores urgencias y necesidades de ingresos. Vale aclarar que INEFOP concentra sus acciones preferentemente en población mayor de 18 años.

Ante la urgencia de ingresos, los defensores de la formación para el mundo del trabajo, entienden que la urgencia en términos de ingresos se logra en la medida que se incorporen «soportes». Los soportes son un conjunto de prestaciones que le permiten al joven culminar el ciclo formativo. Uno de los soportes más importantes y más utilizado es la Beca o Subsidio por estudio. La beca o subsidio de ingreso se le otorga al joven para facilitar el acceso y mantenimiento de éste durante el proceso formativo.

Los que entienden que la formación tiene que estar más ligada a las necesidades «reales» del mundo del empleo, manifiestan que siempre han tenido soportes y que la diferencia está en que el contacto con el empleo. El pasar por un empleo «real», permite al joven adquirir un mínimo de habilidades sociales que luego le permitirán mantener un empleo formal.

Estas diferencias pueden no ser preocupantes, si a nivel institucional se concibe que las necesidades de los jóvenes, de acuerdo a su ci-

clo de vida temporal y realidades familiares, son diferentes. Sin embargo, no se aprecia que estos conceptos estén vigentes en la discusión, más bien se observa una especie de competencia, la cual a su vez es latente y no del todo manifiesta. Esto posee como riesgo, además de las carencias de producción de calidad, que la innovación del trabajo intersectorial actúe como «caja de cristal», y por tanto en situación de posibles fricciones de manera constante.

Pero si nos centramos en los aspectos en donde sí se aprecian acuerdos, podemos observar que consenso en la necesidad de soportes. Además, hay otro aspecto de consenso aún de mayor trascendencia: la formación para el empleo o para el mundo del trabajo adquiere valor en la medida que se logre que el joven acceda a «puentes» formativos. Esto significa que pueda pasar de ofertas formativas no formales a formales, mediante mecanismos de acreditación.

Este aspecto «puentes» a través de mecanismos de acreditación, sin duda es una revolución en la concepción de la educación y de la formación profesional uruguayana. Los que se inclinan por la formación para el mundo del trabajo, sostienen que la formación profesional debe proveer de códigos sociales, emocionales y cognitivos, que se transforman en eficientes en la medida que existan adecuados «puentes».

Sin embargo, estos «puentes» están en una fase muy inicial de formación. Hay voluntades, existen pequeñas experiencias, pero aún se está lejos de crear sistemas de acreditación potentes que hagan que el traspaso de un lado a otro sea de una manera ágil y flexible.

Por tanto, estas diferencias sobre formación para el empleo o para el mundo del trabajo, podrían no ser importantes en la medida que: se conciba la formación de acuerdo a necesidades del ciclo de vida y de la realidad de género y familiar de los jóvenes, y de que a la vez, existan sistemas de acreditación que permitan que el joven acceda a «puentes» formativos, en donde pueda ser capaz de «cruzarse» de espacios y de experiencias de formación, independientemente de que éstos sean de carácter no formal o de tipo formal.

La pregunta entonces es ¿por qué no se hace? En principio, una de las posibles respuestas que hemos encontrado a esta pregunta, se ubica en

el resto de los factores obstaculizadores que cierran el círculo vicioso: concepto socioeducativo y gobernanza compleja.

Si bien estos factores van a ser desarrollados más adelante, cabe aclarar que la tradición de la formación educativa uruguaya ha tenido siempre una vocación volcada más hacia lo preuniversitario que hacia el mundo de lo productivo o del trabajo.

Este factor, entre otros, hace que exista una debilidad general del sistema en su conjunto: la oferta actual está más pensada para los «o» (estudia o trabaja) que para los «y» (estudia y trabaja). En esta línea, los educadores son conscientes que la oferta educativa actual no facilita el concepto de formación para toda la vida. Una vez que se accede al empleo, es prácticamente imposible que la persona pueda continuar estudiando. En este aspecto se observa poca innovación. Existen algunos proyectos en carpeta orientados a los «sisi» (si estudia y si trabaja), pero aún no han comenzado su implementación¹¹. Por otra parte, recientemente, a iniciativa de la empresa pública ANCAP, se ha lanzado un Programa denominado «Estudia y Trabajo», para una cobertura de 700 jóvenes, orientado a la posibilidad de que jóvenes que estudian realicen una pasantía laboral en empresas públicas.

La ausencia de puentes eficientes entre la formación para el empleo y/o el mundo del trabajo y la educación formal, hoy posee algunos planos¹², pero lejos está aún de tener cimientos y de empezar a levantar los primeros ladrillos.

Por otra parte, otro vacío detectado refiere al «puente» entre la vida familiar y la del estudio y el trabajo. Como pudo observarse en la primera parte de este informe, la variable género interviene de manera desigual. Son las mujeres las que se ven más afectadas por los procesos de desvinculación. Hasta donde pudimos apreciar, este factor no está siendo introducido en el análisis del problema. Por otra parte, en el actual debate sobre Sistema de Cuidados que viene llevando adelante el gobierno, se contempla la

posibilidad del cuidado como elemento facilitador para el desarrollo personal y profesional de la mujer, pero no con la posibilidad de puentes entre el cuidado y la oferta formativa.¹³

El territorio como variable de inclusión

La incorporación del territorio como variable de análisis ha sido una de las principales innovaciones observadas. Sin embargo, y a pesar de esto, es también el centro de diferencias y ausencias. En líneas generales, el territorio es visto desde un enfoque de derechos. La visión es que todo niño o joven tiene derecho a tener oferta educativa en su entorno cercano de residencia, por lo menos hasta el ciclo básico de formación.

Pero esta visión general a la hora de ser operacionalizada genera diferencias. No hay dudas sobre la importancia de incorporar la mirada territorial en la oferta formativa, pero su metodología resta aún de tener claridad conceptual, lo que conduce a la existencia de diferentes miradas sobre el carácter de la implementación. Para algunos, la oferta formativa debe estar inserta en el territorio, cercana a la residencia del joven. Los beneficios de esta postura, se encuentran en la facilidad para una mejor focalización, se está más cerca y por tanto se accede mejor a la población objetivo. Por otra parte, se logra mayor involucramiento de los jóvenes a las propuestas, en tanto la proximidad hace que se «sientan parte», debido a que la oferta forma parte de su hábitat. A su vez, este factor provee de externalidades positivas, como por ejemplo, la obtención de mayor respeto de los adultos hacia los jóvenes, ya que los mismos que antes solían «molestar» al mundo adulto, ahora los «ven estudiando».

Otras posiciones son más críticas de esta mirada, ponen en signo de interrogación la palabra territorio, ¿qué es territorio? se preguntan. ¿Cuál es su corte analítico? Entienden que Uruguay ha llegado a un nivel de fragmentación tan

11 El MEC está trabajando en este sentido, así como el INEFOP a través del Programa Projoven.

12 Como se pudo apreciar anteriormente la Ley de Educación lo prevé.

13 Una experiencia interesante al respecto puede apreciarse en INEFOP Programa Proimujer, denominada Modalidad 4. Esta consiste en una oferta formativa para el empleo destinada a mujeres de bajos ingresos con niños pequeños. La oferta formativa contempla el cuidado de los niños.

grande que los cortes territoriales a veces son tan sólo una calle o una avenida. Poner una oferta educativa de un lado o del otro de la calle, genera rispideces entre los habitantes de cada lado, cuando la realidad indica que las características socio económicas son las mismas. Sobre ello, uno de los entrevistados sostenía que *«Estados Unidos comenzó a solucionar en parte este problema, a través de la propuesta del ómnibus escolar, el factor integrador territorial es el ómnibus no el edificio»*.

Otra posición relativa al territorio diferencia el reclutamiento o llegada a los jóvenes del lugar en donde se imparte la formación. Se entiende que la llegada a los jóvenes y la invitación a éstos a las ofertas formativas, debe darse desde las redes que operan en los territorios. Es decir, deben existir operadores de campo, insertos en instituciones o espacios territoriales que logren conocer las realidades de los barrios y de los jóvenes, y que operen de puente de información entre las propuestas y éstos.

Esta concepción, entiende que la oferta educativa no debe estar en los barrios, sino más bien en espacios céntricos de las ciudades, provocando así al menos dos beneficios: i) por un lado el hecho de que joven deba trasladarse, ejercer responsabilidad y adquirir habilidades para su movilidad y por ende para sus derechos ciudadanos, y ii) promover la no concentración de jóvenes de un solo barrio. En relación a este último punto, se entiende que es mejor que exista diversidad de territorios en un mismo centro educativo. La homogeneidad territorial provoca riesgos, como por ejemplo la existencia de bandas, liderazgos negativos o influencias de aspectos barriales uniformes en el centro educativo.

Estas diferencias que pueden parecer operativas, pueden resultar significativas a la hora de planificar aumento de cobertura o mejora de infraestructura. Como pudo apreciarse en el mapa 3, la existencia de dispositivos para adolescentes y jóvenes en comparación con los existentes para la infancia, son absoluta y relativamente menores. Por tanto la necesidad de inversión en infraestructura en donde puedan ubicarse las propuestas formativas está presente.

La ubicación de las ofertas puede resultar un problema, en tanto no existe claridad hasta

donde el territorio es una variable de inclusión o en contraposición juega un papel de mayor exclusión. Cómo debe aplicarse la variable territorial en la oferta educativa es algo en lo que aún no se ha profundizado, y para lo cual no hay evaluaciones al respecto.

Hasta el momento, hemos intentado describir brevemente como dos conceptos claves, empleo y territorio, presentan algunas diferencias en su concepción y por ende en su implementación. Estas diferencias no llegan a ser del todo manifiestas, entre otros aspectos, porque la cobertura atendida permite que convivan las diferencias sin mayores conflictos manifiestos. Sin embargo, las diferencias podrían hacerse mayores si en determinado momento existe la decisión de realizar un esfuerzo de aumento de cobertura y por ende de opción por determinada metodología de trabajo.

Abordaje familiar

Como se mencionaba al inicio de esta sesión uno de los pilares innovadores refiere al hecho de incorporar la mirada sobre la familia a la oferta educativa. Pero este factor encuentra como fuerte debilidad la ausencia de metodología y de reflexión profunda sobre la temática. A propósito uno de los entrevistados manifestaba: *«la izquierda siempre menosprecio a la variable familia, le pareció un proyecto individual, siempre se inclinó por comprender los procesos colectivos, las organizaciones, los sindicatos, los movimientos sociales, pero no las familias. Lo cierto es que allí se dio la famosa revolución oculta y ahora nos explota en la cara. Claro está que no sabemos qué pasa ahí y menos tenemos reflexión conceptual al respecto»*.

Esta honesta y clara afirmación, hace una perfecta síntesis de la situación. Se entiende que debe incorporarse la variable familia, que se debe entender los procesos de socialización que el joven tiene en ésta, comprender en qué medida las movi­lidades intrafamiliares o diferentes arreglos familiares afectan o no la sostenibilidad del joven a las propuestas formativas, pero lo real es que no se sabe cómo.

Algunas propuestas se basan en el hecho de que la Ley de Educación promueve la creación de Consejos de Participación. Estos consejos promueven, en otros aspectos, la participación de los estudiantes en los centros educativos.

Algunas propuestas lo extienden a la participación de las familias en éstos.

Por otro lado, el nuevo proyecto, «Jóvenes en Red» y en cierta medida «Compromiso Educativo», buscan acercarse a los hogares de los jóvenes. El Mides, a través de Infamilia y los SOCAT¹⁴, viene promoviendo espacios de trabajo en las redes territoriales en donde se discuten y trabajan aspectos de familia. En concreto en muchos territorios existen los denominados «nodos de familias». Estos refieren a espacios de articulación intersectorial en donde se discuten y deciden planes de abordaje familiar ante situaciones concretas existentes en los territorios de referencia. Estos espacios, aportan soluciones de carácter interinstitucional sobre situaciones concretas que pueden afectar el sostenimiento de las distintas ofertas formativas. Pero esta coordinación está más centrada en las capacidades de articulación a nivel territorial que en las de tipo sectorial y político.

En resumen, parece estar claro que hay una voluntad innovativa hacia la incorporación de la variable familia en la oferta formativa, pero la misma carece aún de metodología acabada de implementación. Esto podría no ser del todo grave si se entiende que se está aún en la fase exploratoria, pero sí parece ser poco productivo el hecho de que no exista un plan exploratorio que permita recoger y sistematizar los aprendizajes que se vienen recogiendo de manera fragmentada. Por tanto la innovación en su fase exploratoria, tiene su principal obstáculo en la ausencia de metodología exploratoria.

¿En qué afecta este aspecto? Desde nuestra lectura, esta ausencia interviene sobre otro factor que está más presente y por tanto se hace más visible: la concepción sobre lo socioeducativo.

Concepción sobre lo socioeducativo

El abordaje desde una concepción socioeducativa es uno de los pilares innovadores de las iniciativas. Pero cuando se ahonda en el concepto es posible encontrar algunas indefiniciones o ausencias, que impactan en el desarrollo de las mismas.

En términos generales existe consenso en que la formación no es de carácter exclusivamente «educativa», sino que ésta debe ser acompañada de procesos de inclusión y comprensión de variables de tipo «social». Pero cuando esto se lleva a la práctica, encuentra algunas diferencias: para algunos esto supone que la implementación de las ofertas formativas tienen que ser llevadas a cabo por equipos conformados por docentes y profesionales provenientes del área social, para otros no debe existir la diferenciación de áreas.

Quienes se ubican en la primera posición, sostienen que el docente es quien se encarga de impartir conocimiento, mientras que los profesionales del área social se encargan de los problemas concernientes a la vida social del joven. Para esta posición, los educadores o trabajadores del área social actúan como soporte o asistentes de la función docente. Los defensores de esta óptica entienden que no debe olvidarse la meta central de cualquier oferta educativa: que el joven aprenda. Por tanto, lo social forma parte de los soportes que debe tener la oferta, y por tanto el centro de la producción formativa es el docente.

En contraposición a esta visión hay varias posturas, que en líneas generales pueden sintetizarse en dos. Por un lado están quienes sostienen que existe un problema de profesionalismo. Esta postura tiende a ubicar como centro del problema a los docentes. Entienden que éstos no están preparados para trabajar con esta población, que la formación que reciben está vetusta y que los prepara para una realidad que dejó de existir hace muchos años atrás. Se tiende a entender que el trabajo socioeducativo debe ser una función prácticamente exclusiva del docente, que éste debe aprender a desempeñarla y que por tanto debe incorporar el análisis de la complejidad social en su planificación y ejecución de su función docente. Esta postura entiende que el centro de la propuesta formativa no es sólo que el joven aprenda, sino que además de esto, el joven debe incluirse.

El desafío entonces es educar con inclusión, y para esto es necesario otro perfil de docente, en donde no sólo enseñe sino que además sea capaz de promover y sostener procesos de inclusión.

La otra postura, tal vez intermedia entre estas dos posiciones, sostiene que deben existir equi-

14 Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial.

pos formativos, en donde converjan docentes y trabajadores del área social. Pero a diferencia de la primera postura, esta visión entiende que las áreas no deben estar separadas. El desafío se encuentra en crear equipos, en donde se pueda aprender del otro y en donde cada uno aporta su *expertise* para un todo. «*Debemos aprender a hacernos cargo, no se trata de dar una canasta, se trata de dar un todo, en donde docente y trabajador social se confunden en la oferta formativa*».

Estas diferencias a la hora de pasar de la fase experimental a la de desarrollo, deberían hacerse explícitas y en la medida de lo posible tomarse una postura al respecto. Claro está que la ausencia de evaluación conspira contra esto. De todas formas, cualquiera sea la postura que tenga razón, está claro que, de alguna forma, tiende a ubicarse el centro del problema en el tipo de docente o perfil de equipo docente necesario para esta tarea.

Pero si existe relativo consenso sobre esto, debemos volver a formularnos la pregunta de ¿por qué no se avanza más en realizar cambios o alternativas en la formación docente? Una de las posibles respuestas que hemos encontrado, nos lleva a la necesidad de tener que cerrar el círculo: Uruguay posee una gobernanza compleja.

Gobernanza compleja

Uruguay es uno de los pocos países en donde la ejecución de la política educativa no es llevada a cabo directamente por el gobierno. La educación es gobernada por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) que es dirigida por el Consejo Directivo Central (CODICEN), un órgano colegiado de cinco miembros. A partir de la Ley de Educación del 2008¹⁵, tres de ellos deben contar con venia parlamentaria, mientras que los otros dos son electos por el conjunto de docentes mediante elecciones.

Este formato, no exclusivo de la educación¹⁶, otorga al sistema educativo un marco de participación y de autonomía interesante, pero a la vez complejo. Las decisiones deben contar con un

marco de consensos amplios. Esto tiene aspectos altamente positivos y a la vez negativos. Como hecho negativo, puede argumentarse que el proceso de toma de decisiones suele ser demasiado lento. En momentos de urgencias, como parece ser este, las decisiones suelen llevar más tiempo del que parece ser necesario. Sin embargo como aspecto positivo, se puede resaltar que cuando se llega a la decisión, ésta cuenta con un grado de consenso técnico y político que permite una sostenibilidad institucional de las decisiones muy alta.

Pero la gobernanza educativa no se resuelve sólo en un actor: CODICEN ANEP, sino que hay otro conjunto de actores, que también forman parte del proceso de toma de decisiones.

Si una de las posibles soluciones al problema educativo uruguayo está en la capacidad de generar «puentes» entre diferentes formatos formativos, en especial aquellos concernientes a la educación formal y no formal, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) es un actor clave para este proceso. Cabe recordar que La ley de Educación asigna al MEC un rol protagónico en el desarrollo de la educación no formal. A su vez se creó el Consejo Nacional de Educación no Formal (CONENFOR) del cual el MEC forma parte¹⁷.

Por otra parte, si parte de los «puentes» pasa por crear mayor conexión entre la educación y el empleo o el mundo del trabajo, ¿cuál es la institución que trabaja con el mundo del empleo y del trabajo? ¿Es la educación no formal y por tanto el MEC y/o el CONENFOR?, ¿es el CETP UTU?, ¿es el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)?, ¿es ninguno en particular y por tanto son todos?

A su vez, si se entiende que el problema de desvinculación y del acceso al empleo de calidad de algunos sectores de población, es de carácter «social», se tenderá a visualizarlo como el requerimiento de una visión de política social, más que de orden estrictamente educativo o productivo. Desde este punto de vista, ¿no debe ser el Ministerio de Desarrollo Social el encargado

15 Antes de la aprobación de esta Ley, los cinco miembros necesitaban venia parlamentaria

16 Los principales ordenadores del gasto público social en Uruguay (BPS, ASSE, ANEP), poseen organizaciones autónomas y participativas.

17 Asimismo, de concretarse el planteo de otorgarle mayor autonomía al CETP está claro que pasaría a ser un actor con mayor relevancia, en términos de capacidades de tomar decisiones sin la necesidad de consensuar en el seno del CODICEN.

de liderar algunos procesos? Y, cuál debería ser la injerencia de otros ministerios relacionados al sector productivo, tales como el Ministerio de Economía y Finanzas, el de Trabajo y Seguridad Social o el de Industrias?

La dimensión del problema parece mostrar que requiere de todos, pero el hecho de estar «todos», no necesariamente supone que se encuentre solución al problema. Lo intersectorial o el «permiso» de que todos formen parte, no necesariamente conduce al encuentro de una solución. La dispersión de programas o proyectos puede ser buena cuando se está en una fase experimental, pero la dimensión del problema de la situación de los jóvenes «NoNi», parece requerir de comenzar ya una fase de desarrollo.

El peligro de la gobernanza compleja, está en conservar la fase exploratoria más tiempo del debido, ya que ésta tiende a generar zonas «confort». La imagen de zona de confort, refiere al encuentro de ubicación del óptimo institucional en donde todos pueden hacer lo que entienden que hay que hacer con el mínimo de conflicto inter institucional posible.

Este óptimo se encuentra en la medida en que la cobertura es pequeña. La zona de confort permite espacio para todos sin necesidad de tener que tomar mayores decisiones y por ende posibles conflictos o confrontación de metodologías, presupuestos y pérdidas de espacios de poder. Las molestias de tomar decisiones complejas, en donde se requiere de romper algunos moldes dilatan los procesos de toma de decisión ágil, rápida y articulada.

El encuentro del óptimo de la zona de confort, corre el riesgo en la situación actual, en tener una extensa «trampa al solitario». Esto significa el estado en donde todos hacemos algo, todos probamos algo, pero a la vez ninguno llega a ser solución de nada.

Romper el «confort», requiere que alguien «golpee el tablero». Pero aquí es donde el círculo vicioso se protege de esta posible amenaza. La forma ideal, desde nuestro punto de vista, de romper el círculo es a partir del análisis objetivo, lo cual es posible si existen sistemas de evaluación que generan inteligencia social. Como hemos visto la ausencia de éstos limita las posibilidades actuales de salida de la zona

de confort, dejando la situación más centrada en voluntades y arreglos político institucionales que en el rompimiento del círculo vicioso mediante formas de planificación educativa basadas en evidencias objetivas.

Romper el círculo únicamente desde el ejercicio del poder, ante un proceso tan complejo de gobernanza como el uruguayo, corre el riesgo de que las decisiones no cuenten posteriormente con el margen de apoyo necesario -y por ende de legitimidad- de los distintos actores que forman parte del sistema. Esto lleva a que las posibilidades de sostenibilidad futura de dichas decisiones sean muy frágiles.

En conclusión, es posible imaginar que Uruguay apelará a su estilo de gradualidad en la toma de decisiones. Esto implica que el conjunto de soluciones necesarias que requieren los «Nonis» va a demorar. Cuando se encuentren, es muy probable que éstas sean buenas, tanto en lo que refiere a los aspectos técnicos como a las capacidades institucionales para llevarlas a cabo, mientras tanto, los adolescentes y jóvenes de hoy, pagarán las consecuencias.

5. SINTESIS

Aquí se detallan los principales aspectos identificados y analizados a lo largo del informe:

- ◆ En Uruguay la situación de los «Nonis» tiene una altísima correlación con situaciones de pobreza. Este es uno de los principales atributos compartidos por este grupo, ya que la evidencia indica que en los hechos este colectivo está compuesto por jóvenes con una multiplicidad de rasgos en materia de vulnerabilidad, riesgo a la exclusión y oportunidades de integración.
- ◆ Estas situaciones tienden a concentrarse en determinados territorios, fruto de la alta fragmentación territorial que impera en el país y en particular en Montevideo.
- ◆ Existen diferencias de urgencias de soluciones según el ciclo de vida de los jóvenes. Los menores de 18 años de re vinculación con ofertas formativas y los mayores con ofertas que vinculen con la posibilidad de obtención de ingresos y empleos de mejor calidad.

- ◆ La problemática afecta distinto según la variable género. Son las mujeres quienes se ven más afectadas por roles tradicionales de género. Las mujeres con hijos que se desvincularon más tempranamente del sistema educativo, son quienes poseen las peores situaciones en términos de posibilidades de acceso a empleos de calidad.
- ◆ La situación de gobernanza compleja que posee el Uruguay actúa como obstaculizador ante la posibilidad de toma de decisiones que permitan pasar de fases de experimentación a las de desarrollo.
- ◆ La escasa presencia de sistemas de evaluación, así como la baja consideración de sus resultados en la toma de decisiones, fortalece la extensión temporal de la fase de experimentación, tendiendo a tener muchos proyectos o programas de baja cobertura. A su vez, la diversidad de proyectos y programas permite la coexistencia de huecos conceptuales y/o diferencias de enfoque metodológico.

LISTA DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANEP - CODICEN	Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
BPS	Banco de Previsión Social
CCZ	Centro Comunal Zonal
CECAP	Centro Educativo de Capacitación y Producción
CEIP	Consejo de Educación Inicial y Primaria
CES	Consejo de Educación Secundaria
CETP-UTU	Consejo de Educación Técnico Profesional - Universidad del Trabajo del Uruguay
ECH	Encuesta Continua de Hogares
IM	Intendencia de Montevideo
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
INJU	Instituto Nacional de la Juventud
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
PEE	Programa de Educación Especial del Consejo de Educación Secundaria
PNET	Programa Nacional de Educación y Trabajo
SOCAT	Servicio de Orientación Consultiva y Articulación Territorial

2

El sistema previsional en Uruguay

Análisis de actualidad y perspectivas de mediano y largo plazo

CARLOS GRUSHKA

- 51 → Introducción
- 55 → Diagnóstico de la situación actual (año 2010)
- 64 → Las perspectivas de mediano y largo plazo del sistema actual
- 66 → Desafíos pendientes y opciones de política para el futuro
- 68 → Bibliografía



El sistema previsional en Uruguay

Análisis de actualidad y perspectivas de mediano y largo plazo*

1. INTRODUCCIÓN

Descripción del sistema: Institucionalidad

El marco institucional de los programas de transferencia de ingresos en Uruguay, en cuanto a diseño, financiación y administración, implica una compleja red de instituciones públicas e independientes. La administración de estos programas está en manos del Banco de Previsión Social (BPS), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Banco Central del Uruguay (BCU), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), las Administradoras de Fondos de Ahorro Provisional (AFAP) y cinco organismos que administran sistemas de jubilaciones y pensiones de algunos sectores específicos menores.

Las responsabilidades del MTSS y el MIDES incluyen el diseño de las políticas y los programas y la implementación de algunos de ellos. Los debates sobre políticas y las propuestas relacionadas con los sistemas contributivos en general se centralizan en el MTSS. El MIDES es responsable de la ejecución de otros programas de inclusión social, además de tareas de supervisión, evaluación y coordinación de las políticas sociales en general y, hasta 2008, era responsable del diseño e implementación del programa de emergencia social PANES, que incluía las transferencias de ingreso

ciudadano (IC). Este programa fue reemplazado por el Plan de Equidad Social y Asignaciones Familiares no contributivas (Ley 18.227).

La OPP y el MEF tienen relevancia en el aspecto fiscal, ya que administran el presupuesto nacional y transfieren los recursos para financiar los programas. Normalmente también participan en el análisis de las políticas. La OPP coordina además a un grupo de trabajo de políticas de SS, con representantes de todas las instituciones públicas con el fin de llevar adelante propuestas de reformas a las políticas.

Desde el punto de vista de la implementación, el BPS es decididamente el organismo más importante de Uruguay (con más de cuatro mil empleados y un presupuesto igual al 13% del PIB), ya que administra casi todos los aspectos de los programas de transferencia de ingresos y también de otras áreas como, por ejemplo, el sistema de seguro médico. El BPS funciona como un organismo público autónomo, dirigido por una Junta conformada por representantes del Gobierno (3 directores provienen del partido ganador de las elecciones, Frente Amplio y uno del segundo partido – el blanco o nacional-) y de los sectores sociales (trabajadores, empleadores y jubilados)¹. Las AFAP son empresas a cargo de

* Capítulo preparado por Carlos Grushka (Universidad de Buenos Aires) en el marco del proyecto de asistencia técnica del Banco Mundial al Gobierno de Uruguay sobre «Evaluación de las Políticas Sociales». Las opiniones vertidas en el mismo son de la exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a la Universidad de Buenos Aires ni al Banco Mundial.

1 La integración del Directorio del BPS, establecida en la Constitución de la República en 1966, está conformada por cuatro integrantes designados por el Poder Ejecutivo y tres integrantes en representación de los afiliados: uno por el sector de los jubilados y pensionistas, otro por el sector de los trabajadores y otro por el sector de los empresarios. Para modificar esta integración es necesario realizar una reforma constitucional; no es posible hacerlo mediante una ley o decreto gubernamental. El PIT-CNT siempre defendió esta integración, con mayoría de Directores designados por el Poder Ejecutivo, en el entendido que la SS es un asunto de Estado y por lo tanto la responsabilidad de su conducción está en el

la administración de los activos y cuentas del segundo pilar del sistema nacional de pensiones, que es supervisado por el BCU. Los administradores de tres fondos de jubilaciones y pensiones ocupacionales (empleados bancarios, notarios y profesionales en ejercicio libre o independiente) son organismos independientes administrados por juntas seleccionadas por sus miembros con participación minoritaria del gobierno

La complejidad del marco institucional constituye un potencial riesgo para el sistema, en parte por la cantidad de organismos y ministerios involucrados y por algunas importantes asimetrías que existen entre ellos respecto a la disponibilidad de recursos económicos y humanos y, principalmente, a la diferenciada autonomía administrativa. Mientras que los ministerios y la OPP forman parte de la administración central y tienen una clara dependencia política del Presidente, el BCU tiene un grado de autonomía importante y el BPS está regido por una junta constituida por representantes políticos y delegados elegidos por trabajadores, empleados y beneficiarios. Las AFAP, por otro lado, son empresas comerciales.

Si bien la mayor autonomía permite garantizar rigurosidad técnica e independencia de presiones políticas, también supone un riesgo potencial de problemas de coordinación o diferencias de criterios que pueden provocar medidas contradictorias. Cabe destacar que si bien la cantidad de instituciones ha sido elevada durante décadas, nunca antes había existido un Ministerio u organismo a cargo de la supervisión de todo el sistema de transferencias de ingresos (BM, 2007).

Efectivamente, el 1 de julio de 2007, el Presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez, y el

gobierno, no en los afiliados. En 1999 el movimiento sindical se opone a una propuesta de reforma constitucional que impulsaron otras organizaciones sociales en el sentido de modificar la integración del Directorio, que pasaría de siete a cuatro integrantes con el fin de garantizar la mayoría social en su conformación. Este planteo se dio en el marco de la recolección de firmas en contra de la Ley 16.713 que reformó el sistema de previsión social e instaló el régimen mixto público-privado vigente desde 1996 (ERT/PIT-CNT 2011).

Viceministro de Trabajo y Seguridad Social, Dr. Jorge Bruni, inauguraron el Diálogo Nacional sobre SS. El objetivo era promover un amplio proceso de participación y reflexión sobre la SS en Uruguay, que incluyera a todos los actores institucionales relevantes a efectos de generar insumos para eventuales futuras reformas y fortalecer la gobernabilidad democrática. Este nuevo diálogo social se propuso en continuidad con los procesos de debate sobre grandes temas nacionales iniciados en el año 2006 con el Debate Nacional sobre Defensa y el Debate Nacional sobre Educación (véase ERT/PIT-CNT, 2011).

Cambios recientes en las reglas de participación y elegibilidad

El Diálogo Nacional sobre SS (DNSS) fue convocado por organismos de gobierno que integran la Comisión Sectorial de SS -que funciona en la órbita de la OPP-, con el apoyo del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay, la Universidad de la República y la Agencia Española de Cooperación Internacional. Participaron todas las instituciones estatales involucradas en el tema; las organizaciones sociales y políticas; el sistema universitario y la academia en general; organismos y agencias internacionales. Desde un enfoque global de la SS, la agenda del DNSS abarcó las dimensiones política, económico-financiera, social, demográfica y de género. En este marco se destacaron tres elementos a considerar en una eventual reforma: a) revisión de los parámetros de acceso a las prestaciones del sistema de modo de flexibilizar el acceso a la jubilación; b) definición de los espacios que deben tener los componentes contributivo y no contributivo dentro del sistema de seguridad social; c) estudio de acciones de género que disminuyan la brecha entre hombres y mujeres en el acceso a las prestaciones de seguridad social.²

2 La información sobre esta experiencia se encuentra en el sitio web del BPS y en la presentación de su Presidente, Ernesto Murro, referida a la nueva legislación en materia de seguridad social: <http://www.bps.gub.uy/Documentos/ProcesosReforma/SeguridadSocial/Nuevas%20leyes%202009%20version%2020-011.doc>.

A diferencia de las experiencias de gobiernos anteriores, desde el principio se convocó a todos los actores organizados vinculados a este tema. Según cuenta Jorge Bruni, «se hicieron cuarenta y cinco reuniones durante un año y medio, de donde salieron documentos consensuados entre trabajadores, empresarios y gobierno, que es fuente de varias leyes aprobadas posteriormente. El primer gobierno del Frente Amplio sancionó decenas de leyes en materia de SS y en materia de Trabajo. La mayoría fueron resultado del DNSS» (ERT/PIT-CNT, 2011, p.121).

En este contexto, basándose en el diagnóstico de que una proporción importante de los trabajadores tendrá serias dificultades para obtener una jubilación en el futuro (estudios del Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS y del propio organismo a través de su Asesoría General en Seguridad Social -AGSS-; Forteza et al., 2010) y con el objeto de lograr que los adultos mayores con una historia de aportes incompletas pudieran acceder a una prestación previsional, se flexibilizaron las condiciones de acceso al régimen jubilatorio a través de una reforma paramétrica. Aquí se destaca la reducción de los años de servicios de 35 a 30 a partir de julio 2009, manteniendo la edad de retiro. La tasa de reemplazo aplicable en el caso que un trabajador se retire con 30 años de servicios a los 60 años de edad es de 45%, pero que se incrementa en función de la edad de retiro y los años de servicios.

Cabe señalar que también se flexibilizaron las condiciones de acceso a los subsidios por incapacidad (eliminando 6 meses previos de registro y hasta 2 años posteriores al cese para tener derecho) y se incorporó un cómputo especial de servicios reconocidos para mujeres (adicionando un año por cada hijo, con un máximo de 5). Para el caso de los trabajadores desocupados de 58 años de edad y con 28 años de aportes se estableció (a partir de febrero 2009) un subsidio especial por desempleo, cuya tasa de reemplazo es del 40%, que tiene una duración máxima de 2 años. Una vez finalizado este periodo el adulto mayor puede acceder a la jubilación dado que durante el periodo de percepción del subsidio se realizan aportes jubilatorios.

Por otra parte, en el año 2008 también se puso en marcha una prestación no contributiva,

denominada Asistencia a la vejez, que supuso la ampliación de la cobertura en aquellos sectores sociales más vulnerables. Esta prestación se incorpora en el marco del Plan Equidad y surge del diagnóstico que, en caso de no contar con 35 años de servicios, los adultos mayores recién podrían acceder a una fuente de ingreso a los 70 años. Así se definió una prestación para aquellas personas de entre 65 y 70 años de edad en condición de pobreza y nuevas causales de edad avanzada con gradual reducción de requisitos. Desde entonces, el BPS continúa implementando e informando a la población sobre las modificaciones de la Ley 18.395 de flexibilización de acceso a jubilaciones.

El 23 de noviembre de 2010 el gobierno inauguró la segunda etapa del DNSS. Allí se realizaron dos jornadas de trabajo, que contaron con presentaciones de propuestas y exposiciones del PIT-CNT, Empresarios, ONAJPU y todos los Partidos Políticos con representación parlamentaria. En esas jornadas fueron entregados documentos con los avances concretos del primer DNSS, dando cuenta de proyectos aprobados y un documento que resume las propuestas a trabajar en la segunda etapa. Estas propuestas establecen temas a corto, mediano y largo plazo para ser debatidos. Todos los documentos originales, elaborados por organizaciones sociales y partidos políticos, están disponibles para su consulta en la página Web del MTSS (www.mtss.gub.uy). Asimismo en la tercer jornada de esta II Etapa del DNSS, realizada el 13 de julio de 2011, se entregó un documento con un resumen de las propuestas presentadas tanto por los sectores sociales como por los partidos políticos; donde se proponen cinco ejes de trabajo, así como se hace referencia a la metodología de trabajo a utilizar.³

Marco normativo y mecanismos de financiamiento vigentes⁴

El régimen previsional vigente (Ley 16.713), que aún se encuentra en su etapa de transición, crea un régimen de capitalización individual a partir de una reforma sustantiva del sistema de reparto

3 Véase <http://www.dialogoseguridadsocial.org>

4 Esta sección se basa en BPS (2011).

anterior. Ello ha sido posible por la contracción del régimen de reparto, en especial por el cambio de destino de parte de los aportes personales de afiliados que se integren al régimen de ahorro. El sistema jubilatorio contributivo es mixto y está compuesto por el régimen de reparto reformado y el régimen de ahorro individual complementario. En el régimen mixto se establece tres niveles de cobertura según la cuantía de los ingresos individuales computables: régimen de solidaridad intergeneracional, régimen mixto (solidaridad y ahorro individual obligatorio) y ahorro voluntario.

Las fuentes de financiamiento del pilar solidario son aportes personales no destinados al régimen de ahorro individual, aportes patronales que son exclusivos del sistema solidario, impuestos afectados y contribuciones estatales. De acuerdo con la actividad de la empresa y el trabajador, se distinguen los siguientes regímenes: General, Rural y Construcción.

El Régimen General es de aplicación para las actividades de Industria y Comercio, Servicio Doméstico y Sector Civil, en este último caso con algunas particularidades respecto de las tasas de aportación patronal. Los Aportes Jubilatorios incluyen el Personal (Montepío) 15% y el Patronal (desde 1/7/07) 7,5 %⁵. A los efectos de determinar el aporte jubilatorio patronal y personal, existe un tope de cotización para trabajadores dependientes y no dependientes incorporados al nuevo régimen jubilatorio (AFAP).

Aporte sobre Prestaciones del Art. 167 Ley 16.713 de 3/9/95: Los importes correspondientes a las prestaciones de alimentación, prestaciones médicas, seguros y gastos de transporte, se gravan, únicamente, con aportes patronales jubilatorios en forma gradual, desde enero/2009 con una tasa del 2,5%, desde enero/2010 el 5% y a partir de enero/2011 el 7,5%.

El Régimen Rural es de aplicación para las actividades ya sea de empresas rurales como de contratistas del sector y usuarios de servicios. El régimen de aportación rural establece una Contribución Patronal Rural que engloba los

aportes por la actividad de titulares así como los aportes patronales por los trabajadores que ocupe. Para las Empresas Rurales este aporte está vinculado con las hectáreas explotadas y para los Contratistas Rurales se calcula como la suma total de montepíos de sus dependientes.

El Régimen de Construcción está regulado por la Ley 14.411 de 7/8/75 reglamentado por el Decreto 951/75 de 11/12/75 y comprende exclusivamente al personal de la industria de la construcción que trabaja directamente en obra, realizando actividades de construcción, (albañilería, sanitaria, electricidad, pintura y acondicionamiento térmico) refacción, reforma o demolición.

El Aporte Unificado Construcción (aporte patronal) según concepto y tasa es: Contribuciones especiales a la Seguridad Social Patronales 8,9%, Contribuciones especiales a la Seguridad Social Personales 17,8%, Cargas salariales 28,3%, Seguro Nacional de Salud 9%, B.S.E. 6%; Total Aporte Unificado de la Construcción 70,0%.

TABLA 1. Valores de obligaciones que se abonan en el mes de junio/2011

Base ficta de contribución (bfc)	\$ 478,63
Base de prestaciones y contribuciones (bpc)	\$ 2.226
Salario mínimo nacional	\$ 6.000
Salario mínimo servicio doméstico	\$ 6.591
Cuota mutual	\$ 480
Cuota mutual – construcción	\$ 526
Topes art. 7º y 8º (Ley 16713) – a	\$ 24.709
Topes art. 7º y 8º (Ley 16713) – b	\$ 37.064
Topes art. 7º y 8º (Ley 16713) – c	\$ 74.128
Unidad reajutable – ur	\$ 515,54
Recargo por mora (mensual capitalizable cuatrimestralmente)	0,9 %
Dólar - cuotas convenio	\$ 18,607

5 Beneficio de aporte patronal jubilatorio gradual - pequeñas empresas que se inicien (Ley 18.568 -13/9/09).

Nota: \$ = pesos uruguayos.

Fuente: <http://www.bps.gub.uy>

Además, existen en la actualidad varios regímenes de facilidades de pago a efectos de que los contribuyentes puedan cumplir con su obligación de abonar al BPS las Contribuciones Especiales a la Seguridad Social (Leyes 14.306, 16.866, 17.445 y 17.963, RD de BPS 20-27/99). Dados los significativos importes percibidos por concepto de convenios en los últimos años, se los muestra dentro de los recursos propios en forma separada a los aportes.

Dentro de los impuestos afectados se consideran el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS).

A partir del año 1993 se estableció que 7 puntos de la tasa básica de recaudación del IVA se destinan al BPS. Las normas no establecieron a qué riesgo(s) se destina y en qué proporción, por lo que en la práctica (a partir del total de egresos del año 2010), se estimó que el 57% del IVA que ingresa al organismo correspondió a prestaciones IVS contributivas.

El IASS fue creado por la Ley 18.314 y está vigente desde julio de 2008. Es un tributo anual de carácter personal y directo que grava los ingresos de fuente uruguaya correspondientes a jubilaciones, pensiones y prestaciones de pasividad de similar naturaleza. Dadas las características de las personas que aportan por este impuesto, es que el total de lo recaudado fue asignado al programa IVS del BPS.

La Ley 16.713, con las reformas introducidas por la Ley 18.395, establece la forma de determinar las prestaciones del régimen de reparto, en el sentido de que:

- ◆ las tasas de reemplazo son iguales para ambos sexos y oscilan entre 45,0% y 82,5%, en función de los años de servicios y la edad de retiro,
- ◆ - el período que sirve de base para el cómputo del sueldo básico jubilatorio es de 10 años, o los 20 mejores años incrementados en un 5%,
- ◆ los años de servicios mínimos requeridos para generar causal jubilatoria es de 30 para la causal vejez,
- ◆ la edad mínima jubilatoria para dicha causal es de 60 años,
- ◆ existe un cómputo ficto adicional para las mujeres, las cuales tienen derecho a un año

adicional de servicios por cada hijo, con un máximo de cinco años.

- ◆ para acceder a la jubilación por edad avanzada existen las siguientes combinaciones de edad y años de servicios respectivamente: 65 y 25; 66 y 23; 67 y 21; 68 y 19; 69 y 17; y 70 y 15.

2. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL (AÑO 2010)

Cobertura

Activos

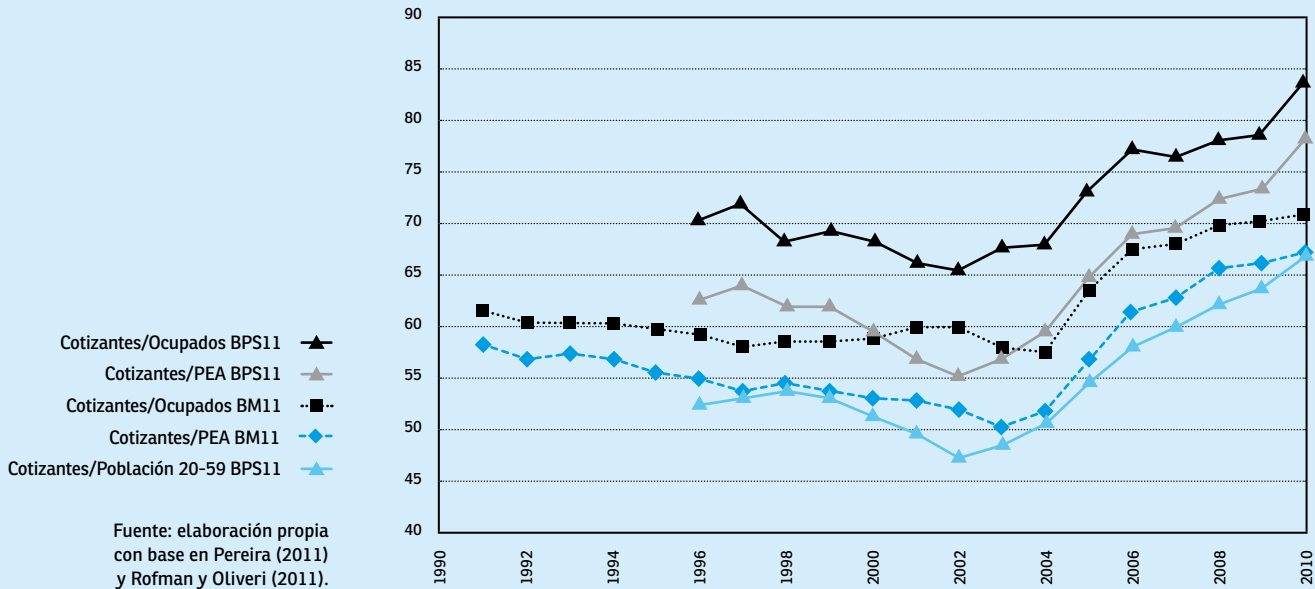
El BPS difunde habitualmente el número de puestos cotizantes que, en la última década, aumentaron 46%, pasando de 0,9 millones en 2000 a 1,4 millones en 2010. Este crecimiento se vio impulsado por el fuerte aumento de dependientes en la actividad privada (68%), así como en la actividad pública (13%) (AGSS, 2011). El crecimiento se vincula en el último lustro con el fuerte incremento crecimiento del número de empresas cotizantes del sector privado (21%), destacándose las empresas pequeñas y medianas (con aumento superiores a 40%).

El número de puestos cotizantes (contribuciones) supera el total efectivo de cotizantes, dado que la misma persona puede contribuir por dos o más empleos. Sin embargo, el BPS también estima el número de cotizantes a partir de la información correspondiente a puestos de trabajo (en base a los Consolidados de Pagos de ATyR, de informes remitidos por las Cajas Paraestatales y Servicio de Retiros y Pensiones Militar y Policial), aplicando luego coeficientes de pluriempleo que surgen de los microdatos de las Encuestas Continuas de Hogares del INE (ENHA 2006, ECH 2007 a 2010). A su vez para desagregarlos por edad, el BPS utiliza información de DataWarehouse de Recaudación Nominada y microdatos de las ECH y ENHA del INE.

Los cotizantes aumentaron 40% en la última década, pasando de 0,9 millones en 2000 a 1,3 millones en 2010 (Pereira, 2011).

El BPS calcula tres indicadores de cobertura activa, comparando dichos cotizantes con estimaciones de población, tasas de actividad y desempleo que corresponden al INE y que, a su

GRÁFICO 1. Estimaciones de cobertura activa (%)



vez, permiten determinar la población económicamente activa (PEA) y la población ocupada.

Entre los años 2000 y 2010, la proporción de PEA que cotiza se elevó de 59% a 78%, la proporción de PEA ocupada que cotiza se elevó de 68% a 84% y la proporción de población en edades activas (entre 20 y 59 años) que cotiza se elevó de 51% a 67% (Pereira, 2011).

Un reciente trabajo del Banco Mundial (Rofman y Oliveri, 2011) presenta estimaciones alternativas (basadas en proporciones observadas directamente en las encuestas de hogares) con tendencia muy similares, aunque niveles algo divergentes. La conclusión clara y compartida a través de los distintos indicadores y estimaciones es que **la cobertura activa registra incrementos significativos desde 2003**, de más de 15 puntos porcentuales en todos los casos.

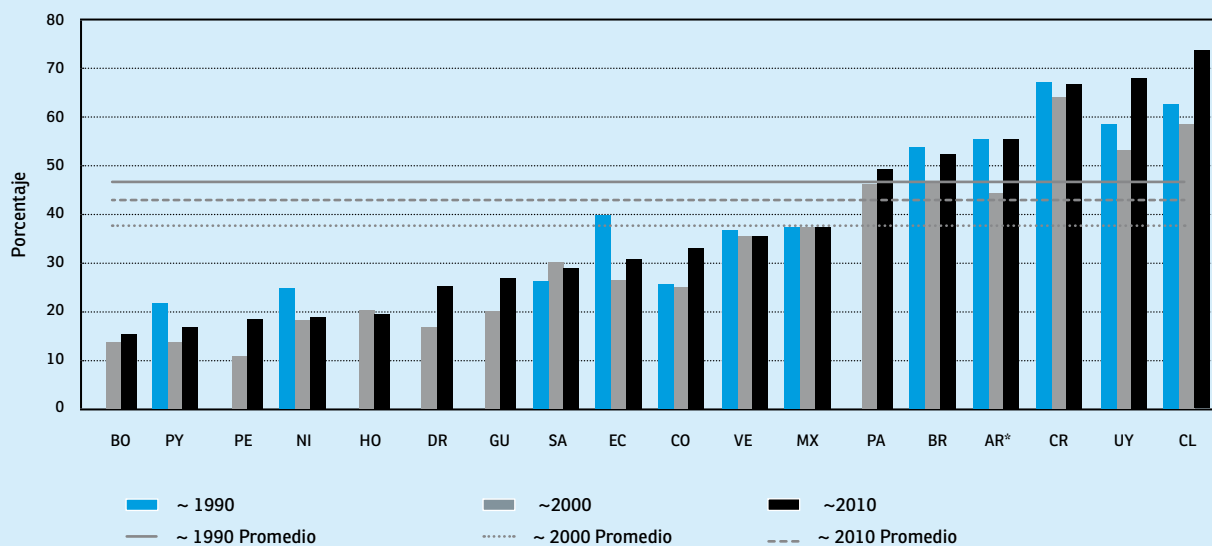
Las fuentes utilizadas tienen diversas ventajas y limitaciones por lo que se recomendaría destinar cierto esfuerzo a entender mejor las posibles razones de las diferencias y revisar los procedimientos adoptados. Si los niveles corregidos se parecieran más, las estimaciones a partir de

encuestas facilitan el análisis de los indicadores para distintos grupos de interés y no requieren el uso de coeficientes de difícil determinación.

Por ejemplo, siguiendo a Rofman y Oliveri (2011), la proporción de ocupados que cotiza en 2010 era de 71%, combinando 71% en zonas urbanas y 72% en rurales, 84% entre asalariados y 30% entre independientes, 100% en el sector público y 66% en el privado, o 72% hombres y 69% mujeres. Los diferenciales por edad eran pequeños entre los 20 y 60 años (la proporción variaba de 72% a 76%) y se reducía a 53% entre los 60 y 70 años. Según el ingreso per cápita familiar el comportamiento era creciente: de 41% en el primer quintil a 90% en el quinto. Según el nivel educativo, la proporción de ocupados que cotiza era de 71% primaria, 78% secundaria y 91% superior. Finalmente, según el tamaño del establecimiento surge que la menor cobertura correspondía a los medianos (5 a 49 empleados), por debajo del 65%.

De igual manera, la proporción de PEA que cotiza en 2010 era de 66,8%, combinando 66,6% en zonas urbanas y 70,3% en rurales o 69,1% hombres y 64,1% mujeres, también creciente

GRÁFICO 2. Cobertura de la población económicamente activa (% que aporta a los sistemas previsionales)



Fuente: Rofman y Oliveri (2011).

según el ingreso per cápita familiar (de 35% en el primer quintil a 88% en el quinto) o el nivel educativo (de 67% en primaria a 87% en superior).

Una ventaja de la metodología a partir de encuestas es la comparabilidad internacional y la confirmación de los altos (y crecientes) niveles de cobertura activa en Uruguay dentro del contexto latinoamericano como puede apreciarse en el gráfico 2.

Estas cifras de alta cobertura que colocan a Uruguay entre los primeros países de la región pueden explicarse en parte por su relativamente alto PIB per cápita, pero también por una larga tradición de cumplimiento de las regulaciones del mercado laboral.

Pasivos

En diciembre de 2010, el BPS servía 744 mil pasividades⁶ de cuatro tipos diferentes: 391 mil jubilaciones (53%), 268 mil pensiones por fallecimiento (36%), 83 mil pensiones a la vejez e in-

validez (no contributivas, 11%) y 2 mil subsidios transitorios (menos de 1%).

El total de pasividades a cargo del BPS aumentó 3% en la última década (5% en el último lustro), compensando los movimientos casi nulos de lo contributivo (+3,3% jubilaciones, -3,0% pensiones) con un fuerte crecimiento del componente no contributivo (+28%), al incluir principalmente beneficios por incapacidad (flexibilización de las condiciones de acceso Ley 18.395) y el subsidio otorgado por el BPS a personas carenciadas de entre 65 y 70 años (Ley 18.241), en el marco del Plan de Equidad a partir del año 2008.

El último lustro, con un aumento total de 5% permitió más que revertir el muy bajo desempeño previo con una caída de 2% (Pereira, 2011; Scardino, 2011b). Como se mencionara, la reversión puede atribuirse a la aplicación de la Ley 18.395, aunque algunos indicadores reflejan aspectos contradictorios: los principales aumentos se dieron entre las mujeres de 75 y más años, mientras que las jubilaciones de las edades 65-75 disminuyeron para ambos sexos (datos BPS no publicados).

6 Cada pasivo puede tener más de una pasividad, concepto equiparable al de puesto cotizante.

La disminución en el número de pensiones por fallecimiento (principalmente orfandad) se debe a las restricciones establecidas por la Ley 16.713: ingresos menores a un determinado tope y limitación temporal condicionada a la edad de la viuda (Colombo, 2011).

Para el análisis de cobertura en la etapa pasiva a las prestaciones del BPS deben agregarse (evitando duplicaciones), las abonadas por Cajas Paraestatales y el Servicio de Retiros y Pensiones Militar y Policial (CDES de Prestaciones, Informes de Cajas Paraestatales y de Servicio de Retiros y Pensiones). Para no sobreestimar la cobertura real, el BPS estima un coeficiente de pluripasividad de acuerdo a los microdatos de las ECH y en base a ese coeficiente reduce el número de pensionistas pertenecientes a las otras Cajas.

Las personas con 65 o más años protegidas por una jubilación o pensión⁷ serían 448 mil (413 mil o 92% del BPS y el resto de otras instituciones), lo que indicaría un nivel de cobertura del 98% de los adultos mayores (Pereira, 2011).⁸

Un segundo indicador de cobertura «más genuina», sólo con prestaciones originadas y/o derivadas de cotizaciones al Sistema excluye pensiones no contributivas y, por supuesto, se reduciría a 415 mil casos (380 mil o 92% del BPS y el resto de otras instituciones), o 91% de los adultos mayores. La cobertura resultante de las prestaciones no contributivas (incluyendo el Subsidio de Asistencia a la Vejez) representó 7% en 2010, el mayor nivel alcanzado en la historia.

Un tercer indicador estimado por el BPS surge de considerar sólo al número de jubilados con 65 o más años, con la misma metodología utilizada en los indicadores anteriores, que en el año 2010 ascendía a 349 mil (315 mil o 90% del

BPS y el resto de otras instituciones), cubriendo al 77% de la población en ese tramo de edad.

En todos los casos la tendencia es relativamente estable en la última década con descensos en 2007 y 2008 e incrementos en el último bienio.

Como se expresara en la cobertura activa, el trabajo de Rofman y Oliveri (2011) presenta estimaciones alternativas (basadas en proporciones observadas directamente en las encuestas de hogares) con tendencias muy similares, aunque niveles divergentes: la proporción de los adultos mayores que declara percibir jubilación o pensión en 2010 era de 86%. Este nivel implica 12 puntos porcentuales menos que las estimaciones del BPS de la cobertura total y 5 puntos porcentuales menos que la cobertura contributiva (en 1996 coincidían, pero desde entonces se alejan de manera creciente).

De todas maneras, la conclusión clara y compartida a través de los distintos indicadores y estimaciones es que **la cobertura pasiva registra niveles elevados en el contexto latinoamericano e incrementos significativos desde 2008.**

Como ya se mencionara, las fuentes utilizadas tienen diversas ventajas y limitaciones por lo que se recomendaría destinar cierto esfuerzo a entender mejor las posibles razones de las diferencias y revisar los procedimientos adoptados. Aún si los niveles corregidos se aproximaran, cabe señalar que las estimaciones a partir de encuestas facilitan el análisis de los indicadores para distintos grupos de interés y no requieren el uso de coeficientes de difícil determinación y extrapolación.

Siguiendo a Rofman y Oliveri (2011), la cobertura de adultos mayores (65 o más años) era similar para hombres y mujeres (86%) y creciente con la edad (de 71% entre los 65 y 69 años a 95% para los mayores de 80). Según el ingreso per cápita familiar el comportamiento era irregular: 81% en el primer quintil, entre 88% y 89% en los dos siguientes y entre 85% y 86% en los dos últimos. De igual manera, según el nivel educativo, la cobertura de adultos mayores era de 86% primaria, 82% secundaria y 84% superior.

En términos del contexto latinoamericano vuelven a confirmarse los altos niveles de cobertura pasiva en Uruguay pero, al partir de una posición de privilegio (primer lugar en 1990 y

7 Se considera a una persona cubierta por el Sistema de Seguridad Social, si percibe al menos una prestación por vejez, invalidez o sobrevivencia independientemente de que pueda estar percibiendo alguna prestación de actividad.

8 Cabe aclarar que la estimación demográfica del BPS de la población adulta mayor en Uruguay (456 mil, en base a Proyecciones de Población del INE) difiere de otras disponibles: 464 mil (Naciones Unidas, 2011) o 468 mil (CEPAL/CELADE, 2008). Luego, la cobertura sería algo menor: 97% o 96%, respectivamente.

GRÁFICO 3. Estimaciones de cobertura para la población de 65+ años (%)

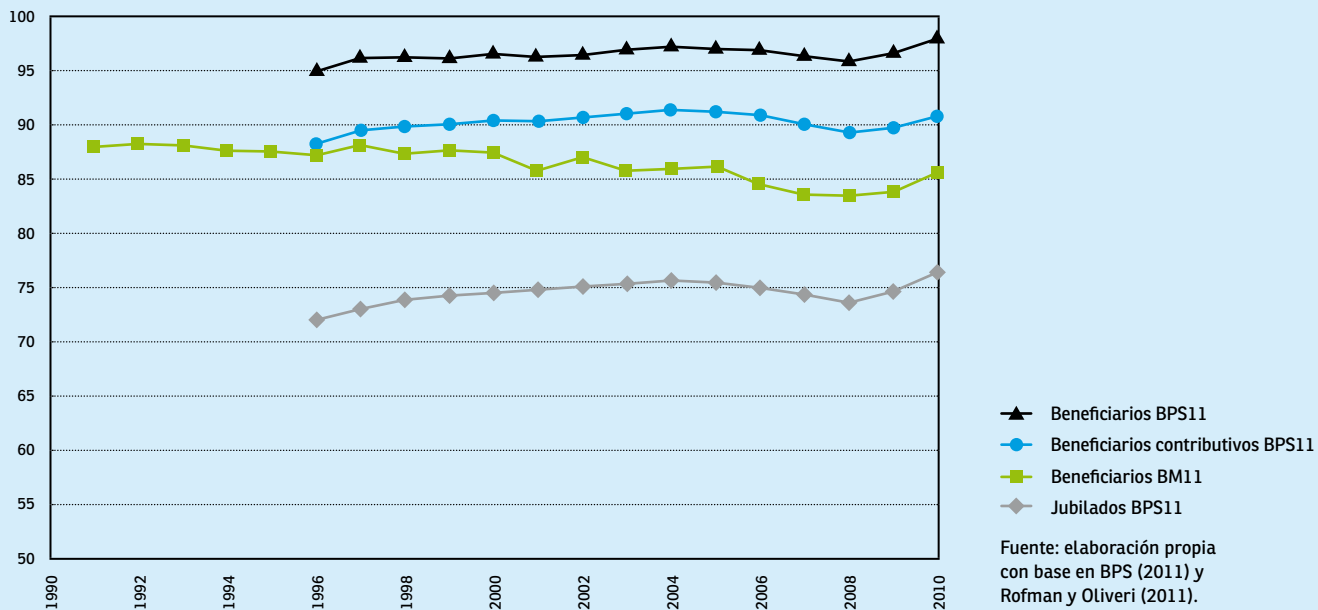
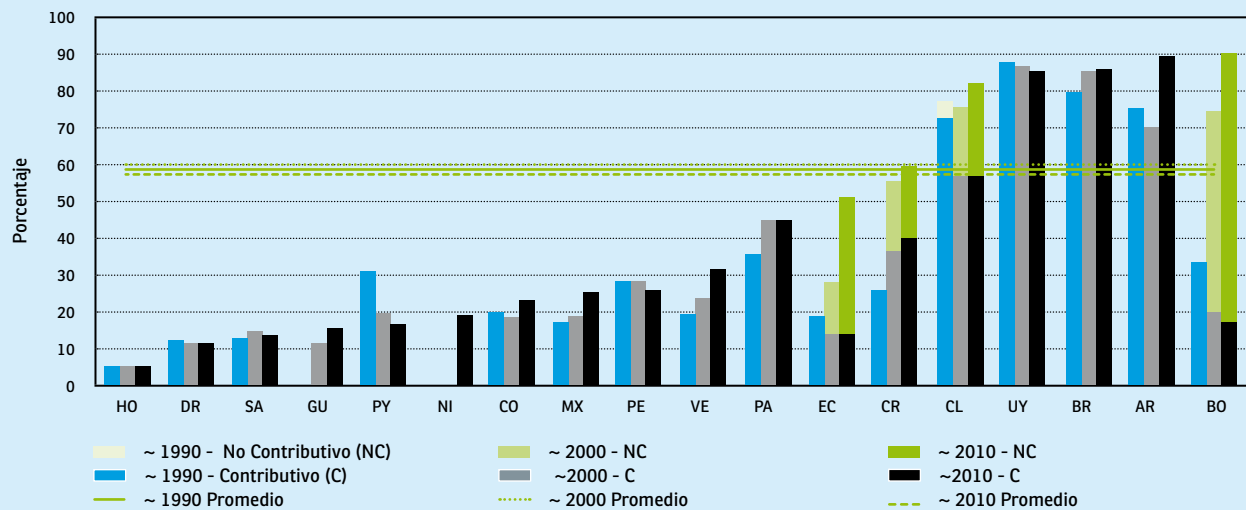


GRÁFICO 4. Cobertura de la población adulta mayor (% de población mayor de 65 años percibe un beneficio previsional)



2000), sin las mejoras que lograran recientemente otros países.

Como cierre de esta sección es oportuno destacar que entre 1996 y 2010, como señala Pereira (2011), el aumento de cobertura activa (la proporción de cotizantes pasó de 52% a 67%) superó al de cobertura pasiva (los adultos mayores con acceso a su propia jubilación crecieron de 72% a 77%), lo que permitió reducir significativamente la brecha (que pasó de 20 a sólo 10 puntos porcentuales). Estas brechas reflejan, tal como se mencionara, el alto nivel de cumplimiento entre los trabajadores activos y la existencia de un sistema generoso que, en el pasado, posibilitó el acceso a los beneficios con un historial de aportes relativamente breve.

Adecuación e impacto de los beneficios

Al evaluar un sistema previsional preocupa no sólo la extensión que se logra («cobertura horizontal»), sino también el nivel de las prestaciones en términos nominales y reales, su impacto sobre pobreza y/o distribución del ingreso, lo que se denomina «cobertura vertical». A su vez, el acceso y el nivel de prestaciones (o tasa de reemplazo, en términos del salario previo) son función de la historia contributiva (y requerida) y la edad de retiro efectiva.

Mientras que los años de actividad requeridos fueron reducidos por cambios normativos, entre los años 2007 y 2010, el promedio de años de actividad reconocidos (por edad y sexo) se mantuvo relativamente constante para las jubilaciones por invalidez y por vejez (más altos para hombres que para mujeres), aunque crece para las jubilaciones por edad avanzada (de 21 a 25 años), en la medida que se facilitó anticipar el retiro en sentido compensatorio (de 70 a 65 años de edad) con una edad de retiro promedio para hombres que disminuyó 2 años (de 71 a 69) en el año 2010.⁹

En estos años las tasas de reemplazo promedio según edad de retiro no tuvieron cambios significativos, con beneficios definidos (65%)

en todos los casos de invalidez, de 50% a 70% para las jubilaciones por vejez (algo más altas para hombres que para mujeres), y alrededor de 54% para las jubilaciones por edad avanzada (con leve tendencia decreciente).

En términos de la relevancia del ingreso por pensiones, su participación dentro del ingreso total del hogar con al menos un adulto mayor promedia 66%, variando según el tipo de composición familiar: de 81% cuando hay sólo adultos mayores a 48% cuando conviven jóvenes y adultos mayores (Rofman y Oliveri (2011).

Sostenibilidad financiera

Sin soslayar los potenciales aspectos de sostenibilidad social y política, el creciente apoyo social al programa y la persistencia de algunas demandas insatisfechas, con distintas visiones de diferentes sectores políticos/sociales, es importante precisar la situación financiera reciente y la carga sobre las cuentas públicas.

En los informes financieros del BPS se detallan ingresos y egresos globales, incluyendo conceptos que no son propios (por ser responsable de su recaudación y/o ejecución). Por ejemplo, las Versiones del Estado corresponden a todas las remesas enviadas por el Tesoro Nacional por UY\$ 54.740 millones (47% del total de ingresos), incluyendo conceptos muy diversos como impuestos afectados (IVA, Ley 18.083 art. 109, IASS y Lotería por UY\$ 29.214 millones) y transferencias por aportes del Estado en su calidad de patrono y correspondientes al FONASA (UY\$ 18.551 millones), que finalmente arrojan un saldo neto de sólo UY\$ 1.750 millones (Scardino, 2011a).

En consecuencia, parece preferible centrar el análisis en los movimientos propios del BPS. En este caso, los ingresos corresponden principalmente a las contribuciones por invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS, 59%) y a impuestos afectados (30%). Los egresos corresponden principalmente a las prestaciones por IVS (71%) seguidas por las transferencias a las AFAP (13%). Los gastos de gestión representan casi 5% del total de egresos, 6% de las prestaciones IVS u 8% de los ingresos IVS. El resultado financiero del año 2010 es negativo por UY\$ 1.994 millones, correspondien-

9 Todos los datos mencionados fueron facilitados por el BPS en consultas respondidas a inicios de 2012.

TABLA 2. Ingresos y egresos globales del BPS, Año 2010 (en millones de pesos y en %)

TOTAL DE INGRESOS	116.496	100,0%
Ingresos directos	61.756	53,0%
Contribuciones IVS	32.879	53,2%
Contribuciones IVS	1.747	2,8%
Multas y Recargos	474	0,8%
Varios	78	0,1%
Ingresos de Terceros	26.573	43,0%
Mov. de fondos varios	5	0,0%
Ingresos por Versiones del Estado	54.740	47,0%
TOTAL DE EGRESOS	116.496	100,0%
Prestaciones IVS	60.508	51,9%
Prestaciones a Activos	10.291	8,8%
Prestaciones de terceros	20.522	17,6%
Transferencia AFAP	10.947	9,4%
Otras Transferencias y Dev. Pendientes	10.341	8,9%
Gastos de Gestión	3.889	3,3%
RESULTADO FINANCIERO	0	

Fuente: elaboración propia con base en Scardino (2011a).

tes a las transferencias netas del Estado (UY\$ 1.750 millones) y al desfasaje de transferencias y prestaciones de terceros (UY\$ 244 millones, principalmente Asistencia a la Vejez Ley 18.241).

Un tercer enfoque más depurado apunta a la evaluación del resultado operativo, considerando sólo las prestaciones otorgadas por el BPS (separando contributivas y no contributivas), los gastos de gestión y las fuentes de financiación correspondientes, excluyendo las Asignaciones Familiares Ley 18.227 que tienen financiación específica. El IVA, el impuesto a la Lotería y los gastos de gestión se distribuyeron en función de los egresos por prestaciones.

El resultado operativo del año 2010, a diferencia de los dos años previos, fue negativo por UY\$ 1.787 millones, correspondiendo UY\$ 1.721 millones al IVS contributivo y UY\$ 67 millones a

TABLA 3. Ingresos y egresos propios del BPS, año 2010 (en millones de pesos y en %)

TOTAL DE INGRESOS	83.819	100,0%
Contribuciones IVS	49.094	58,6%
Contribuciones activos	1.747	2,1%
Multas y Recargos	474	0,6%
Varios	78	0,1%
Impuestos afectados	25.314	30,2%
Contribuciones del Estado	7.107	8,5%
Mov. de fondos varios	5	0,0%
TOTAL DE EGRESOS	85.813	100,0%
Prestaciones IVS	60.655	70,7%
Prestaciones a Activos	10.291	12,0%
Transferencia AFAP	10.947	12,8%
Otras Transferencias y Dev. Pendientes	32	0,0%
Gastos de Gestión	3.889	4,5%
RESULTADO FINANCIERO	-1.994	

Fuente: elaboración propia con base en Scardino (2011a).

las prestaciones no contributivas (PNC). El deterioro con respecto al año 2009 (en términos del índice salarial IMS) puede atribuirse a varios factores pero principalmente a que los egresos IVS decrecieron 3,7% (cantidad de prestaciones 4,8%, revaluación de pasividades 12,24%) y los ingresos sólo 1,2% (número de cotizantes 5,2% -pero con salarios inferiores al promedio-, salarios 10,75%).

Por otra parte, Brovia (2011) analiza la ecuación de equilibrio financiero y su comportamiento. De este trabajo surge con claridad que, en el año 2010, los egresos para las prestaciones IVS contributivas, los gastos de administración correspondientes y las transferencias a las AFAP ascienden a 3408 millones de dólares. El 69% de los ingresos necesarios para obtener el equilibrio provienen de las contribuciones efectuados por los cotizantes activos (63% aporte personal y 37% patronal) y el 31% de contribuciones del Estado (91% por Impuestos afectados y 9% como Asistencia Financiera).

TABLA 4. Ingresos y egresos globales del BPS, Año 2010 (en millones de pesos y en %)

	2009	2010	Variación
Prestaciones contributivas (IVS)			
IVS - INGRESOS OPERATIVOS	68.440	69.253	1,2%
Contribuciones IVS	48.392	49.094	1,5%
Multas y Recargos	426	474	11,5%
Varios	75	78	3,7%
COFIS - Art 109	4.342	3.958	-8,8%
Impuestos afectados - IVA y Lotería	12.702	12.925	1,8%
Impuestos afectados - IASS	2.122	2.512	18,4%
Ingresos varios y desfasaje rec. Interior	381	212	-44,4%
IVS - EGRESOS OPERATIVOS	68.437	70.974	3,7%
Prestaciones IVS	54.406	56.740	4,3%
Transferencia AFAP	10.262	10.947	6,7%
Otras Transferencias y Dev. Pendientes	324	32	-90,1%
Gastos de Gestión	3.445	3.254	-5,5%
IVS - RESULTADO OPERATIVO	3	-1.721	
Prestaciones no contributivas (PNC)			
PNC - INGRESOS OPERATIVOS	11.355	11.625	2,4%
Contribuciones de Activos	1.648	1.747	6,0%
Impuestos afectados - IVA y Lotería	9.707	9.877	1,8%
PNC - EGRESOS OPERATIVOS	11.355	11.691	3,0%
Prestaciones a Pasivos NC	3.708	3.915	5,6%
Prestaciones a Activos (sin Ley 18227)	6.971	7.143	2,5%
Gastos de Gestión (PNC)	676	634	-6,2%
PNC - RESULTADO OPERATIVO	0	-67	
TOTAL INGRESOS OPERATIVOS	79.795	80.878	1,4%
TOTAL EGRESOS OPERATIVOS	79.792	82.665	3,6%
RESULTADO OPERATIVO BPS	3	-1.787	

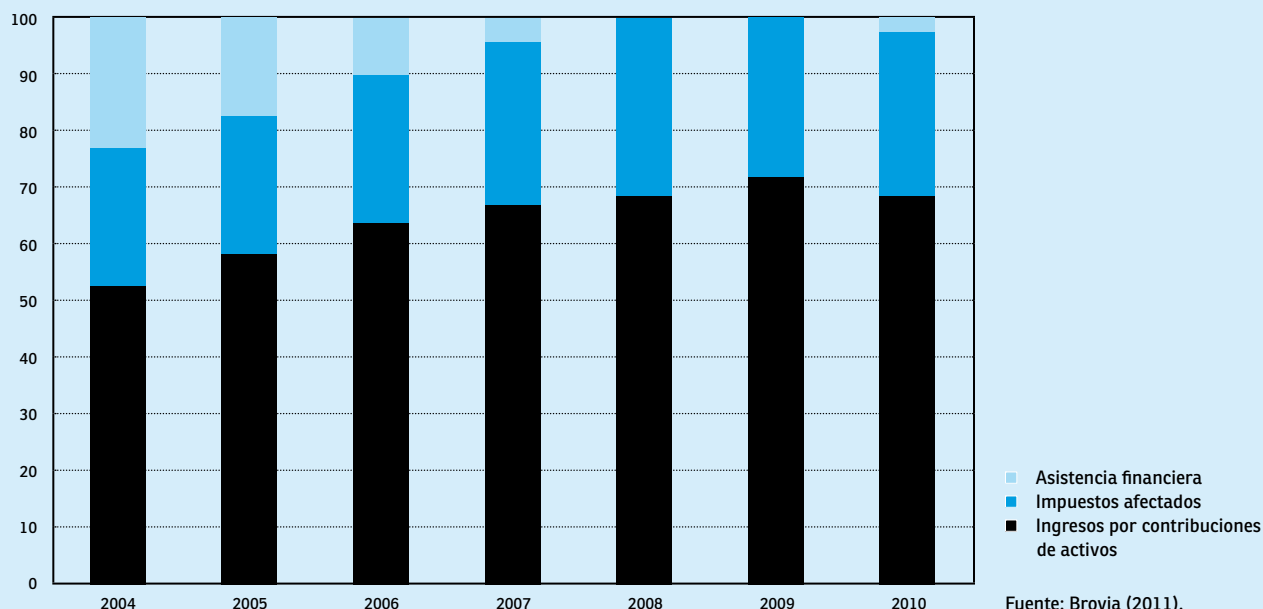
Fuente: elaboración propia con base en Scardino (2011a).

La evolución global de la estructura del financiamiento en el período 2004-2010 puede apreciarse en el siguiente gráfico.

Los ingresos del BPS están dados principalmente por los aportes previsionales que, en el

año 2010, equivalieron a 1823 millones de dólares o 4,5% del PIB. Los otros ingresos (por IVA, IASS y convenios) representaron 874 millones de dólares o 2,1% del PIB. Dado que los gastos (por prestaciones y funcionamiento) totalizaron

GRÁFICO 3. Estructura de financiamiento del BPS, 2004-2010



3014 millones de dólares o 7,5% del PIB, el Estado debió realizar contribuciones adicionales por 317 millones de dólares o 0,8% del PIB. La tendencia desde el año 2004 es creciente para ingresos (aumentaron 1,0% del PIB) y decreciente para egresos (disminuyeron 0,5% del PIB), por lo que la brecha se va cerrando (Brovia, 2011).

Sin embargo, el total de contribuciones mencionado incluye las transferencias a las AFAP (que representa el 23%), por lo que también podría considerarse el ingreso neto del BPS. En este caso, las contribuciones del régimen solidario por 1799 millones de dólares (51% aporte personal y 49% patronal) representan 63% de los ingresos netos del BPS, las contribuciones estatales por impuestos 34% y la asistencia financiera 3%.

El estudio de la ecuación de equilibrio del sistema (cuando se igualan los Ingresos y los Egresos anuales) se analiza, para el período 2004-2010, a través de la relación demográfica, la relación económica y la tasa de equilibrio.

La relación demográfica expresada a través del cociente activo/pasivo, tiene un compor-

tamiento creciente desde 1,9 activos que efectúan aportes por cada persona que recibe una prestación en 2004 a 2,7 en 2010. Esto se debe fundamentalmente al crecimiento nunca antes registrado de los activos cotizantes (47,5% o 435 mil nuevos puestos cotizantes en el período).

Por otro lado, la relación económica expresada a través del cociente pasividad/salario tiene un comportamiento levemente declinante, que Brovia (2011) atribuye al rezago con que se reajustan las pasividades (incremento de salarios del año anterior), pero también podría deberse a un efecto composición si las prestaciones de los nuevos beneficiarios fueran relativamente más bajas que las vigentes.

La tasa de equilibrio definida como aquella que aplicada sobre la masa salarial, permite igualar los ingresos y egresos anuales del sistema, ha tenido un comportamiento decreciente desde 47% en 2004 a 35% en 2010 (o de 42% a 29% sin considerar las transferencias a las AFAP).

Si bien en el período hubo un aumento sostenido de la recaudación por contribuciones y de los impuestos afectados, los egresos del año 2010

TABLA 5. Estructura financiamiento en % de la masa salarial

Año	Tasa de equilibrio	Aportación promedio	Impuestos afectados	Asistencia del Estado
2004	47,1	25,2	11,4	10,6
2005	43,3	25,3	10,8	7,2
2006	39,4	24,9	10,5	4,0
2007	34,7	23,1	10,1	1,5
2008	34,5	23,5	11,0	0,0
2009	33,7	24,1	9,6	0,0
2010	34,8	23,9	9,9	1,0

Fuente: elaboración propia en base a Brovia (2011).

han crecido más que los ingresos. La entrada en vigencia de la Ley 18.395 de Flexibilización de las Jubilaciones permitió que las altas anuales de jubilaciones en 2009-2010 prácticamente se hayan duplicado, llegando a 30 mil.

Desde el punto de vista de la estructura financiera se ha dado un incremento sostenido de las contribuciones directas de los afiliados en detrimento de la participación de los recursos provenientes de las Contribuciones del Estado (Impuestos Afectados y Asistencia Financiera) hasta el año 2009, comportamiento que se ha revertido en el año 2010

3. LAS PERSPECTIVAS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO DEL SISTEMA ACTUAL

La metodología en general y los resultados presentados por el BPS, tanto en el escenario base (con información detallada del año 2010) como en las alternativas consideradas (base 2008), resultan razonables y muestran un claro conocimiento de las fortalezas y los desafíos del sistema previsional actual y sus perspectivas.

Las proyecciones del BPS mantienen básicamente la metodología recomendada por la OIT (1998a, 1998b, 2001; Plamondon y otros, 2002), siguiendo criterios usuales en la práctica internacional (Coppini, 2000; Thullen, 1995), con algunas variantes adaptadas a las características específicas del sistema uruguayo, de manera similar a los casos de Argentina (Grus-

hka, 2002; SSS, 2005) y Paraguay (Grushka y Altieri, 2003).

Cabe señalar que la proyección financiera del BPS incluye detalles sobre las principales variables físicas pero no evalúa el impacto en la población general o sobre el sistema multipilar vigente. En la medida de lo posible se recomienda brindar detalles adicionales (en forma numérica y/o conceptual) sobre la evolución proyectada de cobertura y la adecuación e integración de las prestaciones a cargo de las AFAP.

Evolución demográfica

El modelo utilizado se basa en un muy moderado crecimiento de la población cotizante (0,3% anual) hasta el año 2060, en que llegaría a 1,7 millones, con una estructura por edades mucho más envejecida (los menores de 40 años reducirían su participación de 51% a 35%), dados los continuos descensos de fecundidad y mortalidad y los supuestos adoptados de incorporación tardía a la actividad. También cambiaría significativamente la proporción de aportantes al régimen solidario, que del 30% se reduciría al 6% en 2060.

Por otra parte, los jubilados pasarían de 391 mil en 2010 a 817 mil en 2060 (1,5% anual). Este crecimiento surge de combinar tres factores ya mencionados: la mayor longevidad, la Ley 18395 de flexibilización y el envejecimiento (maduración) de los aportantes. Los pensionistas, más limitados en su crecimiento, pasarían en igual período de 268 mil a 327 mil (0,4% anual), debido

a los factores ya mencionados en la sección 2.1.2 (ver Colombo, 2011 y Scardino, 2011b).

En consecuencia, la relación de sostenimiento (cotizantes / beneficiarios) que el BPS estima a partir de puestos cotizantes respecto de beneficiarios equivalentes (contando a los pensionistas en forma proporcional a su menor prestación), muestra una clara tendencia decreciente (pasaría de 2,7 en 2010 a 1,7 en 2060), implicando crecientes dificultades de financiamiento.

Las estimaciones de activos y pasivos en términos absolutos no se acompañan de indicadores proyectados de cobertura previsional, seguramente por las dificultades en proyectar los componentes restantes y/o las posibles duplicaciones. Sin embargo parecería razonable encontrar alguna estrategia que permita mostrar al menos el «alcance» específico del BPS.

Sostenibilidad financiera

La proyección de ingresos consolida los ingresos por aportes, convenios e impuestos afectados. Los ingresos por aportes son función de la tasa promedio de cotización (23,9% en 2010), del número de cotizantes (que acompaña la evolución de la población ocupada) y de la evolución salarial vertical (por edad) y horizontal (con el salario real o productividad, determinada por diferencia de crecimientos entre PBI y PEA); los

convenios se estiman como proporción constante de la recaudación por aportes) y los impuestos afectados a la misma tasa que el PBI (al igual que la masa salarial). Entre 2010 y 2060, en términos del PIB, los ingresos por aportes y los ingresos totales del pilar solidario disminuirían muy gradualmente, de 4,5% a 4,2% y de 6,7% a 6,4% respectivamente.

La proyección de egresos combina el gasto en jubilaciones y pensiones (casos por prestación media) con otras prestaciones (subsidios por expensas funerarias, subsidios transitorios, etc.) y gastos de funcionamiento.

Las jubilaciones sólo se proyectaron para el régimen solidario, en base al stock inicial, altas por edad y causal (vejez, invalidez permanente y edad avanzada) según tasas específicas y bajas sólo por fallecimiento. Los montos de las nuevas prestaciones se determinan según normativa (considerando tasas de reemplazo y sueldos básicos de jubilación y pensión (que varía según nivel de ingreso, sexo y tipo de beneficiario) y todas se actualizan con la evolución del salario real. Los egresos por administración y otras prestaciones se proyectaron como proporción (variable) del gasto en jubilaciones y pensiones.

El gasto en jubilaciones y pensiones en términos del PIB inicialmente se reduciría levemente (de 6,6% en el año 2010 a 6,1% en 2030)

TABLA 6. Ingresos y Egresos del sistema IVS contributivo años 2020 – 2060. Expresados en términos de PBI (en %)

	2020	2030	2040	2050	2060
Aportes	4,40%	4,31%	4,26%	4,24%	4,23%
Impuestos (IVA+IASS)	1,91%	1,91%	1,91%	1,91%	1,91%
Convenios y otros	0,25%	0,25%	0,24%	0,24%	0,24%
Ingresos totales	6,56%	6,47%	6,41%	6,39%	6,38%
Jubilaciones	4,44%	4,43%	4,90%	5,64%	6,17%
Pensiones	1,83%	1,68%	1,59%	1,58%	1,61%
Egresos Totales	6,70%	6,53%	6,93%	7,72%	8,32%
Resultado IVS	-0,14%	-0,06%	-0,52%	-1,33%	-1,94%

Fuente: elaboración propia en base a BPS (2011).

para crecer significativamente hasta llegar a 7,8% en 2060. De igual manera, los egresos totales (en términos del PIB) disminuirían levemente de 7,1% en el año 2010 a 6,5% 2030 pero llegarían a 8,3% en 2060.

De la diferencia entre ingresos y egresos totales anuales surge el resultado financiero que, en caso de déficit, debe ser cubierto con asistencia financiera del gobierno. Las contribuciones del Estado que en el año 2010 ascendieron a 96 millones de dólares (Brovia, 2011), o 0,2% del PIB, alcanzarían 0,5% en 2040, para aumentar significativamente llegando a 1,9% en 2060 (BPS, 2011).

En resumen, como se señala en BPS (2011), la reforma previsional supone una contracción del régimen de reparto en el sentido que reduce ingresos y egresos redimensionando el pilar solidario. La contracción opera porque se desafecta parte de los salarios de cotización del sistema de reparto que pasan a integrar el pilar de ahorro individual, con un doble efecto: En el mediano plazo bajan los recursos en términos del PBI, por la pérdida de aportes personales y se produce también una baja de las prestaciones por los menores sueldos afectados a solidaridad y por los otros cambios paramétricos del sistema.

La contracción particular del régimen de reparto uruguayo permitió un bajo nivel del costo de transición. En el horizonte de mediano y largo plazo, los jubilados tendrían un crecimiento asociado a la nueva Ley de Flexibilización de acceso a las jubilaciones, a la madurez del régimen y al envejecimiento demográfico, lo que llevará a que la relación cotizantes a jubilados tienda a disminuir encareciendo el sistema. «Es de prever que esta tendencia seguirá profundizándose y será necesario introducir alguna reforma, por lo menos en algunos parámetros asociados a las prestaciones.» (BPS, 2011)

El sistema no llegaría en ningún período de la proyección al equilibrio financiero por la existencia de los mínimos jubilatorios y, en el largo plazo debido al incremento de la longevidad. Es interesante destacar que el resultado financiero de un escenario alternativo, al incluir como ingresos del sistema (además de los aportes por contribuciones IVS, los impuestos afectados (IVA e IASS) y los montos recibidos por convenios) el aporte de Rentas Generales creado por Ley

18.083 en el art. 109 (en sustitución del COFIS), las Contribuciones del Estado se necesitarían sólo a partir del año 2040.

Es bueno recordar que las perspectivas financieras deben siempre evaluarse de manera conjunta con la sostenibilidad social y política. Así será posible encontrar los consensos necesarios para la introducción de graduales modificaciones paramétricas que acerquen el cumplimiento de los múltiples objetivos y restricciones de cualquier sistema previsional.

4. DESAFÍOS PENDIENTES Y OPCIONES DE POLÍTICA PARA EL FUTURO

Aspectos metodológicos

Tres temas puntuales que **no afectan de manera significativa los resultados globales** (pero eventualmente son susceptibles de generar nuevos escenarios alternativos):

- ♦ Las tasas de mortalidad utilizadas por el BPS se basan en un estudio previo (Lazo, 2010) pero son mayores que las de la población general (actuales y proyectadas) sin explicitar los potenciales problemas en las estimaciones de INE/CELADE o la evaluación de los datos propios. El indicador sintético esperanza de vida a los 60 años (e_{60}) para causal vejez en 2015, según BPS (2011), es de 22,8 años para mujeres y de 18,1 para hombres, mientras que según CEPAL (2009), para el período 2010/15, eran 24,3 y 19,1 años, respectivamente. Por otra parte, la técnica de proyectar con una tabla límite (Camacho, 2009) es recomendada por CELADE, pero sólo utilizada hasta el año 2050, recibiendo cuestionamientos por su desactualización, especialmente cuando los plazos se alargan. Se recomienda estimar/revisar cuál debería ser la mortalidad de los beneficiarios de otros regímenes y de los no jubilados que asegure consistencia, así como volver a evaluar escenarios para establecer las tendencias a más largo plazo.
- ♦ La participación femenina en el mercado laboral (tasa de empleo) se considera casi constante en las proyecciones, basado en la

(supuesta) tendencia reciente de encuestas de hogares, pero la tendencia no coincide con estimaciones de CELADE ni con la tendencia creciente de la mayoría de países de América Latina, por lo que se recomienda revisar datos y supuestos.

- ◆ El supuesto de incorporar altas de nuevos trabajadores a edades avanzadas (para compensar cohortes con muchos jubilados a partir de 2035) genera cambios demasiado significativos en la estructura etaria de los contribuyentes, difícilmente compatible con las tasas esperadas de participación en el mercado laboral y con la distribución de población que accedería a beneficios.

En los tres casos se reconoce que los resultados globales no cambiarían de manera significativa por diversos efectos compensatorios: a mayor longevidad se extiende el período de pago de las jubilaciones pero se reducen las pensiones; si creciera la participación femenina en un primer momento crecerían los aportes pero luego aumentaría el gasto; si los ingresantes fueran más jóvenes, se postergaría marginalmente el aumento del gasto pero sin modificar las tendencias.

Considerando aspectos más generales, se recomienda muy especialmente integrar el pasado reciente con las proyecciones de corto y largo plazo, con más detalles comparativos de los valores adoptados para el año base seleccionado (2010), así como los supuestos para la proyección de corto plazo (Programa Financiero 2011-2015) y un resumen de los principales indicadores.

En particular se recomienda difundir más datos detallados e indicadores sintéticos (incorporándolos a publicaciones periódicas) sobre la evolución de:

- Cobertura activa del BPS por sexo y grupos de edad
- Salario promedio (nacional) y de los contribuyentes al BPS
- Alícuotas efectivas de contribución agregadas (promedio) y por régimen (BPS/AFAP)
- Edades de retiro efectivo (promedios por sexo)
- Historias contributivas de cada cohorte (promedio de años aportados)
- Alcance estimado del sistema contributivo del BPS sobre adultos mayores (65 y más años) con desagregaciones por tipo de beneficio, sexo y grupos de edad.
- Estimaciones desagregadas de los coeficientes de duplicación (pensión por vejez y por fallecimiento; beneficio BPS y de otro régimen previsional)
- Montos promedios de prestaciones pagadas por el BPS y por las AFAP (como rentas vitalicias), por tipo de beneficio, sexo y grupos de edad
- Tasas de sustitución correspondientes

Aspectos políticos

El sistema previsional en Uruguay presenta una situación muy razonable en términos históricos y del contexto regional, tanto en aspectos financieros como de cobertura horizontal y vertical. De todas maneras, son numerosos los desafíos que tiendan a garantizar el cumplimiento de los objetivos a través del tiempo. Cabe mencionar, por ejemplo: la plena incorporación de trabajadores todavía no incluidos, la armonización o complementación del IVS contributivo administrado por el BPS con otros regímenes contributivos o no, el rol complementario de las AFAP y la actividad aseguradora en general, la eventual necesidad de ajustar algunos parámetros para mantener un sistema sustentable en el largo plazo, etc.

Las nuevas instancias del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social (DNSS) que se están llevando a cabo deberían generar suficientes elementos como para que las evaluaciones del actual sistema puedan ser revisadas¹⁰. Las futuras evaluaciones podrán acompañarse de escenarios alternativos que incluyan el impacto de algunas de las medidas que se vayan recomendando, favoreciendo una visión integral del BPS, su financiamiento y su integración con el rol de otras instituciones que complementan la seguridad social y la protección de los adultos mayores.

10 La Mesa Temática de Diálogo Número 1 (MTD1) del DNSS se tituló «Opciones y acuerdos sobre la mesa: partidos políticos y actores sociales», mientras que la MTD2 se encuentra sesionando a la fecha de este informe sobre «Sistema de ahorro Previsional y rol de las aseguradoras».

5. BIBLIOGRAFÍA

- AGSS (2011) «Evolución de los cotizantes 2010» Asesoría General en Seguridad Social, BPS.
- Banco Mundial (BM, 2007) **Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar**. Departamento de Desarrollo Humano, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Informe del Banco Mundial, Montevideo.
- BPS (2011) «Proyección financiera del sistema previsional contributivo administrado por el Banco de Previsión Social Periodo 2015-2060, Análisis Global». **Comentarios de Seguridad Social Noviembre 2011**, Asesoría General en Seguridad Social, BPS.
- Brovía, L. (2011) «La ecuación de equilibrio Financiero. Resultados para el periodo 2004-2010». **Comentarios de Seguridad Social N° 33**, Asesoría General en Seguridad Social, BPS.
- Camacho, L. (2009) «Estimación de las tasas de mortalidad futuras para su aplicación en las proyecciones financieras del régimen previsional». **Comentarios de Seguridad Social N° 23**, Asesoría General en Seguridad Social, BPS.
- CEPAL (2009) Mortalidad. América Latina y Caribe. **Observatorio Demográfico N° 9**. Santiago, Chile.
- CEPAL-CELADE (2006) Población económicamente activa. América Latina y Caribe. **Observatorio Demográfico N° 2**. Santiago, Chile.
- CEPAL-CELADE (2008) Proyección de población. América Latina y Caribe. **Observatorio Demográfico N° 7**. Santiago, Chile.
- Colombo, C. (2011) «Índice de revaluación y pasividad promedio. Evolución enero 1985 a diciembre 2010». **Comentarios de Seguridad Social N° 33**, Asesoría General en Seguridad Social, BPS.
- Coppini, M. A. (2000). **Técnica de los seguros sociales**, vol I y II. Asociación Internacional de la Seguridad Social, AISS.
- DNSS (2007) DIALOGO NACIONAL SOBRE SEGURIDAD SOCIAL EN EL URUGUAY. Documento Reglas de Juego. MESAS TEMÁTICAS DE DIÁLOGO. Objetivos, características y criterios de funcionamiento
- ERT/PIT-CNT (2011). **CAMINANDO. Los trabajadores y la seguridad social en Uruguay**. Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS de Uruguay, PIT-CNT – Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores, Uruguay.
- Forteza, A., I. Apella, E. Fajnzylber, C. Grushka, I. Rossi y G. Sanroman (2010), Work histories and pension entitlements in Argentina, Chile and Uruguay. Banco Mundial y Documento de Trabajo 32, Superintendencia de Pensiones, Santiago, 2009.
- Grushka, C. (2002). **Proyecciones previsionales de largo plazo. Argentina, 2000-2050**. Serie Estudios Especiales N°14. SAFJP, Buenos Aires.
- Grushka, C. y Altieri D. (2003) **Paraguay. Evaluación actuarial del régimen de jubilaciones y pensiones administrado por el Instituto de Previsión Social (IPS). Proyecciones 2000-2050**. OIT, Santiago, Chile.
- Lazo (2010) «Estimación de las tasas de mortalidad específicas para los jubilados por vejez invalidez del régimen previsional contributivo uruguayo». **Comentarios de Seguridad Social N° 27**, Asesoría General en Seguridad Social, BPS.
- Llambí, C.; G. Oddone; M. Perera y C. Velázquez (2010). Estudio sobre impacto distributivo del gasto público social en Uruguay. Banco Interamericano de Desarrollo, Montevideo.
- McGillivray, W. (2010) 'Actuarial research into the future performance of social security'. En **ISSA Social Security Research and Policy Manual**, Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra.
- Naciones Unidas (2011) Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2010 Revision, <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>.
- OIT (1998a) **Modelo de pensiones de la OIT. Una guía técnica**. Departamento de la Seguridad Social, Ginebra, noviembre.

- OIT (1998b) **Internal guidelines for the actuarial analysis of a national social security pension scheme**. Departamento de la Seguridad Social, Ginebra, junio.
- OIT (2001) **Modelo de proyección demográfica de la OIT**. Versión 1.0. Ginebra, septiembre.
- Pereira, A. (2011) «La ecuación de equilibrio Financiero. Resultados para el periodo 2004-2010». **Comentarios de Seguridad Social N° 33**, Asesoría General en Seguridad Social, BPS.
- Plamondon, P. y otros (2002). **Actuarial practice in social security**. OIT, AISS, Ginebra.
- Rofman, R. y M. L. Oliveri (2011) **La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores**. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 7, Banco Mundial, Buenos Aires.
- Scardino, A. (2011a) «Análisis de los movimientos financieros del Banco de Previsión Social. Año 2010». **Comentarios de Seguridad Social N° 33**, Asesoría General en Seguridad Social, BPS.
- Scardino, A. (2011b) «Evolución de las pasividades por sector. 1995- 2010». **Comentarios de Seguridad Social N° 33**, Asesoría General en Seguridad Social, BPS.
- SSS (2005) **Prospectiva de la previsión social**. Secretaría de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y OIT, Buenos Aires.
- Thullen, P. (1995) **Técnicas actuariales de la seguridad social: regímenes de las pensiones de invalidez, de vejez y sobrevivientes**. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España.



3

Uruguay: evaluación de las políticas de transferencias

La estrategia de inclusión y sus desafíos

MARCO COLAFRANCESCHI ♦ ANDREA VIGORITO

- 73 → Resumen
- 74 → Introducción
- 76 → Descripción del alcance de los programas de transferencias de ingreso vigentes
- 83 → La estructura de hogares y los cambios en la cobertura de transferencias de ingreso
- 97 → Contribución de las prestaciones a la reducción de la pobreza e indigencia
- 100 → Evolución de las dimensiones no monetarias del bienestar y vulnerabilidad a la pobreza
- 103 → Descripción de posibles estrategias de inclusión
- 106 → Comentarios finales
- 108 → Bibliografía
- 110 → Anexos



Uruguay: evaluación de las políticas de transferencias

La estrategia de inclusión y sus desafíos*

1. RESUMEN

A partir de 2004, los componentes no contributivos del sistema de protección social uruguayo se han ampliado considerablemente, en un contexto de fuerte crecimiento económico y expansión del gasto público social. En este marco, en este trabajo se analiza, en primer lugar, la cobertura del actual sistema de transferencias directas en Uruguay, a efectos de identificar sectores vulnerables de la población aún no cubiertos. En segundo lugar, se analiza la contribución de las transferencias a la reducción de la pobreza y la extrema pobreza. Seguidamente, se analiza en qué medida las mejoras en el ingreso se han traducido en mayores logros en otras dimensiones de su bienestar y se realiza una primera exploración sobre la vulnerabilidad de los hogares cercanos a la línea de pobreza, especialmente en contextos económicos menos favorables que el actual. En tercer lugar, se busca generar insumos para posibles intervenciones que tiendan a expandir la actual cobertura de las transferencias directas así como a lograr un mejor impacto de las mismas sobre la pobreza y extrema pobreza y se estiman los costos de dichas propuestas.

La información utilizada proviene de las Encuestas de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

Los principales hallazgos del trabajo indican que, en términos de acceso a los programas de transferencias directas de ingreso, los cambios recientes han igualado los niveles de cobertura de los hogares con menores de 18 años en relación a los observados en los adultos mayores. Por tal razón, se sugiere que las nuevas acciones en términos de expansión de la cobertura deberían orientarse en dos sentidos: cubrir a la totalidad de los hogares vulnerables con menores de 18 años y afianzar dispositivos para los hogares vulnerables que no cuentan con menores de 18 ni con adultos mayores.

En el trabajo se constata que las transferencias han contribuido significativamente a la reducción de la incidencia, severidad e intensidad de la extrema pobreza y de la indigencia. Pese a ello, persisten las brechas de incidencia de la pobreza entre hogares con adultos mayores y hogares con niños. Entre otros elementos, esto puede relacionarse con la magnitud de las prestaciones a las que acceden unas y otras poblaciones. Asimismo, en el documento se sugieren algunos puntos sobre los cuáles deberían realizarse algunos avances: cobertura de los hogares de los primeros deciles que hoy no acceden a prestaciones, incorporación de hogares en situaciones especiales de vulnerabilidad, acceso al programa Tarjeta Uruguay Social, unificación de los regímenes de AFAM en los estratos de menores ingresos y el rediseño de los mecanismos de salida de los programas.

A su vez, se analiza la vulnerabilidad de los hogares a la pobreza y se explora brevemente la evolución de su desempeño en las dimensiones no monetarias del bienestar. Se constata que las dimensiones vinculadas a la vivienda y la educación muestran una evolución más lenta que la fuerte reducción de la pobreza y la desigualdad. Si bien en los últimos años se ha producido un fuerte aumento del ingreso, el

* Capítulo preparado por Marco Colafranceschi y Andrea Vigorito (Instituto de Economía – FCEA, Universidad de la República) en el marco del proyecto de asistencia técnica del Banco Mundial al Gobierno de Uruguay sobre «Evaluación de las Políticas Sociales». Las opiniones vertidas en el mismo son de la exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a la Universidad de la República ni al Banco Mundial.

empleo y las prestaciones, esto no se ve reflejado en una reducción de la vulnerabilidad de los hogares, así como tampoco en las dimensiones más estructurales de la pobreza. Esto marca las precauciones que deben tomarse a la hora de establecer mecanismos para el retiro de las prestaciones, así como la necesidad de realizar intervenciones de largo plazo en las dimensiones no monetarias de la pobreza.

Finalmente, se presentan algunas estimaciones realizadas sobre la base de diversos escenarios de expansión de Tarjeta y AFAM. Estas indican que aún es posible realizar aumentos de cobertura y reducciones en la pobreza e indigencia.

2. INTRODUCCIÓN

En los últimos ocho años, los componentes no contributivos del sistema de protección social uruguayo se han ampliado considerablemente, en un contexto de fuerte crecimiento económico y expansión del gasto público social. La implementación del Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) y su posterior sustitución por las Asignaciones Familiares-Plan de Equidad (AFAM-PE) y la Tarjeta Uruguay Social contribuyeron a aumentar significativamente la llegada de las prestaciones sociales a los estratos de menores ingresos.

El pronunciado crecimiento del empleo y las remuneraciones al trabajo, aunados a la mencionada expansión de las prestaciones sociales contribuyeron a una fuerte reducción de la pobreza y la extrema pobreza (Gráfico 1). Mientras tanto, a partir de 2008 se verifica una moderada caída en la desigualdad de ingresos, a la que, además de los elementos anteriores, contribuyó la implementación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

Estas condiciones generan nuevos desafíos desde el punto de vista del diseño de políticas públicas. En particular, es necesario evaluar si las políticas implementadas en los últimos años han alcanzado a todos los sectores que se pueden considerar como sujetos de las mismas e identificar tanto ajustes en estas intervenciones como nuevas acciones.

En este documento se busca caracterizar, en primer lugar, la cobertura del actual sistema de transferencias directas en Uruguay, a efectos de identificar sectores de la población aún no cubiertos por el sistema de protección social, así como a aquellos que, estando cubiertos, se ubican por debajo de la línea de pobreza o son vulnerables a la misma.

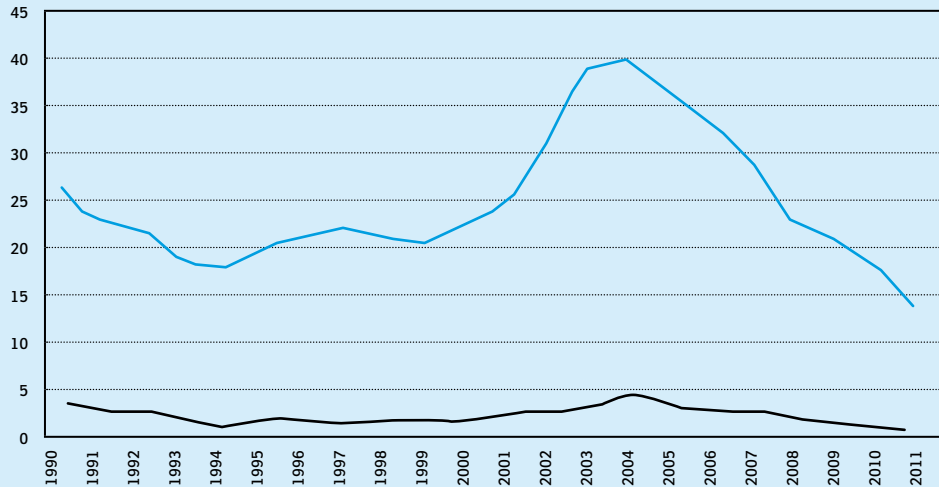
En segundo lugar, se busca determinar en qué medida las mejoras en el ingreso de los hogares se han traducido en mayores logros en otras dimensiones de su bienestar, como, por ejemplo, condiciones de vivienda o escolarización de adolescentes. También se realiza una primera exploración sobre la vulnerabilidad de los hogares cercanos a la línea de pobreza, especialmente en contextos económicos menos favorables que el actual.

En tercer lugar, se busca generar insumos para informar posibles intervenciones que tiendan a expandir la actual cobertura de las transferencias directas así como a lograr un mejor impacto de las mismas sobre la pobreza y extrema pobreza.

Los principales hallazgos del trabajo indican que, en términos de acceso a los programas de transferencias directas de ingreso han ampliado fuertemente la cobertura orientada a los sectores de menores ingresos, centrando su expansión en los hogares vulnerables con niños a cargo. Estos cambios han igualado los niveles de cobertura de los hogares con menores de 18 en relación a los observados en los adultos mayores, tradicionalmente cubiertos por el amplio sistema jubilatorio uruguayo. Si bien los hogares que no están integrados por menores de 18 ni por adultos mayores de 60 se ubican mayormente en los estratos medios y altos de la distribución del ingreso, no existen programas de transferencias orientados a este sector, luego de la remoción del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES).

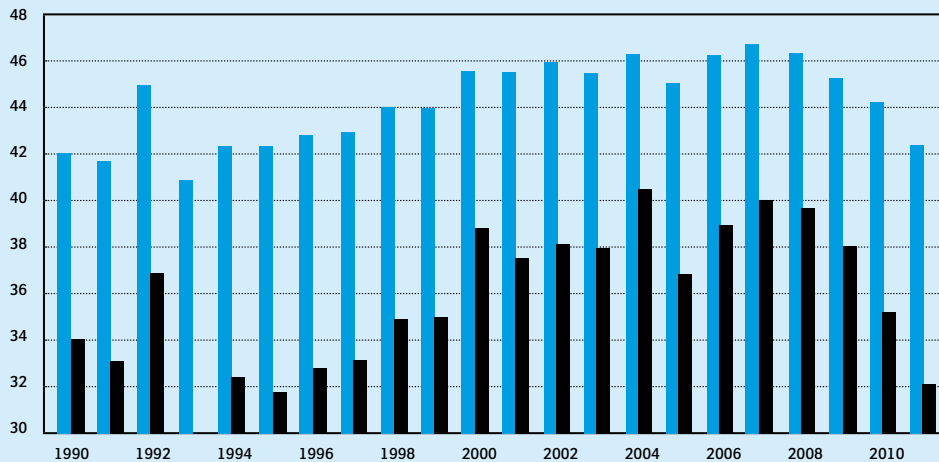
Por estas razones, las nuevas acciones en términos de expansión de la cobertura deberían orientarse en dos sentidos: cubrir a la totalidad de los hogares vulnerables con menores de 18 y afianzar dispositivos para los hogares vulnerables que no cuentan con menores de 18 ni con adultos mayores. Ambas tareas son de igual magnitud, dado que los hogares sin niños y sin

GRÁFICO 1. Evolución de la indigencia, la pobreza y la desigualdad en Uruguay. Línea INE (2006). Localidades de 5000 habitantes y más. 1990-2011.



PANEL A
Incidencia de la pobreza y la indigencia.

— Pobreza (línea 2006)
— Indigencia (línea 2006)



PANEL B
Índices de desigualdad del ingreso per cápita sin valor locativo.

■ Gini
■ Theil

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

adultos mayores están escasamente representados en los estratos de menores ingresos.

En el trabajo se constata, también, que la expansión de las transferencias de ingresos ha contribuido a la reducción de la incidencia severidad e intensidad de la pobreza y de la extrema pobreza. Pese a ello, aún existen las fuertes brechas en la incidencia de la pobreza entre hogares con adultos mayores y hogares con niños, detectadas en diversos trabajos previos. Entre otros elementos, esto puede relacionarse con

los montos de las prestaciones a las que acceden unas y otras poblaciones.

En el trabajo se constata, también, que han existido mejoras en las dimensiones no monetarias del bienestar, pero que es necesario acompañar la política de transferencias de ingreso con acciones destinadas a vivienda, educación y salud.

En lo que sigue, en la sección I se presenta una descripción del alcance de los programas actuales. En la sección II se analiza su expansión reciente

en términos de cobertura de diversos grupos poblacionales y estratos de ingresos y se identifican las poblaciones potencialmente objetivo para la expansión del sistema de transferencias. En la sección III se estudian los impactos en la pobreza, indigencia e ingreso de los hogares del actual sistema de transferencias. En base al análisis anterior, en la sección IV se discuten posibles estrategias de inclusión y la sección V analiza el impacto de dichas alternativas sobre la cobertura de la red de protección social, la pobreza y la extrema pobreza, al tiempo que se analiza su costo fiscal y las posibilidades de implementación. La sección VI reúne los principales comentarios finales.

En el Anexo I se presentan las principales características de las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE), a partir de las cuales se procesó la información que se presenta en este trabajo. Se

detallan también, allí, las diversas opciones metodológicas adoptadas para la construcción del ingreso de los hogares, y para la identificación de los distintos tipos de asignaciones familiares. Cabe destacar que, a diferencia de la práctica seguida por el Instituto Nacional de Estadística, el ingreso de los hogares considerado en este trabajo no contiene imputaciones por seguro de salud (DISSE, FONASA).

3. DESCRIPCIÓN DEL ALCANCE DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DE INGRESO VIGENTES

En esta sección se analiza el alcance de los programas actuales de transferencias contributivas y no contributivas, cuyas principales características se resumen en la tabla 1.

TABLA 1. Características de los principales programas públicos de transferencias de ingreso en Uruguay.

Programa	Año de creación	Institución a cargo	Población objetivo	Criterios de ingreso
Prestaciones contributivas				
Jubilaciones	1930. Generalizadas hacia 1958	BPS, Cajas y AFAPS	Trabajadores formales que han alcanzado la edad de retiro, o con incapacidad absoluta y permanente para todo tipo de trabajo sobrevenida en actividad o en período de inactividad compensada.	Densidad de cotizaciones y tiempo de aporte del generante /Edad de retiro(*)
Pensiones de sobrevivencia	1930. Generalizadas hacia 1958	BPS y cajas	Viudas/os de trabajadores formales (también pueden cobrarla los hijos)	Densidad de cotizaciones y tiempo de aporte del generante
Seguro de desempleo	1919. Generalizadas hacia 1958	BPS	Trabajadores formales desempleados	6 meses de trabajo formal previos
Asignación familiar (leyes 15084, 16697 y públicos)	1943 (privados) (públicos)	BPS	Trabajadores formales con niños de 0 a 18 a cargo	Ingresos del generante y su cónyuge no superan las 10 BPC (***) (con dos franjas); escolarización en el caso de niños de 6 a 18
Prestaciones no contributivas				
Pensión a la vejez e invalidez	1919	BPS	Personas mayores de 70 años con ingresos insuficientes o personas con invalidez	Vejez: condiciones socioeconómicas de vulnerabilidad en base a visita. Inscripciones abiertas.
Subsidio vejez	2008	BPS MIDES	Personas de 65 años a 69 años con ingresos insuficientes	Índice de vulnerabilidad. Inscripciones abiertas.

Programa	Año de creación	Institución a cargo	Población objetivo	Criterios de ingreso
Asignación familiar Plan de Equidad	2008	BPS MIDES	Personas con menores de 0 a 18 a cargo en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica.	Índice de vulnerabilidad y umbral de ingreso. Inscripciones abiertas
Tarjeta alimentaria MIDES	2006	MIDES	Hogares con menores de 0 a 18 y/o embarazadas en condiciones de fuerte vulnerabilidad socioeconómica	Pasaje del PANES o del INDA. Inscripciones a solicitud de parte interesada

(*) En caso de incapacidad absoluta: acreditar no menos de dos años de servicio reconocido (con 6 meses inmediatos previos a la incapacidad), y en caso de menores de 25 años solamente 6 meses previo a la incapacidad.

(**) El valor vigente de la BPC desde el 1° de enero de 2012 es de \$ 2417.

A continuación se sintetizan las características de cada uno de los programas contenidos en la tabla anterior.

Jubilaciones y pensiones de origen contributivo

El sistema de jubilaciones de Uruguay se generalizó en la década de 1950. En 1989 se aprobó una enmienda constitucional mediante la cual las jubilaciones y pensiones pasaron a indexarse en base a la variación pasada del índice medio de salarios, lo que, en un contexto de caída de la inflación, condujo a una fuerte revalorización de las pasividades reales. Este hecho, unido a que según Forteza y Coimbra (2004) la quinta parte de los jubilados del viejo sistema no habían cotizado y aunado a la estructura demográfica envejecida del país impuso severas restricciones al Gasto Público Social. De acuerdo a estos autores, el mismo incrementó su peso en relación al Producto Interno Bruto (PIB) en 4 puntos porcentuales.

Las restricciones fiscales condujeron a una reforma en el sistema jubilatorio en 1995 (Ley 16713/1995), transformándolo gradualmente de un sistema de reparto en uno mixto que combina un pilar de reparto y un pilar de capitalización individual. Los efectos de este sistema no son visibles dado que aún no hay jubilados por este nuevo régimen. Por esa razón, su impacto en pobreza y desigualdad no puede ser aún evaluado.

Sin embargo, los análisis de la densidad de cotizaciones en base a las historias laborales realizados por Lagomarsino et.al (2004) y Bucheli et.al (2005) plantean dudas acerca de la propor-

ción de personas que conseguirá cumplir con los requisitos del nuevo sistema para jubilarse. Estas consideraciones deben tenerse en cuenta a la hora de rediseñar la red de protección social ya que es posible que la cobertura de las jubilaciones sea menor a la actual y se vuelva necesario idear mecanismos de protección para los adultos mayores en condiciones más vulnerables.

Pensión a la vejez e invalidez

Se trata de una transferencia no contributiva destinada a personas que tienen escasos recursos y que tienen 70 años o más o personas con discapacidad o invalidez. Este régimen no contributivo se creó en las primeras décadas del siglo XX con el objetivo de proteger a algunos sectores sociales de la pobreza (Ley 6874/1919). Saldain y Lorenzelli (2002) indican que hasta la expansión del sistema de jubilaciones contributivas en 1950, las pensiones no contributivas tenían una cobertura significativa. Entre 1940 y 1979, el beneficio por vejez se concedía automáticamente a todos los adultos de 60 años o más. Entre 1979-1986 el umbral se trasladó a los 70 años y en 1986-1995 en los 65 años, para retornar desde allí a los 70 años nuevamente (Saldain y Lorenzelli, 2002).

Actualmente, el gasto en el beneficio representa el 5,5% del gasto total en jubilaciones y pensiones y aproximadamente el 0,5% del PIB (Tabla 3). Se trata de una prestación que se otorga sujeta a la verificación de medios. Esta verificación de medios es realizada por inspectores del BPS y se basa en información sobre la composición familiar, condiciones de vida, ingresos y la existencia de

parientes no corresidentes obligados legalmente a realizar transferencias al solicitante. En caso de discapacidades severas, el beneficio se concede de manera universal, sin tener en cuenta umbrales de ingresos. Pero en los casos restantes, la decisión queda a cargo de los inspectores quienes deciden sobre la base de sus visitas a los hogares postulantes, sin existir un mecanismo general de focalización previamente definido por el BPS.

Si la persona recibe una jubilación o pensión de sobrevivencia contributiva menor al monto del beneficio, ambas prestaciones se suman para completar el valor de la pensión a la vejez. Esto significa que el monto del beneficio es variable.

Subsidio por Vejez

En el año 2008 se crea el programa Asistencia a la vejez (Ley 18.241/2008), teniendo como población objetivo aquellas personas entre 65 y 70 años, que no posean ningún ingreso y que integren hogares con carencias críticas (indigencia o extrema pobreza) para sus condiciones de vida. El programa es gestionado en forma conjunta por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el BPS. Los montos transferidos son equivalentes a la prestación por vejez e invalidez mencionada anteriormente. Los beneficiarios al cumplir 70 años pasan a cobrar la pensión a la vejez e invalidez, siempre que se mantengan las condiciones que dieron lugar a su concesión.

Seguro de desempleo

El seguro de desempleo es un estipendio mensual pagado a los trabajadores desempleados que contribuyeron previamente a la seguridad social. Para acceder al beneficio se les exige a los trabajadores contratados mensualmente que hayan trabajado al menos 180 días de corrido, contribuido a la seguridad social por al menos 150 jornales y figurado en la nómina al menos 150 días. Si fueron contratados como zafrales o destajistas, tienen que haber percibido al menos el equivalente a seis salarios mínimos y figurado al menos seis meses en la nómina. Existen tres modalidades de seguro de desempleo. Una de ellas, cubre a quienes perdieron en forma definitiva su puesto de trabajo, y es conocida como seguro de

desempleo por causal despido. La segunda forma de seguro de paro (causal suspensión) es una herramienta que pueden utilizar las empresas en caso de enfrentar problemas coyunturales, pudiendo enviar transitoriamente a trabajadores al seguro de paro con el compromiso de reintegro. A su vez existe una tercera forma de seguro de desempleo (causal reducción), cuando los días u horas de trabajo se reducen al menos un 25%.

En caso de causal despido el plazo máximo para recibir el beneficio es de seis meses¹ y los montos pagados presentan un esquema decreciente, que va de 66% el primer mes a 40% el sexto mes, correspondiente al promedio de remuneraciones de los últimos seis meses. En caso de causal suspensión, el beneficio corresponde al 50% del promedio de remuneraciones de los últimos seis meses previos a haber sido despedido, pudiéndose percibir el beneficio por un plazo máximo de cuatro meses. Si la persona está casada o tiene hijos a cargo, la compensación aumenta un 20%. En estas dos modalidades, el monto mínimo transferido corresponde a una Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC)² y el máximo a once BPC (en el primer mes de despido). En caso de causal reducción el plazo máximo es de 6 meses y el monto corresponde a la diferencia entre el 50% del promedio de remuneraciones de los últimos 6 meses y el salario que continúa recibiendo por parte de la empresa. De acuerdo a los datos del Banco de Previsión Social (BPS), el beneficio promedio se ubicaba en 2011 en \$ 8 083 a valores corrientes. El seguro de desempleo representa entre 0,15% y 0,56% del PIB, dependiendo del año.

1 Para aquellos trabajadores despedidos mayores a 50 años el plazo se extiende hasta 1 año. Por otro lado en caso de recesión, el plazo máximo por causal despido se extiende hasta los 8 meses.

2 En diciembre de 2004, mediante la Ley 17.856 se creó la Base de Prestaciones y Contribuciones donde se establece que todas las prestaciones indexadas hasta esa fecha en base al Salario Mínimo Nacional (SMN) se sustituyen por la referencia a dicha base. La misma toma el valor del SMN vigente al 20 de diciembre de 2004. Posteriormente, en el decreto del 10 de enero de 2005, la Base de Prestaciones y Contribuciones se fija en \$ 1363.

Asignaciones Familiares

En 1943 se aprobó la Ley 10.449 donde se crean los Consejos de Salarios al tiempo que se establecieron diversas disposiciones vinculadas a la remuneración del trabajo, entre las cuáles se ubicó la prestación por asignación familiar.³ El beneficio estaba destinado a niños hasta los catorce años y se extendía a los dieciséis si el menor realizaba estudios superiores a primaria.

A lo largo de su historia el régimen ha sufrido diversas modificaciones, mediante las cuales se ha ido transformando de un sistema concebido para los trabajadores amparados por la seguridad social a una prestación enfocada hacia los hogares compuestos por asalariados de menores recursos (Leyes 16.697 de 1995) y por adultos no amparados por el sistema de seguridad social con niños a su cargo (Leyes 17.139 de 1999, 17.758 de 2004 y 18.227 de 2007). El sistema uruguayo de asignaciones familiares plantea exigencias de escolarización para los niños mayores de seis años.

i) Sistema para trabajadores que aportan a la seguridad social

El sistema actual se rige por el decreto-ley 15.084 y las modificaciones posteriores introducidas mediante las leyes 16.697, 17.139 y 17.758. El artículo 2° del decreto-ley 15.084 del 9 de diciembre de 1980 estableció que «la asignación familiar es una prestación en dinero que se servirá a todo empleado de la actividad privada que preste servicios remunerados a terceros y tenga hijos o menores a su cargo». La prestación se extendió a los desocupados mientras percibían prestaciones por desempleo, los empleados de servicio doméstico, los vendedores de diarios, los jubilados y pensionistas de las pasividades rurales y servicio doméstico, la industria y el comercio, jubilados del Jockey Club y los jubilados bancarios, con excepción de los jubilados de bancos estatales y se facultó al Poder Ejecutivo para incluir otros sectores. El monto de la prestación se estipuló en 8% del salario mínimo nacional mensual. La asignación familiar puede tramitarse desde la comprobación del embarazo,

condicionando el pago de la cuota prenatal al control periódico del embarazo.

El artículo 5° de la Ley estableció que el beneficiario de la asignación familiar era el hijo o menor a cargo de los atributarios hasta la edad de 14 años, pero el período podía extenderse en los siguientes casos:

- ♦ hasta los dieciséis años cuando el beneficiario no haya podido completar primaria por impedimento justificado así como cuando fuera hijo de empleado fallecido, incapacitado para el trabajo o privado de libertad.
- ♦ hasta los 18 años cuando el beneficiario cursara estudios superiores a primaria en institutos docentes estatales o privados.

Los artículos 26, 27 y 28 de la Ley 16.697 del 2 de mayo de 1995, modificaron el régimen de prestaciones significativamente. Estas se fijaron en 16% del salario mínimo nacional, en los casos en que el atributario percibiese ingresos menores o iguales a seis salarios mínimos nacionales; 8% del salario mínimo nacional para aquellos que percibiesen entre seis y diez salarios mínimos; y se retiraba la prestación a los trabajadores que percibían un ingreso mayor a diez salarios mínimos. Dichos topes corresponden a atributarios con hasta dos beneficiarios a cargo, incrementándose en un salario mínimo nacional a partir del tercer beneficiario potencial. Los ingresos antedichos se computarían sumando los del atributario y su cónyuge o pareja corresidente.

Por su parte, existe una modalidad de asignación familiar que atiende a los funcionarios públicos, inspirada en el régimen contributivo para los privados pero que cuenta con mecanismos de financiamiento independientes. Los requisitos de acceso y el monto de la prestación son también análogos a los del régimen general.

ii) Expansiones del sistema

a) Hogares de menores recursos

La ley 17.139 del 29 de julio de 1999 estableció nuevas modificaciones sobre el régimen anterior, extendiendo la prestación de asignaciones familiares a todos los hogares de menores recursos. Así, el artículo 1° estipuló que la reglamentación de la Ley debe establecer el límite máximo de in-

3 Hasta esa fecha, existían sistemas dispersos en algunas ramas de actividad (MIDES, 2011).

gros incorporado a esta prestación cuyo monto no podrá ser inferior a los umbrales estipulados en la ley 16.697. Se priorizan aquellos hogares en que los trabajadores tributarios hubieran agotado su cobertura por la dirección de seguros de desempleo o en los que la mujer fuera el único sustento del hogar. Más allá de los controles realizados por el Banco de Previsión Social, el Instituto Nacional del Menor debe realizar el seguimiento del bienestar del menor en las condiciones establecidas por la reglamentación, a efectos de inspeccionar los requisitos establecidos, especialmente la asistencia escolar obligatoria. Los beneficiarios serían los hijos o menores a cargo del tributario hasta los 18 años. En el caso que el tributario obtuviese un nuevo empleo, las prestaciones serían las que establece la ley 15.084. Estas erogaciones se atenderían mediante una partida especial de Rentas Generales.

La ley 17.474 (año 2002) estableció, además, que en los casos de embarazos gemelares, los tributarios cobrarían, en caso en que los niños se mantengan vivos, el triple de lo que les correspondería en el régimen general hasta los cinco años, el doble entre los seis y los doce años y el monto común entre los trece a los dieciocho años.

El 10 de mayo de 2004, la Asamblea General aprobó la Ley 17.758, en vigencia a partir del 1^a de junio de dicho año. Esta Ley extendió la prestación de la asignación familiar a todos los hogares con ingresos de cualquier naturaleza inferiores a tres salarios mínimos nacionales, que no estuvieran comprendidos en los alcances de las leyes anteriores. La prestación se fijó en 16% del salario mínimo nacional, siendo el doble para los beneficiarios incapaces. Los plazos para recibir la prestación se asimilaron a las leyes anteriores. A su vez se estableció que cuando el beneficiario padezca de una incapacidad física o psíquica que le impida trabajar, se le pagará por períodos de tres años con revisión médica al finalizar cada período, con el objeto de determinar si mantiene el grado de incapacidad y, por tanto, la continuación del doble del pago. Por otro lado se dispuso que para obtener la prestación los solicitantes deban presentar una declaración jurada de ingresos, la inscripción y concurrencia asidua a institutos docentes estatales o privados autorizados y la periodicidad

de controles de asistencia médica brindados por instituciones públicas o privadas, según lo establezca el BPS, el cual queda facultado para realizar inspecciones. Adicionalmente, se indicó el establecimiento de una comunicación fluida entre la Administración de Enseñanza Pública (ANEP) o las instituciones docentes privadas y el BPS para corroborar informaciones. A su vez, el Instituto Nacional del Menor comunicará al BPS las circunstancias que supongan el cese de la prestación por incumplimiento. Finalmente, se estipuló que esta nueva prestación es incompatible con las previstas por las leyes anteriores.

b) Asignaciones Familiares – Plan de Equidad

En 2008, a la salida del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) se crea una nueva variante de la Asignación Familiar. Las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad se dirigen a la población menor de 18 años considerada vulnerable, según una prueba de verificación de medios elaborada por la Universidad de la República (Amarante et al, 2008) e implementada por el Banco de Previsión Social. Al igual que en el PANES, se combina también con un umbral de ingresos que en la práctica se verifica considerando el ingreso laboral formal proveniente de las historias laborales y las prestaciones de la seguridad social. En enero de 2008, momento de finalización del PANES, aquellos hogares que estaban inscritos en dicho plan (beneficiarios y solicitantes no aceptados) pasaron directamente al nuevo sistema de Asignaciones Familiares si su condición socioeconómica no superaba el nuevo umbral establecido. Hacia abril de 2008 se abrieron las inscripciones para el resto de los hogares.

Los regímenes anteriores de Asignaciones Familiares no contributivas comprendidos en las leyes 17.139 y 17.758 fueron desapareciendo gradualmente, promoviéndose que los antiguos beneficiarios de este sistema solicitaran la nueva Asignación Familiar del Plan de Equidad, pues los montos transferidos a través de esta nueva prestación eran significativamente mayores. El monto de la transferencia es diferencial y escalonado según la edad y el nivel educativo cursado. A fines de 2011, los niños de 0 a 5 y los escolares que cursaban enseñanza primaria, recibían el equivalente a 43 dólares mensuales (\$ 866)

TABLA 2. Características de beneficiarios y atributarios de la prestación por asignación familiar (*).

Atributarios y régimen	Condiciones de acceso	
	Atributario	Beneficiario
Ley 15084 (1980) y Ley 16697 (1995)		
trabajadores privados ocupados		
trabajadores privados percibiendo seguro de paro	Aportar al BPS; ganar menos de 10 smn mensuales entre atributario y pareja	
jubilados y pensionistas rurales, bancarios no estatales y jockey club	corresidente. El tope de 10 smn se incrementa en 1 smn por hijo o custodiado para más de dos niños.	
pequeños productores y contratistas rurales		
hijos de trabajadores fallecidos o privados de libertad		
hermanos menores a cargo del trabajador		Menor de 15 en todos los casos; menor de 17 que no completó primaria por razones fundadas
incapacitados para toda tarea		o mayor de 15 que asiste a enseñanza de nivel superior a primaria hasta los 18 años; incapacitado para trabajar
Ley 17139 (1999)		
mujer único sustento del hogar	Percibir menos de 3 smn mensuales.	
trabajadores hombres o mujeres una vez agotado el seguro	Percibir menos de 3 smn mensuales y haber recibido el seguro de paro.	
mujer embarazada hasta el año del nacimiento		
Ley 17758 (2004)		
hogares con ingresos mensuales no superiores a 3 smn	Percibir menos de 3 smn mensuales	
Ley 18.227. Plan de Equidad		
	Percibir menos de un umbral de ingreso per capita mensuales y estar por encima de un umbral de carencias críticas	

(*). A partir de enero de 2005 todos los montos dejan de tener como referencia el salario mínimo nacional (smn) y pasan a referirse a la base de contribuciones y prestaciones (bpc)

Fuente: Vigorito (2005), Arim y Vigorito (2006) y leyes correspondientes.

y los adolescentes inscriptos en la enseñanza media, recibían 18 dólares mensuales adicionales (\$ 365) aproximadamente 63 dólares (\$ 1350) en total. También tiene un monto diferenciado para los beneficiarios con discapacidad, o que están en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Este monto por beneficiario varía de acuerdo a la composición del hogar al ajustarse en base a una escala de equivalencia de 0.6. En función de esos parámetros se determina una transferencia global al hogar, que si bien no cuenta con un tope superior, difícilmente supera el valor del salario mínimo nacional, el cual se ubicaba en 360 dólares mensuales en 2012.

El valor de la prestación se ajusta anualmente según el Índice de Precios al Consumo (IPC)

con el objetivo de mantener su poder adquisitivo. En el año 2008, la meta de cobertura del Plan de Equidad, en particular de las AFAM fue cubrir a los niños que pertenecían a hogares del primer quintil de ingresos (estimados en 300 mil), modificándose posteriormente hacia fines del 2009, buscando alcanzar a la totalidad de niños en condiciones de pobreza (estimados en 500 mil)⁴. Esta población representaba aproximadamente 45% de los menores de 18 años que habitan en el país. En la tabla 2 se resumen los grupos de población con derechos a asignación familiar en la actualidad.

4 Niños residentes en hogares que se encontraban bajo la línea de pobreza en ese momento.

Ingreso ciudadano

El Ingreso Ciudadano consistió en una prestación monetaria que formó parte del PANES, creado mediante la ley 17.869 del 20 de mayo de 2005. El Plan abarcó un conjunto de intervenciones dirigidas a hogares de muy bajo ingreso. Su población objetivo estaba constituida por el primer quintil de personas bajo la línea de pobreza (8% de las personas). El programa tuvo una intervención temporal de dos años y ocho meses de duración (2005-2007). El mismo se superponía con dos sistemas de transferencias de ingreso no contributivas existentes previamente y que continúan existiendo: asignaciones familiares y pensiones de vejez.

Al final del programa, el PANES contaba con 83.000 beneficiarios de los cuales 74.500 cobraban el Ingreso Ciudadano.

Tarjeta Uruguay Social

La prestación comenzó a otorgarse a fines de abril de 2006 en el marco del PANES, estando a cargo del MIDES.⁵ En la actualidad, se trata de un beneficio cogestionado por el MIDES, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) a través de Instituto Nacional de Alimentación (INDA), el Ministerio de Salud Pública (MSP) y la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE).

La tarjeta estaba originalmente destinada a aquellos hogares aceptados en el PANES que contaban con menores de 18 años y/o embarazadas. Una vez terminado el PANES, la prestación continuó existiendo. En 2009 se sumaron los beneficiarios de la Canasta Alimentaria Común del INDA, los cuales, hasta el momento, recibían una canasta de alimentos secos (MIDES, 2012). En 2012 se extendió el acceso a la prestación para adultos sin niños a cargo.

El criterio de selección de beneficiarios se basa en el puntaje de selección de AFAM-PE, con un punto de corte más restrictivo. Sin embargo, según MIDES (2012), en el caso de «situaciones sociales atípicas» puede ingresarse al beneficio en base a informes cualitativos. Los hogares pueden solicitar el beneficio en los puestos de atención

5 En sus comienzos el programa se denominaba Tarjeta Alimentaria.

del MIDES (con posterior visita a los hogares), o dicho Ministerio puede otorgarlo en base a visitas a zonas carenciadas, tal como se hizo en el caso del PANES. Sin embargo, en la primera modalidad no se ha hecho difusión para que los potenciales beneficiarios se inscriban. En la página web del Ministerio de Desarrollo Social referente al programa no hay información específica sobre como inscribirse o solicitar el beneficio.⁶

El beneficio consiste en una tarjeta magnética que permite la adquisición de alimentos, artículos de limpieza y de aseo personal.⁷ La transferencia es proporcional al número de potenciales beneficiarios en el hogar y, a partir de abril de 2012, se ajusta en base a la siguiente escala:

	Monto simple	Monto duplicado
1 menor	\$ 626	\$ 1252
2 menores	\$ 949	\$ 1898
3 menores	\$ 1207	\$ 2414
4 o más menores	\$ 1682	\$ 3364
Hogares sin menores	\$ 616	\$ 1232

Según MIDES (2012), a fines de 2011 el beneficio era recibido por 78.117 hogares. En 2010, en el marco de un conjunto de acciones tendientes a disminuir los niveles de indigencia y pobreza, el gobierno determinó que los 30 mil hogares en peores condiciones según el puntaje de selección de AFAM recibirían un monto duplicado. Este procedimiento se llevaría a cabo en dos etapas: los primeros 15 mil hogares entrarían en 2011 y el resto en 2012.

Gasto público y transferencias directas

Pese a las recientes ampliaciones de los sistemas de transferencias orientados hacia la población en condiciones de vulnerabilidad económica, el grueso del gasto público sigue destinándose

6 Véase http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/3511/3/innova.front/tarjeta_uruguay_social. Fecha de consulta: 7 de setiembre de 2012.

7 No está permitida la compra de bebidas alcohólicas, refrescos o tabaco y sus derivados.

TABLA 3. Proporción del gasto en el PIB de las principales transferencias públicas de ingreso. 1991-2010. Años seleccionados.

Programa	1991	1995	1998	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Jubilaciones y pensiones	9,28	11,51	11,63	12,26	10,53	9,48	9,2	8,8	8,06	8,73	8,79
Desempleo	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,16	0,23	0,22
Asignaciones familiares (*)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,41	0,47	0,47
Plan de Equidad									0,33	0,49	0,51
AFAM-PE									0,24	0,37	0,39
Tarjeta Uruguay Social									0,09	0,10	0,11
Asistencia a la Vejez									0,01	0,02	0,02
Ingreso Ciudadano						0,1	0,4	0,3			
Total	9,9	12,1	12,1	9,9	10	10,2	10	9,6	9,2	9,9	10,0

(*) contributivas y no contributivas
Fuente: elaborado en base a información del Ministerio de Economía y Finanzas

al pago de prestaciones contributivas (Tabla 3). Los beneficios promedio de dichas prestaciones son considerablemente superiores a los correspondientes a las no contributivas.

4. LA ESTRUCTURA DE HOGARES Y LOS CAMBIOS EN LA COBERTURA DE TRANSFERENCIAS DE INGRESO

Para ordenar el análisis, se clasificó a los hogares en base a las características demográficas de las poblaciones objetivo de las prestaciones descritas en la sección I. En el caso de las transferencias de origen contributivo, los principales beneficiarios, tanto a nivel presupuestal como en cantidad de beneficiarios, son los adultos mayores, mientras que en el caso de las transferencias de origen contributivo, los principales beneficiarios son los menores de 18 años. Por tal razón, se consideró por separado las siguientes conformaciones de hogar:

- ◆ con presencia de menores de 18
- ◆ con adultos de 65 años y más
- ◆ hogares sin menores de 18 y sin adultos de 65 y más

Dado que los primeros dos tipos de hogar pueden coexistir, en algunos casos se presenta información relativa a hogares que cuentan con

adultos de 65 años y más y con menores de 18. En la tabla 4 puede observarse el peso relativo de las composiciones de hogares mencionadas.

TABLA 4. Composición demográfica de los hogares. Total país. 2011

Composición hogar	Con menores de 18	Sin menores de 18	Total
Con mayores de 65	4,2%	26,5%	30,7%
Sin mayores de 65	36,9%	32,5%	69,3%
Total	41,1%	58,9%	100,0%

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

Antes de iniciar el análisis de la cobertura de las transferencias directas, cabe realizar algunas consideraciones en cuanto a la evolución de la composición de la población y de los hogares según los tramos etarios recién presentados y, en particular, acerca de las fuertes diferencias observadas por estrato socioeconómico.

A nivel de la estructura general de hogares se detecta, a partir del análisis de las ECH, una fuerte reducción entre los años 1990 y 2011 de la proporción de hogares con menores de 18 años (de 47,9 a 40,9%), consistente con la caída del peso de este grupo etario en la población total (Gráfico 2). También se registra un descenso en el grupo de hogares con menores de 18 y con ma-

yores de 65 y un aumento en el grupo de hogares sin adultos mayores y sin niños. Finalmente, la participación de los hogares con mayores de 65 no registra cambios significativos.

Estos cambios reflejan variaciones en los patrones de fecundidad, aumentos en la esperanza de vida y modificaciones en los patrones de conformación de hogares, algunos de los cuales podrían resultar de las condiciones económicas favorables que ha registrado Uruguay en los últimos años. Esto último se manifiesta en la reducción de la proporción de hogares donde conviven múltiples generaciones.

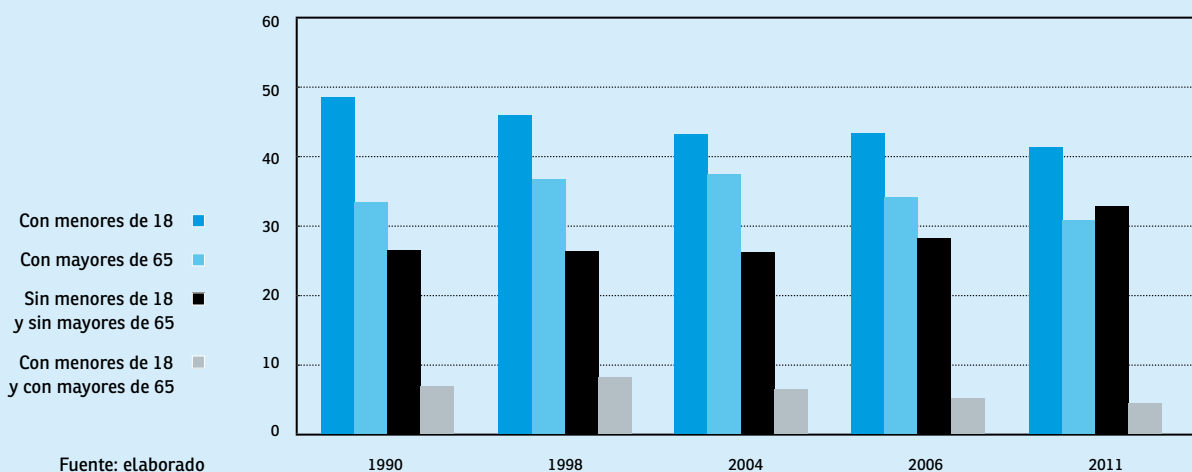
A efectos de evaluar si la evolución descrita refleja las tendencias poblacionales o si se trata de un problema de envejecimiento o captación de grupos etarios por parte de la muestra de las ECH, se realizaron comparaciones entre la trayectoria de las variables estudiadas según las ECH y los Censos de Población y Viviendas 1996 y 2011/12, apreciándose tendencias similares en ambas fuentes de información. Los resultados se presentan en el Anexo II.

Tal como se ha consignado en diverso trabajos previos (Kaztman 1999; PNUD 2005; PNUD 2008), la composición demográfica de los deciles de ingreso presenta marcadas diferencias

en términos de la presencia de niños y adultos mayores (Gráfico 3 para 2011 y para 1990-2011). Esta diferenciación se acentuó a partir de 1990, pues durante dicha década se verificó un fuerte aumento del valor real de las pasividades, que condujo a que los hogares de adultos mayores se ubicaron principalmente por encima de la mediana, al tiempo que los hogares con niños tendieron a predominar en los deciles bajos. En los años recientes, pese al fuerte incremento de la cobertura de las transferencias, esta estructura se mantiene. Se observa, también, que el grupo de hogares sin niños y sin adultos mayores, tiene muy escasa gravitación en los cinco primeros deciles.

La ubicación de los grupos demográficos mencionados en la distribución del ingreso, sugiere claramente que la incidencia de la pobreza y la indigencia entre ellos varía considerablemente. La tabla 5 ilustra la evolución de las tasas de pobreza para todos los grupos, mostrando un claro patrón diferencial según presencia de menores de 18 y adultos mayores en los hogares. Con respecto a las variaciones absolutas se observa una reducción más pronunciada en los hogares con menores de 18 años. Pese a la fuerte caída de la incidencia de

GRÁFICO 2. Proporción de hogares según su composición. a) con menores de 18, b) con mayores de 65, c) con menores de 18 y mayores de 65 y d) sin menores de 18 y sin mayores de 65. Localidades de 5000 habitantes y más. Años seleccionados.



Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

GRÁFICO 3. Proporción de hogares según su composición. (a) con menores de 18, b) con mayores de 65, c) con menores de 18 y mayores de 65 y d) sin menores de 18 y sin mayores de 65 según decil de ingreso per cápita con valor locativo sin seguro de salud. 2011.

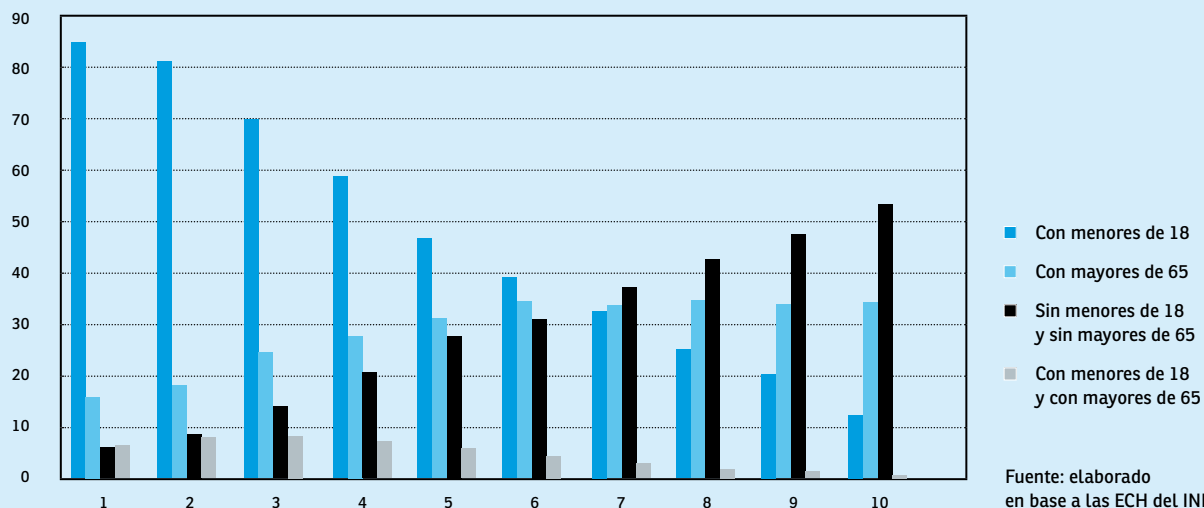


TABLA 5. Incidencia de la pobreza (% de personas) y distancias en la misma según composición del hogar. Localidades de 5000 y más y total país. Años seleccionados. Línea de pobreza INE (2006).

Año y región	Total	Con menores de 18	Sin menores de 18	Con mayores de 65	Sin menores de 18 y sin mayores de 65	Con menores de 18 y con mayores de 65
Incidencia de la pobreza						
Localidades > 5000 habitantes						
1998	21,1	30,2	5,3	15,3	5,4	30,0
2004	39,9	53,8	17,3	27,5	18,7	49,2
2006	33,7	46,7	12,5	21,3	12,8	41,7
2011	14,3	21,4	4,1	6,9	4,3	14,6
Total país						
2006	33,5	46,2	12,5	21,1	12,9	41,3
2011	13,7	20,4	4,0	6,6	4,2	13,8
Distancias en la incidencia con respecto a hogares con mayores de 65						
Localidades >5000 habitantes						
1998	137,9	197,4	34,6	100,0	35,3	196,1
2004	145,1	195,6	62,9	100,0	68,0	178,9
2006	158,2	219,2	58,7	100,0	60,1	195,8
2011	207,2	310,1	59,4	100,0	62,3	211,6

Año y región	Total	Con menores de 18	Sin menores de 18	Con mayores de 65	Sin menores de 18 y sin mayores de 65	Con menores de 18 y con mayores de 65
Total país						
2006	158,8	219,0	59,2	100,0	61,1	195,7
2011	207,6	309,1	60,6	100,0	63,6	209,1

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

la pobreza para todas las configuraciones de hogar consideradas, las brechas no se redujeron a lo largo del período.

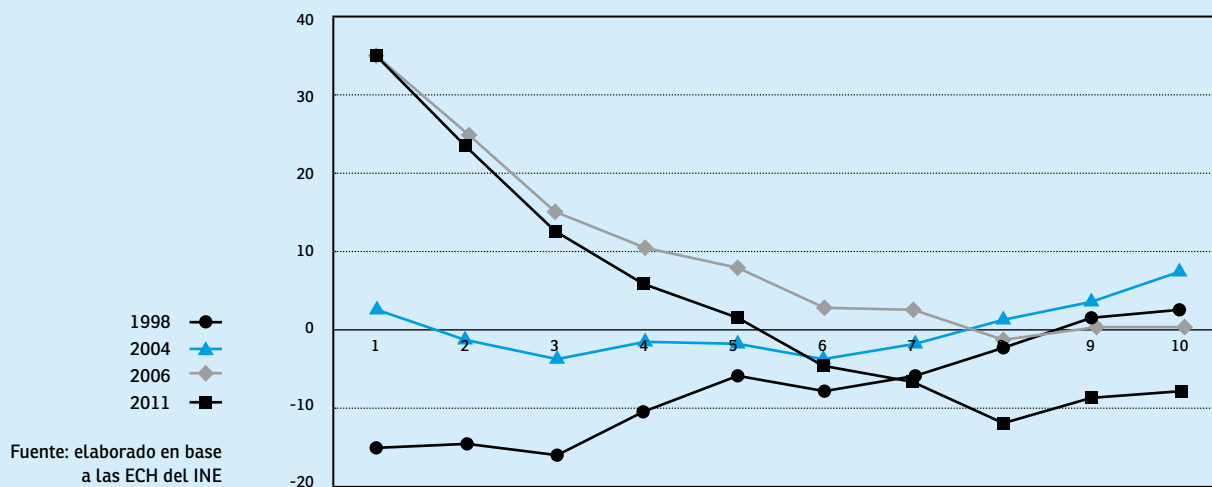
La expansión de la cobertura de prestaciones

La cobertura del sistema de transferencias se ha expandido en los últimos años debido a la ya mencionada constitución del polo no contributivo de prestaciones. Esta se produjo por efecto de la creación del programa Asignación Familiar para Hogares de Menores Recursos en 1999 y fundamentalmente su expansión en 2004, la instauración del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) en 2005 y, luego,

en 2008, la expansión del sistema de Asignaciones Familiares, en el marco del Plan de Equidad.

Si bien dicha expansión provocó un aumento en el número de beneficiarios, entre 1990 y 2011 la proporción de hogares que recibe algún tipo de transferencia no se alteró significativamente (Tabla A3. 2). No obstante, la apertura por deciles indica claramente un aumento en el acceso a prestaciones por parte de los estratos de menores ingresos (Tabla 5. La actual situación contrasta fuertemente con los resultados de diversos trabajos previos en los que se analizaba la situación en 2006 y años anteriores y se ponía de manifiesto la existencia de un conjunto significativo de hogares en los estratos de menores ingresos que no recibía prestaciones (Banco

GRÁFICO 4. Variación en el porcentaje de hogares receptores de transferencias públicas de ingreso por decil de ingreso per cápita en relación a 1990. Localidades de 5000 habitantes y más.



Mundial, 2007; de Melo y Vigorito, 2007). Si se consideran los cinco primeros deciles, se observa que a comienzos del período, la cobertura era mayor a medida que aumentaba el ingreso, hecho que se originaba en que las prestaciones se concentraban fundamentalmente en pensiones y jubilaciones.

Para apreciar estas mismas tendencias por tipo de hogar, se presentan los niveles de cobertura para los grupos descritos anteriormente (Gráfico 5 y Tabla A3.2). Así, se constata claramente que la expansión se basó fundamentalmente en la inclusión de los hogares con menores de 18, los cuales en 2011 alcanzan a niveles de cobertura similares a los de los hogares con adultos mayores, cuya situación no se modificó prácticamente a lo largo de todo el período. Dada la pérdida de gravitación de los hogares con menores de 18, descrita en la sección anterior, la cobertura en el total de la población no refleja estas modificaciones.

En los años previos a 2004, podía decirse que los déficits de cobertura alcanzaban fundamentalmente a los hogares con niños (Banco Mundial, 2007), los cuales exhibían porcentajes de acceso a prestaciones sociales aún más bajos

que el conjunto de los hogares sin adultos mayores. Sin embargo, actualmente los principales déficits en los estratos de menores ingresos se ubican en aquellos hogares que no cuentan con mayores de 65 ni con menores de 18. Como ya se vio, este grupo está escasamente representado en los tres primeros deciles, donde su participación promedio oscila entre 6 y 14%. Por tal razón, la caída experimentada entre 2006 y 2011 en el acceso a transferencias del grupo, no se refleja en el total. Las causas de esta variación se verán más adelante.

Las posibles formas de expansión de la cobertura de la red de transferencias hacia este grupo de hogares genera preguntas de diversa índole, como, por ejemplo, si se trata de hogares constituidos por jóvenes que acaban de perder la prestación por asignación familiar por haber cumplido los 18 años, o si sería razonable fijar el objetivo de alcanzar niveles de cobertura similares en estos hogares, los cuales están integrados fundamentalmente por adultos en edades activas. En la sección III se estudia la composición de estos hogares en profundidad y se realizan algunas sugerencias para expandir la protección social hacia este grupo.

GRÁFICO 5. Proporción de hogares cubiertos por el sistema de transferencias públicas de ingreso según tipo de hogar y decil de ingreso per cápita. Localidades de 5000 habitantes y más.

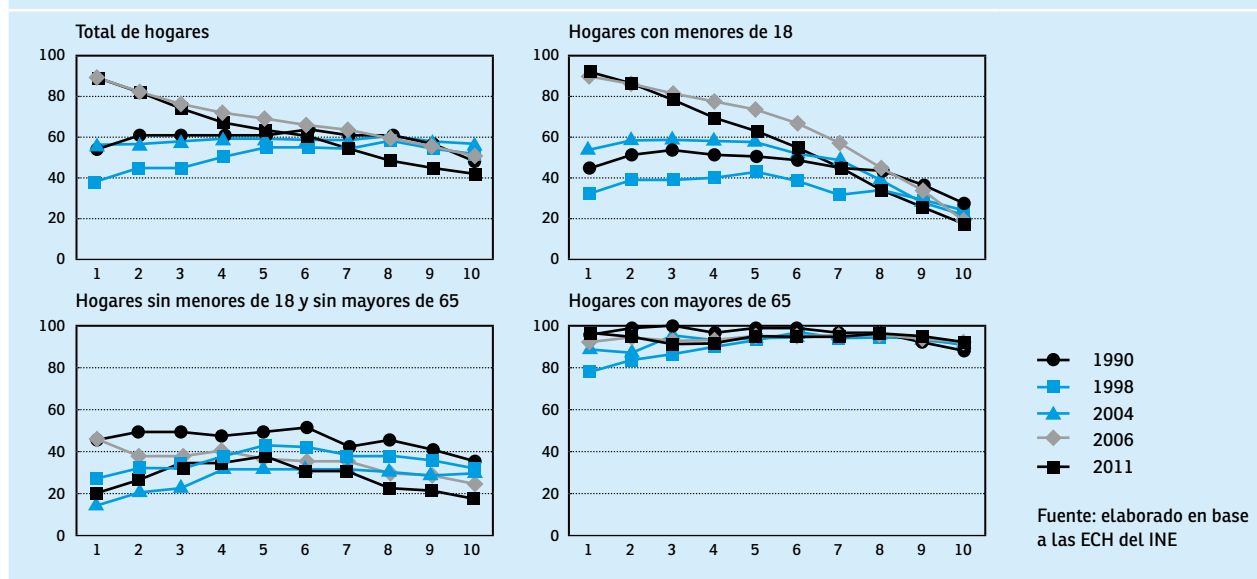
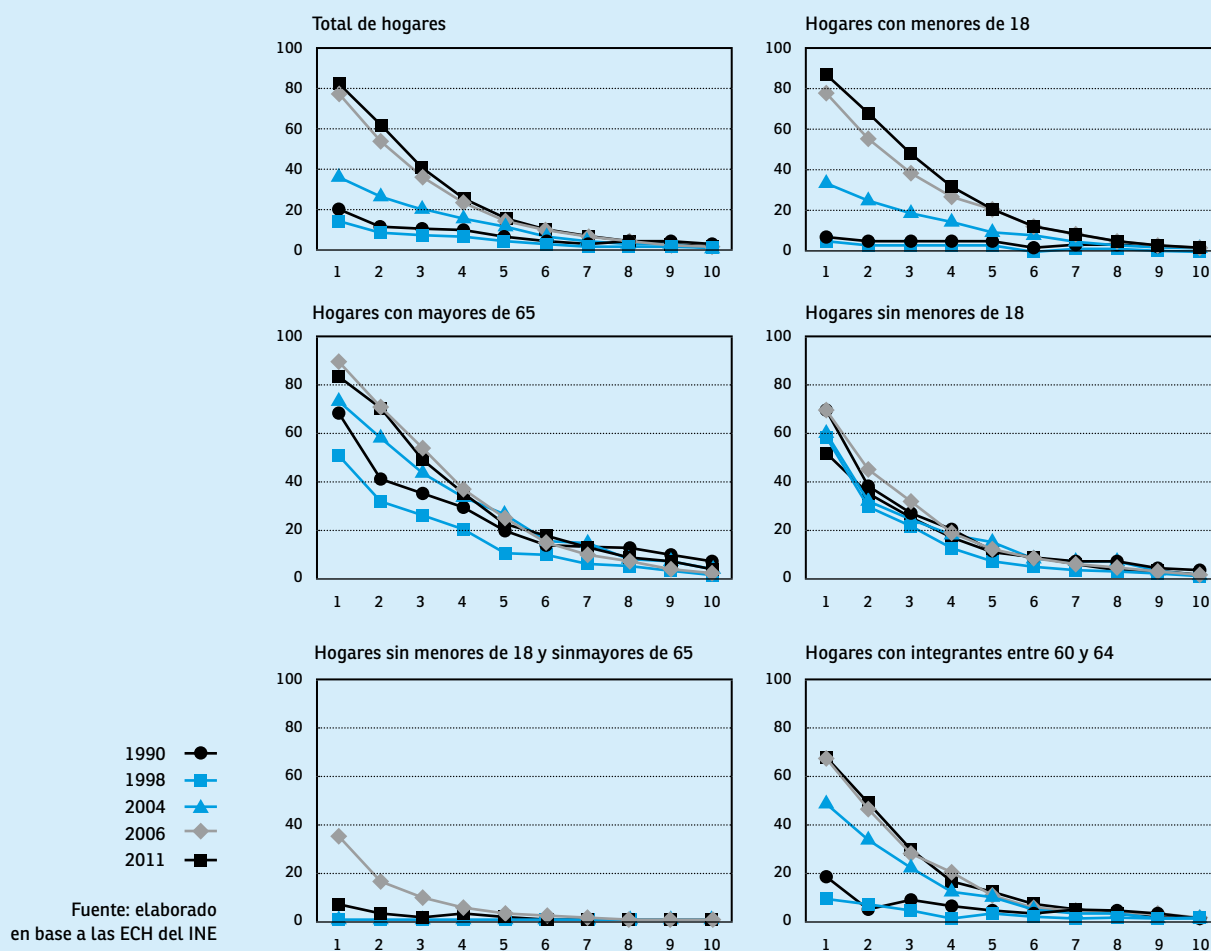


GRÁFICO 6. Evolución de las tasas de cobertura de prestaciones según estructura de hogar. Localidades de 5000 habitantes y más. Años seleccionados.



Si se analiza el tipo de transferencias que perciben los distintos estratos de ingresos, se observa una marcada diferenciación.⁸ En el caso de las transferencias no contributivas (Gráfico 6 y Tabla A3. 3), éstas consistían fundamentalmente en pensiones a la vejez hasta

2004, lo que explica que en 1990 y 1998, la cobertura fuese mayor en el caso de los hogares sin menores de 18 y en los que contaban con adultos mayores. Esta tendencia muestra un abrupto cambio a partir de 2004, pero fundamentalmente a partir de 2006, con la instauración del PANES y su posterior transformación en Asignaciones Familiares-Plan de Equidad. Si bien la población objetivo del PANES no estaba constituida por hogares con menores, la fuerte asociación entre esta condición y la pobreza de ingresos, llevó a que, en la práctica, el 95% de los hogares incluidos en dicho plan contase con niños (Arim y Vignorito, 2006).

8 Por razones de comparabilidad, los procesamientos presentados en esta sección corresponden a localidades de 5000 habitantes y más. La apertura por regiones para 2011 indica que la cobertura sigue un esquema bastante similar por regiones, alcanzando en todos los casos cifras similares por estrato de ingresos (Tabla A.6).

Los hogares con niños

El gráfico 7 ilustra la evolución de los distintos regímenes de AFAM a cargo del BPS y pone de manifiesto los diversos cambios recientes, ya descritos en la sección 1. No se incluye allí el sistema paralelo de los funcionarios públicos, del cual no se dispone de estadísticas provenientes de registros administrativos hasta el presente.

Al considerar a los hogares con menores de 18 años, entre 1990 y 1998, se observa una caída en la cobertura de las AFAM contributivas (Gráfico 8 y Tabla A3. 5). Tal como se señaló en la sección I, ello obedece a que en 1995 se estableció un límite superior para la recepción de las asignaciones familiares, lo que aunado al cambio de marco muestral producido en 1998, podría explicar la caída de la cobertura en los primeros deciles entre 1990 y 1998. Entre 2004 y 2011 se observa un fuerte crecimiento de la cobertura en los primeros deciles, de carácter netamente progresivo, dado que los incrementos son mayores para los deciles más bajos. Esto conduce a una reversión de la cobertura, que ahora exhibe niveles más altos para los sectores de menores ingresos. Debe consignarse que existen problemas en los criterios actualmente utilizados por el INE para relevar los distintos

tipos de asignación familiar, al respecto véanse las consideraciones realizadas en el Anexo. I.

En la evolución de las AFAM para trabajadores formales juegan efectos de diverso signo. Por un lado, es posible que el aumento en la formalización haya conllevado, entre 2004 y 2006, a un aumento en la proporción de hogares receptores de AFAM contributivas, en un período en el cual las AFAM destinadas a hogares de menores recursos cubrían exclusivamente a un sector muy carenciado de la población. La caída de la cobertura de las AFAM contributivas entre 2006 y 2011 podría deberse tanto al surgimiento de las AFAM Plan de Equidad, en el caso de los deciles bajos, como al aumento de los ingresos, que llevaría a muchos hogares a colocarse por encima del tope de ingresos exigido para recibir la prestación.

Mientras tanto, las AFAM no contributivas muestran una fuerte expansión en el período. Si se considera conjuntamente las AFAM contributivas y las no contributivas, se alcanza una cobertura muy elevada en los deciles 1 a 4, la cual supera al 85%. A partir de la mediana, la cobertura por parte de la AFAM no contributiva es menor. A partir de esta mirada conjunta del sistema, en la sección IV se presentan algunas

GRÁFICO 7. Número de beneficiarios de Asignaciones Familiares pagadas por el BPS según régimen. 1993-2010.

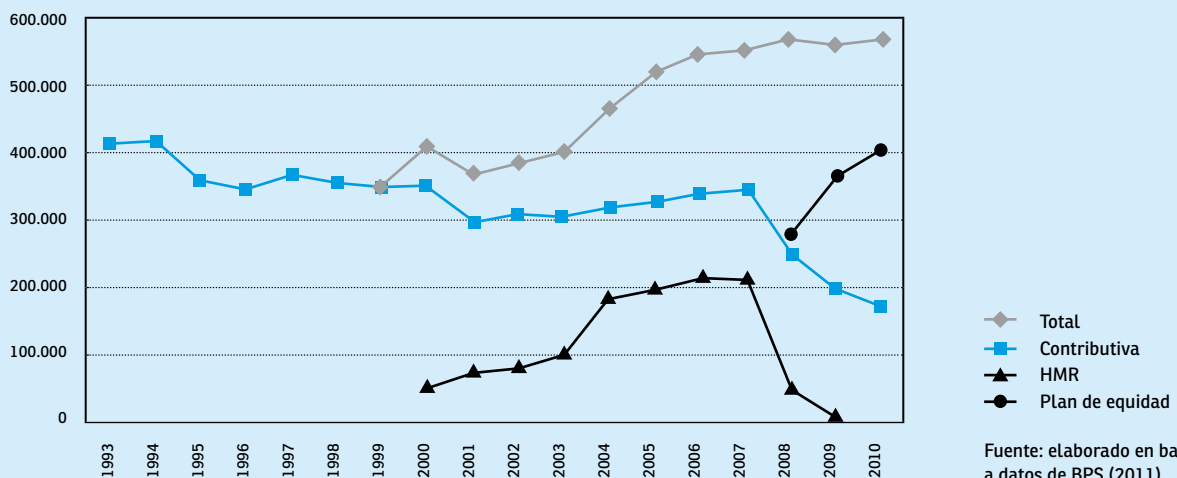
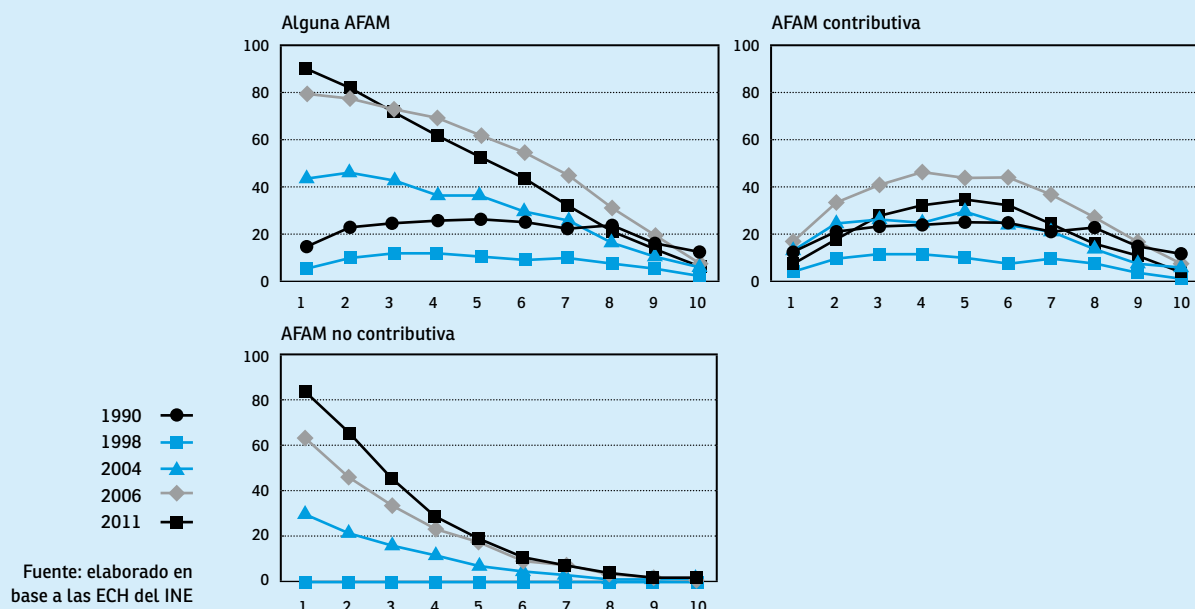


GRÁFICO 8. Porcentaje de acceso a AFAM según régimen y decil de ingreso per cápita sin seguro de salud. Hogares con menores de 18 años. Localidades de 5000 habitantes y más. Años seleccionados.



Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

propuestas para continuar con el proceso de unificación de ambas prestaciones.

Dentro de las AFAM contributivas, en los estratos de menores ingresos predominan claramente las que se perciben a través del sector privado, vía BPS (Tabla 6). Nótese que en un mismo decil, el hecho de que el régimen contributivo y el no contributivo tienen asociados montos diferenciales, genera una desigualdad para hogares de ingresos muy similares. Si bien esto puede justificarse en los estratos medios, debería ser reconsiderado en el caso de la población de menores ingresos. En la sección IV se realizan algunas consideraciones al respecto.

Tarjeta Alimentaria

La instauración del PANES contribuyó a la expansión de las Asignaciones Familiares destinadas a hogares de menores recursos, dado que el programa no solo era compatible con dicha prestación (y el cual no se consideraba en el cómputo del ingreso para determinar la accesibilidad al beneficio), sino que, además, a través del registro administrativo del programa se identificó

hogares que no recibían dicha prestación pero que eran potenciales beneficiarios, colaborando en la tramitación correspondiente. La propia campaña de fomento para la identificación civil vía la obtención de la cédula de identidad, tuvo efectos positivos sobre esta población, pues le permitió superar algunas trabas administrativas para acceder a prestaciones por carecer de documentación.

Una vez finalizado el PANES, los beneficiarios de este programa continuaron recibiendo la Tarjeta Alimentaria, cuya denominación pasó a ser Tarjeta Uruguay Social. En 2008 se agregaron a este programa los receptores de la canasta común del Instituto Nacional de Alimentación. Este programa no tenía criterios claros de ingreso, sino que dejaba la selección de beneficiarios a cargo de los gobiernos departamentales. En la actualidad, si bien es posible realizar postulaciones al programa, no hay una campaña de difusión sobre cómo acceder al beneficio. Tal como se indicó en la sección I, a partir de 2012 está prevista la inclusión de hogares sin niños. Por otra parte, la población objetivo del progra-

TABLA 6. Distribución de las Asignaciones Familiares según régimen en hogares receptores y en beneficiarios por decil de ingreso per capita con valor locativo y sin seguro de salud. 2011.

Deciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Hogares											
Cont. privados	11,8	18,8	28,6	37,0	42,7	47,9	46,1	50,7	48,4	42,3	29,9
Cont. publicos	3,7	6,8	11,2	14,5	19,6	25,4	30,2	32,3	38,3	41,0	13,9
No contrib..	86,6	77,8	64,1	50,1	40,4	27,6	24,7	17,4	14,7	16,8	58,6
Distribución regimen contributivo											
privados	76,5	74,2	72,3	72,3	68,8	65,8	60,6	61,2	56,4	50,8	68,6
públicos	23,6	27,0	28,3	28,2	31,5	34,9	39,7	39,0	44,7	49,2	32,0
Beneficiarios											
Cont. privados	8,7	13,5	22,1	31,6	36,7	42,5	41,3	45,6	36,6	33,7	21,1
Cont. publicos	3,6	6,8	11,0	14,5	21,0	27,6	33,2	34,2	43,8	39,4	11,8
No contrib..	87,8	79,7	66,9	54,0	42,3	29,9	25,5	20,2	19,6	26,9	67,2
Distribución regimen contributivo											
privados	70,9	66,6	66,8	68,6	63,6	60,6	55,4	57,1	45,6	46,1	64,2
públicos	29,1	33,4	33,2	31,4	36,4	39,4	44,6	42,9	54,4	53,9	35,8

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

TABLA 7. Proporción de hogares receptores de Ingreso Ciudadano y Tarjeta Uruguay Social.

Deciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Hogares con menores de 18											
Ingreso Ciudadano											
2006	49,8	22,7	9,4	3,0	1,4	0,5	0,2	0,0	0,1	0,0	10,9
Tarjeta Alimentaria											
2006	22,3	11,3	4,9	1,4	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	5,1
2011	48,4	24,2	12,2	5,3	2,2	0,8	0,3	0,0	0,1	0,2	12,2
Total hogares											
Ingreso Ciudadano											
2006	45,2	20,3	7,9	2,8	1,1	0,5	0,3	0,0	0,1	0,0	5,3
Tarjeta Alimentaria											
2006	19,3	9,1	3,5	0,9	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	2,2
2011	41,9	19,8	8,5	3,3	1,2	0,4	0,2	0,0	0,0	0,0	5,1

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

ma no está claramente definida. La cobertura se extiende actualmente a los cuatro primeros deciles (Tabla 7). Tal vez, una definición más precisa de su población objetivo, podría contribuir a concentrar la población beneficiaria en los estratos que enfrentan mayores privaciones. Igualmente, por la magnitud de la transferencia y su carácter de complemento, quizás sería más adecuado considerarla como un componente de una intervención mayor como AFAM-PE en el caso de hogares con menores de 18, más que de una herramienta a manejar autónomamente, tal como lo fue en el caso del PANES. En la sección III se realizan algunas propuestas al respecto.

En la actualidad, casi todos los hogares que reciben Tarjeta Uruguay Social, reciben también AFAM (Tabla A3. 6), en la mayoría de los casos no contributiva. Esto refuerza la idea de que ambas prestaciones podrían tratarse como parte de la misma intervención. Tal como se mencionó en la sección I, esta ligazón fue reforzada por el decreto de 2011 que quitó la prestación a aquellos hogares que no recibían AFAM-PE.

Los adultos mayores

Continuando con este análisis por grupos de edad, se considera aquí la situación de los hogares con mayores de 65 (Tabla 8). La cobertura de los hogares de mayores de 65 corresponde fundamentalmente a las jubilaciones y, en los estratos más bajos, a la pensión a la vejez. De todas maneras, aún en los estratos bajos, predominan las jubilaciones. La cobertura no parece un problema en este grupo de edad, si bien los requisitos jubilatorios aprobados en 1995 podrían llevar a poner algunas dudas sobre esta situación en el futuro.

Los hogares sin adultos mayores y sin niños

Para los hogares sin mayores de 65 y sin menores de 18, las únicas prestaciones existentes en el presente son las jubilaciones y pensiones contributivas y el seguro de desempleo (Gráfico 9). Obsérvese que la cobertura hacia estos hogares se amplió considerablemente con la instauración del PANES, programa que no requería la presencia de niños para otorgar la prestación,

TABLA 8. Proporción de hogares con mayores de 65 que recibe jubilaciones o pensiones por decil de ingreso per capita con valor locativo y sin seguro de salud en años seleccionados. Localidades de 5000 habitantes y más.

Deciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Jubilación o pensión											
1990	94,5	95,9	97,5	94,7	96,0	96,5	95,2	93,1	91,0	86,9	93,7
1998	75,5	80,5	81,7	88,8	91,9	94,3	93,0	93,2	92,9	90,5	90,2
2004	84,7	84,3	92,8	90,6	92,7	92,5	94,7	95,8	95,0	92,7	93,1
2006	85,5	89,3	88,1	87,8	93,3	92,6	93,6	94,5	94,6	91,7	92,3
2011	87,3	89,9	89,7	92,4	92,5	93,2	93,0	92,9	94,3	91,0	92,3
Pensiones no contributivas											
1990	69,3	41,7	35,8	30,4	20,5	14,9	13,9	13,2	10,7	7,9	21,3
1998	51,4	32,9	26,7	20,8	11,8	10,3	7,0	6,4	5,3	3,1	12,5
2004	63,6	46,6	38,1	28,9	25,4	14,6	13,7	7,9	4,7	3,5	15,3
2006	68,6	47,9	39,9	26,7	18,4	13,3	9,7	7,2	4,9	3,4	14,7
2010	70,3	50,9	37,1	28,3	21,5	16,9	13,5	9,4	7,6	4,5	17,7
2011	69,3	41,7	35,8	30,4	20,5	14,9	13,9	13,2	10,7	7,9	21,3

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

y se contrajo posteriormente con su sustitución por AFAM-PE. Si bien este conjunto de hogares tiene poco peso entre la población más carenciada, es claro que constituye uno de los sectores hacia los que deberían expandirse las prestaciones actuales o nuevos esquemas.

Características socioeconómicas de los hogares y acceso a transferencias de ingreso

Anteriormente se diferenciaron los niveles de acceso a las transferencias públicas de ingreso según conformación del hogar y estrato de ingreso. A continuación se exploran características más específicas ligadas al no acceso, tanto vinculadas a los hogares y personas como a la elegibilidad para los programas vinculados al Plan de Equidad. A tales efectos, en primer lugar se exploran los factores asociados a la probabilidad de recibir transferencias públicas de ingreso con el objetivo de identificar las principales características de los hogares que no las reciben actualmente. Luego, se analizan algunos problemas de cobertura que podrían originarse en los mecanismos de focalización de AFAM-PE y la Tarjeta Uruguay

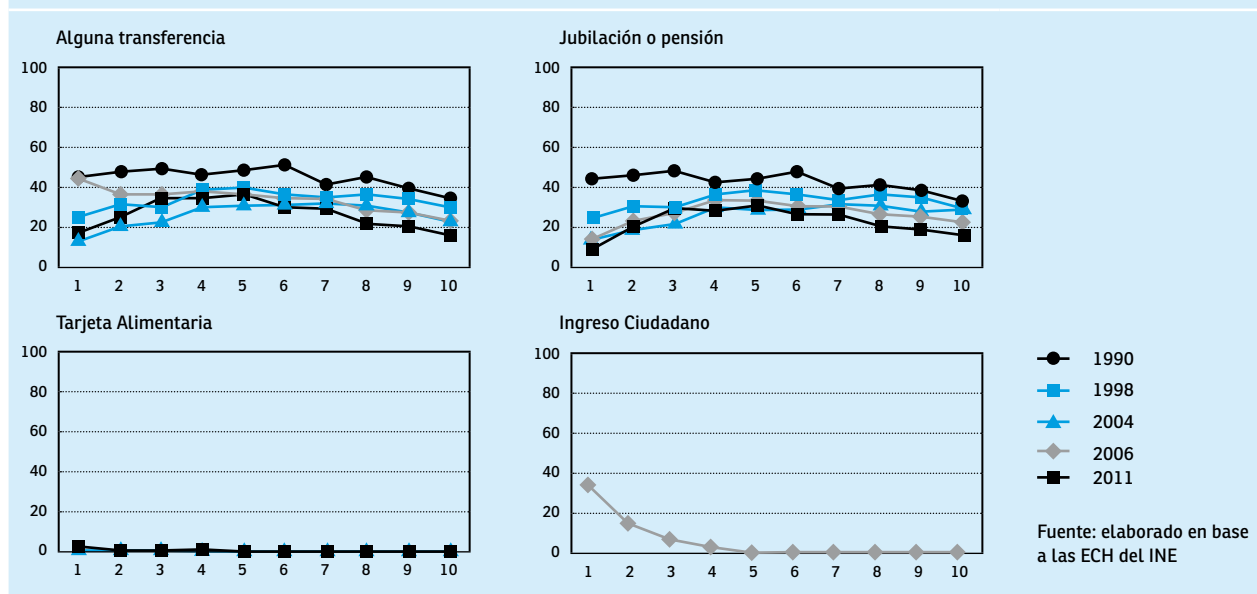
Social y en los criterios de elegibilidad para el acceso a AFAM-PE.

Factores asociados a la recepción de transferencias públicas de ingreso

Para analizar sintéticamente las características socioeconómicas de los grupos no cubiertos por el sistema de transferencias en general y las transferencias no contributivas se realizó un análisis multivariado de los factores asociados a recibir o no recibir transferencias para los hogares pertenecientes al primer quintil y al primer decil de ingreso per cápita.

Se estimaron modelos de variable independiente binaria (probit) con las siguientes definiciones de la variable dependiente: a) se restringió la población al primer decil y se generó una variable binaria que vale 1 si el hogar recibe transferencias de algún tipo y 0 en caso contrario; b) idem pero el valor 1 correspondió a transferencias no contributivas; c) idem a) pero para el primer quintil; d) idem b) pero para el primer quintil. Los efectos marginales obtenidos se presentan en el Tabla A3. 13. Las variables utilizadas reflejaron las condiciones socioeconómicas del hogar, tales como características demográficas del hogar, la

GRÁFICO 9. Proporción de hogares cubiertos por el sistema de transferencias públicas de ingreso según tipo de hogar y decil de ingreso per cápita. Localidades de 5000 habitantes y más.



ascendencia racial principal del jefe de hogar, el sexo y edad del jefe de hogar, la presencia de menores de 18, menores de 65 y la ausencia de ambos grupos, así como región. Otro grupo de variables recogió atributos socioeconómicos del hogar incluyéndose aquí la educación del jefe (medida en años de educación formal aprobados) y su condición de actividad. Para reflejar el nivel de «riqueza» del hogar se incluyó un índice compuesto de acceso a bienes durables, una variable binaria que indica si el hogar es propietario de la vivienda y un conjunto de variables binarias que reflejan materiales de paredes y piso de la vivienda. Asimismo, se incluyó una variable binaria que indica si el hogar cuenta con algún adolescente que no asiste al sistema educativo, dado que la asistencia escolar es una condición exigida para recibir AFAM en cualquiera de los regímenes existentes.

Prestaciones en general. Al igual que en lo encontrado por Burdín y de Melo (2010) para el PANES, la condición de afrodescendiente se asocia negativamente a la probabilidad de recibir prestaciones tanto contributivas como no contributivas (Tabla A3. 13). En el trabajo citado, los autores utilizan la Encuesta de Hogares de 2006 para analizar la adhesión al PANES. Además de la información sobre acceso al programa, allí se disponía de una pregunta que relevaba si las personas se habían postulado al mismo. No se dispone de dicha información en la ECH 2011, sin embargo, se podría plantear la hipótesis de un problema de la misma naturaleza, que requeriría de acciones específicas.

Los hallazgos en relación a la edad del jefe, con menor probabilidad de acceso a prestaciones en el grupo 45 a 64 reflejan la estructura actual del sistema de transferencias ya mencionada. En el mismo sentido pueden interpretarse los signos de las variables que hacen referencia a la presencia de menores de 18, mayores de 65 o a la ausencia de ambos grupos. En el decil 1, la escasa representación del grupo de adultos mayores hace perder significación a la variable.

Las variables geográficas no resultaron significativas, salvo el caso de las áreas rurales en el primer quintil. En la tabla A3. 11 se presenta una apertura de la cobertura por área geográfica, observándose menores niveles de acceso en algunos casos para las zonas rurales.

Como era de esperar, la variable que indica la presencia de adolescentes que no asisten al sistema educativo presentó signo negativo, lo que podría reflejar tanto que no entran al sistema de AFAM quienes no asisten, como que quienes no asisten no postulan.

Todas las condiciones de actividad presentaron signo positivo con respecto a la de ocupado, dado que tanto desempleados –formales– como jubilados y pensionistas acceden a esquemas específicos en función de su condición de actividad.

Las variables que refieren a la condición de la vivienda indican una buena focalización de las prestaciones.

AFAM y Tarjeta Uruguay Social. Posteriormente se restringió el análisis a los hogares con menores de 18 años y se estimaron modelos probit de la probabilidad de acceder a: i) AFAM, ii) AFAM-PE y iii) Tarjeta Uruguay Social (Tabla A3. 14). En los dos primeros casos las estimaciones se realizaron para el primer decil y quintil y, en el tercer caso, para el primer decil.

Con respecto a los casos i) y ii) realizados para el primer decil, la variable que refleja la presencia de jefe afrodescendiente no resultó significativa, mientras que para el caso iii) presenta un signo positivo, lo cual relativizaría las consideraciones realizadas anteriormente, al restringir el análisis a los hogares con niños. En todos los casos, la presencia de niños que no asisten se asocia negativamente con la probabilidad de recibir AFAM. Este aspecto se analiza más adelante, pues la exigencia de escolarización podría constituirse en un elemento de carácter regresivo.

La jefatura de sexo femenino se asocia positivamente a la recepción de la prestación, pudiendo jugar en este punto el umbral de ingresos vigente en AFAM.

Elegibilidad y focalización

Como fue comentado anteriormente, la recepción de AFAM-PE está sujeta a que los niños de 6 años en adelante asistan al sistema escolar y a los umbrales de ingresos y del Índice de Carencias Críticas (ICC).

En relación al primer punto, dado que la asistencia escolar está generalizada en el ciclo primario, el cuello de botella vendría dado por la asistencia a enseñanza media, especialmente

TABLA 9. Hogares que no reciben AFAM y tienen menores, por decil de ingreso per cápita sin seguro de salud. Deciles 1 a 5 y Total. Año 2011.

Con presencia de niños	Decil de ingreso					Total Hogares
	1	2	3	4	5	
En porcentaje						
Menores de 18	10,2	16,4	26,5	35,7	44,6	42,8
Entre 14 y 17	11,5	17,9	28,7	38,6	49,3	43,2
Entre 6 y 13	6,7	14,3	22,5	34,7	43,8	37,7
Entre 6 y 17	9,5	16,6	26,3	36,2	45,6	41,9
Entre 4 y 17	9,8	16,3	26,6	35,5	45,0	42,0
Número de hogares						
Menores de 18	6.388	10.700	16.964	21.309	24.009	208.166
Entre 14 y 17	3.376	5.074	7.330	8.651	9.877	81.810
Entre 6 y 13	3.132	6.426	9.030	11.994	13.218	109.530
Entre 6 y 17	5.217	9.146	13.799	17.342	19.846	163.971
Entre 4 y 17	5.659	9.604	15.095	18.564	21.289	179.517

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

de los niños de 13 a 17 años. Si se considera la proporción de hogares con menores de 18 que no recibe AFAM por decil de ingreso y tramo de edad de los niños en el hogar, se observa que ésta crece con la edad de los niños (Tabla 9).

Es difícil en la ECH identificar a los niños por los que el hogar cobra AFAM, dado que se releva el número total de beneficios cobrados pero no a qué niño corresponde.⁹ De todas formas, se intentaron algunas aproximaciones en base a la comparación entre el número de niños en el hogar y las asignaciones totales recibidas para: i) menores de 6 años, ii) escolares y iii) estudiantes de enseñanza media (Tabla 10). En términos generales, se observa que un 38,8% de los adolescentes de 14 a 17 no asiste al sistema educativo, lo cual los vuelve no elegibles para AFAM, en

cualquiera de sus modalidades. Esta proporción disminuye con el decil, pero, es elevada, aún cerca de la mediana del ingreso. Asimismo, se constata que, en el decil 1, el 23,8% de los hogares con presencia de niños de 14 a 17, cobra AFAM por un número de niños menor al total. Esto significa nuevamente que la restricción de escolarización está operando, ya sea por la vía de la no solicitud del beneficio o de su denegación. Nuevamente, esta proporción cae con el decil de ingresos, lo cual es consistente con el patrón de las tasas de asistencia. En estos casos, el hogar es de todas maneras alcanzado por el beneficio, debido a la presencia de niños pequeños o en edad escolar. Asimismo, un 6,6% de los hogares del primer decil no accede al beneficio, al tiempo que alberga jóvenes que no asisten al sistema educativo. Finalmente, en ese mismo estrato de ingresos, un 5,5% de los hogares con integrantes de 14 a 17 no cobra el beneficio, aunque éstos asisten al sistema educativo.

El análisis anterior ilustra que una proporción significativa de hogares recibe menos AFAM de las que debiera o directamente no accede

9 A su vez el hogar puede cobrar AFAM por niños que no viven en el hogar, así como también pueden existir casos en los que haya niños en el hogar beneficiarios de AFAM pero que sea otro hogar el que cobre dicho beneficio, aspecto que no puede ser identificado correctamente en la ECH.

TABLA 10. Hogares con potenciales beneficiarios de AFAM por decil de ingreso per cápita sin seguro de salud. Deciles 1 a 5 y Total. Año 2011.

Decil	1	2	3	4	5	Total hogares
No asisten al sistema educativo (14 a 17 años)	38,8	28,9	26,4	23,9	18,2	22,9
El hogar cobra AFAM pero por menos niños del total (% 14 a 17 años)	23,8	15,9	11,7	10,3	7,2	13,7
No cobran y no asisten	6,6	6,7	8,9	11,7	11,1	8,4
Asisten pero no cobran (% 14 a 17 años)	5,5	11,7	20,7	28,3	39,9	35,7

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

al beneficio, no pudiendo en algunos casos acceder al mismo de mantenerse el requisito de escolarización. Esto llama la atención sobre la relevancia de incorporar otras acciones que van mucho más allá del otorgamiento de transferencias para la expansión del sistema. La capacidad de reducción de la indigencia y la pobreza de la prestación se yuxtaponen aquí con el objetivo de mediano plazo de contribuir al aumento de la escolarización de los adolescentes. Cabe notar, que probablemente estén quedando fuera (total o parcialmente) del beneficio, hogares con fuertes niveles de privación.

El segundo punto mencionado al comienzo de esta sección refiere a los mecanismos de focalización de AFAM-PE y Tarjeta Uruguay Social. Si el umbral de ingresos y el ICC fuesen muy restrictivos, existirían problemas de cobertura ligados a la utilización de estos instrumentos. El ICC surge de un modelo probit de estimación de la probabilidad de pertenecer al primer quintil de ingresos versus pertenecer a un hogar con ingreso por debajo de la mediana (Amarante et al, 2007) y fue estimado con datos de la ECH 2006. El índice combina características de la vivienda, hacinamiento, clima educativo del hogar y acceso a bienes durables. Existe un juego de ponderadores y de umbrales para Montevideo y otro para el Interior. Un estudio reciente realizado por Lavalleya et al (2012) analiza la eficiencia del ICC originalmente utilizado para la selección de beneficiarios de AFAM-PE y Tarjeta Uruguay Social (Tabla 11). Los autores indican que, en comparación con otros países, las magnitudes del error son relativamente bajas y que, en estos resultados, podría estar jugando también el

umbral de ingresos. De todas maneras, en la actualidad el MIDES está revisando el actual ICC.

TABLA 11. Eficiencia del puntaje de selección de AFAM-PE en 2009 y 2010 (%).

Tipo de error	2009	2010
Error de exclusión	34	31
Error de inclusión	16	17

Fuente: Lavalleya et al (2012) en base a las ECH 2009 y 2010.

El último aspecto a considerar, radica en las razones del no acceso a las prestaciones desde la perspectiva de la población potencialmente objetivo. En 2010, mediante un acuerdo entre el MIDES, el INE y la Universidad de la República, se realizó una encuesta de panel a los hogares que se encontraban en el 15% de menores ingresos de Montevideo y del Interior. Así, entre octubre y diciembre se re-entrevistó a estos hogares realizándoseles un conjunto de preguntas para entender mejor sus dificultades de acceso a los programas sociales existentes (véase Dean y Vigorito, 2012).

La sistematización realizada diferencia tres grupos de razones de no acceso a transferencias en el estrato de ingresos considerado. Por un lado, la inexistencia de prestaciones para hogares cuyos integrantes tienen más de 18 y menos de 65. Por otro, en el grupo poblacional estudiado (15% de menores ingresos), un 36% de hogares con menores de 18 años que no recibe el beneficio, lo solicitó AFAM. En tercer lugar se ubican los hogares que fueron rechazados o no han recibido respuesta de AFAM y aquellos a los

que se les retiró el beneficio. Esto significa que, además de revisar los mecanismos de focalización, se requiere, fundamentalmente, trabajar sobre las causas de no solicitud del beneficio.

De los hogares que no cobraban AFAM en 2010 pero tenían menores a cargo, una pequeña proporción lo hizo pero perdió el beneficio. La pérdida del beneficio correspondió principalmente a que los menores cumplieron 18 años y a que el ingreso del hogar superó el umbral establecido para la percepción de la prestación. El BPS controla bimensualmente que los ingresos de los hogares que figuran en sus bases de datos no sobrepasen el umbral. Si en un mes determinado, el hogar supera el umbral, se le suspende el cobro de la prestación. Si esa situación se mantiene por más de seis meses, se retira el beneficio definitivamente.

También algunos hogares hicieron alusión a dificultades en la tramitación del beneficio por problemas relativos a la documentación, tales como tenencia de los niños y presentación de diversos certificados. Dentro de los hogares con menores de 18 que no cobraban AFAM en 2010, el 10% había solicitado la prestación.

Síntesis sobre problemas de cobertura

A lo largo del período estudiado se verifica una fuerte expansión de la cobertura en los hogares con niños, en particular en los estratos de menos ingresos, donde la casi totalidad de los hogares accede a prestaciones, predominantemente no contributivas. La caída del peso relativo de esta conformación de hogares explica que al examinar la totalidad de los hogares que acceden a prestaciones, la expansión no se perciba tan claramente. En esta etapa, los problemas de cobertura estarían centrados en los hogares de estratos socioeconómicos bajos que no han recibido o solicitado AFAM-PE (cumpliendo con los requisitos de escolarización o no)¹⁰, y a aquellos hogares que no cuentan con adultos mayores ni con niños.

En relación al primer grupo, un 10% de los hogares con niños pertenecientes al primer decil aún no reciben asignaciones familiares, mientras que en el caso del tercer decil asciende al 30%. Diversos factores pueden estar incidiendo en este punto. Algunos refieren a las razones por las que los hogares no solicitan las prestaciones y otros a las causas de rechazo o retiro del beneficio. Estas refieren a errores de inclusión del ICC, umbral de ingresos del hogar controlado por BPS para poder recibir la prestación, dificultades para tramitar la documentación necesaria para obtener los beneficios, percepción de que la prestación está destinada a hogares más carenciados. Asimismo, la exigencia de asistencia a centros educativos para los niños mayores de 6 años, podría estar en conflicto con la capacidad de las prestaciones de reducción de la pobreza e indigencia, quedando fuera beneficiarios con fuertes niveles de privación. Surge por tanto, la necesidad de incorporar acciones complementarias que atiendan estas situaciones. Por otro lado, existen hogares con menores pertenecientes al primer decil que no reciben la Tarjeta Uruguay Social, quizás debido a la falta de definición de criterios claros para el ingreso a este programa.

En relación a aquellos hogares sin adultos mayores y sin niños, representaban en 2011 el 33% del total de hogares y el 7% de los pertenecientes al primer quintil. En este último caso, el 25% del total del grupo está cubierto por alguna transferencia, proporción que cae al 19% en el primer quintil. La transición del PANES a AFAM-PE desfavoreció a este grupo, al no crearse nuevos esquemas de transferencias destinados a la población sin niños. Cabe destacar de todas formas, que la incidencia de la pobreza y la indigencia en este conjunto de hogares es considerablemente menor a la observada en el caso de los hogares con niños a cargo.

5. CONTRIBUCIÓN DE LAS PRESTACIONES A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA E INDIGENCIA

En esta sección el análisis se centra en el aporte de las prestaciones al ingreso de los hogares y, en particular, a la reducción de la pobreza y

10 En este sentido, también deben incluirse aquellos hogares que cobran AFAM pero por un número de beneficiarios menor que la cantidad de integrantes menores de 18 años que viven en el hogar.

la indigencia. En estudios previos se realizaron estimaciones similares para 2006 y 2010 (Banco Mundial, 2007; Arim et al, 2008; Dean y Vigorito, 2012).

El ingreso de los hogares creció fuertemente en los últimos años, mostrando un patrón progresivo, que condujo a la caída de la desigualdad a partir de 2008 (Gráfico 10). El gráfico ilustra la variación del ingreso per cápita del hogar y laboral por hora, por centil de ingreso, poniendo de relieve que los incrementos estuvieron presentes a lo largo de toda la distribución, pero fueron mayores para los hogares de menores ingresos. Como se señaló en la introducción, esto condujo a una significativa reducción de la pobreza, cuya incidencia en 2011 se ubicaban por debajo de los observados antes de la crisis.

Un primer aspecto a considerar es la progresividad de las transferencias no contributivas. El gráfico 11 ilustra la progresividad de las AFAM

y la Tarjeta Alimentaria, mostrando que ambas son fuertemente redistributivas. La contribución de estas prestaciones al alivio de la desigualdad es similar a la del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, pues ambas intervenciones conllevan la reducción de un punto del índice de Gini (Amarante et al, 2012).

En el primer decil todas las prestaciones representan una proporción relevante del ingreso de los hogares (Tabla A3. 9). En todos los casos, las AFAM no superan nunca el 20% de los ingresos de los hogares, mientras que las jubilaciones y pensiones constituyen un alto porcentaje, aún en los hogares con menores de 18. Pese al aumento en los montos verificado desde 2008, las prestaciones por AFAM y Tarjeta Uruguay Social continúan siendo notoriamente más reducidas que las jubilaciones, pensiones y seguro de desempleo (Tabla A3. 8). Ello puede ilustrarse, por ejemplo, en relación al valor promedio de cada

GRÁFICO 10. Evolución y variación del ingreso per cápita y laboral de los hogares por centil de ingreso per cápita sin seguro de salud. 2006-2011.

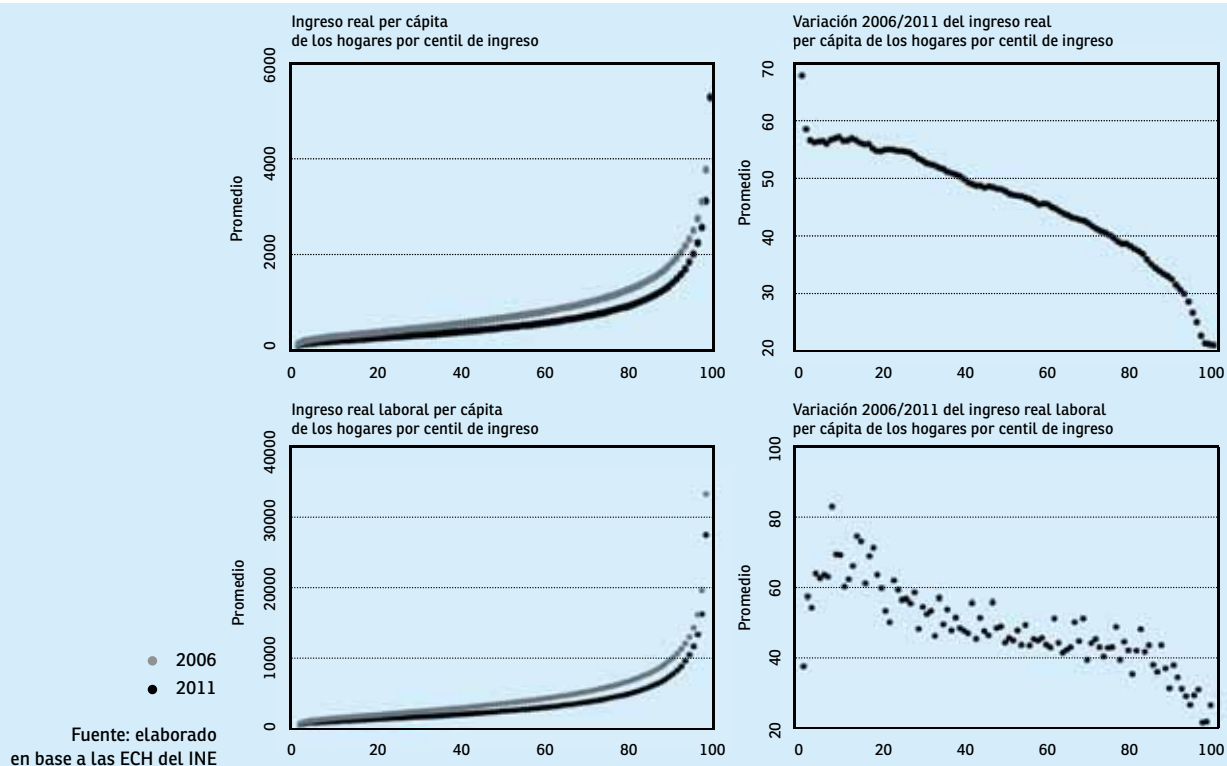
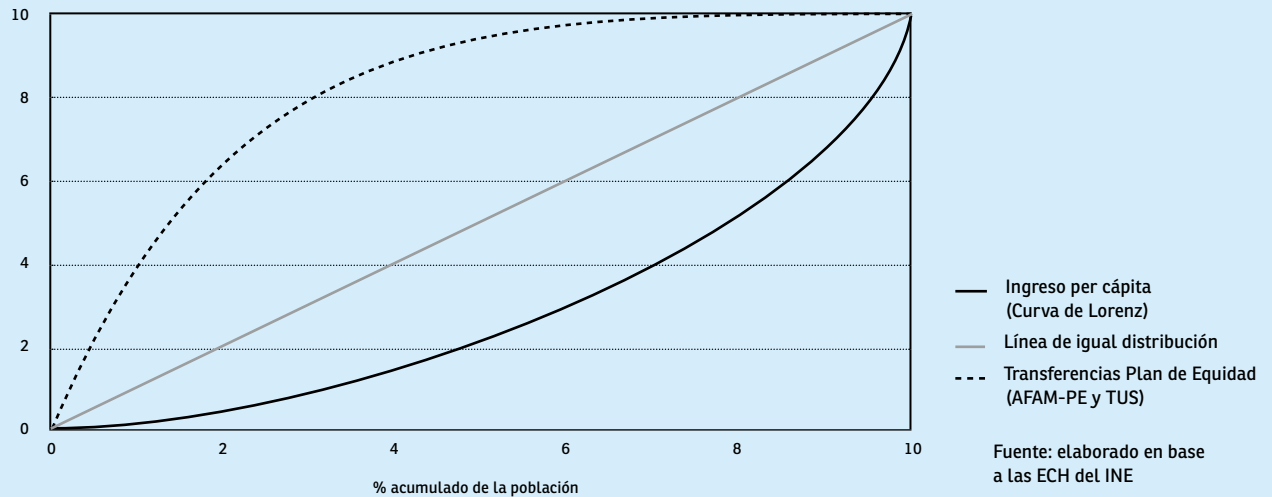


GRÁFICO 11. Progresividad de las Asignaciones Familiares-Plan de Equidad y de la Tarjeta Alimentaria. 2011



prestación en relación a la línea de pobreza y a la canasta básica alimentaria. La transferencia por AFAM-PE en promedio representa un 10% de la línea de pobreza y un 30% de la CBA.

Para analizar la contribución de las transferencias a la reducción de la pobreza y la indigencia, se calcularon índices FGT para los parámetros 0, 1 y 2 (Foster, Greer y Thorbecke, 1984) con y sin transferencias, de manera de valorar no sólo el efecto de traspasar la línea en cuestión, sino de considerar también que tanto se acercan al umbral considerado. Como se sabe, cuanto mayores privaciones de ingreso presentan los beneficiarios de las transferencias, menos probable es que las mismas les permitan traspasar los umbrales de pobreza, por lo cual, para apreciar los cambios en los niveles de bienestar de la población es necesario considerar medidas de intensidad y severidad.

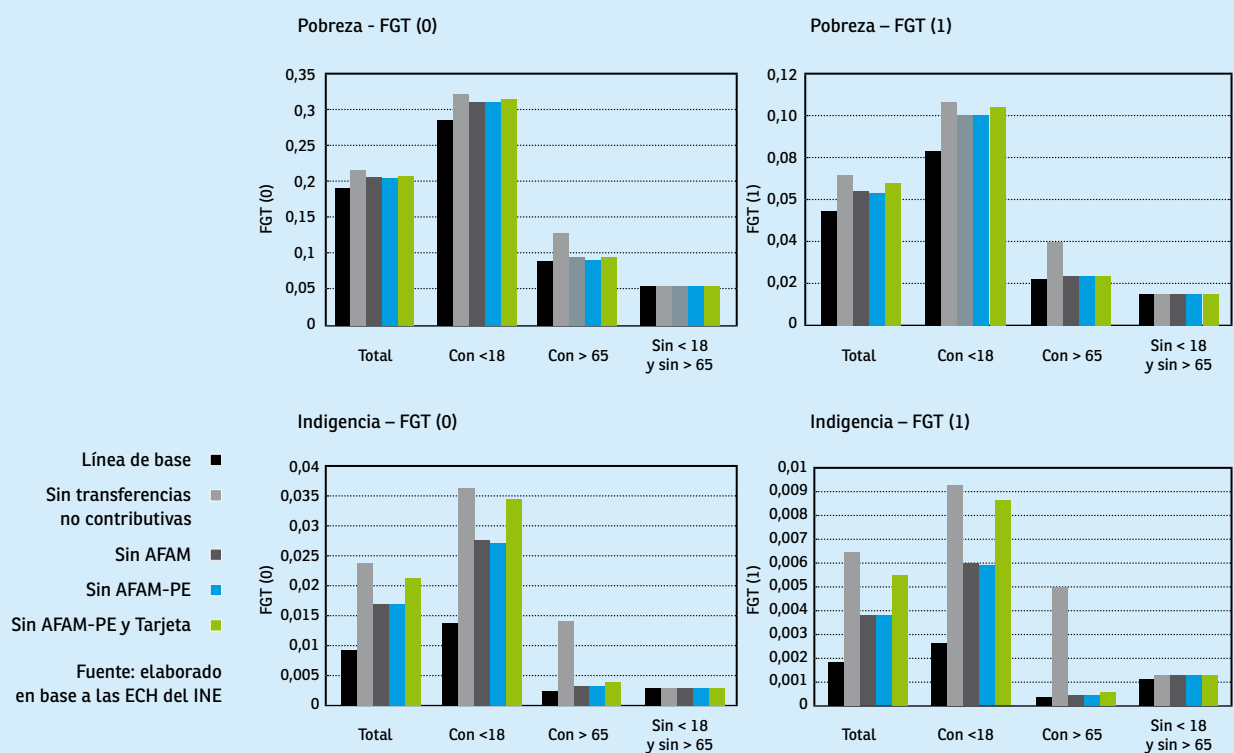
Se trata de un ejercicio estático, donde se supone que los hogares no modifican su conducta laboral por recibir la transferencia considerada. Este supuesto podría ser consistente con lo observado para América Latina por Alzúa, Cruces y Ripani (2010), quienes no detectan efectos de las transferencias sobre la oferta laboral y con los resultados obtenidos en la evaluación de impacto del PANES, donde se constató que la percepción

de esta transferencia no generó cambios en la oferta laboral de los hogares beneficiarios, aunque se encontraron indicios de impactos negativos en la formalización (Amarante et al, 2010).

Los resultados obtenidos indican que las transferencias contributivas contribuyen en mayor medida a la reducción de la pobreza, dado su mayor monto, tanto en el conjunto de los hogares como en los que incluyen a menores de 18 o a adultos mayores (Tabla A3. 10 y Gráfico 12). Sin embargo, las transferencias no contributivas contribuyen en mayor medida a la reducción de la indigencia entre los hogares con menores de 18, dado que las primeras no alcanzan a los hogares en esta condición.

En su conjunto, las transferencias no contributivas conducen a una reducción del 10% de la incidencia de la pobreza, del 16% de su intensidad y del 23% de su severidad. Mientras tanto, ejercen fuertes efectos sobre la indigencia (64%, 96% y 137% respectivamente). Su efecto es similar en los hogares con niños, dado que esta es la estructura predominante entre los hogares en extrema pobreza. Por su parte, AFAM-PE y Tarjeta conducen a una reducción a la mitad en términos de las tres medidas de indigencia consideradas, tanto en el total como en los hogares con niños. Mientras tanto, su contribución a la

GRÁFICO 12. Contribución de las distintas prestaciones a la reducción de la indigencia y la pobreza. Total país.



reducción de la pobreza se ubica en el entorno del 10%, contribuyendo en mayor medida a la reducción de su intensidad y severidad. Esto significa que si bien el 10% de los hogares logra traspasar la línea de pobreza, muchos hogares acortan su distancia a la misma.

6. EVOLUCIÓN DE LAS DIMENSIONES NO MONETARIAS DEL BIENESTAR Y VULNERABILIDAD A LA POBREZA

Como se mencionó anteriormente, el pronunciado crecimiento del empleo y las remuneraciones al trabajo, junto con la expansión de las prestaciones sociales contribuyeron a una fuerte reducción de la pobreza de ingresos. En esta sección se estudia, en primer lugar, en qué medida ello se ha traducido en mejoras en términos de

otras dimensiones del bienestar. Para ello se considera la evolución de la situación de los hogares entre 2006 y 2011, en términos de un conjunto de dimensiones relevantes. En segundo lugar, se analiza en qué medida los hogares con ingresos por debajo de la mediana siguen siendo vulnerables a la pobreza de ingresos.

Evolución del bienestar en dimensiones no monetarias. 2006-2011

A efectos de analizar la evolución del bienestar en sus distintas dimensiones, en esta sección se analizan los cambios en las condiciones de vida entre los años 2006 y 2011, en términos de educación, desempeño en el mercado laboral, condiciones de vivienda y acceso a bienes durables (Tabla A4. 1). Desafortunadamente, no

es posible incluir indicadores de salud, dado que la ECH no cuenta con preguntas relativas a este aspecto. En el Anexo 4 se indican las distintas variables incluidas en cada dimensión y se incluyen las tablas y gráficos utilizados para este análisis.

Los principales resultados encontrados muestran:

- ◆ un aumento ligero de los años de escolarización promedio, el cual es más pronunciado en la mediana, indicando que mejoró en mayor medida la situación de los estratos más desaventajados; asimismo mejoran las tasas de no asistencia escolar en el grupo de 14 a 17 años, aunque de forma muy modesta.
- ◆ fuertes avances en el desempeño en el mercado laboral, lo cual es consistente con la evolución de la economía y de los ingresos de los hogares. Los avances son también mayores en la mediana que en la media, destacándose la fuerte reducción del desempleo, el crecimiento de la tasa de empleo y del acceso a cobertura de la seguridad social.
- ◆ en términos de vivienda, se observa una caída del hacinamiento (4 puntos porcentuales), la cual puede tener su origen en la reducción del tamaño promedio de los hogares ya mencionado al comienzo de este trabajo. Se detectan mejoras en la calidad de los materiales de la vivienda, en términos de materiales de piso y techos.
- ◆ se registra una fuerte expansión de los bienes de consumo durable producto de su abaratamiento así como del aumento del ingreso de los hogares

Asimismo, para poder apreciar como estos cambios se distribuyen en la población, se realiza un análisis por centiles de ingreso per cápita, a efectos de analizar la situación de los distintos estratos de ingreso y la progresividad de los cambios en el bienestar en las dimensiones incluidas en esta sección. En términos de educación, se observa claramente la fuerte asociación entre logros en esta dimensión y nivel de ingreso del hogar, no detectándose cambios sustanciales en el período. Las variaciones en las tasas de no asistencia registran un descenso muy moderado

para todos los centiles. Los mayores descensos en las tasas de no asistencia parecen ubicarse en sectores medio bajos y medios (Gráfico A4. 1). Esto corrobora los importantes desafíos para la retención de adolescentes en el sistema, planteados en diversos trabajos y mencionados en la sección III de este estudio.

Mientras tanto, en términos del mercado laboral, pese a que existen fuertes desigualdades en las tasas de empleo, ocupación, formalidad y desempleo por nivel de ingreso, la evolución del período muestra un patrón fuertemente progresivo (Gráfico A4. 2). Esto implica que se acortaron las brechas en el acceso al trabajo y su calidad entre los distintos estratos de ingreso, aún cuando, como se vio en la sección III, persisten fuertes desigualdades de ingreso laboral.

En relación a las formas de tenencia de la vivienda, no se registraron cambios significativos. La ocupación de la vivienda, categoría que podría asociarse a dificultades de acceso, se mantuvo en niveles muy similares en los dos años considerados (Gráfico A4. 3). En relación al hacinamiento, el análisis por centiles de ingreso, indica que la caída fue positiva para todos los estratos, pero que la misma fue en términos relativos mayor a medida que el ingreso crece (Gráfico A4. 4.). Esto puede deberse a los cambios ya mencionados en términos de composición de los hogares, así como al aumento generalizado de los ingresos de los hogares. Igualmente, si bien, las variaciones en términos absolutos más importantes se observan en los estratos medios-bajos, en los centiles muy bajos prácticamente no se registran diferencias. En relación a los materiales de techo, se registran mejoras significativas en los estratos que enfrentan mayores privaciones. Se registran variaciones positivas en los tipos de techo ligados a mejores condiciones de vivienda (planchada con y sin revestimiento) y caídas en aquellos asociados a la precariedad (liviano con y sin revestimiento, desecho o quincha).¹¹ Esto

11 El techo de quincha no se asocia necesariamente a la precariedad, pero el bajo número de casos encontrado y las características mayoritarias de los hogares que declaran este tipo de techo, llevaron a agrupar este material junto con los que evidencian mayores carencias.

podría indicar que los mayores niveles de ingreso se tradujeron en mejoras en las viviendas. Lo mismo se observa en términos de los materiales de piso. En los últimos dos paneles del Gráfico A4. 4 se constata la caída en todos los estratos de la presencia de pisos alisados de hormigón, contrapiso o tierra.

En términos del acceso a bienes durables, se registran también importantes mejoras para todos los estratos de ingreso, siendo más pronunciadas para los centiles más bajos (Gráfico A4. 5). Se analizó por separado la tenencia de computadora y de automóvil. Se eligió la tenencia de computadoras por considerarse la relevancia que el manejo de las mismas y el acceso a internet tienen en las sociedades actuales, graficándose separadamente la evolución de la tenencia con y sin plan Ceibal (las computadoras obtenidas a través de este plan no se consideraron en el índice agregado de riqueza, pues no están asociadas a la capacidad de generación de ingresos de los hogares). Aún sin considerar el Plan Ceibal, el aumento de la tenencia de computadoras se produjo en todos los estratos, pero refleja un patrón progresivo, dado que en los hogares de mayores ingresos, la tenencia era ya elevada en 2006. Sin embargo, al considerar también a las computadoras provenientes del Plan Ceibal, la progresividad en el acceso aumenta considerablemente.

En síntesis, se observan notorias mejoras de carácter progresivo en los materiales de la vivienda, el índice de riqueza y la tenencia de computadoras, y avances mucho más modestos en las formas de acceso a la vivienda y los indicadores educativos de la población. Esto último es particularmente relevante, pues podría asociarse a la capacidad de generación de ingresos en el mediano plazo.

Vulnerabilidad a la pobreza, algunas simulaciones

En diversos trabajos se han identificado los factores asociados a la condición de indigencia y/o pobreza para el caso uruguayo. A continuación se realiza un rápido repaso de los mismos con el objetivo de caracterizar a dicha población, y poder identificar elementos que permitan poner foco sobre la vulnerabilidad de estos hogares.

Para identificar los factores socioeconómicos asociados a la condición de pobreza e indigencia, se estimaron dos modelos probit para 2011. En un caso, la variable dependiente tomó el valor 1 si los ingresos del hogar se ubicaban bajo la línea de pobreza y en otro, bajo la línea de indigencia. En la tabla A3. 12 se presentan los coeficientes y efectos marginales estimados así como la significación del modelo en su conjunto y de las variables que se incluyeron.

Un conjunto de variables reflejó características demográficas del hogar, tales como sexo, edad y ascendencia racial principal del jefe de hogar, presencia de menores de 18 en el hogar, presencia de mayores de 65 y la ausencia de ambos grupos. Otro grupo de variables recogió atributos socioeconómicos del jefe de hogar, incluyéndose aquí la educación del jefe medida en años de educación formal aprobados y un grupo de variables binarias que reflejó su condición de actividad. Los principales resultados indican:

- ♦ Una estrecha relación entre la ascendencia racial afrodescendiente y la probabilidad de enfrentar privaciones de ingreso severas
- ♦ Una disminución en la probabilidad de que el hogar se sitúe bajo las líneas de indigencia y pobreza a medida que aumenta la edad del jefe, lo cual podría vincularse al ciclo de vida y a la fuerte cobertura y montos transferidos por el sistema de jubilaciones y pensiones
- ♦ La jefatura femenina se asoció a una mayor probabilidad de ubicarse en un hogar bajo la línea de pobreza
- ♦ La presencia de menores en el hogar tiene un fuerte efecto positivo en la probabilidad de que un hogar se ubique bajo las líneas de pobreza e indigencia, al tiempo que la presencia de adultos mayores arroja el signo opuesto
- ♦ El hecho de pertenecer a un hogar integrado por adultos en edades centrales también se asocia negativamente a la probabilidad de que los hogares enfrenten privaciones de ingreso
- ♦ El mayor nivel educativo del jefe reduce también la probabilidad de que el hogar enfrente carencias de ingreso
- ♦ En relación a la condición de ocupado (variable omitida), contar con un jefe desempleado

o inactivo presenta signo positivo, mientras que la condición de jubilado o pensionista arroja el signo contrario

Estos resultados indican que los factores asociados a la probabilidad de enfrentar carencias de ingresos han permanecido invariantes en el tiempo. El fuerte incremento del empleo, los ingresos y las prestaciones ha reducido la incidencia, intensidad y severidad de la pobreza e indigencia, pero no es claro qué es lo que ha sucedido con la vulnerabilidad de estos hogares, es decir, con el riesgo de que, ante circunstancias más adversas que las actuales, puedan caer nuevamente en situaciones de pobreza. Por un lado, los escasos logros en términos educativos, podrían conducir a pensar que los hogares siguen siendo igualmente vulnerables. Por otra, la expansión de la red de protección social permitiría alcanzar a estos hogares en situaciones de crisis con mucha más facilidad que en períodos anteriores.

En base a la estimación anteriormente presentada, se realizaron dos ejercicios de microsimulación, considerando en todos los casos el ingreso sin imputación por seguro de salud. En ellos, se supuso que, con las características actuales de la población, aumentaba el desempleo a los niveles de 2000, 2001 y 2002 (13, 15 y 17%). Para ello se estimaron ecuaciones de las características asociadas a la probabilidad de enfrentar desempleo y se simularon los resultados correspondientes en la ECH 2011. Esto a su vez, generó caídas en el ingreso que se reflejaron en la categorización de los hogares en pobres y no pobres. A esta simulación se le agregaron dos variantes: el sistema de transferencias se supuso igual que el de 2000-2002, es decir, prácticamente sin transferencias no contributivas, y el sistema de transferencias se mantuvo como el actual. Los resultados de la simulación indican que, las tasas de pobreza aumentarían un 50% en relación a la actualidad (22,5%), de mantenerse el sistema de transferencias actual y un 70% de prevalecer el sistema de 2002 (25,5%). Seguidamente, se simuló una caída del ingreso real de los hogares de un 10%. Si esto sucediera, aunado a la prevalencia anterior del desempleo, la pobreza llegaría al 26,8%, de mantenerse la red de protección ac-

tual y al 32,2% de volver al sistema de 2002. Esto significa, que existe un sector vulnerable a la pobreza, que ha emergido debido a las actuales circunstancias económicas, pero que, dados sus atributos, se mantiene vulnerable.

7. DESCRIPCIÓN DE POSIBLES ESTRATEGIAS DE INCLUSIÓN

Del examen realizado en las secciones anteriores, se extrajeron algunos elementos para la discusión del diseño de la expansión de la cobertura de los programas existentes.

En primer lugar, se constató que las intervenciones actuales no cubren a los adultos en edades centrales. Si bien este grupo exhibe bajas tasas de pobreza y está sub representado en los estratos de menores ingresos, se podría expandir el beneficio de Tarjeta Uruguay Social hacia esta población en el primer decil, para asegurarles un mínimo ingreso.

A la vez, el programa Tarjeta Uruguay Social debe definir con claridad su población objetivo. La inexistencia de criterios de ingreso y el hecho de que accedan a la prestación exclusivamente quienes pasaron por el PANES o recibían canastas del INDA genera problemas de equidad horizontal con respecto a hogares de igual condición socioeconómica pero que no pasaron por dichos programas. Por el bajo monto de la transferencia y tomando en cuenta su rol en el PANES, quizás sería más conveniente otorgársela a aquellos postulantes a AFAM-PE que estén por debajo de un umbral de carencias socioeconómicas comparable al primer decil de ingresos. En la elegibilidad y el cómputo en los hogares para recibir la prestación deberían considerarse también aquellos adolescentes que no asisten al sistema educativo.

En relación a Asignaciones Familiares, el paso realizado en 2007 de ampliación del sistema de asignaciones familiares y el pasaje del PANES a ese sistema constituyó un paso importante en términos de la expansión de la red de protección social orientada a hogares con niños. Sin embargo, ese proceso se detuvo y se mantienen dos polos diferenciados en relación a los criterios de ingreso y el monto de la pres-

tación otorgada. Actualmente, hay hogares del primer y segundo decil que reciben una y otra prestación (contributiva y no contributiva). Además de los problemas de equidad horizontal que esto genera, dado que hogares de ingresos y condiciones de vida similares estarían recibiendo prestaciones diferentes, este diferencial de valores en el monto de la prestación podría generar problemas en términos de incentivos a la subdeclaración de ingresos a la seguridad social, con el consecuente perjuicio de largo plazo para las personas cuando se conviertan en adultos mayores.

Por otro lado, es probable que aquellos trabajadores que reciben el beneficio formal no realicen el trámite para ingresar al Plan de Equidad por los costos de transacción que podría implicar, dado que la solicitud formal es más sencilla, pues se realiza en los lugares de trabajo.

Por esa razón, se podría avanzar en la unificación de los tres subsistemas existentes actualmente (privado a cargo de BPS, público y Plan de Equidad) estableciendo una población objetivo común para el programa. En Uruguay se podría expandir el monto de las asignaciones familiares del plan de equidad hacia los trabajadores formales que estén por debajo de un umbral determinado. Esto podría generar un ahorro de esfuerzos al MIDES, dado que las postulaciones podrían realizarse por diversas vías. La experiencia de los países desarrollados indica que esto podría aumentar la adhesión al programa, al reducir el número de trámites a realizar.

A la vez, se requiere continuar con la expansión de la cobertura de AFAM-PE en los dos primeros deciles, para alcanzar al 10 o 20 % de hogares que hoy no cuenta con la prestación. En la sección 2 se encontraron algunos factores asociados a la no recepción de la prestación que podrían dar origen a intervenciones específicas.

Las Asignaciones Familiares, especialmente las del Plan de Equidad y la Tarjeta Alimentaria, tienen un fuerte impacto en la indigencia pero su impacto en pobreza es moderado. Si se quiere utilizar la prestación como un elemento en la reducción de la pobreza, tal vez su población objetivo debería ser rediscutida y los montos aumentados significativamente.

Los mecanismos de salida de los hogares de AFAM son otro aspecto a considerar. Tal vez, la pérdida de la prestación debería ser más gradual, no dejarse de percibir completamente al alcanzar los 18 años sino mantenerse fracciones de la prestación por uno o dos años.

A su vez, es de destacar que existen otras poblaciones en situaciones particulares de vulnerabilidad que no son identificadas a través de las encuestas de hogares que experimentan niveles de privación muy relevantes y que deben ser consideradas en el diseño de las intervenciones de expansión de la cobertura

Potencial impacto de estas alternativas y estimación de su costo

En diversos trabajos previos se han hecho simulaciones con el objetivo de analizar el impacto sobre la pobreza, indigencia y desigualdad de la expansión de AFAM y Tarjeta, con metodologías estáticas y comportamentales.¹² En lo que sigue se retoma Los resultados obtenidos indicaban una reducción de un punto absoluto del índice de Gini, magnitud comparable a la contribución del IRPF a la reducción de la desigualdad.

En base a las consideraciones realizadas en las secciones anteriores, se determinaron 7 escenarios de expansión de la actual cobertura del sistema de transferencias monetarias en Uruguay, con el objetivo de extenderla a los hogares sin menores de 18 en el primer decil, unificar los montos pagados por prestaciones por Asignación Familiar en los estratos de menores ingresos y elevar el monto de dicha transferencia para aumentar su capacidad de reducción de la pobreza y la indigencia, pensando principalmente en contextos menos favorables que el actual.

12 En Arim, Cruces y Vigorito (2008) se realizan diversas estimaciones de expansión de la Tarjeta Alimentaria hacia los hogares sin menores de 18 años de edad. En OPP (2008) se realizan diversas simulaciones de expansión de AFAM-PE. En Amarante et al (2012) se realiza una simulación en base a la ECH 2010 consistente en duplicar el monto de AFAM y Tarjeta Alimentaria y de cubrir los tres primeros deciles con AFAM Plan de Equidad y duplicar Tarjeta Alimentaria.

A continuación se enumeran sus características:

- ◆ Escenario 1: igualar los montos transferidos por asignación familiar contributiva y no contributiva para los cinco primeros deciles
- ◆ Escenario 2: igualar los montos transferidos por asignación familiar contributiva y no contributiva para los tres primeros deciles
- ◆ Escenario 3: extender la Tarjeta Uruguay Social a los hogares sin menores de 18 en el primer decil, otorgando el monto mínimo de la prestación que reciben los hogares que hoy perciben el monto duplicado (1232 pesos por hogar)
- ◆ Escenario 4: pasar la escala de 0,6 a 0,8 en AFAM-PE
- ◆ Escenario 5: el monto base de AFAM-PE pasa a \$1600 y el complemento a \$700
- ◆ Escenario 6: Escenarios 1, 3 y 4 conjuntamente
- ◆ Escenario 7: Escenarios 2, 3 y 4 conjuntamente

Debe destacarse que si bien a continuación se presentan estimaciones del impacto de los escenarios estudiados en la incidencia, intensidad y severidad de la pobreza e indigencia, éstos no son los únicos aspectos que deben tomarse en cuenta al evaluar la pertinencia de estos cambios. Por un lado, porque a partir del análisis de vulnerabilidad realizado anteriormente, la expansión de la cobertura en los tres primeros deciles podría considerarse como un objetivo en sí mismo, dado que estos hogares enfrentan

TABLA 12. Efectos en índices FGT de pobreza e indigencia de los escenarios considerados según configuración del hogar. Línea de base: Ingreso 2011 sin seguro de salud

Escenario	Total			Con menores de 18			Sin menores de 18 y sin mayores de 65			Con mayores de 65		
	FGT (0)	FGT (1)	FGT (2)	FGT (0)	FGT (1)	FGT (2)	FGT (0)	FGT (1)	FGT (2)	FGT (0)	FGT (1)	FGT (2)
Pobreza												
Línea de base	0,189	0,054	0,022	0,284	0,082	0,034	0,056	0,015	0,006	0,089	0,021	0,008
1	0,186	0,053	0,022	0,279	0,081	0,034	0,056	0,015	0,006	0,087	0,021	0,007
2	0,187	0,053	0,022	0,280	0,081	0,034	0,056	0,015	0,006	0,087	0,021	0,007
3	0,189	0,053	0,022	0,284	0,082	0,034	0,055	0,013	0,005	0,088	0,020	0,007
4	0,187	0,052	0,021	0,280	0,079	0,032	0,056	0,015	0,006	0,088	0,021	0,007
5	0,170	0,044	0,017	0,251	0,065	0,025	0,056	0,015	0,006	0,088	0,021	0,007
6	0,183	0,050	0,020	0,275	0,078	0,032	0,055	0,013	0,005	0,086	0,019	0,007
7	0,184	0,050	0,020	0,275	0,078	0,032	0,055	0,013	0,005	0,086	0,019	0,007
Indigencia												
Línea de base	0,009	0,002	0,001	0,014	0,003	0,001	0,003	0,001	0,001	0,002	0,000	0,000
1	0,009	0,002	0,001	0,014	0,002	0,001	0,003	0,001	0,001	0,002	0,000	0,000
2	0,009	0,002	0,001	0,014	0,002	0,001	0,003	0,001	0,001	0,002	0,000	0,000
3	0,008	0,002	0,001	0,014	0,003	0,001	0,001	0,000	0,000	0,001	0,000	0,000
4	0,008	0,002	0,001	0,012	0,002	0,001	0,003	0,001	0,001	0,002	0,000	0,000
5	0,004	0,001	0,000	0,006	0,001	0,000	0,003	0,001	0,001	0,002	0,000	0,000
6	0,007	0,001	0,000	0,011	0,002	0,001	0,001	0,000	0,000	0,001	0,000	0,000
7	0,007	0,001	0,000	0,011	0,002	0,001	0,001	0,000	0,000	0,001	0,000	0,000

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

carencias en diversas dimensiones del bienestar y pueden ver disminuidos sus ingresos en condiciones económicas menos favorables que las actuales. Por otro, porque, como se planteó antes, los esfuerzos de unificación de las AFAM contributivas y no contributivas y el ingreso a la Tarjeta Alimentaria de hogares que no fueron beneficiarios del INDA ni del PANES contribuye al logro de una mayor equidad horizontal del sistema de transferencias. Finalmente, para apreciar los resultados obtenidos debe considerarse que, la indigencia se sitúa en niveles extremadamente bajos en el presente.

La tabla 12 sintetiza los efectos de los distintos escenarios considerados sobre la incidencia, intensidad y severidad de la pobreza e indigencia. Como línea de base se consideraron los indicadores de pobreza e indigencia de 2011 sin imputaciones por seguro de salud. Esto significa que se trata de escenarios incrementales sobre los valores actuales, los cuales, como se vio en la sección anterior, ya están fuertemente afectados por el impacto de las prestaciones.

Se observa que las medidas de unificación de las AFAM, en sus dos variantes (Escenarios 1 y 2) contribuirían a la caída de la pobreza en menores de 18 pero no a la reducción de la indigencia. Esto se debe a que, dados los bajos niveles de indigencia, prácticamente no existen hogares con empleados formales en dicha población. La

expansión de la Tarjeta Alimentaria a la totalidad de los hogares sin menores de 18 del primer decil tendría un impacto en indigencia en ese grupo de hogares y su efecto en pobreza sería nulo, dada la extrema focalización de la medida y el bajo monto transferido (Escenario 3).

El pasaje de la escala de equivalencia de AFAM-PE de 0,6 a 0,8 tendría un leve impacto en pobreza e indigencia entre los hogares con menores de 18 (Escenario 4), mientras que si esta medida se combina con un aumento significativo en el monto transferido (Escenario 5), el impacto en la reducción de pobreza e indigencia sería considerable.

Los tres últimos tres escenarios recogen el impacto conjunto de las medidas anteriores. Allí se observa que el escenario 8 podría contribuir sustancialmente a la reducción de pobreza e indigencia, siendo algo menor pero igualmente significativo el aporte de los Escenarios 6 y 7.

Por último, se estimaron los porcentajes de expansión del gasto actual en las prestaciones involucradas, a efectos de efectivizar cada uno de los escenarios considerados (Tabla 13).

8. COMENTARIOS FINALES

Uruguay alcanzó tempranamente altos niveles de cobertura de prestaciones sociales destinadas a los adultos mayores a través de los siste-

TABLA 13. Expansión del gasto de los distintos programas en cada escenario, expresado en relación al costo de los actuales regímenes y del PIB.

Escenario	% de expansión en relación al actual gasto en:					% incremento en relación al PIB
	AFAM-PE	AFAM-cont.	AFAM	Tarjeta	AFAM y Tarjeta	
1	43,7	146,8	22,1			0,170
2	30,9	74,5	11,2			0,120
3				15,7		0,017
4	14,6					0,057
5	85,8					0,335
6					33,6	0,359
7					23,8	0,303

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

mas de jubilaciones y pensiones contributivas y no contributivas. Sin embargo, recién desde mediados de la década pasada, se expandió el alcance de las transferencias no contributivas directas destinadas a hogares vulnerables. En una primera etapa, comprendida entre 2005 y 2007, se implementó el PANES, programa de carácter temporario destinado a hogares con fuerte vulnerabilidad socioeconómica. Al desmontarse este programa, la expansión se vehiculizó a través de una reforma en el sistema de AFAM, dada la fuerte asociación entre nivel socioeconómico y presencia de niños en el hogar. De esta manera se crearon las AFAM-PE, cuya población objetivo abarca a un conjunto de población más amplio que el PANES, en el marco de la institucionalidad de la seguridad social (BPS).

Dado que las diversas etapas de expansión del sistema de transferencias estuvieron claramente orientadas a grupos etarios claramente diferenciados, el análisis presentado en este trabajo se organizó en base a una clasificación de hogares que contempló los siguientes grupos: hogares con menores de 18, hogares con adultos de 65 años y más y hogares sin menores de 18 y sin adultos de 65 y más. En el período bajo estudio se constató una disminución en la proporción de hogares con menores de 18, de 48 en 1990 a 41% en 2011, producto de cambios en los patrones de fecundidad y arreglos demográficos.

La expansión reciente de las prestaciones se orientó fuertemente hacia los estratos de menores ingresos, mostrando un claro carácter redistributivo. Mientras que en 1990 la cobertura en el primer decil alcanzaba al 46% de los hogares con niños, en 2011 se extendió al 93%. Mientras tanto, para los hogares con adultos mayores estas cifras permanecieron incambiables, en el entorno del 95%. De esta manera, el acceso a prestaciones en los estratos de menores ingresos es actualmente casi universal, no existiendo brechas significativas con el grupo de adultos mayores, tradicionalmente cubierto por el ala contributiva de las transferencias.

Persisten, sin embargo, grupos con cobertura baja, como es el caso de los hogares que no cuentan con menores de 18 ni con mayores de 65. Este grupo presentó mayores niveles de cobertura en el período del PANES, dado que

este programa estaba abierto a hogares con diversas conformaciones. En 2011 la cobertura de este grupo alcanzaba al 18,8% en el primer decil. Debe hacerse notar, sin embargo, que sólo el 6,2% de los hogares pertenecientes al primer decil presenta esa conformación.

Parece necesario seguir avanzando para alcanzar a aquellos hogares situados en los estratos de menores ingresos que hoy no acceden a prestaciones, así como en la incorporación de hogares en situaciones especiales de vulnerabilidad. Esto abarca tanto a los hogares sin menores de 18 ni mayores de 65, como a aquellos que teniendo menores de 18 no acceden al sistema, ya sea porque no han tramitado las prestaciones como porque algunos de sus miembros elegibles no asisten al sistema educativo.

Adicionalmente, debería discutirse un rediseño de los mecanismos de salida de los programas, haciendo más gradual el retiro de los mismos, especialmente en referencia a los límites de ingreso y al retiro cuando los jóvenes cumplen 18 años.

Asimismo, la unificación de los sistemas de Asignaciones Familiares en los estratos de menores ingresos, iniciada en 2008, parece ser una tarea a retomar, tanto por temas de equidad horizontal como de su potencial efecto en la intensidad de la pobreza e indigencia, así como en la adhesión a las prestaciones, pues simplificaría considerablemente su tramitación. Por ejemplo, en el primer decil de ingresos un 7,7% de los hogares recibe AFAM contributivas y la cifra alcanza al 19,4% en el segundo decil, al tiempo que los valores corresponden al 90% y al 82,2% en el caso de las AFAM -PE. Sería necesario estudiar con mayor profundidad las causas por las cuales hogares elegibles para AFAM-PE se mantienen en el sistema contributivo. Es posible que muchos hogares formales prefieran seguir recibiendo dicha prestación a pesar del mayor valor transferido por las AFAM-PE para evitar realizar trámites.

Por otra parte, las actuales formas de acceso a algunas prestaciones como la Tarjeta Uruguay Social no están siendo difundidas claramente, lo cual genera inequidades horizontales con hogares que ya la reciben por haber sido beneficiarios del PANES o INDA. A efectos de simplificar las postulaciones, tal vez, para los hogares con me-

nores de 18, la solicitud de ingreso podría unificarse con la de AFAM-PE y otorgarse a aquellos hogares por debajo de un punto de corte del puntaje de ingreso que se considere conveniente. De expandirse el sistema hacia hogares sin menores, deberían abrirse postulaciones exclusivas para el ingreso al programa.

Como se sabe, la pobreza y la extrema pobreza han experimentado una fuerte reducción en el período. En 2011 la incidencia, severidad e intensidad de ambas se ubica por debajo de los niveles previos a la crisis. Si bien esta evolución ha sido el resultado de diversos factores, tales como el crecimiento sostenido de las remuneraciones reales y del empleo, la expansión de las transferencias no contributivas ha jugado un rol importante. Según las simulaciones aritméticas realizadas en este trabajo, las mismas explican a una reducción del 10% de la incidencia de la pobreza, del 16% de su intensidad y del 23% de su severidad. Esto significa que si bien el 10% de los hogares logra traspasar la línea de pobreza por efecto de recibir las transferencias, muchos hogares acortan su distancia a la misma. Aún persisten fuertes diferencias en la incidencia de la pobreza con el resto de los hogares, debido, entre otras causas, a las marcadas diferencias entre los montos transferidos por las distintas prestaciones.

Los efectos de las transferencias no contributivas son muy significativos en relación a la indigencia (64%, 96% y 137% respectivamente), donde, además, no existe casi impacto de las transferencias contributivas.

Para apreciar el bienestar de los hogares, es necesario analizar tanto su vulnerabilidad a potenciales situaciones de deterioro de sus ingresos y niveles de empleo, como su situación en relación a otras dimensiones del bienestar, donde los avances se producen en períodos más largos. En efecto, los resultados obtenidos en este trabajo indican que los aspectos del bienestar no vinculados al ingreso, tales como las condiciones de vivienda y los logros en educación de los hogares muestran una evolución más lenta que la del ingreso. Asimismo, los niveles de vulnerabilidad de los hogares continúan siendo elevados. Esto marca las precauciones que deben tomarse a la hora de establecer mecanismos para el retiro de las prestaciones, así como la necesidad

de realizar intervenciones de largo plazo en las dimensiones no monetarias de la pobreza. En este sentido, la situación de los hogares pertenecientes a los tres primeros deciles, tanto en las dimensiones no monetarias del bienestar como en su vulnerabilidad ante escenarios negativos (por ejemplo de mayor nivel de desempleo), muestra que deberían ser objeto de acciones de política pública permanente.

Finalmente, las estimaciones realizadas para diversos escenarios de expansión de Tarjeta y AFAM indican que aún es posible realizar aumentos de cobertura y reducciones de pobreza e indigencia.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Alzúa M.L., Cruces G. y Ripani L. (2010). Welfare Programs and Labor Supply in Developing Countries. Experimental Evidence from Latin America, Documento de Trabajo 0095, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- Amarante V., G. Burdín, M. Ferrando, M. Manacorda, A. Vernengo y A. Vigorito (2009). «Informe final de la evaluación de impacto del PANES», mimeo, Instituto de Economía, Universidad de la República.
- Amarante V. y Vigorito A. (2012). *Investigación y Políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del PANES*. CSIC-UDELAR. Montevideo.
- Amarante V., Colafranceschi M. y Vigorito A. (2011). *Uruguay's income inequality under right and left regimes over 1981-2010*. Working Paper 94/11. WIDER.
- Amarante V., de Melo G., Machado A. y Vigorito A. (2008). *Criterio de selección para ingresar al nuevo sistema de Asignaciones Familiares*, Informe Final de convenio Udelar- Ministerio de Desarrollo Social.
- Amarante V., Ferrando y Vigorito A. (2012). *School Attendance, Child Labour and Cash Transfers: An Impact Evaluation of PANES*. Working Paper 22/11. Poverty and Economic Policy Network-PIERI.
- Amarante V., Manacorda M., Vigorito A. y Zerpá M. (2011). «Social assistance and labor

- market outcomes. Evidence from the Uruguayan PANES». Paper prepared for the Inter American Development Bank Labor Policy and Social Security Network Regional Dialogue.
- Arim R. y Vigorito A. (2006). *Las transferencias públicas de ingreso en Uruguay*. Informe preparado para el Banco Mundial.
- Arim, R.; Cruces, G.; Vigorito A. (2009). *Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión*. CEPAL, Series Programas Sociales; Santiago de Chile.
- Banco Mundial. (2007). *Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar*. Departamento de Desarrollo Humano, Oficina Regional.
- Banco de Previsión Social. (2011). Boletín Estadístico 2011. Asesoría General en Seguridad Social. BPS. Montevideo.
- Dean A. y Vigorito A. (2012). *Informe sobre la situación de la población indigente en Uruguay*. Convenio MIDES-INE-UDELAR. Mimeo.
- Filgueira F. y Kaztman R. (1999). *Panorama social de la infancia en Uruguay*. PNUD. Montevideo.
- Lagomarsino G. y Lanzilotta B. (2004). *Densidad de aportes a la Seguridad Social en Uruguay. Análisis de su evolución y determinantes a partir de los datos registrales de historia laboral (1997-2003)*. Documento preparado para el Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS.
- Lavalleja M., Mathieu G. y Messina P. (2012). *Evaluación de los mecanismos de selección de beneficiarios de Asignaciones Familiares-Plan de Equidad*. Monografía para la obtención de la licenciatura en Economía. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de la República.
- Midaglia C. y Antía F. (2007). La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 16/2007.
- Ministerio de Desarrollo Social (2012). *Informe Tarjeta Uruguay Social*. Comisión Interinstitucional Central del Componente Alimentario del Gabinete Social (CICCA). *mimeo*.
- OPP. (2008). *Simulación del impacto de las reformas recientes en el bienestar de los hogares*. OPP.
- Paulus P., Øok M., Figari F., Hegedüs P., Kump Nataša, Lelkes O., Levy H., Lietz C., Lüpsik S., Mantovani, Morawski L., Sutherland H., Szivos P. y Vörk A. (2009), *The effects of taxes and benefits on income distribution in the enlarged EU*, EUROMOD WP08/09.
- PNUD. (2008). *Política, políticas y desarrollo humano*. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Montevideo. PNUD.

Anexo 1

Las Encuestas Continuas de Hogares

La información utilizada en este trabajo proviene de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares. La misma es recabada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) a lo largo de todo el año y recoge información detallada sobre inserción laboral, niveles educativos, características socioeconómicas de los hogares e ingresos por fuente.

Tanto el marco muestral, como el cuestionario y la cobertura geográfica de la encuesta han ido variando a lo largo del período analizado, lo que genera algunos saltos en las series. Entre 1986 y 1997 el marco muestral era el Censo de Población y Vivienda de 1985. Desde 1998 a 2005 el marco muestral pasó a ser el Censo de Población y Vivienda de 1996, y desde 2006 la muestra se extrae a partir de la información del Censo de Población 2004 (Primera Fase del Censo). Aunque el crecimiento poblacional es bajo en Uruguay, los cambios en el marco muestral implican diferentes pesos muestrales y generan discontinuidad en las series temporales, especialmente en el caso de la variable ingreso. Al mismo tiempo, las encuestas realizadas entre 1986 y 1997 cubren las áreas geográficas de 900 habitantes y más, donde reside el 87% de la población, mientras que en el período 1998-2005 la muestra se restringió a las áreas urbanas de 5000 y más habitantes (80% de la población). Finalmente, desde 2006 la encuesta tiene cobertura nacional, incluyendo las áreas rurales.

Las preguntas relacionadas con los ingresos también presentan variaciones en el tiempo, lo que hace necesario establecer criterios que permitan la construcción de una variable agregada consistente en el tiempo. Desde 2006 el ingreso del capital se recoge con mayor detalle, al igual que las transferencias no contributivas. Dado que estas transferencias fueron expandidas fuertemente desde 2005, esta modificación del cuestionario de la encuesta no es una limitación severa.

La ECH recoge información sobre los ingresos luego de impuestos. El ingreso de los hogares que se utilizó en este trabajo reúne los ingresos laborales de los asalariados, trabajadores por cuenta propia y patronos (tanto corrientes como en especie), el ingreso del capital (intereses, rentas, utilidades), transferencias públicas y privadas (incluyendo remesas) y valor locativo imputado por la propiedad de la vivienda. Este agregado de ingreso es diferente al utilizado por el INE, ya que no estamos incluyendo la imputación por el seguro de salud, que sí incluye el INE, tanto para los trabajadores formales como para sus dependientes. Dado que en 2007 tuvo lugar una importante reforma en el sistema de salud y se expandió la cobertura a los hijos (menores de 18 años) de los trabajadores formales, la serie de ingresos difiere de la serie del INE.

El ingreso de los hogares fue deflactado utilizando el Índice de Precios al Consumo, tomando como base los precios de diciembre de 2006. Dado que no existen estimaciones de escalas de equivalencia oficiales para Uruguay, los cálculos se realizaron en términos per cápita, y cada hogar fue ponderado por la cantidad de miembros integrantes.

Captación de las Asignaciones Familiares en las ECH

En este sentido, si bien el criterio de identificación mejoró entre 2010 y 2011, la forma de diferenciación actual consiste en analizar si se cobra en un local de cobro y la periodicidad con la que se cobra. Tal vez incluir una pregunta adicional que releve si se trata de la Asignación Familiar del Plan de Equidad y otra que releve el monto, más allá de los problemas que esto podría tener cuando el hogar cobra varios meses juntos, podría contribuir a una mejor captación.

Anexo 2

La evolución de la estructura de hogares en las Encuestas Continuas de Hogares y en los Censos de Población 1996 y 2011/12

En este informe se analizaron diversos aspectos vinculados a las prestaciones recibidas por distintos grupos etarios. Las principales fuentes de datos utilizadas fueron las encuestas continuas de hogares (ECH) del INE, detectándose una reducción en la proporción de hogares con menores de 18 años, un incremento en la proporción de hogares sin menores de 18 y sin mayores de 65 años y cierta estabilidad en la participación

de los hogares con mayores de 65 años. Sin embargo estas conclusiones podrían estar afectadas por cuestiones vinculadas a la muestra de las encuestas de hogares, como ser cambios en el diseño muestral, sesgos poblacionales, entre otros.

En primer lugar en los gráficos siguientes puede apreciarse la evolución del peso de distintos grupos etarios en el total de la población en las ECH.

GRÁFICO A2.1. Peso en el total de la población según grupos etarios. Localidades 5000 habitantes y más. ECH 1981-2011

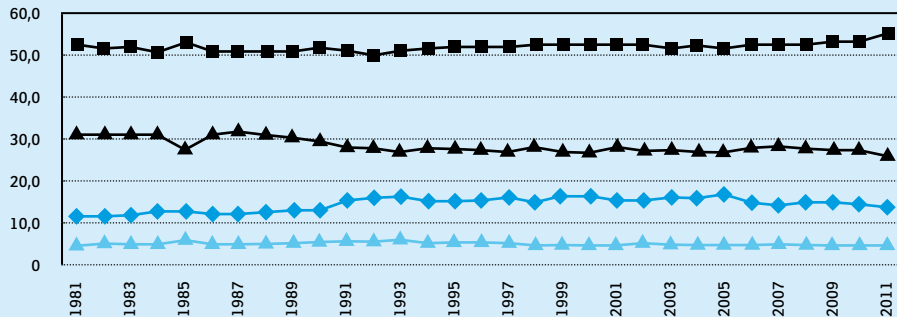


GRÁFICO A2.2. Peso en el total de la población según grupos etarios. Total país. ECH 2006-2011

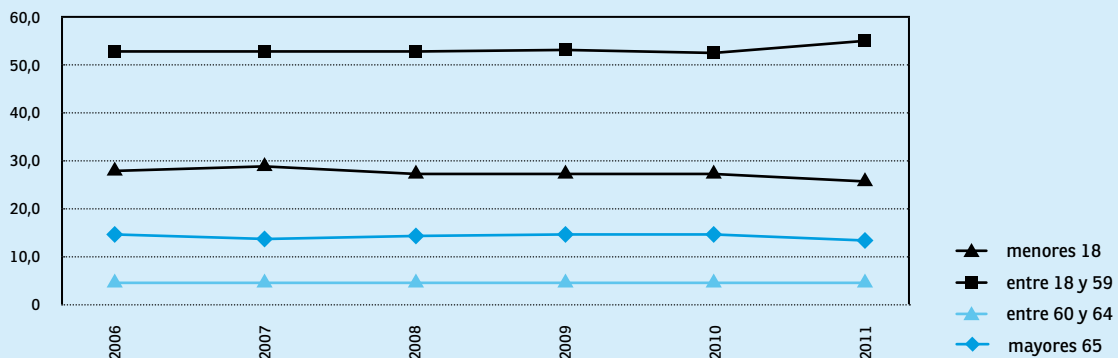


TABLA A2 1. **Peso en el total de la población según grupos etarios. Localidades de 5000 habitantes y más. ECH 1981-2011**

	Menores 18	18 a 59	60 a 64	Mayores 65
1981	30,9	52,9	4,6	11,7
1982	31,3	52,0	5,0	11,7
1983	31,1	51,9	4,9	12,2
1984	30,8	51,4	5,1	12,6
1985	27,8	53,3	5,8	13,1
1986	31,2	51,3	5,1	12,4
1987	31,4	51,5	4,9	12,2
1988	30,7	51,5	5,1	12,7
1989	30,3	51,2	5,5	13,0
1990	29,7	51,8	5,5	13,0
1991	27,8	51,2	5,6	15,3
1992	27,8	50,5	5,9	15,8
1993	26,9	51,0	5,9	16,2
1994	27,8	51,7	5,5	15,0
1995	27,6	52,0	5,5	15,0
1996	27,4	52,0	5,3	15,2
1997	27,1	51,7	5,4	15,7
1998	28,0	52,5	4,8	14,7
1999	26,9	52,2	4,8	16,2
2000	26,7	52,3	4,8	16,2
2001	27,9	52,3	4,8	15,0
2002	27,2	52,3	5,1	15,4
2003	27,2	51,9	4,8	16,1
2004	27,0	52,3	4,9	15,9
2005	26,8	52,0	4,8	16,4
2006	28,0	52,5	4,7	14,8
2007	28,3	52,8	4,6	14,2
2008	27,6	52,7	4,8	14,9
2009	27,2	53,4	4,7	14,7
2010	27,3	53,3	4,8	14,6
2011	26,0	55,6	4,6	13,8

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

TABLA A2 2. **Peso en el total de la población según grupos etarios. Total país. ECH 2006-2011.**

Año	Menores 18	18 a 59	60 a 64	Mayores 65
2006	28,2	52,2	4,8	14,8
2007	28,4	52,5	4,7	14,4
2008	27,8	52,4	4,8	14,9
2009	27,5	53,1	4,8	14,6
2010	27,8	52,7	4,8	14,6
2011	26,2	55,1	4,8	13,9

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

En la tabla A2. 4. puede observarse los pesos de dichos grupos etarios en los censos de 1996 y 2011.¹³ Tanto en las ECH como en los censos, se aprecia una caída en el peso de la población menor de 18 años, un aumento del peso de la población entre 18 y 59 años, y cierta estabilidad en la población entre 60 y 64 años. Sí se observan diferencias en la evolución de la población mayor de 65 años. Entre los años 1991 y 2005 parecería haber una sobrerrepresentación de este grupo etáreo en las encuestas continuas de hogares, con un peso promedio en estos años de 15,6%¹⁴. En el año 2006 cae el peso de la población mayor de 65 años, manteniéndose relativamente estable hasta el año 2010, con un peso promedio en este período de 14,6%¹⁵. Para el año 2011 se observan modificaciones importantes en el peso de los distintos grupos etarios, a raíz de que el INE comenzó a realizar en la ECH ajustes por proyecciones de población.

Otro aspecto interesante a resaltar es el fuerte crecimiento de la cantidad de hogares entre los años 1996 y 2011, período en el cual aumentó 20%, mientras que la población solamente lo hizo en un 3,9%. En este marco, los distintos tipos de hogares considerados (con menores de 18, con mayores de 65, sin menores

13 No se realizan ajustes por errores y omisiones.

14 Localidades de más de 5000 habitantes.

15 Idem.

TABLA A2 3. Número de personas y peso en el total de la población según grupos etarios. Censos 1996 y 2011.

	Censo		Censo (viviendas particulares)	
	1996	2011	1996	2011
Total Población	3.163.763	3.285.854	3.099.649	3.172.751
Población menor a 18	948.814	877.000	939.295	849.379
%	30,0	26,7	30,3	26,8
Población entre 18 y 59	1.666.015	1.794.322	1.629.114	1.733.368
%	52,7	54,6	52,6	54,6
Población entre 60 y 64	144.091	150.773	141.249	146.669
%	4,6	4,6	4,6	4,6
Población mayor o igual a 65	404.843	463.759	389.991	443.335
%	12,8	14,1	12,6	14,0

Fuente: elaborado en base a los microdatos de los Censos de 1996 y 2011 del INE.

* Se consideran las siguientes opciones de la variable tipo de vivienda:

_ Censo 1996: Casa, apartamento, cuarto, local.

_ Censo 2011: Casa, apartamento en edificio en altura con ascensor, apartamento en edificio en altura sin ascensor, apartamento en edificio de una planta, apartamento o cuarto en local o vivienda colectiva, local no construido para vivienda.

TABLA A2 4. Número de hogares y peso en el total según grupos etarios. Censos 1996 y 2011.

Tipo de hogar	Censo		Censo (viviendas particulares)	
	1996	2011	1996	2011
Total hogares	970.037	1.166.254	965.403	1.139.505
Hogares con menores de 18	470.706	477.818	469.198	465.215
%	48,5	41,0	48,6	40,8
Hogares con mayores de 65	301.294	352.494	300.361	345.479
%	31,1	30,2	31,1	30,3
Hogares sin men 18 y sin may 65	264.343	382.879	262.046	374.641
%	27,3	32,8	27,1	32,9

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

de 18 y sin mayores de 65) aumentan en número aunque a ritmos distintos (1,5%, 17,0% y 44,8% respectivamente), modificándose por lo tanto los pesos relativos de cada uno de estos hogares. El peso relativo de los hogares con menores de 18 años cae 7,5 puntos porcentuales (pp), el de los hogares con mayores de 65

años disminuye 0,9 pp, mientras que el de los hogares sin menores de 18 y sin mayores de 65 años aumenta 5,5 pp. Dicha evolución también fue la observada a partir de las ECH. A su vez los pesos relativos de estos hogares en la ECH del año 2011 son prácticamente los mismos que los que se obtienen en el censo 2011.

TABLA A2 5. **Peso en el total según grupos etarios. Localidades 5000 habitantes y más. ECH 1990, 1998, 2004, 2006 y 2011**

Tipo de hogar	1990	1998	2004	2006	2011
% hogares con menores de 18	47,9	45,5	43,0	43,2	40,9
% hogares con mayores de 65	32,9	36,5	37,3	33,9	30,3
% hogares sin men 18 y sin may 65	26,1	26,1	26,2	28,0	33,0

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

Anexo 3 Tablas complementarias

TABLA A3.1. Composición demográfica de los hogares por decil de ingreso per cápita sin valor locativo y sin seguro de salud. Años seleccionados

Deciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Hogares con menores de 18 (%)											
1990	79,9	78,8	70,6	61,6	55	49,3	40,2	34,6	27,7	21,5	47,9
1998	84,2	81,7	73,1	62,5	52,5	45,5	36,5	30,2	25,5	18,6	45,5
2004	87,9	81,7	76,7	63,1	52,3	43,4	32,1	25,1	21,2	16,2	43
2006	86,7	80,7	71,3	62,3	50,6	42,2	32,5	26,8	22,7	16,7	43,2
2010	83,5	81,2	71	62,3	50,4	40,1	31,1	25,6	20,2	13,8	41,5
2011	84,7	81,1	69,8	58,8	46,8	38,9	32,5	25	20,2	12,8	40,9
Hogares sin menores de 18 (%)											
1990	20,1	21,2	29,4	38,4	45	50,7	59,8	65,4	72,3	78,5	52,1
1998	15,8	18,3	26,9	37,5	47,5	54,5	63,5	69,8	74,5	81,4	54,5
2004	12,1	18,3	23,3	36,9	47,7	56,6	67,9	74,9	78,8	83,8	57
2006	13,3	19,3	28,7	37,7	49,4	57,8	67,5	73,2	77,3	83,3	56,8
2010	16,5	18,8	29	37,7	49,6	59,9	68,9	74,4	79,8	86,2	58,5
2011	15,3	18,9	30,2	41,2	53,2	61,1	67,5	75	79,8	87,2	59,1
Hogares con mayores de 65 (%)											
1990	27,9	27,6	29,5	32	33	34,7	37,7	36,3	33	32,7	32,9
1998	28,5	25,9	28,6	30,9	36,8	36,2	40	42	42	40,3	36,5
2004	19,1	19,9	22,8	30,6	32,4	37,5	40,9	46,8	47	47,1	37,3
2006	16,6	19	24,1	26,1	32,1	36,3	39,2	41,4	41	41,1	33,9
2010	18,2	18,5	23	26,1	29,1	35,5	36,8	37,3	39,2	39,5	32,4
2011	15,8	18,3	24,6	27,7	31,2	34,4	33,6	34,7	33,9	34,2	30,3
Hogares sin mayores de 65 (%)											
1990	72,1	72,4	70,5	68	67	65,3	62,3	63,7	67	67,3	67,1
1998	71,5	74,1	71,4	69,1	63,2	63,8	60	58	58	59,7	63,5
2004	80,9	80,1	77,2	69,4	67,6	62,5	59,1	53,2	53	52,9	62,7
2006	83,4	81	75,9	73,9	67,9	63,7	60,8	58,6	59	58,9	66,1
2010	81,8	81,5	77	73,9	70,9	64,5	63,2	62,7	60,8	60,5	67,6
2011	84,2	81,7	75,4	72,3	68,8	65,6	66,4	65,3	66,1	65,8	69,7

Deciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Hogares sin menores de 18 y sin mayores de 65 (%)											
1990	4,3	6,7	10,2	15,3	20,7	23,4	28,1	33,8	42,5	47,5	26,1
1998	4,4	8,4	12,3	17,8	21,4	25,8	28,7	33,1	36,2	43,4	26,1
2004	3,4	8,9	11,9	18,5	23,5	26,7	33,7	32,2	34,3	37,8	26,2
2006	4,6	8,8	13,6	19,9	25	28	32,5	34,9	38,5	43,3	28
2010	4,6	8,4	14,3	18,6	25,8	29,2	35	39,6	42,2	47,5	30,3
2011	6,2	8,9	14,1	20,8	28	31,2	37,2	42,6	47,4	53,6	33
Hogares con menores de 18 y con mayores de 65 (%)											
1990	12,1	13,2	10,3	8,8	8,7	7,4	6,1	4,8	3,2	1,7	6,9
1998	17,1	16	14	11,2	10,6	7,5	5,2	5,3	3,7	2,3	8,1
2004	10,4	10,5	11,4	12,2	8,2	7,5	6,8	4,1	2,5	1,2	6,5
2006	7,8	8,5	9,1	8,3	7,7	6,5	4,2	3	2,2	1,1	5,2
2010	6,3	8,1	8,4	7	5,2	4,8	3	2,5	1,7	0,7	4,1
2011	6,7	8,2	8,4	7,3	5,9	4,5	3,3	2,2	1,5	0,6	4,2

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

TABLA A3 2. Proporción de hogares que recibe transferencias públicas de ingreso por decil de ingreso per capita con valor locativo y sin seguro de salud en años seleccionados (1990, 1998, 2004, 2006 y 2011). Localidades de 5000 habitantes y más.

Deciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Total											
1990	53,9	58,2	61,8	61,1	61,6	62,9	60,6	60,0	54,4	49,9	58,2
1998	39,1	44,0	45,9	50,8	55,9	55,2	55,0	57,8	56,1	52,5	52,4
2004	56,4	57,3	58,7	59,7	60,2	59,2	59,1	61,1	58,3	57,2	58,8
2006	88,5	82,5	76,5	71,7	69,4	65,8	63,2	59,0	55,4	50,6	65,4
2011	88,7	81,7	74,5	67,0	63,2	58,9	54,4	48,5	45,7	42,3	58,7
Hogares con menores de 18											
1990	46,0	51,9	53,5	52,2	50,9	49,6	45,9	43,9	35,7	27,7	47,3
1998	32,6	40,0	39,5	40,7	43,2	39,2	32,3	34,5	29,0	23,6	36,6
2004	54,4	58,4	59,4	58,7	57,6	52,5	48,9	39,6	28,0	21,3	51,2
2006	90,2	86,3	81,7	77,6	73,9	66,4	57,1	45,7	33,9	18,9	68,9
2011	93,1	86,9	78,8	69,6	62,9	55,0	44,9	34,2	25,5	17,7	64,1
Hogares con mayores de 65											
1990	94,8	96,2	98,2	94,7	96,7	96,8	95,4	93,4	91,0	87,3	93,9
1998	77,2	82,8	85,5	90,0	92,1	95,0	93,3	93,9	92,9	90,7	90,9
2004	88,9	86,6	94,1	91,8	93,5	93,2	94,8	96,1	95,0	92,8	93,7

Deciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
2006	95,9	93,5	90,5	90,4	94,4	93,6	94,2	95,0	94,8	91,8	93,5
2011	91,6	93,6	91,8	93,3	93,4	93,5	93,6	93,4	94,5	91,0	93,1
Hogares sin menores de 18											
1990	85,5	81,6	81,7	75,4	74,7	75,9	70,5	68,5	61,6	56,0	68,2
1998	73,2	62,0	63,3	67,7	70,0	68,6	68,1	67,9	65,4	59,1	65,6
2004	71,0	52,2	56,6	61,2	63,1	64,3	64,0	68,4	66,5	64,2	64,6
2006	77,3	66,7	63,6	62,1	64,9	65,3	66,1	63,9	61,8	56,9	62,7
2011	61,2	59,0	64,8	63,4	63,5	61,4	59,1	53,3	50,9	45,9	55,1
Hogares sin menores de 18 y sin mayores de 65											
1990	46,0	48,9	49,7	47,2	49,4	52,0	42,3	45,6	40,9	35,3	42,9
1998	26,2	32,0	31,5	38,7	41,0	37,8	35,8	37,4	35,1	30,9	35,2
2004	14,6	20,7	23,8	31,0	32,0	32,3	32,6	31,3	29,2	29,5	30,3
2006	45,1	36,9	37,4	39,3	36,8	35,5	35,9	29,7	28,4	24,4	31,5
2011	18,8	26,1	34,8	35,0	36,9	31,5	30,5	22,7	21,0	17,7	25,3

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

TABLA A3.3. Proporción de hogares que recibe transferencias públicas de ingreso no contributivos por decil de ingreso per capita con valor locativo y sin seguro de salud en años seleccionados. Localidades de 5000 habitantes y más

Deciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Total											
1990	19,3	11,5	10,6	9,7	6,8	5,2	5,2	4,8	3,5	2,6	7,0
1998	14,7	8,5	7,7	6,4	4,3	3,7	2,8	2,7	2,2	1,2	4,6
2004	36,9	26,5	20,8	15,5	12,2	7,7	6,9	4,1	2,4	1,7	10,6
2006	76,7	53,5	37,0	23,6	16,3	9,9	6,8	4,2	2,6	1,5	17,8
2011	81,8	62,2	41,1	25,4	16,0	10,2	7,0	4,3	3,0	1,8	19,2
Hogares con menores de 18											
1990	6,6	4,4	3,7	3,7	3,7	2,1	2,3	3,1	2,5	0,2	3,5
1998	6,3	3,8	2,3	2,5	2,0	1,7	0,8	1,0	1,0	1,0	2,5
2004	33,8	25,2	19,7	13,8	9,7	7,2	5,4	2,5	1,5	0,6	14,2
2006	77,7	55,3	39,0	26,6	20,3	12,1	8,7	4,9	2,5	0,7	29,9
2011	86,4	68,2	48,0	31,2	21,2	11,9	8,0	5,0	2,1	1,7	35,4
Hogares con mayores de 65											
1990	69,3	41,7	35,8	30,4	20,5	14,9	13,9	13,2	10,7	7,9	21,3
1998	51,4	32,9	26,7	20,8	11,8	10,3	7,0	6,4	5,3	3,1	12,5

Deciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
2004	74,3	59,0	45,0	34,3	27,2	16,5	15,3	8,1	4,9	3,6	17,4
2006	89,7	71,4	54,6	37,2	25,6	16,1	11,0	8,0	5,4	3,6	19,1
2011	84,2	71,2	49,9	36,2	23,9	18,8	14,1	9,7	7,8	4,6	21,0
Hogares sin menores de 18											
1990	69,8	38,2	27,1	19,3	10,5	8,2	7,2	5,7	3,9	3,2	10,3
1998	59,2	29,8	22,1	12,9	6,9	5,5	3,9	3,4	2,7	1,3	6,3
2004	59,6	32,3	24,6	18,5	14,9	8,1	7,6	4,6	2,6	1,9	7,9
2006	70,0	45,9	32,1	18,8	12,3	8,3	5,9	4,0	2,7	1,7	8,5
2011	52,6	35,8	25,7	17,6	11,4	9,1	6,4	4,1	3,3	1,8	8,0
Hogares sin menores de 18 y sin mayores de 65											
1990	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1998	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2004	0,0	0,0	0,0	0,4	0,7	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1
2006	34,2	16,3	9,1	4,9	2,0	1,3	0,9	0,4	0,2	0,0	1,9
2011	6,6	2,6	1,2	1,9	1,7	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1	0,6

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

TABLA A3 4. Proporción de hogares que recibe AFAM e Ingreso Ciudadano por decil de ingreso per capita con valor locativo y sin seguro de salud en años seleccionados. Todos los hogares. Localidades de 5000 habitantes y más

Deciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Afam contributiva											
1990	11,7	17,7	17,7	16,5	15,9	13,8	10,9	11,1	7,0	4,4	12,0
1998	5,0	8,7	9,3	7,9	6,6	4,8	4,3	3,2	1,8	1,4	4,8
2004	13,4	20,8	20,8	16,4	15,9	11,3	7,4	4,3	2,2	1,5	9,7
2006	15,6	27,5	29,9	29,6	23,3	19,8	13,9	8,4	5,3	2,2	15,6
2011	11,6	16,9	20,8	19,4	16,5	13,5	9,0	5,4	3,2	1,3	10,4
Afam no contributiva											
1990	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1998	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2004	26,2	17,7	12,7	7,2	4,0	2,2	1,3	0,4	0,2	0,1	5,1
2006	54,5	37,2	24,3	15,2	9,9	4,7	2,8	1,2	0,6	0,1	11,1
2011	64,9	52,1	33,6	19,0	10,7	5,1	2,9	1,1	0,5	0,3	14,0

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

TABLA A3 5. Proporción de hogares que recibe AFAM por decil de ingreso per capita con valor locativo y sin seguro de salud en años seleccionados. Hogares con menores de 18. Localidades de 5000 habitantes y más

Deciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Afam contributiva											
1990	14,5	22,4	24,5	25,5	26,3	25,5	23,2	23,7	16,8	12,4	22,1
1998	5,6	10,5	12,3	12,1	10,9	9,4	10,2	8,1	5,3	3,1	9,3
2004	15,2	25,5	26,9	26,0	30,0	25,4	21,8	15,7	9,9	6,9	21,9
2006	18,0	34,0	41,5	47,0	44,5	44,6	37,4	27,9	18,0	8,0	34,1
2011	7,7	19,3	29,0	33,1	35,1	33,0	25,9	17,7	12,5	5,4	23,3
Afam no contributiva											
1990	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1998	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2004	29,8	21,6	16,4	11,2	7,3	5,0	3,8	1,3	0,9	0,2	11,7
2006	62,8	45,8	33,4	23,8	18,4	10,5	7,8	3,8	2,0	0,5	25,1
2011	83,9	65,7	45,7	28,9	19,2	10,7	7,1	4,1	1,7	1,6	33,7
Alguna Afam											
1990	14,5	22,4	24,5	25,5	26,3	25,5	23,2	23,7	16,8	12,4	22,1
1998	5,6	10,5	12,3	12,1	10,9	9,4	10,2	8,1	5,3	3,1	9,3
2004	44,5	45,9	42,9	37,0	37,1	30,3	25,6	17,0	10,8	7,0	33,3
2006	79,3	77,6	72,5	69,2	62,1	54,5	44,9	31,6	19,9	8,4	58,1
2011	90,0	82,2	71,9	61,1	52,9	43,7	32,7	21,9	14,1	7,0	55,6

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

TABLA A3 6. Proporción de hogares que recibe Tarjeta Alimentaria que percibe también AFAM, por decil

Deciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
AFAM											
2006	84,0	88,4	80,9	78,3	87,7	72,3	80,5	100,0			84,1
2010	96,1	96,9	96,7	96,1	96,1	96,6	93,7	86,6	84,6	100,0	96,2
2011	98,5	97,5	98,6	98,9	98,1	93,9	91,8	100,0	100,0	100,0	98,0
AFAM -PE											
2006	74,9	71,5	66,4	58,0	57,7	41,9	42,7	0,0			69,1
2010	92,5	95,1	94,2	91,2	93,4	85,8	82,0	68,3	84,6	100,0	92,4
2011	96,3	96,0	97,2	96,0	94,3	88,9	89,3	100,0	100,0	100,0	95,8

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

TABLA A3 7. Proporción de hogares sin menores de 18 y sin adultos mayores de 65 que acceden a transferencias públicas de ingreso por decil de ingreso per cápita del hogar sin seguro de salud, según tipo de transferencia. Localidades de más de 5000 habitantes. Años seleccionados.

Deciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Jubilación o pensión											
1990	44,0	45,6	47,7	42,3	43,9	47,8	38,9	40,8	37,4	32,8	39,2
1998	24,5	31,0	29,7	36,1	38,2	35,7	34,0	35,4	34,5	29,8	33,6
2004	14,6	18,7	21,8	30,2	29,5	29,7	31,1	30,6	28,1	28,3	28,8
2006	13,8	23,0	27,5	33,3	33,4	31,0	30,5	26,6	25,4	22,8	27,3
2011	9,2	19,6	29,2	28,6	30,9	26,9	26,2	19,9	18,6	16,1	21,8
Tarjeta alimentaria											
1990	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1998	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2004	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2006	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2011	1,6	0,4	0,2	0,7	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
Ingreso Ciudadano											
2006	33,1	14,5	7,1	3,5	0,9	0,5	0,4	0,0	0,1	0,0	1,3
Seguro de desempleo											
1990	2,0	3,3	2,6	1,6	2,2	1,4	0,9	1,0	1,0	0,5	1,1
1998	0,0	0,9	1,1	2,5	1,4	1,8	0,8	0,9	0,3	0,6	0,9
2004	0,0	2,0	1,4	0,4	1,3	1,6	1,2	0,4	0,9	0,5	0,9
2006	0,0	1,6	1,5	2,0	1,1	1,6	1,3	1,7	0,7	0,3	1,1
2011	1,2	3,8	2,6	2,8	3,1	2,3	2,7	1,4	1,2	0,8	1,7
Alguna transferencia											
1990	46,0	48,9	49,7	47,2	49,4	52,0	42,3	45,6	40,9	35,3	42,9
1998	26,2	32,0	31,5	38,7	41,0	37,8	35,8	37,4	35,1	30,9	35,2
2004	14,6	20,7	23,8	31,0	32,0	32,3	32,6	31,3	29,2	29,5	30,3
2006	45,1	36,9	37,4	39,3	36,8	35,5	35,9	29,7	28,4	24,4	31,5
2011	18,8	26,1	34,8	35,0	36,9	31,5	30,5	22,7	21,0	17,7	25,3
Transferencias no contributivas											
1990	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1998	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2004	0,0	0,0	0,0	0,4	0,7	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1

Deciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
2006	34,2	16,3	9,1	4,9	2,0	1,3	0,9	0,4	0,2	0,0	1,9
2011	6,6	2,6	1,2	1,9	1,7	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1	0,6

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

TABLA A3 8. Valor promedio mensual por hogar (en \$ corrientes) de las prestaciones analizadas en este trabajo. 2011

Programa	Monto
Seguro Desempleo	\$ 6.548
AFAM – Regimen contributivo	\$ 393
AFAM – Plan de Equidad	\$ 1.284
Tarjeta Uruguay Social	\$ 1.077
Pensión a la vejez	\$ 4.087
Jubilaciones y pensiones	\$ 17.077

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

TABLA A3 9. Participación del ingreso por prestaciones en el ingreso total de los hogares que reciben la prestación por decil de ingreso per cápita sin seguro de salud según prestación. Total país. 2011

Deciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Total país											
Seguro de desempleo	68,5	52,0	49,9	41,8	43,4	42,0	36,7	38,1	25,1	21,0	30,6
AFAM contributiva	9,4	5,0	3,5	2,8	2,3	2,0	1,5	1,3	1,0	0,7	1,8
AFAM no contributiva	21,2	13,8	11,5	9,4	8,2	7,3	6,0	5,3	4,1	2,5	6,0
Tarjeta alimentaria	16,3	9,8	7,9	6,4	5,5	4,4	3,7	3,6	3,1	1,4	5,0
Pensión a la vez	62,8	41,5	36,1	29,9	27,4	23,9	19,3	17,3	13,1	6,8	19,1
Jubilaciones y pensiones	82,4	69,5	69,2	68,2	70,9	71,5	72,3	75,4	78,0	80,1	79,9
Con menores de 18											
Seguro de desempleo	63,5	48,8	45,3	36,5	34,8	30,4	27,8	30,9	25,2	13,8	30,0
AFAM contributiva	8,5	4,5	2,9	2,3	1,7	1,4	1,0	0,8	0,6	0,4	1,8
AFAM no contributiva	19,3	12,5	9,9	7,6	6,2	5,2	4,1	3,4	2,5	1,5	5,8
Tarjeta alimentaria	14,8	8,9	6,8	5,3	4,3	3,2	2,4	1,7	1,9	0,8	4,8
Pensión a la vez	52,4	37,6	29,5	22,5	20,0	17,1	13,4	10,9	8,0	5,2	18,4
Jubilaciones y pensiones	77,3	67,8	65,0	66,8	71,4	68,9	68,3	70,9	67,6	48,5	60,1
Con mayores de 65											
Seguro de desempleo	57,8	51,9	47,9	40,8	46,2	47,0	42,3	41,3	39,4	39,4	32,5

Deciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
AFAM contributiva	9,3	5,7	4,1	3,6	3,0	2,6	1,9	1,8	1,1	0,7	2,2
AFAM no contributiva	22,1	14,6	13,1	11,4	9,4	8,8	6,8	6,5	4,8	2,9	6,7
Tarjeta alimentaria	17,4	8,9	9,0	5,9	5,7	4,5	3,2	5,9	0,0	0,0	5,0
Pensión a la vez	72,9	43,6	40,8	35,1	33,1	28,9	23,2	21,4	16,0	8,3	21,8
Jubilaciones y pensiones	97,1	75,3	82,1	82,8	87,4	88,1	90,0	96,7	98,9	102,6	96,9

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

TABLA A3 10. Contribución de las distintas prestaciones a la reducción de la indigencia y la pobreza. 2011. Total país.

	Total			Con menores de 18			Con mayores de 65			Sin menores de 18 y sin mayores de 65		
	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)
CON FONASA												
Indigencia	0,0052	0,0009	0,0003	0,0080	0,0013	0,0004	0,0007	0,0002	0,0001	0,0015	0,0004	0,0003
Pobreza	0,1369	0,0365	0,0146	0,2037	0,0555	0,0223	0,0658	0,0146	0,0051	0,0419	0,0102	0,0040
SIN FONASA												
Indigencia												
Línea de base	0,0088	0,0018	0,0007	0,0136	0,0025	0,0008	0,0019	0,0003	0,0002	0,0026	0,0011	0,0007
Sin transferencias ¹	0,0609	0,0661	0,2176	0,0464	0,0151	0,0103	0,1266	0,2088	0,7663	0,0232	0,0312	0,1039
Sin transferencias no contributivas ²	0,0235	0,0063	0,0028	0,0362	0,0090	0,0035	0,0138	0,0048	0,0031	0,0028	0,0012	0,0009
Sin AFAM	0,0170	0,0037	0,0015	0,0274	0,0058	0,0021	0,0030	0,0004	0,0002	0,0028	0,0012	0,0008
Sin AFAM-PE	0,0167	0,0037	0,0015	0,0269	0,0057	0,0021	0,0030	0,0004	0,0002	0,0028	0,0012	0,0008
Sin AFAM-PE y Tarjeta	0,0210	0,0053	0,0022	0,0342	0,0083	0,0033	0,0036	0,0006	0,0002	0,0028	0,0012	0,0009
SIN FONASA												
Pobreza												
Línea de base	0,1892	0,0536	0,0222	0,2837	0,0820	0,0341	0,0886	0,0208	0,0076	0,0562	0,0146	0,0061
Sin transferencias ¹	0,2898	0,1278	0,1025	0,3405	0,1195	0,0602	0,3527	0,2193	0,2495	0,0993	0,0460	0,0408
Sin transferencias no contributivas ²	0,2161	0,0707	0,0334	0,3184	0,1064	0,0504	0,1284	0,0389	0,0186	0,0565	0,0148	0,0062
Sin AFAM	0,2058	0,0641	0,0287	0,3116	0,0995	0,0451	0,0942	0,0232	0,0089	0,0564	0,0148	0,0062
Sin AFAM-PE	0,2039	0,0634	0,0284	0,3084	0,0985	0,0446	0,0931	0,0229	0,0088	0,0564	0,0148	0,0062
Sin AFAM-PE y Tarjeta	0,2077	0,0669	0,0311	0,3147	0,1044	0,0491	0,0944	0,0236	0,0092	0,0565	0,0148	0,0062

1. Ingreso total del hogar sin: FONASA, seguro de desempleo, jubilaciones y pensiones, transferencias monetarias (AFAM, TUS, Asistencia a la Vejez).

2. Ingreso total del hogar sin: FONASA, AFAM-PE, TUS, Asistencia a la Vejez

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

TABLA A3 11. **Proporción de hogares que reciben transferencias públicas de ingreso en Uruguay por decil de ingreso per capita sin seguro de salud, según área geográfica y tipo de transferencia. 2011**

Área geográfica	Deciles										Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Jubilación o pensión											
Total país	26,0	27,2	34,1	39,0	42,3	44,0	45,0	42,7	42,3	40,6	39,5
>5.000 hab	23,1	26,5	33,4	37,8	40,7	44,1	44,2	42,6	42,5	40,6	39,3
<5.000 hab	31,1	27,0	37,3	41,7	51,3	49,0	51,6	54,8	44,9	49,7	43,0
Zonas rurales	36,9	31,9	36,6	45,2	47,4	40,3	49,5	34,9	35,4	36,3	40,1
Tarjeta alimentaria											
Total país	36,4	21,5	10,1	4,7	1,7	0,7	0,3	0,1	0,0	0,0	5,3
>5.000 hab	38,7	22,7	10,7	5,2	1,8	0,7	0,3	0,1	0,0	0,0	5,1
<5.000 hab	42,1	20,6	10,8	4,0	1,3	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	8,8
Zonas rurales	23,5	15,1	5,8	2,1	1,2	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	5,8
AFAM no contributivas											
Total país	61,1	51,6	34,6	20,9	12,0	6,5	3,3	1,5	0,6	0,3	14,5
>5.000 hab	65,2	54,7	37,0	22,0	12,7	6,6	3,5	1,4	0,7	0,2	14,0
<5.000 hab	56,7	48,1	36,9	19,0	10,0	4,6	0,8	4,2	0,0	2,5	20,9
Zonas rurales	44,8	35,8	18,9	15,5	9,1	6,5	3,2	1,2	0,0	0,4	16,1
AFAM contributivas											
Total país	12,0	17,8	20,3	19,4	17,5	13,8	10,2	6,1	3,5	1,5	10,9
>5.000 hab	11,3	16,7	20,0	19,8	18,5	14,3	10,0	6,0	3,5	1,4	10,4
<5.000 hab	14,1	19,4	19,4	18,6	15,5	13,2	14,2	9,0	2,0	3,4	14,7
Zonas rurales	14,3	23,0	22,1	17,9	11,6	9,5	9,6	4,8	4,6	2,7	13,5
Seguro de desempleo											
Total país	2,1	2,8	2,3	2,1	2,1	2,0	2,0	1,1	0,8	0,6	1,6
>5.000 hab	2,5	3,0	2,5	2,3	2,4	2,1	2,0	1,2	0,8	0,6	1,7
<5.000 hab	1,2	1,7	3,2	1,9	1,8	2,4	2,2	0,6	0,6	0,0	1,8
Zonas rurales	0,6	2,3	0,5	0,6	0,2	1,1	2,3	0,5	0,9	0,0	0,9
Alguna transferencia											
Total país	86,8	82,7	76,3	69,6	65,6	60,4	56,4	49,4	46,1	42,4	60,0
>5.000 hab	86,7	83,2	76,6	68,9	64,9	60,6	55,5	49,3	46,3	42,4	58,7
<5.000 hab	90,7	82,1	81,5	70,4	72,8	67,1	67,3	63,4	47,5	52,8	72,4
Zonas rurales	85,6	80,0	71,6	73,4	65,4	53,8	59,5	40,7	40,4	39,1	64,9

Area geográfica	Deciles										Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Alguna transferencia no contributiva											
Total país	74,7	60,9	44,0	28,9	18,6	12,6	8,3	4,8	3,3	2,1	20,3
>5.000 hab	75,3	63,2	45,8	30,4	19,3	12,8	8,4	4,8	3,3	1,9	19,2
<5.000 hab	79,1	57,5	49,7	23,7	14,7	10,2	3,5	5,7	1,3	5,6	28,2
Zonas rurales	69,6	49,6	30,1	22,6	16,2	12,4	9,5	4,6	4,2	6,7	26,0
Pensión a la vejez											
Total país	14,7	9,9	9,5	7,9	6,5	6,2	5,0	3,4	2,6	1,8	5,9
>5.000 hab	11,3	9,0	9,3	8,2	6,6	6,3	5,0	3,5	2,6	1,7	5,4
<5.000 hab	22,0	10,2	12,2	5,0	4,7	5,6	2,6	1,4	1,3	3,1	7,4
Zonas rurales	26,6	15,0	9,4	7,4	7,1	6,0	6,8	3,4	4,2	6,3	10,1
Alguna AFAM											
Total país	71,6	67,3	53,3	39,5	29,0	20,1	13,4	7,5	4,1	1,7	24,8
>5.000 hab	74,9	69,3	55,2	40,8	30,6	20,7	13,4	7,3	4,2	1,6	23,8
<5.000 hab	67,1	65,9	55,2	37,5	25,2	17,5	15,0	13,2	2,0	5,9	34,8
Zonas rurales	58,3	56,8	40,7	32,8	20,3	15,9	12,4	6,0	4,6	3,1	29,1
AFAM y Tarjeta/hogares que reciben Tarjeta											
Total país	98,1	97,5	98,3	96,4	85,1	88,6	75,3	100,0	100,0	100,0	97,2
>5.000 hab	98,4	97,4	98,5	96,4	84,8	87,0	75,3	100,0	100,0	100,0	97,2
<5.000 hab	95,5	98,8	100,0	93,8	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	97,2
Zonas rurales	97,7	96,8	94,0	100,0	77,8	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	96,6

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

TABLA A3 12. Coeficientes y efectos marginales de la estimación de un modelo probit sobre la probabilidad de pertenecer a un hogar pobre o indigente. 2011

Variable	Coeficientes		Efectos marginales	
	(1) pobre06	(2) indigente06	(3) pobre06	(4) indigente06
Asc.racial principal jefe (omitida: blanca)				
Afrodescendiente	0,0133 (0,00893)	0,0468 (0,0224)**	0,000777 (0,000528)	2,20e-05 (1,15e-05)*
Asiática /amarilla	-0,692 (0,123)***	-0,0237 (0,0383)	-0,0207 (0,00144)***	
Indígena	-0,0379 (0,0144)***	0,234 (0,0215)***	-0,00211 (0,000771)***	-9,82e-06 (1,53e-05)

Variable	Coeficientes		Efectos marginales	
	(1) pobre06	(2) indigente06	(3) pobre06	(4) indigente06
Otra	0,656 (0,0672)***	0,0392 (0,0239)	0,0704 (0,0113)***	
Edad jefe (omitida: 18 a 29)				
30 a 44	0,0507 (0,00713)***	4,303 (0,0615)***	0,00299 (0,000431)***	0,000127 (1,69e-05)***
45 a 64	-0,0111 (0,00740)	-0,0176 (0,00274)***	-0,000638 (0,000424)	1,73e-05 (1,10e-05)
65 y más	-0,0509 (0,0152)***	0,778 (0,0221)***	-0,00287 (0,000835)***	0,420 (0,00689)***
Años educ. jefe	-0,0536 (0,000856)***	0,428 (0,0203)***	-0,00309 (4,77e-05)***	-7,61e-06 (1,18e-06)***
Jefe desocupado	0,741 (0,0114)***	-0,181 (0,0409)***	0,0838 (0,00209)***	0,00158 (0,000141)***
Quehaceres hogar	0,576 (0,00892)***	-0,566 (0,0514)***	0,0559 (0,00132)***	0,000414 (4,54e-05)***
Jefe estudiante o rentista	0,0724 (0,00987)***	1,201 (0,0363)***	0,00445 (0,000644)***	-5,92e-05 (1,11e-05)***
Jefe jub. o pens.	-0,187 (0,00951)***	0,152 (0,0187)***	-0,00966 (0,000442)***	-0,000154 (1,34e-05)***
Jefe otro inact.	0,816 (0,0242)***	0,0897 (0,0308)***	0,0998 (0,00494)***	0,00613 (0,000667)***
Hacinamiento	0,190 (0,00590)***	-0,205 (0,0641)***	0,0127 (0,000467)***	8,29e-05 (1,41e-05)***
Sexo jefe (mujer=1)	0,0824 (0,00894)***	-4,646 (0,0369)***	0,00446 (0,000454)***	3,43e-05 (1,07e-05)***
Presencia men. 18	0,309 (0,0119)***	-0,321 (0,0674)***	0,0190 (0,000781)***	-8,46e-05 (2,66e-05)***
Presencia may.65	-0,279 (0,0121)***	-0,308 (0,0153)***	-0,0146 (0,000580)***	-0,0165 (0,00104)***
Sin men18 ni may.65	-0,149 (0,0122)***	-0,498 (0,0336)***	-0,00821 (0,000641)***	-0,000119 (2,41e-05)***
Interior may 5000	-0,959 (0,00537)***	-0,411 (0,0264)***	-0,0554 (0,000374)***	-0,000131 (1,00e-05)***

Variable	Coeficientes		Efectos marginales	
	(1) pobre06	(2) indigente06	(3) pobre06	(4) indigente06
Interior men 5000	-0,847 (0,00947)***	-0,000145 (0,0139)	-0,0244 (0,000193)***	-0,000106 (7,57e-06)***
Rural	-1,655 (0,0110)***	-0,348 (0,00767)***	-0,0336 (0,000232)***	-0,000103 (6,73e-06)***
Hogar propietario vivienda	-0,161 (0,00441)***	0,250 (0,0213)***	-0,00957 (0,000274)***	-6,27e-08 (6,00e-06)
Indice bienes durables	-0,415 (0,00198)***	0,0412 (0,0262)	-0,0239 (0,000151)***	-0,000151 (8,01e-06)***
Integrantes del hogar (en log.)	0,594 (0,00620)***	0,0903 (0,0223)***	0,0342 (0,000392)***	0,000108 (1,04e-05)***
Techo liviano 1	0,307 (0,00695)***	0,288 (0,0233)***	0,0221 (0,000619)***	1,89e-05 (1,27e-05)
Techo liviano 2	0,331 (0,00630)***	0,0470 (0,0167)***	0,0218 (0,000479)***	4,18e-05 (1,10e-05)***
Techo mat. desecho	0,466 (0,00790)***	0,433 (0,0366)***	0,0392 (0,000928)***	0,000200 (2,61e-05)***
Piso alisado	0,221 (0,00544)***	-2,196 (0,0775)***	0,0147 (0,000421)***	2,15e-05 (8,35e-06)***
Piso tierra	0,512 (0,0211)***		0,0480 (0,00290)***	0,000441 (7,88e-05)***
Constante	-0,406 (0,0168)***	-1,988 (0,07269)***		
Pseudo R2	0,3870	0,2723	0,3870	0,2723
Wald	158269,64	67338,58	158269,64	67338,58

Errores estándar entre paréntesis.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

TABLA A3 13. Efectos marginales de las estimaciones de la probabilidad de recibir transferencias públicas de ingreso en general y transferencias no contributivas por grupo de ingreso. 2011

Variable	Transferencias en general		Transferencias de origen no contributivo	
	Decil 1 (1)	Primer quintil (2)	Decil 1 (3)	Primer quintil (4)
Afrodescendiente	-0,0292 (0,00495)***	-0,0496 (0,00400)***	-0,0314 (0,00688)***	-0,0357 (0,00540)***
Asiática/amarilla				0,213 (0,0176)***
Indígena	-0,0269 (0,00710)***	-0,0497 (0,00711)***	0,0541 (0,0100)***	0,0540 (0,00900)***
Adolescente no asist.	-0,0920 (0,00421)***	-0,0653 (0,00302)***	-0,0858 (0,00517)***	-0,0638 (0,00387)***
30 a 44	0,0331 (0,00355)***	0,0216 (0,00262)***	0,0424 (0,00561)***	0,00856 (0,00447)*
45 a 64	-0,00528 (0,00404)	-0,000680 (0,00290)	-0,0501 (0,00640)***	-0,0600 (0,00491)***
65 y más	0,0152 (0,00876)*	-0,000639 (0,00735)	0,0773 (0,0127)***	0,0636 (0,0101)***
Años educ. jefe	-0,00741 (0,000592)***	-0,00679 (0,000420)***	-0,00315 (0,000948)***	-0,00836 (0,000665)***
Jefe desocupado	0,0428 (0,00333)***	0,0504 (0,00272)***	0,0736 (0,00626)***	0,0986 (0,00561)***
Quehaceres hogar	0,00986 (0,00344)***	0,0234 (0,00255)***	0,0667 (0,00509)***	0,0889 (0,00435)***
Jefe estudiante o rentista	0,111 (0,00171)***	0,129 (0,00129)***	0,113 (0,00833)***	0,0664 (0,00732)***
Jefe jub. o pens.	0,112 (0,00153)***	0,142 (0,00115)***	0,0456 (0,0113)***	0,0468 (0,00726)***
Jefe otro inact.	0,0168 (0,00712)**	0,0165 (0,00732)**	0,0341 (0,0127)***	-0,0510 (0,0138)***
Sexo jefe (mujer=1)	0,132 (0,0137)***	0,185 (0,00982)***	0,315 (0,0230)***	0,167 (0,0132)***
Presencia men. 18	0,145	0,100	0,337	0,225

Variable	Transferencias en general		Transferencias de origen no contributivo	
	Decil 1 (1)	Primer quintil (2)	Decil 1 (3)	Primer quintil (4)
	(0,0135)***	(0,00968)***	(0,0143)***	(0,00886)***
Presencia may..65	0,0425	0,0227	0,134	0,0723
	(0,00994)***	(0,00530)***	(0,0137)***	(0,00843)***
Sin men18 ni may.65	-0,251	-0,292	-0,430	-0,550
	(0,0178)***	(0,0138)***	(0,0176)***	(0,00758)***
Interior may 5000	0,000996	-0,000616	-0,0235	-0,00479
	(0,00296)	(0,00215)	(0,00452)***	(0,00342)
Interior men 5000	-0,00122	-0,00421	-0,00868	-0,0170
	(0,00575)	(0,00374)	(0,00851)	(0,00580)***
Rural	0,00151	0,0155	-0,0794	-0,0634
	(0,00413)	(0,00296)***	(0,00698)***	(0,00521)***
Riqueza	-0,0330	-0,0332	-0,0732	-0,0959
	(0,00115)***	(0,000814)***	(0,00176)***	(0,00129)***
Tamaño del hogar	0,185	0,188	0,194	0,231
	(0,00413)***	(0,00301)***	(0,00643)***	(0,00483)***
Techo liviano 1	0,0367	0,0153	0,0599	-0,000118
	(0,00378)***	(0,00307)***	(0,00639)***	(0,00513)
Techo liviano 2	0,0301	0,0203	0,0527	-0,00221
	(0,00392)***	(0,00282)***	(0,00609)***	(0,00454)
Techo mat. desecho	0,0248	0,0128	0,0871	0,0311
	(0,00435)***	(0,00320)***	(0,00656)***	(0,00512)***
Piso alisado	0,0334	0,0301	0,0369	0,0515
	(0,00288)***	(0,00204)***	(0,00435)***	(0,00319)***
Piso tierra	-0,00220	0,0125	0,0432	0,0323
	(0,00793)	(0,00658)*	(0,0123)***	(0,0113)***

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

TABLA A3 14. Efectos marginales de las estimaciones de la probabilidad de recibir transferencias por AFAM y Tarjeta Uruguay Social por grupo de ingreso. 2011

Variable	AFAM		AFAM-PE		Tarjeta Uruguay Social
	Decil 1 (1)	Primer quintil (2)	Decil 1 (3)	Primer quintil (4)	Decil 1 (5)
Afrodescendiente	-0,00571 (0,00449)	-0,0291 (0,00397)***	-0,00964 (0,00598)	-0,0330 (0,00507)***	0,0593 (0,00738)***
Resto ascendencia	0,00559 (0,00659)	-0,0159 (0,00655)	0,0517 (0,00848)	0,0607 (0,00791)	-0,00113 (0,0121)
Adolescente no asist.	-0,0878 (0,00378)***	-0,0735 (0,00290)***	-0,0905 (0,00453)***	-0,0863 (0,00357)***	No se incluyó
Años educ. jefe	-0,00278 (0,000617)***	-0,00495 (0,000450)***	-0,00900 (0,000820)***	-0,0115 (0,000623)***	-0,0231 (0,00108)***
Jefe desocupado	0,0326 (0,00378)***	0,0417 (0,00345)***	0,0669 (0,00518)***	0,0999 (0,00474)***	0,0149 (0,00804)*
Quehaceres hogar	0,0328 (0,00331)***	0,0370 (0,00294)***	0,0815 (0,00436)***	0,0987 (0,00394)***	0,0696 (0,00661)***
Jefe estudiante o rentista	0,0110 (0,00602)*	-0,0170 (0,00575)***	-0,0539 (0,00991)***	-0,0603 (0,00834)***	-0,0315 (0,0112)***
Jefe jub. o pens.	-0,0195 (0,00770)**	-0,0234 (0,00543)***	-0,160 (0,0135)***	-0,0562 (0,00804)***	-0,183 (0,0126)***
Jefe otro inact.	0,000760 (0,0132)	-0,0187 (0,0124)	0,0465 (0,0153)***	0,0334 (0,0155)**	-0,0411 (0,0175)**
Sexo jefe (mujer=1)	0,305 (0,0298)***	0,401 (0,0191)***	0,373 (0,0312)***	0,388 (0,0188)***	0,263 (0,0214)***
Interior may 5000	0,00693 (0,00289)**	0,00932 (0,00231)***	-0,0307 (0,00395)***	-0,0207 (0,00317)***	0,0982 (0,00501)***
Interior men 5000	-0,00379 (0,00540)	0,0139 (0,00372)***	-0,0443 (0,00786)***	-0,0376 (0,00558)***	0,162 (0,00896)***
Rural	0,00951 (0,00397)**	0,0158 (0,00322)***	-0,105 (0,00658)***	-0,118 (0,00521)***	-0,0582 (0,00724)***
Propietario	0,00978 (0,00257)***	-0,0133 (0,00201)***	0,00222 (0,00343)	-0,0327 (0,00270)***	-0,0161 (0,00442)***
Riquezap	-0,0284 (0,00112)***	-0,0341 (0,000843)***	-0,0581 (0,00151)***	-0,0859 (0,00115)***	-0,0810 (0,00209)***

Variable	AFAM		AFAM-PE		Tarjeta Uruguay Social
	Decil 1 (1)	Primer quintil (2)	Decil 1 (3)	Primer quintil (4)	Decil 1 (5)
Tamaño hogar	0,186	0,215	0,200	0,252	0,307
	(0,00435)***	(0,00337)***	(0,00589)***	(0,00459)***	(0,00732)***
Techo liviano 1	0,0159	0,00541	0,0490	0,0112	0,0236
	(0,00441)***	(0,00343)	(0,00557)***	(0,00471)**	(0,00876)***
Techo liviano 2	0,0158	0,0155	0,0460	0,00379	0,00310
	(0,00410)***	(0,00306)***	(0,00536)***	(0,00420)	(0,00766)
Techo mat. desecho	0,00309	0,00864	0,0732	0,0307	0,122
	(0,00458)	(0,00351)**	(0,00582)***	(0,00476)***	(0,00817)***
Piso alisado	0,0336	0,0243	0,0234	0,0468	0,0495
	(0,00287)***	(0,00220)***	(0,00378)***	(0,00295)***	(0,00492)***
Piso tierra	0,0332	0,0376	0,0501	0,105	0,106
	(0,00723)***	(0,00760)***	(0,0109)***	(0,0102)***	(0,0143)***

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

Anexo 4 Análisis del bienestar en distintas dimensiones

Las dimensiones consideradas para éste análisis fueron: educación, desempeño en el mercado laboral, condiciones de vivienda y acceso a bienes durables, no incluyendo indicadores de salud, dado que la ECH no cuenta con preguntas relativas a este aspecto.

- ◆ Dentro de la dimensión educación se consideraron indicadores de flujo y de stock, no pudiéndose incluir variables que reflejaran la calidad de la educación recibida. Se consideró el total de años aprobados por la población mayor de 21, por la de 21 a 59 y la tasa de asistencia de los adolescentes de 14 a 17.
- ◆ Para reflejar las condiciones de empleo se consideró tasas de actividad, empleo, ocupación, desocupación y formalidad.
- ◆ En términos de vivienda se consideró hacinamiento, materiales de paredes y techos y saneamiento.
- ◆ El acceso a bienes durables se examinó mediante un indicador construido en base a la metodología de componentes principales. Se presenta también separadamente la tenencia de automóviles y de computadoras en el hogar, separando en 2011 las que provienen del plan Ceibal.

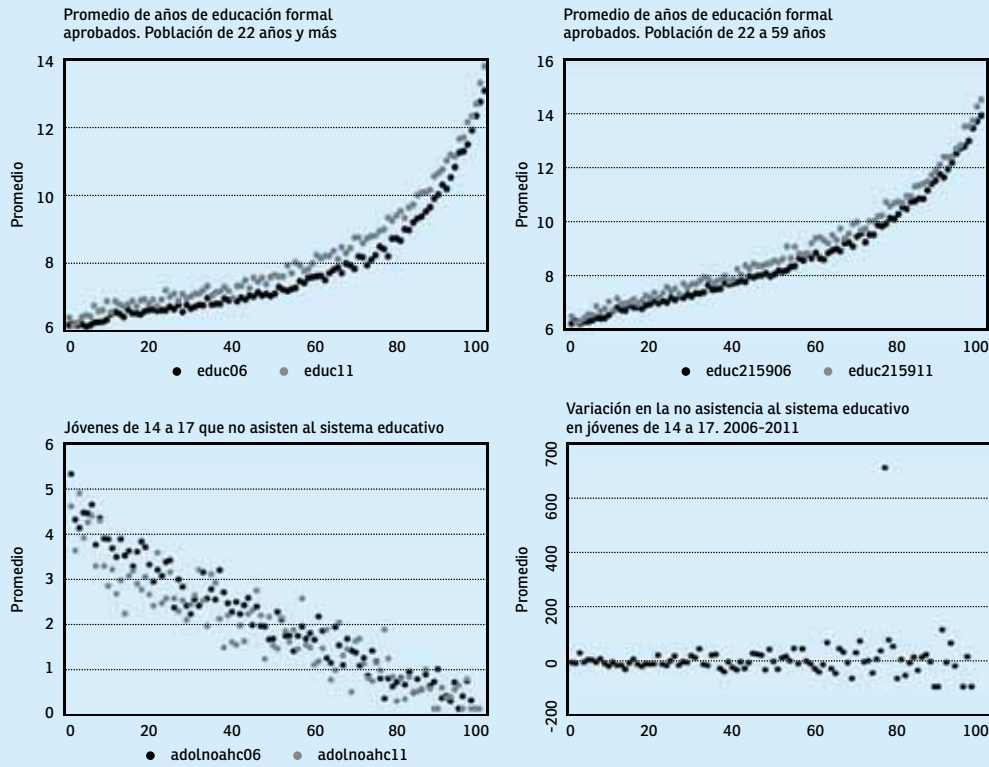
TABLA A4 1. Evolución del bienestar de los hogares en educación, empleo, condiciones de vivienda y acceso a bienes durables (media, mediana y desviación estándar). 2006-2011. Total país.

Variable	2006			2011			Var. 2006-2011	
	Mean	Desv. St.-	Mediana	Mean	Desv. St.-	Mediana	Var. Media	Var. Mediana
Sexo jefe	0,246	0,031	0,25	0,35	0,04	0,32	43,5	31,0
Educación								
Promedio años de educación aprobados (mayores de 21)	7,97	1,75	7,23	8,80	1,94	8,19	10,45	13,41
Promedio años de educación aprobados (21 a 59)	8,92	2,02	8,27	9,72	2,17	9,29	9,02	12,34
Tasa de no asistencia (14 a 17)	0,20	0,13	0,19	0,18	0,12	0,18	-10,95	-5,85
Empleo								
Empleados formales	0,63	0,18	0,63	0,67	0,17	0,69	7,83	8,26
Ocupación	0,90	0,07	0,90	0,93	0,05	0,96	3,98	7,65
Tasa de empleo	0,54	0,05	0,56	0,58	0,05	0,60	7,02	7,83
Ocupación	0,19	0,08	0,17	0,22	0,08	0,18	15,57	1,79
Desocupado	0,10	0,07	0,10	0,07	0,05	0,04	-34,58	-65,70
Vivienda								
Hacinamiento	0,23	0,21	0,17	0,19	0,20	0,10	-18,73	-44,18

Variable	2006			2011			Var.2006-2011	
	Mean	Desv. St.-	Mediana	Mean	Desv. St.-	Mediana	Var. Media	Var. Mediana
Planchada de hormigón sin protección	0,18	0,03	0,20	0,14	0,04	0,16	-20,66	-20,40
Planchada de hormigón con protección (tejas u otros)	0,31	0,20	0,27	0,42	0,23	0,40	35,08	50,49
Liviano con cielorraso	0,37	0,10	0,43	0,32	0,12	0,38	-12,23	-11,96
Liviano sin cielorraso, liviano, quincha	0,14	0,13	0,10	0,11	0,12	0,06	-20,14	-42,21
Alisado de hormigón, contrapiso, tierra	0,27	0,19	0,23	0,21	0,18	0,15	-23,58	-33,83
Bienes durables								
Indice de riqueza	2,30	0,93	2,29	3,05	0,88	3,13	32,94	36,66
Computadora (sin ceibal)	0,25	0,18	0,20	0,54	0,18	0,55	118,17	181,25
Computadora (con ceibal)	0,25	0,18	0,20	0,70	0,06	0,60	184,13	207,70
Automóvil	0,37	0,18	0,32	0,38	0,19	0,37	3,72	15,04

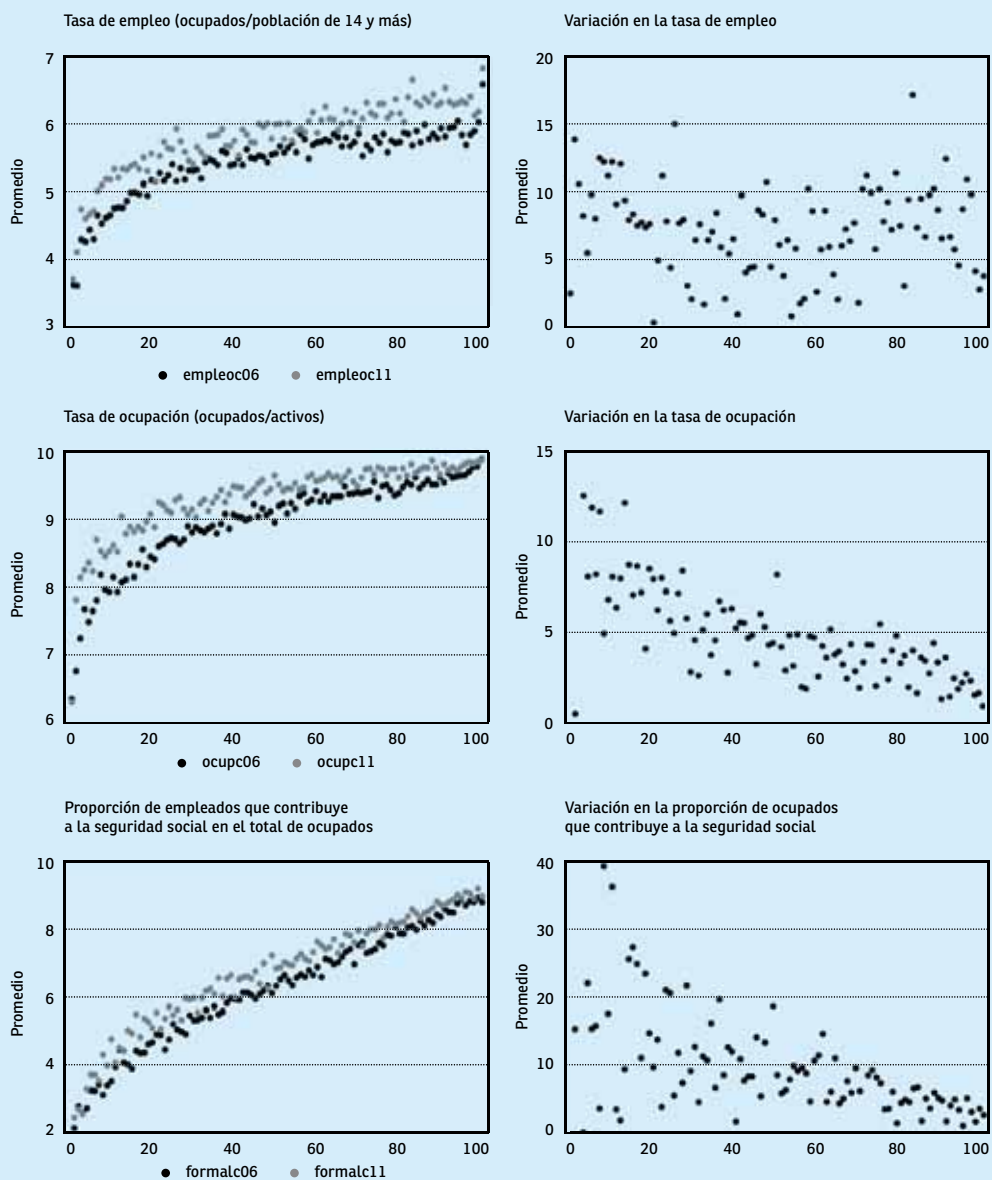
Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

GRÁFICO A4. 1. Evolución de los desempeños en educación de la población según centil de ingreso per cápita sin seguro de salud. 2006-2011. Total país.



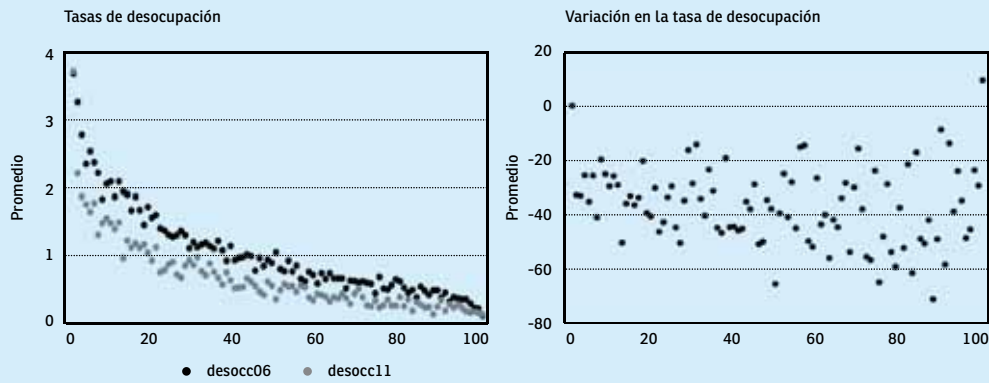
Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

GRÁFICO A4 2. Evolución de algunos indicadores del mercado laboral de la población de 14 años y más, según centil de ingreso per cápita sin seguro de salud. 2006-2011. Total país.



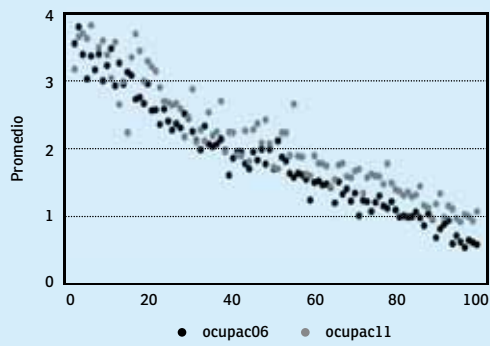
Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

GRÁFICO A4 2. Continuación



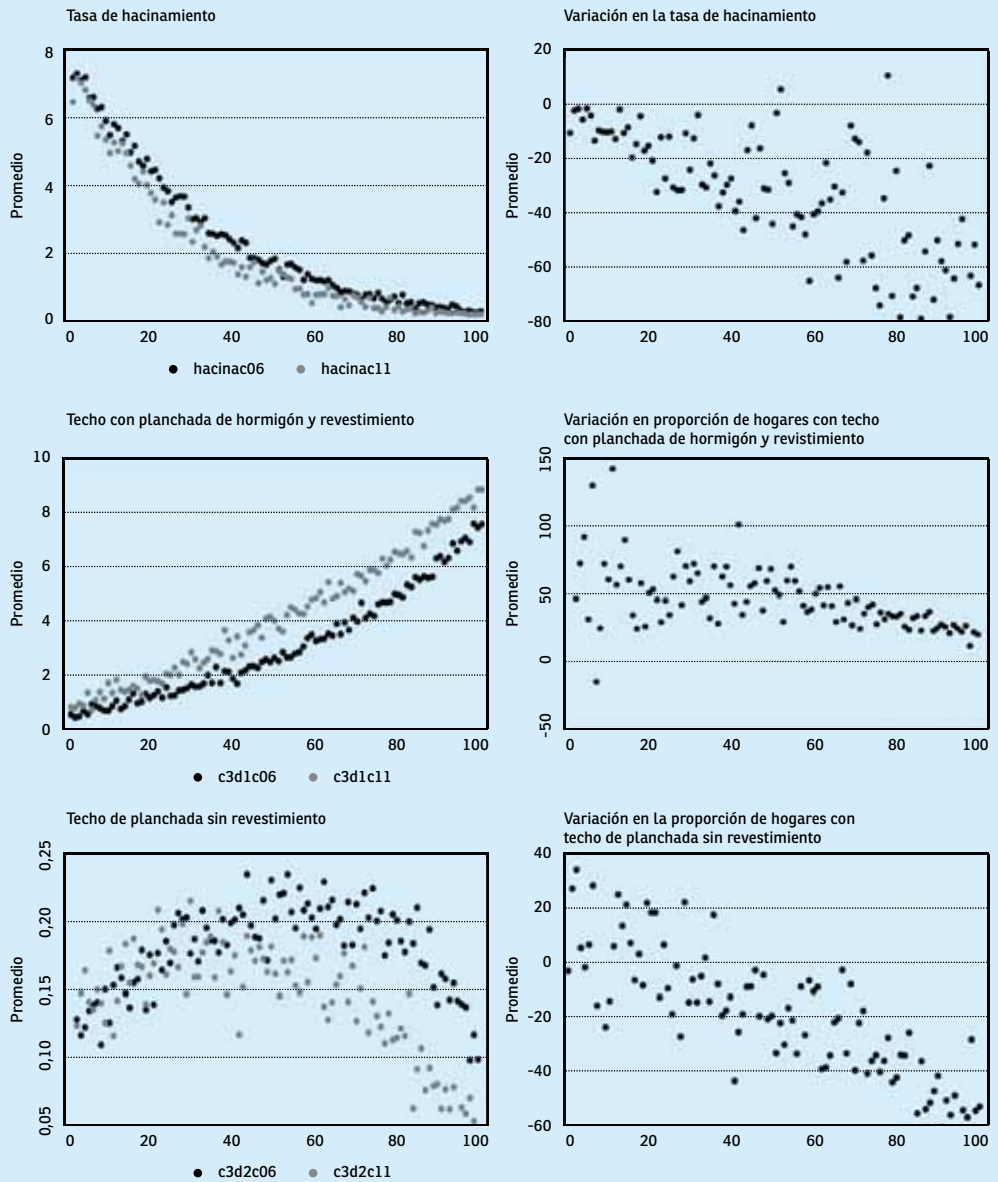
Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

GRÁFICO A4 3. Evolución de la proporción de hogares que acceden a la vivienda en calidad de ocupantes. 2006-2011.



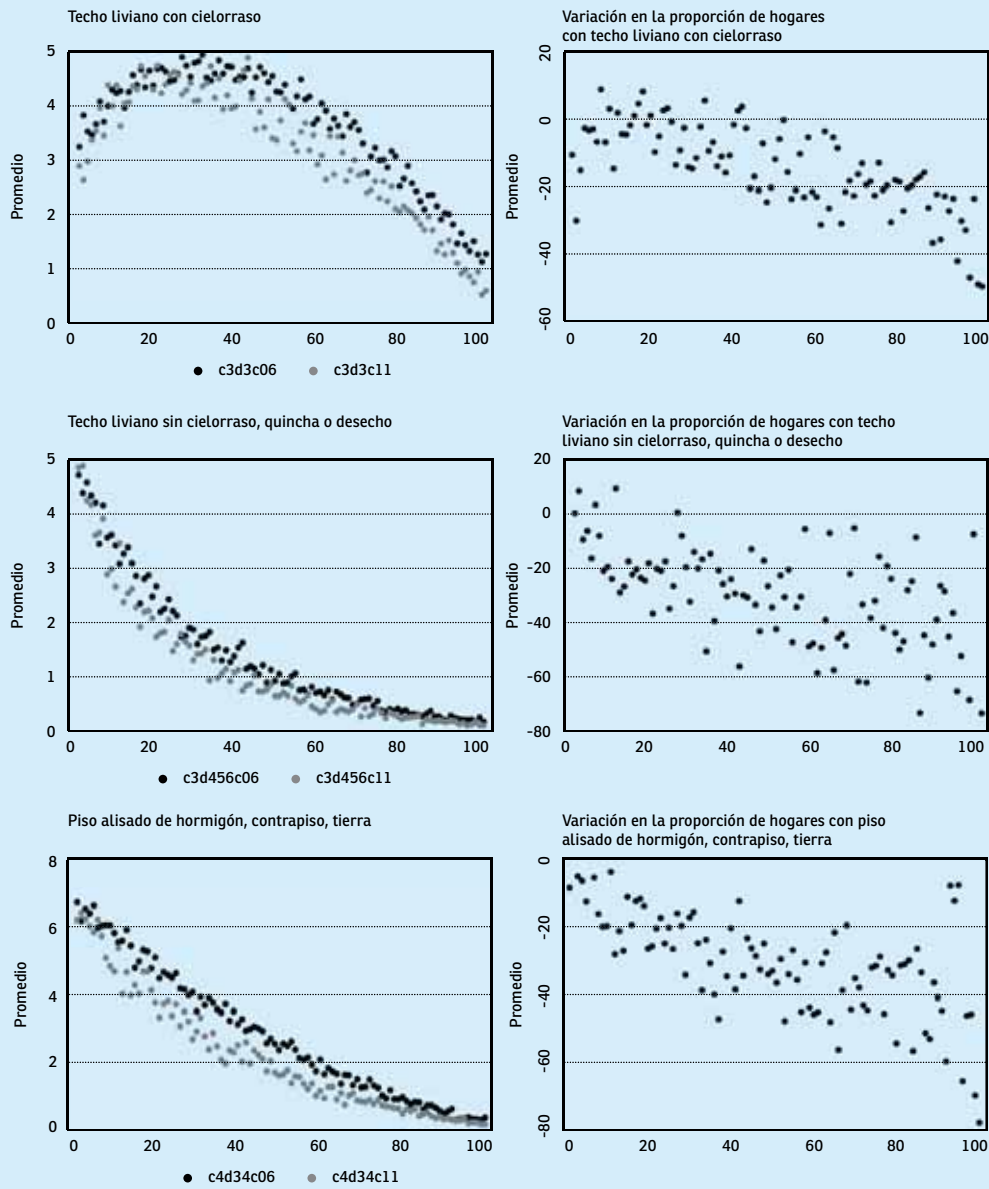
Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

GRÁFICO A4 4. Evolución de algunos indicadores de condición de la vivienda en hogares uruguayos, según centil de ingreso per cápita sin valor locativo. 2006-2011- Total país.



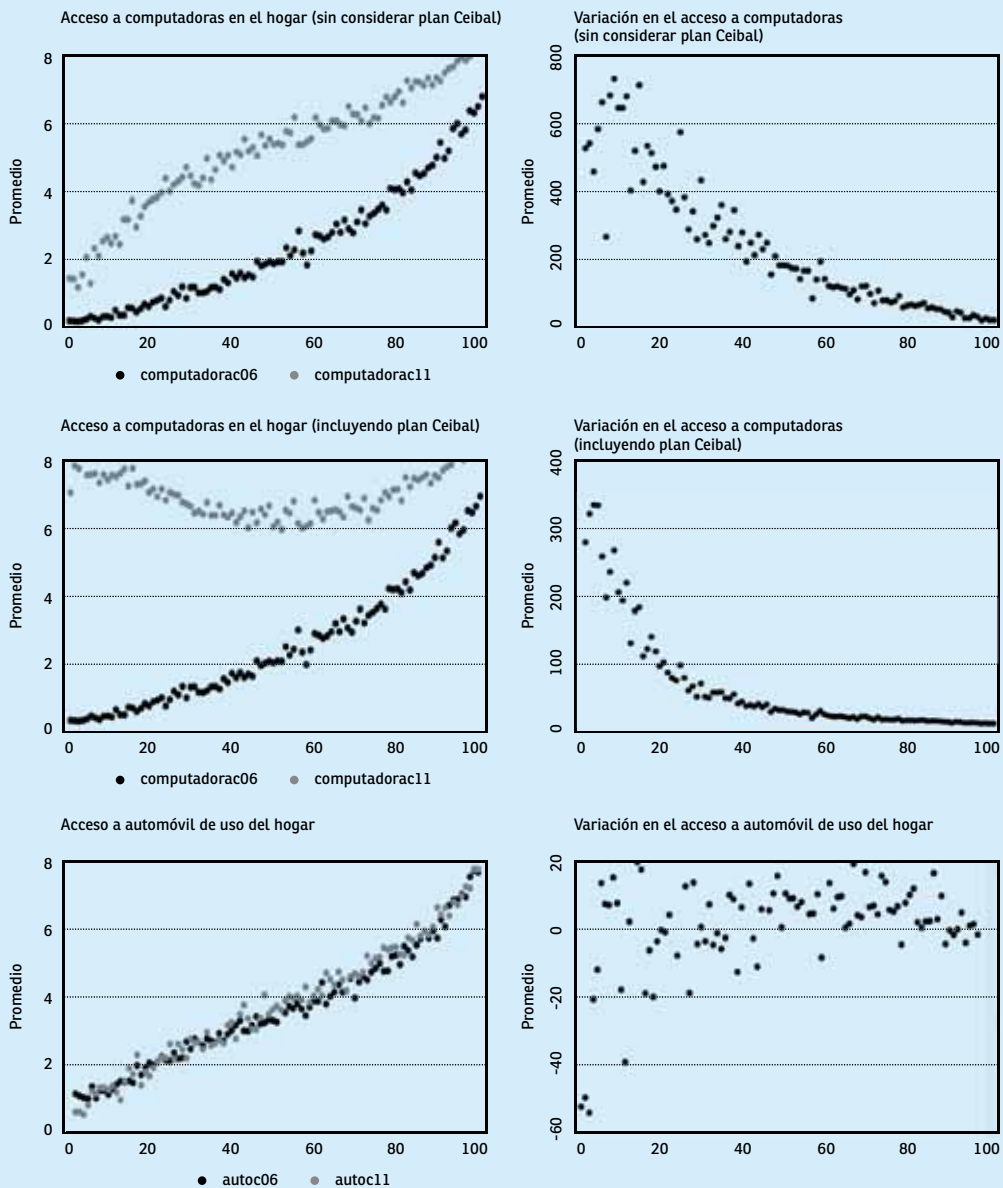
Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

GRÁFICO A4 4. **Continuación**



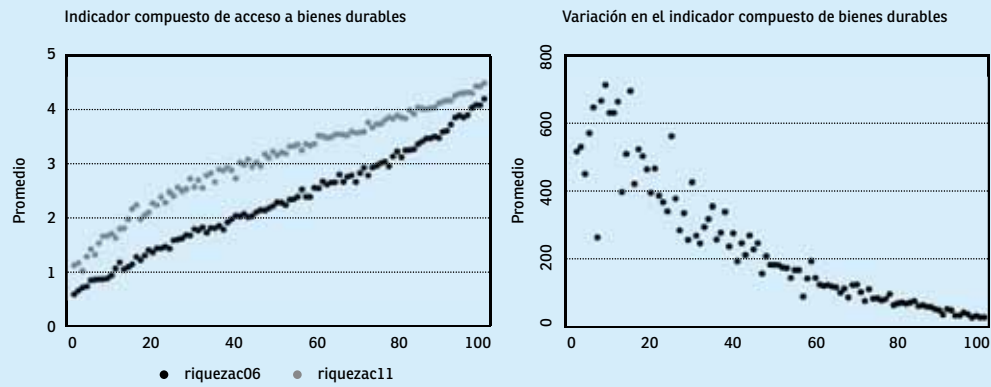
Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

GRÁFICO A4 5. Evolución de algunos indicadores acceso a bienes durables, según centil de ingreso per cápita sin valor locativo. 2006-2011- Total país.



Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

GRÁFICO A4 5. **Continuación**



Fuente: elaborado en base a las ECH del INE



4

La institucionalidad de la protección social en Uruguay

La participación como eje del diseño y la coordinación
como eje de la implementación, 2005-2012

MARIA JOSE LEAVY

143 → Introducción

146 → La protección social del Uruguay frentista

151 → Los espacios interinstitucionales. Su marca y común denominador

154 → Algunas consideraciones finales

155 → Bibliografía



La institucionalidad de la Protección Social en Uruguay

La participación como eje del diseño y la coordinación como eje de la implementación, 2005-2012*

1. INTRODUCCIÓN

«Qué enorme papel tiene la seguridad social como instrumento de atemperar las enormes diferencias que hay en el seno de nuestras sociedades»

José Mujica, Presidente de Uruguay, 2012.

La complejidad de las sociedades modernas, a juzgar por los inicios del siglo XXI, obliga a los gobiernos a una continua redefinición del rol del Estado y su relación con la ciudadanía. En un contexto de democratización y crisis, a fin de dar respuesta a las nuevas problemáticas sociales incorporadas en la agenda, se busca sumar nuevas prácticas en el seno de la gestión pública. En este marco, la llegada al gobierno del Frente Amplio en la República Oriental del Uruguay, ha generado una serie de reformas, prácticas y modalidades que le dan una identidad propia a la gestión en general, y a lo referido al sistema de protección social en particular. Se considera que desde el 2005 este último ha evolucionado favorablemente; tanto en su nivel de cobertura como en la diversidad de prestaciones. Describir el marco institucional que da lugar al círculo virtuoso de la protección social uruguaya da origen a este estudio.

Existen muchas y amplias definiciones de Protección Social en el mundo occidental. El Banco Mundial la definió en el 2001 como «el

conjunto de intervenciones públicas destinadas a brindar apoyo a los miembros del sector más pobre y vulnerable de la sociedad, y a ayudar a los individuos, familias y comunidades a mejorar la administración de riesgos» (Holzmann y Jorgensen, 2001 en Banco Mundial, 2007). Ampliando la definición, el sistema Europeo de Estadísticas Integradas de la Protección Social (ESSPROS), la define como todas las intervenciones de entes públicos y privados que buscan aliviar a los hogares e individuos de la carga que significa un conjunto de riesgos y necesidades, donde no está presente ni una reciprocidad simultánea ni un acuerdo individual (Hagamejer, 2001).

El concepto de protección social supera entonces la lucha contra la pobreza e incorpora la necesidad de atender a la evolución del mercado de trabajo y su relación con las políticas tradicionalmente sociales, en tanto es objeto de la protección social toda la ciudadanía. Dejando de lado la distinción clásica entre seguridad y asistencia, entre lo contributivo y lo no contributivo, Uruguay asume una definición en sentido amplio de la protección social, borrando las fronteras de estos binomios. El ex presidente Tabaré Vázquez, en el marco de la apertura del Diálogo Nacional por la Seguridad Social en el año 2007, hizo un llamado a la construcción de un Sistema de Protección Social para los uruguayos aportando la siguiente definición:

«Sistema de Protección Social: primero, que integre la salud, la educación, el empleo, la vivienda, la cultura, el desarrollo local, la reforma del Estado, la innovación, la investigación científica y tecnológica; segundo, que reduzca al mínimo los riesgos y potencie al máximo las posibilidades de todos los uruguayos y principalmente de los actualmente más desprotegidos, que los tenemos y que como gobierno reconocemos que tenemos todavía un enorme problema y un gran trabajo que realizar para luchar contra la pobreza y la marginación;

* Capítulo preparado por María Jose Leavy (Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de San Martín) en el marco del proyecto de asistencia técnica del Banco Mundial al Gobierno de Uruguay sobre «Evaluación de las Políticas Sociales». Las opiniones vertidas en el mismo son de la exclusiva responsabilidad de la autora y no comprometen a las universidades mencionadas ni al Banco Mundial

tercero, que sea un sistema sustancialmente financiado de manera sustentable y cuarto; cuya construcción coexista e interactúe tanto con otras reformas estructurales y políticas públicas».

Si bien se identifica al sistema de protección social uruguayo como el conjunto de políticas públicas que se diseñan y gestionan con el objetivo de lograr una sociedad con más incluidos y menos riesgo social, a los fines de este trabajo acotaremos el concepto a la evolución de las políticas sociales en torno a la creación del Ministerio de Desarrollo Social - MIDES -, el rol del Banco de Previsión Social - BPS -, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - MTSS - y la red de espacios intergubernamentales que se ha generado en pos de ampliar la protección social de esa Nación.

Una de las características que sobresalen en la dinámica institucional de este país rioplatense, es justamente la manera de diseñar e implementar sus políticas en los últimos años. La coordinación intragubernamental, la participación de la sociedad civil, la multiplicidad de espacios de deliberación, la creación de instituciones ad hoc, como el MIDES, y el reconocimiento a la trayectoria y capacidades del BPS, son algunas de las claves para entender la favorable evolución de la protección social uruguayo durante las gestiones del Frente Amplio.

En el 2004, al inicio de la post crisis, Uruguay podía caracterizarse por los siguientes números¹:

- ◆ 1/3 de la población en situación de pobreza
- ◆ 1 millón de ciudadanos con problemas de empleo
- ◆ 750 mil uruguayos (casi la mitad de la población económicamente activa) sin cobertura de seguridad social,
- ◆ 300 mil uruguayos sin cobertura de salud.

A mediados del segundo período del Frente Amplio, la caracterización de Uruguay es diferente. Según la información publicada por el Observatorio Social² (MIDES), en el 2011 la pobreza

ha descendido al 12,6 % de la población y la tasa de desempleo al 6 %.

El sistema de Seguridad Social cubría al 2010 al 70,76% de los trabajadores ocupados, y al 85,71% de los jubilados y pensionados³. Sumado a esto, en términos generales, se registró una importante tendencia a la formalización de la economía que se puede corroborar con los aumentos en la recaudación de la DGI y el BPS.

La desigualdad, que fue aumentando a partir de la segunda mitad de los años noventa, se agudizó con la crisis del 2002 y luego de una serie de reformas muestra una leve mejoría con un coeficiente de Gini que se ubicó en el 0,40 en el 2011, según información publicada por el Instituto Nacional de Estadística de Uruguay⁴.

Sobre los conceptos y categorías que atraviesan este documento

La evolución de la protección social uruguayo se sostiene en un entramado institucional cuyo análisis es objeto de este documento de corte cualitativo⁵, que busca describir las relaciones que se establecen entre las distintas instituciones gubernamentales uruguayas: ministerios, agencias, institutos, sus dirigentes y equipos técnicos; y que a su vez permiten caracterizar al sistema como coordinado, multidisciplinario y participativo.

Es sobre éstas dos categorías (la coordinación y la participación) que se enmarcará el análisis conceptual del edificio de la protección social uruguayo, el cual a su vez se podría definir como una red intergubernamental (Fleury 2002), que logra institucionalizar la coordinación horizontal y vertical.

Durante los últimos años en el universo de las ciencias sociales han surgido distintos estudios que analizan la coordinación como un camino

1 Cifras extraídas de la ponencia del Dr. Tabaré Vázquez, 'Uruguay Social', 2004.

2 <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/portal.php>

3 Información publicada por <http://siteresources.worldbank.org/INTARGENTINAINSPANISH/Resources/CoberturaPrevisionalLAC.pdf>

4 http://www.ine.gub.uy/biblioteca/ech/ech2011/Principales_resultados_2011.pdf

5 A partir de la definición de Geertz (1973: 20) sobre el análisis de la cultura como «ciencia interpretativa que busca significaciones», se puede ubicar a las ciencias sociales dentro del paradigma interpretativo de las ciencias y no así explicativo.

necesario para lograr una mayor integralidad en las políticas sociales. (Repetto 2010, Peter 1998, Agranof 1997). Y en la necesidad de coordinación implícitamente se reconoce la multidimensionalidad de la problemática social y los límites de un Estado compartimentado en su atención. La división de tareas para el abordaje de las problemáticas sociales encuentra su límite justamente en la multicausalidad de las problemáticas a abordar, solucionar. Es por ello que el Estado como organización, está obligado a generar sinergias entre sus propias instituciones.

En el mismo sentido, cuando se reivindica la integralidad de las políticas sociales, se reconoce que los abordajes no pueden ser atomizados ni individuales, lo cual convoca a la conformación de equipos multidisciplinarios y multidimensionales, y la continua articulación y coordinación entre organismos y personas.

A la hora de observar y describir las dinámicas institucionales también se incorpora el análisis de las burocracias estatales, a fin de caracterizar los comportamientos de los hacedores de las políticas públicas en un contexto de cambio en las culturas organizacionales estatales (Ishtiaq, 1998). Se trabaja, en términos generales, sobre dos tipos ideales de burocracias. La primera, definida como weberiana integrada por tecnócratas neutrales, distantes y con fines propios, y la segunda, la de los burócratas políticos que consideran legítima la influencia de la política sobre las políticas. A grandes rasgos se puede ubicar en este segundo grupo a los equipos técnicos de la protección social uruguaya, en donde a priori, la cercanía con la ciudadanía es mayor y la vinculación con la política permanente. En palabras de Ernesto Murro, en la actualidad, Uruguay cuenta con una burocracia técnica-política.

Finalmente, en el análisis de los cambios en la gestión pública se observa un vínculo entre ésta y la profundización de la democracia en Occidente, entendiéndose que la misma no limita la intervención de los ciudadanos a la elección de sus representantes y delegación de voluntades, sino que les da una participación más activa en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas. En palabras de Guy Peters (1995) los gobiernos democráticos liberales encuentran diferentes presiones a la hora de elaborar y gestio-

nar sus políticas públicas. Por un lado respetar las leyes vigentes y por el otro, alcanzar más democracia. Este autor plantea dos modelos para el diseño de las políticas públicas, uno «desde arriba» y otro «desde abajo», haciendo referencia a este último para enmarcar a las políticas que se elaboran con la participación de la ciudadanía. La generación de espacios de debate sobre distintos aspectos del que hacer estatal ubica a Uruguay con un modelo «desde abajo» en el diseño de sus políticas.

El diseño de este trabajo, en palabras de Maxwell (1996) ha sido un proceso interactivo. Su metodología, entendida como las acciones concretas que se realizaron a los fines de este estudio, se configura a partir de dos ejes principales. El primero de relevamiento e indagación sobre documentos preexistentes que abordan esta temática: memorias, reportes, informes, rendiciones, etc. generados por las instituciones de gobierno, y también investigaciones y documentos académicos, principalmente elaborados por el equipo de la UdelaR. Y el segundo eje, ha sido el intercambio, las entrevistas y diálogos entablados con quienes integran las instituciones de la protección social, los hacedores de las políticas sociales.

Con el objetivo de explorar de forma interpretativa la evolución del sistema de bienestar uruguayo, durante dos meses se realizaron 20 entrevistas a funcionarios políticos, técnicos y referentes académicos, que en primera persona pudieron narrar su participación en el diseño y gestión de las políticas de protección social desde el 2005 en adelante. Anécdotas, apreciaciones, datos, en resumen, sus experiencias aportan una descripción cualitativa al análisis cuantitativo del sistema de bienestar.

En resumen, el presente documento tiene por objetivo dar cuenta del diseño organizacional que se ha desarrollado durante las últimas dos gestiones en torno al Sistema de Protección Social de modo tal de identificar y evidenciar los procesos de coordinación y participación, constitutivos de la dinámica que permitió diseñar e implementar reformas que dieron por resultado la inclusión de más uruguayos al sistema.

Este escrito se estructurará en dos secciones. En el primero se situará sintética e históricamente al bienestar social uruguayo y se presentarán las principales reformas de la protección social

llevadas a cabo por los gobiernos frentistas y sus instituciones. En el segundo se describirá y analizará la dinámica participativa y coordinada del sistema de protección social uruguayo a partir de la identificación de espacios, consejos, sectoriales y diálogos que hacen al sistema. Sin duda, la principal pretensión de este trabajo es poder dar cuenta del modo de hacer política social, que es causa y consecuencia del andamiaje institucional uruguayo en el marco del diseño e implementación de sus políticas de protección social.

2. LA PROTECCIÓN SOCIAL DEL URUGUAY FRENTISTA

«Nos enorgullecemos en cierta medida de ser el país que históricamente reparte mejor en América Latina. Somos algo así como campeones de cuarta, porque nuestro continente es el que peor reparte en el mundo»

José Mujica, Presidente de Uruguay, 2012.

Una breve reseña histórica del bienestar social uruguayo

Existe un consenso generalizado en el ámbito de los especialistas que ubica a Uruguay entre los países de la región que ha contado de manera temprana con un sistema institucionalizado de políticas sociales de tipo universalista y con gran cobertura. Para el Banco Mundial (2007), Uruguay ha sido uno de los pocos países de la región con alta equidad en sus ingresos y muy baja incidencia en los índices de pobreza a lo largo de su historia.

Desde los inicios del siglo xx el sistema de protección social uruguayo «se cimentó en cuatro pilares estratégicos: el de asistencia sanitaria y de salud; el de educación pública; el relativo a las regulaciones del mercado laboral y el correspondiente a las políticas de retiro de la fuerza de trabajo» (Filgueras, F; 2001 en Midaglia, M; 2010). En términos específicos de la seguridad social, Uruguay es calificado como un país pionero⁶ por

6 Se consideran pioneros según Carmelo Mesa Lago (1991) a los países que introdujeron sus sistemas de seguridad social en los años 10, 20 y 30 del siglo XX

Mesa Lago, con un sistema universalista estratificado de acuerdo a la categorización de Filgueras⁷ (Busquets 2010), que se caracteriza por altos niveles de cobertura, en los servicios sociales, de salud y educación.

Durante las primeras décadas del siglo XX con la presidencia de José Batlle y Ordoñez⁸, y durante la segunda postguerra, con Luis Batlle Berres como presidente entre 1947 y 1951, Uruguay fue incorporando derechos a través de sus políticas sociales, que a partir de mediados de los años 30, podría considerarse como un proceso similar al transitado por los países centrales que adoptaban un modelo de Estado de Bienestar Keynesiano⁹ (Traversa 2008). Entre las medidas adoptadas se puede identificar que se extendió la educación pública, se impulsaron políticas redistributivas, se ampliaron los seguros sociales y se instalaron mecanismos de negociación salarial. Todo esto acompañado, desde el punto de vista económico, por un proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

Dificultades y desequilibrios económicos desembocaron en el agotamiento de este modelo de desarrollo, que tuvo como consecuencia electoral en 1958 la llegada al poder del Partido Nacional¹⁰, ligado históricamente a los sectores

y que a su vez tienen una cobertura casi universal. (Busquets 2009:19).

7 Fernando Filgueras (1997) realiza una tipología sobre los Estados Sociales. El tipo Universalismo estratificado implica una alta cobertura en seguros sociales y de salud, educación primaria, fuerte estratificación de beneficios, condiciones de acceso. (Busquets 2009: 20)

8 Perteneciente al Partido Colorado, fundado en 1836 y que abarcaba a sectores del centro a la derecha con una concepción intervencionista del Estado. José Batlle y Ordoñez fue presidente durante dos períodos: el primero 1903-1907 y el segundo 1911-1915.

9 Después de la primera y segunda guerra mundial se experimenta una intervención masiva del Estado a nivel mundial, con realidades institucionales muy diversas. En Estados Unidos, el New Deal, tiene como respaldo económico los tratados sobre el incentivo a la demanda y el consumo postulado por Keynes, de ahí el nombre genérico de Estado de Bienestar Keynesiano para estos procesos.

10 El Partido Nacional fue fundado en 1836, de ideología liberal y junto al Partido Colorado, el segundo y más tradicional partido político uruguayo.

agropecuarios, que propugnaba otro paradigma socioeconómico. Si bien comenzó un cambio de modelo, el desmantelamiento del aparato de bienestar uruguayo fue menos radical que en otros países de la región (Antía, 2011). El mismo implicó una subordinación paulatina de las políticas sociales a las necesidades de competitividad y flexibilización del mercado laboral: el salario comenzó a ser visto como un costo internacional de producción y el gasto social un ítem presupuestario a ser reducido.

La dictadura cívico militar uruguayo (1973-1985), se distinguió de otras en la región por no introducir grandes cambios en el modelo de desarrollo ni en sus políticas sociales, aunque estas experimentaron un cierto deterioro en el período (Castiglione, 2005:42). Lo mismo sucedió al recuperarse la democracia, ya que no hubo reformas de fondo en esta área en esos años. (Antía, 2011: 87)

«En Uruguay el Estado de Bienestar se deprime, no se desmonta»,

María del Carmen Midaglia, 2012

Expresando cierta solidez en su entramado institucional, se puede afirmar que el traspaso del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal no fue abrupto. Como en toda la región primaron las reformas inspiradas en el «Consenso de Washington», pero las aplicadas en el sistema de bienestar uruguayo fueron de corte moderado (Castiglioni, 2005) o gradual (Midaglia, 2009). Sin embargo, es importante resaltar que los cambios producidos en el sistema de jubilaciones durante la década del '90 fueron profundos. Se pasó de un sistema de reparto y solidaridad intergeneracional estatal a un sistema mixto: por un lado el Banco de Previsión Social -BPS- como órgano estatal, mantuvo un sistema de reparto solidario entre generaciones y, por otro lado, se incorporó al sistema un esquema de capitalización individual con gestión comercial, en manos de Administradoras de Fondos de Ahorros (AFAPs). Es así como se llegó a una matriz de bienestar híbrida, que con la llegada de los gobiernos de izquierda no fue modificada sustantivamente, pero sí re-

gistró reordenamientos de tipo institucional (Midaglia 2011).

Desde el punto de vista económico, la liberalización financiera, la apertura comercial y la eliminación de los mecanismos de negociación salarial, procesos iniciados durante los 70 y sostenidos en los 80, derivaron en un deterioro del sector industrial y encarecimiento de la economía en dólares. Este proceso de apertura se vio fuertemente afectado a partir de 1998, con la devaluación del Real en Brasil, y la crisis Argentina de 2001-2002, que golpearon fuertemente a dos de los principales socios comerciales de Uruguay. Esto resultó en una clara pérdida de competitividad internacional y una caída severa de los indicadores económicos y sociales.

El Frente Amplio, fundado en 1971¹¹, luego de un camino de moderación de sus consignas - de la izquierda más radical a la socialdemocracia -, y de más de tres décadas de acumulación política entre los trabajadores uruguayos, llega al gobierno por primera vez en 2005 con el 51,7% de los votos. En un marco de profunda crisis social (un tercio de la población en situación de pobreza) y con un gran endeudamiento público (ascendía al 80,16%¹² del PBI) en el mes de septiembre de 2004, el entonces candidato Tabaré Vázquez presenta el *Uruguay Social*, posicionando en la agenda política y pública la cuestión social y la necesidad de ciertas reformas.

«La política social es la intervención de la sociedad sobre sí misma para orientar el producto del esfuerzo social hacia la satisfacción y realización de los derechos políticos, económicos, sociales, civiles y culturales de la gente. De ahí entonces la integralidad y universalidad de las políticas sociales; integralidad y universalidad que no son incompatibles ni contradictorias

11 El Frente Amplio es un partido de coalición integrado por las fuerzas políticas uruguayas del centro a la izquierda del arco ideológico. Está integrado por el Movimiento de Participación Popular, Asamblea Uruguay, el Partido Socialista, el Partido Comunista, la Alianza Progresista, la Vertiente Artiguista, el Nuevo Espacio, el Partido por la Victoria del Pueblo y el Partido Obrero Revolucionario.

12 <http://deuda.mef.gub.uy/web/guest>

con la necesidad de dar respuestas específicas e inmediatas a situaciones igualmente peculiares y urgentes...El Uruguay social como un sistema de políticas específicas pero estrechamente vinculado a la producción, a la innovación, a la democracia y a la integración como componentes de un proyecto nacional de desarrollo con la gente como raíz y horizonte, como protagonista de su propio destino».

Tabaré Vázquez, Ex Presidente uruguayo, 2004.

Esta presentación de campaña, fue luego plasmada en una serie de reformas introducidas por el presidente Tabaré Vázquez y continuadas durante la gestión de José Mujica desde 2011, que atañen al conjunto de la sociedad uruguaya. Refieren a distintas problemáticas sociales y en conjunto reflejan la dinámica coordinada y participativa que caracteriza al edificio institucional de la protección social oriental.

Tradicionalmente la gestión de la protección social uruguaya ha sido centralizada, característica de un país organizado de manera unitaria. Los procesos de descentralización son recientes, y en cierta medida pueden relacionarse con la organización político territorial del Frente Amplio. A nivel del gobierno central, la protección social se organiza a través de sus ministerios e institutos y dando lugar a una mayor participación y coordinación a partir de la generación de espacios de deliberación paralelos.

Desde el punto de vista institucional se puede identificar una estructura de organismos que participan del diseño y coordinación de las políticas, y a la vez organismos que ejecutan esas políticas. El lanzamiento del Plan Nacional para la Emergencia Social (PANES), derivó en la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la incorporación del Banco de Previsión Social a las mesas de gestión del Plan. Esta dinámica, luego se fue repitiendo en el vínculo entre el BPS y otros Ministerios y organismos. Por ejemplo en la implementación de la Reforma de Salud, o de la Reforma Tributaria, que generaron espacios de diálogo y gestión en donde algunos organismos tomaron el rol de rectores de las políticas y otros de ejecutores de las mismas. De esta manera, durante este período el BPS se ubicó como

el brazo ejecutor (recaudador y pagador) de una serie de políticas diseñadas y coordinadas principalmente por los Ministerios de Desarrollo, o de Trabajo o de Salud.

Es así como se ha dado una distribución de tareas en el nivel central de gobierno en el cual son muchos los actores que participan del diseño de las políticas de protección social, y son varios los que coordinan la gestión de la misma. Espacios de deliberación integrados por multiplicidad de actores, con el foco puesto en el diseño y mesas coordinadas con mayor foco en la implementación. Este esquema de funcionamiento amplía las miradas y el compromiso sobre cada política ha implementar.

Las principales reformas frentistas

«Tres meses antes del lanzamiento del Plan de Emergencia se discutía donde radicaría, en el 2007 se evaluó nuestro rol en el marco de la Reforma Tributaria y en el 2008 sucedió lo mismo con la Reforma de Salud, y en todos los casos quedamos nosotros involucrados tanto en el diseño como en la gestión de las nuevas prestaciones»

*Ernesto Murro,
Presidente del Banco de Previsión Social, 2012.*

Entre el 2005 y el 2012, primero con el ex presidente Tabaré Vázquez y en la actualidad con el presidente Mujica, la República Oriental del Uruguay, en el marco de una coyuntura económica internacional favorable, llevó adelante reformas significativas que directa e indirectamente modifican su sistema de bienestar y fortalecen el rol del Estado. Ellas son la reforma laboral, la tributaria, la de salud y la de protección social, ésta última orientada específicamente a combatir la pobreza y vulnerabilidad social. Todas ellas comparten dos características distintivas: la coordinación intergubernamental y una dimensión participativa en los rediseños.

A partir del lanzamiento del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) en el 2005, se estructuró la reforma institucional y programática más significativa en el marco de los programas destinados al bienestar social de los uruguayos, modificando el modo de interve-

nir de su aparato estatal. A partir de estas reformas, surgió como un mecanismo habitual para el diseño e implementación de las políticas de protección social el trabajo conjunto de varias áreas de gobierno. En este caso coordinado por el Mides e instrumentado en equipo con el Banco de Previsión Social. Desde el punto de vista de su diseño el PANES, creado mediante la Ley 17869 de 2005, tuvo la particularidad de contar con fecha de finalización desde su mismo lanzamiento, la cual fue respetada. Como su nombre lo indica, era considerado un Plan de Emergencia orientado a atender las consecuencias sociales más crudas de la crisis económica de los primeros años del siglo XXI (Antía, 2011: 101). Su estrategia de focalización, reconocida en la región por su efectividad (Banco Mundial, 2007), se orientó hacia el primer quintil de personas por debajo de la línea de pobreza.

«Ya desde la campaña política del 99 había un trabajo serio de quienes integramos el FA sobre la Emergencia[...] Hubo una elaboración programática y gran convicción»

*Marina Arismendi,
Ex Ministra de Desarrollo Social, 2012*

El PANES puede resumirse en dos objetivos básicos. Por un lado, a través de transferencias monetarias se proponía asistir alimentariamente e intervenir sobre el estado de la vivienda de las familias más pobres. Por el otro lado, buscaba mitigar la dependencia entre la población protegida y la intervención estatal a través de acciones de capacitación, educación y alfabetización, junto a experiencias de participación social y laboral.

El Plan se estructuró originalmente en torno a ocho componentes, aunque no todos ellos tuvieron el mismo nivel de desarrollo o incidencia en las condiciones de vida de la población:

- ◆ Ingreso Ciudadano (IC)
- ◆ Rutas de Salida
- ◆ Trabajo por Uruguay (TxU)
- ◆ Asistencia alimentaria (AA)
- ◆ Intervención de Hábitat (HAB)
- ◆ Intervenciones específicas en términos de educación (ED)

- ◆ Intervenciones en Salud Pública (SP)
- ◆ Plan de apoyo a los «sin techo» (ST)

El *Ingreso Ciudadano* y la *Tarjeta alimentaria* ampliaron el abanico de prestaciones tradicionales de la seguridad social con las que contaba Uruguay desde mediados del siglo pasado, sumaron una nueva transferencia monetaria no contributiva a los esquemas contributivos tradicionales (Jubilaciones y pensiones, invalidez, desempleo y asignaciones familiares).

El *Ingreso Ciudadano* se concibió como una transferencia monetaria equivalente a la mitad del salario mínimo mensual, independientemente del número de integrantes del hogar, para todos los beneficiarios del PANES, durante los dos años que durara el programa. La *Tarjeta alimentaria* por su parte, es el único componente del Panes que continúa en la actualidad, bajo el nombre «Tarjeta Uruguay Social».

El PANES alcanzó a 84 mil hogares, de los cuales 74.500 cobraban el Ingreso Ciudadano y a través de la tarjeta alimentaria llegó a casi todos los beneficiarios del Plan que incluían entre sus miembros a menores de 18 años o embarazadas¹³.

En resumen, el Panes dio un marco programático diferente a las políticas sociales uruguayas específicamente a las transferencias públicas de ingresos no contributivos. Respetando una decisión inicial, concluyó en el 2007, año a partir del cual se buscó dar cierta continuidad a los logros institucionales y sociales alcanzados a través del lanzamiento del PLAN DE EQUIDAD.

El PLAN DE EQUIDAD ha sido presentado como un marco que expresa una estrategia de superación de la pobreza y de la desigualdad social, que busca:

- ◆ Construir un sistema de seguridad social capaz de proteger a los ciudadanos y a los hogares incorporados al mercado de trabajo formal, de carácter contributivo, es decir, financiado por trabajadores, empresarios y Estado.

13 Según datos publicados por Arim, R., Cruces, G. y Vigorito, A.: Programas Sociales y Transferencias de Ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión. *Serie Políticas Sociales N 146*. Cepal, Santiago de Chile, 2009:20.

- ◆ Regular la provisión privada y pública de bienes sociales a través de las agencias estatales correspondientes, que aseguren la calidad de los servicios de forma que ello no quede librado a la manipulación de grupos corporativos y económicos.
- ◆ Construir una Red de Asistencia Social de naturaleza «no contributiva», con el objetivo de amparar a los sectores sociales con mayor vulnerabilidad, que cuentan con menores oportunidades de incorporarse al mercado de trabajo. La misma deberá estar articulada con el sistema de seguridad social y el conjunto de políticas universales.

«Los lineamientos del actual gobierno en el área social, se han fundamentado en la concepción política de que el conjunto de los ciudadanos uruguayos más allá de su condición socioeconómica, de género, etaria y étnica deberían tener una serie de oportunidades efectivas que les permitan el desarrollo de una vida plena a través del ejercicio de sus derechos ciudadanos. Para ello la responsabilidad del Estado consiste en ofrecer protecciones básicas y de buena calidad que posibiliten cubrir los diversos riesgos sociales a lo largo de la vida, en particular y especialmente a los estratos sociales más vulnerables».

Plan de Equidad (2007)¹⁴.

En lo referido específicamente a la seguridad social, como parte del sistema de protección, se registraron reformas tendientes a mejorar las prestaciones contributivas y no contributivas, es decir de jubilaciones, pensiones de sobrevivencia, vejez e invalidez, el seguro de desempleo y las asignaciones familiares, las cuales surgieron de procesos de diálogo entre sectores sociales y del gobierno.

La expansión de derechos sociales en el marco de las políticas de protección social a partir de mediados de los años 2000 logró incorporar al sistema de seguridad social varios programas permanentes y no contributivos, que evitó la

generación de sistemas asistenciales paralelos. (Arim, Cruces, Vigorito, 2009).

Al mismo tiempo en que se desarrollaba e implementaba el PANES y el Plan de Equidad Social, Uruguay avanzó con otras reformas que merecen ser consideradas. Entre las principales, se destacan las reformas introducidas en el mercado de trabajo, la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud y la reforma tributaria.

La reforma laboral se centró en la reapertura de los Consejos de Salarios (Decreto 105/05). «Luego de un extenso período de desregulación laboral, la re-regulación de las relaciones laborales fue un cambio significativo que tuvo impactos tanto en términos salariales como en el balance de poder entre actores sindicales y empresariales» (Antía, Midaglia, 2011:27). A través de estos consejos se re-instaló la negociación colectiva tripartita e impulsó la sindicalización. En 2004 había 130 mil afiliados a los sindicatos de trabajadores, al 2009 se habían creado 630 nuevos sindicatos, los afiliados superan los 320 mil y el salario medio real había aumentado un 24%. Entre 2006 y 2009 se aprobaron varias leyes centrales de regulación de las relaciones laborales, incluyendo las leyes 17.940 (de libertad sindical), 18.441 (de jornada laboral en el sector rural) y 18.566 (sistema de negociación colectiva) Todas estas medidas fueron promulgadas en un contexto de crecimiento económico y han promovido la formalización del empleo, por lo que el número de puestos de trabajo con cotización a la seguridad social pasó de 916 mil en 2004 a 1,46 millones en 2012, un aumento de casi el 60% en ocho años.

La creación del *Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS)*, consolidó un proceso de reforma que comenzó a instrumentarse en 2005, con el objetivo de universalizar la cobertura de salud a toda la población de Uruguay. Como parte de esta reforma, se creó la Junta Nacional de Salud que promueve la articulación de los servicios públicos y privados de salud, y administra el Seguro Nacional de Salud. El directorio de esta institución está compuesto por representantes del poder ejecutivo, de los trabajadores organizados, de los prestadores y de los usuarios del sistema, siguiendo el modelo del BPS. Este proceso siguió un esquema similar al de varias

14 La cita surge de información brindada por el Mides.

de las reformas implementadas en las políticas de protección social. A través del Consejo Consultivo de la Salud se generó un espacio de diálogo y consulta para debatir la iniciativa en cuestión, en el que participaron representantes de la academia, gremios profesionales, funcionarios, prestadores de servicios y usuarios. La reforma incluyó modificaciones en el modelo de gestión, atención y financiamiento de la salud.

La *reforma tributaria*, de corte redistributivo, introdujo el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), y la disminución de la tributación indirecta. Este nuevo tributo generó un aumento del 5% en la participación de los impuestos directos sobre el total del sistema tributario. El IRPF tiene un carácter más progresivo, con distintas franjas de tributación según nivel de ingresos, permitiendo las deducciones por gastos en salud, aportes a la seguridad social e hijos menores a cargo. En la misma línea, en la actualidad acaba de concluir una discusión sobre el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales. Si bien en el corto plazo el impacto de la reforma no es muy significativa, lo más trascendente de la misma es su «impacto ideológico» (Traversa, F. 2011: 231).

Actualmente, el eje de la discusión en el marco de las políticas sociales uruguayas, pasa por su sistema educativo. Desde varios sectores del gobierno, se ha manifestado que es la «reforma pendiente» de la gestión.

Esta dinámica reformista, que se repite a lo largo de las dos gestiones del Frente Amplio, implica la interacción de varios organismos de gobierno (Mides, BPS, MTSS, entre otros), la academia (UDELAR) y la sociedad civil a partir de la creación de espacios, diálogos y ámbitos. Estas herramientas buscan garantizar, a partir de una mayor coordinación, un mejor uso de los recursos públicos y una mayor participación (democratización) en el diseño y gestión de las políticas públicas, tanto por el rol concreto de la ciudadanía, como por la participación transversal de los equipos de los distintos organismos de gobierno integrados por burocracias con mayores niveles de compromiso.

En la próxima sección profundizaremos la descripción y análisis de esta característica distintiva del sistema del diseño de la política pública uruguaya, en especial de su red de protección social.

3. LOS ESPACIOS INTERINSTITUCIONALES. SU MARCA Y COMÚN DENOMINADOR

La evolución de las democracias liberales en los inicios del siglo XXI, presenta a los gobiernos una serie de desafíos. Uno de los principales es la adecuación del Estado como promotor de la profundización de las democracias, en el diseño, la gestión y evaluación de sus políticas. En este sentido, en contextos sociales cada vez más complejos, la innovación en el marco de la gestión pública pasa a ser un eje central de la gobernanza actual.

La búsqueda de caminos que conduzcan a una Estado más democrático condujo al Frente Amplio a la construcción de una red interinstitucional (Ricardo Uvalle Berrones 2009: 42 y Sonia Fleury 2002: 224) atravesada por un objetivo común: la redistribución del ingreso de forma progresiva. Como mencionáramos en la sección anterior, las reformas implementadas tuvieron como característica la expansión del accionar del sector público: a través del alza de su recaudación vía el aumento de impuestos progresivos y la disminución de los impuestos indirectos, el Plan de Emergencia destinado a los hogares más pobres, las mejoras en el sistema de Asignaciones Familiares, y los cambios producidos en la legislación laboral, entre otras.

Todas las reformas tuvieron una marca distintiva en común: la convocatoria a distintos sectores del Estado y de la Sociedad Civil a participar de espacios multinstitucionales para el diseño y la consecuente gestión coordinada entre los involucrados. Desde el punto de vista de los participantes, en lo pertinente a la gestión social uruguaya podríamos mencionar principalmente al Mides, al BPS, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Economía y Finanzas como los principales intervinientes del sector público. Desde la Sociedad Civil, además de las organizaciones convocadas específicamente para la concertación de propuestas de reformas, se puede identificar la presencia de distintos sectores de la Universidad de la República. Finalmente, es importante mencionar que algunos de estos espacios interinstitucionales también contaron

con la participación de organismos internacionales como el Banco Mundial, la Organización Internacional del Trabajo y Naciones Unidas, entre otros.

En este sentido, se visualiza como marca de la nueva gestión de gobierno la participación y coordinación en nuestra área de observación que es la institucionalidad de la protección social. El Frente Amplio ha dado a la larga historia institucional uruguaya una nueva característica que es una burocracia participativa que tiene la decisión política de cooperar como punto de partida en la gestión. Esta dinámica encuentra su raíz en el propio funcionamiento del Frente Amplio, en una estructura de toma de decisiones a la vez horizontal y vertical. Una muestra de ellos es la creación de Diálogos, Consejos, Ámbitos y demás espacios de intercambio y generación de propuestas.

La participación como eje del diseño y la coordinación como eje de la implementación

«Queremos hacer un llamado a la ciudadanía frenteamplista –y de todos los partidos– para que participe con nosotros en todas nuestras actividades»

Daniel Olesker.

Ministro de Desarrollo Social, 2012

La evolución de las democracias liberales en Occidente ha posicionado a la participación como un factor constitutivo que excede el acto de votar y la delegación en representantes. En la actualidad se entiende que una gestión es democrática cuando sus ciudadanos participan en el diseño y la gestión de las políticas públicas en general y de las sociales en particular, así como cuando sus estructuras burocráticas mantienen un ordenamiento vertical, pero tienen una dinámica de gestión más horizontal y transversal.

Es este el camino que el Estado ha elegido para mejorar la comunicación y coordinación interna y externa (con la sociedad civil). Se puede identificar a este tipo de Estado Red como aquel que genera más relaciones horizontales en el proceso mismo de la gestión pública. Mayores canales de comunicación horizontal y vertical

que favorecen la multiplicidad de miradas sobre un mismo hecho a abordar y generan sinergia para la intervención Estatal sobre el mismo.

En este sentido, la *participación* es entendida como eje de una nueva relación entre Sociedad Civil y Estado pero también como eje de una nueva manera de gestionar el estado y la política pública. (Oszlak 2009). El llamado a sectores organizados de la sociedad civil a dialogar, consensuar o simplemente intercambiar ideas marca la distinción desde el mismo inicio del diseño de una política y este posicionamiento conceptual debiera a priori condicionar el resultado de esa política. Ahora bien, es sabido que la participación debe ser organizada y requiere de una cuidadosa planificación para que los motivos que la convocan no se vean cuestionados en caso de un fracaso del proceso de diálogo. En el caso uruguayo, la participación fue entendida como un fin en tanto fortalece la democracia y un medio en tanto enriquece el diseño de las políticas públicas. La multiplicidad de espacios a los que la sociedad civil fue convocada en estos dos períodos es un claro ejemplo de lo planteado.

La *coordinación* como resultado de la vocación de cooperar, pasa a ser elemental en tanto genera una utilización eficiente de tiempos y recursos públicos. La coordinación es enemiga de la superposición, de la duplicación, y de la generación de compartimentos estancos en las estructuras estatales. Este mecanismo genera una interdependencia entre actores, característico de las sociedades modernas en donde las burocracias juegan un rol central en esta manera de gestionar. Su compromiso con los intereses de la gestión por fuera de sus intereses sectoriales, la capacidad de generar vínculos motivados en un objetivo común, de renovar sus prácticas, etc. dan cuenta de un nuevo tipo de burocracia que acompaña y nutre la transformación del Estado

«En el seno de los gobiernos, se reconoce que las relaciones informales –reglas no escritas– juegan un papel fundamental en la producción de valor y plusvalor, dado que implican la presencia de aportaciones con un lugar en la estructura rígida de la autoridad, pero que sin embargo, son parte de sinergias útiles para organizar de manera flexible las acciones institucionales». (Uvalle Berrones 2009: 45).

La consolidación democrática en América Latina, y particularmente en Uruguay, no solo no ha escapado a ésta dinámica, sino que en particular, la gestión de la izquierda uruguaya ha hecho de la participación, coordinación y consecuente generación de redes intergubernamentales su marca. Sin embargo, a la hora de evaluar el efectivo funcionamiento de estos espacios vemos mayores avances en términos de coordinación intragubernamental que de participación ciudadana.

A continuación se describirán algunos de los espacios interinstitucionales que integran el edificio de la institucionalidad de la protección social uruguaya.

Los espacios interinstitucionales de la Protección Social Uruguaya

«La creación del gabinete social y del gabinete productivo, como así también del diálogo de la seguridad social han sido muy útiles [...] Hay una enorme diferencia con la capacidad de gestión que tenían los gobiernos de coalición, a partir del 2005 todo cambia porque hay una mesa política de resolución política de los conflictos».

Eduardo Brenta,
Ministro de Trabajo y Seguridad Social, 2012.

A partir de su creación, el MIDES ha promovido una serie de espacios políticos institucionales que integran la matriz intergubernamental de la protección social en Uruguay (González 2010). **El Gabinete Social** fue creado como espacio interministerial de convergencia que tiene dentro de sus funciones el asesoramiento y propuesta de planes, programas y proyectos de carácter social. Está integrado por el MEF, Ministerio de Educación y Cultura –MEC-, MTSS, MSP, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente –MVOTMA-, OPP y Mides. Dentro de sus tareas están el análisis, definición y acuerdo de prioridades y asignaciones presupuestales vinculadas al Gasto Público Social. Además le competen el diseño de estrategias y lineamientos de acción conjunta en materia de Políticas Sociales, y la articulación de campos de actuación intergubernamental, entre instancias

nacionales y municipales, y de carácter sectorial con los diferentes órganos y entes públicos. (De la Emergencia a la Equidad, 2009).

Del análisis de González surge que al menos en el período estudiado, el Gabinete Social principalmente se limitó a aprobar las propuestas elevadas por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. (González 2010: 227).

El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) se encarga, por un lado, de la articulación entre los organismos públicos, las organizaciones de la sociedad civil, los actores sociales, las asociaciones y los organismos internacionales convocados al debate y proceso de elaboración de políticas públicas. Por otro lado, se ocupa de la instrumentación y ejecución de acuerdos y resoluciones del Gabinete Social. A partir del año 2007 el CNCPS cuenta con una Secretaría Técnica que se encarga de proveer al Consejo de información actualizada sobre programas y Políticas Sociales así como de la preparación de documentos en apoyo a la agenda del Consejo. (De la Emergencia a la Equidad, 2009). Está integrado por un equipo multidisciplinario de técnicos representantes de los ministerios integrantes del Gabinete social y a su vez tiene como invitados permanentes a representantes del BPS, INAU, INE y el Congreso de Intendentes.

Las Mesas interinstitucionales y los Consejos Sociales son los espacios de articulación y diálogo permanente generados a nivel territorial. Uruguay es un país unitario en su organización pero a través de la generación de espacios departamentales ha buscado el desarrollo territorial de la participación en la gestión pública. Los mismos cuentan con la participación de actores sociales departamentales para el intercambio de información y relevamiento de demandas.

Propuesto directamente por el Presidente Tabaré Vázquez a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se implementó el **Diálogo Nacional de Seguridad Social** que tenía por principal objetivo generar un espacio de evaluación del sistema de Seguridad Social. El mismo tuvo dos etapas, en la primera (2007) fueron invitadas unas 50 instituciones. Se organizó en base a cinco temas que originaron cinco mesas de trabajo. Las mismas reunieron representantes de los distintos sectores organizados. De este

espacio surgieron dos proyectos de Ley que la Comisión Sectorial para la Seguridad Social envió al Parlamento en 2008. Ellos son: la reducción de 35 a 30 años de servicio y la modificación del seguro de desempleo.

En la actualidad, se está transitando la segunda etapa del Diálogo con la conformación de tres mesas de trabajo. «En síntesis, gobierno, sociales y empresariales, que a la postre se tradujo en una serie de transformaciones relevantes del sistema de seguridad social». (Busquets, 2011: 178).

«El Diálogo de la Seguridad Social fue generador de políticas de protección social y una política en sí mismo»

Roberto Baz,

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2012

La Comisión Sectorial de Seguridad Social, que funciona en el marco de Oficina de Presupuesto y Planeamientos, con participación del Ministerio de Economía y Finanzas, el MIDES, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud Pública y el BPS, convirtió en proyectos de ley algunos de los acuerdos generados en las mesas del Diálogo Nacional de la Seguridad Social.

Con diferentes grados de institucionalidad y formalidad, la generación de espacios transversales a una temática abundan en el ámbito de la Protección Social Uruguaya. Algunos fueron creados por resolución ministerial, otros por decreto, antes o después de identificada la necesidad. Cada uno de ellos ha generado una dinámica propia entre los distintos sectores estatales que pueden aportar distintas miradas, sobre la intervención estatal en un determinado problema a abordar. Con distintas dinámicas de funcionamiento pero persiguiendo un mismo objetivo, todos estos espacios hacen al ejercicio democrático de la sociedad uruguaya, no tanto por lo que han generado en términos de la participación ciudadana, sino por el entendimiento de una nueva forma de gestionar la protección social desde el aparato estatal.

Finalmente, la institucionalidad de la protección social uruguaya ha tenido durante los últimos años un soporte comunicacional variado y nutrido. Desde el Observatorio Social, pasando por el Repertorio de Políticas Sociales y

los volúmenes del Uruguay Social hasta todos los informes de gestión, han profundizado el proceso de democratización de la política social. En el mismo sentido lo producido en el marco de los espacios interinstitucionales ha quedado registrado en memorias, publicaciones académicas, o en sus páginas web. A modo de ejemplo y dando cuenta de su historia institucional, el sitio web del Banco de Previsión Social, brinda a quienes lo visitan información tanto cuantitativa como cualitativa de sus procesos y resultados.

La multiplicidad de espacios de participación y coordinación institucional se sostiene en el tiempo por la valoración que le dan sus integrantes en tanto consideran que es esa la mejor manera de gestionar el espacio público y por la constante generación y regeneración de agendas apropiadas a la evolución de las políticas de protección social, en este caso, uruguayas.

4. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

«Atender a pobres y no pobres es el final de la película»

Ernesto Murro,

Presidente del Banco de Previsión Social, 2012..

¿Qué distingue a Uruguay de otros países de la región en términos del diseño institucional que sostiene a sus políticas de protección social? Sin lugar a dudas, uno de las características distintivas de Uruguay frente a otros países de la región es su continuidad en términos institucionales a pesar de los cambios de gobiernos. El desmantelamiento del Estado de Bienestar, implementado en toda la región, no fue lo suficientemente profundo en Uruguay, lo cual permitió una recuperación más rápida.

En los inicios del siglo XXI, los gobiernos de América Latina comparten la característica de transitar transformaciones hacia el centro izquierda como consecuencia directa de la implementación de dos décadas de políticas neoliberales. Con diferentes matices, este proceso también se ha dado en Uruguay. En este sentido la preocupación por la equidad, propia de los partidos de izquierda, se ha ido plasmando en las distintas

reformas institucionales y programáticas llevadas adelante por los gobiernos del Frente Amplio. Por primera vez en el gobierno nacional, la izquierda agrupada en el Frente Amplio tenía el desafío de ser coherente con sus consignas programáticas, a la vez de demostrar la capacidad de gestión.

Una de las conclusiones que surgen de este estudio es que la llegada al poder de un Frente con más de 30 años de historia ha sido una fortaleza por varias razones. En primer lugar, el Frente tenía un programa de gobierno que se había formulado a lo largo de varios años, limitándose así los errores producto de la improvisación. En segundo lugar la dinámica de construcción del Frente, con espacios plenarios, centrales y territoriales, se ve reflejada en la manera de gestionar el estado. Y en tercer lugar, existió una vocación unánime de sus protagonistas en cuidar la gestión pública. La carga de años con vocación de gobernar puso a todos los llamados a integrar el gobierno la presión de no fallar, de demostrar que la izquierda además de legislar y de ser oposición podía gestionar el ejecutivo nacional.

Vale mencionar que había un camino recorrido, una experiencia acumulada. En primer lugar vinculado a la gestión del Frente Amplio en la Intendencia de Montevideo desde 1990 hasta la actualidad, y en segundo lugar, relacionado a la propia participación de la PIT-CNT (Plenario Intersindical de Trabajadores - Central Nacional de Trabajadores) que ya tenía experiencia en la gestión pública, principalmente desde la participación y luego conducción del Banco de Previsión Social.

Como se mencionara al inicio de este escrito, las sociedades han evolucionado hacia contextos cada vez más complejos, con problemáticas multicausales y multidimensionales. Frente a estos escenarios, el rol del Estado está en continua redefinición y los gobiernos están obligados a buscar nuevas formas de gestión que los fortalezcan a partir de su calidad institucional.

La tarea diaria de adecuar a las estructuras estatales a los cambios que se generan en el seno de la sociedad hacia comunidades más activas y participativas, se basa en propiciar la descentralización en tanto favorezca la participación y dinamice a las burocracias al servicio

de la democracia en la creación de estructuras institucionales de calidad.

La institucionalidad de la protección social uruguaya fue reformada con el doble objetivo de, por un lado ordenar la dispersión de sus prestaciones y hacer un mejor uso de los recursos públicos y lograr mejores rangos de cobertura. Y por el otro lado dotar al Estado de un lugar protagónico en la gestión de la misma. El compromiso de sus burocracias es un elemento a resaltar, como así también la propensión a trabajar de manera transversal y en red.

Estudios sobre el trabajo en redes gubernamentales, categoría que aplicamos a los espacios interinstitucionales, alertan sobre ciertas debilidades en la dinámica de estas dimensiones institucionales: a) la dificultad de sostener los espacios con agendas dinámicas en el tiempo; b) la tendencia natural de las organizaciones humanas a atomizarse; c) la creación de múltiples espacios vacíos o que se superponen y d) el peligro de no reconocer la normativa o acciones de gobierno. Todos estos alertas debieran servir al análisis de los ámbitos en cuestión.

Sin lugar a dudas, gran parte del éxito o fracaso de los espacios interinstitucionales creados y recreados en torno a la protección social uruguaya estará dada por la capacidad de implementar las propuestas por ellos generadas, su capacidad de adaptación frente a nuevos escenarios y la generación de una identidad propia por fuera de los organismos y dirigentes que los integran.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Antía, F. y Midaglia, C, 2011: 'El sistema de bienestar uruguayo: Entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de protección social', en Idiart, A. Estado Benefactor y Políticas Sociales: Historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay. Editorial Biblos, Montevideo, 2011.
- Antía F: «Políticas sociales y desarrollo. Los desafíos para las izquierdas de Chile y Uruguay» en Las Izquierdas Latinoamericanas de la Oposición al Gobierno. Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano N°

40. CLACSO, marzo 2011. Publicado en *La Jornada* de México, *Página 12* de Argentina y *Le Monde Diplomatique* de Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, España y Perú.
- Arim, R., Cruces, G. y Vigorito, A.: Programas Sociales y Transferencias de Ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión. Serie Políticas Sociales N 146. Cepal, Santiago de Chile, 2009
- Bañon, R. y Carrillo, E.: *La Nueva Administración Pública*. Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- Banco de Previsión Social: *Boletín Estadístico 2009*. Montevideo, 2009.
- Banco Mundial: *Las Políticas de Transferencia de Ingresos en Uruguay*. Cerrando las brechas de cobertura para ampliar el bienestar. Montevideo, 2010
- Busquets, J.M.: «El Estado de Bienestar y la Seguridad Social: Trayectorias, Reformas y Re Reformas»; en *La Seguridad Social en el Uruguay*. Contribuciones a su Historia. Grupo Mangangá. Montevideo, 2011.
- Castiglioni, R.: *The Politics of social policy change in Chile and Uruguay, retrenchment versus maintenance*. Latin American Studies Social Sciences and Law. New York, 2005.
- González, R.: *Lógica de gobernanza y participación efectiva de los actores no estatales en el policy making de las estrategias de combate a la pobreza y vulnerabilidad social del Uruguay (2005-2010)*; en *Vulnerabilidad y Exclusión*. Aportes para las políticas sociales. Uruguay Social Vol. 5. Montevideo, 2012.
- Fleury, Sonia: *El desafío de la gestión de las redes de políticas*, en *Revista Instituciones y Desarrollo* N 12 y 13, pag. 221-247. Instituto de Gobernabilidad de Catalunya, Barcelona, 2002.
- Goodin, Robert: *Teoría del Diseño Institucional*. Gedisa Editora
- Hagemeyer, K: *Social protection expenditure and performance review*. OIT, 2001.
- Midaglia, C.: *La oferta pública social en el Uruguay 2005-2009*. Informe final del convenio con el Instituto de Ciencia Política/FCS/Ude-
laR. Uruguay Social Vol. 4. Montevideo, 2010.
- Mujica, José. *Palabras del Presidente José Mujica en el XV Congreso Iberoamericano de Seguridad Social*. Montevideo 2012.
- Oszlak, O.: *Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico*, en Belmonte Alejandro, *Construyendo Confianza*. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil, Volumen II, Cippac y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina, Buenos Aires, 2009.
- Peters, Guy, 2003: *La Teoría Institucional en ciencia política*. Gedisa Editora
- Peters, Guy. 1995: *Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo*. Gestión y Política Pública, vol.IV, núm. 2, segundo semestre de 1995.
- Stein, E., Tommasi, M. *La política de las políticas*.
- PIT-CNT/ERT: *Caminando*. Los trabajadores y la seguridad social en Uruguay. Montevideo, 2011.
- Vazquez, Tabaré: *Uruguay Social*. Intervención en el Ciclo una Transición Responsable. Montevideo, 2004.
- Traversa, F. «La izquierda uruguaya frente al dilema redistributivo. La experiencia del Frente Amplio de la Oposición al Gobierno, 1971-2008», en *Las Izquierdas Latinoamericanas de la Oposición al Gobierno*. Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano N° 40. CLACSO, 2011.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales. *Uruguay Social*. «De la Emergencia a la Equidad. Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009)». Consejo Nacional de Políticas Sociales, Montevideo, 2009.
- Uvalle Berrones, R.: *Gestión de Redes Institucionales*. *Convergencia*. Revista de Ciencias Sociales, Núm. Esp IA, UNAM, México, 2009.

5

Las políticas activas del mercado de trabajo en Uruguay

IGNACIO APELLA • EVELYN VEZZA

- 159 → Introducción
- 160 → El mercado de trabajo en Uruguay
- 165 → El rol asumido por las políticas activas
- 176 → Profundizando la mirada sobre la efectividad
- 183 → Reflexiones y desafíos de política pública
- 185 → Bibliografía



Las políticas activas del mercado de trabajo en Uruguay*

1. INTRODUCCIÓN

Las políticas activas del mercado de trabajo comprenden un conjunto amplio de herramientas que buscan mejorar la calidad del trabajo y su productividad, incrementar la cantidad de empleos, facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda laboral e incrementar la empleabilidad de los desocupados es decir, su probabilidad de inserción a través de un empleo adecuado a sus calificaciones. En general, las iniciativas implementadas habitualmente se encuentran asociadas con la asistencia a la búsqueda de trabajo, la capacitación y reconversión de trabajadores, el apoyo a pequeños emprendimientos, la creación de empleo público y el subsidio a la creación de empleo privado.

En América Latina, las primeras iniciativas de políticas activas del mercado de trabajo se encontraron motivadas por la aceleración del desempleo durante la década del 90. Sin embargo, este tipo de programas tomaron mayor impulso después de la rápida recuperación económica, impulsada en parte por los precios internacionales de algunos *commodities*. Al igual que en los países de la OCDE, el origen del mayor impulso que se le dio a este tipo de políticas de empleo es la necesidad de reducir el desempleo estructural y persistente. En general, las diferentes iniciativas plantean como

objetivo principal la necesidad de amortiguar los efectos del desempleo sobre el bienestar, en particular de la población pobre, y mejorar las oportunidades de acceso de la población con desventajas a empleos de calidad.

Uruguay no queda exento de este panorama global. Si bien el país ha alcanzado la menor tasa de desempleo en los últimos 20 años aún determinados grupos específicos bien identificados mantienen dificultades para insertarse en el mercado laboral. Desde 1992, el Gobierno Uruguayo viene implementando de manera sistemática una serie de políticas activas del mercado de trabajo destinadas a grupos específicos que conforman el desempleo estructural. Ello surge con la creación de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) y la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), funcionando ambas en el marco del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Asimismo, desde 2005, con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), se iniciaron algunos programas de empleo directo para la población con menores ingresos y en condiciones de alta vulnerabilidad.

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es desarrollar una presentación esquemática de las políticas activas del mercado de trabajo que se vienen desarrollando en Uruguay, señalar los espacios para la mejora de la efectividad y brindar una discusión referida a los principales desafíos futuros en la agenda pública. El documento se estructura de la siguiente manera. En la segunda sección, se presenta un panorama de la evolución del desempleo en Uruguay, en la tercera se proporciona una descripción general sobre las políticas activas que se llevan a cabo, en la cuarta se remarcan algunos espacios de mejora a la luz de la experiencia acumulada internacionalmente, y en la quinta se realizan algunas reflexiones de política pública.

* Capítulo preparado por Ignacio Apella y Evelyn Veza, en el marco del proyecto de asistencia técnica del Banco Mundial al Gobierno de Uruguay sobre «Evaluación de las Políticas Sociales». Las opiniones vertidas en el mismo son de la exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen al Banco Mundial.

2. EL MERCADO DE TRABAJO EN URUGUAY

Uruguay presenta un desempeño del mercado de trabajo alentador en sintonía con el crecimiento que ha experimentado su economía durante los últimos 10 años. Tanto su tasa de actividad como de empleo han registrado incrementos constantes, al tiempo que el porcentaje de la población económicamente activa en situación de desempleo ha alcanzado su valor mínimo de los últimos 20 años.

Una característica distintiva del mercado laboral uruguayo es el crecimiento constante de la tasa de actividad, particularmente la femenina. De acuerdo con Perazzo (2012), durante los últimos años el incremento de la población económicamente activa se dio como consecuencia de una mayor participación en la actividad de las mujeres, al tiempo que la participación masculina permaneció ligeramente constante.

Entre el primer trimestre de 2006 y el cuarto trimestre de 2012 la tasa de actividad mostró un incremento de 3,7 puntos porcentuales (Gráfico 1). Dicho crecimiento fue muy superior entre las mujeres (5,6 puntos) que el observado entre los hombres (1,2 puntos). De esta manera, la bre-

cha por género continúa reduciéndose, aunque la participación masculina continua siendo un 30% superior.

La Tabla 1 presenta la tasa de actividad según tramos de edad para el período comprendido entre los años 2000 y 2010. Si bien la tasa de actividad de los adultos mayores es reducida (16,6% en 2010), este grupo etario experimentó el mayor incremento durante el último decenio (65%), seguido por los adultos de entre 25 y 64 años (6%). Por su parte, entre los más jóvenes, su participación en la PEA experimentó una caída del 11%.

Estos movimientos de la participación económica de los grupos etarios extremos requieren una mención particular. Por un lado, los cambios en los parámetros del sistema de pensiones condicionan fuertemente las decisiones que los adultos mayores toman sobre su permanencia o retiro del mercado laboral. En este sentido, la reforma del sistema de pensiones de 1995 que incrementó la cantidad de años obligatorios de las mujeres de 55 a 60 años para acceder a la pensión podría haber condicionado la evolución de la población económicamente activa (PEA) en este grupo etario. La aplicación de esta medida se realizó en forma gradual entre 1996 y 2000, exigiendo un año más de edad en

GRÁFICO 1. PEA total y por género, I Trimestre 2006 – IV Trimestre 2012 (en %)

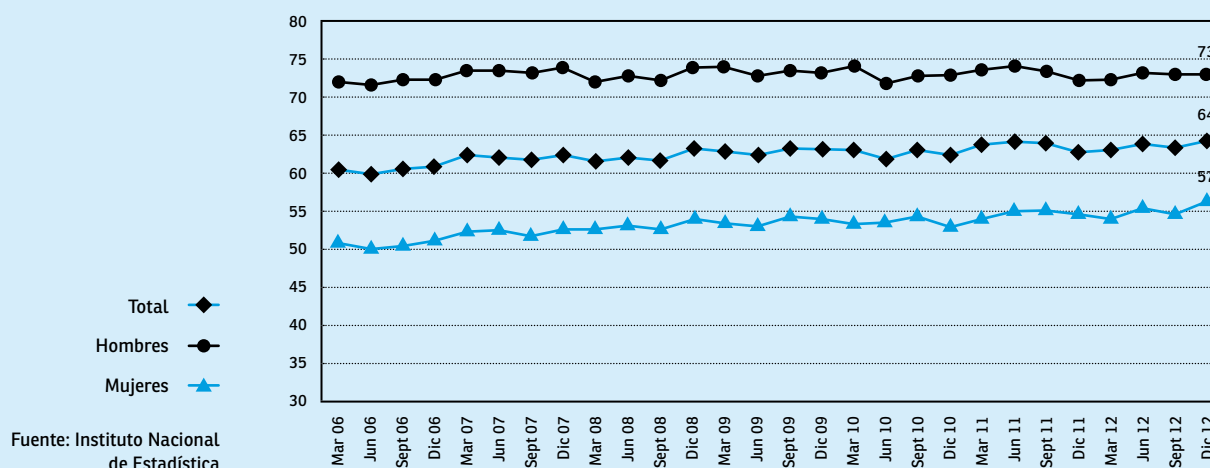


TABLA 1. PEA por grupos de edad, 2000-10 – en %

Año	Total	15-24	25-64	65 y más
2000	60,8	59,3	77,6	10,1
2001	61,7	59,6	78,7	11,7
2002	60,2	55,2	78,5	9,7
2003	59,2	52,5	78,6	9,4
2004	59,5	52,7	78,3	11,0
2005	59,6	53,1	79,0	10,4
2006	62,1	53,4	80,4	12,8
2006	62,0	53,4	79,9	13,6
2007	63,7	54,6	81,0	15,8
2008	63,8	53,1	81,7	16,9
2009	64,4	53,5	82,2	17,3
2010	64,0	53,0	82,0	16,6

Fuente: SEDLAC.

cada año calendario. Posteriormente, en 2008 se instrumentó una reforma que intenta flexibilizar las condiciones de acceso a los beneficios jubilatorios, reduciendo los años requeridos de servicio de 35 a 30 lo cual podría estar explicando la reducción de la PEA entre el 2009 y 2010.

Por otra parte, la participación económica entre los trabajadores jóvenes, después de haber caído durante la crisis, se incrementó hasta el año 2008 momento a partir del cual comenzó a caer. Una hipótesis de este fenómeno se encuentra asociada con una mayor preferencia de los jóvenes por permanecer en el sistema educativo. De acuerdo con datos de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la tasa neta de asistencia a la educación meda aumentó un 12% entre 2000 y 2010.

En términos del desempeño del mercado de trabajo, la última crisis registrada entre 1999 y comienzos de 2003 provocó tasas de desempleo que alcanzaron el 19%. Pasada la crisis, el desempleo reaccionó mucho más lento y los shocks transitorios perduran en la memoria de la variable. En efecto, los trabajos que realizan modelos del comportamiento de la tasa de desempleo en Uruguay, no han podido descartar la hipótesis de que los efectos de los shocks se incorporan

totalmente a la tasa de desempleo (Badagian et al., 2001), o permanecen durante largos períodos (Spremolla, 2001).

Posteriormente, entre 2006 y 2012 la tasa de desempleo experimentó una caída significativa equivalente a 6,8 puntos porcentuales, alcanzando en el cuarto trimestre de 2012 su valor mínimo histórico de 5,8%. En contraste, la tasa de empleo verifica un crecimiento constante llegando a 2012 al 60,8%, es decir un 14,4% mayor a la verificada en 1996 (Gráfico 2).

Este desempeño del mercado laboral se encuentra asociado tanto al importante crecimiento de la economía experimentado en la última década – la tasa acumulativa de crecimiento anual del PIB resultó superior al 7% –, como así también a las diferentes elasticidades producto empleo en el período respecto a la década de 1990. En efecto, en tanto en la década de 1990 la elasticidad producto empleo se situó en torno a 0,25, la misma casi se duplicó en la década siguiente situándose en 0,42 (Perazzo, 2012). El Gráfico 3. PBI y desempleo, I Trimestre de 2006 – IV Trimestre de 2012 presenta la evolución del PIB y la tasa de desempleo según grupo etario para el período comprendido entre 2006 y 2012. En ella se observa la reducción de la tasa de des-

GRÁFICO 2. Tasa de empleo y desempleo, I Trimestre 2006 – IV Trimestre 2012 (en %)

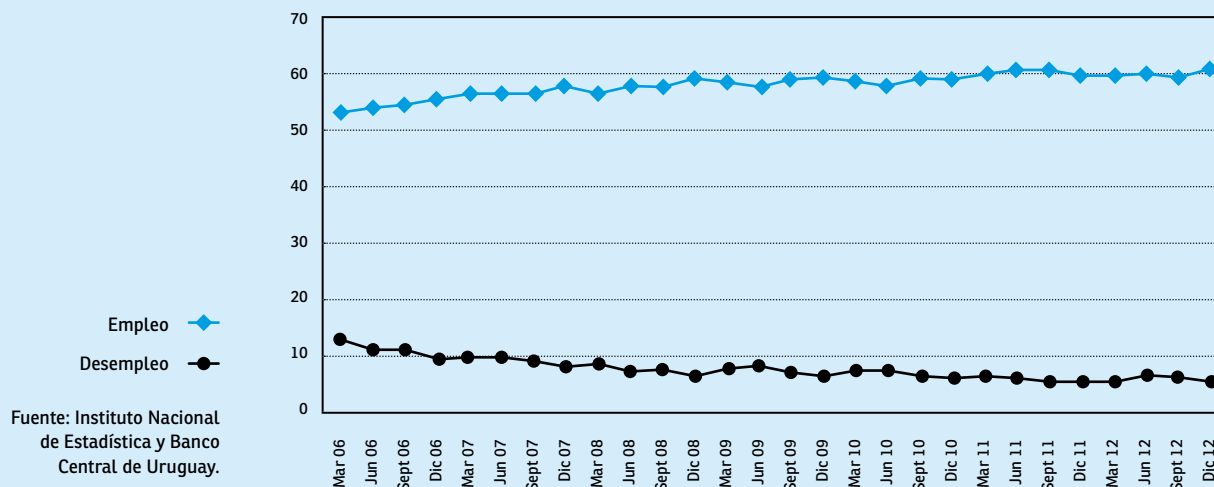
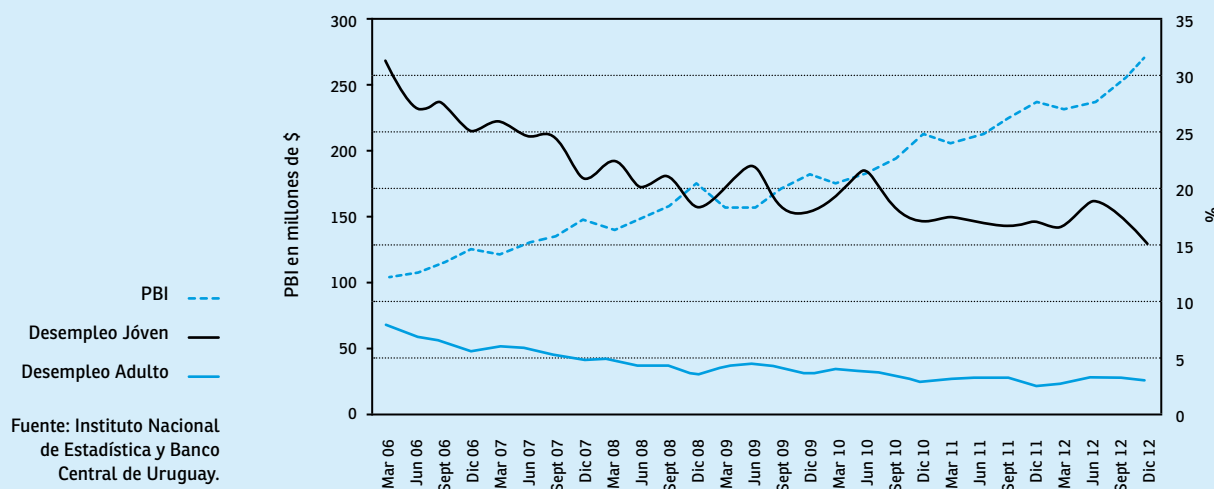


GRÁFICO 3. PBI y desempleo, I Trimestre de 2006 – IV Trimestre de 2012

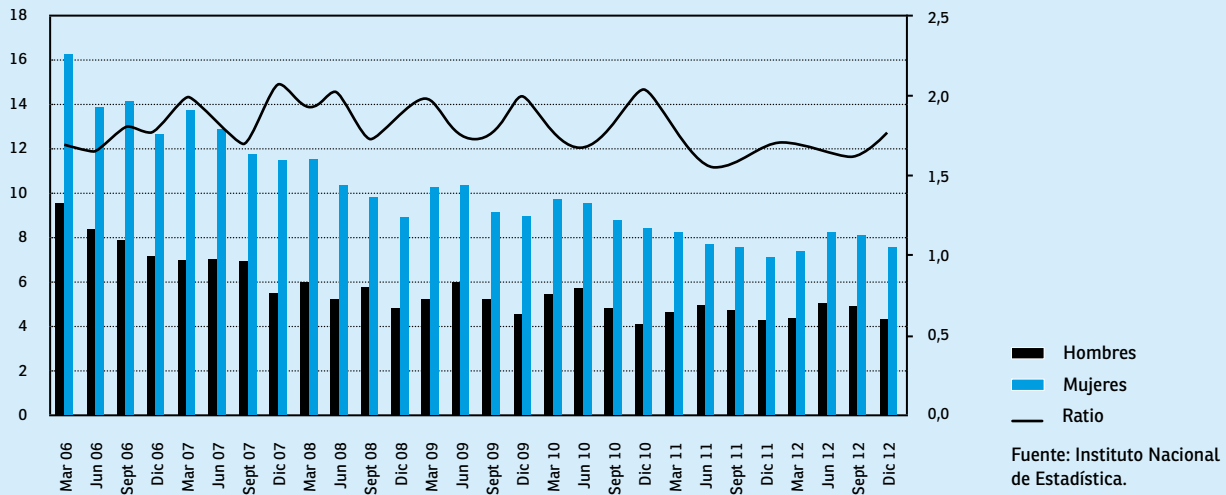


empleo tanto entre los jóvenes como entre los adultos al tiempo que se verifica un crecimiento constante del PIB.

Sin embargo, el crecimiento del PIB es una condición necesaria pero no suficiente para resolver los excesos de oferta del mercado de trabajo, dado que persisten grupos específicos

de trabajadores con mayores limitaciones para lograr su inserción en el mercado de trabajo. En el actual contexto de crecimiento económico y mínima tasa de desempleo, la preocupación desde la política pública se centra en dos dificultades. Por un lado, la capacidad de la economía para mantener los puestos de empleo generados

GRÁFICO 4. Tasa de desempleo por género, I Trimestre 2006 - IV Trimestre 2012



en el mediano plazo. Por otra parte, la necesidad de inserción en el mercado laboral de una proporción importante de la población desempleada estructuralmente. En otras palabras, si bien un porcentaje del desempleo corresponde al comúnmente conocido «desempleo natural»¹, otra parte es explicada por el desempleo estructural, es decir, el grupo de trabajadores con características específicas y baja probabilidad de inserción laboral (empleabilidad).

La literatura coincide en que el perfil de los trabajadores bajo condición de desempleo dan cuenta de los distintos grados de vulnerabilidad según grupos poblacionales. Desde el punto de vista socio-demográfico, la probabilidad de estar desocupado decrece con la edad y es mayor para las mujeres. En cuanto a la calificación de los trabajadores, la probabilidad de desempleo se reduce con el nivel educativo (Bucheli, 2005; Bucheli y Casacuberta, 2002).

El Gráfico 4. Tasa de desempleo por género, I Trimestre 2006 - IV Trimestre 2012 presenta la tasa de desempleo según género y la relación entre ambos grupos durante el primer trimestre de

2006 y el cuarto trimestre de 2012. En promedio la incidencia del desempleo sobre las mujeres es 80% superior al registrado entre los hombres. La máxima diferencia se registró durante el cuarto trimestre de 2007 (107%), en tanto en el cuarto trimestre de 2012 es de 62% - 7,9% en las mujeres y 4,9% en los hombres.

La importante participación relativa de las mujeres entre los desempleados se asocia a diferentes factores potenciales. Por un lado, estudios previos sugieren que la evolución de la demanda de trabajo por sexo muestra un fuerte incremento de los avisos dirigidos a varones en la última década (Alves *et al.*, 2011), en conjunto con el incremento de la PEA femenina discutido precedentemente. Asimismo, entre 2000 y 2009 las mujeres principalmente ocuparon puestos como empleadas de oficina y en servicios y comercio minorista, las ocupaciones menos dinámicas en términos de creación de empleo y estructuralmente con una alta concentración de mujeres (Alves *et al.*, 2009).

De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística (INE) durante el período bajo estudio mientras la tasa de desempleo promedio para el total del país fue 7,7%, la tasa de desempleo para los menores de 25 años alcanzó el 21,2% (17,3% para hombres y 26,7% para mu-

¹ Situación de desempleo que se genera durante el período en el cual un trabajador abandona su posición laboral con el objetivo de halla una mejor y lo logra.

GRÁFICO 5. Distribución de la población joven y mujeres desocupadas según máximo nivel educativo alcanzado, 2011 (en %)

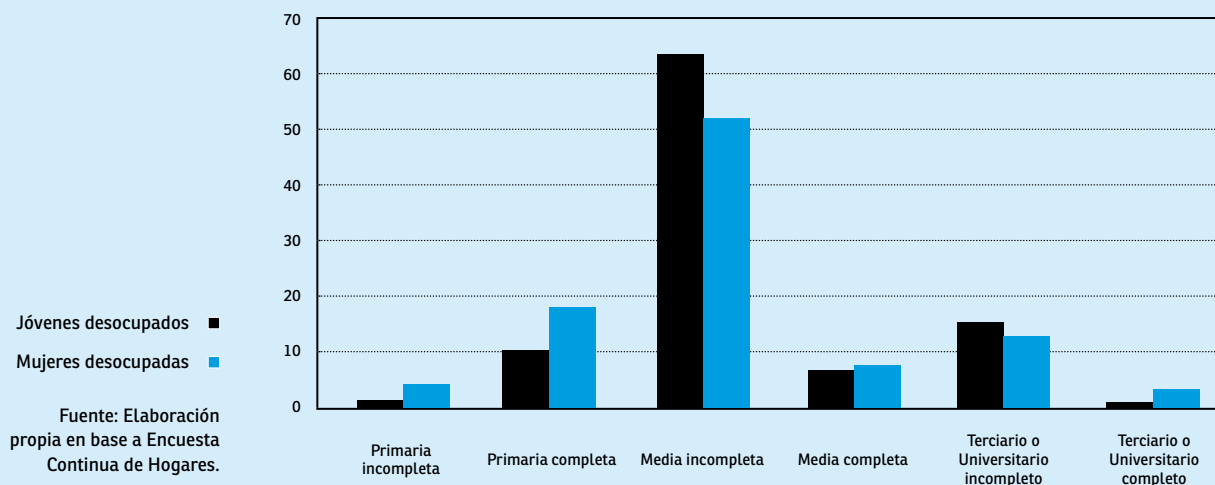
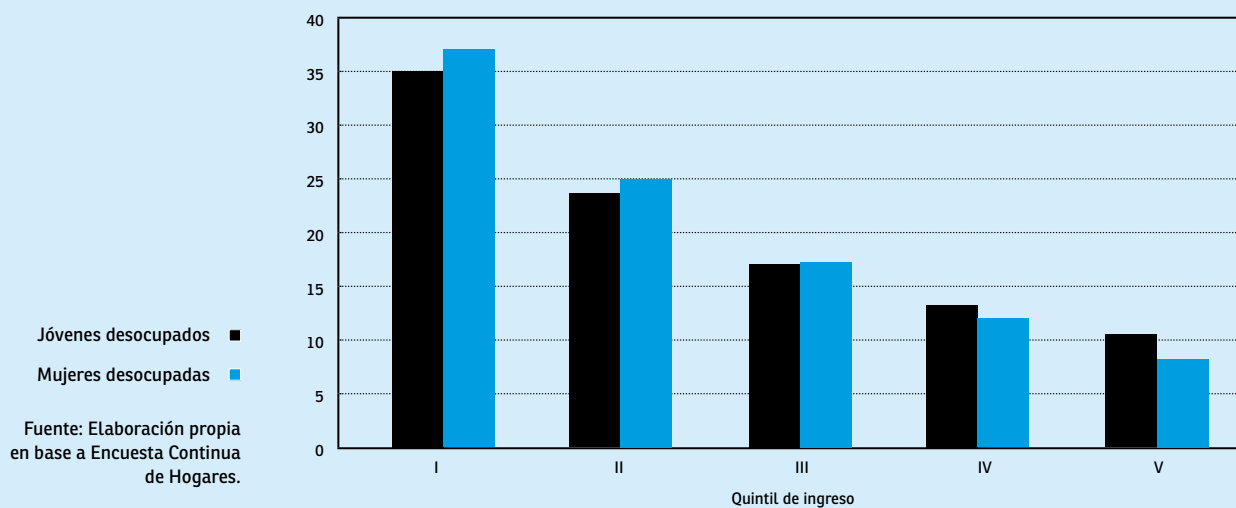


GRÁFICO 6. Distribución de la población joven y femenina desocupada por quintil de ingreso, 2011 (en %)



eres) y la de 25 años y más es del 5% (3,2% para los hombres y 7,2% para las mujeres).

Entre la población menor de 25 años en condición de desempleo, el 76,5% no completó el nivel medio de educación, en tanto entre las mujeres desocupadas dicho porcentaje asciende al 75,1% (Gráfico 5. Distribución de la población

joven y mujeres desocupadas según máximo nivel educativo alcanzado, 2011 - en %).

Por otra parte, tanto los jóvenes como mujeres con educación terciaria o universitaria completa registran los niveles más bajos de desempleo. Finalmente, la incidencia del desempleo entre aquellos jóvenes y mujeres con nivel

educativo terciario o universitario incompleto es relativamente alta.

Sin embargo, este último fenómeno responde a causas diferentes a las que explican el desempleo entre los jóvenes y mujeres con un nivel educativo medio incompleto. En este sentido, es el desempleo entre los que mantienen un nivel de educación terciario o universitario incompleto se encuentra asociado a mayores requerimientos exigidos para aceptar un empleo (Alaimo y Rucci, 2009)

El Gráfico 6 presenta la distribución de los jóvenes y mujeres desocupados según quintil de ingreso del hogar. Los resultados muestran que del total de desocupados menores de 25 años el 60% se ubican entre el primer y segundo quintil de ingresos. Por su parte, el 62% de las mujeres desocupadas pertenecen al primer y segundo quintil de ingresos (Gráfico 6).

Los resultados presentados plantean un desafío para la política pública en tanto la población en condición de desempleo se encuentra bien definida entre los jóvenes y mujeres, con bajo nivel educativo y perteneciente a los primeros quintiles de ingreso.

3. EL ROL ASUMIDO POR LAS POLÍTICAS ACTIVAS

Dentro del amplio abanico de políticas públicas que intervienen en el plano de la inserción laboral, las políticas activas del mercado de trabajo asumen un compromiso de equidad. Mientras las intervenciones a nivel macro persiguen objetivos de nivel y naturaleza del empleo y las regulaciones laborales ordenan la interacción entre trabajadores y empleadores, las políticas del mercado de trabajo se proponen generalizar los progresos allí obtenidos. A este último grupo pertenecen las consideradas políticas pasivas y activas. Las primeras se caracterizan por dar soporte de ingreso ante resultados adversos en el mercado de trabajo. Las segundas dan un paso más, promoviendo la remoción de barreras de acceso al mercado laboral y a los empleos para aquellos grupos poblacionales con dificultades de inserción, así como mejorar la conexión de la oferta con la demanda de trabajo. El efecto

deseado de las políticas activas es lograr a través de la acumulación de competencias y el empleo productivo (objetivo económico), la inclusión y el bienestar de la población (objetivo social).

El contexto actual en Uruguay posiciona a las políticas activas frente al desafío de corregir desequilibrios estructurales. Después de transitar una crisis a principios de la década pasada y su posterior recuperación, el país se encuentra en un sendero de estabilidad. Con una tasa de crecimiento persistentemente positiva desde 2003 que promedia el 5% anual, y un nivel de desempleo en su mínimo histórico, las políticas activas lejos de morigerar los efectos de fases recesivas, abogan por la remoción de las restricciones estructurales que aún prevalecen en el mercado de trabajo. Como fuera identificado en la sección 2, el crecimiento económico mejoró la situación en el mercado de trabajo de los distintos grupos poblacionales, pero no alcanzó a eliminar las diferencias existentes en el acceso al mismo.

Esta visión de las políticas activas se identifica en la instrumentación general de la estrategia de desarrollo de país. Desde estímulos a la demanda laboral para la retención o creación de empleo hasta la acumulación de competencias desde el lado de la oferta mediante actividades formativas, se han priorizado los grupos poblacionales más desfavorecidos con el propósito de lograr su integración social. En efecto, el objetivo de inclusión a partir del empleo no se circunscribe a una institución o programa puntual sino que comprende a múltiples actores, espacios e instrumentos. Intervienen en el diseño y/o ejecución de políticas activas no sólo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), sino también el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el MIDES y el Instituto Nacional de Juventud (INJU).

De esta manera, la discusión sobre los instrumentos de inclusión trasciende la definición programática de su unidad ejecutora para situarse a esferas inter-institucionales de gobierno. El Consejo Nacional de Políticas Sociales, integrado por las áreas gubernamentales con injerencia en la materia, es testigo de dos ejemplos concretos de priorización de políticas activas para grupos con

DIRECCIÓN Y FINANCIAMIENTO DE INEFOP

El Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (Inefop) fue creado por la Ley N° 18.406. Su Consejo Directivo está integrado por 7 miembros, 2 representantes de los trabajadores (Plenario Intersindical de Trabajadores), 2 representantes de los empleadores (Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay y Cámaras de Industrias del Uruguay) y 3 representantes del ejecutivo (MTySS, MEC y OPP).

Cuenta con un financiamiento tripartito, denominado Fondo de Reversión Laboral. Este fondo se conforma con un aporte de los trabajadores privados y de los empleadores del 0,125% del salario respectivamente, y por su parte, del ejecutivo que aporta otro 0,125%. Asimismo, recibe ingresos de beneficiarios de los programas Fomento a Medianas y Pequeñas Empresas y Capacitaciones Empresarias derivados de las asistencias técnicas brindadas, los cuales representaron el 0,5% del financiamiento total en 2011.

Fuente: INEFOP, Memoria 2011.

dificultades de inserción laboral. El primero de ellos es el Plan de Equidad iniciado en 2007, entre cuyos lineamientos se enfatiza la necesidad de proveer servicios públicos de empleo, apoyar a los emprendimientos productivos y desarrollar iniciativas de formación profesional. De este espacio emerge el programa de empleo temporal Uruguay Trabaja, que también cuenta con componentes de capacitación; así como líneas para la promoción de emprendimientos productivos. El segundo ejemplo de coordinación inter-institucional donde se postularon políticas activas es el Plan Nacional de Juventudes 2011-15. Entre un conjunto más amplio de intervenciones, el Plan posiciona la relevancia de la cuestión juvenil en las acciones de inclusión laboral y mejora de la empleabilidad. En términos operativos, el Plan reafirma las bases para la acción coordinada de las dependencias sectoriales a nivel gobierno con el INJU en la formulación y diseño de políticas. El resultado ilustrativo de esta acción coordinada es la elaboración del Proyecto de Ley de Promoción del Trabajo Decente Juvenil de 2012, actualmente en discusión parlamentaria, que versa sobre intervenciones activas del mercado de trabajo para los jóvenes.

Complementariamente, se generaron espacios con participación de todos los actores representativos del mercado de trabajo donde se discuten aspectos de diseño y ejecución de políticas activas. Desde el punto de vista de la formulación de políticas, el compromiso por la resolución de los desequilibrios estructurales del mercado de trabajo se refleja en los ejes temáti-

cos establecidos para el Diálogo Nacional por el Empleo, convocado en 2011. En este espacio de trabajo donde confluyen el sector público, sindical y empresarial, los participantes intercambiaron y acordaron agendas de trabajo conjunto para cinco ejes temáticos, de los cuales, cuatro de ellos están directamente involucrados con políticas activas del mercado de trabajo. Específicamente refieren a empleo y formación de los jóvenes; promoción de la participación laboral – especialmente en mujeres; ajuste de la oferta a la demanda de calificaciones; y respuestas para las diferentes fases del ciclo económico revisando las actuales políticas activas y su articulación con las pasivas.

En el ámbito de la ejecución de políticas activas donde tienen representación todos los actores del mercado de trabajo se destaca la conformación del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) en 2008. Este constituye un organismo público no estatal de carácter tripartito, el cual con su visión sistémica, es responsable de la ejecución de actividades de formación profesional y del monitoreo de las demandas de calificaciones del sector productivo (INEFOP, 2011a). Además de contar con una oferta de capacitación propia, actúa en forma coordinada con otros programas de políticas activas para proporcionar el entrenamiento en el ámbito de INEFOP.

Adicionalmente, a nivel de políticas macroeconómicas, la priorización de grupos poblacionales con dificultades de empleo se ha hecho explícita en las modificaciones del Ré-

gimen de Promoción de Inversiones. El acceso de los proyectos de inversión a los beneficios del régimen se determina en base a una evaluación de indicadores clave, entre los cuales se encuentra la generación de empleo. Este indicador fue revisado mediante el Decreto N° 455/007 del 9 de enero de 2012 para otorgar mayor puntaje a aquellos proyectos que empleen grupos poblacionales con dificultades de inserción laboral - mujeres, menores de 24 años o mayores de 50 años, y trabajadores rurales. Adicionalmente, el indicador asigna mayor puntuación a aquellos proyectos que generen puestos de trabajo de calidad, utilizando la remuneración asociada a la tarea como *proxy*.

Teniendo presente el espacio de políticas activas existente y su enfoque de intervención, a fines analíticos, se reagrupan las iniciativas en tres categorías, de acuerdo a una taxonomía. La primer categoría incluye a los *Estímulos a la demanda de empleo*, cuando las acciones se concentran en la generación de puestos de trabajo y su sostenimiento. En segundo lugar, pertenecen al grupo de *Desarrollo de competencias en la oferta de empleo* aquellas iniciativas que se concentran en el refuerzo de competencias para las personas que integran la fuerza laboral o se encuentran al margen de la misma. Finalmente, las iniciativas que promueven el encuentro de la oferta con la demanda laboral se agrupan en la categoría *Conexión entre la oferta y la demanda de empleo*.

Estímulos a la demanda de empleo

Los incentivos brindados a los generadores de empleo definen unos de los rasgos más salientes del perfil de políticas activas en Uruguay. Un conjunto numeroso de iniciativas toma a la demanda como destinataria de las intervenciones, que buscan mediante la provisión de estímulos promover el acceso y la permanencia en el empleo de grupos con dificultades de inserción laboral. Se ubican en esta categoría las políticas dirigidas a los empleadores, como las exenciones impositivas para la contratación y los subsidios salariales, y a los mismos trabajadores para su propia creación de empleo, como los apoyos al desarrollo del autoempleo y la iniciativa empresarial.

En el Régimen de Promoción de Inversiones se otorgan más chances para recibir exenciones impositivas a aquellos proyectos que incorporen trabajadores en situación de desventaja en el mercado de trabajo. Los proyectos de inversión que se presentan para obtener los beneficios del régimen reciben puntajes en seis indicadores que luego son ponderados para determinar el puntaje final y definir así las exoneraciones que aplican. Entre ellos se encuentra el indicador de generación de empleo, el cual se destaca por su mayor ponderación en la matriz (30%)². Este indicador se mide en Unidades de Cuenta de Empleo (UCE) por cada empleo generado. En el cómputo de este indicador se premia, como incentivo adicional, cada UCE en un 25% por cada trabajador mujer, menor de 24 años y/o mayor de 50 años, y trabajador rural que sea contratado (Decreto N° 2 de 2012). De esta manera, la inclusión laboral de estos trabajadores incrementa la puntuación del proyecto y contribuye así a superar al puntaje mínimo establecido para acceder a los beneficios fiscales del régimen.

La reducción del costo laboral vía subsidios salariales es un instrumento de uso actual y con intención de ser expandido. El componente Objetivo Empleo del Plan de Equidad otorga subsidios de hasta el 80% a los empleadores que contraten personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica. El régimen establece distintas modalidades según los grupos poblacionales a los que pertenezcan estos trabajadores. En el caso de tratarse de desempleados entre 18 y 45 años de edad, el subsidio salarial se otorga por un lapso de hasta los 12 meses y asciende hasta el 80% del salario si se contrata a mujeres, y del 60% al 80% si se contrata a hombres. Estos porcentajes de subsidios se computan sobre una base de dos salarios mínimos nacionales para determinar la cuantía de la subvención. Sin embargo, si los desempleados son mayores de 45

2 Los indicadores restantes son Descentralización y Aumento de las exportaciones ambos con una ponderación del 15% de la matriz cada uno; Utilización de tecnologías limpias e Incremento de investigación, desarrollo e innovación, ambos con una ponderación conjunta del 20%; y por último Indicadores sectoriales con el 20% de ponderación restante.

años, la posibilidad de contar con el subsidio salarial se extiende a los 18 meses. El mecanismo de focalización es delegado en los empleadores, siendo los responsables de proponer la nómina de trabajadores aspirantes al subsidio. La DINAE se encarga de la certificación de las condiciones de elegibilidad y acreditación de las condiciones de pobreza. Según el último dato disponible, 317 trabajadores fueron insertados bajo esta modalidad de subsidios en 2011.

El proyecto de Ley de Promoción del Trabajo Decente Juvenil, actualmente en el Parlamento, propone un sistema de incentivos similar, para alentar y estabilizar el empleo juvenil. Esta ley define subsidios salariales de hasta el 25% del salario base para la contratación de jóvenes en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica por un período de entre 6 y 18 meses. Los jóvenes desempleados que califican para este régimen de promoción pueden tener hasta 29 años de edad. Adicionalmente, los jóvenes empleados bajo esta modalidad contarían con incentivos para compatibilizar sus tiempos entre trabajo y estudio, desalentando así la deserción de actividades formativas a causa del empleo. Dado que se trata de un proyecto en fase de discusión parlamentaria aún no se conocen los ajustes reglamentarios que se harán para su implementación.

Es importante remarcar que estas iniciativas dirigidas en primera instancia a los empleadores, por diseño pueden no dar cobertura a la población más vulnerable. Aún bajo la acreditación de las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica en el caso de Objetivo Empleo, la población vulnerable también reviste heterogeneidad en su interior. Los mecanismos de adjudicación de subsidios en el marco del Régimen de Promoción de Inversiones y de Objetivo Empleo sobre la base de una nómina de trabajadores seleccionados por los mismos empleadores, dan estabilidad (al menos por un período de tiempo) para quienes están en conexión con el mercado de trabajo y no necesariamente para aquellos que se encuentran en su margen. Como fuera referido en la sección 2, existe un componente de inactividad en la población receptora de políticas activas que enfrenta barreras para integrar la fuerza laboral, y por ende, para estar en contacto con los empleadores. Una interven-

ción que cubre esta brecha es la regulación sobre incorporación de personal no permanente en las contrataciones de obra pública (Ley N° 18.516 de 2009). A partir de esta iniciativa, se exige a las empresas adjudicatarias en las licitaciones de obra pública que el 100% del personal no permanente de menor jerarquía y no calificado – peones prácticos y obreros no especializados – se cubra con registros de las Oficinas de Trabajo Departamentales los cuales incluyen la nómina de beneficiarios del MIDES, que se encuentra registrada en la plataforma de empleo de la DINAE. Aquí, a diferencia de Objetivo Empleo la intermediación laboral es realizada por los servicios públicos de empleo.

Un instrumento alternativo a la promoción de la inserción laboral en relación de dependencia es el fomento del autoempleo. Las iniciativas desarrolladas en esta línea permiten generar oportunidades laborales fundamentalmente a poblaciones residentes en áreas de escaso desarrollo territorial o con demandas en el hogar que no se compatibilizan con el régimen de empleo en relación de dependencia, además de ser una opción para quienes posean iniciativa empresarial. Se cuenta con tres programas consolidados de apoyo al autoempleo, el Programa de Inversión Productiva (DINAE), el Programa de Apoyo a Emprendimientos Productivos (MIDES) y la conformación de Cooperativas Sociales (MIDES).

En el Programa de Inversión Productiva se facilita el acceso al financiamiento para grupos con dificultades de acceso al crédito. Se realizan convocatorias anuales donde los aspirantes presentan proyectos, los cuales luego de una evaluación de viabilidad económica y certificación de territorialidad son seleccionados hasta un cupo permitido por el fondo anual. El programa realiza la compra de maquinaria y equipamiento para el proyecto y el cobro de tasas preferenciales para la devolución del dinero invertido. Los gobiernos locales colaboran como impulsores de la difusión e identificación de proyectos. En 2011 se aprobaron 63 proyectos sobre un total de 154 presentados. Funciona actualmente una variación de este programa, en etapa piloto, focalizada en jóvenes.

En el caso del Programa de Apoyo a Emprendimientos Productivos se complementa al apoyo

TABLA 2. Iniciativas de estímulo a la generación de empleo

Intervención	Denominación	Objetivo	Beneficio	Requisitos de acceso	Estado
Exenciones impositivas	Régimen de Promoción de Inversiones	inserción laboral de grupos desfavorecidos	exoneraciones de gastos del proyecto en impuesto a las rentas, patrimonio, derechos de importación, Impuesto al Valor Agregado	El puntaje del proyecto para calificar aumenta con la incorporación de mujeres, jóvenes, mayores y trabajadores rurales	implementación
Subsidios salariales para la promoción y retención de empleo	Proyecto de Ley de promoción del trabajo decente juvenil		hasta el 25% del salario base según situación de vulnerabilidad, durante 6 a 18 meses	edad entre 15 y 29 años, desempleado en situación de vulnerabilidad socioeconómica	diseño
		trabajo protegido	60% a 80% de dos salarios mínimos nacionales para hombres y 80% para mujeres; hasta 12 meses	edad entre 18 y 44 años, desocupados de larga duración y en situación de vulnerabilidad	implementación
	Objetivo Empleo		60% a 80% de dos salarios mínimos nacionales para hombres y 80% para mujeres; hasta 18 meses	edad entre 45 y 65 años, desocupados de larga duración y en situación de vulnerabilidad	implementación
Apoyo financiero y formativo para el autoempleo	Proyecto de Ley de promoción del trabajo decente juvenil	apoyo al emprendimiento juvenil	intereses y plazos de pago preferenciales	edad entre 18 y 29 años con intervención en la dirección del nuevo emprendimiento (menor a 5 años) en al menos el 51%	diseño
	Programa de Inversión Productiva		herramientas y maquinaria a pagar en cuotas durante 12 meses, tasas subsidiadas y sin tenencia de garantía	proyecto con impacto en empleo que involucre a personas con dificultad de acceso al crédito	implementación
	Programa de Apoyo a Emprendimientos Productivos	apoyo al emprendimiento	financiamiento en condiciones preferenciales y capacitación, acompañamiento y desarrollo de redes	proyectos asociativos o familiares que involucre a personas en situación de pobreza	implementación
	Emprende Uruguay		capacitación y préstamos a tasas preferenciales	micro y pequeñas empresas informales con un mínimo de un año de operación, o empresas formales con hasta dos años de inicio	implementación
	Cooperativas Sociales	empleo en proyectos colectivos	capacitación y registro jurídico	grupo con un mínimo de 5 personas con condiciones de vulnerabilidad acreditadas y con un proyecto sustentable	implementación

Fuente: Elaboración propia sobre la base de DINA, MIDES e INEFOP.

financiero con acompañamiento, capacitación y colaboración para el desarrollo de redes productivas que promuevan la integración territorial y productiva. El acceso también se define por la participación en convocatorias abiertas, en las cuales se seleccionan proyectos productivos familiares o asociativos de participantes que acrediten situación de pobreza. En promedio, los emprendimientos cuentan con dos partici-

pantes, mayoritariamente mujeres y orientados a actividades ganaderas, textiles y de servicios.

Por otra parte, en el caso de las Cooperativas Sociales el apoyo brindado no es monetario. El MIDES interviene en el registro jurídico de la cooperativa y la provisión de capacitación a sus miembros para la organización de la misma. La normativa que rige el funcionamiento de las cooperativas sociales (Ley N° 18.407 de Fomento

Cooperativo de 2008) exige un mínimo de cinco personas para su conformación y permite que la acreditación de las condiciones de vulnerabilidad socio-económica de sus miembros no alcance al 25% de su nómina. Si bien la postulación a este programa también es de carácter voluntaria, se brinda una orientación de los egresados de los programas de empleo temporal para el tránsito a esta modalidad de cooperativas sociales cuando aún no se logró la inserción laboral. Desde 2008 a la actualidad, se han registrado aproximadamente 1.000 cooperativas.

Con una escala menor, se implementan otras iniciativas que combinan apoyo financiero con asesoramiento técnico y a nivel de gestión como apoyo a la iniciativa empresarial. INEFOP desarrolla el programa *Emprende Uruguay* en cuatro departamentos del país. Los destinatarios son pequeños emprendimientos informales con un mínimo de un año de funcionamiento ininterrumpido y establecimientos formales con un mínimo de dos años de antigüedad. El programa brinda apoyo a los emprendimientos mediante la articulación de una red local, y capacitación técnica y de gestión. También se brindan capacitaciones específicas a trabajadores en pequeñas o micro empresas, bajo el programa de Fomento de la Mediana y Pequeña Empresa (FOMYPE), y a trabajadores en empresas con más de 19 trabajadores, conocido como Capacitación empresarial. Por su parte, MIDES también ejecuta préstamos a tasas preferenciales para pequeños emprendimientos, valiéndose de la intermediación de autoridades locales que identifican proyectos viables en sus territorios.

Desarrollo de competencias en la oferta de empleo

Como fuera señalado anteriormente, gran parte de la población que enfrenta resultados laborales adversos no ha podido acrecentar o conservar activos vinculados al capital humano. Estas carencias dificultan la re-conexión de las personas con el mundo del trabajo y para ello se implementan una amplia variedad de programas que se proponen la mejora en la productividad de esta población mediante distintos tipos de «acercamiento». En efecto, también es rol de las políticas

activas asegurarse que las personas adquieran las calificaciones adecuadas para ocupar los empleos en un entorno cambiante y competitivo. El objetivo es incrementar la participación laboral incorporando personas actualmente inactivas, así como actualizar las calificaciones de los trabajadores que perdieron su empleo y llevarlas a un nivel superior respecto de la dotación inicial. Se identifican tres líneas de programas en este sentido, las cuales presentan matices respecto de la priorización del tipo de acercamiento de la oferta laboral a las oportunidades de empleo. Una línea se define por aquellas iniciativas que persiguen la reconexión de las personas con el esquema de trabajo, más allá de la existencia o no de actividades específicas de capacitación. La segunda línea está conformada por las iniciativas que persiguen la acumulación de conocimientos y desarrollo de habilidades mediante entrenamiento en el trabajo. La tercera reúne a aquellos que priorizan la formación en el aula. La mayor parte de las iniciativas son híbridas, combinando cada una de estas variantes, pero sin dejar de establecer el acento en alguna de ellas en particular.

El programa que por definición prioriza la recuperación del vínculo con el mercado de trabajo mediante la «vuelta al empleo» es *Uruguay Trabaja*. La provisión de empleo temporal en actividades comunitarias durante un período de 8 meses, se propone reinsertar al esquema de trabajo a un grupo poblacional que ha perdido su interacción con él. De este programa participan desocupados desde hace más de 2 años, que acrediten condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y estudios básicos incompletos. Si bien los participantes poseen una carga horaria de capacitación, el efecto más esperado del programa es la recuperación de la rutina laboral.

Las iniciativas con énfasis en la formación tienen lugar para prácticamente cada uno de los grupos de personas con dificultades de inserción. El programa *PROIMUJER* (INEFOP) focaliza en mujeres, distinguiendo sus capacitaciones según los tramos etarios (entre 18 y 55 años) y situación respecto del mercado de trabajo y el sistema educativo (desempleo de larga duración, intermitencia laboral, calificaciones básicas incompletas, etc). Es importante destacar que el programa cuenta con otros beneficios de carácter

social como servicios de cuidado para los hijos y atención dental y odontológica. Es una de las políticas activas de mayor antigüedad, con más de 10 años de implementación. No obstante los reajustes que ha recibido a lo largo del tiempo, no ha logrado reducir un elevado índice de deserción entre las participantes. Otro programa de formación que focaliza en un grupo poblacional específico es PROCLADIS (INEFOP), dirigido a las personas con discapacidad. También cuenta con modalidades diferentes de capacitación que dependen del tipo de discapacidad del beneficiario. Cuando la misma lo permite, se procura la integración de los beneficiarios a los cursos de capacitación regulares; en caso contrario reciben las capacitaciones en cursos ideados exclusivamente para personas con esta condición.

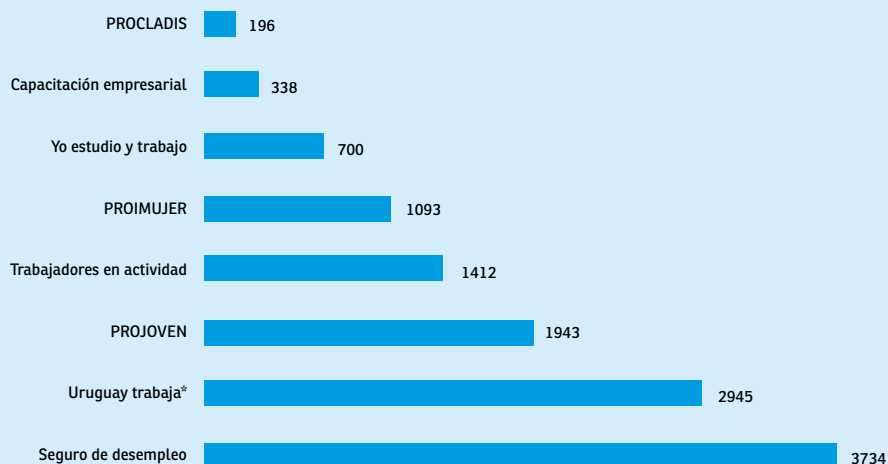
La oferta de programas de desarrollo de competencias para los jóvenes es más amplia e incluye no sólo a las de carácter más formativo en aula, sino también a propuestas de intensificarlo vía experiencias laborales. PROJOVEN (INEFOP), dirigido a jóvenes de bajos ingresos, les brinda un taller de orientación laboral y social para su ingreso al mercado de trabajo además de una capacitación técnica en aula, demandando entre 150 a 500 horas dependiendo de la capacitación específica. Asimismo proporciona una práctica laboral de tres meses de duración en el sector privado. El tránsito de los jóvenes por el programa cuenta con un seguimiento durante un año como mecanismo de acompañamiento en el acceso al empleo. Por su parte, el programa Yo Estudio y Trabajo, implementado a partir de 2012, actúa como una beca de estudio que contempla un curso de inducción al mundo del trabajo en aula y una primera experiencia laboral concreta durante un año. Desde INJU se desarrollan otras iniciativas más, dos de ellas, Conecta Joven y Primera Experiencia Laboral, ambas para jóvenes entre 18 y 29 años de edad. El primero surge de convenios de Responsabilidad Social Empresaria con el sector tecnológico (el más importante con ANTEL) y tiene un componente de capacitación en tecnologías para luego dar paso a la inserción laboral teniendo un acompañamiento durante este proceso. En tanto, Primera Experiencia Laboral tiene curso de orientación al mundo del trabajo de caracte-

terísticas generales para luego de un proceso de orientación laboral dar el pasaje a prácticas laborales según las vacantes logradas en los convenios, muchas de ellas tienen lugar en el sector público. De lanzamiento más reciente, el programa Jóvenes en Red también estipula prácticas laborales para la reconexión de los jóvenes que no estudian ni trabajan. También el programa contempla otros componentes de integración social y educativa que se conjugan según la situación particular de cada joven. El rasgo de distintivo de esta iniciativa es que la misma fue desarrollada interinstitucionalmente con participación del MEC, MTSS, MIDES, Ministerio de Turismo, Ministerio de Defensa, Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay y la Universidad del Trabajo del Uruguay.

El Proyecto de Ley de Promoción del Trabajo Decente Juvenil también jerarquiza la adquisición de competencias en los ámbitos laborales. Propone dos tipos de experiencias para las cuales ofrece subsidios salariales del 15% a empleadores que ofrezcan prácticas laborales a jóvenes durante un período de 6 a 12 meses. Se distinguen dos modalidades para obtener el subsidio. Una modalidad de primera experiencia laboral, dirigida a jóvenes entre 15 y 24 años que no cuentan con una experiencia laboral formal superior a los 90 días de trabajo consecutivos. Otra modalidad son las prácticas laborales para jóvenes de hasta 29 años de edad egresados de sus experiencias formativas. En todos los casos, los jóvenes pueden transitar esta experiencia una única vez, sin posibilidad de renovación.

Las iniciativas formativas también son impulsadas para los trabajadores en actividad con el objeto de incrementar y sostener su productividad. Desde la DINAE se promueve la incorporación de los compromisos formativos en las Negociaciones Colectivas. Cuando se logra, a través del INEFOP se dictan los cursos estipulados en los Convenios (son ejemplos de estas prácticas los cursos impartidos al Instituto de Colonización, Instituto Nacional de la Leche, Intendencia de Canelones) bajo el programa Trabajadores en Actividad. En los casos donde se acuerdan capacitaciones al interior de la firma con intervención de INEFOP se asume un financiamiento compartido.

GRÁFICO 7. Beneficiarios de programas de desarrollo de competencias en la oferta de empleo, 2011



Fuente: INEFOP, Memoria 2011 y MIDES, Memoria 2011.

Por último, estas políticas activas de fortalecimiento de calificaciones también se conjugan con las políticas pasivas. Los beneficiarios del seguro de desempleo tienen acceso a tomar cursos de formación optativos, la asistencia a los mismos no es obligatoria. Se accede solicitando una entrevista a un número telefónico gratuito, a partir de la cual son derivados a tres modalidades posibles de cursos. La excepción la constituyen los beneficiarios del régimen de seguro de desempleo para el sector citrícola donde la participación en cursos formativos es obligatoria.

Las iniciativas mencionadas han cubierto alrededor de 12.000 personas durante 2011. En términos de beneficiarios, los mayores receptores de cursos de formación han sido los beneficiarios del seguro de desempleo, con 3.195 personas capacitadas en 2011. No obstante, dado que el acceso al curso es optativo, la cobertura ha sido baja entre los beneficiarios del seguro, representando el 12,4% del total de perceptores del seguro de desempleo durante ese mismo año. Se señala un fenómeno de deserción temprana en la instancia de la entrevista, antes de iniciar los cursos (INEFOP, 2011b). En segundo lugar se encuentra el programa Uruguay Trabaja, con 2.945 beneficiarios. Los jóvenes se ubican en tercer orden de participación a través del programa PROJOVEN y

las becas formativas de Yo Estudio y Trabajo, superando los 2.500 beneficiarios. Los trabajadores en empresas se posicionan como el cuarto grupo. En el marco de los programas Trabajadores en Actividad y Capacitación empresarial se capacitaron alrededor de 1.700 trabajadores. Finalmente, los programas que atienden a grupos más específicos tuvieron una escala más reducida, destacándose PROIMUJER con 1.093 mujeres capacitadas.

Conexión entre la oferta y la demanda de empleo

El refuerzo de ambos lados de la ecuación demanda-oferta no necesariamente garantiza mejores resultados en equilibrio si dichos esfuerzos no están coordinados. La reducción del desempleo estructural exige propiciar el encuentro de los trabajadores con los puestos de trabajo fortaleciendo los canales de búsqueda e intermediación así como la pertinencia de sus competencias y calificaciones. La implicancia inmediata es que las políticas activas poseen un rol en la mediación de demandantes y oferentes de empleo para que en su intersección se logren los resultados de equilibrio deseados.

En los últimos años ha habido un desarrollo progresivo de los dispositivos de intermediación

TABLA 3. Iniciativas de desarrollo de competencias en la oferta de empleo

Intervención	Denominación	Objetivo	Beneficio	Requisitos de acceso	Estado	
Incentivar el ingreso a la fuerza de trabajo	Uruguay Trabaja	empleo temporal	prestación mensual y beneficios de la seguridad social	edad entre 18 y 65 años, en situación de vulnerabilidad económica y con estudios básicos incompletos	implementación	
Desarrollo de competencias en el aula	Trabajadores en actividad	formación para el aumento de la productividad	capacitación bajo el programa FOPYME	empresas con hasta 19 trabajadores	implementación	
	Capacitación empresarial	formación para el aumento de la productividad	capacitación bajo suscripción de convenios	empresas con más de 19 trabajadores	implementación	
	Seguro de desempleo	formación para el aumento de la productividad	formación transversal y específica	trabajadores del seguro de desempleo con causal de despido (acceso optativo)	implementación	
	PROCLADIS	formación para la integración laboral	capacitación básica y específica	edad mayor a 18 años, con discapacidad y autonomía para integrarse al mercado de trabajo	implementación	
	PROIMUJER	preparación para la inserción laboral	capacitación específica y práctica laboral, servicios de cuidado, atención dental y oftalmológica	edad entre 18 y 55 años, mujeres, desempleadas	implementación	
Desarrollo de competencias en prácticas laborales	PROJOVEN	formación integral para la inserción laboral	capacitación básica, específica y práctica laboral	edad entre 18 y 29 años, no estudia ni trabaja y posee estudios básicos incompletos	implementación	
	Primera experiencia laboral		orientación laboral y práctica laboral	edad entre 18 y 29 años, sin experiencia laboral	implementación	
	Conecta Joven	preparación para la inserción laboral	orientación, capacitación específica, inserción y acompañamiento	edad entre 18 y 29 años	implementación	
	Jóvenes en Red		orientación y apoyo en el tránsito laboral	edad entre 14 y 24 años, no estudia ni trabaja y posee el nivel secundario incompleto	implementación	
	Yo Estudio y Trabajo	práctica laboral en el sector público	curso de introducción al empleo y remuneración mensual durante 12 meses	edad entre 16 y 20 años, estudiantes, sin experiencia laboral formal superior a los 90 días consecutivos	implementación	
	Proyecto de Ley de promoción del trabajo decente juvenil	primera experiencia laboral		15% del salario base, durante 6 a 12 meses	edad entre 15 y 24 años, sin experiencia laboral formal superior a los 90 días consecutivos	diseño
		práctica laboral para egresados			edad hasta 29 años, con formación y sin experiencia de empleo	diseño

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MIDES e INEFOP.

laboral, fundamentalmente con captación de la oferta. La DINAE cuenta actualmente con una plataforma virtual – Vía Trabajo³ – que congrega información detallada sobre los aspirantes a

empleo por un lado, y las vacantes ocupacionales que ofrecen las empresas, por otro. En cuanto a la oferta laboral, se alimenta en los Centros Públicos de Empleo (CePEs) donde se entrevista a los aspirantes, y de la nómina de beneficiarios de programas sociales aportada por el MIDES. En 2012 se inscribieron en la plataforma a través de

3 <http://viatrabajo.mtss.gub.uy>

Los CePEs en el territorio

Los Centros Públicos de Empleo (CePEs) surgen de los convenios entre el MTSS-DINAE y las Intendencias Departamentales, conformando en la actualidad una red de 27 oficinas en todo el territorio nacional. La alianza de la DINAE con las Intendencias Municipales mediante la combinación de recursos facilita la articulación y ejecución de programas a nivel local.

Los CePEs ejercen las funciones de intermediación, orientación y formación laboral adaptando las herramientas a las capacidades y particularidades locales. Asimismo, constituyen una importante fuente de captación de información del perfil de trabajadores y productivo.

Fuente: DINAE.

los CePEs 17.114 aspirantes, revelando un crecimiento del más del 50% en relación a 2010 donde existían alrededor de 11.329 registros.

No obstante, los servicios públicos de empleo aún canalizan una baja fracción de las búsquedas realizadas por las empresas. Sobre la base de las indagaciones a una muestra de empresas⁴, se identificó que solo el 2% de las búsquedas se habían hecho a través de los servicios de empleo (Brunini, 2012). En orden de importancia, más del 40% de las búsquedas se hicieron mediante redes informales – contacto personal, de amigos o familiares; seguida de convocatorias más abiertas a través de diarios (19%), consultoras de Recursos Humanos (17%) y bolsas de trabajo electrónicas (11%), entre otros métodos de búsqueda. Otra encuesta (MTySS y BID, 2012) señala un ordenamiento diferente en cuanto a los métodos de búsqueda de personal más utilizados, donde los avisos en diarios canalizan el 37% de las búsquedas seguida de las redes informales con el 18%. Sin embargo, en consonancia con el estudio anterior, se identifica una participación baja de los servicios públicos de empleo en las búsquedas de personal, alcanzando a menos del 1% de las mismas.⁵ Esto significa que una gran

fracción de la intermediación laboral se encuentra por canales fuertemente asociados al capital social de los aspirantes, que es más exiguo para el promedio de la población incorporada en la plataforma de los CePEs.

El perfil de los postulantes registrados en los CePEs se asocia a los núcleos más duros de la población al margen del mercado de trabajo. En 2010, el 55% de los aspirantes a empleo inscriptos eran mujeres y este porcentaje se ha elevado al 70% en 2012.⁶ Esto se debe particularmente a la sucesiva incorporación de la población beneficiaria de Uruguay Trabaja, mayormente femenina. Respecto del promedio de la población uruguaya, también se observa que los progresos educativos de los aspirantes han sido sustancialmente menores, sólo el 7% ha continuado sus estudios luego de la secundaria.⁷ La situación laboral identifica al 76% buscando activamente un empleo, entre los cuales, 39 puntos porcentuales corresponden a personas que no perciben seguro de desempleo. Es importante destacar que los CePEs ejercen activamente la orientación laboral de los postulantes inscriptos en la plataforma en forma individual o mediante talleres.

4 Se les envió un cuestionario a fines de febrero/marzo de 2012 a 978 empresas que postularon proyectos a la COMAP. El mismo fue respondido por 419 de ellas y sobre esta información proporcionada se obtienen las estadísticas referidas.

5 Se aplicó un cuestionario sobre dotación de recursos humanos y prácticas de reclutamiento y capacitación de personal a una muestra de 801 empresas durante 2009-11.

6 La última información disponible sobre los atributos de los aspirantes a empleo ingresados en la plataforma corresponde a 2010. Con la incorporación de nuevos inscriptos los grupos de mayor vulnerabilidad parecen haberse acentuado, con lo cual, el perfil de la población a 2010 no necesariamente es muy representativo hoy.

7 Mientras que, según INE (2011) a nivel país, el 19,4% de las personas con más de 25 años posee 13 o más años de estudio.

TABLA 4. Perfil de los aspirantes a empleo en los CePEs, 2010-12

Atributos	2010	2012
Inscritos en la plataforma por los CePEs	11,329	17,114
Perfil de la población (registros acumulados)		
Mujeres	55%	
Edad		
18-24	22%	
25-34	33%	
35-44	24%	
45 y más	21%	
Educación		
Terciaria/superior completa	3%	
Terciaria/superior incompleta	6%	
Secundaria completa	24%	
Secundaria incompleta o menos	67%	
Situación laboral		
Desempleado hace un año	37%	
Con seguro de desempleo	26%	
Ocupado	21%	
Desempleado hace más de un año	11%	
Busca por primera vez	2%	
Otro	3%	

Fuente: Observatorio del mercado de trabajo-DINAE (2011 y 2013).
Nota: 2012 provisorio.

La captación de la demanda ocupacional por parte de los CePEs ha incorporado nuevas empresas aunque a ritmo decreciente en relación al observado con el número de aspirantes. En 2012 se inscribieron 285 empresas en la plataforma, aproximadamente un 16% menos de las empresas que se habían inscripto en 2010 (314 empresas). En términos del tipo de actividad, tienen mayor representación las empresas ligadas al Comercio, restaurante y hoteles (26%); Establecimientos financieros (23%), Servicios comunitarios (23%) e Industria manufacturera (18%), entre

otros. Asimismo, estas empresas se caracterizan por ser de mayor tamaño, pues el 75% de ellas emplea a más de 5 trabajadores (Observatorio del mercado de trabajo - DINAE, 2011).

TABLA 5. Perfil de las empresas registradas en la plataforma de los CePEs, 2010-12

Atributos	2010	2012
Empresas inscriptas en la plataforma	315	285
Inscripción		
CePe	55%	
Programa objetivo empleo	45%	
Rama de actividad		
Comercio, restaurante y hoteles	26%	
Establecimientos financieros	23%	
Servicios comunales	23%	
Industria manufacturera	18%	
Transporte, almacenamiento, comunicaciones	5%	
Agricultura, silvicultura y pesca	3%	
Resto	2%	
Personal ocupado		
Menos de 5	25%	
5 a 19	29%	
20 a 99	21%	
100 y más	25%	

Fuente: Observatorio del mercado de trabajo-DINAE (2011 y 2013).
Nota: 2012 provisorio.

Las intermediaciones laborales realizadas conjugando los registros de aspirantes con empresas se concentraron en un acotado número de ocupaciones y con logros modestos. De 2.821 intermediaciones en 2010, el 19% de ellas terminó en inserción. Se trató mayormente (54%) de incorporaciones en puestos de trabajo no calificados. Parte de las intermediaciones se realizaron en concepto de contratación de peones y obreros no especializados para obra pública bajo la Ley

Nº 18.516. No obstante, las inserciones realizadas por los CePEs fueron sólo 345 (6,2%) de las 5.530 logradas bajo este régimen en 2012. Otra parte de las intermediaciones lograron 261 inserciones del programa Objetivo Empleo en 2012.

A nivel de toma de decisiones en el plano institucional, la información sobre vacantes ocupacionales y los perfiles demandados en la economía no se ha recopilado en forma sistemática. Las fuentes de información residen en estudios *ad hoc* – encuestas o estudios de mercado elaborados por instituciones de capacitación. La información proveniente de la encuesta a empresas que aplicaron al Régimen de Promoción de Inversiones sugiere que los requisitos de calificación en las empresas relevadas, no han sido la razón por la cual no se cubrieron vacantes. Por el contrario, estas vacantes pertenecían a puestos con una tarea no calificada y remuneración mensual inferior al promedio (Brunini, 2012). No obstante, en la proyección del crecimiento productivo, se identifican cuellos de botella en materia de capacitación que la oferta formativa aún lo logra cubrir.

La preocupación por facilitar la conexión entre las calificaciones y necesidades productivas ha otorgado un fuerte impulso a iniciativas desde INEFOP. Luego de transitar un proceso de fortalecimiento institucional, que involucró la unificación de criterios para las convocatorias a programas de capacitación, su evaluación y el involucramiento de institutos de investigación para la indagación de las brechas formativas, el componente de observatorio de las demandas productivas ha adquirido mayor relevancia. En efecto, este componente fue establecido como prioridad estratégica para el año 2012 y tiene una agenda definida para 2013. En este marco se prevé la realización de una encuesta permanente a partir de una muestra del mapa productivo con reportes semestrales. Sobre la base de estas mediciones de demanda de calificaciones se priorizará la oferta formativa.

4. PROFUNDIZANDO LA MIRADA SOBRE LA EFECTIVIDAD

El perfil de las políticas activas en Uruguay presenta tres características generales. En primer lugar, mantienen distintos grados de experiencia

acumulada en cada una de las categorías de intervenciones. Segundo, se observa una segmentación de las intervenciones que atienden la problemática de un grupo poblacional específico, derivada de pormenorizadas focalizaciones hacia el interior de este grupo. Tercero, la mayoría de los programas tiene una escala reducida y no necesariamente por dimensión de la población elegible sino por restricción programática o de capacidad de implementación.

El espectro de políticas activas posee distintos grados de maduración según la naturaleza de las mismas. En el caso de las políticas de estímulo a la demanda de empleo, los programas cuentan con experiencia de implementación y las nuevas propuestas en agenda se basan en una expansión del caudal existente, como es el caso de la extensión de los subsidios salariales a las contrataciones de jóvenes. Por su parte, las políticas activas de desarrollo de competencias en la oferta de empleo están sujetas a mayor transformación. Si bien existen programas que cuentan con años de implementación como PROJOVEN, PROCLADIS y Uruguay Trabaja, se han incorporado nuevas experiencias como Yo Estudio y Trabajo y variantes planeadas a partir del Proyecto de Ley de Promoción del Trabajo Decente Juvenil, así como revisiones de sus componentes como es el caso de PROIMUJER. En cambio, las políticas activas orientadas a la conexión entre la oferta y la demanda de empleo son de carácter más reciente. Los primeros antecedentes del sistema de servicios públicos de empleo se iniciaron en 2010 y las iniciativas de INEFOP en materia de observatorio de la demanda formativa del sector productivo más concretamente en 2012. Es en esta última área es donde se espera un nuevo esquema de funcionamiento acorde a una precisa agenda de trabajo en el corto plazo.

En términos de su composición, conviven diferentes políticas para abordar la heterogeneidad hacia el interior de una población objetivo. El ejemplo más ilustrativo lo representan las iniciativas para facilitar la inserción laboral de la población juvenil. La presencia de distintas acciones para un mismo grupo poblacional, los jóvenes, se fundamenta en que la etapa de transición juvenil, privaciones económicas y grado de desconexión con los espacios de integración

social generan distintos umbrales de acceso al empleo e intervenciones necesarias para motivar su superación. Se encuentran en la fase de implementación algunas iniciativas destinadas a dotar de experiencia y aprendizaje laboral a los jóvenes que están en la escuela (Yo Estudio y Trabajo); para los jóvenes que han desertado del sistema educativo y no acceden al mercado de trabajo (PROJOVEN); y para los jóvenes que han finalizado sus estudios medios pero no cuentan con experiencia laboral (Primera Experiencia Laboral y Conecta Joven). Asimismo, se otorga empleo temporal a personas en situación de vulnerabilidad entre las cuales también califican los jóvenes - Uruguay Trabaja. Adicionalmente, se proyectan mediante reglamentación, la extensión de acciones de prácticas laborales para los jóvenes que poseen los estudios medios e incluso universitarios completos pero carecen de experiencia laboral y acciones de apoyo a la iniciativa empresarial de jóvenes implementando nuevos emprendimientos - Proyecto de Ley de Promoción del Trabajo Decente Juvenil.

Los alcances de las políticas son dispares, aunque con un denominador común para los programas que es la reducida escala. La escala está determinada en algunos casos por los requisitos de acceso y en otros por la combinación de requisitos de acceso con cupos de participación. Entre las intervenciones que promueven la generación de puestos de trabajo conviven iniciativas que establecen sólo requisitos de acceso como Objetivo Empleo y Cooperativas Sociales, mientras el Programa de Inversión Productiva además posee un «cupo» definido por el fondo disponible para la financiación de los proyectos. Entre las intervenciones dirigidas a la oferta de empleo, el programa de empleo temporal Uruguay Trabaja está abierto a todos los que cumplan con los requisitos de acceso mientras que Yo Estudio y Trabajo y PROIMUJER cuentan con un cupo sustancialmente inferior a la población elegible.

Más allá de estos grandes patrones en el perfil de las políticas activas, a nivel de programa el contexto de implementación asume un rol crucial para la efectividad en el logro de sus objetivos propuestos. Si bien existe una línea de políticas activas que promueve la generación de empleo, las políticas activas no crean empleo (Kluve, 2010).

La inversión y el crecimiento generan mayores impactos en el empleo que un estímulo a la demanda, por ello la centralidad de la conjugación de las políticas activas con la coyuntura. Particularmente, en contextos de estabilidad económica algunos instrumentos, como los subsidios y prácticas laborales para grupos específicos como desempleados de larga duración, jóvenes, personas con discapacidad y mayores, presentan una relación costo-efectividad más favorable que en contextos recesivos (OECD, 2010). Por su parte, la formación ha demostrado mayores efectos cuando se desempeña en contextos de estabilidad del ciclo económico que en situaciones de elevadas y persistentes tasas de desempleo (Calforms, 1994).

Asimismo, ciertas condiciones de diseño necesitan cumplirse. Las evaluaciones existentes dan cuenta de la importancia de las características de diseño de los programas para determinar sus impactos. Los resultados positivos han sido generalmente atribuidos a programas con focalizaciones muy precisas, posiblemente porque estos programas se adecúan más fácilmente a las necesidades de las personas, mientras que los programas con focalización más amplia han demostrado ser menos efectivos. La superposición de la experiencia acumulada en la ejecución de políticas activas a través de los países y coyunturas con las desarrolladas en Uruguay, pone en evidencia algunos aspectos que son relevantes en el caso uruguayo, los cuales se discuten a continuación.

Potenciar los beneficios de la focalización

La evidencia empírica indica que la focalización puede reducir efectos negativos de los programas y potenciar los positivos. Programas bien diseñados y focalizados pueden tener impactos positivos cuando sus componentes son recibidos por participantes representativos de la población elegible y no solo por aquellos que aún dentro de la población elegible se encuentran en una situación más ventajosa. Cuando estas propiedades fallan, se excluyen a quienes más pueden beneficiarse del programa e ingresan aquellos que cuentan con más herramientas de superación, fenómeno conocido como «*creaming effect*» (Kluve, 2010). Por ello, el éxito de una focalización

no se encuentra sólo determinado por la precisión en los requisitos de acceso, sino que requiere de mecanismos efectivos que aseguren el acercamiento de la población elegible al programa.

Cuando se trata de grupos vulnerables, la captación de la población elegible es en sí misma un espacio de acción para las políticas activas. Integran a la población vulnerable no sólo las personas desocupadas o con empleos precarios, sino también, aquellas que no forman parte de la fuerza laboral pero que están en sus márgenes. Existen perfiles de trabajadores que pueden experimentar intermitencia entre la actividad e inactividad, o bien retirarse de la fuerza laboral durante extensos períodos por efecto desaliento, ausencia de oportunidades o demandas en el hogar, agravando su desconexión con las redes de acceso al empleo. Así, la «activación» es un efecto por las políticas activas.

Si bien los programas poseen claras definiciones sobre la población elegible, algunos de ellos carecen de mecanismos de captación que promuevan el acceso de esta población. Por ejemplo, el programa Objetivo Empleo, brinda incentivos al sector privado para la contratación de personas en situación de vulnerabilidad mediante subsidios salariales. Las empresas que buscan personal, luego de transitar su proceso de selección transfieren la nómina de postulantes para contratación a la unidad ejecutora del programa para acceder al beneficio. Es decir, la captación de la población elegible es realizada por el empleador. La unidad ejecutora verifica que los requisitos etarios, de desempleo y condición socioeconómica de los postulantes se correspondan con los establecidos por el programa. Bajo esta operatoria, y en un contexto donde la mayoría de las búsquedas de personal se realizan mediante consultas internas (DINAE, 2011), la efectividad del programa puede verse reducida a los efectos sobre aquella población que cuenta con capital social para involucrarse en estas redes mediante familiares, amigos y contactos personales.

Los mecanismos de captación también pueden potenciar los beneficios de la focalización con un enfoque sistémico de los programas. Para una misma población elegible, trasladando la población beneficiaria hacia otra intervención dirigida a este grupo, por ejemplo mediante condicionali-

dades de participación conjunta, se puede mejorar la efectividad en la captación de este segundo programa. La participación conjunta puede ser una mejor alternativa a la participación secuencial, o en su defecto debe evitarse de que esta asociación entre programas se transforme, en lugar de estrategias para incrementar las chances de reinserción, en canales para prolongar la duración de los beneficios (Calforms, 1994). En el caso de la población que ha sido despedida de su empleo formal, la conexión de los desempleados con el mercado de trabajo no necesariamente puede preservarse mediante la sola ejecución de una política pasiva como el seguro de desempleo. En Uruguay, por diseño programático, la capacitación ofrecida a los beneficiarios del seguro de desempleo es de carácter optativa, y constituye un derecho de los perceptores del seguro pero no una obligación. Como se ha mencionado en la sección anterior, si bien intervienen las oficinas de empleo en la orientación, la solicitud de la entrevista al CePE para realizar los cursos queda a cargo del beneficiario del seguro y en efecto, se observa elevada deserción. La posibilidad de realizar un curso de capacitación representa una alternativa atractiva para aquellos desocupados más motivados, que son quienes cuentan con mayores probabilidades de empleo. Mientras quienes no elijan la capacitación tal vez opten por realizar actividades informales de baja productividad que limitan el desarrollo de sus competencias y no acrecientan sus chances de mayor calidad laboral.

Para otro conjunto de programas, el componente voluntario de la participación actúa como mecanismo de autoselección. Entre los casos testigos se encuentran el Programa de Inversión Productiva que da apoyo para el desarrollo de micronegocios a personas con restricciones de acceso al crédito; y PROIMUJER que brinda capacitación y experiencia laboral además de servicios sociales a mujeres desempleadas. En ambos casos, se difunden convocatorias para que los aspirantes acudan a la inscripción y se establecen cupos de acceso - dados por un fondo anual asignado en el primero y un cupo de beneficiarios en el segundo. No obstante la motivación personal en participar es un mecanismo de autoselección, amerita considerar si existen sinergias entre distintas políticas activas aún no aprovechadas.

Facilitar transiciones entre programas es un mecanismo de captación con impacto en la focalización y por ende, en sus resultados. Dada la existencia de servicios públicos de empleo y programas formativos que se proponen reconstruir el vínculo con el mundo del trabajo, la construcción de nexos entre la graduación de estos programas y las posibilidades de inserción en el sector privado o en forma de autoempleo genera espacios de mejora en la efectividad y cobertura. Una experiencia en este sentido son los puentes que se establecen entre el programa Uruguay Trabaja y otros dispositivos de políticas activas. Por un lado, la nómina de beneficiarios ingresa a la plataforma de búsqueda de empleo de DINA E. Adicionalmente, los egresados del programa Uruguay Trabaja que no lograron aún la inserción laboral, reciben asesoramiento sobre la alternativa de organizarse en el autoempleo en forma colectiva bajo la figura de Cooperativas Sociales.

La demarcación de transiciones programáticas pone de relieve la necesidad de resolver las tensiones existentes entre distintos programas que poseen similares poblaciones elegibles. El escenario actual de lanzamiento de nuevos programas y revisiones de las acciones existentes abre una oportunidad para potenciar la efectividad de las políticas activas.

Resolver tensiones programáticas

La disyuntiva entre utilizar políticas pasivas o políticas activas del mercado de trabajo, así como el costo generado por la superposición de programas, hacen a la articulación institucional fundamental para maximizar la efectividad de las políticas. Las personas que se encuentran en los márgenes del mercado de trabajo, en condiciones de vulnerabilidad social ven afectada su participación en políticas de empleo cuando carecen de los servicios de apoyo más básicos. Las políticas de asistencia social y las políticas activas generalmente operan sobre esta condición con distintas implicancias en términos de participación en los programas y efectos a nivel local.

Uruguay cuenta con espacios de interacción institucional que pueden propiciar esta coordinación, como el Consejo Nacional de Políticas Sociales y el Gabinete Social. Las políticas activas

maximizan su efectividad si tienen en cuenta las interacciones, complementariedades y repercusiones con otras políticas como las sociales y las pasivas del mercado de trabajo. La experiencia del Gabinete Social y del Consejo Nacional de Políticas Sociales demuestra que en los últimos años una característica de las políticas de protección social en Uruguay ha sido la formulación participativa donde referentes de distintos sectores de gobierno así como otros actores relevantes han intervenido tanto en el diseño como en la coordinación. De hecho, este trabajo mancomunado ha tenido lugar en el reciente proyecto de ley sobre empleo juvenil. Bajo esta misma lógica, un espacio de discusión sobre la totalidad de las políticas activas resolvería las superposiciones, evitaría los desplazamientos y daría lugar a sinergias entre las iniciativas existentes.

Dado que las políticas activas se formulan desde distintos ministerios sectoriales la superposición genera conflictos para los beneficiarios. La población elegible debe optar entre uno u otro programa sin contar con una ventanilla única donde orientarse o las unidades ejecutoras mantienen registros independientes de postulantes que podrían compartirse. Salvo las excepciones donde coexisten distintos programas para una misma población elegible para abordar su heterogeneidad, se identifican superposiciones programáticas. Este es el caso de las iniciativas para prácticas laborales dirigidas a los jóvenes donde se superponen acciones de MIDES (Primera Experiencia Laboral) con las desarrolladas por DINA E (Yo Estudio y Trabajo, PROJOVEN). En otros casos, las poblaciones elegibles tienen intersecciones con las poblaciones de otros programas, como Uruguay Trabaja en cuyo universo también califican los jóvenes.

Asimismo, la tensión de los programas con el contexto también determina sus resultados. Aquí recaen los conocidos efectos desplazamiento y sustitución, identificados particularmente en las evaluaciones de programas de subsidios salariales. La sustitución de trabajadores que califican para un subsidio respecto de los que no, puede ser deseable desde el punto de vista redistributivo pero dicha preferencia necesita ser explícita y los efectos ser dimensionados, particularmente cuando están dirigidos a una población objetivo

amplia. Es más, el impacto de la política en el nivel empleo puede ser nulo si ha significado desplazamiento del empleo regular. Estos efectos son atenuados con una apropiada focalización, que aunque ponga en riesgo la duración de la inserción permite a los desempleados reingresar al empleo, retomar una rutina de trabajo y acumular competencias durante ese período de tiempo. Complementariamente, el diseño debe evaluar los incentivos a desalentar el progreso ocupacional de los trabajadores. Existe la posibilidad de que el subsidio se transforme en una trampa «*locking-in effect*» donde los trabajadores permanezcan en puestos de baja productividad y por ende, bajo salario asociado.

Amerita especial evaluación de estos efectos el régimen de subsidios estipulados en el Proyecto de Ley de Promoción del Trabajo Decente Juvenil. Una vez en vigencia, se prevé un subsidio salarial como «trabajo protegido» a la contratación de jóvenes definidos por el rango etario desde los 15 hasta los 29 años de edad. El interrogante será qué acción tomar con aquellos jóvenes, comprendidos en este rango etario, que se están desempeñando laboralmente al momento de sanción de la Ley. Los beneficios regulatorios en materia de compatibilización de trabajo y estudio son más fácilmente trasladables a la nómina de trabajadores jóvenes que los subsidios salariales, sin generar incentivos a la sustitución de contrataciones.

Formar competencias básicas ¿versus? específicas

Numerosos estudios destacan que en los nuevos modelos laborales las competencias demandadas trascienden sus ocupaciones, es decir, no se circunscriben a la tarea puntual que involucra la ocupación sino que constituyen denominadores comunes para todas las ocupaciones en general. Los empleadores priorizan perfiles de aspirantes con más competencias generales antes que competencias técnicas específicas, lo cual se conoce como «*employment readiness*» (Lankard Brown, 2002; Griffiths y Guile, 2004). Estos perfiles resultan más escasos en el mercado de trabajo y su carencia se traduce en una barrera al empleo para muchos individuos (Peddle,

2000). Las competencias señaladas involucran un conjunto híbrido entre las conocidas «competencias básicas» y las «competencias blandas».

La percepción sobre «*employment readiness*» es particularmente débil acerca de los jóvenes. Se señala que los jóvenes no están preparados para desenvolverse en el ámbito de trabajo en relación a las falta de aptitudes para el aprendizaje, involucramiento y de otras características personales para contribuir a un cumplimiento satisfactorio de la tarea asignada (Maslyn & Cannon, 2003). Entre las aptitudes relevantes en el contexto del empleo se menciona el dinamismo - velocidad, agilidad y adaptabilidad, y entre las personales se mencionan las competencias básicas como la interpretación, escritura, y la aritmética, y entre las habilidades interpersonales se mencionan la comunicación, coordinación de actividades y resolución de conflictos.

La discusión conlleva implicancias para las políticas activas de desarrollo de competencias en la oferta de empleo. La definición del contenido de la formación implica seleccionar al proveedor y los mecanismos de aprendizaje más idóneos. Al respecto los estudios destacan que la apropiabilidad en estas elecciones depende de si las competencias generales son específicas al individuo o más vinculadas al entorno de trabajo.

En efecto, muchas de estas competencias son más factibles de ser desarrolladas en la interacción del individuo con su entorno de trabajo. El enfoque de políticas activas uruguayo para los jóvenes se basa en este lineamiento. Las iniciativas recientes, como Yo Estudio y Trabajo y las postuladas por el Proyecto de Ley de Promoción del Trabajo Decente Juvenil asignan a la experiencia en el ámbito real de trabajo una instancia clave para el desarrollo de trayectorias laborales prósperas. Adicionalmente, no desconocen la importancia de estimular entre los jóvenes el desarrollo de las competencias de carácter más individual, que son las que se desarrollan mediante distintos dispositivos en aula de introducción al mundo del trabajo.

El desarrollo de competencias de carácter más individual requiere de otros dispositivos. Los programas PROJOVEN y Primera Experiencia Laboral tienen instancias formativas de inducción al mundo del trabajo (o denomina-

das capacitaciones transversales) en aula que atienden al propósito de preparar al joven para su ingreso al empleo desde la motivación y estímulo de competencias generales. También los programas PROIMUJER y los beneficiarios de Uruguay Trabaja cuentan con módulos para el desarrollo de este tipo de competencias.

Las evaluaciones de programas dirigidos a jóvenes que han realizado este clase de intervenciones son mixtos. El entrenamiento laboral en las empresas demostró ser efectivo tanto para conseguir empleo como mejores salarios. Por el contrario, los programas que concentraron la experiencia laboral en el sector público así como las capacitaciones exclusivas en aula no evidenciaron resultados. También se identificó la sensibilidad de las intervenciones al contexto donde se implementan. La falta de efectos es más frecuente en países con altas tasas de cobertura educativa, dado que focalizan en los jóvenes que han desertado del sistema educativo formal, excluidos y con severos riesgos sociales, los cuales son más difíciles de motivar mediante la capacitación (Brown y Köttl, 2012).

Dado que el desarrollo de estas competencias es asumido en las intervenciones actuales, el paso siguiente es la discusión y unificación de los dispositivos. Es importante destacar que cada programa tiene su propio dispositivo pese a atender una misma necesidad, generándose así un espacio para aunar esfuerzos y evitar la duplicación de diseño e implementación. Asimismo, la discusión se extiende hacia quiénes son los mejores proveedores de ciertos tipos de competencias, y si en algún punto es necesaria la coordinación a nivel general con el sector educativo formal. En efecto, existen iniciativas en estudio de desarrollar orientación laboral en las propias escuelas. En este caso, una estrategia unificada adquiere más relevancia y perspectivas de mejores resultados que una iniciativa programática.

La discusión también necesita involucrar las necesidades específicas de competencias. En este sentido, el Observatorio en INEFOP proporciona un terreno fértil para enriquecer la discusión desde la visión productiva. La evidencia existente sugiere que cuando las formaciones se adaptan a las necesidades puntuales de los empleadores el impacto de las políticas activas también es ma-

yor. No obstante, la dificultad que poseen estos programas es escalarlos y capturar así más beneficios (Brown, A. y J. Köttl, 2012). Aquí los servicios públicos de empleo también asumen un protagonismo crucial para potenciar los impactos en su doble rol, como transmisor de las necesidades de lado de la demanda y como orientador de las formaciones desde el lado de la oferta.

Cuándo emprender es una solución

El autoempleo como forma de inserción laboral es una alternativa en territorios de escaso desarrollo así como para grupos con dificultades de adaptarse a una relación laboral dependiente aún cuando la misma estuviera disponible. En este marco, han proliferado como parte del abanico de instrumentos disponibles para desarrollar políticas activas programas de apoyo a pequeños emprendimientos y al autoempleo en Uruguay, en consonancia con una tendencia a nivel global. Las modalidades involucran financiamiento, capacitación y asesoramiento en distintas combinaciones, cuyo acento está dado por el tipo de barreras a la generación del propio empleo que la intervención se propone subsanar.

No obstante, la consolidación del autoempleo y el pequeño negocio no está exenta de desafíos, los cuales pueden resultar aún más severos para las personas con problemas de empleo e ingresos. La toma de riesgos y la complejidad en el manejo de la expansión de las actividades condicionan la sostenibilidad, el crecimiento e incluso la supervivencia misma de la actividad. El objetivo de los programas de este tipo se señala frecuentemente que trasciende el éxito del emprendimiento individual, y reside en la mejora de la empleabilidad a través del aprendizaje y redes sociales desarrolladas que, el paso por esta experiencia en sí mismo, ha dejado en el participante. La evidencia empírica disponible es escasa y con resultados ambiguos. Mientras las evaluaciones de algunos programas que impulsan a los desempleados a desarrollarse como cuenta propias sugieren que han tenido un impacto limitado, otras han identificado efectos positivos en el empleo e ingresos de los participantes particularmente en los que presentaban mayores desventajas (Caliendo y Künn, 2010).

Actualmente las iniciativas dirigidas a promover las formas de autoempleo y desarrollo de negocios de pequeña escala es una rama activa dentro de las políticas activas y se lleva adelante desde distintas instituciones. El Programa de Inversión Productiva, bajo la órbita de la DINAE, se propone subsanar las barreras a la inversión que enfrentan los cuentapropistas en el mercado de crédito debido a su carencia de garantías patrimoniales, otorgando financiamiento en condiciones accesibles para la compra de maquinarias y equipos. Emprende Uruguay, ejecutado en INEFOP, tiene por objetivo superar las barreras a las mejoras de productividad y crecimiento de pequeños y nuevos negocios, y para ello enfatiza en la provisión de formación y asesoramiento en el planeamiento del modelo de negocios, asociatividad e inclusión en las redes y cadenas productivas y la educación financiera. Finalmente, las Cooperativas Sociales, promovidas por el MIDES, se proponen dar una alternativa de trabajo a los desempleados que aún no se han insertado así como a trabajadores que desarrollan actividades de forma precaria, apoyándolos en búsqueda de estabilidad de empleo y crecimiento a través de la organización cooperativa. Dentro de los programas para mujeres y jóvenes (PROIMUJER y PROJOVEN) también se contempla en sus componentes la inserción laboral vía autoempleo.

El diseño de estas intervenciones enfrenta el desafío permanente de no constituirse en una alternativa de última instancia para los desocupados. El autoempleo para los desempleados puede significar el último recurso disponible cuando todas las otras soluciones intentadas por los demás programas no dieron resultados, fenómeno conocido como «*end-station*» (OECD, 1993). Esto lleva al planteamiento de qué tipo de apoyo brindar a quiénes para el desarrollo de su propio negocio. Dado que para los programas referidos anteriormente los beneficiarios se autoseleccionan, cabe la pregunta de si el mecanismo de autoselección es condición suficiente para definir quiénes participan de este tipo de iniciativas. Jóvenes, mujeres, desempleados de larga duración que han transitado programas de apoyo de ingresos pueden necesitar un soporte mayor al otorgado mediante financiamiento y registro jurídico de la actividad para lograr la

supervivencia de su negocio y evitar el estancamiento de la productividad, y por ende, la vulnerabilidad de su situación económica. En el caso de las Cooperativas sociales, los años de operación han revelado el traspaso prácticamente nulo de las mismas hacia cooperativas productivas, indicando las dificultades para el crecimiento de la productividad.

Por último, la efectividad de estos programas necesita ser evaluada más allá de los enfoques de equilibrio parcial. En la ampliación de esta mirada intervienen dos aspectos, por un lado la indagación sobre los factores determinantes de la productividad y por otro, los posibles efectos de desplazamiento generados por estos pequeños negocios subsidiados y de baja productividad sobre otros participantes de perfiles no muy diferentes en la economía, pero que no reciben subsidios. El alerta recae particularmente para las Cooperativas Sociales, teniendo presente su prioridad por reglamento en la adjudicación de las licitaciones de servicios públicos, aun cuando estas Cooperativas sociales no presenten ofertas competitivas en términos de precios.

Retroalimentar la experiencia

La brecha de conocimiento respecto del impacto de muchas políticas activas pone de relieve la importancia de la generación y compilación de información. La evidencia empírica internacional no sólo proporciona resultados mixtos sobre los efectos de los distintos programas de políticas activas y revela que los ajustes de diseño no son triviales en los resultados logrados, sino que los mismos son contexto-específicos. En presencia de programas con suficiente experiencia de ejecución, variaciones de diseño en sus distintas ediciones y nuevas iniciativas, el monitoreo y la evaluación dan la guía sobre las acciones prioritarias en la marcha de los programas y su futuro. En la recopilación y documentación de información cuantitativa, cualitativa y de proceso reside la oportunidad de ajustar diseños programáticos para corregir a tiempo, mejorar los resultados obtenidos y asignar eficientemente los recursos.

Atendiendo al rol que cumple la información en la optimización de las políticas activas, su pro-

tagonismo se demanda desde el inicio hasta el fin del ciclo de los programas y aún más allá de ellos. El planeamiento de su recolección – fuentes primarias/secundarias, sistemas de información y responsables de su alimentación y análisis – incluyendo las elecciones metodológicas, permite que el seguimiento, monitoreo y evaluación sean un componente integrado al programa y que al final del ciclo den cuenta de su cumplimiento de metas. Asimismo, la continuidad en la recolección de información sobre los beneficiarios después de su egreso permite indagar sus impactos de mediano y largo plazo cuando se espera que la intervención potencialmente los provea.

Varias de las intervenciones proyectadas o de curso reciente tienen antecedentes sobre los cuales podría profundizarse el aprendizaje en presencia de evaluaciones de impacto. Los subsidios salariales bajo los esquemas de trabajo protegido se han implementado para un grupo etario amplio en condiciones de vulnerabilidad, incluyendo, por definición, a los jóvenes. El proyecto en el parlamento sobre un esquema de trabajo protegido para los jóvenes encontraría lecciones para su etapa de reglamentación de contar con una evaluación de equilibrio parcial y general de la experiencia existente. Similarmente, evaluaciones de los programas de formación y capacitación representan una gran oportunidad para precisar los contenidos y modalidades del aprendizaje. El intercambio de información entre los actores que diseñan y ejecutan las políticas activas alimenta el proceso político de dar respuestas eficaces y oportunas a las falencias observadas en el mercado de trabajo.

5. REFLEXIONES Y DESAFÍOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Las Políticas Activas del mercado de trabajo constituyen un instrumento cambiante en el tiempo. En su primera etapa, éstas se concentraron en destrabar las restricciones del mercado de trabajo tales como los desequilibrios entre la oferta y demanda de trabajo. Posteriormente mantuvieron como principal objetivo la creación directa de empleo. Sin embargo, luego se hizo evidente que el fenómeno del desempleo no se encontraba

únicamente asociado con la transición de los trabajadores de un puesto de trabajo a otro, o a una situación de retracción de la demanda, sino que también existían motivos estructurales a la oferta. Por tal motivo se requería una adecuación de las políticas dejando una mirada de corto plazo para establecer un plan de acción de más largo plazo con el objetivo de incrementar el grado de empleabilidad de determinados grupos de trabajadores, con menores probabilidades de empleo aún en contextos de existencia de demanda.

En un contexto económico favorable, caracterizada por tasas positivas de crecimiento del PIB y una de las tasas de desempleo más baja en su historia, las políticas activas del mercado de trabajo en Uruguay se alinearon a esta última necesidad, reconociendo lo estructural del problema. En efecto, sus acciones se focalizan mayoritariamente en grupos poblacionales claramente definidos: los trabajadores jóvenes de entre 15 y 24 años y las mujeres jefas de hogar.

La actual coyuntura del mercado de trabajo permite hacer algunas reflexiones y plantear ciertos desafíos de política pública dirigidos a mejorar la eficiencia de las iniciativas implementadas por el Gobierno, es decir, el alcance de los objetivos planteados por las autoridades minimizando los recursos destinados para tal fin.

Tal como fuera discutido en la segunda sección, la incidencia del desempleo sobre algunos grupos poblacionales, tales como los jóvenes y las mujeres, es muy superior al promedio del país. Paralelamente, estos grupos de trabajadores presentan una elasticidad desempleo-producto inferior, que explica en parte el desempleo vigente en un contexto de crecimiento de la economía. Por tal motivo, es posible sugerir que en tanto la tasa de desempleo de los hombres adultos es del tipo friccional o natural, la vigente entre las mujeres y los jóvenes es de carácter estructural. A partir de ello, es necesario que las políticas activas del mercado de trabajo focalicen sus esfuerzos en dichos grupos poblacionales necesitados de atención prioritaria.

Una de las barreras de acceso al mercado de trabajo es el bajo nivel de educación de la mano de obra. En efecto, la educación constituye un factor determinante de la estratificación en el mercado de trabajo y las políticas activas

debieran tener entre sus principales objetivos contribuir a reducir la brecha de calificación predominante al interior de la oferta laboral. Una alternativa que merece ser estudiada es la generación de un proceso de formación continua de mayor alcance y organización.

En línea con esto, en el transcurso de un período de crecimiento económico con aumento de la demanda de empleo, se revela una dificultad muy particular: la escasez de mano de obra calificada para algunos sectores específicos. Si bien no se cuenta con información cualitativa referida al comportamiento de la demanda de trabajo, se plantean algunas inquietudes acerca de la posibilidad de sostener el incremento del empleo en el futuro, sujeto a la restricción de ausencia de trabajadores con habilidades específicas de algunos sectores de la producción.

Esta situación genera la necesidad de coordinar el diseño e implementación de distintas políticas activas del mercado de trabajo de acuerdo a la fase del ciclo y teniendo en cuenta los diferentes requerimientos de una estructura productiva cambiante.

Al mismo tiempo, una de las principales políticas activas del mercado de trabajo surgió como programa de empleo directo a través de la incorporación de los trabajadores al sector público. Si bien, este tipo de iniciativas permite amortiguar de manera rápida y profunda un problema de desempleo coyuntural presenta una serie de falencias que han llevado a una baja valoración política del programa. Por un lado, son empleos de baja productividad y no genera una contribución a la empleabilidad del trabajador. En efecto, dichos programas cuentan con una baja movilidad de sus beneficiarios teniendo una limitada cantidad de egresos hacia mejores alternativas de trabajos. Por tal motivo, este tipo de acciones podrían terminar siendo percibida como un subsidio directo y perder parte del apoyo político de la opinión pública.

Desde hace algunos años tanto la DINAE como el INEFOP vienen realizando un gran esfuerzo en permitir el encuentro entre la oferta y la demanda de trabajo. No obstante, se reconoce la necesidad de mejorar los mecanismos utilizados para alcanzar tal conexión, dado que generalmente la capacitación brindada no resulta pertinente a las necesidades del sector productivo. Por

tal motivo, el desafío actual consiste en mejorar el vínculo entre las políticas de capacitación y las necesidades reales de la demanda de trabajo.

La vinculación las políticas de formación con la estrategia de desarrollo productivo y las políticas económicas es una tarea que debe profundizarse a fin de resolver no sólo los problemas de la oferta de trabajo sino también los espacios en blanco hallados por la demanda.

El INEFOP planea el diseño e implementación de una encuesta permanente a partir de una muestra del mapa productivo con el objetivo de relevar información referida al perfil de trabajadores requerido por el sector productivo y de ese modo poder (re)direccionar la oferta de formación hacia dichas necesidades. No obstante, se sugiere el desarrollo de una serie de estudios del perfil productivo del país simultáneamente al desarrollo de la encuesta continua.

En esta misma dirección, la mayoría de los programas de capacitación realizados bajo la órbita del INEFOP no cuentan con un mecanismo de monitoreo de los participantes y un sistema de evaluación de la relación costo-efectividad. La implementación de un sistema de evaluación y monitoreo permitiría una mejora de gestión desde dos perspectivas. Por un lado, permitiría evaluar el impacto de los programas de capacitación sobre la empleabilidad de los beneficiarios, pudiendo identificar fortalezas y debilidades. Por otra parte, la evaluación del comportamiento de los trabajadores que transita por los programas de capacitación aportaría información complementaria sobre las necesidades de la demanda de trabajo. En otras palabras, sería posible acercarse a la característica de la demanda a partir del comportamiento de la oferta.

Simultáneamente a estas iniciativas, uno de los objetivos de mediano plazo es el incremento de la cantidad de trabajadores beneficiarios de los programas de capacitación. Sin embargo, la estructura de oferta de capacitación presenta una restricción de capacidad para el alcance de dicho objetivo, en particular en el interior del país. Consecuentemente, el desafío hacia adelante es la búsqueda de convenios de cooperación y desarrollo de instituciones académicas locales – desarrollo de proveedores – que se encuentren en condición de ofrecer un conjunto

de propuestas educativas previamente definida por las autoridades.

Un actor importante en este contexto es el Instituto Nacional de Juventud dada su participación en todas aquellas actividades asociadas con los jóvenes incluidas las políticas del mercado de trabajo. El INJU suele realizar contribuciones sobre la agenda y gestión de los programas desarrollados desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Uno de los factores que condiciona la empleabilidad de los jóvenes, aún con formación educativa formal, es la experiencia laboral y el desarrollo de sus habilidades básicas. Por tal motivo, un gran número de trabajadores jóvenes enfrentan dificultades para insertarse al mercado de trabajo a realizar su primera experiencia. Teniendo esto en consideración, la expansión del programa Primera Experiencia Laboral tendría que ser discutida como un objetivo de mediano plazo. La misma constituye una herramienta de adquisición de experiencia y práctica laboral para los jóvenes más allá de la formación en aula. Tal estrategia encuentre un contexto macroeconómico estable y de crecimiento que genera un mejor ambiente para su implementación.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Alaimo, V. y G. Rucci (2009) «Retos y oportunidades para la política laboral en Uruguay». *Notas Técnicas 109, Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Alves, G., R. Arim, G. Salas y A. Vigorito (2009) «Desigualdad salarial en Uruguay, 1981-2007. Una descomposición de su evolución en efecto precio y composición». Documento de trabajo 5/09, Instituto de Economía, Universidad de la República, Uruguay.
- Badagian, A., J. Goyeneche, S. Rodríguez y R. Selves (2001) «Tasa de desempleo de Montevideo: ¿raíz unitaria o cambio estructural? Documento de Trabajo 1/01, Instituto de Estadística, Universidad de la República, Uruguay».
- Brown, A. y J. Köttl (2012) «Active Labor Market Programmes – Employment Gain or Fiscal Drain?», Kiel Working Paper No. 1785.
- Brunini, A. (2012) «Vacantes, contrataciones y capacitaciones 2011-2012. Investigación sobre búsqueda de personal y vacantes en 2011, contrataciones de personal, necesidades y realización de capacitaciones durante 2012», Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, julio.
- Bucheli, M. (2005) «Las políticas activas del mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones». *Serie Estudios y Perspectivas 2, Comisión Económica para América Latina y el Caribe*.
- Bucheli, M. y C. Casacuberta (2002) «La estructura del desempleo en Uruguay: 1991-2002». Informe final sobre El desempleo en Uruguay y características de los desempleados, OIT, Oficina de Santiago de Chile.
- Caliendo, S. y S. Künn (2010) «Start-up subsidies for the unemployed: long-term evidence and effect heterogeneity», IZA Discussion Paper No. 4790, febrero.
- Card, D., Kluve, J. and Weber, A. (2010) «Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis», *The Economic Journal* 120.
- Cazes, S., Verick, S. and Heuer, C. (2009) «Labour Market Policies in Times of Crisis», ILO Employment Working Paper 35.
- INEFOP (2011b) «Memoria 2011».
- INEFOP (2011a) «Compromiso de Gestión 2012».
- Kluve, J. (2010) «The Effectiveness of European Active Labor Market Programs», *Labour Economics* 17, 6.
- Kuddo, A. (2009) «Employment Services and Active Labor Market Programs in Eastern European and Central Asian Countries», *The World Bank Social Protection Discussion Paper* 0918.
- Lankard Brown, B (2002) «Generic Skills in career and technical education», ERIC.
- Maslyn, M. and J. Cannon (2003) «Employers perceptions of Employment Readiness», en J.W. Guthrie (Ed.), *The Encyclopedia of Education*, Second Edition, Macmillan Reference USA.
- MIDES (2012) «Programa de Apoyo a Emprendimientos Productivos. Iniciativas Locales», División de Economía Social.
- MIDES (2011) «Memoria 2011».

- MTSS (2011) «Memoria 2011».
- Observatorio del mercado de trabajo – DINA E (2011) «Perfil de usuarios y resultados de intermediación laboral de los Centros Públicos de Empleo», Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, octubre.
- OECD (1993) «Employment Outlook 1993».
- Peddle (2000) «Frustration at the Factory: employer perceptions of workplace deficiencies and training needs», the Journal of Regional Analysis & Policies.
- Perazzo, I. (2012) «El mercado laboral uruguayo en la última década». Documento de Trabajo 1/12, Instituto de Economía, Universidad de la República, Uruguay.
- Spremolla, A. (2001) «Persistencia en el desempleo de Uruguay». *Cuadernos de Economía* 38(113), pp. 73-89.







Oficina del Banco Mundial
Buenos Aires 570, piso 3
Montevideo, Uruguay
www.bancomundial.org/uy

