

REPORTE SOCIAL 2013

Principales características
del Uruguay social

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

José Mujica
Presidente

Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Gabriel Frugoni
Director
Jerónimo Roca
Subdirector

Ministerio de Desarrollo Social

Daniel Olesker
Ministro
Lauro Meléndez
Subsecretario

Área de Gestión y Evaluación del Estado

Janet López
Coordinadora General

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo

Juan Pablo Labat
Director

Emiliano Rojido (Coord.)
Diego Gonnet (Coord.)

Francisco Terra (Coord.)
Milton Silveira (Coord.)

La selección de capítulos, junto con la discusión de indicadores e interpretaciones del *Reporte social 2013*, es producto de un trabajo colectivo y está basado en el acumulado de los procesos anteriores (2009 y 2011). En esta edición, la recolección de información, el cálculo de los indicadores y la redacción de los capítulos fue realizada por los siguientes consultores:

Contexto demográfico y económico: Juan José Calvo

Ingresos, desigualdad y pobreza: Juan José Calvo

Empleo: Magdalena Gutiérrez

Educación: Gonzalo Dibot

Salud: Victoria Prieto

Vivienda y hábitat: Mariana Cabrera

Seguridad ciudadana: Alejandra Marzuca

Cultura: Magdalena Gutiérrez

Sociedad civil y participación: Alejandra Marzuca

Sociedad de la Información: Gonzalo Dibot

Uruguay en el mundo: Victoria Prieto

Se agradecen enormemente los aportes realizados por los siguientes expertos: Andrés Vigna (Contexto económico), Wanda Cabella (Contexto demográfico), Andrea Vigorito (Ingresos, desigualdad y pobreza), Rodrigo Arim (Empleo), Federico Rodríguez (Educación), Marcelo Setaro (Salud), Juan Carlos Fortuna y equipo de UEP-DINAVI (Vivienda y hábitat), Graciela Dede (Vivienda y hábitat), Hugo Achugar (Cultura), Matías Dodel (Sociedad de la información), Cecilia Rossel (Sociedad civil y participación) y Fernando Filgueira (Uruguay en el mundo).

Producción, edición y corrección editorial: Susana Aliano Casales

Diseño y diagramación: Verónica Pimienta

Colaboración en comunicación: Leticia Alonso, AGEV-OPP

Cartografía temática: Guillermo D'Angelo, Departamento de Geografía USP-DINEM-MIDES

Fotografías: Susana Aliano Casales, Fabián Mastrangelo; Guadalupe Ayala y Leticia Alonso, AGEV-OPP

Edición fotográfica: Guadalupe Ayala, AGEV-OPP

Procesamiento de gráficos: Pierina De Mori

Impresión: Mastergraf

ISBN: 978-9974-8368-1-5

Depósito legal:

REPORTE SOCIAL 2013

Principales características del
Uruguay social



Contenido

Resumen ejecutivo	9
-------------------------	---

Introducción

Objetivos	19
Estructura	19

Contexto económico y demográfico

Desempeño de la economía.....	23
Coyuntura económica internacional.....	23
Coyuntura económica nacional	24
El gasto público social	25
Síntesis	26
Panorama demográfico y poblacional.....	28
Crecimiento y principales tendencias de la demografía uruguaya.....	28
Estructura por edades de la población.....	31
Migración internacional.....	32
Migraciones internas y distribución territorial de la población	33
Ascendencia étnico-racial.....	34
La desinstitucionalización de las uniones.....	35
Síntesis	36

Ingresos, desigualdad y pobreza

Introducción.....	39
Situación de la pobreza, la indigencia y la desigualdad medidas a través del método de los ingresos	40
Incidencia de la pobreza y la indigencia	41
Incidencia de la pobreza según regiones.....	42
Incidencia de la pobreza según tramos de edad.....	43
Brecha de pobreza	45
Desigualdad en la distribución del ingreso	46
Ingresos y su distribución según deciles	46
Las NBI a partir de los Censos 2011.....	48
Dimensiones, indicadores y umbrales críticos utilizados para el cálculo de las NBI a partir de los Censos 2011	49
Resultados principales.....	51
Heterogeneidad territorial y etaria	52
NBI y condición étnico-racial de las personas	54
Síntesis	56

Empleo

Introducción.....	59
Los tres indicadores principales del mercado de trabajo	59
La tasa de actividad.....	61
La tasa de empleo	63
La tasa de desempleo	67
Calidad del empleo	72
Informalidad y subempleo.....	72
Evolución de la tasa de informalidad 2006-2012	73
Salario	75
Síntesis	78

Educación

Introducción.....	83
La persistencia de lo público	84
Educación inicial.....	84
Asistencia en primera infancia (0 a 3 años).....	85
Cobertura en educación para 4 y 5 años	86
Educación primaria	87
Extraedad	89
Educación secundaria	90
Educación media básica.....	90
Educación media superior.....	93
Ambos ciclos educativos.....	93
Formación docente.....	99
Logros educativos de la población.....	100
Síntesis	102
<i>Indicadores subjetivos de educación: una aproximación a cómo nos vemos</i>	<i>103</i>

Salud

Introducción.....	107
Mortalidad	107
Mortalidad infantil.....	109
Una década de ganancias en la esperanza de vida. Una mirada por edades y causas de muerte ..	110
El papel de las causas de muerte en la brecha entre sexos en la EVN.....	113
Factores de riesgo.....	114
Hipercolesterolemia, diabetes, hipertensión y obesidad.....	115
Tabaquismo	116
Consumo de alcohol	118
Salud sexual y reproductiva.....	119
Vida sexual: edad al inicio, prevención y anticoncepción en las mujeres	120
VIH/SIDA	121
Gasto en salud y cobertura de los servicios de salud	122
Cobertura de los servicios de salud	122
Perfil de los usuarios.....	127
Síntesis	129

<i>Indicadores subjetivos de salud: una aproximación a cómo nos vemos</i>	131
---	-----

Vivienda y hábitat

Introducción	135
Vivienda adecuada y hábitat	135
La vivienda en Uruguay	135
Dimensiones del análisis	136
Estrategia de análisis	137
El parque habitacional	138
Viviendas según situación de ocupación	138
Distribución de las viviendas en el territorio	140
Tenencia y seguridad de la tenencia	143
Tenencia de la vivienda particular	143
Accesibilidad en términos económicos	148
El gasto de los hogares para acceder a la vivienda	148
Los hogares inquilinos	149
Los hogares en proceso de compra	152
Habitabilidad	154
Calidad material de la vivienda	154
Hacinamiento	155
Acceso a servicios básicos	157
Habitabilidad deficitaria según área geográfica	158
Habitabilidad deficitaria según quintiles de ingresos	158
Habitabilidad deficitaria según ciclo de vida del hogar	160
Síntesis	160

Seguridad ciudadana

Introducción	163
Situación de los delitos contra la persona y la propiedad a nivel nacional	163
Denuncias policiales por delitos contra la persona y contra la propiedad	163
Evolución de figuras delictivas específicas para delitos contra la persona y la propiedad	166
Hechos violentos y tenencia de armas	171
Accidentes de tránsito	171
Suicidio	172
Tenencia de armas	172
Situación de los adultos privados de libertad y de los liberados	174
Características y condiciones de la población privada de libertad	174
Medidas alternativas a la privación de libertad y programas de rehabilitación	177
Síntesis	179
<i>Indicadores subjetivos de seguridad ciudadana: una aproximación a cómo nos vemos</i>	180

Cultura

Introducción	185
El consumo y la participación cultural	186
Televisión	186
Radio	187

Libros y prensa	189
Internet	190
Espectáculos artísticos culturales.....	191
Museos.....	192
Cine	195
Carnaval	197
Síntesis	200

Sociedad civil y participación

Introducción.....	203
Participación política y ciudadana	204
El nivel municipal de gobierno: marco institucional y elecciones del 2010	204
Experiencias de presupuesto participativo	208
Participación vecinal en Montevideo	209
Panorama del sistema cooperativo	212
Contexto nacional del cooperativismo.....	212
Modalidades y ubicación territorial	212
Socios	213
Actividades.....	215
Consejos de salarios	215
Definiciones y características	215
Datos a partir de la cuarta ronda	217
Síntesis	219

Sociedad de la información

Introducción.....	223
Indicadores de oferta de servicios	223
Acceso a las TIC en los hogares	225
Computadora.....	225
Conexión a Internet.....	226
Teléfono fijo	230
Teléfono celular	232
Uso de PC e Internet	233
Gobierno electrónico.....	238
Síntesis	239

Uruguay en el mundo

Introducción.....	243
Desarrollo humano y desigualdad.....	243
Ingresos, desigualdad y pobreza	247
Empleo	249
Educación	251
Salud	254

Vivienda y hábitat	255
Seguridad ciudadana	258
Sociedad de la información	259
Síntesis	261
Bibliografía	265
Sitios web consultados	274
Glosario de siglas.....	277
Índice de cuadros	282
Índice de gráficos.....	285
Índice de zoom informativos.....	295

Resumen ejecutivo

El *Reporte social* es una publicación oficial cuyo propósito es informar periódicamente a los tomadores de decisiones a nivel estatal, a las organizaciones sociales y a la ciudadanía en general, sobre la situación social del país, sus cambios y continuidades. Para ello, recoge y analiza un conjunto de dimensiones e indicadores relevantes que dan cuenta del grado de bienestar de la población.

A continuación se sintetizan aspectos desarrollados a lo largo del *Reporte social*. Al comienzo se destacan algunos datos del contexto económico y demográfico del país, de modo de facilitar la posterior interpretación de la información sobre ingresos, desigualdad y pobreza; empleo; educación; salud; vivienda y hábitat; seguridad ciudadana; cultura; sociedad civil y participación; sociedad de la información; y Uruguay en el mundo.

Contexto económico y demográfico

Desempeño de la economía

En el 2012 la economía uruguaya continuó, aunque desacelerando, el ciclo de incremento de su actividad y alcanzó un esfuerzo productivo valorado en casi 50.000 millones de dólares, lo que equivale a 14.800 dólares de PIB per cápita. El gasto público social medido en pesos constantes crece sostenidamente desde el 2004 y alcanzó el valor máximo de casi 218.000 millones de pesos, lo que representa un incremento real de 75 % con respecto a ese año. El gasto mayoritario es el destinado a seguridad y asistencia social (46 % del gasto público social) y en segundo lugar el destinado a la salud (25 % del gasto público social). En relación a otras variables, el gasto público social representa el 74,2 % del gasto público total y el 24 % del PIB del 2012.

Panorama demográfico y poblacional

Uruguay es un país de transición demográfica muy avanzada, caracterizado desde siempre por su pequeñez poblacional. Los resultados de los Censos 2011 ratificaron las principales tendencias demográficas que venían siendo observadas: pequeño crecimiento, creciente urbanización y concentración de la población en la franja costera y en el área metropolitana de Montevideo, profundización del envejecimiento de su estructura de edades. Trece departamentos perdieron población en relación al anterior conteo poblacional realizado en el año 2004. A esto debe agregarse que la fecundidad ya se encuentra, desde hace varios años, por debajo del nivel de reemplazo y que ha continuado operando una veloz diversificación de los arreglos familiares, donde es particularmente destacable el peso hegemónico de las uniones libres en la población joven.

Ingresos, desigualdad y pobreza

La incidencia de la pobreza medida a través del ingreso, continúa mostrando una tendencia descendente que la llevó de 39,9 % a 12,4 % de las personas en todo el país en el período 2004-2012. La indigencia ha detenido su descenso en valores muy bajos: 0,5 % del total de la población. Sin embargo, persisten importantes diferencias al considerar la edad de las personas, su distribución territorial y su condición étnico-racial. La evolución de los valores de la brecha de pobreza muestra, en promedio, que el ingreso de las personas pobres se ha acercado al umbral determinado por la línea de pobreza. En relación a la concentración del ingreso, en el 2012 volvió a descender el índice de Gini, indicando una mejora en la distribución. Al observar el porcentaje de apropiación de ingreso por deciles, se verifica que los hogares del primer decil se apropian algo más que lo calculado para años anteriores, mientras que los hogares del último decil han disminuido su apropiación, todo lo cual indica una disminución en la desigualdad de la apropiación de los ingresos.

El cálculo de las necesidades básicas insatisfechas utilizando los Censos 2011 se basa en una nueva metodología respecto a los ejercicios realizados con los censos de 1985 y 1996, por lo cual la comparación de resultados debe realizarse con cautela. El 33,8 % de las personas y el 30,3 % de los hogares presentan al menos una carencia crítica, pero la situación varía significativamente al considerar la edad, el departamento y la condición étnico-racial y migratoria de las personas. La estructura por edades de la población con necesidades básicas insatisfechas es claramente más joven que la de la población con necesidades básicas satisfechas. La diferencia de carencias se maximiza cuando se compara a la población infantil con la de adultos mayores, en detrimento de los primeros. Los departamentos ubicados al norte del río Negro presentan mayores porcentajes de hogares y personas con necesidades básicas insatisfechas respecto a los del sur, destacándose los valores de Artigas, Rivera y Salto. La población afrodescendiente con necesidades básicas insatisfechas se sitúa 10 puntos porcentuales por encima de la media nacional y 16 puntos por encima de la población blanca, en una nueva expresión de la inequidad asociada a la condición étnico-racial.

Empleo

En el período 2000-2012 se destaca el aumento sostenido de las tasas de actividad y empleo, así como el descenso de la tasa de desempleo. No obstante, cabe indicar una moderación o estancamiento del ciclo de expansión del empleo en el año 2012.

Más allá del incremento de la tasa de empleo y actividad de toda la población, persisten brechas importantes de sexo, edad y región en la tasa de desempleo. En un mercado de empleo dinámico y de casi pleno empleo para los mayores de 25 años, los jóvenes muestran persistentemente alto nivel de desempleo. Las altas tasas de desempleo pueden estar indicando problemas de calificación y adecuación entre oferta y demanda laboral y rigidez del mercado laboral, que el actual ciclo expansivo ha

logrado amortiguar pero no revertir. De hecho, en términos promediales, las brechas de desempleo entre jóvenes y adultos no solo no se han cerrado, sino que se han expandido levemente.

Por otra parte, es importante señalar que en el contexto de expansión analizado, los indicadores de calidad del empleo también han arrojado resultados positivos, tanto en lo que refiere a subempleo como a informalidad.

Educación

A grandes rasgos, si bien la enseñanza primaria no está exenta de problemas (altos niveles de repetición en los primeros años, extraedad), cuando el análisis se traslada a la educación media, la situación educativa del país evidencia, en términos relativos, un peor desempeño que en primaria. Han quedado manifestadas las diferencias en la distribución social de los resultados, la segmentación de los aprendizajes según nivel socioeconómico y las desigualdades en los procesos de enseñanza-aprendizaje.

El contexto educativo uruguayo en educación media podría resumirse por las altas tasas de repetición, acumulación de rezago y elevados índices de deserción. Hechos que redundan en unas muy bajas tasas de egreso. Al mismo tiempo, Uruguay se ha rezagado frente a los países de la región en el egreso de educación media.

En formación docente se observa una creciente distancia entre el número de estudiantes que ingresa a la carrera y aquellos que efectivamente logran egresar. Este punto es medular, pues existen numerosos estudiantes que ejercen la docencia sin haberse graduado, aspecto que cuestiona la formación que los estudiantes reciben o recibirán en las aulas.

Salud

Las ganancias de esperanza de vida de los últimos diez años han sido el resultado del fuerte descenso de la mortalidad infantil. La caída de la mortalidad perinatal y de las causas de muerte de este tipo ha jugado un papel fundamental en este sentido. Sin embargo, el progreso de la esperanza de vida podría haber sido mayor si la incidencia de la mortalidad por causas externas no fuese tan significativa en las edades jóvenes. El riesgo de muerte de los hombres jóvenes por causas externas es especialmente elevado y es uno de los principales responsables de la desventaja de supervivencia de los hombres frente a las mujeres.

Es destacable el fuerte desconocimiento e incluso la falta de control entre quienes sí tienen conocimiento, de factores de riesgo claves como la hipertensión y la diabetes, especialmente entre los hombres.

La prevalencia de tabaquismo ha descendido en los últimos seis años. Este descenso ha sido más pronunciado entre las mujeres. En cambio el consumo de alcohol, medido como consumo a lo largo de la vida, se ha incrementado, se ha adelantado la edad de inicio del consumo y se han desdibujado las diferencias entre sexos en la iniciación. También se ha incrementado el consumo habitual de marihuana y el uso experimental de cocaína en los últimos seis años.

La prevención en materia de salud sexual y reproductiva ha implicado un progreso intergeneracional de las jóvenes respecto a las más mayores. A pesar de ello, aún persisten las desigualdades en el uso de anticonceptivos, especialmente entre las mujeres con nivel educativo bajo, residentes en el interior y con cobertura de salud en el sector público. Este grupo vulnerable es el que tiene un menor grado de conocimiento de los derechos de salud sexual y reproductiva y de las leyes que lo amparan.

En cuanto a la evolución de la epidemia de VIH, se han producido dos transformaciones fundamenta-

les: por un lado, se ha incrementado la brecha entre sexos por un aumento de los casos masculinos y, por otro, la tasa de infección por VIH de madre a hijos recién nacidos se ha reducido, aunque aún es elevada en usuarios del sector público.

Tras cuatro años de la entrada en vigor de la reforma del sistema de salud se conserva la tendencia de expansión de la cobertura y la recomposición de la distribución de la población por prestadores, así como del incremento de la población que accede a los derechos en salud a través del Fondo Nacional de Salud. Las instituciones de asistencia médica colectiva se han convertido en el prestador mayoritario en todo el país, e incluso el interior del país parece dirigirse en esta dirección.

El perfil de los usuarios de los servicios públicos continúa siendo más joven que el de los usuarios de los servicios privados, aunque se ha incrementado en el último bienio la presencia de población mayor de 65 años, gracias a su reciente incorporación en el Sistema Nacional Integrado de Salud. Persisten las desigualdades entre quintiles de ingresos, aunque la proporción de población del primer quintil con derechos en Administración de los Servicios de Salud del Estado ha disminuido, como consecuencia del incremento en el acceso de las personas del primer quintil de ingresos a las instituciones de asistencia médica colectiva.

Vivienda y hábitat

La situación de la vivienda ha mejorado en algunas de sus dimensiones, tanto al mirar la evolución de largo plazo (intercensal) como la evolución en los años recientes.

En los últimos quince años el parque habitacional ha crecido en forma muy importante, aunque esta tendencia dista de brindar un panorama optimista para superar el déficit habitacional. Los mayores incrementos han sido de viviendas que probable-

mente no están disponibles para las familias que no acceden a una solución habitacional adecuada.

No es posible concluir sobre mejoras en la seguridad de la tenencia solo a partir de los indicadores utilizados. Actualmente hay 50.000 hogares propietarios (de vivienda y terreno) más que en 1996, pero ha bajado el peso de esta modalidad de tenencia (que se identifica como la de mayor seguridad jurídica) frente a otras vías para acceder a la vivienda. Los hogares inquilinos han aumentado en 63.000 hogares y en una cifra similar los ocupantes con permiso, mientras hay 18.000 hogares más en la situación jurídica de mayor riesgo: propietarios solo de vivienda u ocupantes sin permiso. Se ha reducido también la población que vive en asentamientos irregulares, asociado en parte a los procesos de regularización que generan una condición de mayor seguridad jurídica para los habitantes de esas viviendas. Sin embargo, aún 165.000 personas viven en estas condiciones.

El peso del alquiler en el presupuesto de las familias también ha disminuido en promedio en la década, aunque los datos más recientes muestran un cambio en esa tendencia. A esto debe sumarse que actualmente una quinta parte de los hogares inquilinos de menores recursos (quintil de menores ingresos) debe utilizar el 30 % o más de sus ingresos en afrontar el pago del alquiler mensual.

La habitabilidad también ha tenido una mejora importante en el largo y corto plazo. Todos los indicadores presentados muestran que actualmente un mayor porcentaje de familias vive en mejores condiciones. Sin embargo, quedan aún familias en situaciones críticas de habitabilidad, lo que constituye una violación al ejercicio de su derecho a la vivienda digna: 84.000 hogares tienen un saneamiento deficitario, 40.000 un abastecimiento de agua inadecuado y 10.000 no tienen aún electricidad. Si se consideran también los problemas materiales de la vivienda, los hogares en situación deficitaria llegan a 250.000 y en ellos residen casi 850.000 personas.

Son especialmente los hogares de menores ingresos, aquellos que viven en localidades más pequeñas o en el área rural, y los hogares con presencia de menores los que presentan en mayor medida estos problemas de habitabilidad, unidos muchas veces a situaciones de inseguridad en la tenencia de la vivienda y a dificultades para afrontar los gastos asociados a ella.

Seguridad ciudadana

Considerando los años 2000 a 2010, las denuncias policiales sobre delitos contra la propiedad son comparativamente mayores en relación a las denuncias policiales por delitos contra la persona. En esos diez años, las primeras aumentan en 63,2 % y las segundas también, aunque también aumentan, lo hacen en un porcentaje levemente menor: 52,7 %. Desde una perspectiva territorial, los delitos contra la persona concentran en el departamento Flores la mayor cantidad de denuncias cada 100.000 habitantes, mientras que Colonia registra el valor más bajo. Los delitos contra la propiedad, por su parte, muestran los valores más elevados en la zona suroeste del país, particularmente en los departamentos de Montevideo, Maldonado y Canelones (más de 3.500 denuncias cada 100.000 habitantes).

Respecto de la situación de figuras delictivas que, por su gravedad o por el peso total que tienen dentro del conjunto, revisten de mayor importancia, en el período 2000-2012 los homicidios se sitúan con un promedio del 6,4 cada 100.000 habitantes; los hurtos son proporcionalmente mayores que el resto (promedio anual de 2.774,6 cada 100.000 habitantes); las rapiñas en el 2012 son algo más que el doble de las constatadas en el 2000.

En un período más acotado, referido a denuncias por violencia doméstica, el valor del 2012 supera al del 2005 por más de tres veces y a partir del 2007, luego de los hurtos, es el delito que presenta la tasa de denuncias más elevada.

Por otra parte, y en referencia a hechos violentos, las muertes por accidentes de tránsito entre 2001-2012 promedian en 456 y si bien las cifras anuales presentan un crecimiento casi constante durante todo el período, en el 2012 se observa uno de los descensos más importantes de la serie.

Sobre la situación de los adultos privados de libertad, se verifica: un aumento de más del 115 % en la cantidad de reclusos entre 2010 y 2012; la presencia mayoritaria de reincidentes que comienza en el 2005 y se sostiene hasta el 2012 inclusive la brecha entre presos penados y procesados, donde históricamente los primeros son minoría, y una mejora en la tasa de hacinamiento (pasa de 1,41 en el 2006 a 1,23 en el 2012), que muestra valores cercanos a los márgenes tolerables (entre 1 y 1,2).

Cultura

La incorporación de indicadores provenientes del campo cultural en el *Reporte social*, enmarcados en una lectura del bienestar, el pleno ejercicio de derechos y las políticas públicas, es en cierta forma novedosa. Debido a que la producción de estadísticas culturales es todavía incipiente, la traducción de los datos descriptivos en indicadores no es sencilla. Los datos que se presentan son fundamentalmente sobre consumos culturales.

Los consumos culturales tradicionales del siglo xx (radio, televisión, lectura, cine, espectáculos artísticos) no han presentado grandes cambios ni en su magnitud ni en su estructura para el período analizado. Existe, no obstante, una gran excepción: el uso de Internet para fines culturales y recreativos. Esto se evidencia claramente en la estructura de cohortes que muestra la casi universalización en el uso de esta herramienta en las edades tempranas.

Es importante destacar que los mayores niveles de acceso a todos los bienes y servicios culturales se encuentran presentes en los sectores de ingresos más altos. Esta tendencia se ve reflejada en el acce-

so a la lectura, el cine, los espectáculos de música, teatro y danza y los museos. En este sentido, las políticas culturales que apuntan a la inclusión están llamadas a desarrollar un papel importante.

Otro elemento a destacar es el crecimiento constante de la participación en los espectáculos carnavalescos, reflejada tanto en el número de conjuntos como en la asistencia a los escenarios, por lo menos en la capital del país, para donde existe disponibilidad de datos. El candombe, declarado hoy Patrimonio Cultural Inmaterial por la UNESCO, se destaca en el tejido social y su presencia es permanente como expresión cultural.

Sociedad civil y participación

En la inauguración de un calendario electoral que incluye votación de autoridades para un nuevo tercer nivel de gobierno (ahora denominado municipal en referencia a localidades, a diferencia del segundo nivel que son los departamentos), si bien se mantienen altos niveles de adhesión (86,2 %) la cantidad de votos en blanco o anulados alcanzan, en promedio, el 7,7 % (históricamente no superaba el 3 %) y Montevideo y Canelones presentan los mayores valores (11,7 y 8,7, respectivamente). A su vez, dentro del total de cargos disputados a nivel municipal, el 80 % queda en manos de hombres. Esto, en relación con la cantidad de cargos obtenidos por mujeres en el Parlamento nacional (14,6 %) y en las juntas departamentales (18,6 %) para el mismo ciclo electoral (2009-2010) implica que en nivel municipal hay una mayor presencia femenina (20 %).

Por otra parte, en el marco de replicación de mecanismos de innovación democrática, se extienden por el país diversas experiencias de presupuesto participativo, que entre los años 2005 y 2012 alcanzan a 8 de los 19 departamentos. Estos datos enmarcan nuevos ámbitos de participación que redefinen espacios de relacionamiento entre los ciudadanos y el Gobierno.

Los antecedentes del cooperativismo en Uruguay acompañan cerca de la mitad de la historia del país. De acuerdo con datos del Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural, realizado entre 2008 y 2009 por el INE, existen 1.164 cooperativas, el 52 % tiene sede central en Montevideo y los tres sectores mayoritarios son: acceso a la vivienda (50 %), trabajo (24 %) y el sector agrario (11 %). Con 907.698 socios, es posible afirmar, a su vez, que 1 de cada 4 uruguayos está vinculado a alguna modalidad cooperativa y que al observar los sectores que presentan mayor cantidad de unidades cooperativas, se verifica que no son los que tienen mayor cantidad de socios (los que, en orden decreciente, están vinculados a las de: ahorro y crédito, consumo y vivienda). Esto da cuenta de una dimensión de la sociedad civil que se encuentra en movimiento.

Durante la cuarta ronda de Consejos de Salarios, el 85 % de los acuerdos se lograron por consenso de las tres partes, solo 12 % fue por mayoría y el restante 3 % se resolvió por decreto. Asimismo, la utilización de la negociación colectiva para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores es cada vez más frecuente y esto se observa en la presencia y contenido de las cláusulas que aparecen en los acuerdos, referidas al tratamiento de temas de salud, formación profesional, género y acoso laboral. Un 37 % de los convenios firmados estipulan obligaciones en materia de salud ocupacional, mientras que las cláusulas que promocionan la formación profesional aparecen en el 23 % de ellos. En lo que refiere a las cláusulas de género, se observa una diferencia cuantitativa en comparación con la primera ronda de este tercer ciclo de actividad de los Consejos de Salarios, ya que entonces solo el 15 % de los acuerdos firmados suscribieron cláusulas de género, mientras que en esta última ronda el valor remite al 60 %.

Sociedad de la información

El sector de las telecomunicaciones ha ido creciendo notablemente en los últimos años.

En el período 2008-2011 se observa un fuerte aumento en el número de servicios móviles: más de 1.200.000, mientras que los servicios de telefonía fija presentan escasa variación, lo que permite percibir un cambio de paradigma tecnológico en los servicios de telefonía.

En lo que refiere a la posesión de computadora, los hogares montevideanos son los que registran el nivel más alto, ya que 7 de cada 10 declararon poseer una computadora en su hogar; mientras que en el interior dicha relación es de 6 en 10. Sin embargo, todos los departamentos del país registran un aumento sostenido de cerca de 10 puntos en cuanto a la tenencia de computadoras en hogares entre 2010 y 2012. Si se analiza en función del quintil de ingresos del hogar, se observan los mayores guarismos en el quinto quintil, pero con un relativamente alto registro del primer quintil, lo que sin duda se explica por la acción del Plan Ceibal.

Respecto a la conexión a Internet persisten claras diferencias a favor de los hogares montevideanos, que alcanzan casi el 60 % al final del período, contra un 43 % del interior del país. A diferencia de lo que ocurría con el acceso a PC en el hogar, la penetración de la conexión a Internet es estrictamente creciente con los ingresos. Al igual que en la tenencia de PC se constata brecha en el acceso, ya que el acceso a la conexión a Internet por parte de los hogares más pobres es muy bajo: llega a tan solo al 23,4 % en el 2012, mientras que para los más ricos este porcentaje es prácticamente el triple: 69 %. Los principales usos dados a Internet son la búsqueda de información, la comunicación y los entretenimientos.

Si bien todas las regiones ven incrementado su uso de Internet y PC en personas, existe una diferencia a favor de los montevideanos, a la vez que se observa una brecha generacional, ya que son las edades más jóvenes las que hacen mayor uso de ambas tecnologías y se registra un valor muy bajo para aquellos uruguayos de 50 años y más.

La incorporación de las tecnologías de la información por parte del gobierno, a través de lo que se denomina *gobierno electrónico*, ha ido en aumento, pasando de IDGE 0,5645 en el 2008 a 0,6315 en el 2012. Esto muestra el esfuerzo que está realizando el gobierno en tal sentido. Por otro lado, se destaca que gran parte de los individuos, ya sea por preferencia, por desconfianza en el sistema o por no saber cómo realizar trámites por Internet, efectúan sus trámites de forma presencial.

Uruguay en el mundo

El incremento del desarrollo humano en la población uruguaya fue motivado por el crecimiento de los ingresos, rasgo que también comparte la evolución reciente de los países de desarrollo medio. En ese sentido, Uruguay se distingue de la evolución del resto de América Latina, que ha sido más bien dinamizada por el componente de salud y por el ingreso, y también se diferencia de la trayectoria seguida por los países de desarrollo alto y muy alto, donde los mayores progresos son atribuibles a los componentes de salud y la educación.

Al igual que en el resto de países latinoamericanos, las mayores pérdidas de desarrollo de Uruguay se atribuyen a la distribución del ingreso y las menores pérdidas corresponden al componente de educación. Todos los países del Mercosur comparten este rasgo, pero en el caso de Uruguay las pérdidas de desarrollo por desigualdad son muy inferiores a las sufridas por el resto de los países.

El crecimiento económico sitúa a América Latina dentro de la porción del mundo de países dinámicos con tasas superiores al 5 % anual, rasgo que comparte con los países asiáticos. En este sentido, el país se destaca especialmente en el concierto regional, porque la caída de la pobreza y la indigencia se ha producido a ritmos muy superiores a los observados para el promedio de América Latina.

Mientras el desempleo ha crecido en los países europeos, ha seguido una trayectoria inversa en América Latina. La OIT (2012) ha señalado la capacidad de Uruguay para incrementar las tasas de empleo sin un aumento del empleo precario, modalidad excepcional de crecimiento del empleo que solo comparten en la región Chile y Brasil. A pesar de ello, Uruguay fue el único país de la región donde subió el desempleo juvenil, incluso por encima de la media regional.

Una de las dimensiones del bienestar donde el país no ha realizado avances sustantivos, respecto a su evolución histórica individual y respecto a otros países de la región, es en materia de logros educativos. Dentro del Mercosur, Uruguay exhibe las tasas globales de deserción más elevadas, especialmente entre hombres. En todos los niveles educativos, salvo en la enseñanza preescolar, los indicadores muestran un deterioro que contrasta con la tendencia del resto de los países latinoamericanos.

En materia de vivienda el desempeño de Uruguay respecto al resto de países del Mercosur lo sitúa en una posición aventajada. A diferencia del resto de los países latinoamericanos, las limitaciones habitacionales en Uruguay solo se concentran en los quintiles más bajos de ingreso. Sin embargo, los problemas de accesibilidad a la compra de vivienda se distribuyen de forma más homogénea dentro de la población de Montevideo, que se destaca como la tercera ciudad de la región donde es más difícil acceder a la compra de una vivienda privada.

El país acompaña la tendencia global de incremento en el acceso y uso de las tecnologías de la información. Su liderazgo regional en este sentido se ha mantenido en el último bienio 2011-2012, tanto en términos de acceso como de utilización y aptitudes.

INTRODUCCIÓN



Introducción

El *Reporte social* es una publicación oficial cuyo propósito es informar periódicamente a los tomadores de decisiones a nivel estatal, a las organizaciones sociales y a la ciudadanía en general, sobre la situación social del país, sus cambios y continuidades. Para ello, recoge y analiza un conjunto de dimensiones e indicadores relevantes que dan cuenta del grado de bienestar de la población.

Desde el 2009 el *Reporte social* es publicado de manera bianual e ininterrumpida, lo que ratifica el compromiso del Gobierno por analizar con rigor la situación de nuestra población y por ofrecer un insumo clave para el diseño, monitoreo y discusión ciudadana sobre las políticas públicas.

En relación a ediciones anteriores, el *Reporte social 2013* incorpora algunos elementos que lo enriquecen. En primer lugar, presentan datos provenientes de una valiosa y esporádica fuente de información: el Censo Nacional de Población (2011). Los datos del Censo nutren varios capítulos y son particularmente importantes para el análisis demográfico y sobre vivienda y hábitat. En segundo lugar, el *Reporte social 2013* ofrece recuadros (zoom informativos) basados en el uso de fuentes no continuas de información, buscando así echar luz sobre ciertos temas específicos, más o menos coyunturales, que son objeto de debate público. En tercer lugar, anexa algunos indicadores subjetivos sobre educación, salud y seguridad ciudadana. La selección de estos temas responde a dos criterios: la disponibilidad de información subjetiva y la prioridad que representan para el Gobierno. En general, la inclusión de indicadores subjetivos destaca la importancia de conocer no solo cómo estamos objetivamente, sino también cómo nos vemos o sentimos en relación a diferentes dimensiones de nuestra realidad social.

Objetivos

El *Reporte social* persigue cuatro objetivos fundamentales:

1. informar a la ciudadanía sobre la evolución de algunos aspectos relacionados al bienestar social desde una perspectiva comparada;
2. alimentar el debate público sobre los resultados obtenidos y la necesidad de monitorearlos;
3. brindar información que ayude a mejorar la transparencia del Gobierno;
4. ayudar a identificar problemas claves para el desarrollo social del país y la formulación de nuevas políticas.

Estructura

Este informe comienza presentando la evolución del contexto económico y demográfico de Uruguay en los últimos años, como forma de enmarcar los resultados exhibidos en los capítulos siguientes.

El segundo capítulo trata sobre ingresos, desigualdad y pobreza. Los capítulos tercero y cuarto abordan temas relativos al empleo y la educación, respectivamente. El quinto analiza indicadores de salud; el sexto de vivienda y hábitat, y el séptimo de seguridad ciudadana. Los capítulos octavo, noveno y décimo tratan sobre cultura, sociedad civil y participación, y sociedad de la información. Finalmente, se presenta Uruguay en el mundo, capítulo que repasa diversas temáticas desde una perspectiva de comparación internacional.

CONTEXTO ECONÓMICO Y DEMOGRÁFICO



Contexto económico y demográfico

Desempeño de la economía

Coyuntura económica internacional

Durante el año 2012 la economía mundial creció 3,2 %, reflejando una caída respecto al año anterior, cuando el incremento fue de 4 %. Las economías de mercados emergentes y en desarrollo sufrieron una marcada desaceleración debido a: 1) una fuerte contracción de la demanda originada en economías avanzadas claves; 2) la aplicación de políticas internas más restrictivas; y 3) el final del auge en algunas de las principales economías de mercados emergentes. Sin embargo, muchas economías de América Latina y la Comunidad de Estados Independientes y la mayor parte de las economías de Asia y África subsahariana han logrado mayor crecimiento, lo cual se explica por el apoyo del consumo privado y la reactivación de las exportaciones. Las economías de Oriente Medio y norte de África continúan atravesando difíciles procesos de transición y un par de economías de América del Sur están enfrentando altos niveles de inflación y una presión creciente en los mercados cambiarios (ver cuadro 1) (FMI, 2013a).

Durante el 2012, el crecimiento del PIB real en América Latina y el Caribe se redujo a 3 %, siendo que en 2011 había crecido 4,6 %. La desaceleración fue muy pronunciada en algunas de las economías más grandes de la región. En Brasil, la inversión privada disminuyó pronunciadamente en el primer tramo del 2012. En Argentina, los controles generalizados sobre las operaciones cambiarias y las importaciones influyeron negativamente en la confianza y en el nivel de actividad. En el resto de América Latina se mantuvo un fuerte crecimiento apoyado en una fuerte demanda interna, que ayudó a contrarrestar la desaceleración de las exportaciones (FMI, 2013b).

Cuadro 1. Variación porcentual del producto mundial y por grandes bloques. Años 2011 y 2012

	2011	2012
Producto mundial	4,0	3,2
Economías avanzadas	1,6	1,2
Estados Unidos	1,8	2,2
Zona del euro	1,4	-0,6
Alemania	3,1	0,9
Francia	1,7	0,0
Italia	0,4	-2,4
España	0,4	-1,4
Japón	-0,6	2,0
Reino Unido	0,9	0,2
Canadá	2,6	1,8
Otras economías avanzadas	3,3	1,8
Economías de mercados emergentes y en desarrollo	6,4	5,1
África subsahariana	5,3	4,8
Sudáfrica	3,5	2,5
América Latina y el Caribe	4,6	3,0
Brasil	2,7	0,9
México	3,9	3,9
Comunidad de Estados Independientes	4,8	3,4
Rusia	4,3	3,4
Excluido Rusia	6,1	3,3
Economías en desarrollo de Asia	8,1	6,6
China	9,3	7,8
India	7,7	4,0
ASEAN-5	4,5	6,1
Europa central y oriental	5,2	1,6
Oriente Medio, Norte de África, Afganistán y Pakistán	3,9	4,7

Fuente: elaborado a partir de FMI (2013a).

Durante el 2012, el crecimiento se desaceleró en Brasil, a pesar del estímulo provisto por las políticas monetaria y fiscal. Sin embargo, según indicadores recientes, el nivel de actividad se ha fortalecido y el crecimiento de la inversión pasó a ser positivo en el último trimestre del 2012. La desaceleración del crecimiento en las otras economías fue más gradual y se debió principalmente a las políticas restrictivas aplicadas anteriormente y a un debilitamiento de la demanda externa. No obstante, el nivel de ingresos, en aumento, respaldó el mantenimiento y crecimiento del consumo privado, el cual, a su vez, se vio fomentado por condiciones favorables de acceso al crédito.

Coyuntura económica nacional

El PIB de Uruguay creció 3,9 % durante el 2012, según las cifras finales de Cuentas Nacionales del Banco Central del Uruguay. De esta manera, se alcanzó un PIB de casi 50.000 millones de dólares, lo cual equivale a un PIB per cápita de aproximadamente 14.800 dólares.

El resultado global del año 2012 es un crecimiento importante, pero pauta una desaceleración significativa si se compara con los crecimientos observados en los años previos. Entre el 2005 y el 2011 la economía creció a un 6 % anual, una tasa muy fuerte, en un contexto en el que el marco internacional fue muy favorable y donde hubo una fuerte creación de empleo, llegando casi al pleno empleo (en el capítulo correspondiente a empleo se desarrollará este punto con mayor detalle). En el 2010, el PIB había subido 8,9 % y en el 2011 el crecimiento fue 6,5 % (ver gráfico 1). Al observar los datos del cuarto trimestre del año 2012, se constata un descenso pequeño (-0,1 %) de la producción en relación al trimestre inmediato anterior.

En el 2012, el sector de la construcción fue uno de los de mayor contribución al crecimiento del PIB al incrementarse casi 19 % (incidiendo 0,9 % en el PIB). Inversiones privadas como las realizadas en el proyecto de instalación de planta de celulosa Montes del Plata, así como las importantes inversiones

públicas que se realizaron en la Administración Nacional de Puertos, en OSE y en ANTEL resultaron claves para explicar este incremento. La inversión creció a un ritmo muy significativo, 19,4 %, situándose en un valor récord en relación al PIB, 22 %.

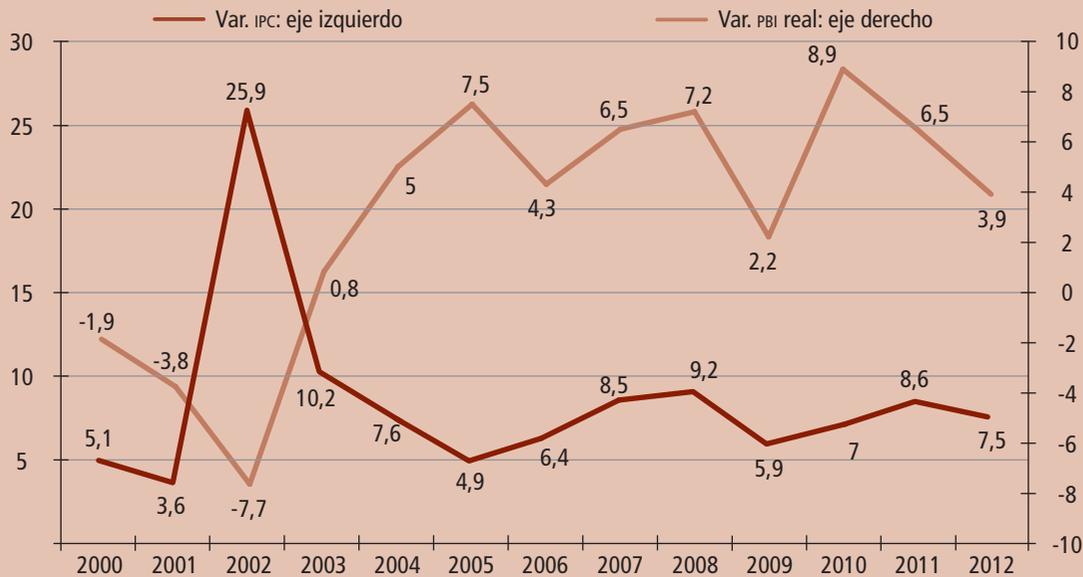
Otro sector relevante es transporte y comunicaciones, el cual volvió a mostrar una expansión muy significativa: 7,4 %, con una incidencia en el PIB de 1,1 %.

El desempeño de los sectores transables de la economía, sectores expuestos a la economía internacional por su inserción exportadora, fue menos dinámico; el sector manufacturero creció solamente 1,6 % y la producción agropecuaria tuvo un descenso de 0,8 %.

El crecimiento del PIB tuvo un fuerte apoyo en el del consumo privado, el cual se incrementó 6,5 % a lo largo del año. Este crecimiento se basó en el aumento real de salarios y pasividades, acompañado de elevados niveles de empleo, a lo cual debe sumarse una importante oferta de crédito al consumo.

Las exportaciones de bienes y servicios crecieron muy poco, solo 1,6 %, «mientras que las importaciones, pese a la desaceleración de la economía, lo hicieron 13,6 %, resultando un importante deterioro del saldo comercial. El crecimiento de las exportaciones estuvo asociado a mayores ventas de bienes, especialmente aquellos de origen agropecuario, pese al deterioro del contexto internacional y los problemas en la región, mientras que la venta de servicios al exterior se redujo. En particular, el número de turistas que ingresaron a Uruguay bajó 2 % en 2012 y el ingreso de divisas por este concepto cayó 6,2 %» (IECON, 2013).

En el marco internacional los precios de *commodities* siguen siendo altos, pero están en los mismos niveles desde hace dos años. Eso hace que los márgenes de rentabilidad de los agronegocios para Uruguay sean, en promedio, buenos, pero los costos internos de producción siguen subiendo medidos en dólares, con lo cual los márgenes en el sector de agronegocios tienden a reducirse.

Gráfico 1. PIB real e IPC, 2000-2012

Fuente: elaborado a partir de datos de BCU e INE.

La región presenta un panorama poco alentador: por un lado, una situación de casi estancamiento económico en Argentina con un progresivo desdoblamiento cambiario con la suba del dólar *blue*, lo que conlleva el aumento del dólar que pagan los turistas argentinos cuando salen de su país; por otro lado, el crecimiento de la economía en Brasil ha sido pequeño y con un tipo de cambio que resulta desfavorable a Uruguay.

La variación de los precios en Uruguay, medida por el IPC al final del período, fue de 7,5 % en el año 2012, en un contexto de presiones inflacionarias provenientes del exterior y continuidad de la firmeza de la demanda interna. Desde el año 2004, la inflación se mantuvo en un rango de valores entre casi 5 y 9 % (el mínimo se observó en el año 2005, 4,9 %, y el máximo en el año 2008, 9,2 %).

Gasto público social

El gasto público social (GPS), medido en pesos constantes del año 2011, continuó la tendencia creciente ininterrumpida iniciada en el 2004. Tomando como referencia ese año, el crecimiento fue de 75 % para el total y llegó a su valor máximo: 217.831 millones de pesos (ver gráfico 3).

La tendencia al crecimiento es similar para las diferentes funciones en que se descompone el GPS, aunque en el último año se observa una caída del gasto destinado a seguridad y asistencia social, cuando se lo compara con el gasto efectuado en el año 2010. Aun así, el valor es superior al de todos los años anteriores y continúa siendo el rubro preponderante, representando casi la mitad del GPS (ver gráfico 4). Le siguen, en importancia decreciente, el gasto en salud (25 %) y educación (18 %). Las restantes componentes (vivienda y servicios comunitarios, GPS no convencional y direcciones generales) suman 11 % del GPS total (ver gráfico 2).

La prioridad fiscal, que mide la proporción del gasto público total que tiene destino social, representó en el año 2011 el 74,2 % y aumentó 17 puntos porcentuales desde el año 2003, cuando registró el valor mínimo de la serie. A su vez, la prioridad macroeconómica, que indica la proporción del PIB destinado al GPS, representa casi la cuarta parte del esfuerzo productivo del año 2011 (ver gráfico 5).

Síntesis

En el 2012 la economía uruguaya continuó, aunque desacelerando, el ciclo de incremento de su actividad y alcanzó un esfuerzo productivo valorado en casi 50.000 millones de dólares, lo que equivale a 14.800 dólares de PIB per cápita. El GPS medido en pesos constantes crece sostenidamente desde el 2004 y alcanzó el valor máximo de casi 218.000 millones de pesos, lo que representa un incremento

Gráfico 2. Estructura del GPS 2009, en porcentajes

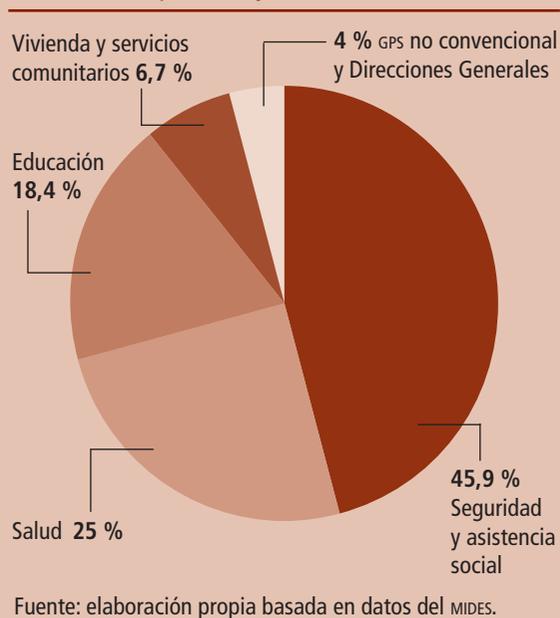
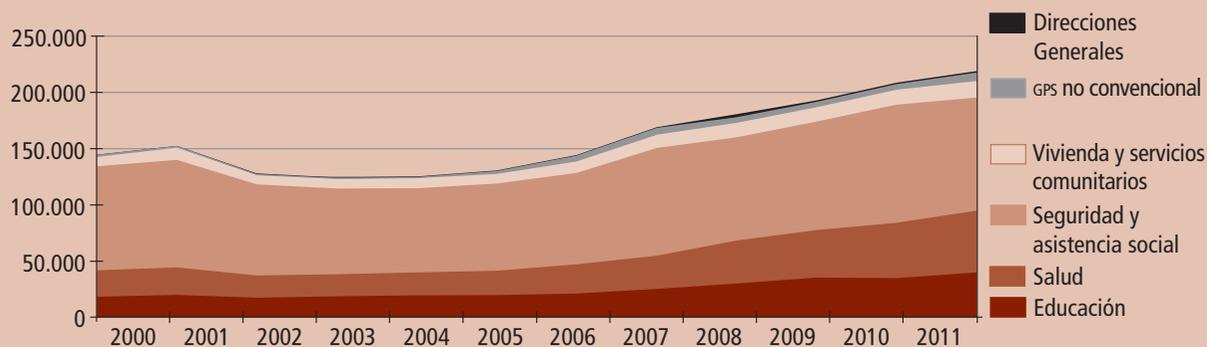
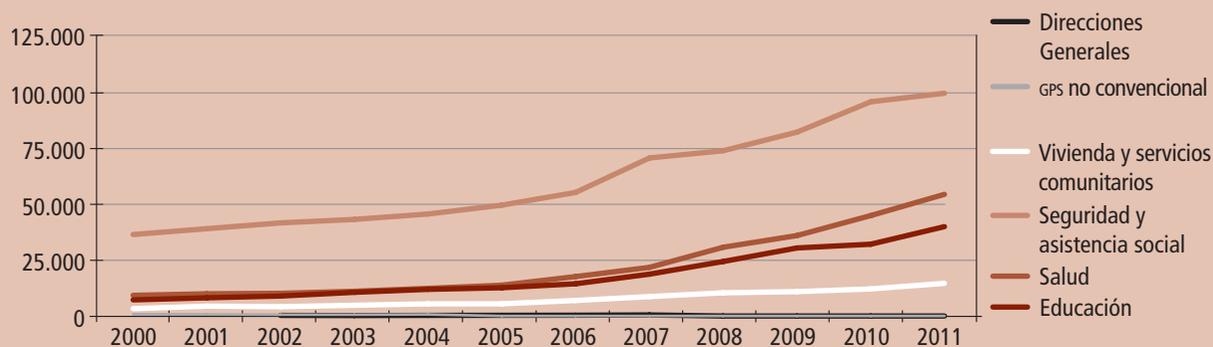


Gráfico 3. Evolución del GPS, 2000-2011, miles de pesos constantes de 2011



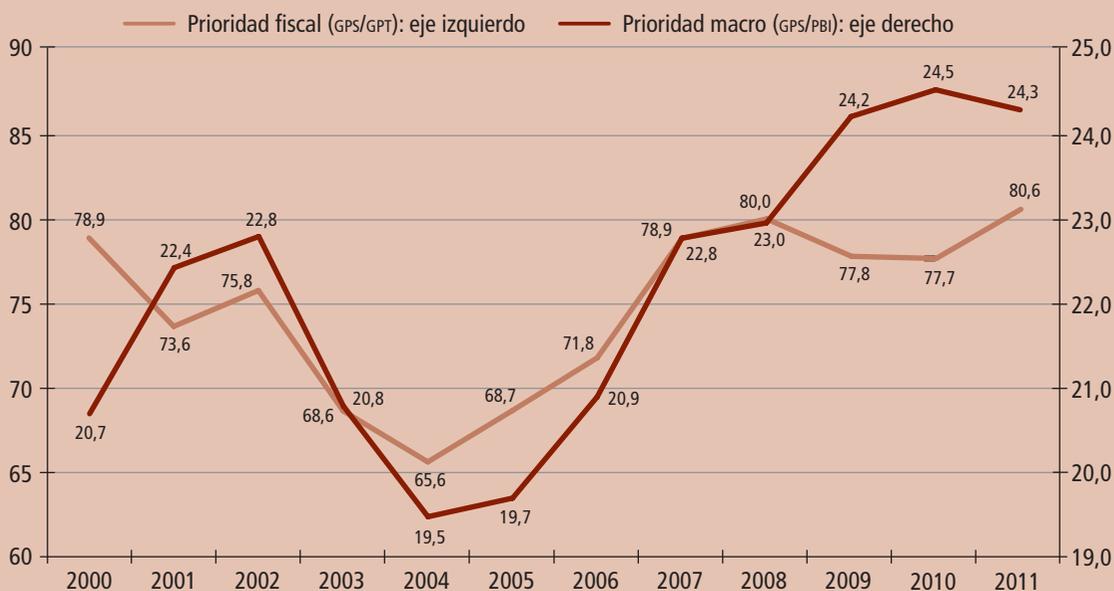
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Direcciones Generales	0	0	485	333	421	439	467	585	2.656	1.280	1.205	1.287
GPS no convencional	1.947	1.612	1.106	1.009	1.098	2.637	5.256	6.084	5.006	4.762	5.017	7.434
Vivienda y servicios comunitarios	8.302	10.738	8.066	8.416	8.859	8.482	10.141	11.677	12.792	12.679	13.164	14.619
Seguridad y asistencia social	92.005	95.172	80.587	75.857	74.463	77.140	80.815	95.249	91.224	95.819	104.337	99.893
Salud	23.332	24.221	19.642	19.407	20.178	21.450	25.784	29.299	37.941	41.910	48.898	54.545
Educación	18.199	19.859	17.280	18.596	19.452	19.657	21.078	25.209	30.074	35.440	34.946	40.053
GPS total	143.786	151.602	127.166	123.618	124.471	129.805	143.541	168.103	179.693	191.890	207.567	217.831

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MIDES.

Gráfico 4. Evolución de las funciones del GPS, 2000-2011, miles de pesos constantes de 2011

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Direcciones Generales	18.199	19.858	17.279	18.596	19.452	19.656	21.078	25.209	30.074	35.440	34.946	40.053
GPS no convencional	9.272	9.970	10.183	11.086	12.401	13.829	17.685	21.803	30.829	36.066	45.026	54.545
Vivienda y servicios comunitarios	36.562	39.178	41.780	43.334	45.766	49.736	55.431	70.881	74.124	82.458	96.074	99.893
Seguridad y asistencia social	3.299	4.420	4.181	4.807	5.445	5.468	6.955	8.689	10.394	10.911	12.121	14.618
Salud	773	663	573	576	674	1.700	3.605	4.527	4.067	4.097	4.619	7.434
Educación	0	0	251	190	258	283	320	435	2.158	1.101	1.109	1.286
GPS total	57.139	62.407	65.929	70.617	76.501	83.691	98.455	125.096	146.010	165.134	191.129	217.831

Fuente: elaborado a partir de datos de BCU e INE.

Gráfico 5. Evolución de la prioridad fiscal y macroeconómica en porcentajes, 2000-2011

Fuente: elaboración propia basada en datos de MIDES, MEF y BCU.

real de 75 % con respecto a ese año. El gasto mayoritario es el destinado a seguridad y asistencia social (46 % del GPS) y en segundo lugar el destinado a la salud (25 % del GPS). En relación a otras variables, el GPS representa el 74,2 % del gasto público total y el 24 % del PIB del 2012.

Panorama demográfico y poblacional

Crecimiento y principales tendencias de la demografía uruguaya

En Uruguay, la primera transición demográfica¹ ya ha operado y el país se encuentra en una etapa postransicional muy avanzada. Ello significa que las tasas brutas de natalidad y de mortalidad (cantidad anual de nacimientos y defunciones por cada 1000 personas, respectivamente) se han estabilizado en valores bajos y han determinado un crecimiento demográfico pequeño, al tiempo que la estructura por edades de la población ha envejecido significativamente. Uruguay fue pionero en la región de América Latina

¹ Se llama *transición demográfica* al proceso por el cual las poblaciones pasan de una situación de equilibrio, consecuencia de una mortalidad y natalidad altas, a otra situación de equilibrio, con mortalidad y natalidad bajas.

y el Caribe en este proceso; la natalidad y mortalidad se encontraban en valores bajos ya hacia finales de la tercera década del siglo XX. Como resultado, la tasa de crecimiento vegetativo (diferencia de la tasa bruta de natalidad menos la tasa bruta de mortalidad) se ha mantenido en valores bajos y relativamente constantes, lo cual hizo de la evolución de la migración internacional el principal factor explicativo de las fluctuaciones de la tasa de crecimiento total de la población. Los resultados del Censo de Población 2011 muestran que la población uruguaya crece a un ritmo anual de 1,9 por mil, afirmando la tendencia a la baja observada en períodos intercensales anteriores (con la excepción del período 1985-1996).

La pequeñez demográfica siempre ha sido una característica del Uruguay. En el cuadro 3 se puede observar el tamaño que alcanzó la población en algunos años seleccionados.

El número de nacimientos ha descendido de casi 52.800 en el año 2000 a 46.700 en el año 2011. Esta tendencia se observa desde varias décadas atrás, aunque se han observado repuntes puntuales en algunos años. El descenso se detuvo en el año 2005 y, desde ese momento, el número de nacimientos prácticamente se ha estabilizado. Las defunciones anuales aumentaron de aproximadamente 30.500 a 33.500 durante la primera década del 2000; como

Cuadro 2. Tasas anuales de crecimiento total de la población en períodos intercensales

Período intercensal	Tasa anual de crecimiento (por mil)
1963-1975	6,2
1975-1985	3,6
1985-1996	6,4
1996-2004	3,2
2004-2011	1,9

Fuente: INE (2012a).

Cuadro 3. Población total aproximada en años seleccionados

Año	Población total aproximada
1829	74.000
1885	585.000
1905	1.000.000
1941	2.000.000
1986	3.000.000
2011	3.390.000

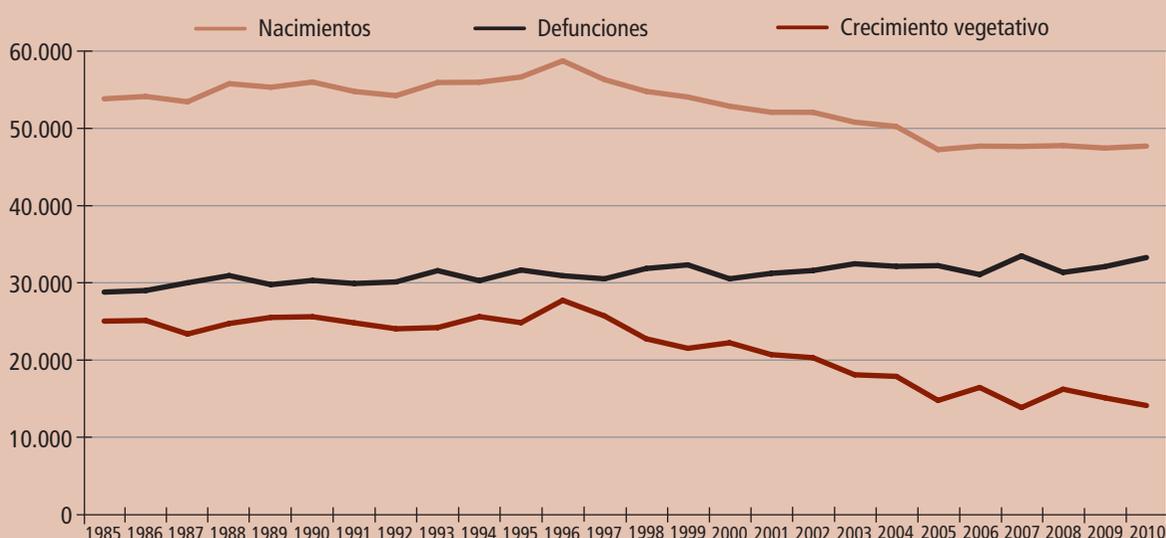
Fuente: elaboración propia a partir de series producidas por Adela Pellegrino y resultados finales de Censos 2011 del INE.

resultado, el crecimiento vegetativo (diferencia de nacimientos y defunciones) disminuyó de 22.300 (año 2000) a 14.000 personas (año 2010). Otros indicadores relativos a la evolución de la mortalidad, como la esperanza de vida y la mortalidad infantil, se desarrollarán en el capítulo «Salud».

Desde el 2004, la tasa global de fecundidad (que expresa el número promedio de hijos que tendría

una mujer a lo largo de su vida reproductiva dada la estructura de fecundidad existente) se encuentra por debajo de lo que se denomina nivel de reemplazo, aunque en un valor estable y muy cercano a este. La fecundidad se sitúa a nivel de reemplazo cuando la tasa neta de reproducción alcanza el valor 1, equivalente aproximado al valor 2,1 de la tasa global de fecundidad.

Gráfico 6. Evolución de los nacimientos, defunciones y crecimiento vegetativo, 1985-2010



Año	Defunciones	Nacimientos	Crecimiento vegetativo	Año	Defunciones	Nacimientos	Crecimiento vegetativo
1985	28.566	53.766	25.200	1998	31.917	54.760	22.843
1986	28.791	54.080	25.289	1999	32.430	54.004	21.574
1987	29.885	53.368	23.483	2000	30.456	52.770	22.314
1988	30.912	55.798	24.886	2001	31.228	51.959	20.731
1989	29.629	55.324	25.695	2002	31.628	51.953	20.325
1990	30.225	56.013	25.788	2003	32.587	50.631	18.044
1991	29.784	54.754	24.970	2004	32.220	50.052	17.832
1992	30.011	54.190	24.179	2005	32.319	46.944	14.625
1993	31.613	55.953	24.340	2006	31.056	47.410	16.354
1994	30.191	55.990	25.799	2007	33.706	47.373	13.667
1995	31.700	56.695	24.995	2008	31.363	47.484	16.121
1996	30.888	58.862	27.974	2009	32.179	47.152	14.973
1997	30.451	56.344	25.893	2010	33.474	47.420	13.946

Fuente: elaboración a partir de datos del MSP y del INE.

Cuadro 4. Nacimientos, defunciones, crecimiento vegetativo y tasa global de fecundidad desde el año 2000 hasta el último año con información disponible

Año	Nacimientos	Defunciones	Crecimiento vegetativo	Tasa global de fecundidad
2000	52.770	30.456	22.314	2,23
2001	51.959	31.228	20.731	2,19
2002	51.953	31.628	20.325	2,21
2003	50.631	32.587	18.044	2,17
2004	50.052	32.220	17.832	2,07
2005	46.944	32.319	14.625	2,04
2006	47.410	31.056	16.354	2,03
2007	47.373	33.706	13.667	2,01
2008	47.484	31.363	16.121	2,00
2009	47.152	32.179	14.973	1,99
2010	47.420	33.474	13.946	1,98
2011	46.699	No disponible	No disponible	1,97

Fuente: elaboración a partir de datos del MSP y proyecciones del INE.

Como principal consecuencia de la baja natalidad registrada a lo largo de varias décadas, la estructura por edades de la población uruguaya es envejecida. A este envejecimiento ha contribuido también el incremento de la esperanza de vida y los efectos de la emigración internacional, que operó intensamente desde mediados de los años sesenta hasta fines de la primera década del 2000.

El análisis de los resultados de la información recabada en el Censo 2011 no sorprende en lo referente a las grandes tendencias demográficas que se venían observando desde mucho tiempo atrás. La población contabilizada en el Censo, incluyendo la corrección por moradores ausentes, sumó 3.286.314 personas.² Se estima que los moradores ausentes fueron 34.223; la cifra resulta de la estimación del número de habitantes de las viviendas en las que se

constató que había residentes, pero no se logró aplicar la encuesta censal.

La población residente estimada, que incluye otras omisiones, alcanzó las 3.390.077 personas.

En síntesis, el ritmo del crecimiento es bajo y se acentúa el envejecimiento de la estructura por edades de la población. La distribución por área es abrumadoramente urbana (94,7 % del total), habiendo disminuido nuevamente la población rural, que alcanzó 175.613 personas en el 2011. En el Censo de 1985 representaba el 10,8 % de la población y en 1996, 9,2 % (291.686 personas).³ En términos de distribución en el territorio, la mayor parte de la población reside en el sur del país y se concentra mayoritariamente en Montevideo y su área metropolitana y en los departamentos costeros.

2 Para una explicación detallada de la estimación, véase *Metodología de estimación de la población total residente en el Censo de Población 2011*, disponible en <<http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/docmet.pdf>>.

3 En el caso del Censo 2011, se asimila población rural a la población censada en áreas no amanzanadas.

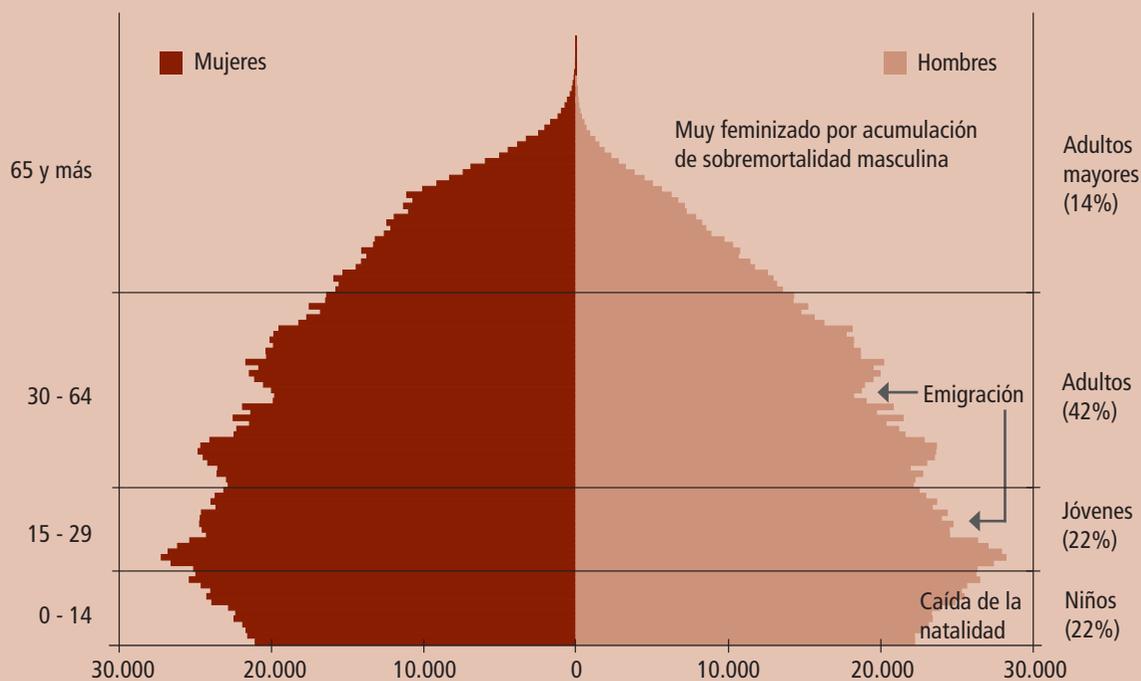
Estructura por edades de la población

La distribución por edades de la población refleja la profundización del envejecimiento iniciado varias décadas atrás. La pirámide de población que se presenta a continuación permite observar los efectos de la acción de los componentes del cambio demográfico a lo largo del tiempo. La forma general de la pirámide corresponde a la de una población envejecida, con un peso muy significativo de los adultos mayores en el total de la población; los mayores de 65 años alcanzan las 463.700 personas (14 % de la población total; en el Censo de 1963 eran el 7 %), de los cuales 126.100 tienen más de 80 años y más de 500 son centenarios. Observando la base de la pirámide, se constata claramente el descenso de la natalidad y la disminución creciente de la población infantil. Los menores de 15 años suman

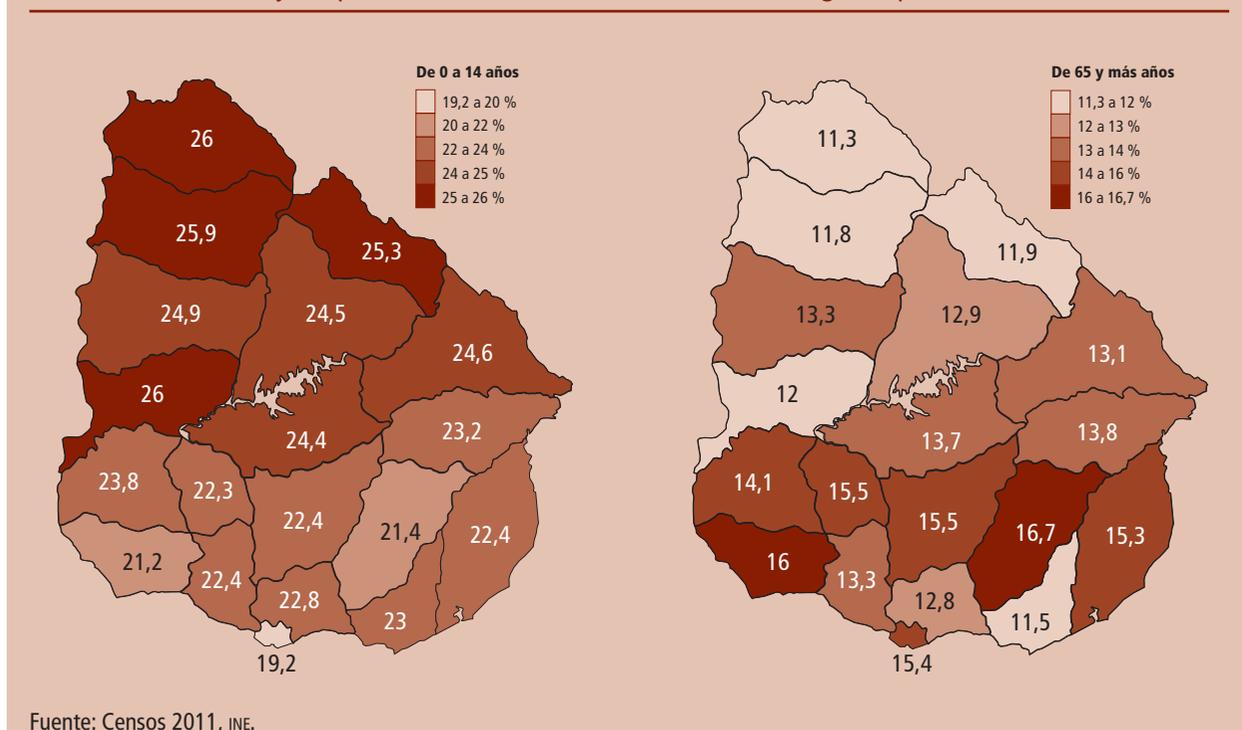
715.000 y representan algo menos del 22 % del total de la población (en 1963 superaban el 28 %).

Las estructuras por edades de la población no son homogéneas en el territorio: la zona sur del país es claramente más envejecida que la del norte. Estas diferencias pueden apreciarse en los mapas presentados en el gráfico 8, que muestran claramente que los porcentajes de población infantil de los departamentos ubicados al norte del río Negro, Durazno y Cerro Largo, son significativamente superiores al resto. En contrapartida, la mayoría de los departamentos ubicados al sur del río Negro alcanzan valores por encima del promedio nacional de porcentaje de población de 65 y más años de edad. Maldonado, por efecto de la inmigración recibida en la estructura por edades, escapa a esa tendencia.

Gráfico 7. Estructura por edad y sexo de la población total, 2011



Fuente: elaboración propia a partir del Censos 2011, INE.

Gráfico 8. Porcentaje de personas de tramo de edad seleccionado según departamento

Al considerar el sexo, los datos del censo indican que 52 % de la población total es femenina, aunque la relación de masculinidad⁴ se modifica al considerar la edad de las personas: hasta los 21 años encontramos más hombres que mujeres, pero a partir de esa edad el número de mujeres se incrementa sensiblemente en relación al de hombres. En los grupos de edad más avanzados, la relación es de más de tres mujeres por cada hombre, lo cual se debe principalmente a la sobremortalidad masculina.

Migración internacional

Los efectos de la migración internacional son claramente visibles en la pirámide en la forma de ahuecamientos coincidentes con los grupos en los cuales se concentra la población en edad de trabajar.

La emigración internacional se instaló como un factor estructural de la demografía uruguaya desde la década de 1960 del siglo pasado, generando persistentes saldos migratorios de signo negativo. En algunos años los saldos negativos fueron inusualmente altos, como durante el período 1970-1975 y 1998-2003. El volumen de uruguayos residentes en el resto del mundo se estima que supera el medio millón de personas. Dado el sesgo en el perfil de los migrantes, que tienen una estructura de edades más joven y de mayor nivel educativo que el resto de la población, la emigración profundizó el envejecimiento (se fueron personas jóvenes y en edad de tener hijos), además de representar una pérdida importante de capital humano.

Junto con el sostenido crecimiento de la economía doméstica en los pasados años y simultáneamente a la fuerte crisis económica en los países que habían sido grandes receptores de migrantes uruguayos (en particular España y Estados Unidos), se registra un

⁴ Cantidad de hombres por cada cien mujeres.

cambio reciente en el signo del saldo migratorio. Desde el año 2009 Uruguay registra nuevamente saldos migratorios positivos, aunque de pequeña magnitud. La reversión se explica por el retorno al país de emigrantes (y sus familias, incluyendo hijos nacidos en el exterior) y por inmigración de no nacionales. La mayoría de los retornantes son hombres; tienden a residir en localidades ubicadas a lo largo de la Ruta Interbalnearia (entre Neptunia y Parque del Plata) y su nivel educativo es, en promedio, mayor al promedio de la población no migrante (más del 30 % de los mayores de 25 años tienen estudios terciarios). Sin embargo, el nivel de desempleo duplica al del promedio nacional (Koolhaas y Nathan, 2013).

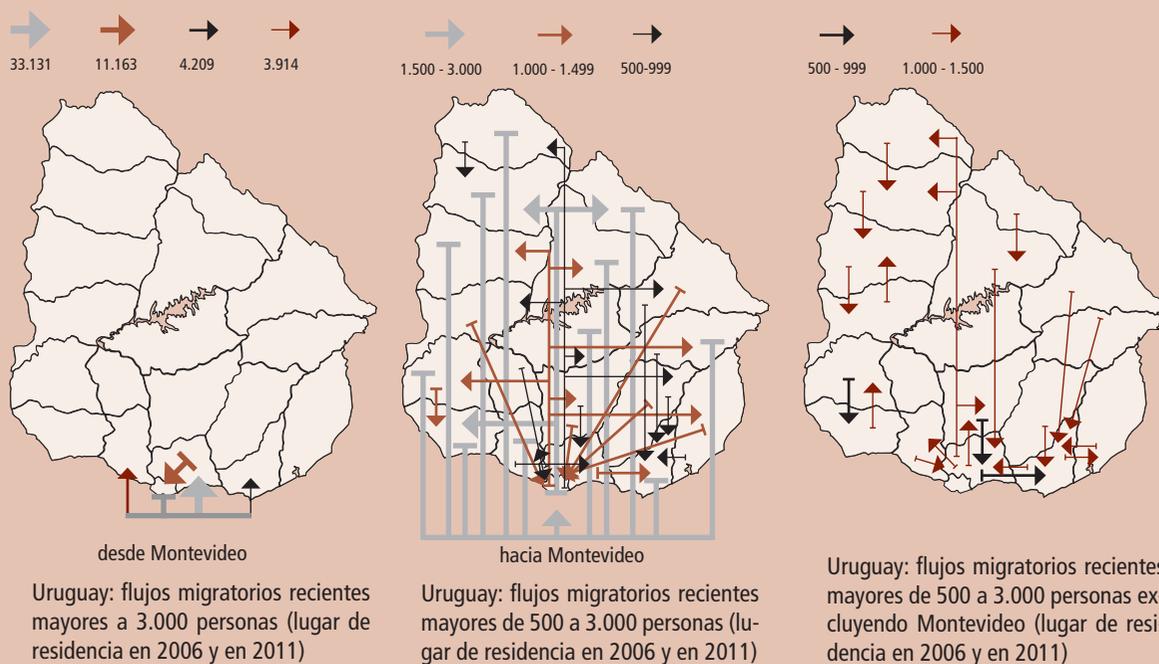
Este cambio de patrón es reciente y aún es muy pronto para asegurar que se transformará en una tendencia firme en el tiempo, dependiendo, en gran medida, de la evolución tanto de la economía uruguaya como la del resto del mundo.

Migraciones internas y distribución territorial de la población

La tendencia mundial de creciente urbanización y concentración de la población en áreas costeras también se observa en Uruguay. La población uruguaya es casi totalmente urbana (llega al 94,7 %, de acuerdo a los datos de los Censos 2011) y ha tendido a concentrarse cada vez más en la franja costera del Río de la Plata y océano Atlántico. La distribución territorial interna de los uruguayos se caracteriza desde muy temprano por un fuerte grado de urbanización, con una concentración en algunas capitales departamentales y un importante descenso de la población en muchas ciudades y localidades intermedias y pequeñas e incluso de la población rural en general. En particular, se ha acentuado el fenómeno de *metropolización* alrededor de Montevideo.

Los principales movimientos migratorios son de corte urbano-urbano. Al analizar la dirección de los

Gráfico 9. Principales flujos migratorios recientes



Fuente: elaborados por Daniel Macadar a partir de datos del Censo 2011.

principales flujos migratorios recientes, se constata que Montevideo continúa siendo el principal lugar de partida y destino de las principales corrientes, pero también se pueden observar otros circuitos migratorios, particularmente a lo largo del litoral del río Uruguay y en la zona sur del país. Cuando se analizan las corrientes migratorias sin considerar Montevideo, resalta el rol de Maldonado y de Canelones como los principales receptores de la migración proveniente de los restantes departamentos (ver gráfico 9).

Cuadro 5. Población censada y tasa anual media de crecimiento intercensal 2004-2011, según departamento

	Población	Tasa anual media de crecimiento 2004-2011 (por mil)
Total del país	3.286.314	1,9
Montevideo	1.319.108	-0,7
Artigas	73.378	-8,5
Canelones	520.187	9,6
Cerro Largo	84.696	-3,0
Colonia	123.203	4,5
Durazno	57.088	-4,2
Flores	25.050	-0,3
Florida	67.048	-2,3
Lavalleja	58.815	-4,9
Maldonado	164.300	21,9
Paysandú	113.124	-0,1
Río Negro	54.765	2,0
Rivera	103.493	-1,9
Rocha	68.088	-3,7
Salto	124.878	2,0
San José	108.309	6,8
Soriano	82.595	-3,2
Tacuarembó	90.053	-0,7
Treinta y Tres	48.134	-3,4

Fuente: INE (2012a). Nota: (*) Población contabilizada corregida por moradores ausentes.

De acuerdo a Macadar y Domínguez (2008), la principal razón para migrar internamente refiere a motivos familiares. Las motivaciones relativas al mundo laboral y a la educación aparecen en segundo y tercer lugar, respectivamente.

Las causas que provocan las migraciones internas son: 1) familiares dependientes del migrante y aquellos que migraron por motivos familiares, 54 %; 2) falta de trabajo u otros motivos laborales, 24 %; 3) dificultades de acceso a servicios educativos, 8 %. Estas motivaciones pueden no ser excluyentes: aquellos migrantes que aducen razones familiares para la migración muy probablemente están asociados a otros migrantes (familiares) que lo hacen por razones laborales o educacionales (Macadar y Domínguez, 2008).

Los datos del Censo 2011 revelan que 13 departamentos disminuyeron su población con respecto al recuento censal del 2004; en el período intercensal anterior (1996-2004) solamente Colonia y Montevideo habían tenido crecimiento negativo de su población.

Los únicos departamentos que crecieron demográficamente fueron Canelones, Colonia, Maldonado, Río Negro, Salto y San José. Maldonado y Canelones, en particular, son los departamentos que desde el censo de 1963 han venido registrando las tasas de aumento poblacional más altas del país, fruto del crecimiento de sus localidades costeras (Koolhaas, 2013). La región comprendida por los departamentos de Montevideo, Canelones, San José, Colonia y Maldonado concentra desde 1963 más del 65 % de la población, aun cuando su extensión geográfica alcanza apenas el 12 % del territorio nacional. La expansión de las áreas urbanizadas de la zona metropolitana se produce en un contexto de casi nulo crecimiento de la población total del país.

Ascendencia étnico-racial

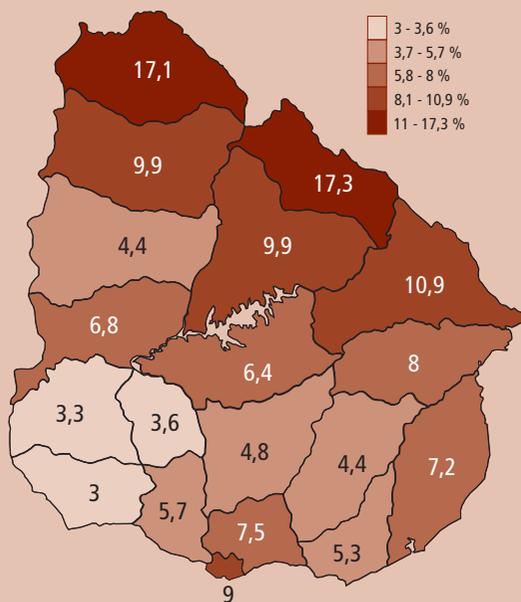
Una novedad del Censo 2011 respecto a censos anteriores fue la inclusión de preguntas que buscaban

indagar la autopercepción de las personas respecto a su ascendencia étnico-racial. El módulo permitió la autoidentificación con más de un grupo étnico-racial. Los resultados indican que 94 % de los uruguayos sostiene tener ascendencia blanca, mientras que 8 % afirma tener ascendencia afro o negra y 5 % declara tener ascendencia indígena. Dado que fue posible declarar más de una ascendencia racial y que las declaraciones no son excluyentes entre sí, la suma de ascendencias supera el 100 %.⁵

En los departamentos de Artigas y Rivera es donde se ubican los valores máximos de personas que declaran ascendencia afro o negra (17 % de la población en ambos casos). Tacuarembó, con 8 %, y Salto, con 6 %, son los departamentos donde es mayor la proporción de personas que declaran ascendencia indígena.

5 Por ejemplo, una persona puede declarar tener ascendencia blanca y también afro o negra, por lo tanto es contabilizada en ambas categorías.

Gráfico 10. Porcentaje de población con ascendencia afro o negra según departamento, 2011



Fuente: Censos 2011, INE.

La desinstitucionalización de las uniones

En el marco de otros procesos demográficos que ocurren a escala global, como lo son la creciente urbanización y el envejecimiento de la población, Uruguay avanzó sobre lo que se denomina *segunda transición demográfica*. Esta se asocia al incremento de las rupturas conyugales, la caída de la nupcialidad y el aumento de las uniones consensuales, la constitución de mayor número de parejas a lo largo de la vida y menor duración de estas y la caída de la fecundidad por debajo del nivel de reemplazo. Otro rasgo característico de este proceso es la transformación en la estructura de arreglos familiares, donde pierden hegemonía los hogares nucleares biparentales frente a otra diversidad de formas de arreglos.

De acuerdo al Censo de Población del 2011, 63 % de las personas que viven en pareja están casadas, pero entre la población joven el porcentaje de parejas en unión libre es muy elevado: llega al 90 % entre personas de 15 a 24 años. La generalización de la unión libre pone en evidencia que las nuevas generaciones siguen optando por vivir en pareja, pero prefieren hacerlo al margen de las reglas de la institución matrimonial.

«Las relaciones conyugales se desinstitucionalizaron, las parejas ya no creen necesario ampararse en un conjunto de normas externas que regulen su relación, sus roles cotidianos, el vínculo con sus hijos y sus intercambios económicos, entre otros aspectos. Las cifras registrales revelan que poco más de 10.000 parejas se casan actualmente por año. Este es el resultado de una tendencia descendente sostenida desde mediados de los años setenta, que se agudizó a inicios de los noventa. En 190 se realizaron 20.000 matrimonios, en 2001 fueron 14.000 y en 2010 las cifras se aproximan a los 10.500».⁶

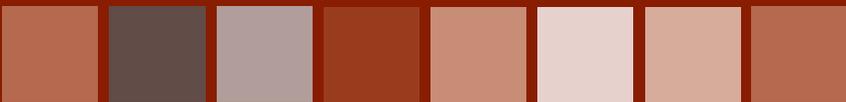
6 Disponible en: <<http://brecha.com.uy/index.php/sociedad/577-hoy-es-mas-raro-casarse-que-juntarse>>.

En relación a la fecundidad, los valores de esta son más bajos entre quienes se encuentran en unión libre frente a los casados; 57 % de las adolescentes casadas tienen al menos un hijo, frente al 49 % entre las cohabitantes. Entre los 20 y 29 años, esa distancia se mantiene. Otra novedad del Censo 2011 es que por primera vez permitió identificar a parejas del mismo sexo, las cuales sumaron 2.784 en el total del país (0,3 % del total de las parejas); los porcentajes son mayores entre las personas de 15 a 34 años (0,4 %) y en Montevideo (0,6 %) (Cabella y Fernández Soto, 2013: 51-55)».

Síntesis

Uruguay es un país de transición demográfica muy avanzada, caracterizado desde siempre por su pequeñez demográfica. Los resultados de los Censos 2011 ratificaron las principales tendencias demográficas que venían siendo observadas: pequeño crecimiento, creciente urbanización y concentración de la población en la franja costera y en el área metropolitana de Montevideo, profundización del envejecimiento de su estructura de edades. Trece departamentos perdieron población en relación al anterior conteo poblacional realizado en el año 2004. A esto debe agregarse que la fecundidad ya se encuentra, desde hace varios años, por debajo del nivel de reemplazo y que ha continuado operando una veloz diversificación de los arreglos familiares, donde es particularmente destacable el peso hegemónico de las uniones libres en la población joven.

INGRESOS, DESIGUALDAD Y POBREZA



Introducción

Describir y analizar la generación de ingresos y su desigual distribución, así como la situación de la indigencia y de la pobreza constituyen aspectos centrales para comprender la situación social del país. El presente capítulo pretende, en una apretada síntesis, dar cuenta de la evolución de los indicadores correspondientes, considerando en primer término una aproximación a través de los ingresos (la indigencia y la pobreza medida mediante los ingresos, incluyendo indicadores de brecha y severidad e indicadores referidos a la equidad en su distribución, como el índice de Gini y la distribución por deciles). En segundo lugar, y aprovechando la circunstancia de contar con nuevos datos censales, se realiza una aproximación a la satisfacción en el acceso a bienes y servicios críticos a través del cálculo de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), a partir de la nueva metodología adoptada por INE/MIDES/CSP/UDELAR (2013) utilizando los Censos 2011.

La medición de la pobreza puede ser abordada por diferentes métodos, los cuales presuponen diferencias en las dimensiones del bienestar humano consideradas y sus correspondientes umbrales para identificar el nivel de carencias de la población. Distintas clasificaciones diferencian entre métodos directos e indirectos y también entre métodos unidimensionales y multidimensionales. En el presente capítulo abordaremos la situación de la pobreza haciendo uso de ambas aproximaciones. En primer lugar, consideraremos el enfoque monetario o método del ingreso, de carácter unidimensional e indirecto. En segundo término, y haciendo uso de la información disponible de los Censos 2011, se realizará una aproximación directa y multidimensional a través del método de las NBI.

El método del ingreso busca aproximarse al bienestar a partir del acceso a recursos de los hogares. La aproximación puede realizarse en términos relativos (estableciendo un percentil pobre) o absolutos (estableciendo un umbral monetario determinado debajo del cual se es pobre). En el análisis de este

apartado, la condición de pobreza está dada por el acceso a un nivel determinado de ingresos que permita el costeo de un mínimo de alimentos y bienes y servicios no alimentarios, estableciendo así un umbral de ingresos o línea de pobreza (LP). A su vez, la indigencia se identifica a partir de la insuficiencia de ingresos para acceder a una canasta básica alimentaria, por lo que se considera un indicador de pobreza extrema. En Uruguay, la medición oficial de la pobreza y la indigencia se realiza a partir de este enfoque y utiliza la metodología 2006 elaborada por el INE. El procedimiento consiste en la construcción de una LP a partir de datos de consumo de un determinado estrato socioeconómico de referencia y de estimaciones normativas sobre requerimientos mínimos nutricionales. Una vez definido ese grupo, se computa como una canasta básica alimentaria (CBA) el gasto en alimentos y como canasta básica no alimentaria (CBNA) el resto de los gastos del estrato de referencia, tales como gasto en transporte, salud, educación, etc. Es así como queda establecida la LP, que se actualiza según rubros y subrubros del IPC. Será considerado pobre, de acuerdo a esta metodología, el hogar cuyo ingreso per cápita ajustado por escalas de equivalencia no supere el valor de la LP.

A pesar de ser uno de los métodos más difundidos para la medición de la pobreza, ha sido objeto de varias críticas. En particular, este enfoque no evalúa directamente el nivel de bienestar de la población, sino el potencial acceso a bienes y servicios con los cuales un hogar puede satisfacer sus necesidades. Es decir, el ingreso de los hogares es un medio para aumentar su nivel de bienestar, pero no un fin en sí mismo, por lo que se supone que el acceso a los medios necesarios para satisfacer las necesidades de un hogar se traduce en la satisfacción de estas. Otra limitación del método es que no permite observar la distribución del ingreso al interior de los hogares.

El proceso típico de elaboración de las NBI implica definir las necesidades básicas que se quieren evaluar en un momento histórico dado (establecer las

dimensiones relevantes), luego determinar el o los indicadores con los que se va a medir la insatisfacción de dichas necesidades y, por último, definir el umbral que permite identificar la no satisfacción de tal necesidad. Obviamente este proceso de resolución y la determinación de qué necesidades considerar están sujetos a la información disponible, ya sea en los censos o en otras fuentes de datos que se deseen utilizar.

El método de las NBI: «[...] se encuadra dentro de los métodos directos de medición de la pobreza con un enfoque multidimensional. Originalmente este método no fue utilizado para la medición de pobreza, sino que se encontraba relacionado con los derechos sociales, los cuales trascienden a la definición de pobreza (UNPFA, 2005).

En América Latina fue una metodología ampliamente utilizada a partir de los datos censales a propuesta de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) como una manera de realizar mediciones de pobreza desde la década del 80 (Feres y Mancebo, 2001, Calvo y Giraldez 2000, Battiston y otros 2007).

La Dirección General de Estadística y Censos⁷ (DGEC) definió las necesidades básicas como el conjunto de requerimientos psicofísicos y culturales cuya satisfacción constituye una condición mínima necesaria para el funcionamiento y desarrollo de los seres humanos en una sociedad específica (DGEC, 1990). Tradicionalmente las necesidades básicas que se han considerado en la mayoría de los países de América Latina hacen referencia al acceso a la vivienda (calidad de la vivienda, hacinamiento), acceso a los servicios sanitarios (disponibilidad de agua potable, tipo y sistema de evacuación de excretas), acceso a la educación (asistencia de los menores a un establecimiento educativo) y capacidad económica (probabilidad de insuficiencia de ingresos del hogar) (Feres y Mancebo, 2001).

Dentro de las ventajas que tiene el método de las NBI pueden señalarse su sencillez, su fácil entendimiento por parte de la población en general y su capacidad, aplicada sobre datos censales, de detectar a nivel geográfico las diferentes carencias críticas, siendo un buen medio para la focalización de las intervenciones pertinentes.

Existen tres críticas fundamentales sobre el método de las NBI. Por un lado, se critica la arbitrariedad en la definición de las dimensiones e indicadores y, por otro, se critica el criterio de agregación de dimensiones que este adopta. Respecto al primer punto, si bien las dimensiones se encuentran limitadas por la información disponible en la fuente de información que se vaya a utilizar, es importante la existencia de cierto consenso histórico. De todas maneras, esta crítica es compartida con todas las mediciones multidimensionales. Respecto a la segunda crítica se considera problemático que cada dimensión se pondere de igual manera independientemente de su naturaleza y el número de indicadores que se utilicen en cada dimensión. Un tercer problema señalado implica de que esta medición no da cuenta de la relevancia de cada privación, violando el principio de monotonicidad (Battiston y otros, 2007) (Carrasco y otros, 2012: 3-4)».

Situación de la pobreza, la indigencia y la desigualdad medidas a través del método de los ingresos

El análisis de la pobreza mediante el método de los ingresos se realizará para el período 2002-2012 a partir de dos indicadores: la proporción de hogares identificados como pobres (incidencia de la pobreza) y la brecha de pobreza, indicador que busca incorporar la profundidad de la pobreza, al considerar no solo el porcentaje de hogares por debajo de la LP, sino también la distancia promedio que presentan los hogares pobres en términos

⁷ La DGEC cumplía similares funciones que el actual INE.

de ingresos, con respecto al mínimo establecido por la LP. A su vez, se considerará también la incidencia de la indigencia.

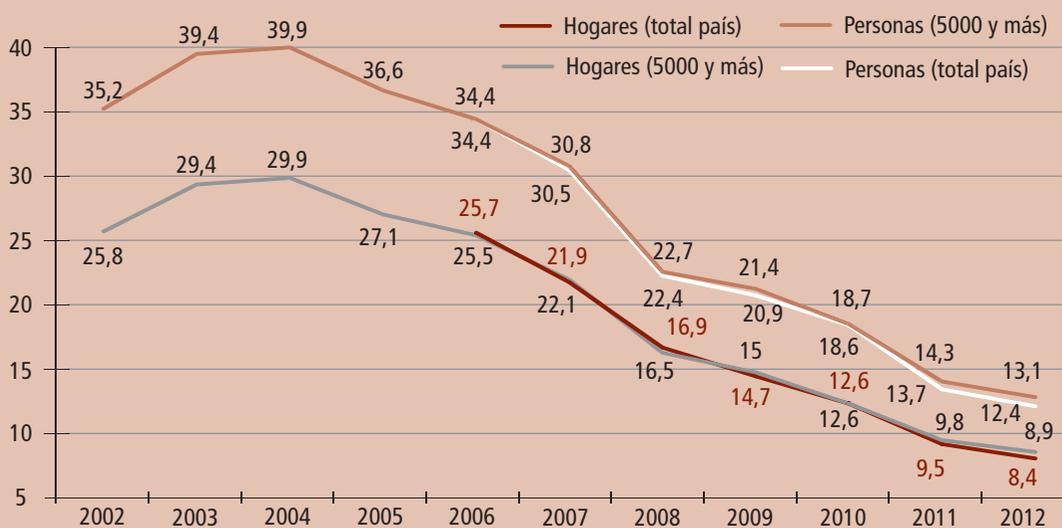
Los indicadores serán presentados para el total del país y, además, se utilizarán las siguientes variables de corte: región geográfica, edad y ascendencia étnico-racial. Para aquellos años anteriores al 2006 se cuenta únicamente con datos para el país urbano, dado que la Encuesta Continua de Hogares (ECH) comienza a relevar hogares que residen en localidades con menos de 5.000 habitantes o en el medio rural a partir de dicho año. La construcción de la LP con la metodología 2006 implica la utilización de un umbral para el interior rural, mientras que para las localidades de menos de 5.000 habitantes se utilizó el umbral de pobreza generado a partir de la canasta de consumo promedio del interior urbano. Por ende, en la comparación entre los niveles de pobreza para las regiones rurales y las pequeñas localidades debe tenerse en cuenta esta consideración, dado que el umbral utilizado para el interior rural es menor al de las pequeñas localidades.

Incidencia de la pobreza y la indigencia

En el período que se examina, la incidencia de la pobreza muestra dos tendencias diferenciadas: desde el 2002 hasta el 2004 muestra una tendencia creciente, que se traduce en un aumento de la proporción de personas bajo la LP de 35,2 a 39,9 % (en hogares, la variación fue de 25,2 a 29,9 %). Este aumento de la pobreza se enmarca en un período recesivo de la economía uruguaya conocido como *crisis del 2002*, con una fuerte caída del PIB y efectos muy negativos en términos de ocupación e ingresos de los hogares.

A partir del año 2005, la incipiente recuperación de la economía uruguaya iniciada en el 2004, que en los ocho años sucesivos se transformó en un vigoroso período de crecimiento, con altas tasas de crecimiento del PIB, generó un marco muy propicio para el combate a la indigencia, la pobreza y la desigualdad. La implementación de políticas sociales y económicas articuladas y enfocadas a lograr la reducción de la pobreza y la desigualdad contribuyeron a

Gráfico 11. Incidencia de la pobreza en personas y hogares, total del país (2006-2012) y localidades de 5.000 y más habitantes (2002-2012), en porcentajes



Fuente: elaborado a partir de INE (2013). Nota: hasta el 2005 no se dispone de información para el total del país, ya que la ECH solo tenía cobertura para localidades de 5.000 y más habitantes.

la reducción de los valores de los indicadores que se presentan en esta y en las siguientes páginas.

En el 2012, la incidencia de la pobreza se situó en 12,4 % de personas de todo el país (13,1 % de personas que residen en localidades de 5.000 y más habitantes). Respecto al 2004, implicó un descenso de casi 27 puntos porcentuales en un plazo de ocho años. Los hogares pobres, en el 2012, representan el 8,4 % del total del país (8,9 % de localidades de 5.000 y más habitantes)

La incidencia de la indigencia presenta, en el período de referencia, una evolución similar a la de la pobreza: aumenta entre el 2002 y el 2004 y luego desciende desde el 2005 en adelante hasta el 2011, donde detiene su caída y repite su valor en el 2012. Con respecto al descenso de la incidencia de la pobreza, el de la indigencia es más pronunciado durante el período considerado. Teniendo en cuenta su máximo en el 2004 (2,5 % de los hogares y 4,7 %

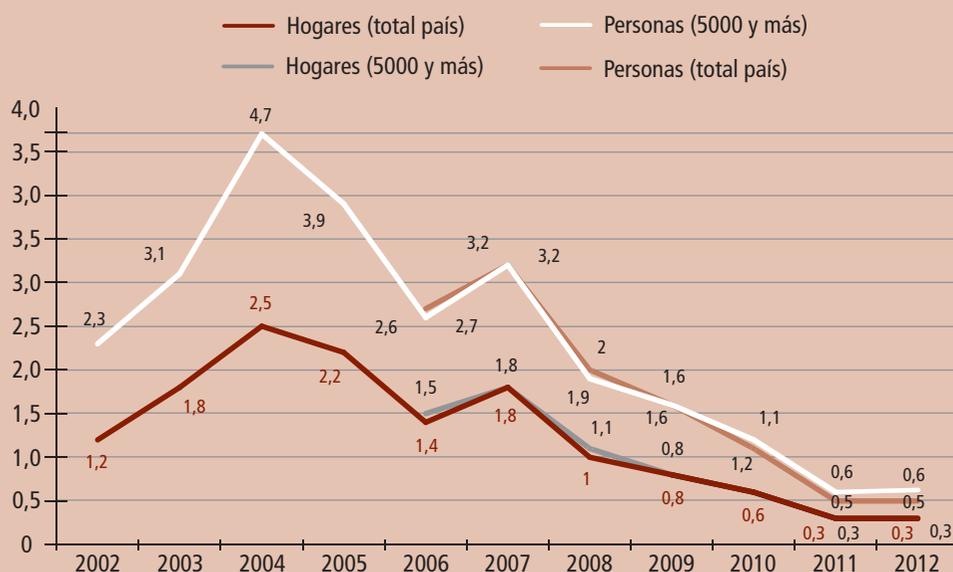
de las personas en localidades de 5.000 y más habitantes), la caída a 0,3 % (hogares) y 0,5 % (personas) representa un descenso más pronunciado, el cual se detiene en un valor muy bajo en los años 2011 y 2012.

Incidencia de la pobreza según regiones

Desde una perspectiva territorial, existe abundante evidencia empírica que demuestra la existencia de fuerte heterogeneidad sociodemográfica y en los niveles de desarrollo humano (DGEC, 1990; Pellegrino y otros, 1995; PNUD, 2001; Calvo y Giraldez, 2000; PNUD, 2005), por lo cual resulta pertinente realizar un análisis de la incidencia de la pobreza considerando distintas desagregaciones geográficas.

Al observar la evolución de la pobreza y la indigencia según distintas unidades geográficas se encuentran diferencias significativas. Dado que no es sino

Gráfico 12. Incidencia de la indigencia en personas y hogares, total del país (2006-2012) y localidades de 5.000 y más habitantes (2002-2012), en porcentajes



Fuente: elaborado a partir de INE (2013). Nota: hasta el 2005 no se dispone de información para el total del país, ya que la ECH solo tenía cobertura para localidades de 5.000 y más habitantes.

a partir del 2006 que se cuenta con información que permite realizar estimaciones para la población residente en localidades de menos de 5.000 habitantes y en el medio rural, el análisis comprenderá el período 2006-2012.

El punto de partida en el año 2006 muestra una situación relativamente similar en la incidencia de la pobreza en Montevideo y en las localidades mayores a 5.000 habitantes. Sin embargo, los porcentajes de hogares y personas pobres eran sensiblemente superiores en las localidades de menos de 5.000 habitantes, contrariamente a lo que ocurría con la población rural, con menor incidencia de la pobreza, tal como se puede apreciar en el cuadro 6.

Por un lado, si bien Montevideo y las localidades mayores a 5.000 habitantes parten de niveles similares de pobreza en el 2006 y en ambas divisiones geográficas se da un importante descenso, la caída se da con mayor intensidad en las localidades del interior del país (casi 4 y 6 puntos más de caída porcentual en hogares y personas respectivamente). Aún más notoria es la diferencia de intensidad de descenso de la incidencia de la pobreza en las localidades de menos de 5.000, donde se parte de niveles significativamente más altos (35,3 % de hogares y 45,6 % de personas) y al final del período redujo la incidencia en 28,2 y 34,9 puntos porcentuales, respectivamente, asimilando sus valores al resto de las localidades urbanas del interior del país. En el caso del área rural, se da una

situación mixta, los valores de partida de la incidencia de la pobreza son mucho más bajos que los del resto del país y la caída de la pobreza ocurre a un ritmo similar al de Montevideo y menor que en el resto del interior. Aun así, los valores de la pobreza al 2012 son sensiblemente inferiores a las restantes áreas (2,9 y 4,1 % en hogares y personas, respectivamente).

Incidencia de la pobreza según tramos de edad

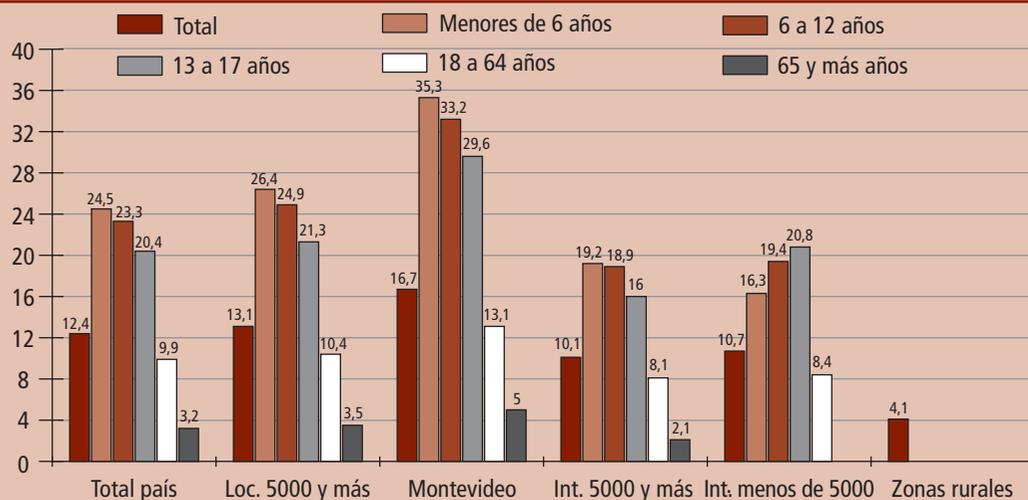
Al considerar la incidencia de la pobreza tomando en cuenta la edad de las personas, en el 2012 se verifica nuevamente que la población infantil y juvenil está claramente afectada en mayor medida en relación a los restantes grupos de edades. Esto ocurre para el promedio del país y para la población urbana residente en localidades de más de 5.000 habitantes, aunque en las localidades urbanas más pequeñas del interior la tendencia se invierte. Los tamaños de muestra no permiten estimar lo que ocurre en las zonas rurales.

En Montevideo se encuentra la mayor prevalencia en la población infantil, que trepa al 35,3 %, prácticamente el triple que la media nacional y 11 veces superior al promedio nacional de las personas de 65 y más años. En Montevideo es también donde se observan, para cualquier tramo de edad, los máximos valores de la prevalencia de la pobreza.

Cuadro 6. Incidencia de la pobreza por área geográfica, en porcentaje de hogares y personas. Años 2006 y 2012

Años	Montevideo		Interior					
	Hogares	Personas	Loc. + 5.000 hab.		Loc. -5.000 hab.		Área rural	
			Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas
2006	26,0	34,7	25,1	34,1	35,3	45,6	17,9	23,5
2012	11,3	16,7	6,7	10,1	7,1	10,7	2,9	4,1
Diferencia	-14,7	-18,0	-18,4	-24,0	-28,2	-34,9	-15,0	-19,4

Fuente: elaborado a partir de INE (2013).

Gráfico 13. Incidencia de la pobreza en personas por área geográfica, según tramos de edades, 2012, en porcentajes

Fuente: elaborado a partir de INE (2013). Nota: el tamaño de la muestra de la ECH no permite realizar algunas estimaciones.

i Zoom informativo 1

Incidencia de la pobreza según ascendencia étnico-racial

La incidencia de la pobreza muestra diferencias claras según la ascendencia étnico-racial. La situación de pobreza para las personas que declaran ser afrodescendientes es de 16,8 puntos porcentuales superior a la incidencia de la pobreza para quienes declaran tener ascendencia blanca, en el total del país [ver cuadro]. La mayor diferencia en situación de pobreza entre afrodescendientes y personas con ascendencia blanca se registra

en Montevideo, donde la brecha es del orden de 23 puntos porcentuales. Si se compara con el año 2011 la estimación puntual de la pobreza baja tanto para las personas que declaran tener ascendencia afro o blanca. Se destaca una mayor reducción de la incidencia de la pobreza en quienes declaran ascendencia blanca (1,7 puntos porcentuales) respecto a quienes tienen ascendencia afro (0,9 puntos porcentuales) (INE, 2013: 27).

Cuadro 7. Incidencia de la pobreza en personas por área geográfica, según ascendencia declarada, en porcentaje. Año 2012

	Total país	Montevideo	Interior		
			Loc. 5.000 y + hab.	Loc. menos 5.000 hab.	Rural
Total	12,4	16,7	10,1	10,7	4,1
Afro	27,2	36,9	19,8	16,5	---
Blanca	10,4	13,6	9,0	9,6	3,3
Otro	14,1	17,2	11,1	---	---

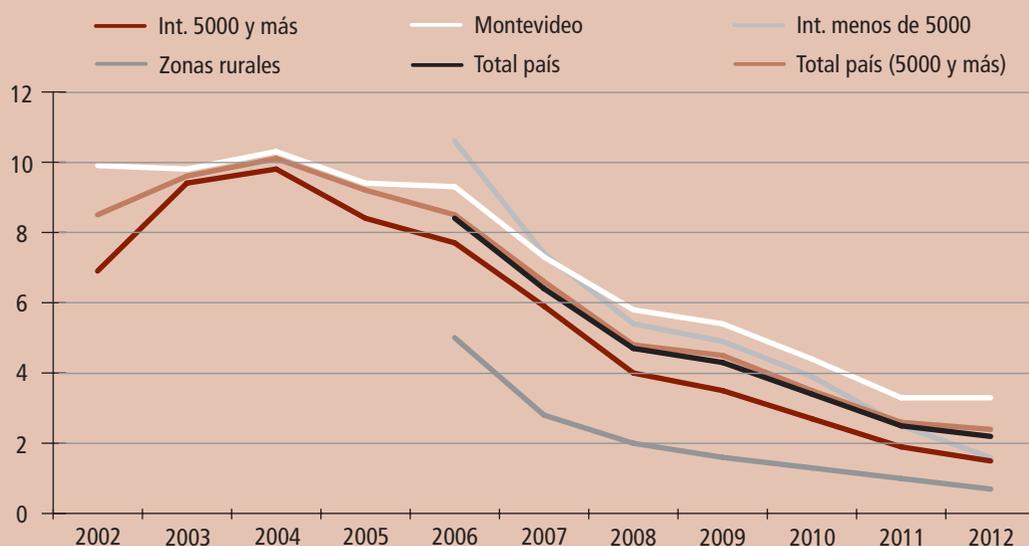
Fuente: ECH 2012.

Brecha de pobreza

La brecha de pobreza es una medida de la proporción del ingreso faltante necesario para que quienes están por debajo de la LP la alcancen. El indicador mide la distancia que tienen las personas u hogares para dejar de ser pobres, pero es insensible respecto a la

distribución interna de la pobreza dentro del grupo de pobres. No indica si son muchos o pocos quienes padecen una intensidad fuerte y no se modifica ante cambios internos en la distribución. Para salvar esta limitación se calcula la severidad de la pobreza; este indicador brinda indicios sobre la heterogeneidad de quienes se encuentran en situación de pobreza.

Gráfico 14. Brecha de la pobreza según área geográfica, 2002-2012



Año	Total país	Total país (5.000 y +)	Montevideo	Interior 5.000 y +	Interior menos de 5.000	Zonas rurales
2002		8,5	9,9	6,9		
2003		9,6	9,8	9,4		
2004		10,1	10,3	9,8		
2005		9,2	9,4	8,4		
2006	8,4	8,5	9,3	7,7	10,6	5,0
2007	6,4	6,6	7,3	5,9	7,4	2,8
2008	4,7	4,8	5,8	4,0	5,4	2,0
2009	4,3	4,5	5,4	3,5	4,9	1,6
2010	3,4	3,5	4,4	2,7	3,9	1,3
2011	2,5	2,6	3,3	1,9	2,5	1,0
2012	2,2	2,4	3,3	1,5	1,6	0,7

Fuente: elaborado a partir de INE (2013). Nota: hasta el 2005 no se dispone de información para el total del país incluyendo localidades del interior menores a 5.000 habitantes y zonas rurales, ya que la ECH solo tenía cobertura para localidades de 5.000 y más habitantes.

En el período 2002-2004, la brecha de pobreza presenta una evolución similar a la incidencia de la pobreza en hogares, pero con una tasa de variación más pronunciada. El aumento sostenido en la brecha de pobreza hasta el 2004 se explica por un incremento en el porcentaje de hogares pobres, así como también por un crecimiento en la distancia promedio de los ingresos per cápita de estos hogares a la LP.

También en este caso hay diferencias importantes de comportamiento por área geográfica; al comparar el descenso de la brecha en Montevideo con la de las localidades de 5.000 y más habitantes del interior, se constata que los valores de la capital son sistemáticamente superiores al interior urbano, además de estancar su caída en valores del 2011, mientras que el interior urbano y rural continúan disminuyendo hasta el 2012. Al final del período, el valor de la brecha de pobreza es 3,3 en Montevideo; 1,5 en las localidades de más de 5.000 personas; 1,6 en las localidades de menos de 5.000 personas y 0,7 en el área rural.

Desigualdad en la distribución del ingreso

A continuación se presenta una serie de indicadores acerca de la evolución y distribución del ingreso para Uruguay, con el objetivo de mostrar un panorama sobre esa dimensión en el país.

El índice de Gini permite resumir en un único indicador la información de toda la distribución de ingresos en la economía. El índice crece con el grado de desigualdad, variando entre 0 a 1 (0 o a 100 %), alcanza el valor 0 en caso de equidistribución y 1 en caso de absoluta concentración. Al observar la evolución del índice en el período 2002-2012 se constata su fluctuación con dos tendencias diferenciadas: entre los años 2002 y 2006 fluctúa con una tendencia positiva (es decir, concentradora), llegando al valor máximo de todo el período considerado: 0,440; entre el 2007 y el 2012 la fluctuación tiende claramente a la baja, en especial a partir del 2009, cuando comienza decididamente

a decrecer hasta llegar al valor mínimo 0,378, correspondiente al 2012 (valores para total del país en localidades de 5.000 y más personas).

Para los años en los cuales hay información disponible para realizar comparaciones geográficas más afinadas (2006 en adelante), es posible constatar una diferencia importante entre Montevideo, que presenta valores indicativos de mayor concentración del ingreso, con respecto al resto del país urbano (cuyo valor del índice en el 2012 es 0,352, frente al valor montevideano, 0,378) y particularmente con el área rural, que presenta el valor mínimo en todos los casos: 0,333 al final del período considerado. Las encuestas del tipo ECH son instrumentos que captan bien los ingresos laborales y de transferencias, pero no así los generados por rentas de la tierra o beneficios del capital, lo cual significa una limitación importante a la hora de evaluar la desigualdad en la distribución de los ingresos.

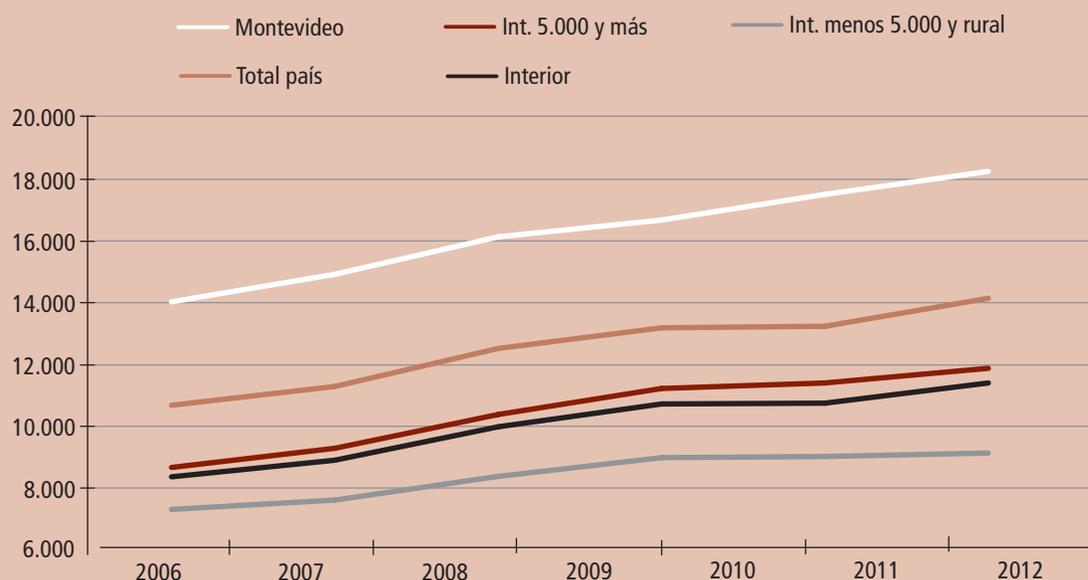
Ingresos y su distribución según deciles

En términos generales, desde el 2006 (año a partir del cual contamos con información para el total del país incluyendo localidades menores a 5.000 habitantes y zonas rurales), el ingreso per cápita de los hogares se ha incrementado sostenidamente, salvo en Montevideo en el 2012. Para el total del país, en valores constantes del año 2012, el incremento ha sido de casi 36 % (ver gráfico 15).

Al observar la relación que compara los ingresos del último y primer decil (ratio que permite analizar las diferencias de ingreso entre deciles) se constata que para el total del país, en el 2012, los hogares del décimo decil perciben casi 12 veces más ingresos que los hogares del primero. La relación era casi 17 en el 2009 y la tendencia es sostenida al descenso desde entonces.

Considerando el área geográfica, la distancia es considerablemente mayor en Montevideo (donde el ratio es de casi 13 en el año 2012), en compara-

Gráfico 15. Ingreso medio per cápita, con valor locativo, por área geográfica a precios constantes del 2012, con aguinaldo, 2006-2012



Año	Total país	Montevideo	Interior	Localidades del interior de 5.000 y + hab.	Localidades del interior de menos de 5.000 hab. y zona rural
2006	10.554	13.878	8.255	8.556	7.209
2007	11.179	14.787	8.810	9.195	7.528
2008	12.442	16.025	9.926	10.321	8.339
2009	13.128	16.579	10.688	11.188	8.980
2010	13.184	17.428	10.715	11.372	9.019
2011	14.109	18.186	11.389	11.860	9.138
2012	14.315	17.482	12.199	12.511	11.016

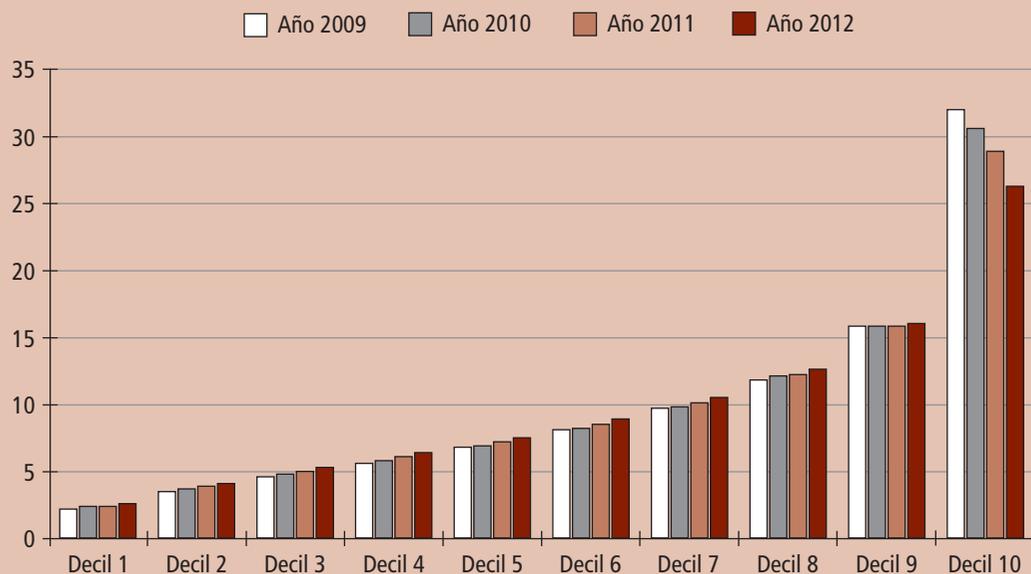
Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE.

ción con el interior, donde el indicador para el mismo año es 9,9.

Al analizar la porción del ingreso total que se apropian los hogares de cada decil, se verifica que los hogares del primer decil se apropian menos de 3 % del ingreso total, una cifra ligeramente superior a

la observada en los años anteriores (ver gráfico 16). Simultáneamente, los hogares del décimo decil han disminuido su apropiación (31,9 % en el 2009, frente a 26,2 en el 2012), lo cual, considerado en conjunto con lo anterior, arroja una disminución en la desigualdad de la apropiación de los ingresos.

Gráfico 16. Proporción del ingreso total acumulado que se apropia cada decil por año (2009-2012), total país, en porcentaje



	2009	2010	2011	2012
Decil 1	2,2	2,4	2,4	2,6
Decil 2	3,5	3,7	3,9	4,1
Decil 3	4,6	4,8	5	5,3
Decil 4	5,6	5,8	6,1	6,4
Decil 5	6,8	6,9	7,2	7,5
Decil 6	8,1	8,2	8,5	8,9
Decil 7	9,7	9,8	10,1	10,5
Decil 8	11,8	12,1	12,2	12,6
Decil 9	15,8	15,8	15,8	16
Decil 10	31,9	30,5	28,8	26,2

Fuente: INE (2013: 40).

Las NBI a partir de los Censos 2011

Este apartado resume las principales conclusiones del trabajo «Las necesidades básicas insatisfechas en el Uruguay a partir de los Censos 2011», actualmente en curso, en el marco del proyecto interinstitucional *Uruguay: Atlas sociodemográfico y de la desigualdad*,

que desarrollan en forma conjunta varios organismos del Estado (INE, MIDES, CSP y UDELAR). En este trabajo se acordó una nueva metodología oficial para el cálculo y análisis de las NBI utilizando los Censos 2011.

Dimensiones, indicadores y umbrales críticos utilizados para el cálculo de las NBI a partir de los Censos 2011

Considerando las anteriores mediciones de las NBI en Uruguay y la información que aportan los Censos 2011, así como discusiones sobre las opciones metodológicas, se determinaron cuáles debían ser las dimensiones a considerar como necesidades básicas, se especificaron cuáles serían los indicadores a través de los cuales se iba a captar la satisfacción de cada una de esas necesidades y se consideró el nivel mínimo de cada indicador y cada necesidad (umbrales críticos de privación).

Las necesidades básicas consideradas son seis y consideran las siguientes dimensiones: vivienda decorosa, abastecimiento de agua potable, servicio sanitario, energía eléctrica, artefactos básicos de confort y educación.

Las subdimensiones que se tienen en cuenta para la consideración de si una vivienda es o no decorosa son: materialidad de la vivienda, espacio habitable (hacinamiento) y espacio disponible para cocinar. La primera subdimensión refiere a las carencias de estructura de la vivienda, su capacidad de aislar a los individuos del medio, haciendo que cumpla su función de protección y abrigo para los hogares (resguardo). Las dos últimas refieren a carencias de espacio. Por un lado, el hacinamiento mide las carencias de espacio relativo. Entre los problemas que conlleva una densidad de ocupación muy alta se pueden destacar los riesgos de salubridad (Feres y Mancebo, 2001). La subdimensión referida a la existencia de un espacio adecuado para cocinar hace referencia a una noción absoluta de espacio destinado a un fin particular. La no disposición por parte de un hogar de un espacio adecuado para este fin puede conducir también a problemas de salubridad.

En relación a las condiciones de abastecimiento de agua potable es indudable que el acceso a este servicio constituye una necesidad básica para las personas. Esta dimensión integra factores vinculados

al origen del agua, así como a la forma en que esta llega a la vivienda.

Acceder a baño con sistema de evacuación aislado de la superficie está asociado también a cuestiones de salubridad (Feres y Mancebo, 2001). Para considerar si se poseen condiciones básicas de vida se tiene en cuenta la disponibilidad del baño por parte de cada hogar, su exclusividad de uso, así como la forma de evacuación de excretas.

El acceso a energía eléctrica, independientemente de si se realiza a través de la red general u otro medio (cargador, grupo electrógeno, otro), es considerado un elemento básico de confort para los hogares.

Respecto a la disposición de bienes básicos de confort se seleccionaron, luego de analizar varias opciones, tres tipos que determinan condiciones mínimas de calidad de vida. Concretamente, se determinó la privación en esta dimensión en base a la ausencia de medios de calefacción, para refrigerar alimentos o para disponer de agua caliente en el baño.⁸

La educación constituye un requerimiento mínimo para que las personas puedan incorporarse adecuadamente a la vida productiva y social (Feres y Mancebo, 2001). La asistencia de los niños y adolescentes al sistema educativo fue el indicador seleccionado para dar cuenta de carencias críticas en esta dimensión. Lo anterior se justifica por las normas que en Uruguay establecen como obligatoria la asistencia a algún centro educativo entre los 4 años y hasta la educación media superior.⁹ Se trata de la única dimensión que no tiene por unidad a los hogares. La asistencia a centros educativos formales es un atributo de las personas, que luego se imputa al resto de los integrantes de su hogar. Otra diferencia con

8 Se evaluó la posibilidad de incorporar una medida sintética mediante un índice de bienes durables. Habiendo corroborado que al considerar la tenencia de los tres bienes seleccionados se llega a resultados similares, se optó por esta última alternativa, que resulta más sencilla y clara.

9 Que el límite superior se establezca en función de un nivel educativo puede generar ambigüedades. Se optó por considerar la edad teórica en que una persona, sin rezago escolar, finalizaría este nivel.

Cuadro 8. Dimensiones, indicadores y umbrales críticos de privación

Dimensiones	Indicadores	Umbrales
Vivienda decorosa	Materialidad	El hogar habita una vivienda con techos o paredes construidas predominantemente con materiales de desecho o piso de tierra sin piso ni contrapiso.
	Espacio habitable	Más de dos miembros del hogar por habitación en la vivienda (excluyendo baño y cocina).
	Espacio apropiado para cocinar	El hogar habita una vivienda que no cuenta con un espacio para cocinar con canilla y pileta.
Abastecimiento de agua potable	Origen y llegada de agua a la vivienda	El agua no llega por cañería dentro de la vivienda que habita el hogar o su origen no es red general o pozo surgente protegido.
Servicio higiénico	Acceso y calidad del servicio higiénico	El hogar no accede a baño de uso exclusivo o la evacuación del servicio sanitario no es a través de la red general, fosa séptica o pozo negro.
Energía eléctrica	Acceso a energía eléctrica	El hogar no cuenta con energía eléctrica en la vivienda que habita.
Artefactos básicos de confort	Calefacción	El hogar no cuenta con ningún medio para calefaccionar la vivienda que habita.
	Conservación de alimentos	El hogar no cuenta con heladera o freezer.
	Calentador de agua para el baño	El hogar no posee calefón, termofón, caldereta o calentador instantáneo.
Educación	Asistencia a enseñanza formal de niños y adolescentes	Al menos un integrante del hogar con edad comprendida entre los 4 y los 17 años no se encuentra asistiendo a un centro educativo formal, no habiendo finalizado enseñanza secundaria.

Fuente: INE/MIDES/CSP/UDELAR, 2013.

las anteriores dimensiones es que mientras aquellas aplican a cualquier hogar, esta solo lo hace a aquellos que tienen entre sus integrantes al menos a uno con edad comprendida entre los 4 y los 17 años. La justificación para considerar la no asistencia de los niños y adolescentes como carencia crítica de todo el hogar viene dada por la responsabilidad que los adultos que lo integran tienen para que la asistencia se efectivice, y el efecto negativo que la no asistencia de un niño o adolescente puede tener para otros integrantes comprendidos en ese tramo de edad que sí lo hacen (clima educativo del hogar).

La condición de satisfacción o insatisfacción de carencias críticas se calcula para toda la población

uruguaya residente en hogares particulares; no se considera a quienes residen en hogares colectivos o se contabilizaron en situación de calle en los Censos 2011. En todos los casos, que un hogar presente carencias críticas en una dimensión o subdimensión implica que el conjunto de sus miembros tenga dicha carencia.

A continuación se detallan los indicadores definidos, así como los umbrales que determinan una situación de no satisfacción y los requerimientos para considerar la existencia de una NBI en cada dimensión.

Cuadro 9. Población residente en hogares particulares según condición NBS y NBI, por sexo. Año 2011

	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
NBS	978.367	1.114.182	2.092.549	65 %	68 %	66 %
Al menos una NBI	534.895	532.976	1.067.871	35 %	32 %	34 %
Total	1.513.262	1.647.158	3.160.420	100 %	100 %	100 %

Fuente: INE/MIDES/CSP/UDELAR, 2013.

Cuadro 10. Población residente en hogares particulares según cantidad de NBI acumuladas, por sexo. Año 2011

	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
NBS	978.367	1.114.182	2.092.549	65 %	68 %	66 %
Una NBI	309.154	321.089	630.243	20 %	19 %	20 %
Dos NBI	128.327	124.710	253.037	8 %	8 %	8 %
Tres y más NBI	97.414	87.177	184.591	6 %	5 %	6 %
Total	1.513.262	1.647.158	3.160.420	100 %	100 %	100 %

Fuente: INE/MIDES/CSP/UDELAR, 2013.

Resultados principales

A partir de los Censos 2011 y utilizando la nueva metodología de cálculo de las NBI, en Uruguay hay casi 1.068.000 personas y 347.700 hogares particulares con al menos una carencia crítica; esto equivale al 30,7 % de los hogares particulares y al 33,8 % de la población residente en ellos. Considerando el sexo de las personas, se reparten en partes casi iguales.

La situación en relación a la acumulación de carencias críticas no es homogénea en el conjunto de hogares con al menos una NBI; casi dos terceras partes de estos presentan solamente una NBI, mientras que el tercio restante acumula dos o más carencias críticas simultáneamente.

Considerando las diferentes dimensiones e indicadores, la carencia crítica que combina el acceso a bienes básicos de confort (los que permiten calefactar la vivienda y el agua y conservar los alimentos) es la que presenta el mayor guarismo (23 % tanto en

Cuadro 11. Cantidad de hogares particulares según condición NBS y NBI. Año 2011

	Casos	%
NBS	785.520	69,3
Al menos una NBI	347.736	30,7
Total	1.133.256	100,0

Fuente: INE/MIDES/CSP/UDELAR, 2013.

Cuadro 12. Hogares particulares según cantidad de NBI acumulados. Año 2011

	Cantidad de hogares	%
NBS	785.520	69,3
Una NBI	221.960	19,6
Dos NBI	72.198	6,4
Tres y más NBI	53.578	4,7
Total	1.133.256	100,0

Fuente: INE/MIDES/CSP/UDELAR, 2013.

Cuadro 13. Hogares y personas con carencias críticas en distintas dimensiones. Año 2011

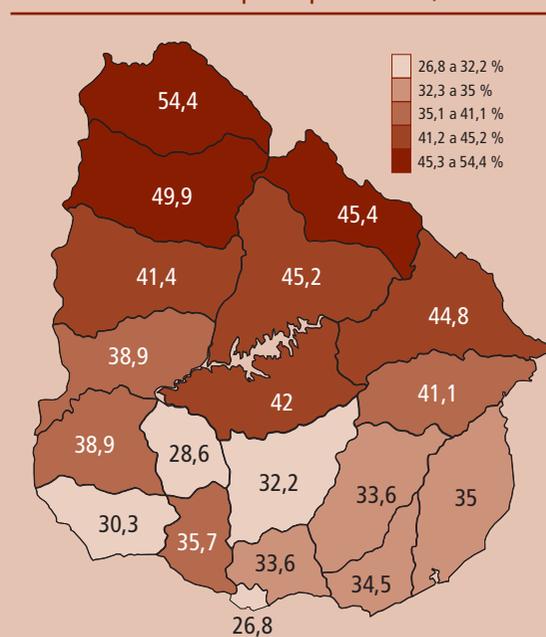
Dimensión	Hogares con carencias	%	Personas con carencias	%
Materialidad	7.304	0,6	20.856	0,7
Espacio habitable	64.807	5,7	183.272	5,8
Espacio para cocinar	70.554	6,2	201.967	6,4
NBI combinado vivienda decorosa	120.565	10,6	343.336	10,9
Agua potable	44.385	3,9	128.789	4,1
Servicio higiénico	64.940	5,7	179.796	5,7
Energía eléctrica	9.713	0,9	27.788	0,9
Educación	54.622	4,8	155.235	4,9
Calefacción	151.037	13,3	419.977	13,3
Conservación de alimentos	75.953	6,7	215.204	6,8
Calentador de agua para baño	135.470	12,0	215.204	6,8
NBI combinado artefactos básicos de confort	263.928	23,3	742.535	23,5

Fuente: INE/MIDES/CSP/UDELAR, 2013.

hogares como en personas), seguido en importancia por el indicador combinado de vivienda decorosa (en el cual se consideran sus materiales, el hacinamiento y la disponibilidad de espacio adecuado para cocinar); esta carencia alcanza a casi el 11 % de hogares y personas. En el extremo opuesto, la disponibilidad de energía eléctrica es casi universal (aunque se ignora cuántos hogares acceden irregularmente a ella): menos del 1 % los hogares y personas carecen de acceso.

Heterogeneidad territorial y etaria

Los ejercicios previos de cálculo de las NBI utilizando los censos de 1985 y de 1996 revelaron una fuerte heterogeneidad territorial. Dichos trabajos evidenciaron que los departamentos ubicados al norte del río Negro y fronterizos con Brasil presentaban valores significativamente más elevados de porcentajes de población con carencias críticas. Esto vuelve a repetirse con la nueva metodología utilizada y los datos de los Censos 2011. Artigas (54 %), Salto (49 %) y Rivera (45 %) presentan los valores más altos de

Gráfico 17. Porcentaje de población con al menos una NBI por departamento, 2011

Fuente: elaborado por Mathías Nathan, INE/MIDES/CSP/UDELAR, 2013.

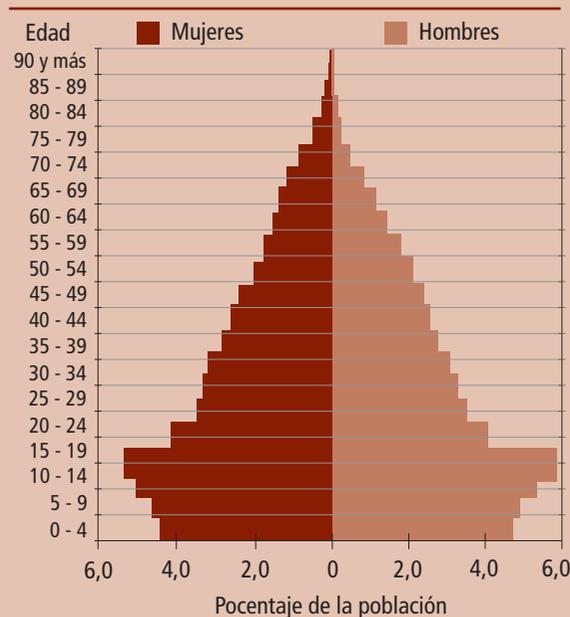
población con al menos una NBI, mientras que Montevideo (27 %), Flores (29 %) y Colonia (30 %) son los departamentos con menores valores (ver gráfico 17).

Otra de las tendencias que se repite con respecto a los ejercicios previamente realizados para calcular las NBI es la muy diferente estructura por edades entre la población NBI y la población NBS. El análisis de las respectivas pirámides de población establece que la población con al menos una carencia crítica tiene una estructura joven, con una pirámide de forma predominantemente triangular, la cual expresa el mayor peso relativo que tienen las personas en edades infantiles y jóvenes respecto a los restantes grupos de edad. Por otro lado, la población NBS presenta una forma casi rectangular, lo cual indica una estructura envejecida (gráficos 18 y 19).

Combinando la mirada que toma en cuenta la distribución territorial y por edades, se encuentran diferencias aún mayores. En todos los departamentos

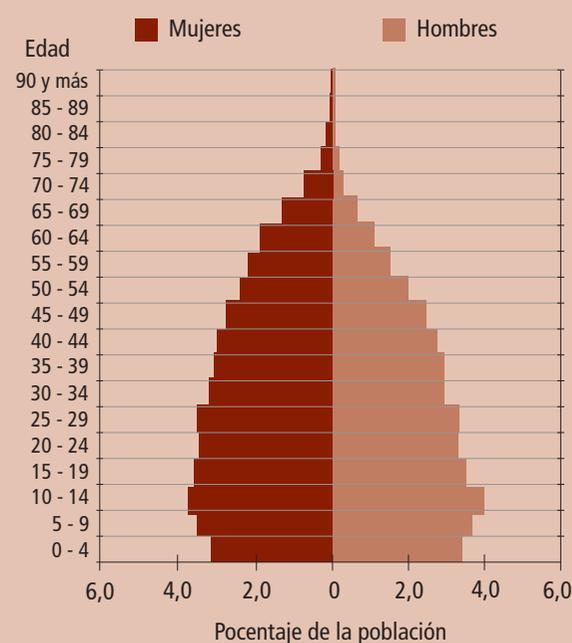
la relación entre la edad y el porcentaje de población con NBI es inversa, siendo la población infantil el grupo claramente más desfavorecido. El 44 % de los niños y las niñas tienen al menos una NBI; más del 50 % de la población infantil de Artigas, Cerro Largo, Durazno, Paysandú, Rivera, Salto y Tacuarembó se encuentran en esa situación. El indicador encuentra su valor máximo en Artigas, donde 63 % de los niños presenta al menos una carencia crítica. Los valores descienden prácticamente a la mitad en el otro extremo etario; la población con 65 y más años promedia 23 % de personas con NBI para el total del país y el valor mínimo en ese tramo de edades se encuentra en Montevideo, con 17 %, 46 puntos porcentuales por debajo de los niños artiguenses (INE/MIDES/CSP/ UDELAR, 2013).

Gráfico 18. Pirámide de población con al menos una NBI, 2011



Fuente: elaborado por Daniel Macadar, INE/MIDES/CSP/UDELAR, 2013.

Gráfico 19. Pirámide de población con NBS, 2011



Fuente: elaborado por Daniel Macadar, INE/MIDES/CSP/UDELAR, 2013.

NBI y condición étnico-racial de las personas

Otro análisis relevante para detectar diferencias en el nivel de satisfacción de las necesidades básicas es la condición étnico-racial de las personas. Los Censos 2011 introdujeron como novedad la incorporación de un módulo de preguntas destinado a relevar la autopercepción sobre la ascendencias racial, lo cual permite realizar este cálculo por primera vez con bases censales.

«La población afrodescendiente que reside en hogares que tienen al menos una NBI alcanza el 51,3 %, la población indígena en esta situación es el 36,2 %, la asiática o amarilla el 35,6 % y la población blanca el 31,9 %. Si se compara a las minorías étnico-raciales respecto de la población blanca, la situación es desfavorable para todas ellas. Sin embargo, mientras que la brecha entre la población asiático-amarilla y la indígena respecto a la población blanca no supera los cuatro puntos porcentuales, la diferencia

Cuadro 14. Porcentaje de la población según cantidad de NBI y ascendencia étnico-racial. Año 2011

Cantidad de NBI	Afro o negra	Asiática o amarilla	Blanca	Indígena	Otra	Total
NBS	48,7	64,4	68,1	63,8	70,2	66,3
Una	25,8	20,6	19,3	21,2	17,7	19,9
Dos	13,7	8,6	7,4	8,6	7,2	8,0
Tres o más	11,8	6,4	5,2	6,4	4,9	5,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Cabella, W.; Nathan, M. y Tenenbaum, M., INE/MIDES/CSP/UDELAR, 2013.

Zoom informativo 2

Los resultados comparados de los cálculos de las NBI con los censos de 1985, 1996 y 2011

Aunque no falto de cuestionamientos, el cálculo de las NBI puede ser visto como una aproximación alternativa al cálculo a través de los ingresos de la población en situación de pobreza. Mientras que la utilización de los ingresos permite captar en forma casi inmediata la variación en los niveles de pobreza por efecto de los cambios producidos, por ejemplo, en la situación del mercado de trabajo, el método de las carencias críticas capta aspectos estructurales, que si bien están vinculados a los cambios en los ingresos de las personas, no se reflejan de manera inmediata (por ejemplo, el

deterioro en el estado de la vivienda no se observa de forma inmediata al deterioro de los ingresos).

Siendo metodologías muy diferentes entre sí, es esperable que las mediciones sobre el total de personas que se encuentran clasificadas como pobres por poseer ingresos inferiores al umbral que delimita la LP sea diferente al de personas que presentan algún tipo de carencias críticas. Por lo tanto, las comparaciones de los resultados de ambos tipos de mediciones deben ser utilizadas con cautela, pues es poco claro lo que nos indican.

Tampoco es claro lo que se puede sacar en limpio al comparar distintas mediciones de las NBI a lo largo del tiempo; el método, que se basa en determinar el acceso a un conjunto de bienes y servicios considerados necesarios en un momento determinado del tiempo, hace que los indicadores utilizados en cada ocasión sean diferentes, lo cual tiene en su base el fundamento que a medida que pasa el tiempo, nuevos bienes y servicios son considerados esenciales para llevar adelante la vida en condiciones normales. Lo que puede resultar una carencia crítica a los ojos actuales, podía no serlo en el pasado, así como un bien o servicio que hoy puede ser considerado suntuoso, sea visto como esencial en el futuro. Basta imaginar la transformación en el mundo informático y de las telecomunicaciones para ejemplificar estos cambios.

Considerando este criterio, cada nuevo indicador incorporado supone establecer un nuevo y más alto umbral a alcanzar y es por tanto esperable una cierta tendencia a observar valores altos en el indicador resumen (porcentaje de personas con al menos una NBI, no importando cuál). Asimismo, la comparación de los subindicadores que componen el indicador resumen puede orientarnos sobre el progreso o rezago en la dimensión respectiva de acuerdo a la evolución en el tiempo (si su metodología de construcción es invariable).

En Uruguay se han calculado las NBI utilizando la información de los censos en tres ocasiones: con las bases censales de 1985 (DGEC), 1996 (Calvo y Giraldez) y 2011 (INE/MIDES/UDELAR/CSP). En todos los casos, las metodologías utilizadas fueron diferentes, incorporándose en cada caso nuevos y diferentes indicadores y obteniéndose resultados del indicador resumen, que no son estrictamente comparables entre sí sin tomar la precaución de explicitar los cambios y nuevos requerimientos que introduce cada medición. Con los datos del censo de 1985, la DGEC determinó que 27,6 % de

la población tenía al menos una NBI (indicador resumen). El porcentaje ascendió a 38,7 % en la estimación realizada por Calvo y Giraldez con el censo de 1996. En este caso, fue determinante para explicar las diferencias la incorporación de la disponibilidad de algún medio para calefaccionar los hogares (del cual carecía 20,5 % de la población) y el acceso a cobertura de salud (7,3 % de las personas no disponían de cobertura parcial o total).

Vistos comparativamente, los subindicadores vinculados a las dimensiones hacinamiento, evacuación de excretas y materiales de la vivienda descendieron, indicando mejoras de 3 % en los tres casos. Por el contrario, la dimensión vinculada al abastecimiento de agua potable desmejoró en casi 6 % en dicho período. Un razonamiento similar puede seguirse al comparar el valor del indicador resumen calculado con el censo 2011, en el cual 34 % de las personas presentan al menos una NBI (4,7 % por debajo del cálculo con la metodología utilizada en 1996), mientras que el hacinamiento, los materiales de la vivienda y el abastecimiento de agua potable descendieron 6 %, 2 % y 9 %, respectivamente, y fue nula la variación del indicador vinculado a la evacuación de excretas.

En conclusión, mientras que los indicadores de pobreza medidos a través de los ingresos señalaron una caída muy pronunciada de esta, los indicadores de carencias críticas, utilizando las bases de datos censales para calcular NBI diferentes a lo largo del tiempo, tuvieron fuerte incremento en la comparación 1985-1996 y una caída en la correspondiente a 1996-2011, siempre considerando el indicador resumen, compuesto de subindicadores muy diferentes entre sí en los distintos momentos. Al mismo tiempo, los subindicadores que permiten una razonable comparación evidencian una clara tendencia al descenso, mientras que aparecen nuevas necesidades que se consideran básicas.

Fuente: extraído de INE/MIDES/CSP/UDELAR, 2013.

entre la población afrodescendiente y la población blanca con al menos una NBI es de casi 16 puntos».¹⁰

En relación a la distribución territorial, las tendencias repiten lo observado a nivel nacional para el total de la población NBI, aunque los porcentajes son más elevados.

«La proporción de población afrodescendiente con al menos una NBI es particularmente elevada en los departamentos de Artigas, Salto y Tacuarembó. En estos departamentos la población afro presenta porcentajes de carencias críticas diez puntos por encima del valor nacional de la población afrodescendiente (51,3 %). En Artigas y Salto, por ejemplo, dos tercios de la población afrodescendiente tiene al menos una NBI. Además de ser tres departamentos con una alta concentración de población que se declara negra o afrodescendiente, se debe tener en cuenta que, junto con Rivera, son los departamentos que presentan mayores niveles de NBI para el total de la población del país. Sin embargo, los departamentos con mayor brecha racial respecto a la población con carencias críticas son Montevideo, Canelones, Florida y Salto».¹¹

Síntesis

En síntesis, la incidencia de la pobreza medida a través del ingreso, continúa mostrando una tendencia descendente que la llevó de 39,9 % a 12,4 % de las personas en todo el país en el período 2004-2012. La indigencia ha detenido su descenso en valores muy bajos: 0,5 % del total de la población. Sin embargo, persisten importantes diferencias al considerar la edad de las personas, su distribución territorial y su condición étnico-racial. La evolución de los valores de la brecha de pobreza muestra, en promedio, que el ingreso de las personas pobres se ha acercado al umbral determinado por la LP. En relación a la concentración del ingreso, en el 2012 volvió a descender el índice de Gini, indicando una mejora en la distri-

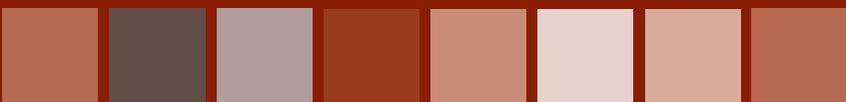
bución. Al observar el porcentaje de apropiación de ingreso por deciles, se verifica que los hogares del primer decil se apropian algo más que lo calculado para años anteriores, mientras que los hogares del último decil han disminuido su apropiación, todo lo cual indica una disminución en la desigualdad de la apropiación de los ingresos.

El cálculo de las NBI utilizando los Censos 2011 se basa en una nueva metodología respecto a los ejercicios realizados con los censos de 1985 y 1996, por lo cual la comparación de resultados debe realizarse con cautela. El 33,8 % de las personas y el 30,3 % de los hogares presentan al menos una carencia crítica, pero la situación varía significativamente al considerar la edad, el departamento y la condición étnico-racial y migratoria de las personas. La estructura por edades de la población con NBI es claramente más joven que la de la población con NBS. La diferencia de carencias se maximiza cuando se compara a la población infantil con la de adultos mayores, en detrimento de los primeros. Los departamentos ubicados al norte del río Negro presentan mayores porcentajes de hogares y personas con NBI respecto a los del sur, destacándose los valores de Artigas, Rivera y Salto. La población afrodescendiente con NBI se sitúa 10 puntos porcentuales por encima de la media nacional y 16 puntos por encima de la población blanca, en una nueva expresión de la inequidad asociada a la condición étnico-racial.

10 Cabella, W.; Nathan, M. y Tenenbaum, M., INE/MIDES/CSP/UDELAR, 2013.

11 *Ibidem*.

EMPLEO



Introducción

El mercado de trabajo desempeña un papel clave en el bienestar social de la población, en tanto representa la principal fuente de ingresos para los hogares y constituye un vínculo fundamental en el acceso no solo al consumo, sino también a la seguridad social y a medios simbólicos de identidad e integración social. Además, provee a las personas de autonomía económica y se constituye, así, en una fuente básica del bienestar intertemporal de la población.

En primera instancia, se describen los indicadores principales del mercado de trabajo, se les da un tratamiento conjunto y se atiende a su evolución en el período 2000-2012. Los tres indicadores principales presentados son las tasas de actividad, empleo y desempleo, y se opta por analizar la variable salarios dentro del segundo grupo de indicadores del mercado de trabajo referidos a la calidad del empleo. Se analiza luego el positivo desempeño de cada uno de los indicadores, así como las señales de enlentecimiento en el año 2012, tomando en consideración los cortes según sexo, región y edad con el objetivo de comprender los desafíos que el país enfrentará en el futuro cercano.

En segundo lugar se presentan indicadores vinculados a la calidad del empleo. El subempleo y no registro a la seguridad social se observan según sexo, edad y región. Asimismo, se presenta la evolución de la cobertura de la negociación colectiva tripartita en el país. Finalmente, se analiza la composición según sexo, edad y nivel educativo de la población ocupada cuyo ingreso salarial no supera el mínimo legal establecido por el Estado.

Los tres indicadores principales del mercado de trabajo

La *tasa de actividad* se define como la proporción de la población mayor de 14 años o más que se ha

integrado al mercado de trabajo, ya sea porque está trabajando en forma remunerada o porque buscando trabajo.

La *tasa de empleo* se define como el porcentaje de la población en edad de trabajar que se encuentra efectivamente empleada.

La *tasa de desempleo* expresa el nivel de desocupación entre la población económicamente activa (PEA). Las personas desocupadas son todas aquellas de 14 años o más de edad que no estaban trabajando, pero buscaban un trabajo remunerado. Comprende a las personas que en el período de referencia no tenían empleo pero buscaban tenerlo (perdieron su empleo —desocupados propiamente dichos—, personas en seguro de paro y personas que buscan su primer trabajo).¹²

Estos tres indicadores principales del mercado de trabajo muestran, para el período 2000-2012, en su conjunto un muy buen desempeño. Las tasas de actividad se incrementan en cuatro puntos porcentuales y las de empleo lo hacen en mayor medida, alcanzando un incremento de casi diez puntos porcentuales. Estos guarismos explican también el descenso en el total del período del desempleo de casi siete puntos porcentuales.

El aumento en la tasa de empleo presenta, sin embargo, tres etapas diferenciadas: la caída entre 2000 y 2004 que responde a la recesión, crisis del 2002 y sus efectos, para luego iniciar una recuperación sostenida que se extiende hasta el 2011. Los datos del 2012 muestran un quiebre de tendencia llevando la tasa de empleo a 59,6, guarismo claramente superior al inicio del ciclo, pero inferior, por primera vez, al año anterior. Dado lo pequeño de la diferencia, no está indicando necesariamente una caída.

¹² La Encuesta de Hogares distingue entre las personas que se encuentran buscando empleo y las que clasifica como inactivas: todas las personas de 14 o más años de edad que no aportan su trabajo para producir bienes o servicios económicos remunerados y que tampoco buscaron empleo en el período de referencia.

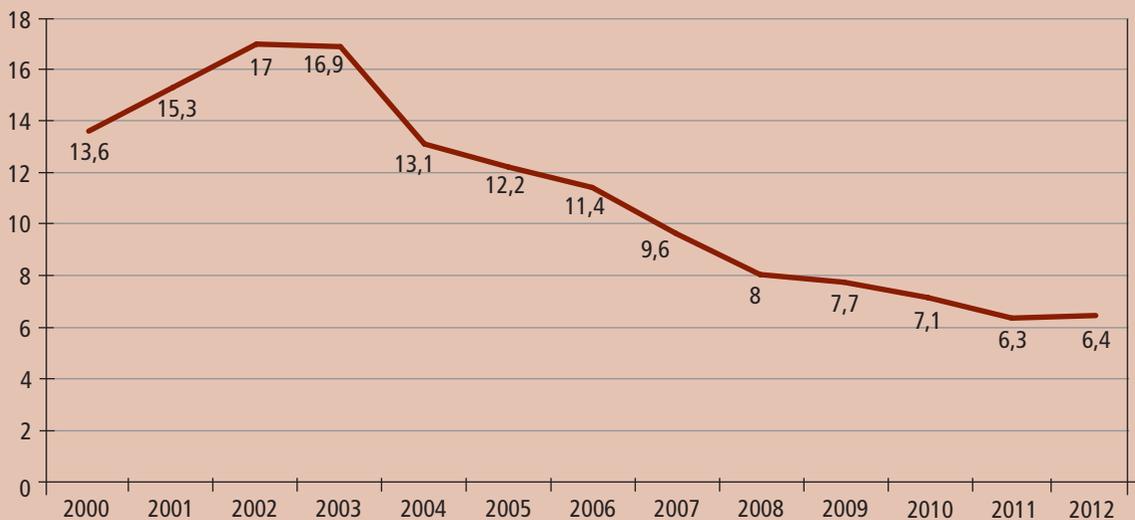
La tasa de desempleo presenta un comportamiento similar, muestra una caída continua desde el 2003 en adelante, para llegar a su menor guarismo en el 2011 y luego un incremento estadísticamente no significativo en el 2012, que la coloca en 6,1 %. Es im-

portante destacar que este bajo promedio esconde situaciones diversas, siendo prácticamente inexistente el desempleo en algunos sectores y presentando, asimismo, como se verá más adelante, niveles elevados para ciertas categorías de población.

Gráfico 20. Tasa de actividad y tasa de empleo, total país urbano, 2000-2012



Gráfico 21. Tasa de desempleo total país urbano, 2000-2012



Fuente: INE.

La tasa de actividad

Debido a que la información para todo el país está disponible a partir del año 2006, se analiza a continuación la evolución de la tasa de actividad para el período 2006-2012.

Para el período considerado la evolución de la tasa de actividad por sexo muestra la estabilidad de la tasa masculina (se incrementa en menos de 1 punto porcentual), pero un importante incremento de la tasa femenina hasta el 2011 y una leve caída en el 2012, que la coloca en 55,4 %.

Al realizar la apertura por región puede observarse un notorio incremento de la tasa de actividad femenina en Montevideo y un más moderado, pero también relevante, aumento de las tasas de actividad de las mujeres del interior del país.

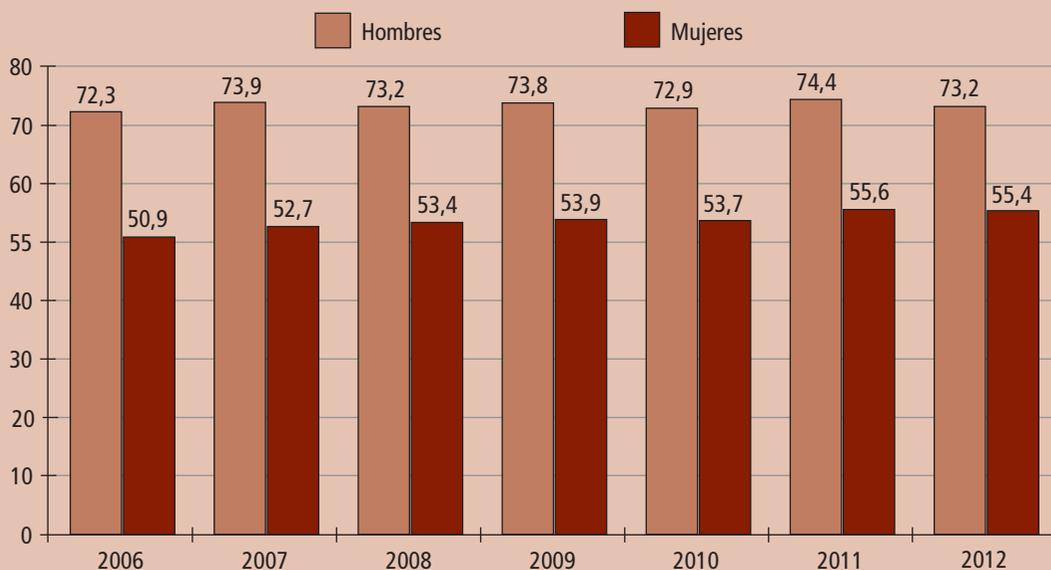
En la distribución de la población que no desempeña tareas remuneradas por sexo —denominados inactivos— puede observarse el predominio de las

mujeres y su sobrerrepresentación en las categorías que hacen a las tareas no remuneradas del hogar y como pensionistas. Esto estaría indicando que el incremento de las tasas de actividad en Uruguay depende fundamentalmente del incremento de las tasas de actividad femeninas.

Las tasas de actividad por departamento para el 2011 presentan notorias variaciones, siendo las tasas de Montevideo las más altas y las de Cerro Largo y Treinta Tres las más bajas. La explicación fundamental de los diferenciales en las tasas de actividad por departamento no proviene tanto de las tasas masculinas que se ubican por encima del 70 %, llegando la más alta a casi el 78 %, sino de las tasas femeninas. En efecto, las variaciones en estas tasas van de un mínimo de 43,7 % en Cerro Largo a un máximo de 60 % en Maldonado.

En un estudio reciente sobre el mercado laboral en la última década, Ivone Perazzo (2012) realiza un análisis de la composición de la PEA que cabe incorporar. En este se puede observar la evolución de

Gráfico 22. Tasa de actividad por sexo, 2006-2012



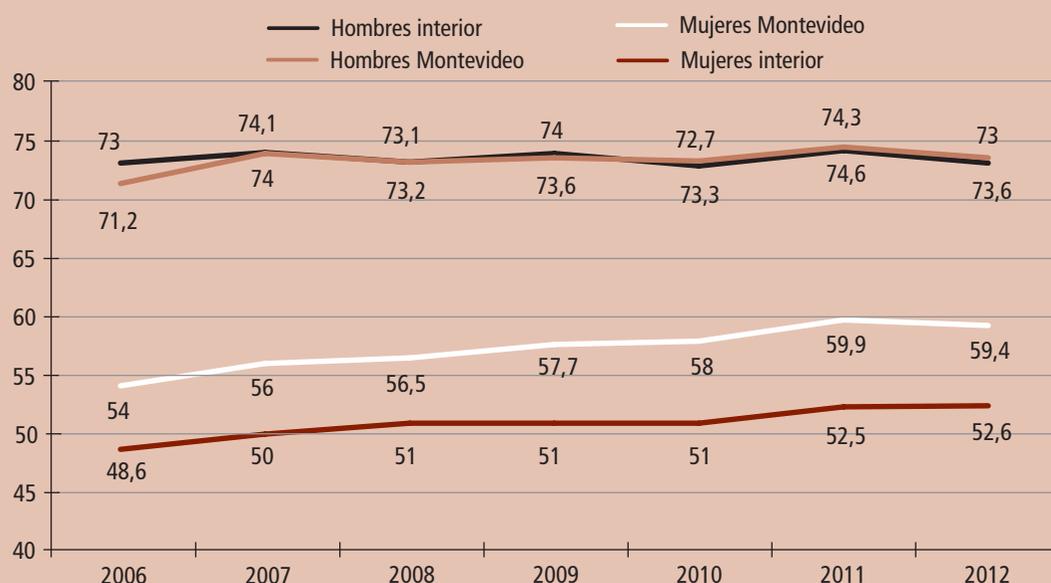
Fuente: INE.

la calificación de la PEA para el período 2000-2010. Los datos que muestra el gráfico 25 permiten constatar un incremento muy modesto pero persistente de los niveles de calificación de la PEA uruguaya.

La PEA con algún tipo nivel educativo terciario parte de poco menos de 17 % y alcanza en el 2010

poco menos del 20 %. Esto está indicando un incremento de la población que finaliza secundaria e inicia algún tipo de estudio terciaria y explica la caída de la categoría secundaria completa, que desciende de 9 % a poco menos del 7 %. También es importante anotar el bajo aumento de la población con secundaria incompleta, que alcanza el 35,4 %

Gráfico 23. Tasa de actividad por sexo y región, 2006-2012

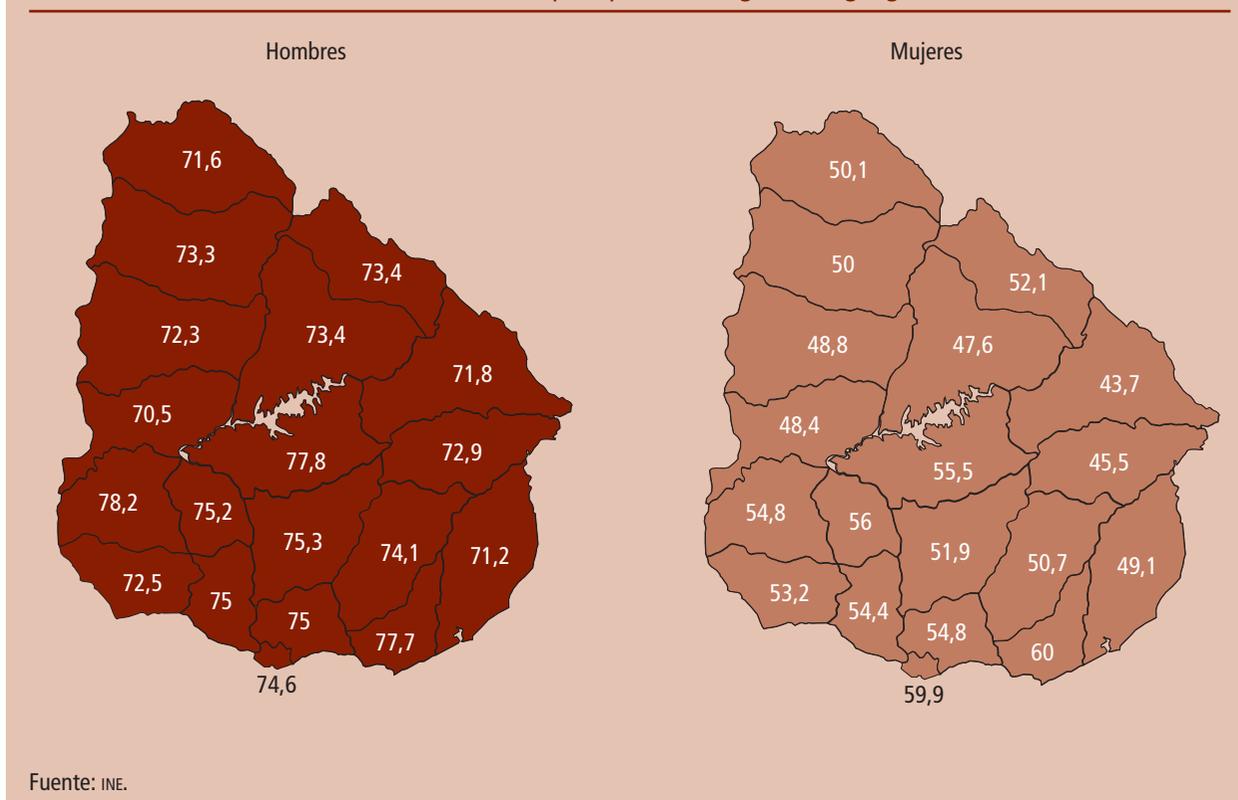


Fuente: INE.

Cuadro 15. Distribución de las personas que no desempeñan tareas remuneradas, por sexo y categoría, 2012

Condición de actividad	Sexo		Cantidad de personas
	Hombre %	Mujer %	
Realiza quehaceres del hogar	4,34	95,66	191.531
Estudiante	45,72	54,28	227.132
Rentista	18,56	81,44	10.332
Pensionista	18,79	81,21	119.957
Jubilado	47,43	52,57	344.649
Otro	53,84	46,16	52.685
Total	34,71	65,29	946.286

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH 2012, INE.

Gráfico 24. Tasa de actividad anual, total del país, por sexo, según área geográfica, 2011

de la población, y el descenso concomitante de la población que declara solo estudios hasta primaria (cayendo del 30,5 al 23,9 %).¹³ Aproximadamente el 60 % de la PEA uruguaya declara solamente estudios de secundaria incompleta. En este contexto general de estancamiento en el nivel educativo de la PEA, se debe destacar el aumento sistemático de la población con universidad completa en los últimos cinco años (cercano al 50 %).

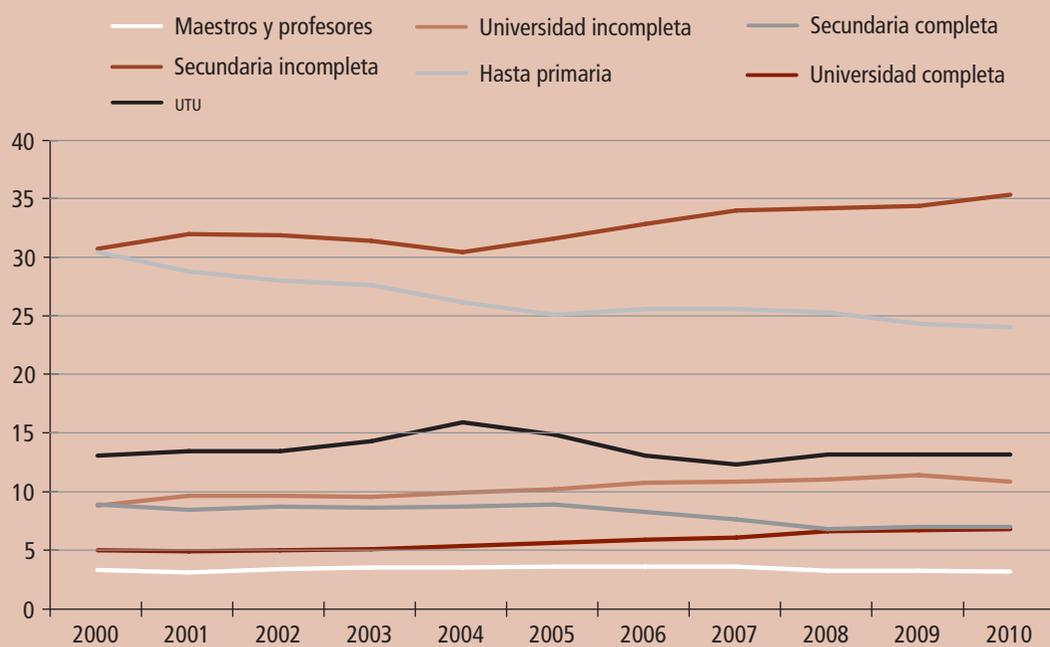
La tasa de empleo

Al igual que la tasa de actividad, la tasa de empleo presenta una importante brecha de género, que se cierra parcialmente en el período estudiado.

En efecto, en tanto las tasas de empleo de hombres y mujeres eran de 66,3 y 43,7 %, respectivamente, en el año 2006, estas indican en el 2012 un 69,8 % en los hombres frente a un 51,1 % en las mujeres. Así, la brecha pasa de poco menos de 23 % a poco más de un 18 %. Cabe destacar que dichas brechas son menores entre hombres y mujeres de niveles socioeconómicos altos y notoriamente mayores en los quintiles de ingreso¹⁴ y niveles educativos más bajos. También presentan importantes diferencias por etapas del ciclo reproductivo: aumenta marcadamente en las mujeres con hijos menores de 4

¹³ Ver capítulo «Educación» para obtener información complementaria sobre el tema.

¹⁴ Los quintiles se calculan ordenando a la población en función a la cantidad de ingresos que poseen los hogares. De este modo se ordenan los hogares que poseen menores ingresos y los que poseen los más altos para luego dividirlos en 5 partes de igual número. Se obtienen, así, 5 quintiles ordenados por sus ingresos, donde el primer quintil representa la porción de la población más pobre; el segundo quintil el siguiente nivel y así sucesivamente hasta el quinto quintil, representante de los hogares con mayores ingresos.

Gráfico 25. Distribución de la PEA por nivel educativo, en porcentajes, 2000-2010

Años	Hasta primaria	Secundaria incompleta	secundaria completa	UTU	Maestros y profesores	Universidad incompleta	Universidad completa
2000	30,5	30,6	9,0	13,0	3,3	8,7	4,9
2001	28,8	31,9	8,5	13,4	3,0	9,6	4,8
2002	28,0	31,8	8,8	13,4	3,4	9,6	4,9
2003	27,6	31,3	8,7	14,3	3,6	9,5	5,0
2004	26,1	30,3	8,8	16,0	3,6	9,9	5,3
2005	25,0	31,5	9,0	14,9	3,7	10,2	5,6
2006	25,5	32,8	8,3	13,0	3,7	10,8	5,9
2007	25,5	34,0	7,6	12,2	3,7	10,9	6,1
2008	25,2	34,2	6,7	13,1	3,2	11,1	6,7
2009	24,2	34,4	6,9	13,1	3,2	11,5	6,8
2010	23,9	35,4	6,9	13,1	3,1	10,9	6,9

Fuente: Perazzo basado en la ECH, INE.

años y menos. Esto tiene un fuerte vínculo con las cargas de trabajo no remunerado que las mujeres sostienen (ver zoom informativo 3 «El trabajo no remunerado»).

Las variaciones en las tasas de empleo entre departamentos reflejan bastante bien las mismas diferencias que observamos en las tasas de actividad. Las tasas de empleo más altas se encuentran los departamentos de Maldonado (64,7 %), Soriano (62,7 %) y Mon-

tevideo (62,6 %) y las más bajas en Cerro Largo (55,4 %) y Treinta y Tres (54,1 %). También las variaciones en las tasas de empleo responden en mayor medida a las diferencias en las tasas de empleo femeninas que a las masculinas. En particular son muy bajas las tasas de empleo femeninas en Treinta y Tres y Cerro Largo (de 40 % y 42 % respectivamente)

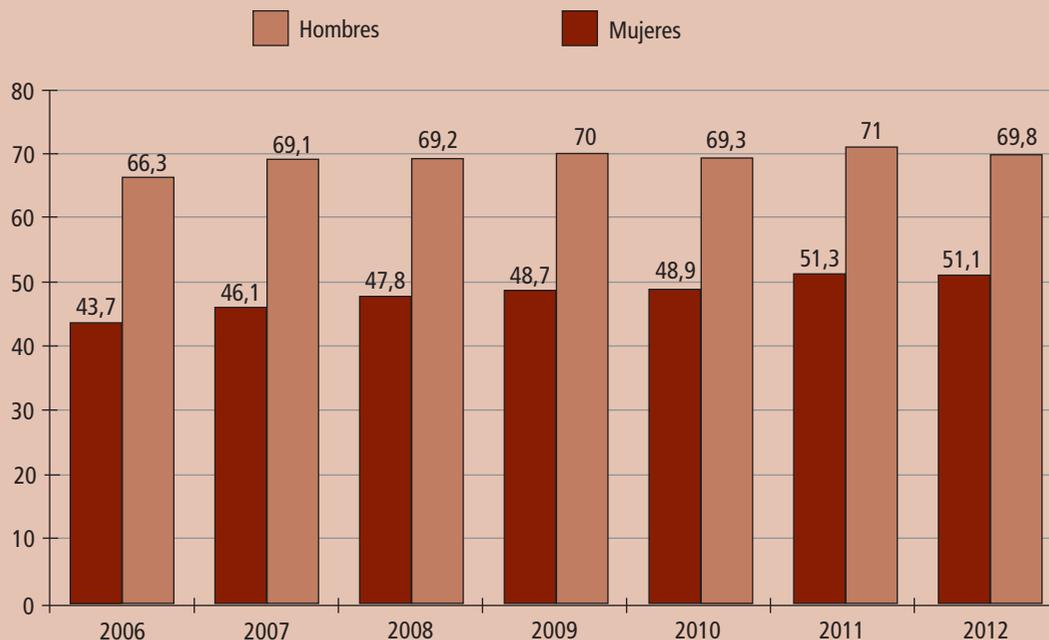
La distribución de la población ocupada por sector de actividad para el 2012 muestra que los sectores dominantes en la generación de empleo son los servicios (comercio, restaurantes y hoteles y servicios comunales, sociales y públicos). La categoría de servicios orientada al trabajo doméstico (hogares

privados) representa un importante 8 % de la población ocupada.

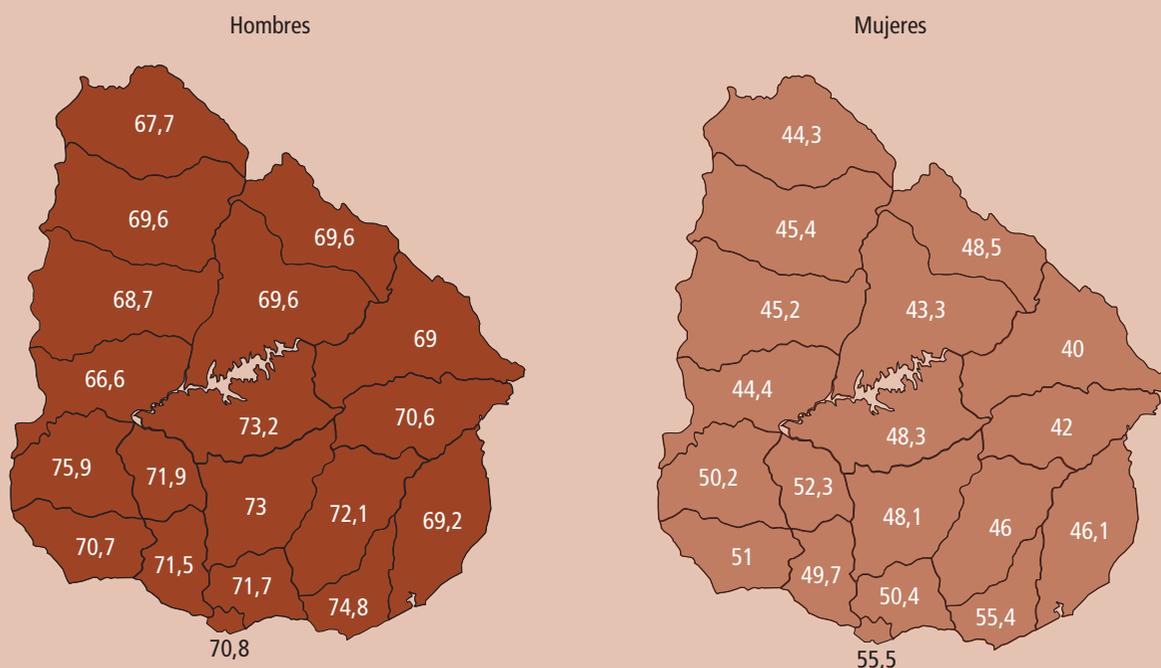
La comparación de la estructura de los ocupados por categoría de la ocupación entre los años 2006 y 2012 muestra una disminución del peso de los asalariados públicos y de los cuentapropistas sin local ni inversión. En cambio, muestran crecimientos los asalariados privados y los cuentapropistas con local.¹⁵

¹⁵ De acuerdo a la Encuesta de Hogares, el trabajador por cuenta propia con local es aquel que tiene alguna instalación o inversión (oficio, profesión, maquinaria, etc.).

Gráfico 26. Tasa de empleo por sexo, 2006-2012



Fuente: INE.

Gráfico 27. Tasa de empleo anual, total del país, según área geográfica, 2011

Fuente: INE.

Cuadro 16. Población ocupada por sector de actividad, 2012

Sector de actividad	Personas	Porcentaje
Agropecuaria y minería	141.620	8,78
Industrias manufactureras, electricidad, gas y agua	211.946	13,14
Construcción	126.297	7,83
Comercio, restaurantes y hoteles	352.114	21,82
Transporte, almacenamiento	78.391	4,86
Informática, comunicación	30.001	1,86
Establecimientos financieros, servicios a empresas	140.329	8,7
Servicios comunales, sociales, personales, públicos	404.375	25,07
Hogares privados	128.071	7,94
Total	1.612.982	100

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH 2012 y proyecciones de población del INE.

Cuadro 17. Porcentaje de ocupados por categoría de ocupación, 2006 y 2012

Categoría de la ocupación	2006	2012
Asalariado privado	54,22	57,84
Asalariado público	15,64	14,79
Miembro de cooperativa de producción	0,18	0,11
Patrón	4,74	4,70
Cuenta propia sin local ni inversión	6,53	2,85
Cuenta propia con local o inversión	16,50	18,33
Miembro del hogar no remunerado	2,06	1,26
Programa social de empleo	0,15	0,13
Total	100	100

Fuente: ECH, INE.

La tasa de desempleo

La caída sostenida de las tasas de desempleo que se presentara anteriormente es pronunciada tanto para hombres como para mujeres y mantiene la brecha relativa por sexos. En tanto las mujeres disminuyen sus niveles de desempleo entre 2006 y 2012 del 14,2 al 7,9 %, respectivamente, los hombres los hacen llevando sus tasas a niveles de desempleo casi friccional: de 8,2 % a 4,6 %. Así, a pesar de la importante caída en ambos grupos la inequidad continúa cercana a la duplicación de las tasas de las mujeres respecto a los hombres.

Un análisis más pormenorizado muestra que para las personas mayores de 25 años las tasas de desempleo se encuentran en niveles extremadamente bajos, siendo en los hombres claramente friccional (2,7 %) y en las mujeres cercanas al 5 %. Este es un logro importante, más si se considera que en el 2006 dichas tasas eran de 10,3 % para las mujeres y de 4,9 % para los hombres. En la población más joven, los hombres siguen presentando tasas elevadas del 14 % en el 2012 (cayendo desde el valor 23,3 % del 2006 en forma continua) y las mujeres niveles extremadamente altos (22,8 %), a pesar también de una importante caída desde sus niveles del 2006 (34,7 %).

En un mercado de empleo tan dinámico y de casi pleno empleo para los mayores de 25 años, los jóvenes muestran persistentemente alto nivel de desempleo. Cabe señalar que en la categoría más joven una importante proporción del desempleo refleja a quienes buscan trabajo por primera vez y allí se encuentran presentes tanto las barreras de ingreso a mujeres jóvenes en edad reproductiva y a sectores de menores calificaciones, como la selectividad y mayor tiempo de espera que ejercen los sectores jóvenes de mayores calificaciones en la búsqueda de empleo con condiciones.

Sin embargo, esto representa menos de la mitad del desempleo joven. Las altas tasas de desempleo que luego de considerar estos factores persisten pueden estar indicando problemas de calificación y adecuación entre oferta y demanda laboral y rigidez del mercado laboral, que el actual ciclo expansivo ha logrado amortiguar pero no revertir. De hecho en términos promediales y relativos, las brechas de desempleo entre jóvenes y adultos no solo no se han cerrado, sino que se han expandido levemente. En el 2006 estas brechas relativas mostraban el desempleo joven como poco menos que cuatro veces el desempleo de los mayores de 25 años. Esa relación es ahora de poco más de cuatro veces uno sobre el otro.

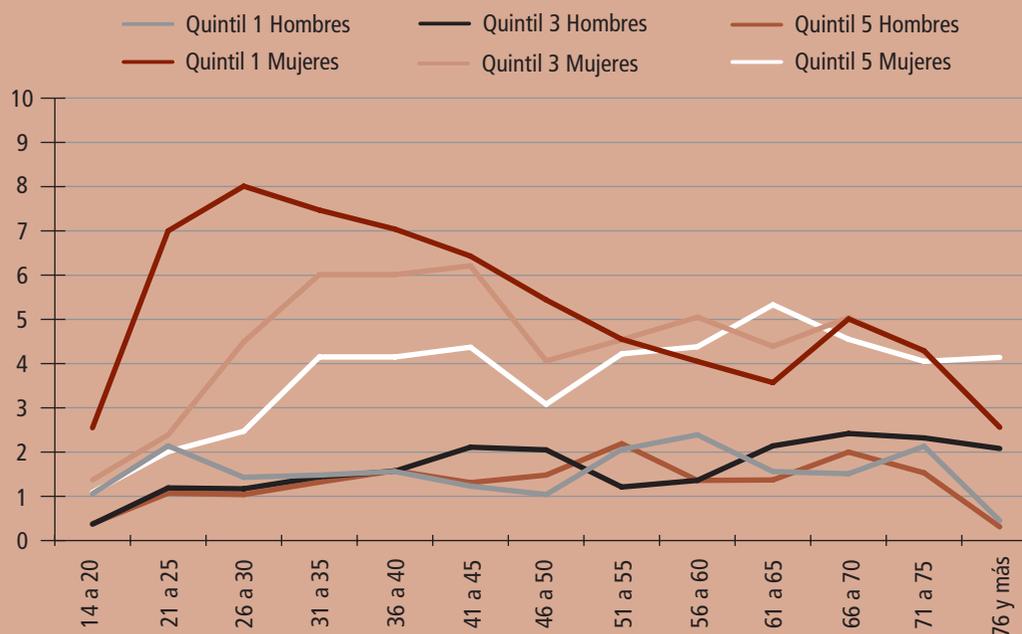
Zoom informativo 3

El trabajo no remunerado

Las tasas de actividad y empleo de las mujeres se encuentran fuertemente determinadas por las cargas de trabajo no remunerado. Asimismo, el ciclo vital y los niveles de ingreso de sus hogares son fuertes determinantes de estas cargas. En primer lugar, la etapa reproductiva es un fuerte predictor de la carga de trabajo no remunerado. Tener hijos a cargo incrementa notoriamente la dedicación al

trabajo no remunerado e inhibe la participación en el mercado de trabajo. Los niveles de ingreso inciden de dos maneras en el trabajo no remunerado. Los hogares de menores recursos y las mujeres que pertenecen a estos hogares tienen más hijos y en forma más temprana que las mujeres de mayores recursos. Por otra parte, las mujeres pertenecientes a hogares de mayores recursos y con mayor capi-

Gráfico 28. Promedio de horas de trabajo no remunerado, por sexo y edad para quintiles de ingreso (horas por día)



	14 a 20	21 a 25	26 a 30	31 a 35	36 a 40	41 a 45	46 a 50	51 a 55	56 a 60	61 a 65	66 a 70	71 a 75	76 y más
Quintil 1 – hombres	01:06	02:14	01:43	01:48	01:56	01:23	01:04	02:06	02:39	01:56	01:51	02:13	00:45
Quintil 3 – hombres	00:37	01:19	01:17	01:44	01:57	02:11	02:05	01:21	01:36	02:14	02:42	02:32	02:08
Quintil 5 – hombres	00:38	01:07	01:04	01:32	01:58	01:31	01:48	02:19	01:36	01:37	02:00	01:53	00:31
Quintil 1 – mujeres	02:55	07:00	08:01	07:47	07:04	06:43	05:44	04:55	04:05	03:57	05:01	04:29	02:56
Quintil 3 – mujeres	01:37	02:39	04:49	06:01	06:01	06:21	04:06	04:54	05:05	04:39	05:04	04:27	02:57
Quintil 5 – mujeres	01:09	02:01	02:47	04:15	04:15	04:37	03:08	04:22	04:38	05:33	04:55	04:05	04:14

Fuente: CEPAL 2010 sobre tabulaciones especiales en base al módulo de uso del tiempo en la Encuesta de Hogares.

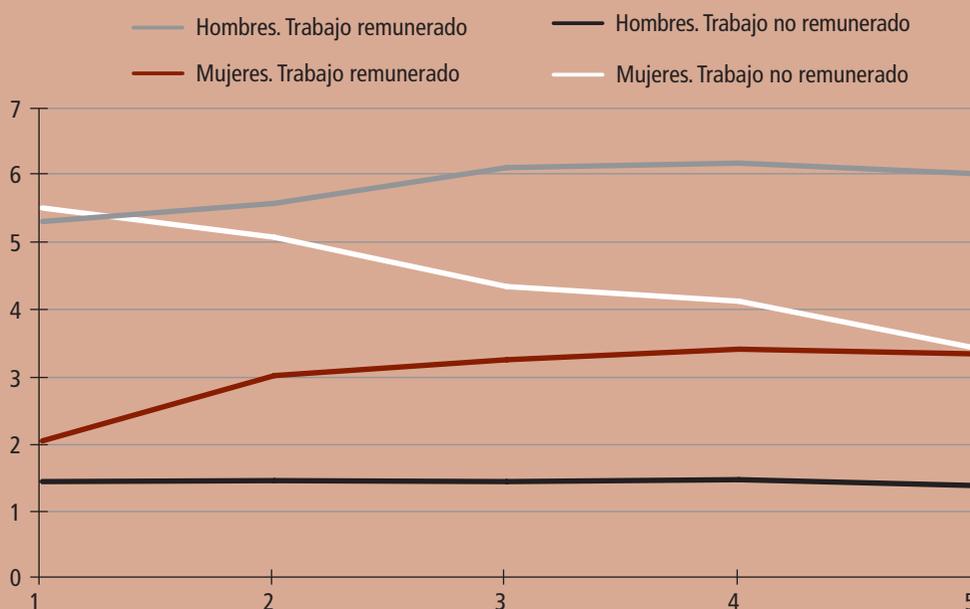
tal humano y, por tanto, mayores ingresos, pueden comprar en el mercado más servicios de cuidados y de producción de bienes y servicios para el hogar que las mujeres de menores recursos. Así, podemos observar cómo el ciclo vital y la faz reproductiva son determinantes en las horas de trabajo no remunerado de las mujeres y cómo esta realidad se encuentra diferenciada en calendario e intensidad.

En segundo lugar, se observa cómo el nivel socioeconómico modifica las cargas de trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres y

afecta su posibilidad de inserción en el mercado laboral y su autonomía económica.

Resulta claro que la inserción en el mercado de trabajo tiene relación con el balance entre las horas dedicadas al empleo y a otros aspectos de la vida medidos, como el trabajo no remunerado. Contar con información sobre las horas dedicadas al trabajo no remunerado permite una mejor comprensión de las capacidades y posibilidades de inserción en el mercado de trabajo.

Gráfico 29. Trabajo remunerado y no remunerado, por sexo para quintiles de ingresos (horas por día)



	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Hombres: trabajo no remunerado	01:42:02	01:44:48	01:42:11	01:46:07	01:34:46
Hombres: trabajo remunerado	05:27:34	05:55:57	06:10:52	06:17:07	06:01:29
Mujeres: trabajo no remunerado	05:51:07	05:07:33	04:33:14	04:11:00	03:42:44
Mujeres: trabajo remunerado	02:04:57	03:03:39	03:27:53	03:42:59	03:36:00

Fuente: CEPAL 2010 sobre tabulaciones especiales en base al módulo de uso del tiempo en la Encuesta de Hogares.

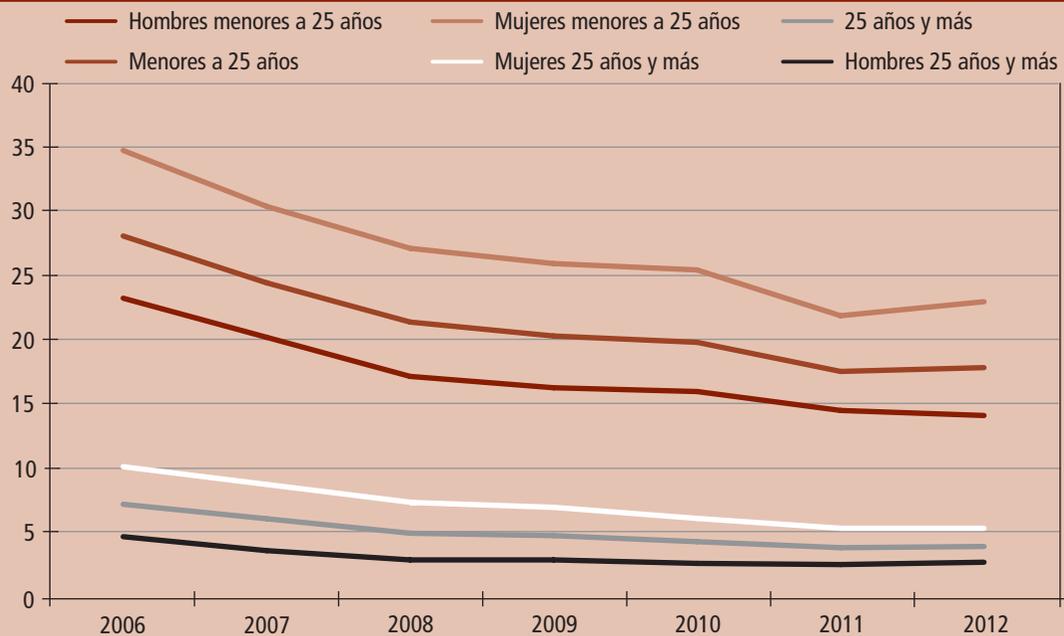
Más allá de estos señalamientos, resulta claro que la década y el período 2006-2011 (se quiebra la tendencia nuevamente en el 2012) presentan notorios logros en materia de empleo y desempleo en Uruguay. Es también destacable la importante disminución del tiempo promedio de desempleo, que pasa de 12 semanas en el 2006 (con picos trimestrales de 16 semanas) a un promedio de 7 semanas en el 2012 (ECH 2006-2012, INE).

A pesar de estos buenos datos cabe anotar tres elementos de importancia a modo de cierre. En primer lugar, los jóvenes y en particular las mujeres jóvenes siguen presentando muy altas tasas de

desempleo, modestas tasas de actividad y mejores, aunque aún bajas, tasas de empleo. En segundo lugar, tal como se puede observar en el gráfico 32, en algunos departamentos del país las tasas de desempleo continúan presentando guarismos elevados: especialmente Durazno, con caso 9 % de desempleo abierto, Artigas con 8,1 % y Treinta tres con 8 %.

Es importante insistir sobre el quiebre de tendencia del 2012. En ese año cae o se estanca la tasa de actividad y la tasa de empleo, y crece la tasa de desempleo, aunque muy modestamente, por primera vez en un ciclo ininterrumpido de caída de nueve años consecutivos (2002-2011).

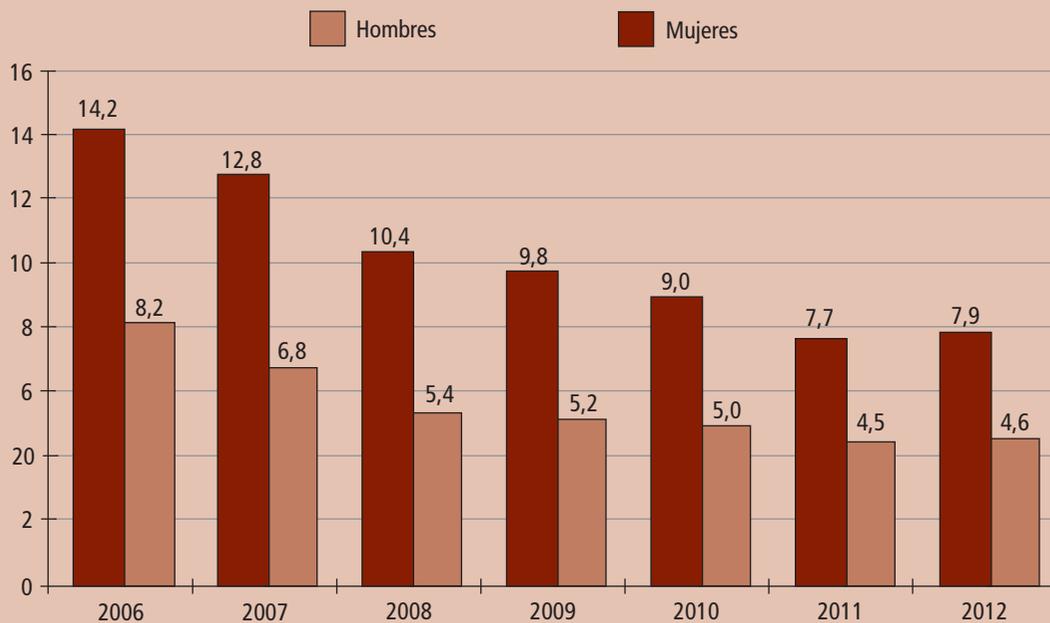
Gráfico 30. Tasas de desempleo por edad y sexo, 2006-2012



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Menores de 25 años	28,1	24,4	21,3	20,2	19,7	17,4	17,7
Hombres menores de 25 años	23,3	20,2	17,1	16,2	15,9	14,4	14,0
Mujeres menores de 25 años	34,7	30,3	27,0	25,8	25,3	21,7	22,8
25 años y más	7,4	6,2	5,0	4,8	4,3	3,8	3,9
Hombres 25 años y más	4,9	3,7	2,9	2,9	2,6	2,5	2,7
Mujeres 25 años y más	10,3	9,1	7,4	7,0	6,1	5,3	5,3

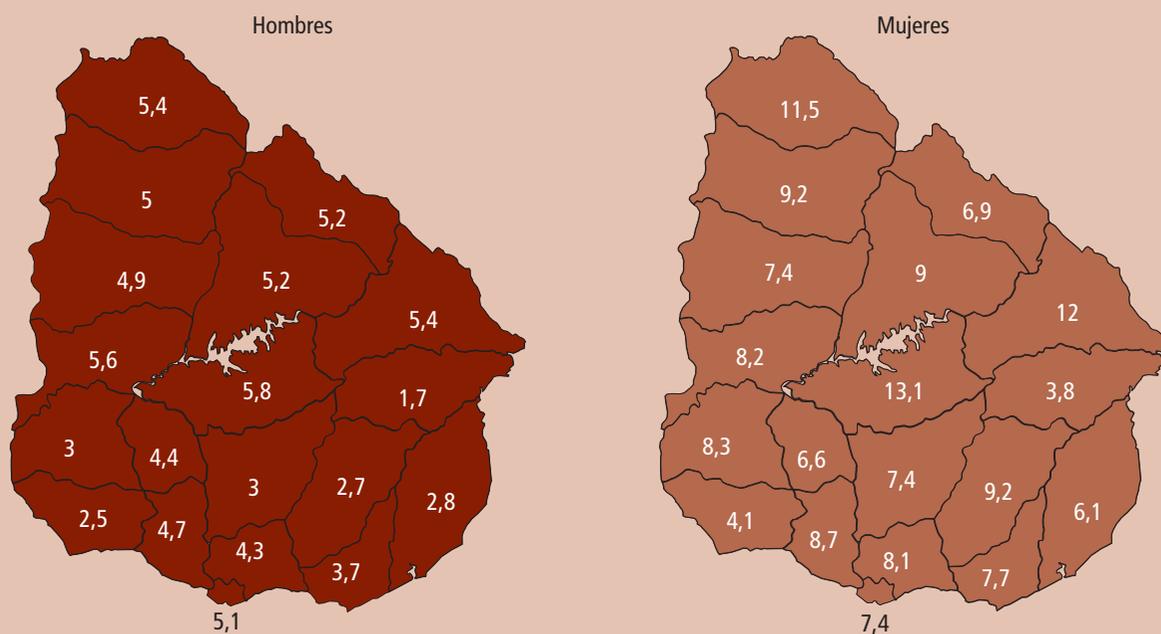
Fuente: INE.

Gráfico 31. Tasas de desempleo por sexo, 2006-2012



Fuente: INE.

Gráfico 32. Tasa de desempleo anual, por sexo según área geográfica, 2011



Fuente: INE.

Calidad del empleo

Las secciones previas buscaron describir y analizar la evolución de los grandes agregados del empleo, actividad y desempleo y desagregar dichas tendencias por sexo, edades, regiones y departamentos del país. A continuación, se presentan tres dimensiones adicionales relativas a la calidad del empleo para observar la evolución de la realidad laboral del país: informalidad, subempleo y salarios.

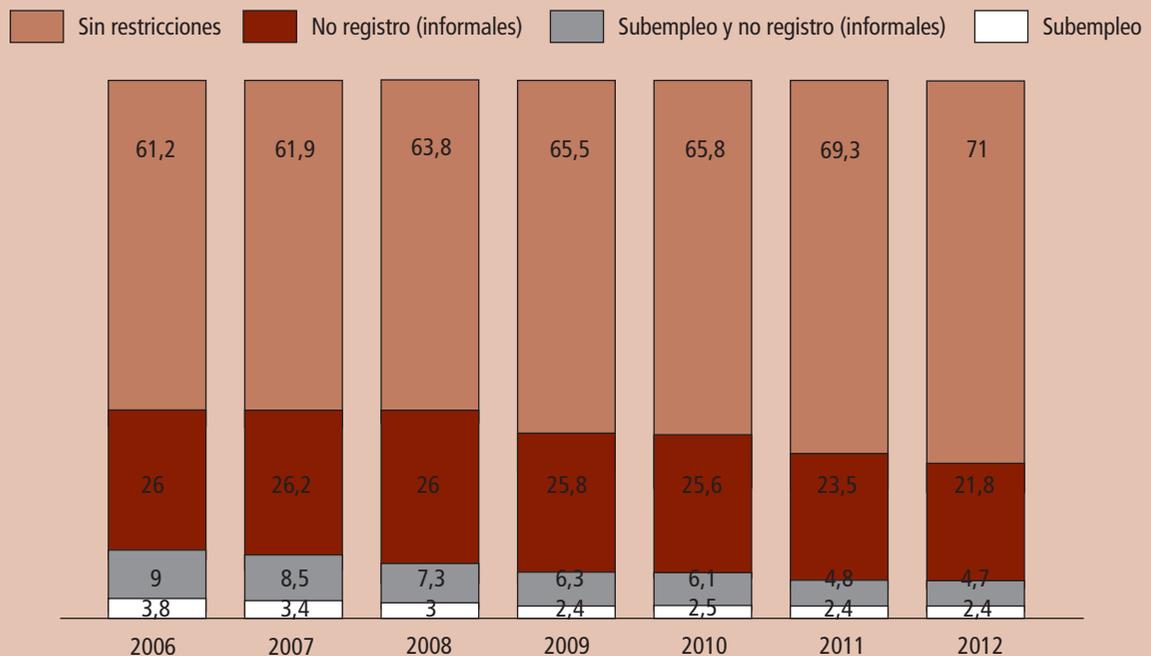
Informalidad y subempleo

La informalidad y el subempleo representan los dos indicadores principales para evaluar la calidad del empleo. La aproximación al indicador de informalidad ha sido diversa. Por un lado, se ha procurado estimar la informalidad por medio de la proporción de ocupados que pertenecen a ciertas categorías ocupacionales consideradas como vulnerables y precarias.

Así, se han considerado en general como informales a trabajadoras domésticas, trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares no remunerados y trabajadores en empresas de menos de cinco empleados. Por otra parte, se ha definido a la informalidad por el vínculo contractual de los trabajadores con su trabajo. Así, los informales son los trabajadores que carecen de cobertura de la seguridad social (los derechos de cobertura de salud para sí y su familia, seguro de desempleo y enfermedad, aguinaldo, salario vacacional, despido, negociación colectiva, jubilación, entre otros.). La medida operativa aproximada que se usa normalmente en estos casos es si los trabajadores están o no registrados (aportan) en la seguridad social. En esta sección se analiza esta segunda forma de entender la informalidad, en el entendido de que es la forma más directa de captar las garantías de los trabajadores en sus empleos.

Asimismo, el subempleo se constituye en el otro indicador de calidad del empleo. Este concepto se

Gráfico 33. Ocupados según restricciones de empleo, total de ocupados, 2006-2012, en porcentajes



Fuente: INE.

operativiza a partir de considerar la proporción de personas que queriendo trabajar más horas no logran concretar dicha pretensión en su empleo ni en el mercado laboral (a través de otro empleo).

De hecho, los individuos pueden presentar una o ambas restricciones de calidad. La evolución en el período 2006-2012 de los trabajadores que no presentan ninguna de estas restricciones en forma individual o combinada muestra una evolución favorable que lleva a los trabajadores sin restricciones del 61,2 al 71 % de los ocupados. Ese 10 % de mejora en el grupo de trabajadores sin restricciones responde a una importante caída de los informales, así como a una marcada disminución de los trabajadores que presentaban ambas restricciones. Es menos la caída de los trabajadores subempleados y predomina en este decrecimiento la caída a niveles insignificantes de subempleo de las mujeres (ECH 2006-2012, INE).

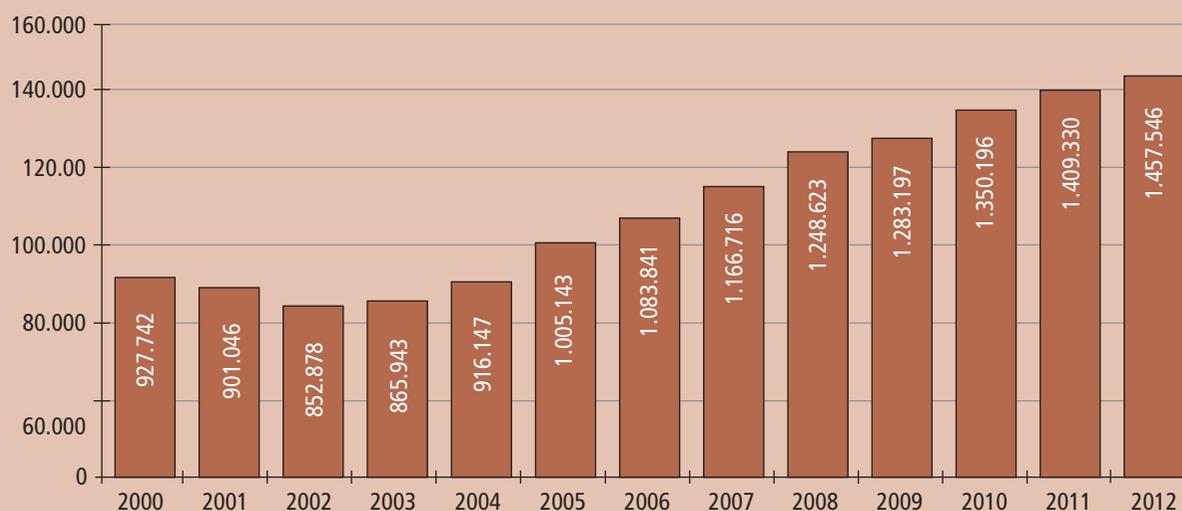
La evidencia anotada más arriba se corrobora al observar el masivo incremento de los cotizantes a la seguridad social. Además de una tendencia a la formalización generalizada, la mayor incorpora-

ción de las trabajadoras domésticas y de los trabajadores rurales a la seguridad social, sumada a la expansión de los monotributistas provenientes de los trabajadores por cuenta propia explican este importante aumento. Los datos del Banco de Previsión Social (BPS) muestran que entre 2002 y el 2012 los cotizantes totales a la seguridad social pasaron de poco más de 800.000 a más de 1.400.000. Si bien esto debe también al incremento del número de ocupados, dicho incremento se vio acompañado de un aumento a tasas superiores de la formalización.

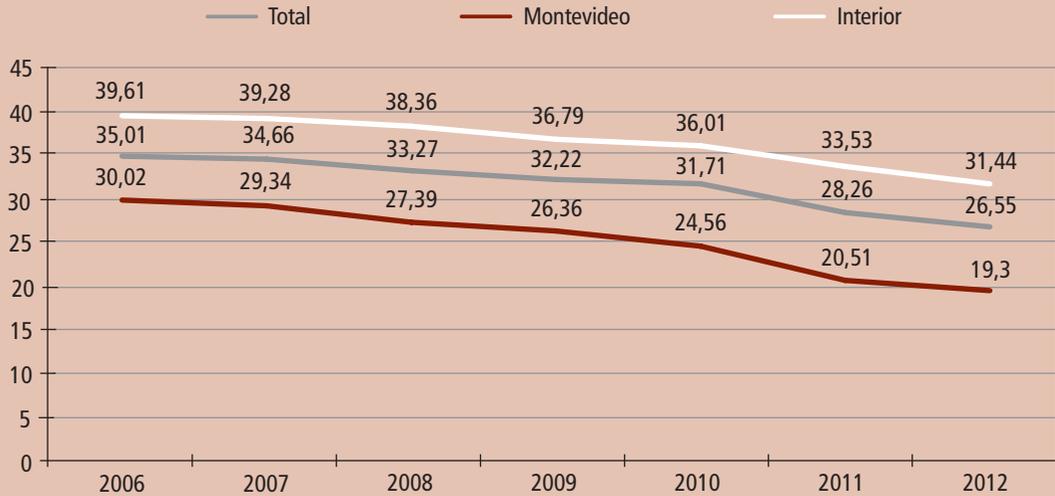
Evolución de la tasa de informalidad 2006-2012

La tasa de informalidad, medida como el cociente entre el número de ocupados que no aportan a la seguridad social y el total de ocupados, ha caído sostenidamente durante el período analizado y experimentó una mayor disminución en Montevideo que en el resto del país. En el 2012, el 19,3 % de los trabajadores de la capital no estaban formalizados, mientras que en el interior el guarismo asciende a 31,44 %.

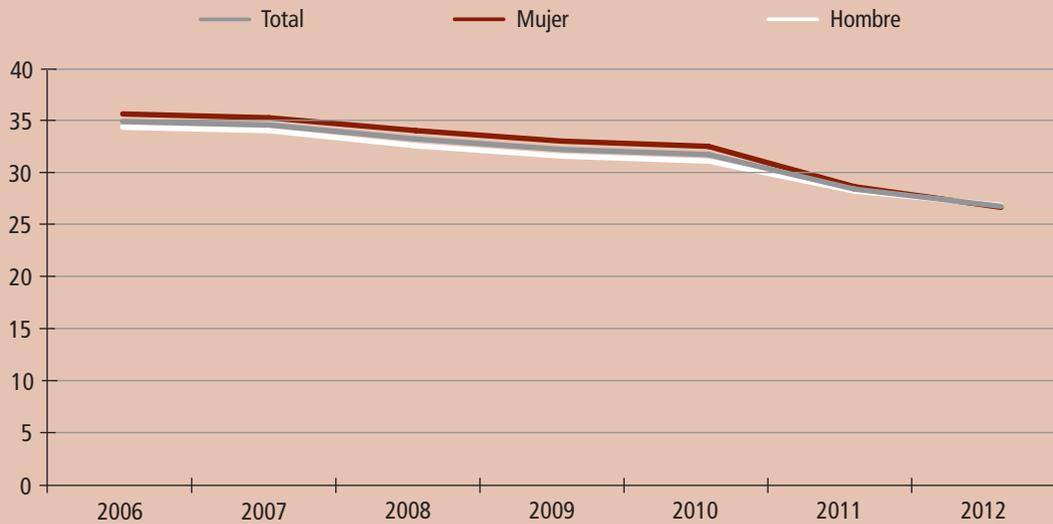
Gráfico 34. Cotizantes a la seguridad social (puestos), 2000-2012



Fuente: BPS.

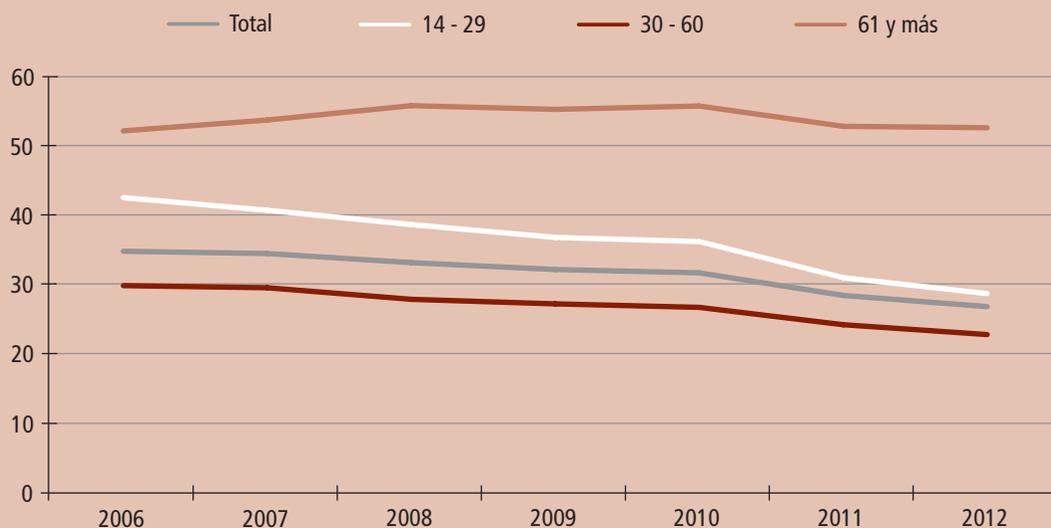
Gráfico 35. Ocupados no registrados en la seguridad social por región, en porcentajes, 2006-2012

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH, INE.

Gráfico 36. Ocupados no registrados en la seguridad social por sexo, en porcentajes, 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	35,01	34,66	33,27	32,22	31,71	28,26	26,55
Hombres	34,46	34,12	32,61	31,57	31,07	28,07	26,64
Mujeres	35,73	35,35	34,08	33,03	32,51	28,50	26,45

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH, INE.

Gráfico 37. Ocupados no registrados en la seguridad social, por tramos de edad, en porcentajes, 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	35,01	34,66	33,27	32,22	31,71	28,26	26,55
14-29	42,70	40,82	38,69	36,78	36,16	30,79	28,42
30-60	30,08	29,75	27,97	27,27	26,73	24,06	22,54
61 y más	51,76	53,54	55,90	55,29	55,84	52,51	52,28

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH, INE.

Al analizar las diferencias por sexo y la evolución de estas, se observa que la informalidad afectaba en mayor medida a las mujeres (diferencias de un punto porcentual aproximadamente en todo el período), pero que la brecha se ha cerrado en el 2012.

Como puede apreciarse en el gráfico 37, son los más jóvenes y los de mayor edad quienes se ven afectados por la informalidad. Es importante señalar la tendencia constante y fuerte de disminución de la informalidad en el grupo de los jóvenes (de 42,7 % en el 2006 a 28,42 % en el 2012), mientras que los de mayor edad no vieron una mejora en su situación (pasó del 51,8 en el 2006 a 52,3 en el 2012).

Salario

Si la informalidad (medida como no registro en la seguridad social) y el subempleo son los dos primeros indicadores para aproximarse a la calidad del empleo, el salario (su evolución real, las garantías existentes en su determinación y en el respeto a los parámetros definidos) constituye el tercer indicador clave de la calidad del empleo.

Tal como se mostró en capítulos anteriores la evolución del ingreso¹⁶ de los hogares ha sido claramente positiva. A dicho logro contribuyó el incremento

¹⁶ Ver capítulo «Ingresos, desigualdad y pobreza».

del salario real de los trabajadores. Es importante anotar que el incremento del ingreso real de los hogares se observa a través de dos formas de medición diferente. La evolución del salario real se puede observar por medio de las encuestas de hogares considerando el ingreso nominal declarado y deflactándolo por el índice de precios del consumo (IPC) o se puede medir la evolución salarial a través del índice medio de salarios (IMS).

Si se considera el período 2000-2012, la evidencia indica un aumento moderado del salario real me-

didado por el IMS, caracterizado por dos etapas bien definidas: caída hasta el año 2003/2004 y recuperación robusta a partir del 2005. Si se observa este período, resulta claro que la suba salarial es mayor en el sector público (4,4 % en términos reales) y nula o levemente negativa de acuerdo al IMS privado (-0,8 % si se considera el dato de partida del año 1999). La razón fundamental de estas diferencias estriba en la menor caída durante la crisis del 2002 y el ajuste de 2003 y 2004 del salario público. Para dicha evolución a partir de los datos de la ECH la pauta es

Gráfico 38. Evolución del salario real, base julio 2008=100, 2006-2012



	Ene 06	Jul 06	Dic 06	Ene 07	Jul 07	Dic 07	Ene 08	Jul 08	Dic 08	Ene 09	Jul 09	Dic 09
	93,97	93,32	94,96	98,79	99,26	98,86	103,58	100,00	103,15	108,69	109,54	108,95
	93,46	93,66	96,10	97,99	99,63	99,76	102,02	100,00	104,95	108,86	110,68	110,61
	94,93	92,65	92,83	100,32	98,58	97,15	106,47	100,00	100,22	108,40	107,68	106,26
	Ene10	Jul 10	Dic 10	Ene 11	Jul 11	Dic 11	Ene 12	Jul 12	Dic 12			
	114,14	112,66	112,69	116,84	118,63	117,18	123,66	122,81	123,24			
	114,52	113,91	115,24	117,18	121,76	121,08	125,70	125,69	127,58			
	113,51	110,64	108,56	116,29	113,54	110,84	120,34	118,13	116,17			

Fuente: INE.

similar, aunque existen ciertas variaciones propias de las diferencias entre metodologías.

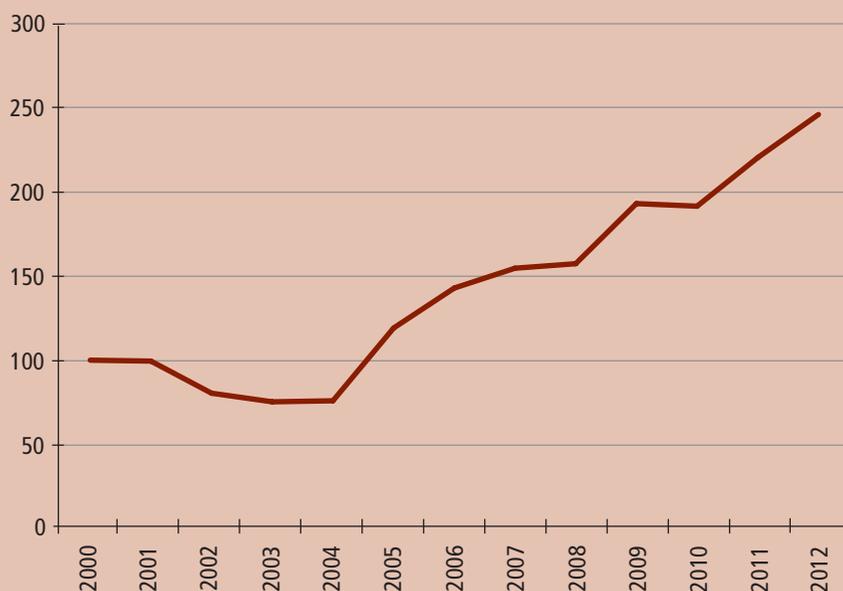
En la evolución del IMS en términos reales para el período 2006-2012, es clara la importante mejora tanto del público como del privado. El incremento alcanza a colocar el salario medio general un 33 % por encima en términos reales que su valor en el 2006. Para este período la recuperación del salario privado es levemente superior a las de los asalariados públicos. El salario privado crece casi 35 % en tanto el público crece en cifras cercanas al 25 %.

Desde la perspectiva del salario, la calidad del empleo refiere directamente a las garantías y mecanismos para su fijación. El salario mínimo nacional (SMN) es el primer mecanismo a tener en cuenta. Este instrumento, creado en 1969, había dejado de ser precio de referencia en el mercado de trabajo por la pérdida sistemática de su poder de compra. En el 2004 su valor en términos reales era equivalente al 25 % de su valor en 1969. A partir del 2005 se puede apreciar un

alza sostenida, como resultado de los compromisos políticos asumidos. Así, a principios del 2005, el SMN aumentó 57 %: pasó de \$ 1310 a \$ 2050. En efecto, de punta a punta en el período 2000-2012 el poder de compra del SMN se multiplica por 2,5 dado el incremento sistemático a partir del 2005.

El otro elemento que hace a calidad del empleo desde la perspectiva del salario refiere a los mecanismos para su fijación y respeto a dichos parámetros. El porcentaje de los ocupados cuyos salarios se determinan mediante procesos de negociación colectiva, el respeto a los laudos que allí se determinan y el respeto del SMN son los criterios operativos a considerar. Los Consejos de Salarios cubren en la actualidad a la totalidad de los trabajadores formales distribuidos en 24 grupos y 229 subgrupos de negociación tripartitos. Esta realidad se construye a partir del 2005, cuando el Estado vuelve a llamar a los Consejos de Salarios, práctica que había abandonado desde 1990.

Gráfico 39. Salario mínimo nacional real (100=2000), 2000-2012



SMN (100=2000)	
2000	100
2001	99,44866099
2002	80,26673387
2003	75,14081761
2004	75,75653771
2005	119,2001755
2006	143,0703825
2007	154,9096347
2008	157,6043883
2009	193,4796338
2010	191,9365702
2011	220,9675015
2012	246,7072961

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE.

En las rondas de negociación del 2005 y 2006 funcionaron 23 grupos de actividad, y en las rondas 2008 y 2010¹⁷ funcionaron 24 grupos, debido a que en el 2008 se creó el grupo Servicio Doméstico.

Las realidades dentro de cada grupo son heterogéneas, por lo que el subgrupo es el ámbito donde efectivamente se dan las negociaciones. La cantidad de subgrupos fue aumentando: en el 2005 se instalaron 182 subgrupos, en el 2006 fueron 192, en el 2008 crecieron a 222 los subgrupos instalados y en el 2010 ascendieron a 229. Concomitantemente se registra un aumento en la organización de los actores (cantidad de sindicatos y afiliación empresarial a las cámaras).¹⁸ Igualmente, en algunos subgrupos los Consejos no pudieron constituirse por falta de representación de una o ambas partes. En los casos en que los subgrupos no hayan tenido representación, el grupo respectivo asumió la representación o el Poder Ejecutivo decretó los ajustes. Por lo que, más allá de la representación, todos los subgrupos tuvieron ajustes salariales.

17 La ronda de negociación 2010 comprende a los grupos que negociaron en julio del 2010 y a los grupos que negociaron en el 2011.

18 Ver capítulo de «Sociedad civil y participación».

La negociación colectiva garantiza a los trabajadores un espacio de negociación y a estos y los empresarios escenarios de predictibilidad. Por ello es importante identificar el grado de cumplimiento con los laudos acordados. Si bien esta es un área en donde solo recientemente se cuenta con información más sistematizada, cabe ofrecer algunos hallazgos de estudios recientes. De acuerdo al análisis de Cabrera y Cárpena (2012) el porcentaje de trabajadores que se encontrarían por debajo del laudo asciende a un valor entre 10 y 15 % para el 2012 (en 2007 sería de entre 10 y 17 %), considerando el laudo mínimo en cada caso. Esta evidencia es consistente con el análisis de Perazzo (2012), que ubica estos mismos problemas entre el 12 y 17 % de los asalariados cubiertos en negociación colectiva.

Debe considerarse el respeto al SMN¹⁹ como elemento base de calidad del empleo para los sectores más vulnerables. La evidencia indica una caída modesta del incumplimiento del SMN para los asalariados entre 2010 y 2012: del 9,2 al 8,6 %. Sin embargo, en el caso de los cuentapropistas, se produce un deterioro, ya que el porcentaje de población ocupada por debajo del SMN se mantiene estable (10,7 a 10,9 % entre 2010 y 2012). Asimismo, la apertura de esta situación por sexo, edad y región muestra la mayor incidencia de esta falla en la calidad del empleo entre las mujeres, los jóvenes y en el interior del país.

Cuadro 18. Porcentaje de ocupados por debajo del SMN según edad, región y sexo, 2012

Edad	14-29	13,75
	30-60	8,90
	61 y +	19,30
Región	Montevideo	7,88
	Interior 5.000 y más	12,85
	Interior menos 5.000	14,36
	Áreas rurales	14,93
Sexo	Hombre	9,34
	Mujer	13,01

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH 2012, INE.

Síntesis

En el período 2000-2012 se destaca el aumento sostenido de las tasas de actividad y empleo, así como el descenso de la tasa de desempleo. No obstante, cabe indicar una moderación o estancamiento del ciclo de expansión del empleo en el 2012.

19 El SMN es el mínimo salario que puede pagarse a un trabajador por 25 jornadas laborales de 8 horas. Para el cálculo del número de personas que están por debajo del SMN se considera el precio de una hora de trabajo equivalente (SMN líquido dividido 200) y se compara con los ingresos laborales por hora declarados por los ocupados, tomando todas las ocupaciones y eliminando los ceros.

Más allá del incremento de la tasa de empleo y actividad de toda la población, persisten brechas importantes de sexo, edad y región en la tasa de desempleo. En un mercado de empleo dinámico y de casi pleno empleo para los mayores de 25 años, los jóvenes muestran persistentemente alto nivel de desempleo. Las altas tasas de desempleo pueden estar indicando problemas de calificación y adecuación entre oferta y demanda laboral y rigidez del mercado laboral, que el actual ciclo expansivo ha logrado amortiguar pero no revertir. De hecho, en términos promediales, las brechas de desempleo entre jóvenes y adultos no solo no se han cerrado, sino que se han expandido levemente.

Por otra parte, es importante señalar que en el contexto de expansión analizado, los indicadores de calidad del empleo también han arrojado resultados positivos, tanto en lo que refiere a subempleo como a informalidad.

EDUCACIÓN



Introducción

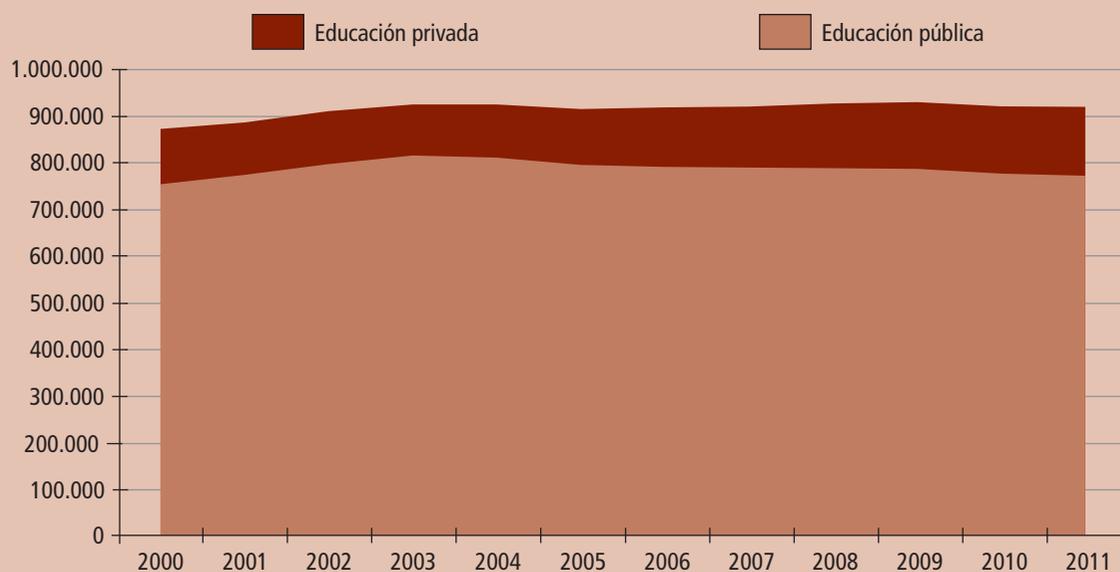
El presente capítulo describe algunas dimensiones de la situación educativa del Uruguay. El cometido es doble: por un lado, caracterizar el panorama educativo actual anclado en una mirada histórica que lo contextualice; en segundo lugar, brindar elementos que permitan interpretar la función integradora y de cohesión que la educación posee. Sabida es la importancia atribuida a la educación y a los sistemas educativos como componente insoslayable de la construcción social y coproductora de subjetividad. Como establecen Hilb, Frigerio, Poggi y Gianonni

(2000), en la escuela se genera un trabajo de filiación simbólica que agrega a la filiación familiar la incorporación a lo social. En Uruguay, el alto valor atribuido a la educación se ve ratificado en uno de los postulados de la Ley General de Educación,²⁰ que la considera como un derecho humano fundamental. He aquí la importancia del presente capítulo.

La información presentada se centra en la educación formal y focaliza la mirada en los distintos niveles que componen las etapas del proceso educativo: educación inicial, educación primaria y edu-

²⁰ Ley 18437. Su artículo 7 establece como «obligatoria la educación inicial para los niños y niñas de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior». Disponible en: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18437&Anchor=>>.

Gráfico 40. Número de matriculados en el sistema educativo según tipo de administración, total del país, 2000-2011



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Educación pública	749.158	769.199	792.189	810.566	805.988	790.417	786.213	784.812	783.444	781.994	771.818	767.309
Educación privada	117.876	111.651	112.816	108.692	113.259	119.061	126.790	129.926	137.906	142.276	143.405	146.845

Fuente: MEC, 2012.

cación media. Se presentan asimismo datos de formación docente y de logros educativos alcanzados por la población uruguaya.

El análisis de estos sectores se realiza a través de los indicadores de cobertura, promoción y asistencia. Para describir esta última se emplea principalmente la tasa neta de asistencia (definida como el número de personas de un determinado tramo de edad que asiste al subsistema específico sobre el total de personas en ese tramo etario). Para el caso de educación media, se consideran, además, los porcentajes de asistencia de estos grupos etarios a un centro educativo, sin considerar el subsistema al que asiste. Cada uno de estos indicadores es presentado, siempre y cuando el dato lo permite, en base a las siguientes distinciones: según sexo, región (Montevideo e interior urbano) y quintiles de ingreso.

Para el caso uruguayo, el análisis muestra un sistema educativo caracterizado por haber logrado la universalización de la enseñanza primaria en forma temprana dentro del contexto latinoamericano. A fines del siglo XIX, se creó un sistema educativo de inspiración liberal, basado en la expansión territorial de una escuela pública, gratuita y obligatoria (Marrero, 2008). Lo público, por tanto, ha sido preponderante y una característica del sistema.

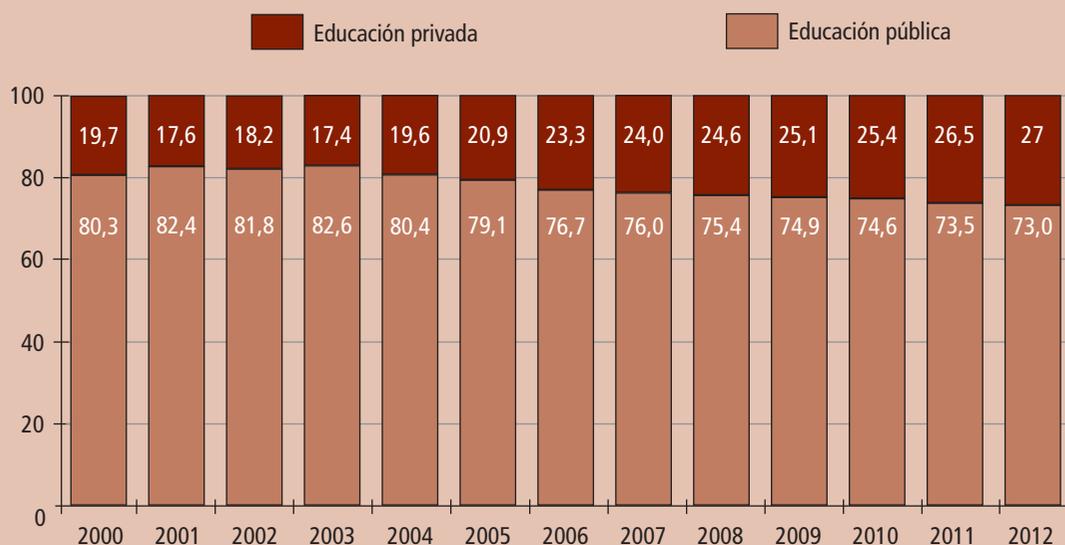
Los datos son elocuentes. Puede verse que la distribución de la matrícula del sistema educativo desde el 2000 al 2011 muestra una misma tendencia. Es decir, según forma de administración (pública/privada) hay una primacía sostenida de lo público que se mantiene con los años. Si bien en los últimos años se ha producido una leve reducción de la matrícula pública, los factores asociados a ella han sido estudiados (DIEE-CODICEN, 2011).

La persistencia de lo público

Gráfico 41. Matrícula de educación inicial (pública y privada), 2000-2012



Fuente: Observatorio de la Educación, División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN. (a) Incluye la matrícula de educación inicial que se encuentra bajo la órbita de la ANEP. (b) No incluye educación especial.

Gráfico 42. Matrícula de educación inicial según forma de administración, en porcentajes, 2000-2012

Fuente: Observatorio de la Educación, División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN. (a) Incluye la matrícula de educación inicial que se encuentra bajo la órbita de la ANEP. (b) No incluye educación especial.

Educación inicial

La presente sección describe los indicadores referidos a la educación de los niños de 0 a 5 años. Como señalan los diversos análisis, uno de los logros más significativos del país en las últimas dos décadas ha sido la fuerte incorporación a la escuela de los niños de 4 y 5 años. La asistencia educativa en estas edades ha sido definida de vital importancia, sobre todo en lo vinculado con el desarrollo infantil. La cobertura en el 2012 alcanzó a 109.602 niños de 3 a 5 años, el 73 % de ellos atendidos por el sistema público.

Asistencia en primera infancia (0 a 3 años)

Según estimaciones de la ECH, en la asistencia a un centro educativo para el grupo de niños de 0 a 3 años hay un crecimiento significativo en el período 2006-2010.²¹ La tendencia ascendente se mantiene

también en los años posteriores, en todas las edades, y se ubica en el 36 % de total de niños de esa edad en el 2012.

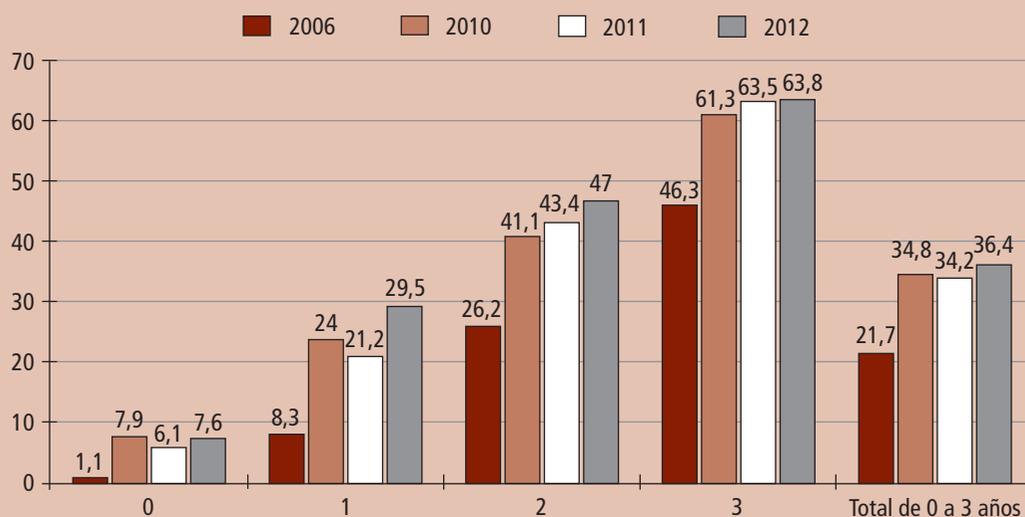
La tasa de asistencia en estas edades muestra diferencias al analizarla por nivel socioeconómico. Si se discrimina a la población según el quintil de ingreso per cápita del hogar al que pertenecen, se observa que en los hogares de nivel socioeconómico superior la incorporación de los niños a la educación inicial es mayor y anterior en comparación con los hogares de menores ingresos.

Desagregando además por edad, en el 2012 se estima un 7,6 % de asistencia para los niños de 0 años, cuya variación entre quintiles de ingreso es pequeña. Como muestra el cuadro 19, la asistencia aumenta con la edad del niño y es mayor en los

relevar la asistencia en este tramo etario y en la encuesta 2006 se relevó de manera distinta. En los años 2007 a 2009 no se registró la asistencia de los niños menores a 2 años.

21 Si bien a partir del 2010 se incluyó una pregunta específica para

Gráfico 43. Tasa de neta de asistencia por edades simples (0 a 3 años), país urbano^(*), en porcentajes (2006, 2010, 2011, 2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ECH 2006 a 2012, INE. Nota: (*) Excluye a la población residente en zonas rurales del interior del país.

Cuadro 19. Tasa neta de asistencia de 0 a 3 años por edades simples según quintiles de ingreso, país urbano, en porcentajes, 2012

Edades	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Var. Q1 y Q5
0	7,1	6,1	7,7	9,4	10,1	3,0
1	23,4	28,1	29,1	45,8	41,6	18,2
2	32,0	48,9	57,9	58,1	83,0	51,0
3	47,7	68,8	79,9	88,1	91,6	43,9
Total 0 a 3	27,5	38,5	44,9	50,7	59,6	32,0

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ECH 2012, INE.

niveles socioeconómicos más altos en relación a los bajos.

Cobertura en educación para 4 y 5 años

En lo que respecta a la incorporación a la escuela de niños de 4 y 5 años, la información destaca una

sostenida incorporación que se constata aproximadamente desde mediados de los noventa. Para el período 2000-2012 puede constatar una cobertura universal en 5 años y cuasi universal en 4.

Si observamos la tasa neta de asistencia a educación inicial de los niños de 4 y 5 años de edad en el período 2000-2012, vemos que esta ha ido en as-

Gráfico 44. Tasa neta de asistencia 4 y 5 años educación inicial, país urbano, en porcentajes, 2000-2012

Fuente: Observatorio de la Educación, División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN y cálculos propios a partir de microdatos de la ECH 2012, INE.

censo: mientras que en 2000 asistía el casi el 80 %, doce años después lo hace el 91 % de los niños.

Para el 2012 y según estimaciones de la ECH, las diferencias en la asistencia según la edad del niño es muy pequeña (del 90 % para los niños de 4 años y del 93 % para los de 5). Esta aumenta con el ingreso del hogar, con una diferencia de 10 puntos porcentuales entre el primer y último quintil del ingreso (87,5 y 97,2 % respectivamente).

Educación primaria

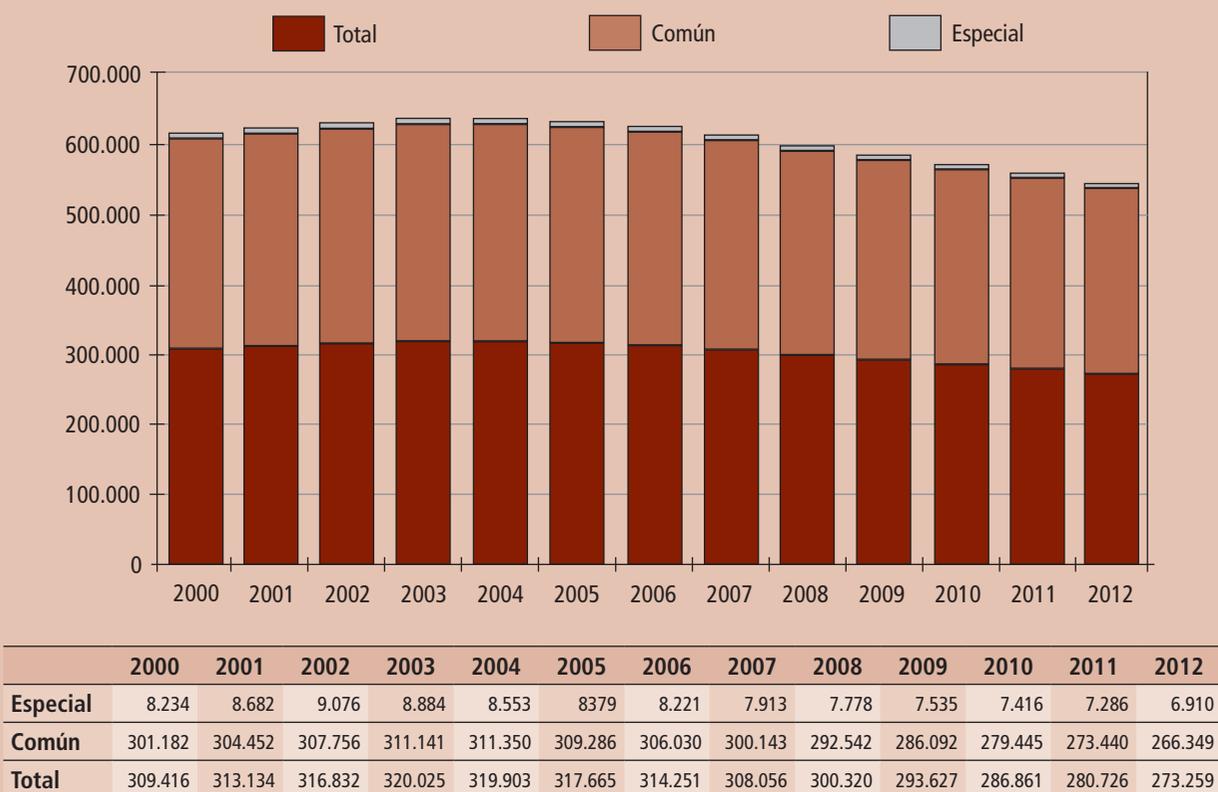
En el nivel primario Uruguay presenta un acceso prácticamente universal desde mediados del siglo pasado. Aspecto que se caracteriza, además, por presentar una tasa de egreso casi total desde finales de la década del 1980.²² El 2012 muestra la tasa de

repetición más baja en diez años, la cual se ubica en el 5,6 % para las escuelas comunes de educación primaria pública.

Esta asistencia prácticamente universal, según la ECH 2012, se ubica en el 95 % para la población de 6 a 11 años de edad. Sin embargo, entre los 7 y 10 años la tasa se acerca a la totalidad de los niños, por lo que podría colegirse que los porcentajes menores que se observan en las edades 6 y 11 corresponden a niños que asisten, pero a otros subsistemas (inicial y secundaria respectivamente) y a los inconvenientes que presenta la encuesta para considerar el ciclo correspondiente a estas edades en particular.

Por otra parte, los datos ilustran que, de forma sostenida, ha disminuido el índice de repetición, con un descenso prácticamente a la mitad en el período 2002-2012. A su vez, desde fines de los años ochenta, los resultados han venido reflejando altos índices de

²² ANEP: Exposición de motivos y articulado. Período 2010-2014. Disponible en: <<http://www.anep.edu.uy/anepdata/0000007156.pdf>>.

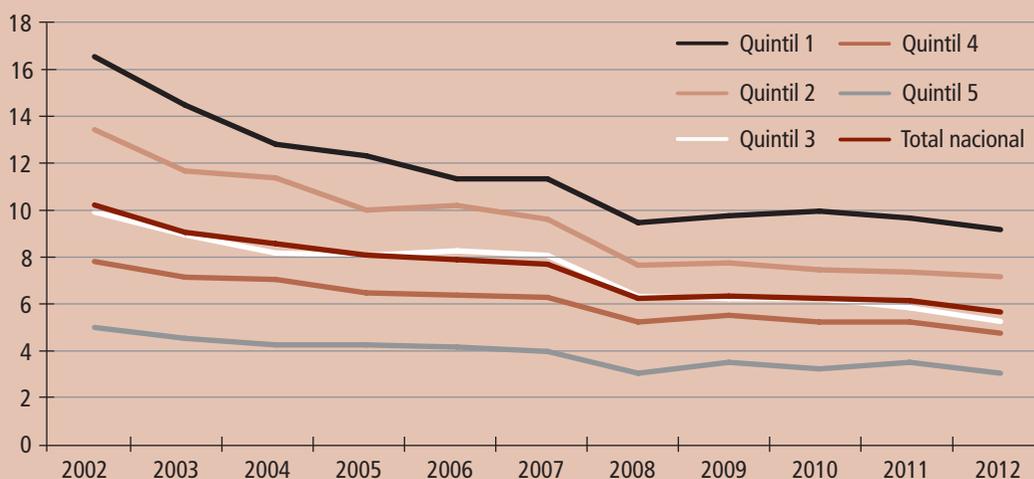
Gráfico 45. Matrícula de educación primaria común y especial pública, total del país, 2000-2012

Fuente: Observatorio de la Educación, División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN.

Gráfico 46. Evolución de repetición en escuelas comunes de educación primaria pública según grado, en porcentajes, total del país, 2002-2012

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Monitor Educativo de Primaria.

Gráfico 47. Evolución de la tasa de repetición en primer grado según quintil de contexto sociocultural de escuelas urbanas, total del país, en porcentajes, 2002-2012



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total nacional	10,3	9,1	8,6	8,1	7,9	7,7	6,2	6,3	6,2	6,1	5,6
Quintil 1	16,6	14,5	12,8	12,3	11,3	11,3	9,4	9,7	9,9	9,6	9,1
Quintil 2	13,5	11,7	11,4	10,0	10,2	9,6	7,6	7,7	7,4	7,3	7,1
Quintil 3	10,0	9,0	8,2	8,1	8,3	8,1	6,3	6,2	6,2	5,8	5,2
Quintil 4	7,9	7,2	7,1	6,5	6,4	6,3	5,2	5,5	5,2	5,2	4,7
Quintil 5	5,1	5,1	4,3	4,3	4,2	4,0	3,0	3,5	3,2	3,5	3,0

Fuente: Monitor Educativo de Primaria.

fracaso escolar, sobre todo en los primeros grados y en las escuelas de contexto más desfavorable.²³

El gráfico 46 muestra la evolución de la tasa de repetición global y en primer grado para el período referido. Si bien se registra una tendencia decreciente en ambas, la brecha (definida como el cociente entre las tasas) aumenta de 2 a 2,4 puntos en el período.

La repetición de primero a sexto en las escuelas de distinto nivel de contexto sociocultural decrece en todos los niveles, si bien sigue siendo mayor cuanto más desfavorable es el contexto. En el 2012 la repetición global fue de 9,1 % en el grupo de escuelas más

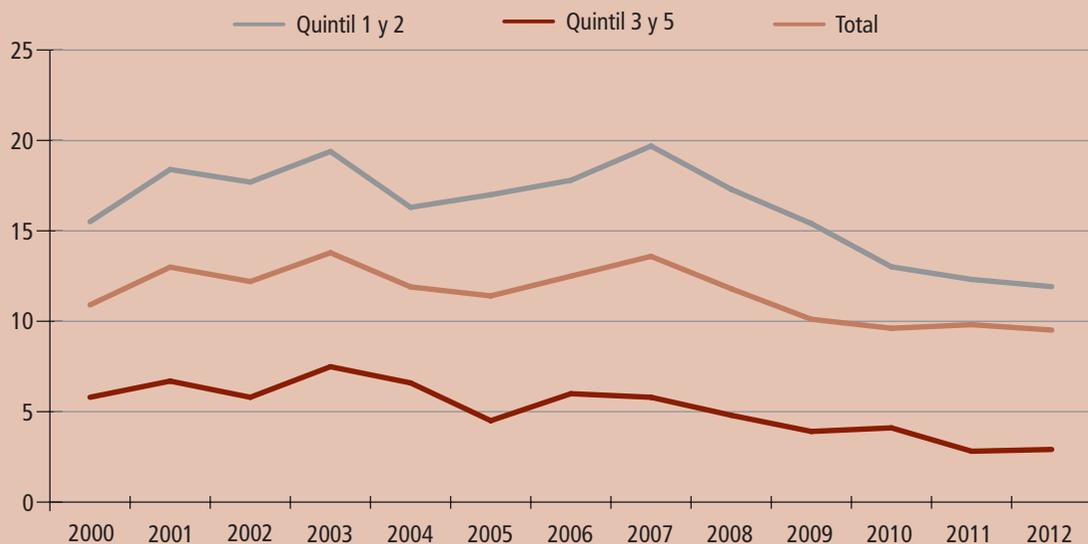
desfavorables (quintil 1) y de 3 % en las de contexto más favorable.

Extraedad

Un apartado específico merece la situación de los alumnos con extraedad, es decir, con los alumnos que superan en dos años o más la edad teórica para el grado al que asisten. El fenómeno ha sido ampliamente documentado (Ruiz, 2007) y en Uruguay se asocia con la repetición escolar, ya que no se registran entradas tardías al sistema. Gráficamente se ve que el porcentaje de alumnos con extraedad comienza a descender a partir del 2007, sobre todo en los niños de hogares pertenecientes a los primeros quintiles de ingreso (los más desfavorables). De todas maneras,

²³ Véase las ediciones del Monitor Educativo. Departamento de Investigación y Estadística Educativa, ANEP.

Gráfico 48. Evolución del porcentaje de alumnos de educación primaria con extraedad según quintiles de ingreso, total del país, 2000-2012



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Quintil 1 y 2	15,5	18,4	17,7	19,4	16,3	17,0	17,8	19,7	17,3	15,4	13,0	12,3	11,9
Quintil 3 y 5	5,8	6,7	5,8	7,5	6,6	4,5	6,0	5,8	4,8	3,9	4,1	2,8	2,9
Total	10,9	13,0	12,2	13,8	11,9	11,4	12,5	13,6	11,8	10,1	9,6	9,8	9,5

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de las ECH 2000 a 2012, INE.

el fenómeno se sigue concentrando en dicho sector de la población (12 % en los niños pertenecientes a hogares del quintil 1 y 2, frente al 3 % en el resto).

Educación secundaria

La educación secundaria es el nivel educativo que suscita las mayores controversias y preocupaciones. La universalización de este ciclo constituye, desde hace décadas uno de los objetivos principales en materia educativa en Uruguay, aunque las dificultades en concretarlo han sido notorias. Como puede observarse, la matriculación en educación media muestra un crecimiento a partir del 2007. Los análisis (DIEE-CODICEN, 2011) señalan que la expansión se ha visto influenciada por la demanda de

formación técnico-profesional. Esto se constata en el aumento de la matriculación en ciclo básico tecnológico y en educación técnica profesional y en la disminución de la matrícula registrada en los liceos del Consejo de Educación Secundaria (CES).

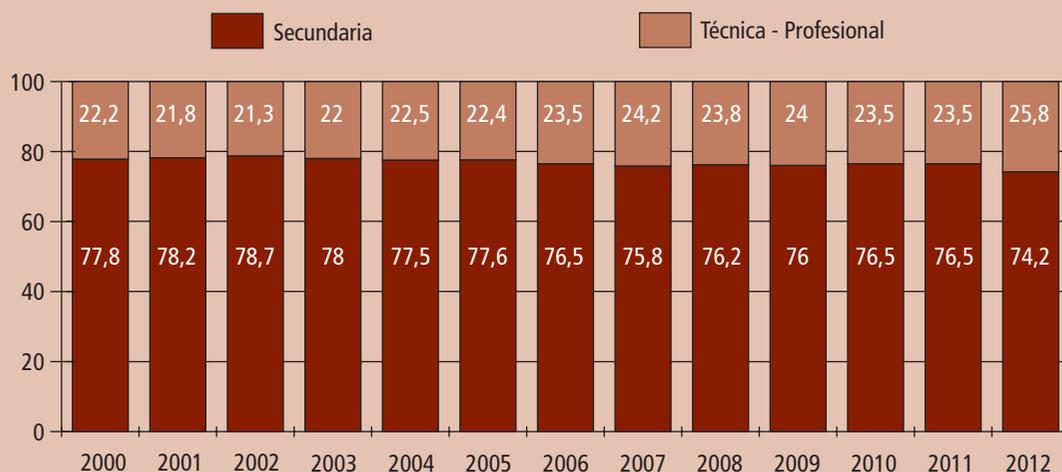
Educación media básica

La tasa neta de asistencia a educación media básica se estima en el 74,6 % de los adolescentes de 12 a 14 a partir de la ECH 2012. Debe aclararse que este indicador da cuenta de la asistencia de este grupo etario al ciclo que le corresponde según su edad y no incluye la asistencia a este nivel de estudiantes con mayor rezago. En el período considerado se destaca el incremento de esta tasa a partir del 2009.

Gráfico 49. Matrícula de educación media pública, total del país, 2000-2012

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
268.944	281.598	299.130	312.869	307.629	297.172	296.847	290.064	294.325	300.415	299.251	303.603	309.799

Fuente: Observatorio de la Educación, División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN. Incluye educación secundaria (7.º, 8.º y 9.º rurales, secundaria ciclo básico, secundaria bachillerato) y educación técnico profesional (ciclo básico tecnológico, ciclo básico tecnológico agrario y formación profesional básica Plan 2007, todos los cursos de Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) que no son de ciclo básico).

Gráfico 50. Matrícula de educación media según composición secundaria y técnico profesional, en porcentajes, total del país, 2000-2012

Fuente: Observatorio de la Educación, División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN.

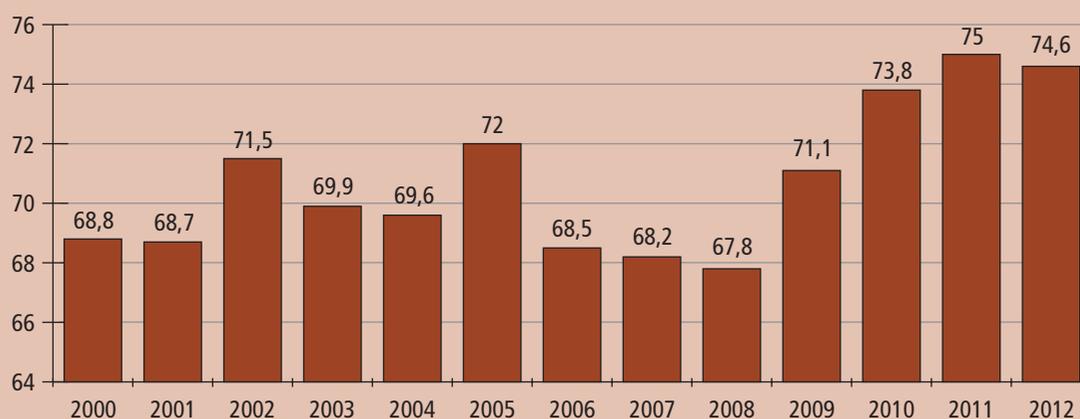
Por otra parte, la asistencia se aproxima al 90 % cuando se trata del grupo de adolescentes pertenecientes a los hogares con mayores ingresos, mientras que para los adolescentes pertenecientes al 20 % de hogares más pobres desciende al 65 %.

Sin embargo, al calcular el porcentaje de adolescentes que asiste a algún centro educativo, aunque este no sea el ciclo correspondiente para su edad (o sea, incluyendo a los adolescentes que tienen rezago es-

colar), se obtiene que el 96 % de los adolescentes de 12 a 14 años del país urbano asiste actualmente.

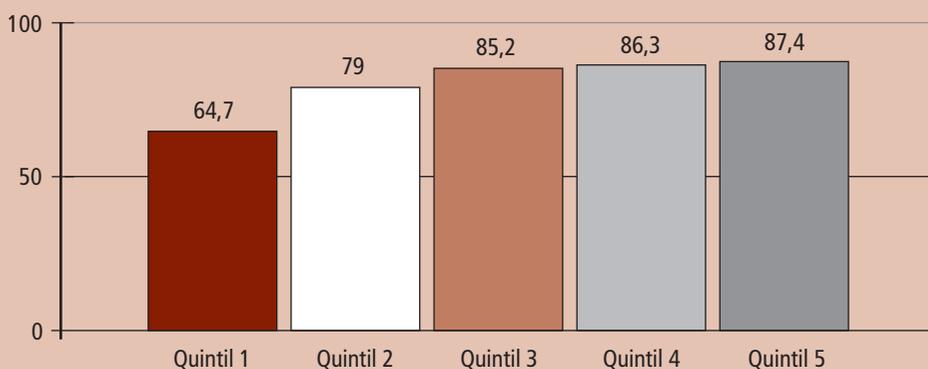
Si bien en términos de matrícula se puede observar un aumento que, aunque con algunas oscilaciones, se ha sostenido, la situación es alarmante en lo que refiere a la permanencia, promoción y culminación.

Gráfico 51. Tasa neta de asistencia de 12 a 14 años a educación media básica, país urbano, en porcentajes, 2000-2012



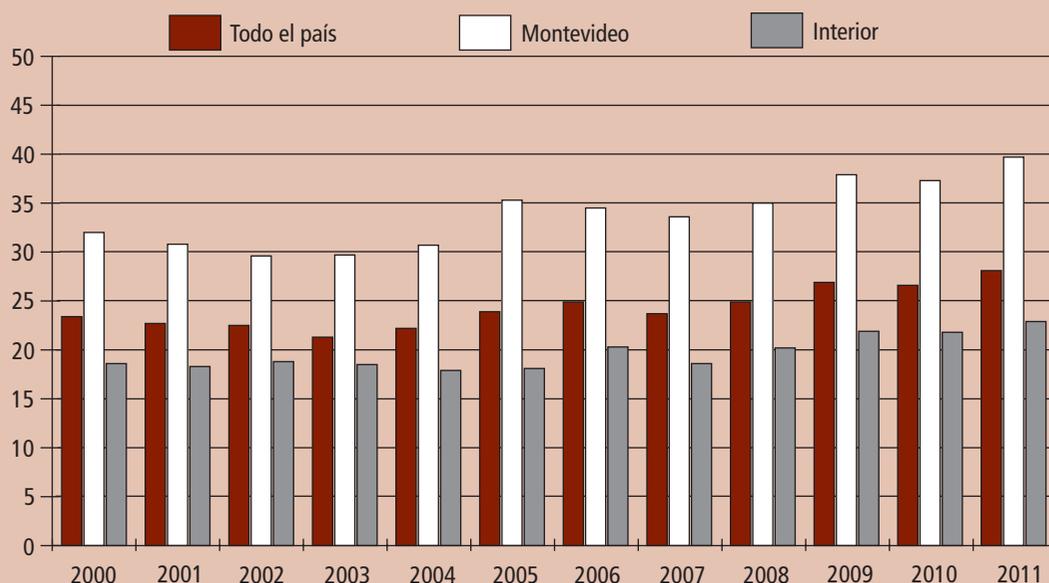
Fuente: Observatorio de la Educación. División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN y cálculos propios basados en las ECH 2012.

Gráfico 52. Tasa neta de asistencia 12 a 14 a educación media básica por quintiles de ingreso, total del país, en porcentajes, 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ECH 2012, INE.

Gráfico 53. Tasa de repetición en educación secundaria pública (primero a cuarto), por región, en porcentajes, 2000-2011



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Todo el país	23,4	22,7	22,5	21,3	22,2	23,9	24,9	23,7	24,9	26,9	26,6	28,1
Montevideo	32,0	30,8	29,6	29,7	30,7	35,3	34,5	33,6	35,0	37,9	37,3	39,7
Interior	18,6	18,3	18,8	18,5	17,9	18,1	20,3	18,6	20,2	21,9	21,8	22,9

Fuente: Observatorio de la Educación. División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN.

El análisis de las tasas de repetición en educación secundaria pública (primero a cuarto) muestra un deterioro de los resultados académicos de los estudiantes en la última década (sube de 23 a 28 %). Para el 2011 ronda el 30 % de los estudiantes y alcanza el 40 % en el departamento de Montevideo.

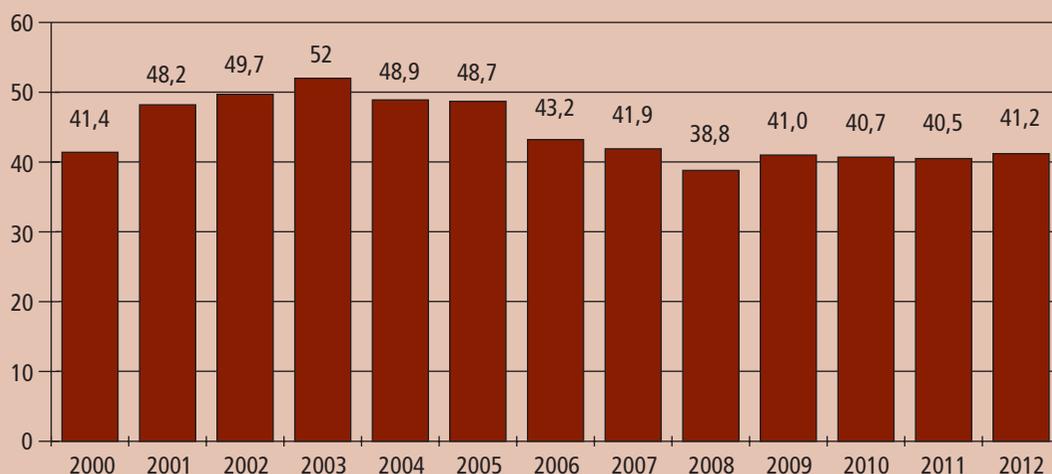
Educación media superior

La tasa neta de asistencia de adolescentes de 15 a 17 años a educación media superior, según las estimaciones con ECH, desciende a partir de 2006 y se ubica en el 41 % de los adolescentes para el 2012.

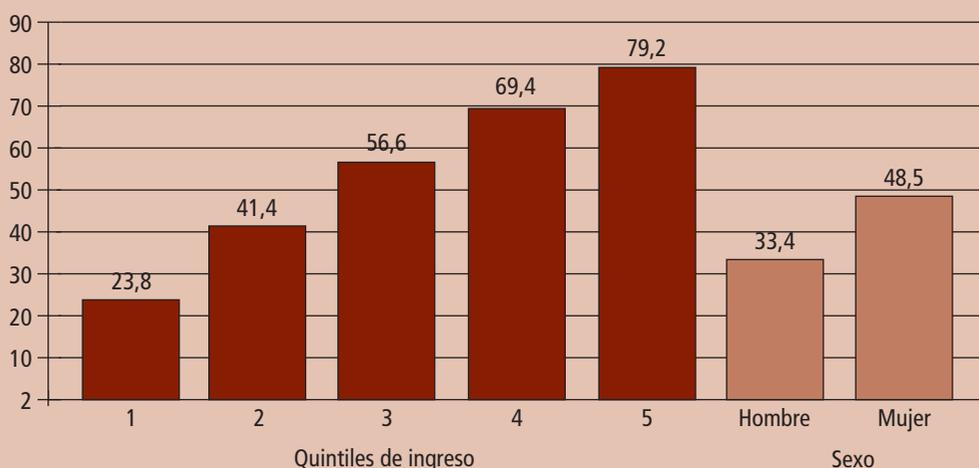
Las diferencias son importantes por nivel de ingreso y sexo del estudiante: solo el 24 % de los adolescentes

de 15 a 17 años del primer quintil asiste a educación media superior, mientras que en el quintil más alto la tasa asciende al 80 %. Por su parte la tasa de asistencia es de 33 % en hombres y 48 % en las mujeres.

De la misma manera que en educación media básica, si incluimos los adolescentes que asisten con rezago, analizando la asistencia a un establecimiento educativo sin considerar el ciclo al que asisten, se encuentra que casi el 80 % de los adolescentes de 15 a 17 años asisten actualmente. Se verifican las mismas tendencias al estudiar el comportamiento por sexo e ingreso, y una pequeña diferencia a favor de los estudiantes que residen en Montevideo en comparación con los del interior del país.

Gráfico 54. Tasa neta asistencia 15 a 17 años a segundo ciclo de secundaria, país urbano, 2000-2012

Fuente: Observatorio de la Educación. División de Investigación, Evaluación y Estadística de CODICEN y cálculos propios basados en la ECH 2012.

Gráfico 55. Tasa neta a segundo ciclo (15 a 17 años) según quintiles de ingreso y sexo, total del país, en porcentajes, 2012

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ECH 2012, INE.

Ambos ciclos educativos

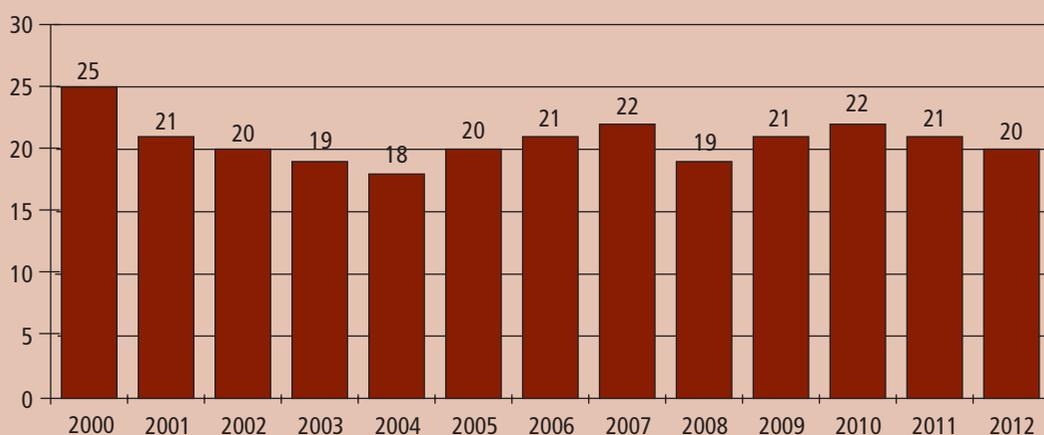
A continuación se presenta el porcentaje de adolescentes de 13 a 18 años que no asisten a un centro

educativo ni culminaron el ciclo básico de secundaria. Alrededor de un 20 % de este grupo etario abandonó el ciclo básico sin terminarlo. Este número se mantiene estable en el período considerado.

Los datos de culminación de este mismo ciclo para el período 2000-2012 (total de país urbano), comparando entre los tramos etarios de 15 a 17 y de 18 a 20 años, reflejan que mientras en el primer grupo etario culmina el 52 %, para el segundo el porcentaje asciende al 69 % en el 2012. Para ambos grupos de

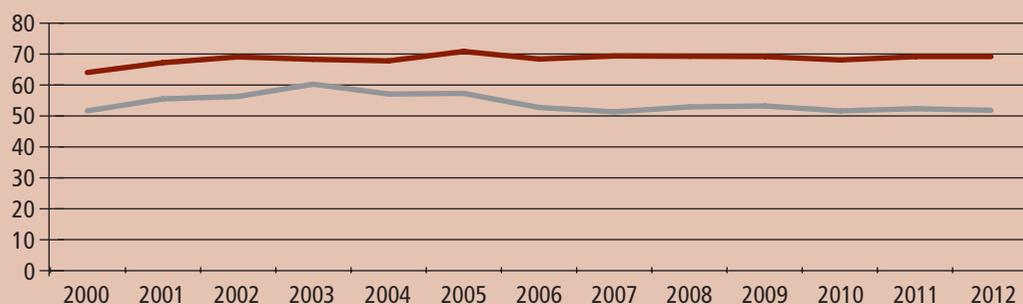
edades estas tendencias se muestran estables desde comienzo del período y se registra un aumento de menos de un punto porcentual respecto al 2000 para el grupo de 15 a 17 y cerca de cinco puntos para el grupo de 18 a 20 años.

Gráfico 56. Adolescentes de 13 a 18 años que no asisten a un centro educativo y no finalizaron ciclo básico de educación media, total del país, en porcentajes, 2000-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de las ECH 2000 a 2012, INE.

Gráfico 57. Adolescentes y jóvenes que culminan ciclo básico de educación media, total del país, en porcentajes, 2000-2012



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
15 a 17	51,6	55,5	56,3	60,3	57,1	57,3	52,7	51,3	52,9	53,2	51,6	52,3	51,8
18 a 20	64,0	67,2	69,1	68,3	67,8	70,9	68,4	69,4	69,3	69,2	68,1	69,2	69,2

Fuente: Observatorio de la Educación. División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN y cálculos propios basados en la ECH 2012.

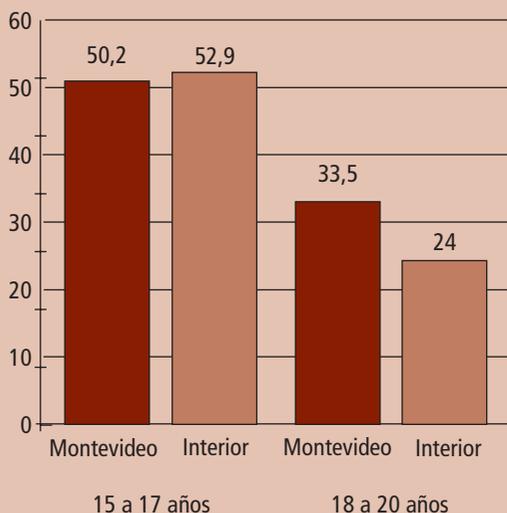
Si observamos lo que sucede con ambos grupos etarios por región y nos detenemos en la culminación de ciclo básico por un lado y segundo ciclo por otro, obtenemos lo siguiente: para el 2012 y según estimaciones de la ECH, ambos grupos se comportan distinto. La culminación del ciclo básico presenta una mayor tasa en el interior del país, mientras que el segundo ciclo de educación media registra mayor aprobación en Montevideo.

En cuanto a lo que acontece con el porcentaje de jóvenes que culminan educación media, en función del sexo y nivel de ingreso del hogar del que provienen, en primer lugar se aprecia que las mujeres presentan una mayor tasa de culminación para ambos ciclos (básico y superior). En lo que respecta a la culminación por nivel socioeconómico del joven, se aprecia el mismo patrón que se ha comentado anteriormente. Las diferencias son enormes tanto dentro de los extremos de la distribución, como entre un quintil de ingreso y el que le sigue. Para los

dos últimos quintiles de la distribución (los que se encuentran en mejor situación), para aquellos que tienen de 18 a 20 años, el porcentaje de culminación del segundo ciclo de educación media muestra una diferencia de 20 puntos.

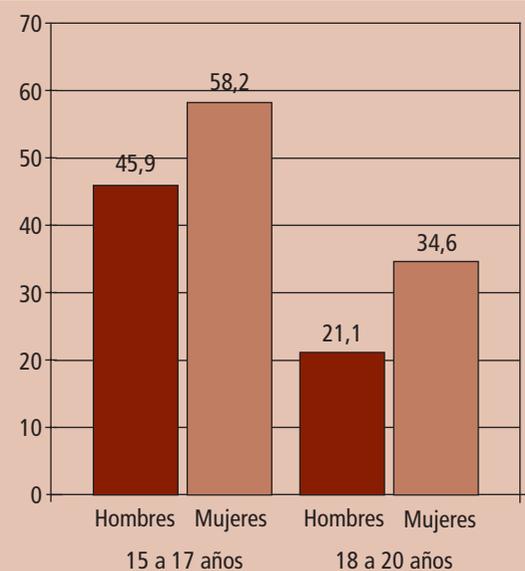
Respecto a los datos de culminación en segundo ciclo de educación media, para el 2012 (total de país urbano), comparando entre los tramos etarios de 18 a 20 y de 21 a 23 años, se observa que mientras en el primer grupo culmina el 28 %, para el segundo el porcentaje asciende al 38 %. Al igual que en el ciclo anterior, estas tendencias muestran signos de relativo estancamiento, aunque menos que en media básica. Se registra para este caso un incremento de 5 puntos porcentuales en ambos grupos etarios observados respecto al 2000.

Gráfico 58. Adolescentes y jóvenes que culminan educación media básica y superior, respectivamente, según región, en porcentajes, 2012



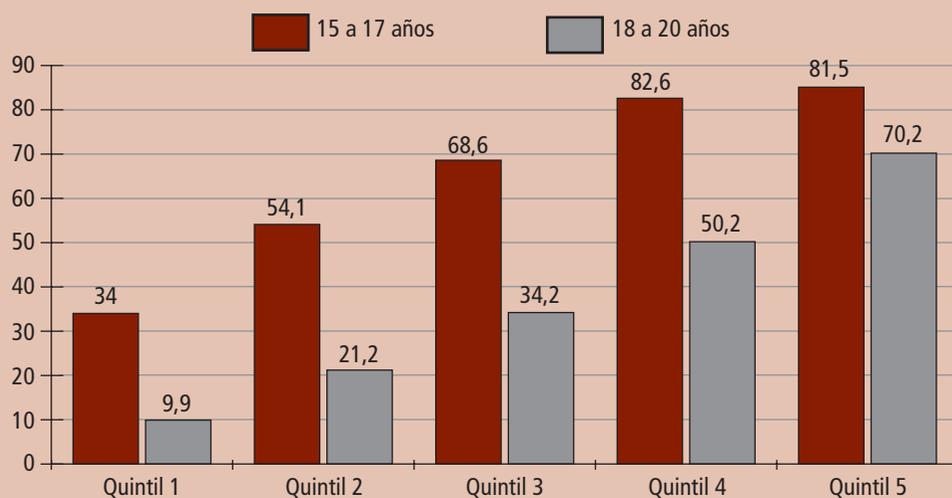
Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ECH 2012, INE.

Gráfico 59. Adolescentes y jóvenes que culminan educación media básica y superior, según sexo, total del país, en porcentajes, 2012



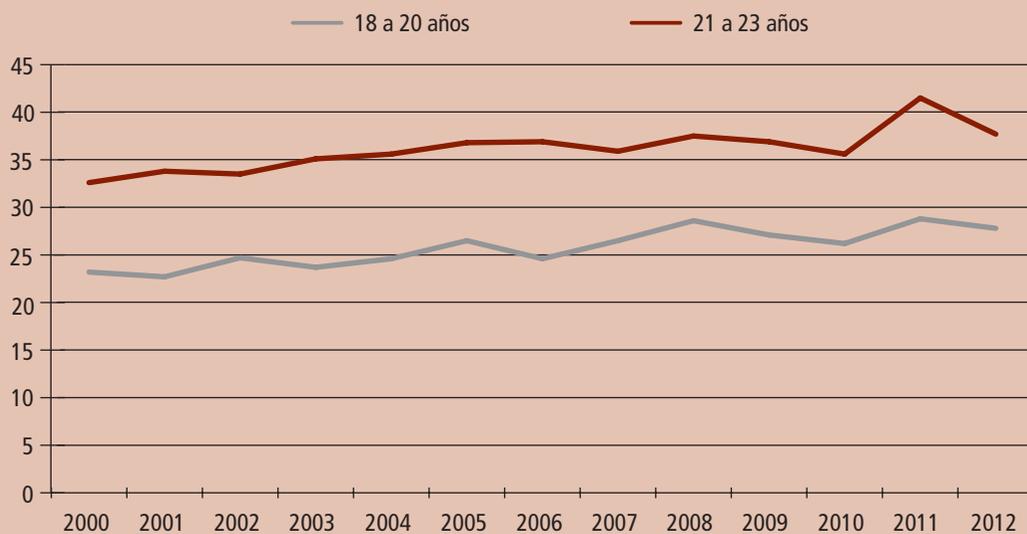
Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ECH 2012, INE.

Gráfico 60. Adolescentes y jóvenes que culminan educación media básica y superior, según quintiles de ingreso, total del país, en porcentajes, 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ECH 2012, INE.

Gráfico 61. Jóvenes que culminan segundo ciclo de educación media, total del país urbano, en porcentajes, 2000-2012



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
18 a 20	23,2	22,7	24,7	23,7	24,6	26,5	24,6	26,5	28,6	27,1	26,2	28,8	27,8
21 a 23	32,6	33,8	33,5	35,1	35,6	36,8	36,9	35,9	37,5	36,9	35,6	41,5	37,7

Fuente: Observatorio de la Educación. División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN y cálculos propios en base a la ECH 2012, INE.

Zoom informativo 4

Puntaje promedio prueba PISA

La prueba PISA²⁴ es un estudio de educación internacional que evalúa los conocimientos y las competencias que han desarrollado los jóvenes de 15 años, una edad en la que, en la mayoría de los países, los estudiantes están llegando al final de su escolaridad obligatoria. Estudia el grado de competencia de los estudiantes para aplicar conocimientos y activar procesos cognitivos que les permitan responder a situaciones y resolver problemas en las principales áreas temáticas. Las pruebas PISA favorecen las actividades que evalúan al alumno a través de las habilidades de analizar, razonar y comunicarse eficazmente, a la vez que interpretan y resuelven problemas.

A través de las pruebas PISA es posible obtener indicadores que den cuenta de la calidad educativa. Una forma en que el estudio mide el desempeño de los estudiantes en las áreas evaluadas (Matemática, Lectura y Ciencias) es por medio de los puntajes promedio que los estudiantes de 15 años han obtenido en las pruebas. Estos puntajes se ubican en una escala cuyo promedio es de 500

puntos (que es el puntaje promedio de los países de la OCDE), con un desvío estándar de 100.

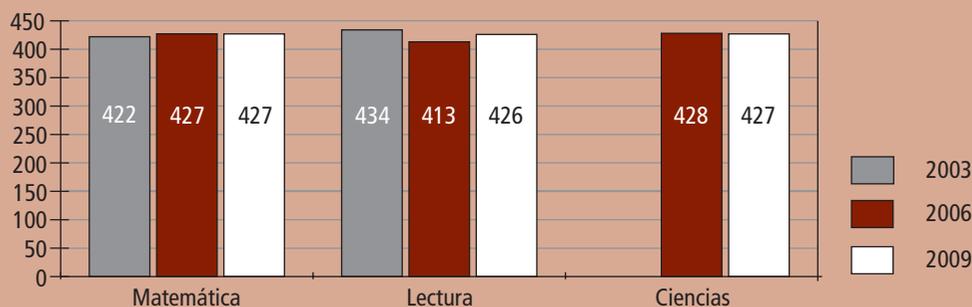
Lo primero que se desprende del análisis comparado de los años 2003, 2006, 2009 es la estabilidad en los resultados obtenidos por los estudiantes uruguayos, ya sea entre las distintas ediciones de las pruebas como entre las áreas evaluadas. Por ejemplo, en lo que respecta al 2009, última edición de la prueba PISA para los cuales existen resultados disponibles, vemos un puntaje promedio similar para las tres áreas evaluadas. Este resultado es consistente con lo que se ha observado a nivel global en los demás países participantes, es decir los resultados entre las áreas evaluadas tienden a ser muy consistentes entre ellos.

En Matemática los estudiantes uruguayos para el 2009 muestran el mejor puntaje promedio de los países latinoamericanos²⁵ participantes (como se desarrollará en el capítulo «Uruguay en el mundo»). El área con mayor variación del período es Lectura, mientras que Ciencias se mantiene estable.

24 Programme for International Student Assessment. Página web oficial: <<http://www.oecd.org/pisa/>>.

25 Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú, Panamá y Uruguay.

Gráfico 62. Puntaje promedio prueba PISA en Matemática, Lectura y Ciencias, total del país, 2003, 2006, 2009



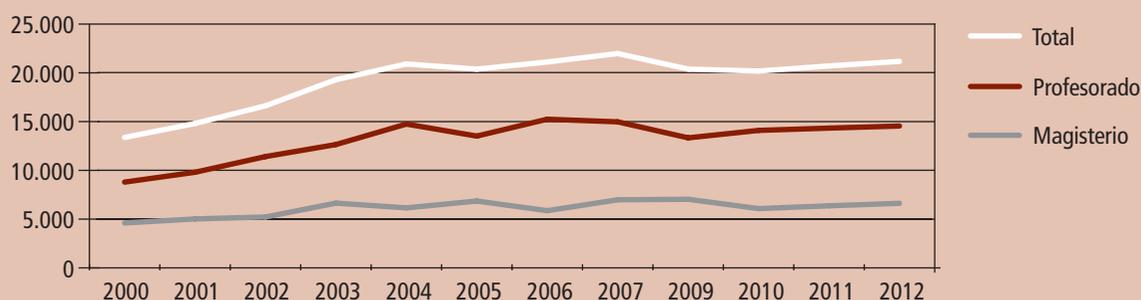
Fuente: Observatorio de la Educación. División de Investigación, Evaluación y Estadística de CODICEN. Nota: muestra representativa de los estudiantes de 15 años que asisten a centros educativos de educación media.

Formación docente

Atendiendo a la cobertura, la matrícula de formación docente ha experimentado un crecimiento importante en la última década, pasando de 13.352 en el 2000 a 21.907 en el 2012. Al observar según subsistema se anota la sobresaliente preponderancia de profesorado por sobre magisterio, 14.559 y 6.631 para el 2012, respectivamente.

Si bien se registra un incremento en la matriculación, el porcentaje de egreso ha venido descendiendo notoriamente. Se constata una caída en los egresos de 9 puntos porcentuales desde el 2000 (pasando de 15,5 % al 6,2 % en el 2011) y se registra, asimismo, que en los últimos tres años estos porcentajes no muestran casi variaciones para ambas carreras (Magisterio y Profesorado).

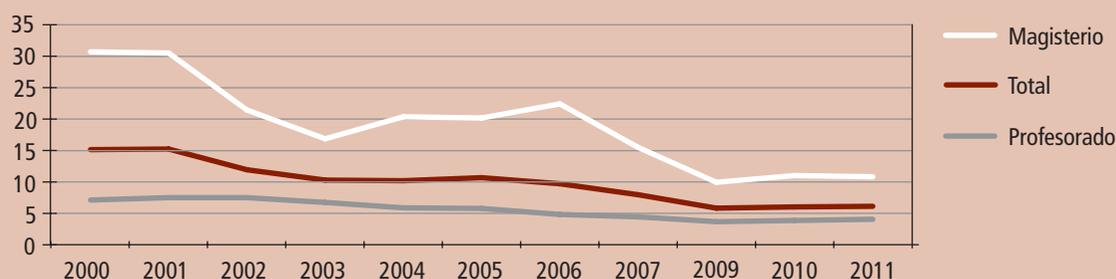
Gráfico 63. Matrícula de la educación pública (ANEP) según subsistema, 2000-2012



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
Magisterio	4581	5002	5205	6652	6159	6870	5863	7001	7053	6081	6373	6631
Profesorado	8771	9786	11405	12646	14761	13520	15262	14991	13338	14107	14344	14559
Total	13352	14788	16610	19298	20920	20390	21125	21992	20391	20188	20717	21190

Fuentes: Departamento de Estadística Educativa del Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), Departamento de Estadística del CES. (a) Se excluye el 2008 porque no se cuenta el desglose de los datos para ese año. El total de formación docente para dicho año fue de 22.108. (b) Se excluye educador social ya que no se cuenta con datos para los años de la serie.

Gráfico 64. Porcentaje de egresados de los programas de formación docente, 2000-2011



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2009	2010	2011
Magisterio	31,4	31,2	21,9	17,2	20,8	20,6	22,9	15,8	10,1	11,2	11
Profesorado	7,3	7,7	7,7	6,9	6,0	5,9	4,9	4,5	3,7	3,9	4,1
Total	15,5	15,6	12,2	10,5	10,4	10,9	9,9	8,1	5,9	6,1	6,2

Fuente: Departamento Estudiantil, Consejo de Formación en Educación (CFE). (a) El número de egresados desciende en 2008 debido a que los planes de estudio de Magisterio y Profesorado (CERP) pasaron de 3 a 4 años. (b) Se excluye el 2008, porque no se cuenta con datos para ese año. (c) Se excluye educador social, ya que no se cuenta con datos para los años de la serie.



Zoom informativo 5

Factores que influyen en la duración de las carreras de formación docente

La consultora Cifra realizó un estudio²⁶ a comienzos del 2012 acerca de dos cohortes de estudiantes de formación docente (2005-2008), con el propósito de identificar los factores que influyen en la duración de la carrera y en los resultados obtenidos por los estudiantes.

Los resultados obtenidos señalan que de cada 100 estudiantes que comenzaron sus estudios de formación docente, egresarán algo menos de un quinto y solo 1 de cada 10 lo hará en tiempo y forma. Además, de cada 100 estudiantes ingresados, el sistema produce 20 egresados que ejercen y produce (o ayuda a conservar) otros 40 docentes que ejercen sin título. Por tanto, el estudio concluye que «por cada estudiante que se titula como docente,

ejercerán también otros dos docentes que son, de algún modo, estudiantes fracasados que tienen a su cargo la tarea de formar estudiantes». El estudio da cuenta que entre quienes se recibieron más de la mitad empezó su carrera con 18 o 19 años, mientras que entre los que abandonaron, más de la mitad comenzó su carrera con más de 23 años. Dos tercios de los estudiantes de la cohorte 2005 y cuatro quintos de la cohorte 2008 trabajaron durante la carrera, y más de la mitad de los estudiantes que trabajaban tenían un empleo de más de 20 horas a la semana. Este es un factor que incide en gran medida en el rezago y en el abandono.

Por último, el estudio señala que solo 1 de cada 4 estudiantes se dedica exclusivamente a la carrera de profesorado, lo que da cuenta del carácter de formación complementaria que posee para muchas la carrera docente.

²⁶ Se realizaron encuestas telefónicas a la totalidad de los alumnos localizados de las cohortes 2005 y 2008. En el caso del IPA, INET, INM y CERP del Litoral se encuestó a una muestra de las cohortes. Se realizaron 1545 encuestas.

Logros educativos de la población

A continuación se describe el nivel de educación que posee la población uruguaya en base a dos indicadores básicos: 1) la tasa de analfabetismo, es decir la población mayor de 15 años que no sabe escribir y leer un texto de poca dificultad; 2) el máximo nivel educativo alcanzado.

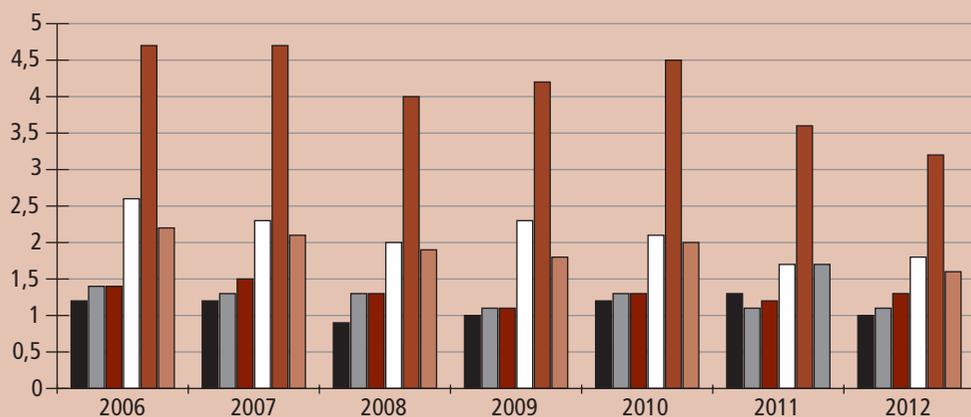
En lo que respecta a la población analfabeta se observa una estabilidad desde el 2006 a la fecha. El porcentaje ronda en torno al 2 % de la población (1,6 % para 2012),²⁷ siendo mayor en los hombres

que en las mujeres (2 y 1,4 %, respectivamente, según datos de la ECH 2012). Asimismo, la tasa de analfabetismo aumenta con la edad.

Si se analizan los niveles de formación de la población mayor de 25 años en Uruguay se observa una configuración estable para el período de referencia. Sin embargo, el porcentaje de personas mayores de 25 años que tienen como máximo nivel educativo primaria completa desciende 5 puntos porcentuales

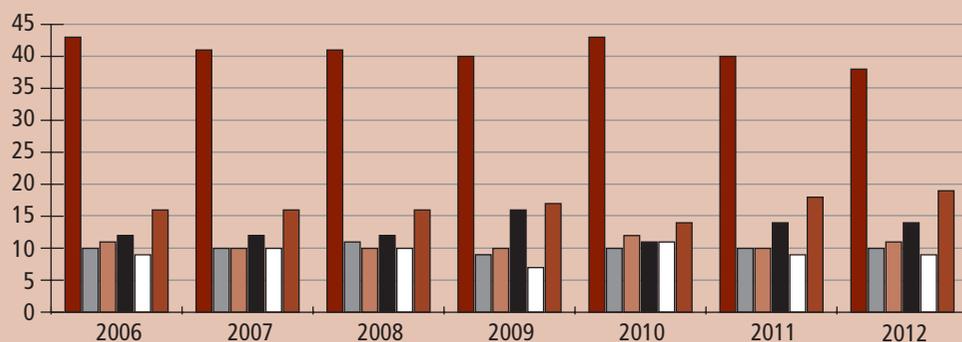
Las diferencias se vuelven pertinentes al comparar este indicador según quintiles de ingreso. Según estimaciones de la ECH del 2012, el quintil 1 el 57 % de la población cuenta con máximo nivel educativo

²⁷ Como se verá en el capítulo «Uruguay en el mundo», la tasa de analfabetismo para Sudamérica es del 7,6 %, América Central y el Caribe, 10,6 % y Europa 1,1 %. Según datos reportados por el Anuario

Gráfico 65. Tasa de analfabetismo, según tramo de edad, en porcentajes, total del país, 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
15 a 20	1,2	1,2	0,9	1,0	1,2	1,3	1,0
21 a 39	1,4	1,3	1,3	1,1	1,3	1,1	1,1
40 a 49	1,4	1,5	1,3	1,1	1,3	1,2	1,3
60 a 64	2,6	2,3	2,0	2,3	2,1	1,7	1,8
65 y más	4,7	4,7	4,0	4,2	4,5	3,6	3,2
Total	2,2	2,1	1,9	1,8	2,0	1,7	1,6

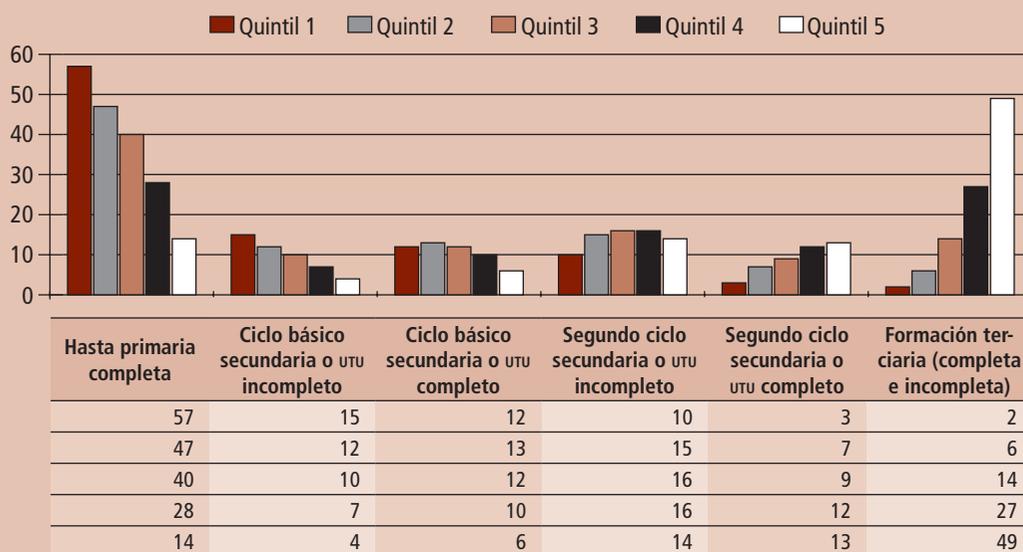
Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de las ECH 2006 a 2012, INE.

Gráfico 66. Nivel educativo de la población de 25 y más, en porcentajes, total del país, 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hasta primaria completa	43	41	41	40	43	40	38
Ciclo básico secundaria o UTU incompleto	10	10	11	9	10	10	10
Ciclo básico secundaria o UTU completo	11	10	10	10	12	10	11
Segundo ciclo secundaria o UTU incompleto	12	12	12	16	11	14	14
Segundo ciclo secundaria o UTU completo	9	10	10	7	11	9	9
Formación terciaria (completa e incompleta)	16	16	16	17	14	18	19

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de las ECH 2006 a 2012, INE.

Gráfico 67. Nivel educativo alcanzado población de 25 y más según quintiles de ingreso, en porcentajes, total del país, 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ECH 2012, INE.

primaria completa, situación que se reduce al 14 % para el quintil 5, es decir, 43 puntos porcentuales.

Tradicionalmente, el saber leer y escribir y la escolaridad han sido, y siguen siendo, mecanismos centrales de incremento de capital social y humano de las personas y de las familias. Hoy no es suficiente con saber leer y escribir, situación que se ve comprometida cuando 4 de cada 10 personas tienen los conocimientos mínimos de educación (primaria completa). Muchas personas no lograrán cumplir sus aspiraciones y tendrán dificultades para conseguir trabajos de calidad. Los datos son elocuentes y ponen en cuestión, por un lado, desigualdades sociales entre los distintos estratos de población, así como el nivel de desarrollo económico o los distintos destinos a los cuales cada segmento de la población aspirará o podrá efectivamente llegar.

Síntesis

A grandes rasgos, si bien la enseñanza primaria no está exenta de problemas (altos niveles de repetición

en los primeros años, extraedad), cuando el análisis se traslada a la educación media, la situación educativa del país evidencia, en términos relativos, un peor desempeño que en primaria. Han quedado manifestadas las diferencias en la distribución social de los resultados, la segmentación de los aprendizajes según nivel socioeconómico y las desigualdades en los procesos de enseñanza-aprendizaje.

El contexto educativo uruguayo en educación media podría resumirse por las altas tasas de repetición, acumulación de rezago y elevados índices de deserción. Hechos que redundan en unas muy bajas tasas de egreso. Al mismo tiempo, Uruguay se ha rezagado frente a los países de la región en el egreso de educación media.

En formación docente se observa una creciente distancia entre el número de estudiantes que ingresa a la carrera y aquellos que efectivamente logran egresar. Este punto es medular, pues existen numerosos estudiantes que ejercen la docencia sin haberse graduado, aspecto que cuestiona la formación que los estudiantes reciben o recibirán en las aulas.

Indicadores subjetivos de educación: una aproximación a cómo nos vemos

El presente apartado muestra una serie de indicadores que dan cuenta de la valoración que la población uruguaya posee respecto a la educación. Siguiendo la misma lógica del capítulo, se intenta brindar una mirada complementaria que pueda ayudar a contextualizar la información descrita. Concretamente, se presentan indicadores que dan cuenta de la percepción que la ciudadanía uruguaya posee acerca de la educación pública primaria, secundaria, técnico profesional, público-privada, así como la valoración de la educación pública en general.

Los indicadores surgen de la investigación²⁸ realizada por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la cual propuso incluir un módulo de preguntas específicas en la edición del Latinobarómetro 2011. En tal sentido, el estudio de los mencionados ejes brinda elementos para aproximarnos y contextualizar a la población uruguaya en el marco de sus opiniones y orientaciones valorativas frente a la educación, con el consabido correlato que tienen en la elaboración de prácticas y conductas. Este aspecto tiene una profunda asociación con la teoría de las representaciones sociales. El concepto, acuñado por Moscovici (1961), la concibe como una modalidad particular del conocimiento, cuya función es la elaboración de los comportamientos y la comunicación entre los individuos. Como destaca Maricela Perera, «la teoría de las representaciones sociales, puede resultar oportuna en el camino de hacer inteligibles la subjetividad individual y social» (Perera, 1998: 2).

Teniendo claro lo anterior, debe considerarse que ningún hecho social se funda en el vacío, sino que se sustenta en la interacción con otros, así como en la relación establecida con las diversas agencias socializadoras, encargadas de ofrecer el marco que las estructura y condiciona. Los indicadores han de ser leídos con cautela, pues no debe olvidarse la advertencia de Cegarra (2012), quien destaca que las representaciones sociales no son acerca de todo el mundo social, sino sobre algo o alguien, expresadas además por un sector social en particular. Recordando también que no existen representaciones sociales universales, sino que estas son sobre objetos, sujetos, ideas o acontecimientos de esa sociedad.

Las percepciones

En primer lugar se describe cuál es la visión que posee la ciudadanía uruguaya respecto a la valoración sobre la educación, sus distintos niveles y entre la educación pública y privada. Respecto a la pregunta ¿cómo calificaría Ud. a la educación pública en Uruguay? y ¿a la privada?, lo primero que se advierte es que ambas reciben una valoración positiva, aunque la mayor valoración se encuentra en la educación privada. Esta última registra una puntuación promedio de 6,8 frente al 5,9 que presenta la educación pública.

Por otra parte, si se observa la valoración de los distintos niveles, se encuentra que la valoración promedio de la educación pública preescolar es la que alcanza el valor más alto para Uruguay: 6,47 puntos. En segundo lugar, se encuentra la educación pública técnico profesional, al tiempo que la valoración más baja se ubica en la educación secundaria pública. La educación primaria pública recibe una valoración positiva que supera mínimamente los 6 puntos. En lo que respecta a las expectativas de futuro sobre el progreso de la educación pública, un poco menos de la mitad de

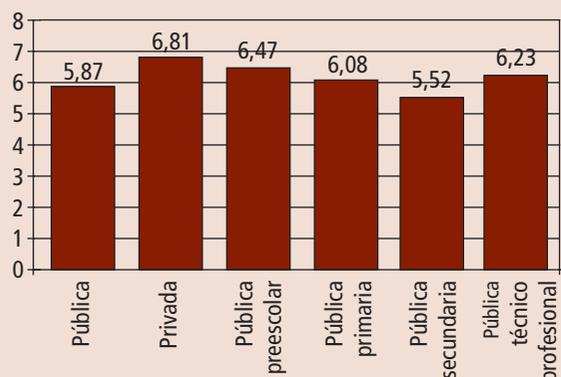
28 Para el caso de Uruguay, el relevamiento fue realizado por la empresa Equipos Mori Consultores, siguiendo una muestra estratificada según el tamaño de la población. En zonas urbanas, probabilística en cuatro etapas: ciudad (censitario y aleatorio), manzana, hogar y entrevistado. En zonas rurales, probabilística en cinco etapas: departamento, segmento, camino vecinal, hogar y entrevistado. Muestra por cuotas en la etapa final según sexo, edad y educación. 1200 casos. 100 % representatividad sobre el total país. Fecha: julio-agosto 2011. Versión digital: <<http://www.oei.es/miradas2012.pdf>>.

los encuestados (52 %) piensa que la educación pública de Uruguay mejorará en los próximos diez años.

Por último, se presentan las medidas más estimadas por la población uruguaya para mejorar la calidad de la educación en Uruguay. Ante una lista de 11 ítems, el encuestado podía señalar hasta tres opcio-

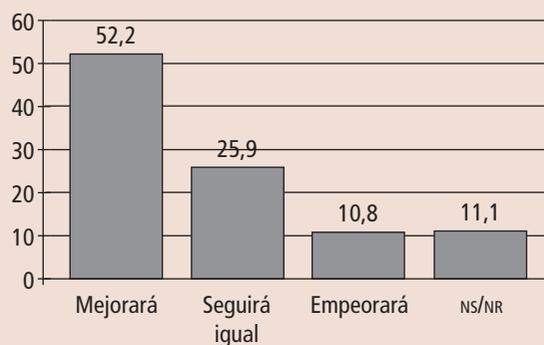
nes. En primer lugar, aparece la sugerencia de mejorar las instalaciones, luego, mejorar la formación del profesorado y disminuir el número de alumnos por grupo, y en tercer lugar hay un reconocimiento a la necesidad de la mejora del salario docente.

Gráfico 68. Percepción acerca de la calidad de la educación, puntuación en escala del 1 al 10, 2011



Fuente: Latinobarómetro 2011. Pregunta: En una escala de 1 a 10, en donde 1 es muy mala y 10 es muy buena, ¿cómo calificaría Ud. a la calidad de la educación pública en su país?

Gráfico 69. Percepción acerca de la mejora de la educación pública a futuro, en porcentajes, 2011



Fuente: Latinobarómetro 2011. Pregunta: ¿Cree Ud. que de aquí a los próximos 10 años la educación pública en su país mejorará, seguirá igual o empeorará? NS/NR: no sabe, no respuesta.

Gráfico 70. Sugerencias para mejorar la educación, en porcentajes de respuestas, 2011



Entre las siguientes medidas que se podrían adoptar para mejorar la educación, seleccione las tres que le parezcan más importantes: a) Mejorar las instalaciones. b) Disminuir el número de alumnos por grupo. c) Dar más importancia a exámenes de evaluación. d) Aumentar la enseñanza de lenguas extranjeras. e) Mejorar el salario del profesorado. f) Mejorar la formación del profesorado. g) Reforzar las medidas de seguridad. h) Incorporar las nuevas tecnologías. i) Aumentar la participación de las familias. j) Evaluar el desempeño de los docentes. k) Aumentar las horas de clase. Fuente: Latinobarómetro 2011.

SALUD



Introducción

Según la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (1948) el goce del grado máximo de salud alcanzable es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano. El pleno goce de este derecho incluye el acceso a una atención sanitaria oportuna, aceptable, asequible y de calidad satisfactoria, lo que ha de ser garantizado por los Estados. Pero el derecho a la salud no solo alude a la atención en salud y su calidad, también involucra a otros aspectos del bienestar vinculados a las condiciones sanitarias, la nutrición, la vivienda, las condiciones de trabajo, el acceso a la educación y la información en salud. Algunos de estos determinantes sociales del estado de salud, como la educación, la vivienda o el empleo, se analizan en otros capítulos de esta publicación dedicados al análisis específico de estas dimensiones del bienestar de la población uruguaya.

En este capítulo se privilegia el bienestar de la población en términos de salud atendiendo a la efectivización de este derecho y por medio del análisis de la mortalidad de la población uruguaya, de la prevalencia de factores de riesgo, la salud sexual y reproductiva, y la cobertura de los servicios de salud. Estos temas han sido seleccionados por dos motivos fundamentales: por tratarse de dimensiones de la salud en las que se han producido cambios recientes y para dar seguimiento a los indicadores utilizados en ediciones anteriores del *Reporte social*.

El incremento de la esperanza de vida del último bienio, atribuible fundamentalmente a la reducción del riesgo de muerte entre los menores de 1 año, merece ser analizado en detalle y ocupa gran parte de este capítulo. Los altos niveles de esperanza de vida alcanzados, así como la magnitud de las diferencias entre sexos para este indicador también reclaman un tratamiento específico, de las causas y grupos de edad que contribuyen a las diferencias en la expectativa de vida de cada sexo.

Las características demoepidemiológicas del Uruguay, donde las enfermedades crónicas no transmi-

sibles son las principales causas de morbimortalidad y tienen un peso relativo creciente, obligan a dar seguimiento a la prevalencia, conocimiento y control de los factores de riesgo. El monitoreo de los factores de riesgo en la población uruguaya es fundamental, ya que habilita un campo de intervención en la reducción de la mortalidad por este tipo de enfermedades, evitables mediante el estímulo de nuevos estilos de vida y de la reducción de hábitos perjudiciales.

Como parte de la importancia que ha de prestarse a los factores de riesgo, este capítulo incluye un análisis de la salud sexual y reproductiva de la población. Dentro de esta dimensión se da seguimiento a algunos indicadores sobre la vida sexual de la población femenina, el uso de anticonceptivos, la prevención y el grado de conocimiento sobre los derechos de salud sexual y reproductiva. Además, se monitorea la epidemia de VIH-SIDA, atendiendo a los cambios más recientes observados en este sentido.

La cuarta dimensión en la que se concentra el análisis es la cobertura sanitaria de la población, según tipos de prestador, formas de acceso a la cobertura y perfil de los beneficiarios del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). Se da seguimiento a las transformaciones más recientes en la expansión de la cobertura, a las transformaciones en la composición de la asistencia por prestadores y a la incorporación de nuevos beneficiarios.

En cada una de las dimensiones de análisis los indicadores seleccionados han sido analizados por sexo y edad. En los casos donde fue posible, principalmente cuando se trabajó con microdatos de las ECH o el censo de población, estos indicadores se desagregaron por región del país o quintiles de ingreso.

Mortalidad

En esta sección se utiliza la esperanza de vida al nacer (EVN), el diferencial entre sexos en los valores de la EVN, y se descomponen las ganancias de esperanza

de vida del período 2000-2010, identificando cuáles son los grupos de edades que más se han beneficiado.

Es importante señalar que los diferenciales o desigualdades en salud no son sinónimos de inequidad en salud. La inequidad en salud supone la ausencia de acciones dirigidas a reducir o eliminar diferencias evitables, atribuibles a factores sociales (SCSDH, 2005). Las brechas en la mortalidad o EVN entre sexos no son evitables en su totalidad, pues son el resultado de una conjugación de factores sociales y biológicos. Por ejemplo, los hombres menores de 1 año tienen más riesgo de muerte y ello responde a un patrón universal y a motivos no del todo evitables. En cambio, las diferencias entre hombres y mujeres que ocurren en edades jóvenes son atribuibles a una mayor incidencia de las causas externas entre los hombres y son evitables, en tanto es posible actuar sobre la siniestralidad, el riesgo de suicidios o los homicidios. En los casos en que las brechas en la EVN respondan a aspectos evitables se lo mencionará específicamente.

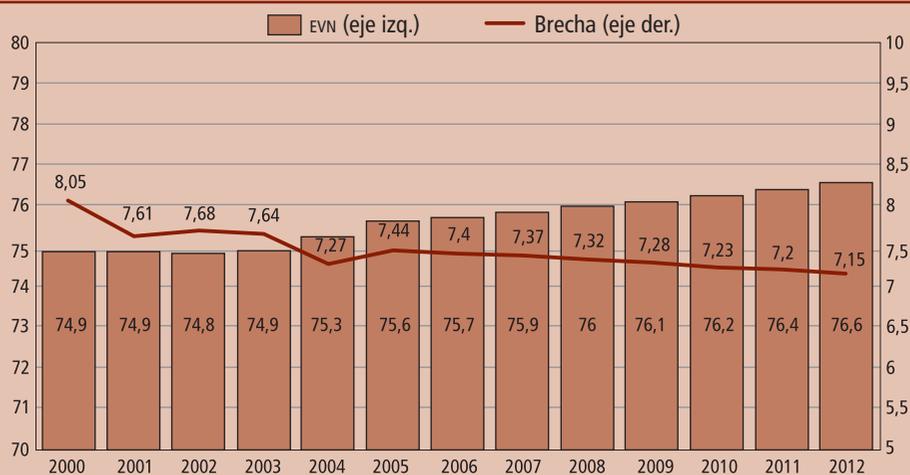
La EVN indica el número medio de años de vida que tiene por delante un individuo si se mantuvieran constantes a lo largo de su vida los niveles de mortalidad por edades observados en el momento

de la estimación. Es importante acompañar su análisis del estudio de las diferencias de esperanza de vida entre sexos o períodos, para identificar en qué poblaciones, grupos de edades y causas se muerte producen los mayores progresos de la supervivencia (Kitagawa, 1955; Arriaga, 1984; Vaupel, 1986).

Entre los años 2000 y 2012 se ha producido una ganancia de 1,7 años en la EVN de ambos sexos (gráfico 71). Los hombres aumentaron 2,14 años su expectativa de vida (de 70,96 en el 2000 a 73,1 años en el 2012), mientras que este indicador mostró un crecimiento de 1,24 años entre las mujeres (de 79,01 en el 2000 a 80,25 en el 2012). Consecuentemente, se ha reducido la brecha entre sexos en el valor de la EVN. La ventaja femenina observable en los valores de la EVN es universal, pero su evolución temporal varía según países (Vallin y Meslé, 2001).

En el caso de Uruguay la brecha o diferencial entre sexos siguió una trayectoria de crecimiento, partiendo de un valor de 3 años a inicios de siglo hasta alcanzar un valor máximo de 8,05 años en el 2000. A partir de entonces se ha producido un moderado descenso de esta diferencia entre sexos, que en el 2010 era de 7,23 años (gráfico 71).

Gráfico 71. Esperanza de vida al nacer de ambos sexos y brecha entre sexos,* 2000-2012



Fuente: elaboración propia a partir de estimaciones y proyecciones de población del 2005, INE. (*) La brecha, a favor de las mujeres, indica la diferencia entre la EVN de mujeres y hombres.

La brecha entre sexos en la EVN se distribuye de forma heterogénea según edades. Por ejemplo, en el primer año de vida o en las edades avanzadas es más notoria la ventaja femenina en la supervivencia. Ello es visible tanto en la distribución por edades de la brecha entre sexos del año 2000 como en la del 2010 (gráfico 72). En el 2000, 57 % de la diferencia entre sexos es atribuible a la mayor supervivencia femenina en las edades superiores a los 60 años y en el 2010 esta porción era próxima al 62 %. Puede concluirse, entonces, que la reducción de la brecha entre sexos ocurrida entre 2000 y 2010 se produjo en edades avanzadas y en la población menor a un año. La caída de la mortalidad infantil, fenómeno que afecta más a los hombres que a las mujeres, redujo las distancias entre sexos y mejoró la posición de los hombres (gráfico 72). No obstante, se ha mantenido inamovible la porción de la ventaja femenina que se observa entre los 15 y los 40 años, que responde a la mayor incidencia de las causas externas (siniestralidad, suicidios y muertes violentas) en la población masculina (gráfico 76).

Mortalidad infantil

Como se ha mencionado, en el crecimiento de la EVN de esta última década ha jugado un papel fundamental la caída más reciente de la mortalidad infantil. Este indicador se estima como el cociente entre el número de defunciones ocurridas en un año entre los menores de 1 año de edad y el número de nacidos vivos durante el mismo período.

La caída de la mortalidad infantil se desaceleró a fines del siglo xx (Brin y otros, 2010). Después de un largo estancamiento, a partir del 2004 se ha producido un descenso importante de este indicador, que por primera vez en el 2009 se apartó de los dos dígitos y llegó a 8,9 defunciones por cada 1000 nacidos vivos en el 2011 (gráfico 73). El valor correspondiente al año 2012 es similar y se sitúa en 8,98 por 1000. Si bien es cierto que la tasa de mortalidad infantil (TMI) del último bienio supera en 1 punto a la del año anterior, de acuerdo con el *Informe de mortalidad infantil. Análisis preliminar para la discusión nacional*, elaborado por la Dirección Gene-

Gráfico 72. Contribución de cada grupo de edad al diferencial de EVN entre sexos, 2000 y 2010



Fuente: Elaboración propia basada en microdatos de defunciones 2000-2010, MSP.

ral de Salud (DGS-MSP, 2012b), este incremento no es significativo y para comprenderlo es necesario analizar en detalle la mortalidad neonatal.²⁹

La evolución de la mortalidad infantil ha sido acompañada de cambios en la contribución de la mortalidad neonatal y posneonatal al nivel general de mortalidad infantil. La mortalidad neonatal es el cociente entre las defunciones ocurridas en un año durante los primeros 27 días de vida de los recién nacidos y el número de nacidos en el mismo año. La mortalidad posneonatal es el cociente entre las defunciones ocurridas en un año entre los niños de entre 28 y 364 días de vida y el número de nacidos en el mismo año.

El peso de la mortalidad neonatal ha seguido una tendencia de decrecimiento entre 2004 y 2010, a pesar de una leve recuperación de su peso relativo

en el total de la TMI a partir del 2011 (gráfico 73). Los motivos de tal variación tienen que ver con un crecimiento de la mortalidad neonatal precoz (ocurrida en los primeros 7 días de vida), atribuible a un cambio en el perfil de nacimientos y su viabilidad (DGS-MSP, 2012b). No puede olvidarse que en el contexto actual de incremento de la viabilidad de los nacimientos, la prematuridad cobra un papel importante y constituye uno de los principales riesgos de muerte de los recién nacidos.³⁰

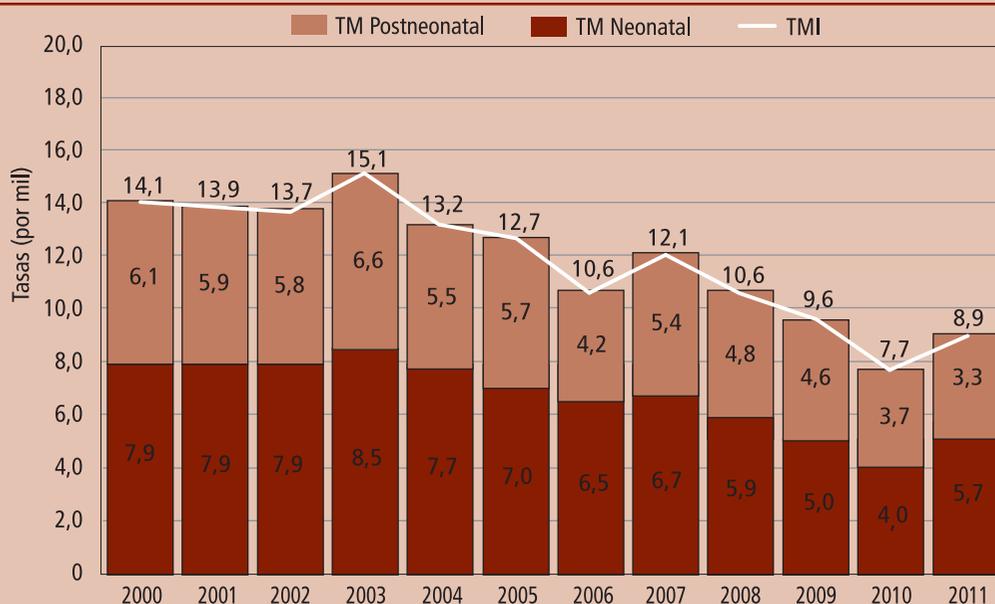
Una década de ganancias en la esperanza de vida. Una mirada por edades y causas de muerte

Las transformaciones históricas de la mortalidad también se explican por la evolución del régimen de causas de muerte que sintetiza la idea de transición

29 Al momento de cierre de la redacción de este informe no se disponían de datos oficiales sobre el componente neonatal y posneonatal de la mortalidad infantil del año 2012 y, por este motivo, el análisis de estos componentes abarca hasta el año 2011.

30 En la mortalidad infantil del 2011 se aprecia que 1 de cada 2 fallecidos menores de 1 año tiene antecedentes de prematuridad y 3 de cada 4 niños que fallecen antes de los 7 días de vida son prematuros (DGS-MSP, 2012b).

Gráfico 73. TMI y sus componentes, 2000-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de datos DGS-MSP 2012.

epidemiológica. Según este esquema a media que aumenta la supervivencia, se vuelve esperable una reducción del peso relativo de las enfermedades infecciosas y parasitarias, a favor de un aumento del peso de las enfermedades no transmisibles (Omran, 1971). Las defunciones atribuibles a enfermedades infecciosas y parasitarias representaban el 22 % de las defunciones en 1901 y su participación cae fuertemente durante el siglo xx: se sitúa en torno al 2,4 % en el 2010. En este mismo año un 70,5 % de las defunciones eran atribuibles a cuatro grandes grupos de causas: enfermedades del sistema circulatorio (29,5 %), tumores (23,8 %), enfermedades del sistema respiratorio (10 %) y causas externas, incluyendo accidentes de tránsito (6,6 %).³¹

Entre los años 2000 y 2010 la población uruguaya ganó más de 1 año de EVN (1,2). Ahora bien, si se descompone por edades y causas de muerte esta diferencia entre la EVN de estos años, se puede identificar qué grupos de edades y causas de muerte contribuyeron a favor o en contra de la ganancia neta o global (Shkolnikov y otros, 2001).³² En el gráfico 74, donde se presentan los resultados de la descomposición de la ganancia total en la EVN de ambos sexos, se aprecia cómo los grupos de edad que han reducido el riesgo de muerte entre 2000 y 2010 muestran valores positivos, que representan su aporte a la ganancia total de años de vida en el in-

cremento de la esperanza de vida del 2010 respecto a la del 2000. En cambio, aquellos grupos de edad en los que se ha incrementado el riesgo de muerte muestran valores negativos en el mismo gráfico. La variación total entre ambos años es el resultado neto de mejores y peores desempeños de la mortalidad por edades.

La reducción de la mortalidad de menores de 1 año se traduce en el gráfico 74 en que 0,48 años de los 1,2 años ganados entre 2000 y 2010 fueron conquistados gracias al progreso observado en este grupo de edad. La caída de la mortalidad por causas perinatales o asociadas a malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas, son las principales responsables de la mejora de la supervivencia de este grupo de edad. Aunque en menor medida, también fue importante la caída de la mortalidad de los menores de 1 año debido a enfermedades respiratorias.

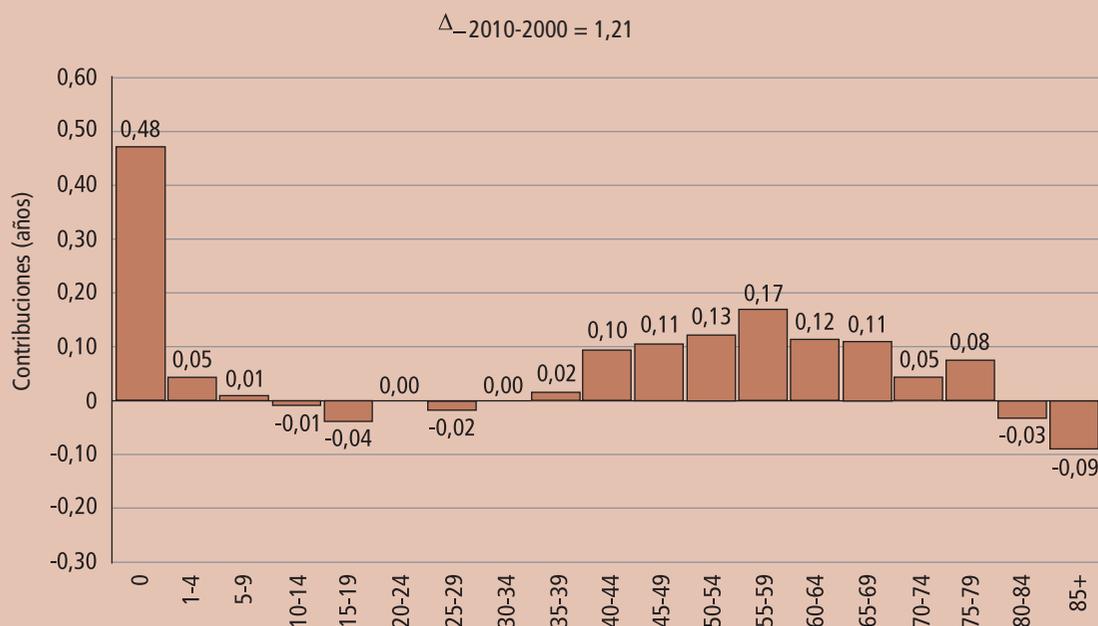
Entre los jóvenes de 15 a 29 años, las pérdidas de años de vida ocurridas entre 2000 y 2010 son atribuibles a un incremento de la mortalidad por causas externas.³³ Los accidentes de tránsito, los suicidios y otras muertes violentas afectan especialmente a los hombres jóvenes. Como se presenta en el capítulo «Seguridad ciudadana», la tasa de suicidio se ha mantenido constante en los últimos años, tras el valor excepcional alcanzado en el 2002 (20 por 100.000), pero sus valores actuales son igualmente elevados (en torno a los 16 y 17 por 1000).

En las edades adultas y avanzadas, entre los 35 y 79 años de edad, se encuentran contribuciones positivas o ganancias de expectativa de vida entre 2000 y 2010. En este caso influye la caída de la mortalidad por enfermedades del sistema circulatorio, como las enfermedades cardiovasculares, especialmente

31 Esta distribución de los grandes grupos de causas de muerte se ha mantenido estable en las últimas décadas como es de esperar en etapas postransicionales en un esquema de transición epidemiológica, donde como en este caso priman las enfermedades crónicas y degenerativas (Pellegriño y otros, 2008). En el 2009 estos cuatro grupos también correspondían al 71 % del total de defunciones y la distribución de las defunciones dentro de ellos era muy similar. Estos datos, tanto para el 2009 como para el 2010, corresponden a defunciones registradas según causa de muerte. Uruguay 2010, publicado por el MSP en la sección de epidemiología. Disponible en: <<http://www.msp.gub.uy/andocasociado.aspx?6490,23187>>.

32 En esta estimación se empleó el método desarrollado por Shkolnikov y otros (2001) que permite distinguir la contribución de cada grupo de edad y causa de muerte a las diferencias observables en la esperanza de vida de dos grupos cualesquiera (poblaciones, sexos o una misma población en dos períodos de tiempo). En este caso se aplica este método para descomponer las diferencias en EVN entre sexos y entre dos fechas de referencia para el valor de EVN de ambos sexos (2000 y 2010), a partir de las defunciones por causa, sexo y edad ocurridas en 2000 y 2010, publicadas en el MSP.

33 Las principales causas externas de muerte son los accidentes de tránsito, las caídas, las lesiones por envenenamiento, las lesiones autoinfligidas y los efectos secundarios de tratamientos. En las edades jóvenes los accidentes de tránsito representaban en el 2009 al 22 % del total de muertes en estas edades, seguidos de los suicidios (18 %) y homicidios (12,9 %) (Cabella, 2012).

Gráfico 74. Distribución por edades de los años ganados en la EVN, ambos sexos, entre 2000 y 2010

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de defunciones 2000 y 2010, MSP.

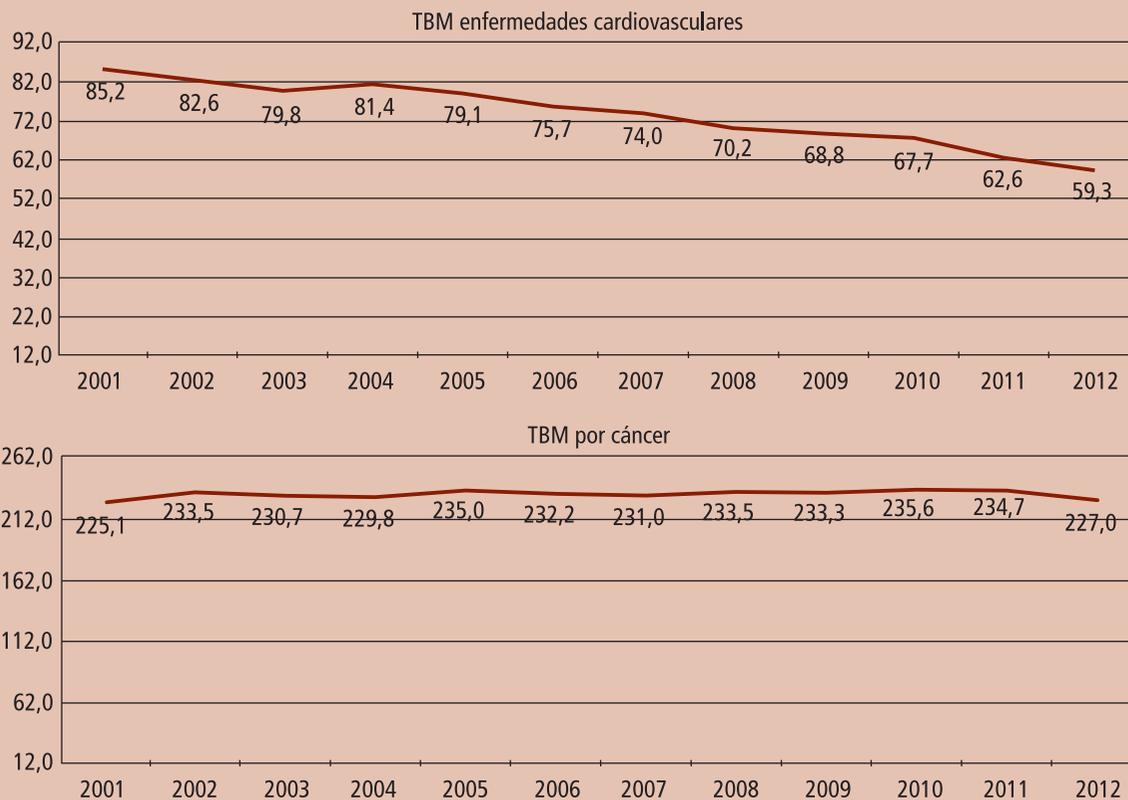
importante en los mayores de 40 años, y la disminución de la mortalidad por neoplasias y por trastornos de la sangre.

Cabe destacar el deterioro de la supervivencia de la población mayor de 80 años, para la que se observan pérdidas en la esperanza de vida, identificables como valores negativos en el gráfico 74. A este deterioro de la supervivencia en edades avanzadas contribuyó un incremento de la mortalidad por enfermedades del sistema respiratorio y del sistema genitourinario. Estas últimas afectan especialmente a la mortalidad masculina.

Conviene atender a la evolución individual de dos de las causas de muerte propias de edades adultas y avanzadas, que más incidencia han tenido en la

evolución de la esperanza de vida: las enfermedades cardiovasculares y las neoplasias o cáncer. Se ha registrado un sostenido descenso de la mortalidad por enfermedades cardiovasculares, visible en la tasa general de mortalidad por este tipo de causas en menores de 70 años a partir del 2005 (gráfico 75). Considerando el nivel de EVN alcanzado, es esperable corroborar una tendencia de crecimiento de las defunciones atribuibles a enfermedades no transmisibles, fundamentalmente de mortalidad por cáncer. Efectivamente, por efecto del envejecimiento demográfico se aprecia una tendencia de crecimiento, aunque moderado, de la tasa de mortalidad por cáncer en la población menor de 70 años, pasando de 225,1 defunciones cada 100.000 habitantes en el 2001 a 227 defunciones en el 2012 (gráfico 75).

Gráfico 75. Tasa de mortalidad cada 100.000 habitantes para causas seleccionadas en menores de 70 años, 2001-2012



Fuente: MSP 2013.

El papel de las causas de muerte en la brecha entre sexos en la EVN

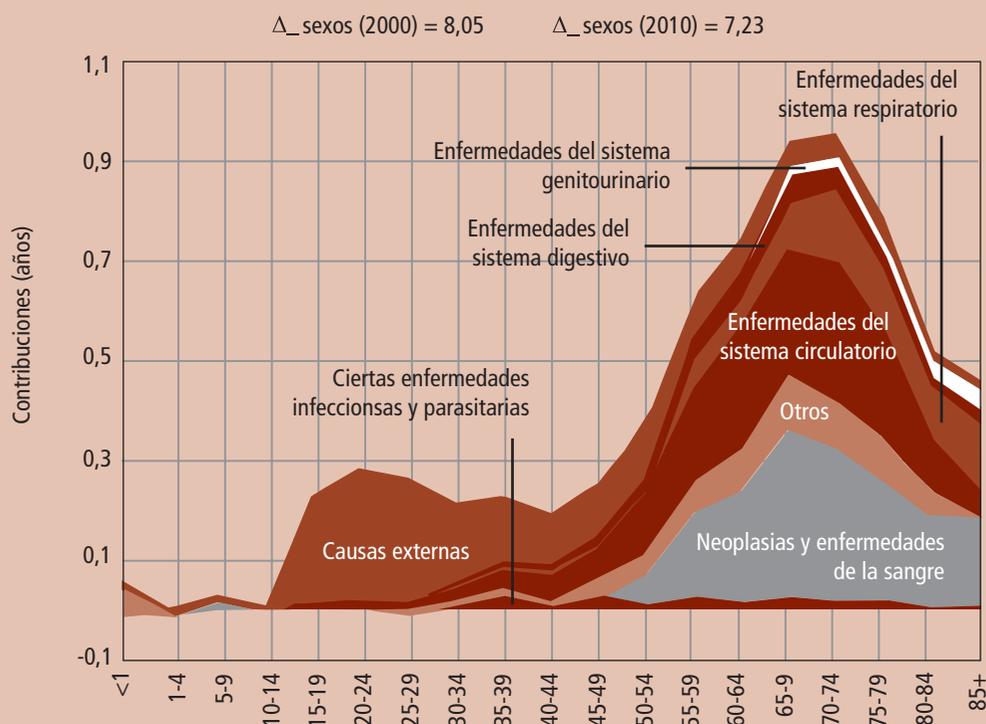
A partir del 2001 se aprecia una reducción de la brecha entre sexos en la EVN. Esta brecha, a favor de las mujeres, se sustenta sobre las diferencias entre sexos en la incidencia de ciertas enfermedades. Si se descompone la diferencia en el valor de la EVN de mujeres y hombres del 2010, se puede comprender en qué edades y en qué causas se manifiesta el mejor desempeño de las mujeres en términos de supervivencia.

Las principales responsables de la mayor supervivencia femenina en edades jóvenes y adultas (15-44 años) son las causas externas de muerte, cuya impor-

tancia es muy superior entre la población masculina. En cambio, en edades avanzadas la ventaja femenina se explica por la menor mortalidad por neoplasias y enfermedades de la sangre, enfermedades del sistema circulatorio —entre las que se incluyen las enfermedades cardiovasculares— y enfermedades del sistema respiratorio y digestivo (gráfico 76).

Salvo por algunas contribuciones negativas, mínimas, entre la población 1-4 años o en los mayores de 80 años,³⁴ no hay causas de muerte o edades en las que sea visible un peor desempeño femenino, lo

³⁴ Se trata de contribuciones mínimas, que en el grupo de edad 1-4 corresponden principalmente a enfermedades del sistema nervioso y en los mayores de 80 años a trastornos mentales propios de la mayor supervivencia femenina.

Gráfico 76. Contribución por edad y causa al diferencial de esperanza de vida entre sexos, 2010

Fuente: Elaboración propia basada en microdatos de defunciones 2010, MSP. Nota: Los resultados aquí presentados corresponden al análisis de descomposición aplicado a las defunciones por edades, sexo y causas del 2010, a partir de la metodología de descomposición desarrollada por Shkolnikov y otros (2001). Por cuestiones de espacio se excluyeron del gráfico algunas de las series por las que también se controló en las estimaciones. Dichas series, cuyas contribuciones fueron mínimas, corresponden a los siguientes grupos de causas: enfermedades perinatales; enfermedades del sistema nervioso; trastornos mentales y del comportamiento; malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas; y enfermedades del sistema genitourinario.

que permite concluir que la ventaja femenina en el caso de Uruguay es verificable en todas las edades. Consecuentemente, los esfuerzos para incrementar la esperanza de vida de ambos sexos han de concentrarse en la reducción de la mortalidad masculina en edades avanzadas y en la reducción de la mortalidad por causas externas que afecta fuertemente a los hombres jóvenes.

Factores de riesgo

Los factores de riesgo son aquellas características o exposición asociadas al modo de vida de los indivi-

duos, que aumentan la probabilidad de sufrir una enfermedad específica o algún tipo de lesiones. Los factores de riesgo aquí considerados son la hipertensión, la diabetes, el sobrepeso, la hipercolesterolemia y el consumo de drogas (tabaco, alcohol y otras drogas ilegales), que incrementan el riesgo de padecer enfermedades no transmisibles. La elección de estos factores se justifica en el hecho de que es para estos para los que se cuenta con información reciente (Fort y otros, 2012). No obstante, este grupo de atributos, junto con la hiperglicemia, la baja ingesta de frutas y verduras, la falta de ejercicio físico y un índice de masa corporal elevado, forman parte del grupo de factores de riesgo responsables por más del 75 % de

los casos de cardiopatía coronaria, principal causa de muerte a escala mundial (OMS, 2009).³⁵

La prevalencia de factores de riesgo en una población expresa el porcentaje esa población que padece una patología en un determinado momento de observación. Los datos que aquí se presentan provienen de una investigación realizada por Fort y otros (2012), a partir de la historia clínica informática de 74.420 solicitantes del carné de salud, que se atendieron en el Departamento de Clínicas Preventivas entre los años 2008 y 2011.

El grupo seleccionado es representativo de la población de Montevideo en edad activa, mayor de 15 años y con una edad media de 36 años. Como señalan Fort y otros (2012), es posible que se encuentren sobrerrepresentados los individuos más sanos, pues

³⁵ Normalmente a estos atributos se agregan otros factores de riesgo como los comportamientos sexuales de riesgo, el consumo de agua insalubre, las deficiencias en el saneamiento y en la higiene. En el 2002, la OMS estimaba que los nueve factores de riesgo, hasta aquí mencionados, eran responsables por un 40 % de las defunciones a nivel mundial y 7 años más tarde su contribución en la carga global de enfermedades era del 45 % (OMS, 2009).

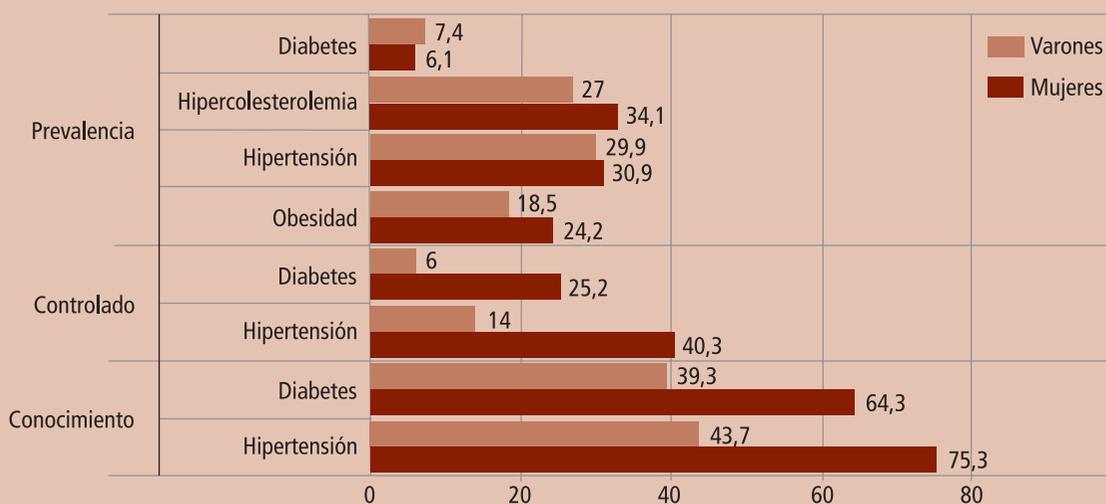
quienes concurren a solicitar el carné de salud tienen menor grado de patología que quienes no lo hacen. Sin embargo, los resultados que aquí interesan son los relativos a la prevalencia de factores de riesgo y no de enfermedad.

Hipercolesterolemia, diabetes, hipertensión y obesidad

Los resultados del período 2008-2011 muestran una fuerte prevalencia de la hipercolesterolemia y la hipertensión en la población activa. La prevalencia de hipertensión se ha mantenido estable desde el 2006, en torno al 30,5 %. Este es el principal factor de riesgo en la población masculina (29,9 %), aunque su prevalencia también es importante entre las mujeres (30,9 %) (gráfico 77). Estas sufren una importante prevalencia de la hipercolesterolemia, que constituye el principal factor de riesgo entre las mujeres (34,1 %).

Si bien la prevalencia de diabetes se incrementa a nivel mundial, el estudio de Fort y otros (2012) arrojó una prevalencia de 6,8 % en la población ac-

Gráfico 77. Prevalencia, control y conocimiento de los principales factores de riesgo en la población activa, en porcentajes, 2008-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de resultados de Fort y otros, 2012.

tiva de Montevideo, inferior a la registrada en Paraguay (9,5 %), Chile (9,0 %) o Argentina (9,0 %). En cuanto a las diferencias entre sexos, la diabetes es el único de los factores de riesgo aquí presentados para el que son superiores las cifras registradas en los hombres que en las mujeres. También llama la atención la mayor prevalencia de obesidad en las mujeres, que afecta a 1 de cada 4 mujeres frente a 1 de cada 5 hombres.

El gráfico 77 presenta el grado de conocimiento de los factores de riesgo. Así, se advierte un importante desconocimiento de la presencia de factores de riesgo claves, como la hipertensión y la diabetes. Solamente el 58,4 % de los hipertensos y el 50,3 % de los diabéticos conocían su condición. Asimismo, se registran importantes diferencias entre sexos, a favor de las mujeres, en cuanto al conocimiento de los factores de riesgo. El conocimiento del padecimiento de diabetes alcanza al 64,3 % de las mujeres y es aún mayor para la hipertensión (75 %).

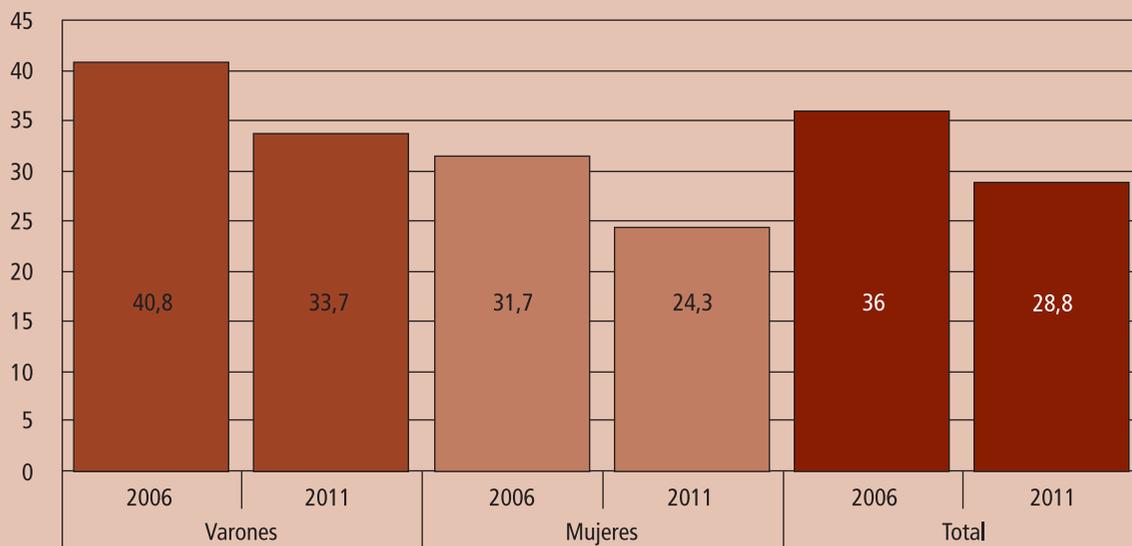
Además de la falta de conocimiento de los hombres en el padecimiento de los factores de riesgo como

diabetes e hipertensión, aún más preocupante es el reducido grado de control de la patología en la población masculina. En el caso particular de la diabetes el grado de control fue de 14,4 % para ambos sexos y de tan solo 6 % entre los hombres. La preocupación por controlarse de diabetes se reduce peligrosamente a medida que se avanza en las edades, hasta llegar un grado de control menor al 3 % a los 70 años. En cuanto a la hipertensión existe un mayor grado de control (gráfico 77), pero entre los mayores de 60 años se encuentra una menor preocupación por el control de la presión arterial. Si a ello se agrega que es en este mismo grupo donde hay un alto porcentaje de individuos con valores muy elevados de presión arterial (superior al 25 %), este se convierte en un grupo de alto riesgo (Fort y otros, 2012).

Tabaquismo

La prevalencia del tabaquismo entre la población de 25 a 64 años de edad de ambos sexos era del 36 % en el 2006 y ha descendido considerablemente: 28,8 % en el 2011 (gráfico 78). Pero esta disminución de

Gráfico 78. Fumadores 25 a 64 años de edad, en porcentajes, 2006-2011



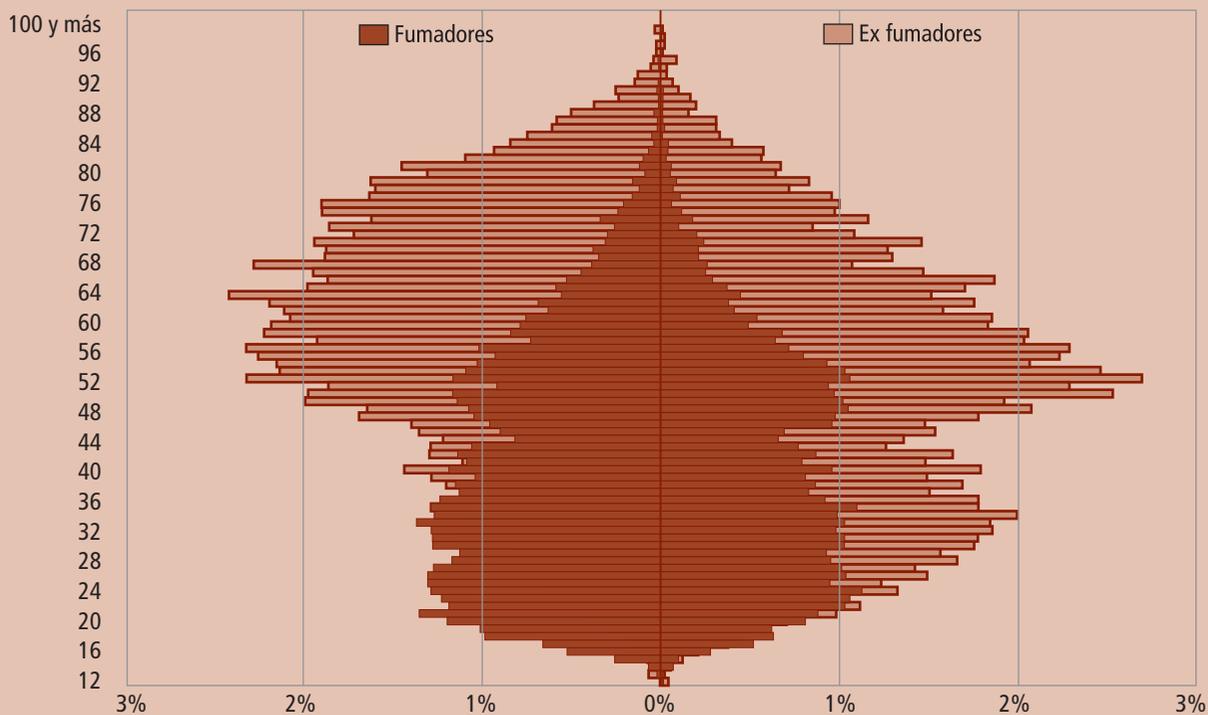
Fuente: Resultados de la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo de Enfermedades Crónicas No Transmisibles del 2006, División de Epidemiología del MSP, y elaboración propia a partir de microdatos de la ECH 2011 (INE).

la prevalencia contrasta con la caída de la edad de inicio del consumo de tabaco para las cohortes más jóvenes. Es decir que, si bien hay menos fumadores, los nuevos fumadores comienzan a fumar a edades más tempranas. Con anterioridad, las mujeres se iniciaban en el consumo de tabaco a edades más tardías que los hombres, pero en las cohortes jóvenes han desaparecido estas diferencias entre sexos. Según los datos de la ECH 2011, en la población de 56 a 65 años de edad, la edad media al inicio del consumo declarada por los hombres era de 16,34 y de 18,25 para las mujeres. En el mismo año la edad media al inicio del consumo de los hombres de 26 a 35 años era de 15,62 años, mientras que la edad media de inicio de las mujeres se situaba apenas 0,4 puntos por debajo. A pesar de esta confluencia entre ambos sexos en la edad de inicio del consumo, se han incrementado las diferencias en la prevalencia de tabaquismo entre los jóvenes de 25-34 años. En el 2006 un 35 % de los

hombres frente a un 34 % de las mujeres de esta misma edad eran fumadores, mientras que en el 2011 un 32 % de los hombres eran fumadores frente a un 22 % de las mujeres. Es decir, ambos sexos empiezan a fumar antes, pero la prevalencia de tabaquismo de las mujeres es menor a la de los hombres y, sobre todo, menor a las de las propias mujeres en el 2006.

Las pirámides de población fumadora y ex fumadora del gráfico 79 indican que a partir de los 40 años disminuye la prevalencia de tabaquismo en ambos sexos y se incrementa el número de ex fumadores. Las mujeres ex fumadoras tienen una mayor representación que los hombres en aquellas edades asociadas al ciclo reproductivo, es decir, al momento de ser madres, especialmente entre los 25 y los 40 años, y posteriormente en las edades próximas al climaterio, entre los 48 y 54 años.

Gráfico 79. Estructura de sexo y edad según consumo de tabaco, 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ECH 2011, INE.

Consumo de alcohol

En el 2011 se publicó el *Informe de la V Encuesta Nacional de Consumo de Drogas*, elaborado por la Junta Nacional de Drogas (JND, 2011). El universo de este estudio abarca a la población de 15 a 65 años de edad que reside en localidades de 10.000 y más habitantes. A continuación se repasan los principales resultados de dicho informe, dedicando especial

atención al consumo de alcohol y drogas no legales (ver zoom informativo 6 «Consumo de drogas»).

La prevalencia del consumo de alcohol se ha incrementado entre los años 2001 y 2011: del 53,28 % registrado en el 2001 entre aquellos que consumieron alcohol en los últimos 30 días al 55,3 % en el 2011. Aún más importante es el incremento en el consumo de alcohol medido como consumo a lo largo de la vida. En el 2011 el 92,4 % de la población de entre

Zoom informativo 6

Consumo de drogas

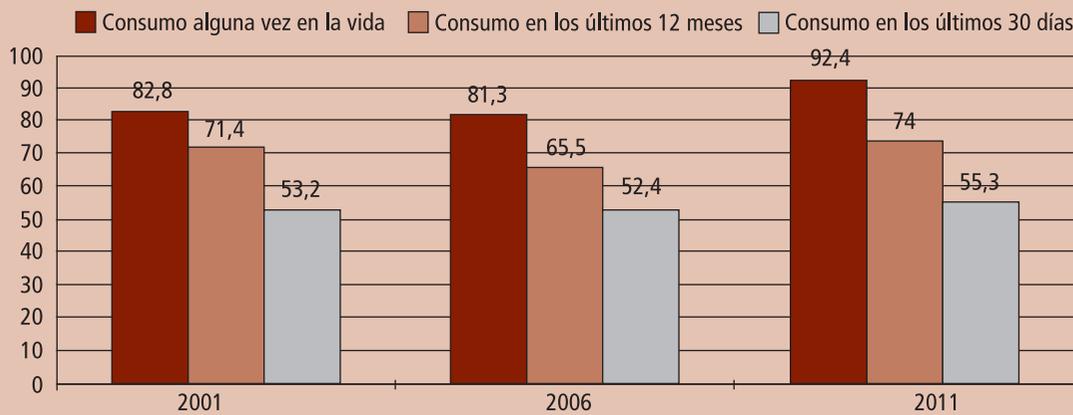
Los resultados de la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas (ENCD) (JND, 2011) muestran un incremento significativo en el consumo de marihuana respecto al 2006. Ese año la población que había consumido marihuana alguna vez en su vida era de 13 % y en el 2011 representaba al 20 % de la población de 15 a 65 años. La prevalencia de consumo, medida como el consumo de marihuana en los últimos 30 días, pasó de 3,5 % en el 2006 a 4,9 % en el 2011. Si bien la cocaína y la pasta base se posicionan como drogas de uso experimental, con una reducida tasa de fidelidad del consumo, se aprecia un crecimiento significativo del uso experimental de cocaína entre 2006 y 2011. Mientras que en el 2006 un 4,3 % de la

población había probado la sustancia alguna vez en su vida (prevalencia de vida), esta proporción era de 6,3 % en el 2011. La prevalencia de vida de la pasta base en el 2011 era de 1,1 % y este indicador se muestra estable respecto al 2006 (JND, 2011). La edad media al inicio del consumo en drogas, como la marihuana, la cocaína o la pasta base, es aproximadamente 2 años superior a la del tabaco o el alcohol (cuadro 20). La prevalencia de consumo de marihuana, cocaína y pasta base es mayor entre los hombres, siendo especialmente marcada la diferencia entre sexos entre los consumidores habituales de cocaína (319 hombres cada 100 mujeres) y menos pronunciada entre los consumidores de pasta base (161 hombres cada 100 mujeres).

Cuadro 20. Principales indicadores del consumo según tipo de droga para ambos sexos, 2011

	Tabaco	Alcohol	Marihuana	Cocaína	Pasta base
Prevalencia del consumo	31 %	55,3 %	4,9 %	0,9 %	0,2 %
Incidencia del consumo	0,70 %	10,6 %	0,7 %	0,05 %	0,03 %
Fidelidad del consumo	54,1 %	60 %	24,7 %	13,7 %	16,7 %
Edad media al inicio	16	16,6	18,3	18,9	18,9
Razón de sexos	1,08	1,13	1,93	3,19	1,61

Fuente: Elaboración propia a partir de la ENCD (JND, 2011). Nota: La prevalencia de consumo es el porcentaje de población que consumió algún tipo de sustancia en los últimos 30 días. La incidencia alude a la proporción de personas que iniciaron el consumo de una determinada sustancia en los últimos 12 meses de las que podrían haberlo iniciado, y la fidelidad indica la proporción de consumidores habituales entre los que consumieron alguna vez en la vida.

Gráfico 80. Prevalencia del consumo de alcohol, en porcentajes 2001-2011

Fuente: Elaboración propia a partir JND, 2011.

15 y 65 años lo había probado a lo largo de la vida, cifra 10 puntos porcentuales superior a la registrada en el 2001 (gráfico 80). La edad media al inicio del consumo de alcohol se situaba en 16 años. Al igual que en el consumo de tabaco, los jóvenes se inician más temprano en el consumo del alcohol y se han desdibujado la diferencias entre sexos en cuanto a este indicador. Mientras que la edad media al inicio del consumo de alcohol era 3 años mayor para las mujeres de entre 56 y 65 años, esta diferencia entre sexos se reduce a 0,73 entre los jóvenes de 18 a 25 años (JND, 2011). No obstante, aún es mayor el consumo de alcohol de hombres que de mujeres, como indica la razón de sexos de la prevalencia (113 hombres cada 100 mujeres).

Salud sexual y reproductiva

Acuñado en 1994 durante la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo del Cairo, el concepto *salud sexual y reproductiva* (SSR) define un estado de bienestar físico, mental y social, asociado al sistema reproductivo, sus funciones y procesos. Este estado de bienestar trasciende la mera ausencia de enfermedad e involucra la capacidad de procrear y de tener una vida sexual libre de riesgos y coerción (ONU, 1994). Esta sección se concentra en las

características de la población que ha iniciado su vida sexual, atendiendo a la edad de inicio de las relaciones, a los aspectos de prevención de enfermedades de transmisión sexual y al uso de métodos anticonceptivos. También se presta atención al grado de conocimiento que tiene la población sobre los derechos de salud sexual y reproductiva hacia el final de este capítulo.

La edad media al inicio de las relaciones sexuales indicada por la población entrevistada en la Encuesta de Género y Generaciones (EGG) del 2004 era de 15,3 años en los hombres y 18,7 años en las mujeres (Cabella, 2012). El uso de métodos anticonceptivos en las relaciones sexuales, según datos de la EGG del 2004, mostraba una frecuencia de 65 % en hombres y 62 % en mujeres. Entre el 50 y 55 % de los métodos anticonceptivos de uso habitual preferidos por la población uruguaya eran entonces de tipo hormonal, seguidos de un 28 % correspondiente al uso de preservativo masculino y entre un 15 y 20 % de la población utilizaba el dispositivo intrauterino (Cabella, 2012).

Vida sexual: edad al inicio, prevención y anticoncepción en las mujeres

En el último bienio no se han realizado estudios exhaustivos sobre SSR que cubran al total de la población nacional de ambos sexos.³⁶ En cambio, sí se han realizado estudios focalizados en algunos grupos de edad, como la Encuesta Mundial de Salud Estudiantil del 2012, enfocada en la población más joven asistente a centros educativos, o la Encuesta sobre Necesidades y Demandas en Salud Sexual y Reproductiva (ENDSSR) realizada en el 2011 por el Observatorio Nacional en Género y SSR de MYSU. Este último estudio es representativo de la población femenina en edades reproductivas (15-49 años) de todo el país urbano.³⁷

36 El último estudio nacional sobre prevalencia y uso de métodos anticonceptivos, a mujeres y varones, fue el Proyecto Género y Generaciones: Reproducción Biológica y Social de la Población Uruguaya, realizado entre los años 2004 y 2006, coordinado por organismos gubernamentales, no gubernamentales, académicos y por el Fondo de Población de Naciones Unidas (Cabella, 2012).

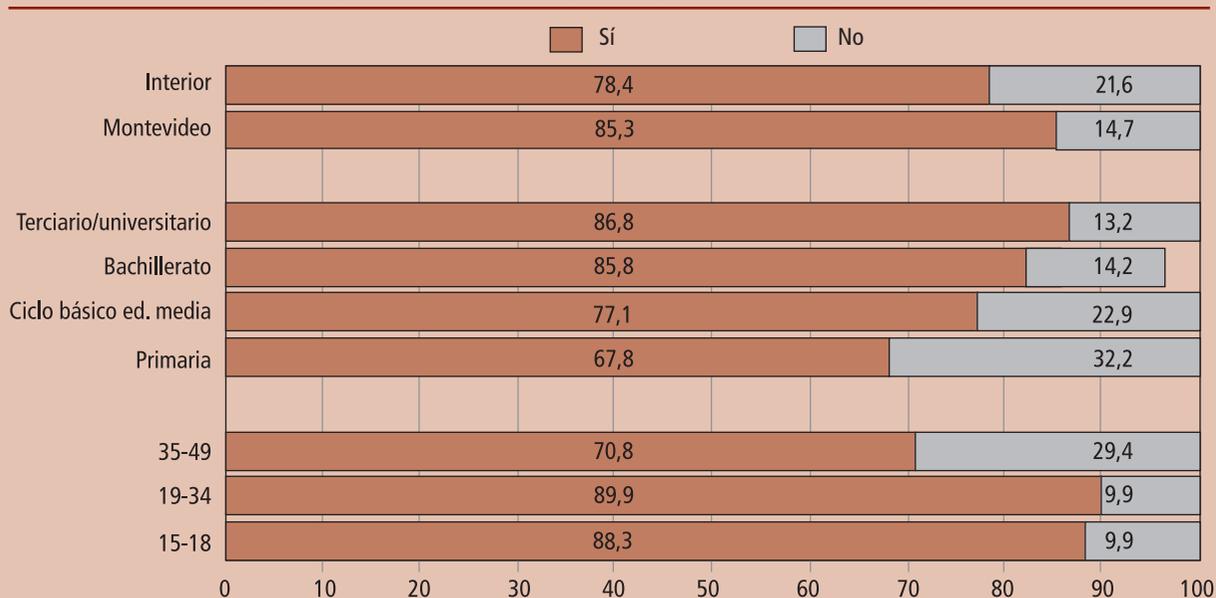
37 La muestra abarca a un total de 1.128 mujeres, seleccionadas

La tendencia observada en la EGG del 2004, en cuanto a las diferencias por edad en las actitudes hacia la prevención de embarazos, se repite en el 2011, según los datos de la ENDSSR, donde se constata que la proporción de mujeres que no toma precauciones para prevenir un embarazo es menor entre las más jóvenes si se las compara con las mujeres de 35-49 años. No obstante, entre las jóvenes de 15 a 18 años (11,7 %), la prevención es levemente inferior respecto a las mujeres de 19-34 años (gráfico 81).

Dentro del grupo de las que tomaron medidas el método elegido fue el preservativo para el 80 % de la población, guarismo cercano al 90 % entre las más jóvenes. Las mujeres mayores de 34 años utilizaron pastillas anticonceptivas en un 25 %. Ello señala un progreso intergeneracional de las jóvenes respecto a las más mayores, pues las jóvenes además de preve-

mediante una muestra probabilística y una muestra adicional de 203 adolescentes entre 15 y 18 años de edad. El relevamiento se realizó entre noviembre y diciembre de 2011 y estuvo a cargo de la empresa consultora Factum.

Gráfico 81. Mujeres que tomaron medidas para prevenir un posible embarazo en su primera relación sexual según región, nivel educativo y edad, país urbano, en porcentajes, 2011



Fuente: Explotación de datos preparada especialmente por MYSU para esta publicación, a partir de la ENDSSR 2011.

nir un embarazo se preocupan por la prevención de enfermedades de transmisión sexual.

Según datos del 2011 de la ENDSSR, la proporción de mujeres que tomaron medidas para prevenir un embarazo durante su primera relación sexual es mayor en Montevideo (85,3 %) que en el interior (78,4 %). La educación es determinante en este sentido, ya que 3 de cada 10 mujeres que alcanzaron como nivel máximo de instrucción la educación primaria no tomaron precauciones en su primera relación sexual, mientras que entre las mujeres con educación terciaria esta relación es de 1 de 10 (gráfico 81). Recuérdese que es en el grupo de mujeres con nivel educativo bajo, residentes en el interior e hijas de madres con bajo nivel educativo, se ha verificado la presencia de un patrón de tránsito prematuro a la vida adulta promovido por una maternidad temprana, que compromete al entrada al mercado de trabajo y las posibilidades de completar el ciclo educativo (Varela y otros, 2012).

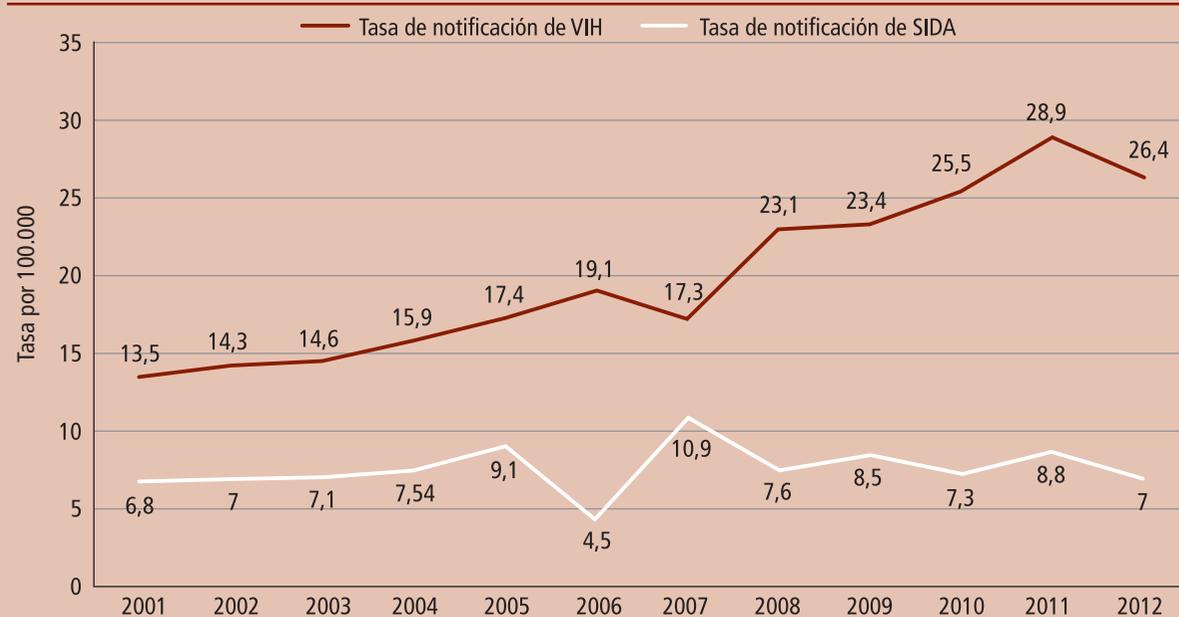
VIH/SIDA

La epidemia del VIH en Uruguay se caracteriza por su baja prevalencia en la población general y alta prevalencia dentro de ciertos grupos, como la población carcelaria, los usuarios de drogas, los trabajadores y trabajadoras sexuales, y los hombres que tienen sexo con hombres.

En el 2012, el MSP publicó el *Informe global sobre sida y VIH*. De acuerdo con esta fuente la tasa de notificación de casos nuevos informados a las autoridades sanitarias sigue una tendencia de crecimiento en los últimos seis años hasta el 2011. Ese año la tasa de notificación de VIH era de 28,99 casos cada 100.000 habitantes.

Según datos aún no publicados del MSP, proporcionados a Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV), el valor de la tasa de notificación de VIH en el 2012 habría descendido a las 26,4 notificaciones cada 100.000 habitantes, lo que podría revertir la

Gráfico 82. Tasa de notificación de VIH y sida, total del país, 2001-2012



Fuente: elaboración propia a partir de MSP, 2013.

tendencia de crecimiento observada hasta ahora, si se mantuvieran estos valores en años subsiguientes.

La tasa de notificación de sida, siempre menor a la de VIH, alcanzó su máximo histórico en el 2007 y se estabilizó en valores cercanos al 7 y 8 por 100.000 desde entonces (gráfico 82).

En la década de los noventa se observó un incremento de la notificación del VIH y sida en la población femenina, lo que produjo un descenso de la razón de sexos (hombres/mujeres) en las notificaciones de este tipo. A partir del 2010 se incrementa la brecha entre sexos y su valor situado en 130 casos masculinos cada 100 femeninos en el 2010 alcanza el valor de 180 en el 2012 (DEVISA-MSP, 2012).

En cuanto al perfil de edades, las notificaciones anuales por VIH se concentran en la población de 24 y 34 años, mientras que en el caso del sida, como es lógico por las características de la enfermedad, el grupo más afectado es de mayor edad y corresponde a población de 34 a 44 años (DEVISA-MSP, 2012).

El *Informe de progreso global sobre sida 2012* (DGS-MSP, 2012a) señala un incremento de la vía sexual de contagio, que es la predominante. La tasa de infección por VIH por 10.000 nacidos vivos se ha reducido sostenidamente y su valor en el 2010 correspondía a 0,85 infectados por cada 10.000 nacimientos. A pesar de este progreso en la tasa de transmisión de madres a hijos para el total del país, su valor se mantenía en niveles altos, de 6,6 %, dentro del sector público (DGS-MSP, 2012a).³⁸

Atendiendo a la distribución territorial de la tasa de notificación del VIH del 2012, el departamento más afectado es Montevideo, donde se concentra el 74 % de los casos y la tasa de notificación alcanza su valor máximo: 20,51 por 100.000. Siguen a este, aunque a una distancia considerable, los departamentos li-

mítrofes o de frontera y los del sureste, con mayor tránsito de población.

La mortalidad por sida tuvo un aumento sostenido, desde los inicios de la epidemia, a fines de la década del ochenta, hasta el 2005. Desde entonces se observa una tendencia de estabilización de esta tasa, que se sitúa en valores cercanos a las 5 defunciones cada 100.000 habitantes.

Gasto en salud y cobertura de los servicios de salud

Como se viera en el apartado dedicado al desempeño de la economía, «Contexto económico y demográfico», la salud es uno de los principales componentes del GPS uruguayo, después de la seguridad y asistencia social.

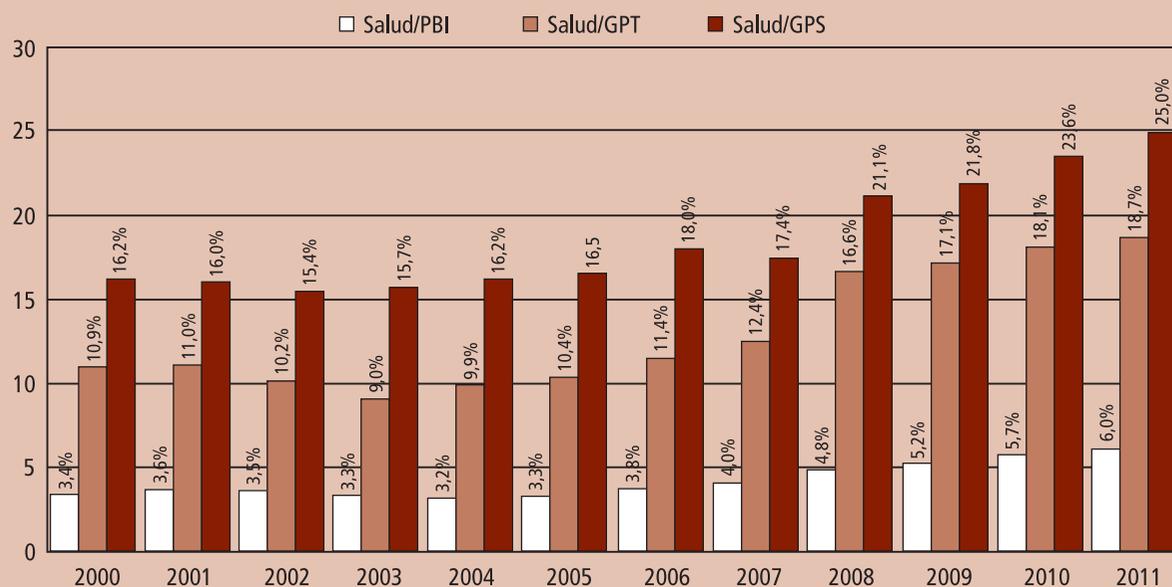
El gasto público en salud representa un 6 % del PIB del 2011 (prioridad macroeconómica), lo que supone el doble de la participación en el PIB del 2000. También su participación dentro del gasto público total (prioridad fiscal) se ha incrementado sostenidamente desde el 2004, con un fuerte crecimiento en el 2008, que es el año en que se pone en marcha la reforma de salud. El último dato disponible corresponde al 2011, fecha en la que el 18,7 % del gasto público total se destinaba a la atención en salud y esta representaba la cuarta parte del gasto social total (gráfico 83).

Cobertura de los servicios de salud

La cobertura de los servicios de salud puede medirse como la porción de población que manifiesta tener derechos vigentes en al menos un servicio de salud, ya sean públicos o privados. Los datos para esta estimación provienen del módulo de salud de las ECH 2008, 2010 y 2012 (INE).

El porcentaje de población que en el 2004 manifestaba no tener derechos vigentes en ningún servicio de salud era de 4,2 %, según datos de la ECH 2004.

³⁸ Existen al menos dos vías de transmisión de este tipo, también llamada transmisión vertical del VIH. La primera es la transmisión perinatal, que ocurre durante el embarazo o durante el parto. La segunda es la transmisión posparto y se produce después del parto a través de la lactancia.

Gráfico 83. Gasto público en salud como porcentaje del PIB, del gasto público total y del GPS, 2000-2011

Fuente: Observatorio Social de Programas e Indicadores, MIDES, 2012.

En el 2008 esta proporción caía al 3,5 % y en el 2012 era de 2,5 % (cuadro 21).

En los últimos años, además de esta expansión de la cobertura, se han producido transformaciones de

envergadura en la composición de la cobertura por prestadores. Con la entrada en vigor de la reforma de salud en el 2008, se redujo la participación de los prestadores públicos, como ASSE, el Área de Salud del BPS y las policlínicas municipales. Este fenómeno-

Cuadro 21. Cobertura por grupo de prestadores, total del país, en porcentajes, 2008-2012

	2008	2010	2012
ASSE*	29,2	31,9	27,1
IAMC*	49,6	52,1	56,1
Seguro privado*	2,3	1,7	1,7
Policial/Militar*	5,9	5,1	4,7
BPS*	0,1	0,1	0,0
Policlínica municipal*	0,2	0,2	0,1
Otros*	0,4	0,4	0,3
Derechos en más de 1 servicio	9,0	5,8	7,3
Sin derechos	3,5	2,8	2,5
Total	100,0	100,0	100,0

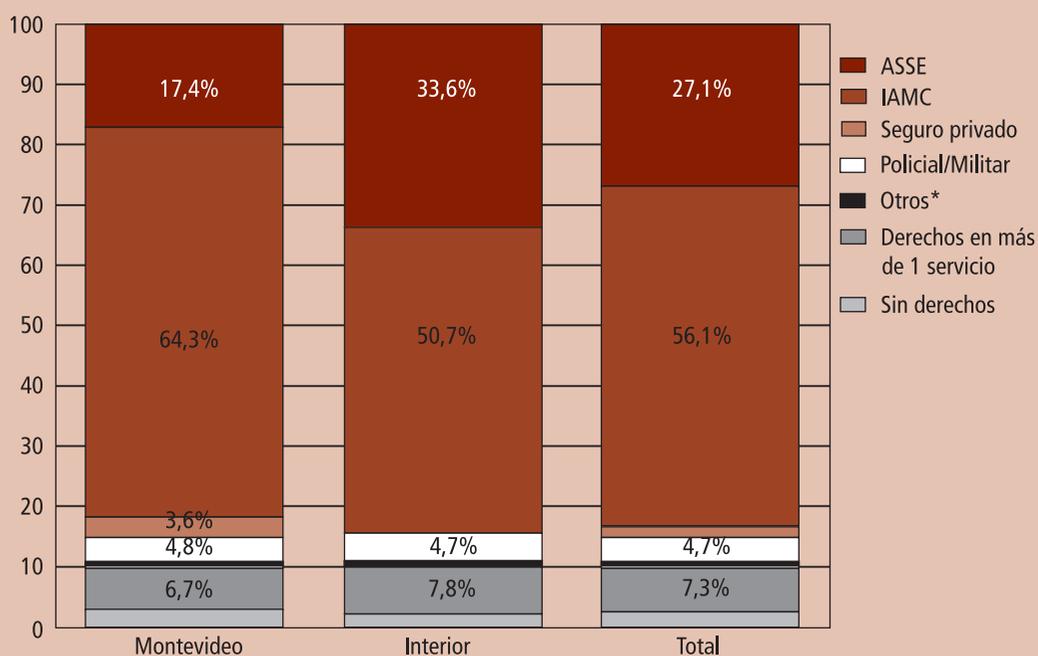
Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ECH 2008-2012, INE. (*) Estas categorías identifican a los usuarios que tienen derechos vigentes exclusivamente en estos prestadores. En la categoría «Derechos en más de 1 servicio» se encuentra la población con derechos de atención en salud vigentes en al menos dos instituciones.

no es el resultado del desplazamiento de los usuarios desde estos servicios hacia las IAMC, tendencia que se ha mantenido en el último trienio.

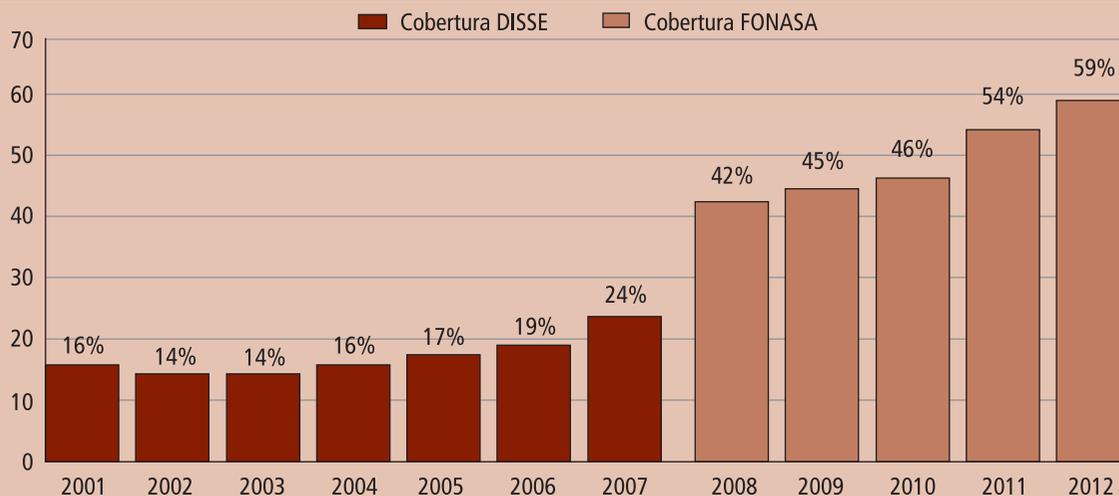
Las IAMC han consolidado su posición de prestador mayoritario, pasando de representar al 49,6 % de la población en el 2008 al 56,1 % de los usuarios en el 2012. La proporción de población con derechos vigentes exclusivamente en los seguros privados se incrementó inicialmente tras la implementación de la reforma (0,9 % en el 2006 a 2,3 % en el 2008), pero se ha mantenido estable en torno a 1,7 % en el último trienio. También ha disminuido gradualmente la población con derechos vigentes en más de un servicio: de 9 % en el 2008 a 7,3 % en el 2012, lo que es esperable a medida que se superan las etapas iniciales de la reforma, más enfocadas en la migración de la población entre prestadores.

En cuanto a la distribución de la población por prestadores de servicios de salud se aprecian ciertas diferencias entre el interior del país y Montevideo. La importancia de las IAMC es mayor en Montevideo (64 %) que en el interior (51 %) donde la tercera parte de la población tiene derechos vigentes exclusivamente en ASSE (gráfico 84). El predominio de la cobertura por ASSE es un rasgo histórico en el interior, y si bien aún es importante la proporción de población que se encuentra cubierta exclusivamente por ASSE en esta parte del país, esta proporción ha descendido del 41 % en el 2008 al 34 % en el 2010. La cobertura de los seguros privados es más importante en Montevideo, donde alcanza al 3,6 % de la población de este departamento. El peso relativo de población con derechos en más de un servicio es levemente mayor en el interior (7,8 %) (gráfico 84).

Gráfico 84. Cobertura por grupo de prestadores según región del país, total del país, en porcentajes, 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ECH 2012, INE. (*) Esta categoría aglutina a aquellos que tienen derechos vigentes en el BPS, en policlínica municipal y otros.

Gráfico 85. Proporción de población con cobertura DISSE/FONASA, total del país, en porcentajes, 2001-2012

Fuente: Elaboración propia a partir de datos BPS-JUNASA (2001-2011), ECH 2012 (2012) y proyecciones de población del INE (2005).

Los derechos de atención en salud en cada uno de los prestadores hasta aquí mencionados se obtienen a través de diversos mecanismos, como: el pago directo del servicio; la condición de bajos ingresos en el caso de los usuarios de ASSE; ser funcionario, ex funcionario o familiar de un funcionario de la Policía o las Fuerzas Armadas; o a través del SNIS financiado por el Fondo Nacional de Salud (FONASA). La población que accede a la cobertura en salud mediante este último mecanismo se ha incrementado fuertemente desde la entrada en vigor de la reforma del sistema de salud (2008), representa a más de la mitad de la población desde el 2011 (54 %) y alcanza al 59 % en el 2012 (gráfico 85).

Los datos de la ECH 2012 indican una mayor cobertura del SNIS en Montevideo (63 %) que en el interior del país (57 %). Estos contrastes tienen que ver con las diferencias en el grado de formalidad del mercado de trabajo entre Montevideo y el interior, que se han mostrado en el capítulo dedicado al empleo en esta misma publicación, ya que el empleo continúa siendo la principal vía de acceso al SNIS, por medio del FONASA. También se aprecian diferencias según sexos en la cobertura; es superior entre los hombres (63 %) que entre las mujeres (56 %). Esta desigual-

dad se vincula con la menor tasa de actividad y empleo femeninos.

En cuanto a la cobertura del SNIS por grupos de edad, es en las edades jóvenes y activas en las que se observan los mayores grados de cobertura. Si se comparan los resultados del 2012 con los del 2010 se aprecia un incremento de la cobertura en todos los grupos de edades, atribuible a la incorporación de nuevos colectivos en edades adultas y jóvenes, que adquirieron el derecho a la asistencia por su incorporación al mercado de trabajo o por ser cónyuges o hijos de otros beneficiarios del SNIS.³⁹ Además, este incremento de la cobertura en 2010-2012 es importante entre los mayores de 65 años, grupo que incluye a los pasivos que se incorporaron más recientemente al SNIS.⁴⁰ En este

39 Además de la incorporación de los hijos menores de 18 años en el 2011, se incorporaron al SNIS los cónyuges o concubinos de los beneficiarios con 3 o más hijos menores de 18 años a cargo. En el 2012 también se incorporaron los cónyuges o concubinos del beneficiario con hasta 2 hijos menores de 18 años a cargo.

40 Tras la aprobación en diciembre del 2010 de la ley 18731 en la que se consagra la inclusión gradual de los jubilados antes del 2016, se inició el proceso gradual de incorporación de los pasivos. Desde el 2008 están incluidos en el SNIS los nuevos jubilados y desde el 2011 los jubilados por incapacidad. En julio del 2012 se produjo la incorporación de la población de más de 74 años de edad con pasividades de hasta 3 bases de prestaciones y contribuciones con cobertura de salud paga por ellos o

último grupo de edades la proporción de beneficiarios del SNIS pasó de 24,5 % en el 2010 a 42,3 % en el 2012 y este incremento es muy superior al observado en el resto de grupos de edades, donde también creció la proporción de beneficiarios del SNIS.

Perfil de los usuarios

Dadas las características del SNIS, dirigido fundamentalmente a la población de edades activas, los menores de 18 años y las personas de edades avanzadas, la población con derechos vigentes varía en su perfil demográfico según el prestador.

A pesar del incremento del acceso de los menores de 18 años al sector privado,⁴¹ los usuarios de los servicios públicos (ASSE, BPS y policlínica municipal), continúan siendo más jóvenes que los usuarios de los servicios privados (IAMC o seguros privados). Esta tendencia es más marcada en Montevideo que en el interior. Los servicios públicos con mayor participación de población menor de 18 años son el Área de Salud del BPS (82 % en Montevideo y 34 % en el interior) y las policlínicas municipales (47 % en Montevideo y 35 % en el interior) (cuadro 22).

En cuanto al perfil de ingresos de los beneficiarios persisten las desigualdades entre quintiles de ingreso. Se mantiene la concentración de usuarios de ASSE en el primer quintil de ingresos, donde la población con derechos vigentes exclusivamente en ASSE supera el 60 %, mientras que esta misma proporción es del 3,45 % en el último quintil de ingresos. No obstante, la proporción de población del primer quintil con derechos en ASSE ha disminuido desde el 75 % en el 2010 al 61,5 % en el 2012, como consecuencia del incremento en el acceso de las personas del primer quintil de ingresos a las IAMC. La población con cobertura exclusiva de las IAMC es de

22,5 % en el primer quintil y supera en el 60 % en el tercer, cuarto y último quintil (gráfico 86). La cobertura por seguro privado solo es significativa en el último quintil de ingresos, donde alcanza al 7,4 %.

Esto confirma la tendencia apreciable desde la implementación de la reforma, de una preferencia de las personas con mayores ingresos por la cobertura de seguro privado, que es percibido como un servicio de mejor calidad que el que brindan las IAMC tras haber aumentado su número de usuarios. La población con derechos en más de un prestador disminuye levemente a medida que aumentan los niveles de ingresos y se sitúa en 8,4 % en el primer quintil de ingresos y en 6,3 % en el quintil más rico. La población sin derechos vigentes también disminuye a medida que aumenta el ingreso per cápita de los hogares y es menor al 0,3 % en todos los quintiles de ingreso (gráfico 86).

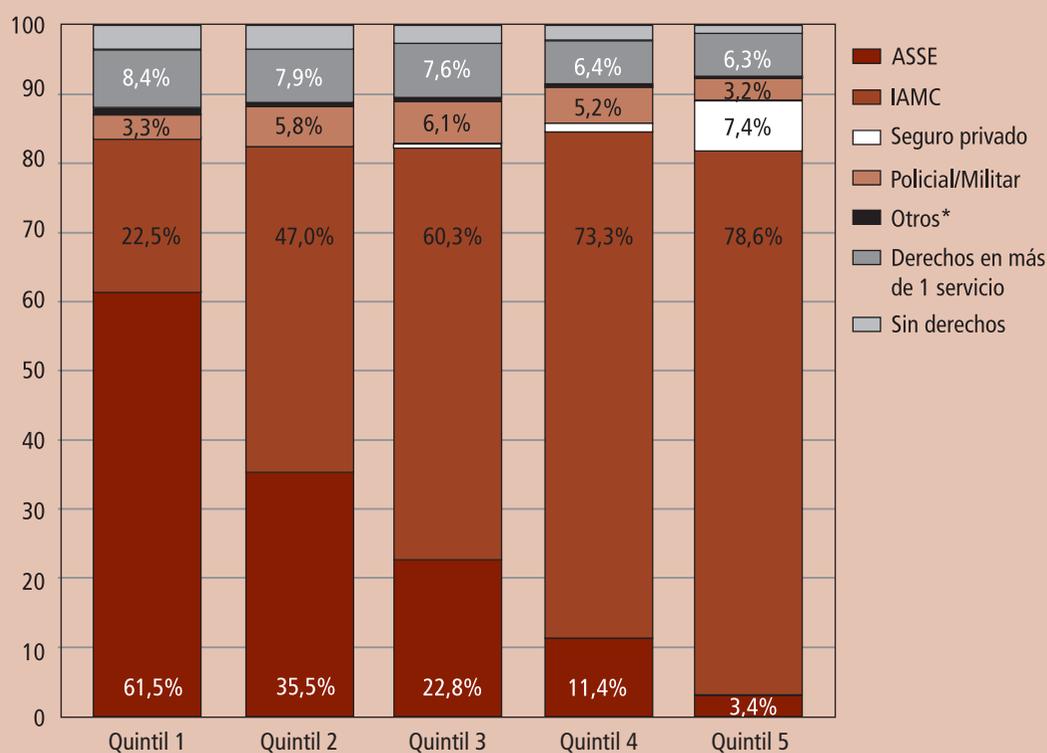
su familia a un prestador privado que integre el sistema (ley 18731).

41 En el 2012, el 53 % de los menores de 18 años tenía derechos vigentes exclusivos en las IAMC, mientras esta misma proporción era de 45 % en el 2008 y del 22,7 % en el 2006, dos años antes de la implementación de la reforma del sistema de salud.

Cuadro 22. Cobertura por grupo de prestadores, según edad y región del país, en porcentajes, total del país, 2012

	Montevideo				Interior			
	<18	18-65	>65	Total	<18	18-65	>65	Total
ASSE	32	56	13	100	30	58	12	100
IAMC	22	63	15	100	28	59	13	100
Seguro privado	25	67	8	100	29	65	6	100
Policial/Militar	23	61	16	100	25	62	13	100
BPS	82	18	0	100	34	66	0	100
Policlínica municipal	47	50	3	100	35	60	4	100
Otros	3	71	25	100	24	64	12	100
Derechos en más de 1 servicio	33	56	11	100	33	54	14	100
Sin derechos	9	86	5	100	9	85	6	100

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ECH 2012, INE.

Gráfico 86. Cobertura por grupo de prestadores según quintil de ingresos, en porcentajes, total del país, 2012

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ECH 2012, INE.

i Zoom informativo 7

Limitaciones derivadas del estado de salud

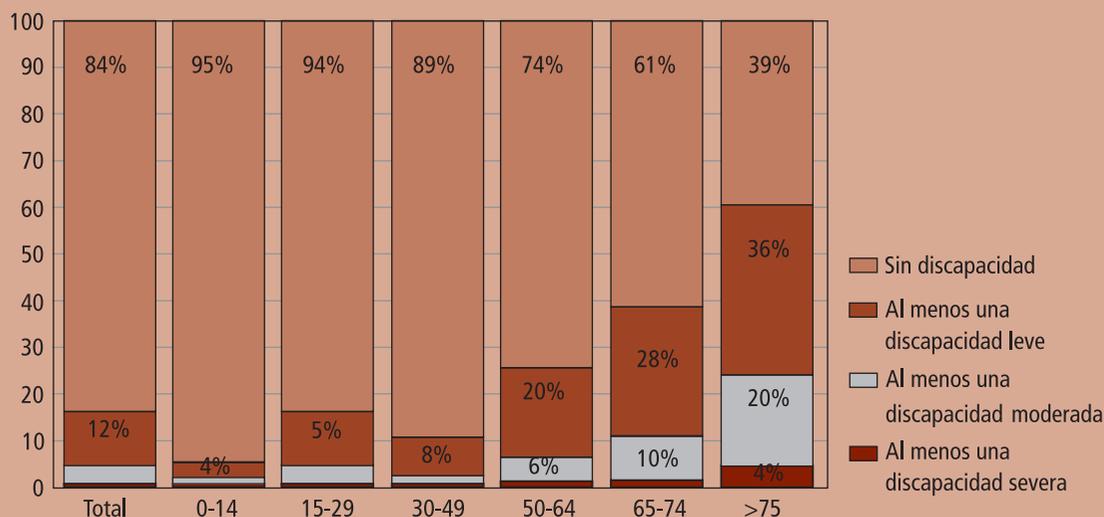
En el último Censo de Población se preguntó por la prevalencia de limitaciones para ver, oír, caminar y entender. Los resultados arrojan un número mayor de población con limitaciones que el registrado por la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) 2006. Presumiblemente el motivo de esta variación responde a las diferencias en la forma de medición, más que a un incremento real de la prevalencia, ya que mientras en la ENHA 2006 se preguntaba por la presencia o no de discapacidad, en el Censo de Población se preguntaba por algún nivel de discapacidad. De esta forma, en el Censo es mayor el número de personas que declaran tener una limitación de algún tipo, incluso en aquellos casos en que se trata de una limitación débil (Núñez, 2013).⁴²

42 En el Censo de Población de 2011 se consideran hasta tres niveles de limitaciones, a saber: «alguna dificultad», que aquí se identifica

Según datos publicados por el INE a partir del Censo de Población y Vivienda 2011, la prevalencia de al menos una limitación es del 16 % para el total de la población. Sin embargo, la distribución por edades de la prevalencia indica una mayor presencia de las limitaciones en las edades adultas y avanzadas, siendo especialmente importante la existencia de limitaciones de algún tipo entre los mayores de 75 años. En todos los grupos de edad es mayor el número de personas con limitaciones entre las mujeres que entre los hombres, excepto entre los menores de 14 años, donde la relación entre sexos se invierte (gráfico 87). El 50 % de las limitaciones severas corresponden a dificultades

como limitación leve; «mucha dificultad», a la que referiremos como limitación moderada; y «no puede hacerlo», entendida como limitación severa. La presencia de al menos una limitación, es el indicador utilizado para aproximar la prevalencia de limitaciones según niveles de leve, moderado y severo (Núñez, 2013).

Gráfico 87. Distribución de la población según tramos de edad y severidad de limitaciones, en porcentajes, total del país, 2011



Fuente: Datos publicados por el INE a partir del Censo de Población y Vivienda 2011.

para caminar o subir escaleras (54 % en Montevideo), un 22 % a dificultades para entender (24 % en el interior), un 16 % corresponde a dificultades para ver y un 12 % a dificultades para oír.

Núñez (2013) analiza la prevalencia de limitaciones según ascendencia étnico-racial y encuentra que en todos los tramos de edad la prevalencia de algún tipo de discapacidad es superior en personas afrodescendientes. En la población mayor de 65 años la prevalencia de discapacidad es de 57 % entre los afrodescendientes y de 49 % en el resto de la población.⁴³ Dentro de la población en eda-

43 Para el cálculo de los indicadores Núñez (2013) utiliza la pregunta de autopercepción de la ascendencia étnico-racial, que es de respuesta

des activas, las tasa de actividad y empleo de la población con algún tipo de limitación son muy inferiores a las de la población sin limitaciones. Mientras la tasa de actividad de la población sin limitaciones es de 62 %, su valor se reduce 36,9 % entre las personas con limitaciones y cae al 8,6 % para la población con limitaciones severas. La población con al menos una limitación severa reside fundamentalmente en hogares unipersonales (40 %) y el 70 % de la población con limitaciones que vive en hogares unipersonales es mayor de 65 años (Núñez, 2013).

múltiple; cuando las personas mencionan en alguna respuesta tener ascendencia afro o negra se considera que es afrodescendiente.

Síntesis

Las ganancias de esperanza de vida de los últimos diez años han sido el resultado del fuerte descenso de la mortalidad infantil. La caída de la mortalidad perinatal y de las causas de muerte de este tipo ha jugado un papel fundamental en este sentido. Sin embargo, el progreso de la esperanza de vida podría haber sido mayor si la incidencia de la mortalidad por causas externas no fuese tan significativa en las edades jóvenes. El riesgo de muerte de los hombres jóvenes por causas externas es especialmente elevado y es uno de los principales responsables de la desventaja de supervivencia de los hombres frente a las mujeres.

Es destacable el fuerte desconocimiento e incluso la falta de control entre quienes sí tienen conocimiento de factores de riesgo claves, como la hipertensión y la diabetes, especialmente entre los hombres.

La prevalencia de tabaquismo ha descendido en los últimos seis años. Este descenso ha sido más pronunciado entre las mujeres. En cambio el consumo de alcohol, medido como consumo a lo largo

de la vida, se ha incrementado, se ha adelantado la edad al inicio del consumo y se han desdibujado las diferencias entre sexos en la iniciación. También se ha incrementado el consumo habitual de marihuana y el uso experimental de cocaína en los últimos seis años.

La prevención en materia de SSR ha implicado un progreso intergeneracional de las jóvenes respecto a las más mayores. A pesar de ello aún persisten las desigualdades en el uso de anticonceptivos, especialmente entre las mujeres con nivel educativo bajo, residentes en el interior y con cobertura de salud en el sector público. Este grupo vulnerable es el que tiene un menor grado de conocimiento de los derechos de SSR y de las leyes que lo amparan.

En cuanto a la evolución de la epidemia de VIH, se han producido dos transformaciones fundamentales: por un lado, se ha incrementado la brecha entre sexos por un aumento de los casos masculinos y, por otro, la tasa de infección por VIH de madre a hijos recién nacidos se ha reducido, aunque aún es elevada en usuarios el sector público.

Tras cuatro años de la entrada en vigor de la reforma del sistema de salud se conserva la tendencia de expansión de la cobertura y la recomposición de la distribución de la población por prestadores, así como del incremento de la población que accede a los derechos en salud a través del FONASA.

Las IAMC se han convertido en el prestador mayoritario en todo el país, e incluso el interior del país parece dirigirse en esta dirección. El perfil de los usuarios de los servicios públicos continúa siendo más joven que el de los usuarios de los servicios privados, aunque se ha incrementado en el último bienio la presencia de población mayor de 65 años, gracias a su reciente incorporación en el SNIS. Persisten las desigualdades entre quintiles de ingresos, aunque la proporción de población del primer quintil con derechos en ASSE ha disminuido, como consecuencia del incremento en el acceso de las personas del primer quintil de ingresos a las IAMC.

Indicadores subjetivos de salud: una aproximación a cómo nos vemos

La autopercepción del estado de salud

La medición clínica sobre el estado de salud insu- me un elevado número de preguntas y test. Frente a ello, la autopercepción del estado global de salud tiene la capacidad de resumir grosso modo un cierto conjunto de condiciones de salud. El uso de este indicador ha sido recomendado por la OMS (1996), ya que brinda una aproximación del estado de salud global y tiene una importante correlación con los resultados derivados del análisis clínico. Este indicador incluso ha sido considerado como un buen predictor de la propia mortalidad (Lundberg, 1996; Idler y Benyamin, 1997; Burstrom y Fredlund, 2001; Robine y otros, 2002).

De acuerdo con las recomendaciones de la OMS (1996) este indicador debe elaborarse a partir de cinco posibles respuestas a la pregunta: ¿cómo evalúa su estado de salud? Las opciones de respuesta son: muy bueno, bueno, satisfactorio, malo y bastante malo. Precisamente, esta es la formulación utilizada en la Encuesta de Cambios y Eventos en el Curso de Vida (CEVI), que fue realizada en el 2012 bajo la dirección del Programa de Población de la Universidad de la República; se entrevistaron 1.575 personas residentes en Montevideo pertenecientes a los grupos de edad seleccionados para este estudio.⁴⁴ Esta fuente ofrece la información más actual sobre autopercepción del estado de salud de la población de Montevideo.

En general, la autopercepción u opinión sobre el estado de salud propio es positiva. El 93,2 % de los entrevistados manifiesta algún grado de satisfacción con su estado de salud. El 25 % considera que tiene un estado de salud muy bueno.

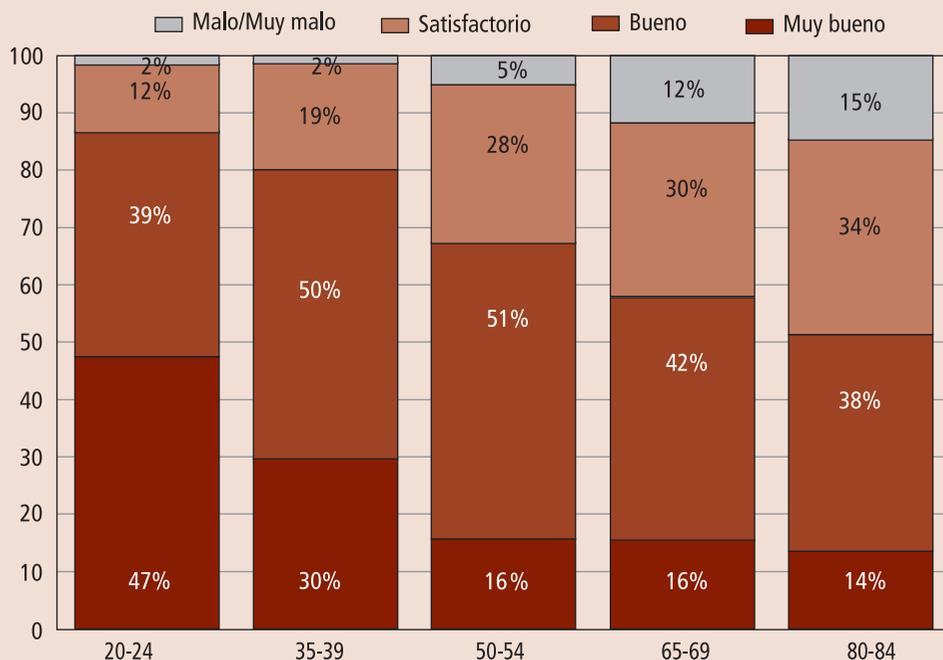
El grado de satisfacción en la salud percibida se reduce a media que se incrementa la edad y se deteriora el estado de salud real. Entre los jóvenes de 20-24 años solo el 2 % considera que tiene un estado de salud malo o muy malo, pero en el grupo de edades 65-69 años y 80-84 años esta proporción asciende a 12 y 15 %, respectivamente (gráfico 88). No se aprecian diferencias significativas entre sexos.

Conocimiento de derechos en salud sexual y reproductiva

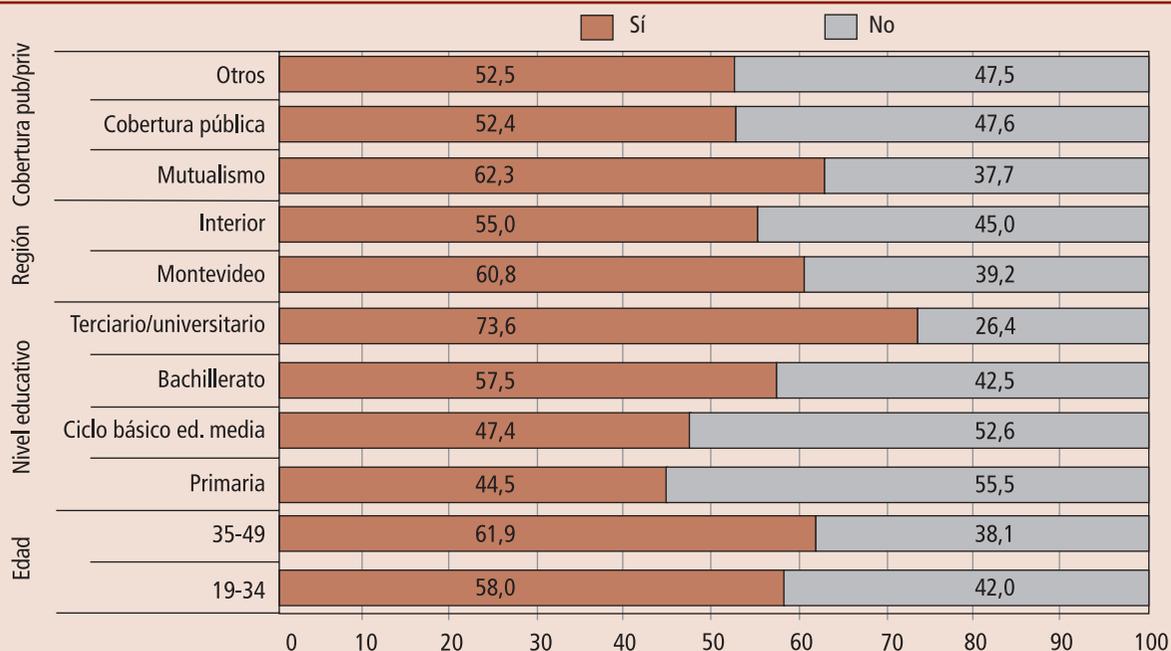
Si bien Uruguay cuenta desde 2008 con una ley marco de defensa al derecho a la SSR, en la que se establece que los derechos sexuales y reproductivos son derechos humanos y se otorga carácter de ley a las normativas vigentes en esta materia (ley 18426, reglamentada en setiembre del 2010), en el 2011 el conocimiento de este tipo de derechos distaba mucho de ser universal.

Según los resultados de la ENDSSR 2011, el 57,5 % de las mujeres uruguayas en edades reproductivas (15-49 años) manifiesta haber escuchado hablar de estos derechos. No obstante, el conocimiento de la existencia de leyes que efectivamente protegen derechos sexuales y reproductivos alcanza a una proporción más reducida de mujeres, concretamente al 49,9 % (ENDSSR 2011). El conocimiento de este tipo de derechos es menor entre las uruguayas jóvenes (19-34 años), que entre aquellas que residen en el interior del país, y especialmente bajo entre las mujeres de nivel de instrucción de primaria completa. Solo las mujeres de nivel educativo superior manifiestan un alto conocimiento de los derechos de SSR (73,3 %). También se aprecian diferencias según sector de asistencia: el 62 % de las mujeres que se atienden en el mutualismo conocen estos derechos frente al 52,4 % de las que reciben atención dentro del sector público (gráfico 89).

44 La selección de los grupos de edad encuestados por la CEVI responde al objetivo de comparar trayectorias de vida de generaciones distintas. Los grupos de edad encuestados fueron: 20-24, 35-39, 50-54, 65-69 y 80-84 años.

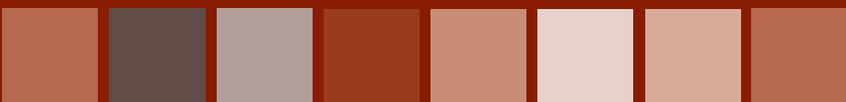
Gráfico 88. Autopercepción sobre su estado de salud en grupos de edad seleccionados, en porcentajes, 2012

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la encuesta CEVI, 2012.

Gráfico 89. Mujeres que han escuchado hablar de derechos sexuales y reproductivos según tipo de cobertura médica, región, nivel educativo y edad, en porcentajes, 2011

Fuente: Explotación de datos preparada especialmente por MYSU para esta publicación, a partir de la ENDSSR 2011.

VIVIENDA Y HÁBITAT



Introducción

Vivienda adecuada y hábitat

Una vivienda adecuada es el soporte físico y material donde todo hombre, mujer, joven y niño puede constituir su hogar de manera segura, viviendo en paz y dignidad. Al respecto, el ex Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Sr. Miloon Kothari, plantea que: «El derecho a la vivienda adecuada es un concepto que va más allá del mero hecho de contar con un techo y cuatro paredes. Es el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño/a a acceder y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad» (citado en Dede, 2009).

La manera en que cada individuo concibe este espacio varía según las sociedades y culturas; sin embargo, existen elementos básicos tanto de la construcción como de su entorno socioespacial que definen a la vivienda adecuada, y ellos se relacionan con la pertinencia cultural, la viabilidad económica de mantención de esa vivienda, así como sus características físicas de habitabilidad y accesibilidad (Dede, 2009).

En este sentido, el concepto de vivienda se asocia a la noción más compleja de hábitat.

«El hábitat, en su concepción más amplia, el lugar espacial que habita el ser humano, se refiere no solamente a las acciones físico-funcionales e instrumentales de la vivienda, la ciudad y los territorios, sino a la forma como los habitantes le damos sentido a nuestro hábitat y este, a su vez, nos lo da al ser parte esencial de la complejidad constitutiva del individuo y la sociedad; desde esta perspectiva, el hábitat no solo hace referencia al lugar físico de habitación, sino que también abarca lo que él representa como lugar de reconocimiento e identidad tanto individual como colectivo y que se encuentra socialmente sancionado o instituido. En esta se incluyen aspectos que tienen que ver con el entorno, con elementos físicos, pero

además con el acceso a servicios, con posibilidades de integración social, entre otras, constituyendo un concepto complejo que integra cuestiones materiales y simbólicas» (PNUD-UN HÁBITAT, 2009: 24-25).

La vivienda en Uruguay

El Estado uruguayo ha tenido un papel importante desde inicios del siglo XX en la gestión de recursos para la construcción de viviendas económicas, entre otras políticas de bienestar que facilitaron la inclusión social de sectores obreros, empleados privados y funcionarios públicos.⁴⁵

En los últimos años se ha generado una serie de instrumentos que tiene como eje rector el Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2015, que prevé distintas alternativas de acceso a la vivienda, cubriendo distintas problemáticas en la situación habitacional, con énfasis en el acceso de la población socialmente más carenciada.

Por otra parte, las políticas de construcción de vivienda han formado parte de las políticas de reactivación económica (promoción de la producción y el empleo), en muchas ocasiones con mayor énfasis en esos objetivos que en los de políticas sociales. Lo han hecho tanto por medio de la inversión directa del Estado (planes estatales de vivienda) como de la facilitación del crédito para la construcción y compra en el ámbito privado.

A su vez, el desarrollo del mercado inmobiliario tiene como uno de sus motores la inversión en la vivienda, como activo más que como solución habi-

45 Algunos de estos hitos son: Banco Hipotecario (1892), primera Ley de Vivienda (1921), Instituto Nacional de Vivienda Económica, INVE, (1937), Movimiento por la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR, 1967), la Ley Nacional de Vivienda (1968). Sin embargo, no conformaron una política global ni tuvieron un único responsable para planificar acciones (Terra, 1970). La crisis económica de los sesenta y la caída de la democracia en los setenta redujeron en forma drástica el alcance de las políticas de vivienda.

tacional, pudiendo incluso dificultar la realización de este último cometido.⁴⁶

También las intervenciones en el territorio en obras de infraestructura o refuncionalización de áreas (por ejemplo, con la instalación de centros comerciales) pueden aumentar el valor de la tierra y crear plusvalías urbanas para quienes residen en esos espacios. El aumento en los costos de la construcción es otro elemento que dificulta el acceso a la vivienda.

Dimensiones del análisis

Una primera dimensión a considerar en el presente análisis refiere a la magnitud y distribución de las viviendas en el territorio nacional, es decir, el parque habitacional.

El *parque habitacional* expresa una inversión en infraestructura edilicia acumulada socialmente (a partir de múltiples mecanismos de construcción formales o informales, de iniciativa privada, pública y mixta) y da cuenta, entre otras miradas, de la situación que el país ofrece para la residencia de sus habitantes.

Además de la magnitud del parque habitacional, es importante conocer cómo se distribuyen esas viviendas en el territorio en un país. Con un temprano proceso de urbanización y migración hacia las ciudades capitales departamentales y sobre todo hacia Montevideo y su área metropolitana, migración que sigue incidiendo en la distribución territorial del parque habitacional y en las demandas de vivienda.⁴⁷

En las ciudades más grandes y sus áreas metropolitanas se suma, además, un proceso creciente de segregación residencial, es decir, la tendencia a la

consolidación de barrios más homogéneos desde el punto de vista socioeconómico, marcados por fuertes diferencias en el acceso a servicios públicos.

Si bien estos temas no se consideran en el análisis, constituyen procesos fundamentales a la hora de evaluar los problemas de disponibilidad de viviendas para afrontar la demanda de parte de las familias.⁴⁸

«Los problemas de la localización en el territorio constituyen un aspecto muy importante en el análisis del parque habitacional. Los movimientos de población y de hogares no están inmediatamente acompañados de respuestas constructivas que puedan ofrecer viviendas en todos los lugares con la misma fluidez. La movilidad social interna multiplica la demanda y con ello las carencias en aquellos sitios en donde hay una gravitación positiva que se expresa en atracción de nuevos hogares residentes (Portillo, 2010)».⁴⁹

Las siguientes dimensiones a analizar permiten una aproximación a la situación de la vivienda en Uruguay desde su definición como derecho humano, involucrando aspectos que refieren tanto a su situación y a su entorno socioespacial.

Las principales dimensiones desde este enfoque son: seguridad de tenencia, habitabilidad, accesibilidad en términos económicos y posibilidad de manutención, adecuación cultural de la solución habitacional (Dede, 2011).

Tenencia de vivienda y seguridad de tenencia. El extremo más crítico en el ejercicio del derecho a la vivienda es el de las personas que no acceden a ninguna vivienda (personas en situación de calle y quienes se alojan en refugios temporales). Pero aun accediendo a ella, puede haber un grado impor-

46 La especulación inmobiliaria impacta fuertemente en la realización del derecho a la vivienda, ya que altera el precio de la vivienda a través de mayormente alterar el precio del suelo (Dede, 2011: 30).

47 Ver capítulo «Contexto económico y demográfico».

48 Varios de estos temas son analizados en el capítulo «Contexto económico y demográfico».

49 En los últimos años los megaemprendimientos en distintas localizaciones dentro del país han implicado una migración intensiva de trabajadores, en muchos casos acompañados de sus familias, sobre todo en la etapa de construcción, sin una adecuada planificación de soluciones habitacionales en la mayor parte de los casos.

tante de precariedad en su control. Se vincula con la temática de la seguridad jurídica, según la cual «todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas» (Comité DESC, 1991).

Accesibilidad en términos económicos y posibilidad de mantenimiento. Refiere a la capacidad de las familias de asumir los costos de acceso a la vivienda particular. «Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas». Asimismo, la vivienda debe ser asequible a los que tengan derecho y concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenido a los recursos para conseguirla (Comité DESC, 1991).

Habitabilidad. Involucra tanto las condiciones materiales de la vivienda y la existencia de espacios y comodidades necesarias para las actividades cotidianas como el acceso a servicios públicos básicos (abastecimiento de agua, saneamiento, electricidad) (Comité DESC, 1991). El entorno en el que se ubica la vivienda forma parte también de las condiciones necesarias para que sea un espacio digno para la vida cotidiana de las familias. Las veredas intransitables, la existencia de basurales, la ausencia de alumbrado público, entre otros, son elementos que disminuyen la habitabilidad de una vivienda.

Adecuación cultural de la solución habitacional. Una vivienda adecuada debe permitir la expresión de la identidad cultural de sus habitantes, desde el empleo de los materiales adecuados hasta la distribución espacial que respete y favorezca la realización de las costumbres, ritos y actividades según la organización social (Dede, 2011). Es posible encontrar ejemplos puntuales tanto de soluciones habitacionales donde se tiene en cuenta la adecuación cultural como de casos contrarios. Pero existen dificultades para la construcción de indicadores que permitan hacer un seguimiento de esta dimensión, por lo que no se incluye un

apartado específico en el capítulo. Sin embargo, varios aspectos de la habitabilidad pueden ser indicio de una inadecuación cultural. Por ejemplo, el hacinamiento puede ser indicio de una inadecuada distribución espacial; la falta de energía para alumbrarse, un mal abastecimiento de agua o un saneamiento de baja calidad probablemente dificultan el desarrollo de actividades cotidianas y costumbres en el espacio de la vivienda. Más aún, la prolongación en el tiempo en condiciones de mala habitabilidad puede llevar a una pérdida de identidad cultural y de prácticas preexistentes.

Estrategia de análisis

Para cada dimensión (excepto adecuación cultural) se ha seleccionado un conjunto de indicadores que permiten dar cuenta de la evolución reciente de la situación de la vivienda en el país, así como la diversidad actual que hay entre las familias y personas en su relación con la vivienda, heterogeneidad que expresa muchas veces desigualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda.

Las características utilizadas para analizar la diversidad de situaciones son:

1. Área geográfica, agrupando las localidades según el tamaño de población, que permite aproximarse a hábitats, condiciones de vida y patrones culturales diferentes, así como un acceso a infraestructura de servicios públicos también diferenciados.
2. Quintiles de ingreso de los hogares, que agrupa a los hogares según los ingresos totales per cápita en cinco niveles; el ejercicio del derecho a una vivienda digna se diferencia en forma importante según la capacidad económica de las familias, tanto en el acceso a viviendas más adecuadas como en su localización y mantenimiento. Características sociodemográficas del hogar. Se utiliza el ciclo de vida del hogar con las siguientes categorías: unipersonal (perso-

na menor de 40 años) o pareja joven sin hijos (mujer de la pareja menor de 40 años); familia en etapa inicial (pareja o jefe con hijos todos menores de 5 años); familia en etapa intermedia donde hay una pareja responsable (hogares compuestos por una pareja e hijos menores de 18 años pero al menos uno de ellos de 5 años o más); familia en etapa intermedia donde hay un jefe con sus hijos (hogares compuestos por un jefe y sus hijos menores de 18 años pero al menos uno de ellos de 5 años o más); familias en etapa de salida (pareja o jefe con hijos mayores de 18 años); unipersonal (40 años o más) o pareja adulta sin hijos (mujer de la pareja de 40 años o más); otras situaciones.⁵⁰

- Esta es una clasificación modificada de la propuesta por Arriagada (2002) para permitir aproximarse a la edad del jefe (o cónyuge) en los hogares unipersonales y parejas sin hijos y para tener una aproximación a la situación de los hogares monoparentales (que son en su amplísima mayoría monoparentales femeninos), al menos en las familias con hijos menores de 18 años; si bien estas categorías también incluyen hogares extendidos y compuestos, la mayoría de los casos son monoparentales.

El parque habitacional

El *parque habitacional* está constituido por el conjunto de viviendas para uso residencial disponibles en el país. Al visualizar este conjunto en un punto del tiempo, no todas las viviendas están en uso; más aún, algunas no están en condiciones de ser habitadas por estar en situación ruinosas, en construcción o reparación. Por esta razón es importante conocer la situación de ocupación de las viviendas, además de la magnitud del parque habitacional.

⁵⁰ No se considera la existencia de otros miembros del hogar. Por ejemplo, en los hogares «pareja joven sin hijos» pueden haber otros familiares o no familiares de la pareja responsable (jefe y cónyuge).

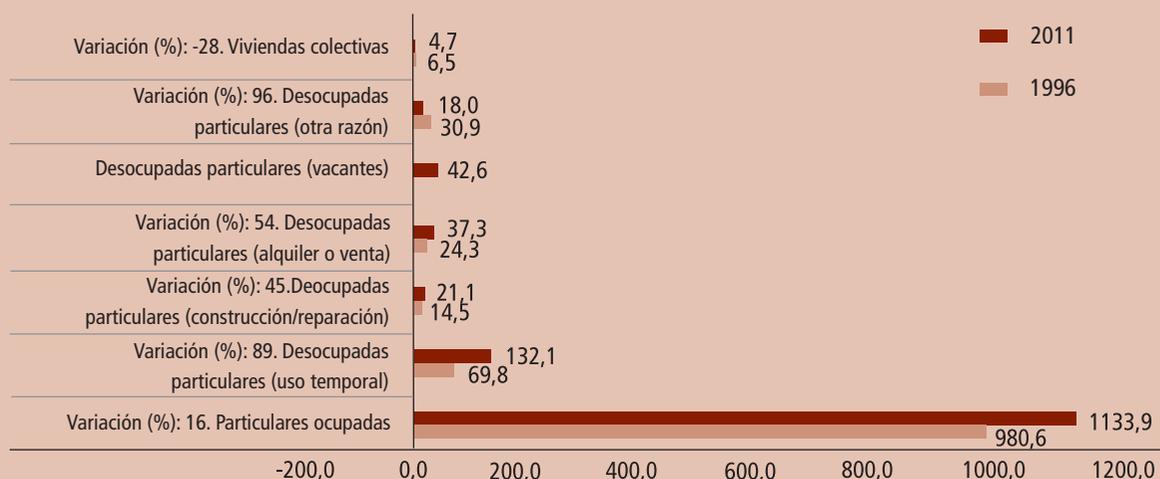
Viviendas según situación de ocupación

Se entiende por *situación de ocupación* al número de viviendas según situación de ocupación al momento del relevamiento, distinguiendo entre viviendas particulares ocupadas y viviendas colectivas (ocupadas o desocupadas).

Una vivienda particular es aquella construida o destinada a albergar uno o más hogares particulares (conjunto de personas con o sin vínculos de parentesco que habitan bajo un mismo techo y que, al menos para su alimentación, comparten un fondo común, participan de una «olla común»). Una vivienda colectiva es la que alberga un hogar colectivo (conjunto de personas generalmente no ligadas por vínculos de parentesco, que comparten la vivienda por razones de trabajo, atención médica, estudio, militares, religiosas, reclusión, etc.). Una vivienda desocupada es aquella donde no reside ningún hogar en forma habitual; se clasifican en: de uso temporal (viviendas que no tienen personas que residan habitualmente o que solo se ocupan una parte del tiempo, un ejemplo típico son las viviendas en balnearios); para alquilar o vender (vivienda que, a partir de signos externos o información proporcionada por vecinos, se encuentra en esta situación); en construcción o reparación (vivienda que tiene terminados techos y cerramientos verticales incluyendo puertas y ventanas); vivienda ruinosas, destruida o inhabitable (vivienda en condiciones que no permiten su ocupación sin que medien importantes reparaciones); otra situación, por ejemplo, vacante (vivienda que se encuentra sin residentes habituales al momento del Censo y no se clasifica en ninguna de las situaciones anteriores); ignorado (viviendas que no pueden ser clasificadas en alguna de las categorías anteriores y de las que no puede obtenerse información sobre su situación) (INE, 2011).⁵¹

⁵¹ Es importante considerar las dificultades para distinguir durante el relevamiento entre las situaciones de ocupación de las viviendas en las que no se encuentran moradores presentes. La distinción de las viviendas entre ocupadas con moradores ausentes y desocupadas, y sobre todo las distintas situaciones de desocupación requieren de información contextual (observaciones de los censistas, información

Gráfico 90. Número de viviendas por situación de ocupación (en miles), variación porcentual, total del país, 1996 y 2011



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de CPHV 1996 y CPHV, 2011 (INE). Nota: Para el cálculo de la variación porcentual las viviendas vacantes se agrupan con las desocupadas por otra razón, ya que esta categoría no estaba contemplada en el Censo 1996.

En el 2011, el país cuenta con 1:390 mil viviendas. En su gran mayoría son viviendas para ser utilizadas por hogares particulares (1:385 mil), stock que ha crecido un 24 % en relación a 1996. En estos 15 años se ha reducido el número de personas, hogares y viviendas colectivas. En cambio, si bien la población que vive en hogares particulares ha tenido un crecimiento muy reducido (4 %), es visible un mayor incremento de los hogares (15 %) y las viviendas ocupadas por ellos (16 %). Esta evolución diferencial se explica básicamente por la tendencia a la reducción del tamaño de las familias que conviven en un hogar,⁵² lo que ha hecho que el país «crezca» en hogares particulares más que en el número de personas que viven en este tipo de hogares.

En 1996 el promedio de personas por hogar particular era 3,1; en el 2011 es 2,8 y casi 1 de cada 4 hogares tiene un solo integrante (23 %), mientras eran el 17 % quince años atrás.

El parque habitacional, sin embargo, crece bastante más que los hogares, consolidando un proceso ya visible en el 2004 (Censo Fase I, INE). En el 2011 hay 112.000 viviendas particulares desocupadas más que en 1996 (con un crecimiento de 80 %). Más de la mitad de ellas son viviendas de uso temporal, ubicadas sobre todo en zonas turísticas, pero hay además un mayor número de viviendas ofertadas en el mercado (alquiler/venta) y de viviendas que estarán disponibles a corto plazo por estar en construcción o reparación. En el 2011 se identifican también casi 43.000 viviendas vacantes: viviendas desocupadas, sobre las que no hay indicios de que estén siendo ofertadas en alquiler o venta, ni en construcción o reparación y tampoco en estado ruinoso en la observación que hacen los encuestados desde el exterior, aunque eso no descarta que tengan problemas que las hagan inhabitables o incluso irrecuperables. La explicación de este crecimiento debe buscarse sobre todo en la

aportada por vecinos, etc.). Esta aclaración es especialmente válida al comparar la evolución intercensal de las viviendas según situación de ocupación. A su vez, en el Censo 2011 se agrega la categoría «vivienda desocupada vacante», que no estaba contemplada en el Censo 1996 y que por la magnitud que tiene en el 2011 no es factible considerar que en el Censo anterior se hubiera incluido en su totalidad en la categoría «otra razón».

52 Ver el capítulo «Contexto económico y demográfico».

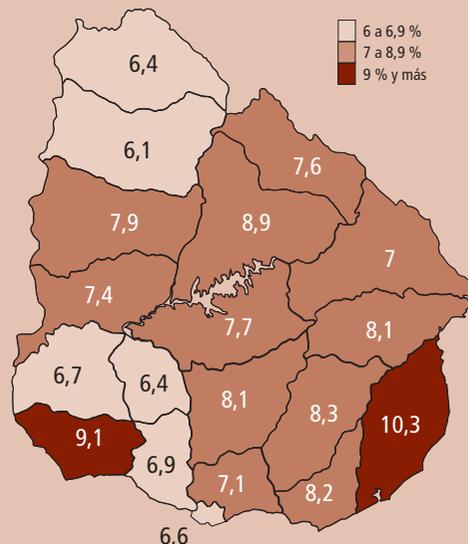
consideración de la vivienda como activo, como bien de transacción mercantil, y su mayor rendimiento en relación a otras áreas de inversión, en especial durante los períodos de crisis como el de comienzos del 2000 (Casacuberta, 2007), reforzado por la atracción hacia este tipo de inversión por parte de no residentes, sobre todo en áreas turísticas de la costa y en los últimos años también en viviendas rurales para residencias temporales. Estas características dificultan la evaluación de la disponibilidad real de viviendas para superar el déficit habitacional existente en el país en base al stock actual.

Distribución de las viviendas en el territorio

Como se mencionó, en el período ha existido un crecimiento muy importante de las viviendas desocupadas, en particular las de uso temporal, localizadas principalmente en las áreas de mayor desarrollo turístico: Canelones, Colonia, Maldonado y Rocha.

Rocha y Colonia son los departamentos con mayor porcentaje de viviendas disponibles, considerando como tales a las viviendas desocupadas que están actualmente en oferta o que podrían estarlo en un futuro, por estar en construcción o repara-

Gráfico 91. Porcentaje de viviendas en alquiler/venta, en construcción/reparación o vacantes según departamento, 2011



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de CPHV 2011, INE.

ción, así como las viviendas vacantes. Sin embargo, una proporción importante de estas viviendas están posiblemente destinadas a comercializarse en el mercado inmobiliario turístico, por su ubicación y características, más que para residencia perma-

Cuadro 23. Porcentaje de viviendas por situación de ocupación según tamaño de localidad, total del país, 2011

	Loc. menos 5.000 y rural	Entre 5.000 y 19.999	Entre 20.000 y 49.999	50.000 y más	Total
Ocupadas	62,6	74,2	88,0	90,4	81,9
Desocupadas de uso temporal	25,9	17,6	3,7	1,9	9,5
Para alquilar o vender	3,0	2,9	2,3	2,6	2,7
En construcción o reparación	1,8	1,6	1,8	1,3	1,5
Desocupada vacante	4,2	2,6	3,1	2,8	3,1
Ruinosa, destruida o inhabitable/sin dato	2,5	1,1	1,1	0,9	1,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de CPHV 2011, INE.

nente.⁵³ En cambio Montevideo, los otros departamentos del suroeste y los del litoral tienen el menor porcentaje de este tipo de viviendas. Considerando el tamaño de las localidades, es en las áreas rurales y localidades pequeñas donde el porcentaje de viviendas disponibles es mayor, mientras en las ciudades intermedias y grandes la ocupación del par-

que habitacional es más alta. Esta situación, unida a las características de migración interna⁵⁴ que llevan a las familias hacia centros urbanos de mayor tamaño, permite suponer que esa disponibilidad en áreas rurales y localidades pequeñas no aporta a la demanda real de soluciones habitacionales.

53 En Rocha y Maldonado más de la mitad de las viviendas disponibles están a la venta o en alquiler.

54 Ver capítulo «Contexto económico y demográfico».

Zoom informativo 8

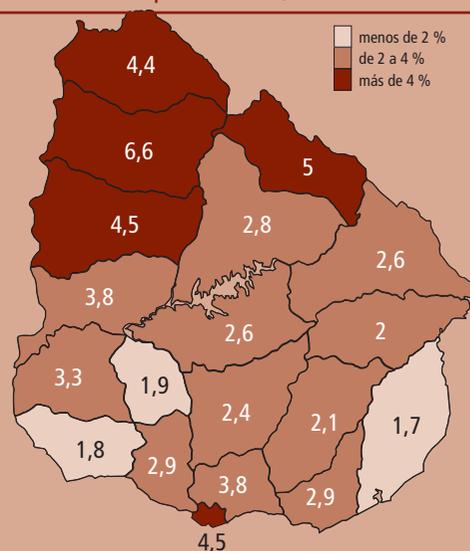
Déficit habitacional

El déficit cuantitativo de vivienda estima el número de viviendas que, ya sea por razones de sus materiales, estructura o espacios, ya no son útiles para que las familias realicen sus actividades reproductivas, familiares y sociales (MINURVI, 2011). Por tanto, considera las necesidades de los hogares y no involucra la disponibilidad de viviendas que pueda existir en un parque habitacional.

La Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI-MVOTMA) ha estimado que el déficit cuantitativo global actualmente alcanza a 50.000 viviendas (para albergar al mismo número de hogares, ya que se hace el supuesto de asignar una vivienda a cada hogar). La estimación se realizó a partir de la información del Censo 2011. El déficit se estimó en base al conteo de hogares particulares que cohabitan con otros en una misma vivienda,⁵⁵ ocupan la vivienda sin permiso o habitan en una vivienda

55 El uso de una vivienda por más de un hogar no necesariamente se traduce en una demanda efectiva de otra vivienda, ya que depende de otras condiciones estructurales de la vivienda, del entorno donde se ubica e incluso patrones culturales de convivencia. Por lo tanto, la estimación es teórica en el caso de la cohabitación de más de un hogar por vivienda.

Gráfico 92. Déficit habitacional (en relación al stock actual de viviendas), según departamento, 2011



Fuente: UEP-DINAVI- MVOTMA (2013) a partir de CPHV 2011, INE. Nota: Déficit de viviendas *100/total de viviendas particulares.

ruinosa o de materiales precarios⁵⁶ (viviendas que hay que reponer del stock). En caso que un hogar

56 Viviendas con paredes livianas, de barro o adobe o material de desecho o viviendas con techo de material de desecho.

presente más de un problema se contabiliza una sola vez. Tal como plantea DINAVI, esta estimación no puede considerarse como una proyección de las necesidades totales de vivienda, ya que no están consideradas las demandas que realizan los hogares en función de necesidades relacionadas con los

cambios en su ubicación geográfica de residencia, en su ciclo vital o en su composición (UEP-DINAVI-MVOTMA, 2013). A su vez, la cohabitación en una vivienda puede ser una opción de los hogares y no implicar necesariamente una situación de déficit.

Zoom informativo 9

Búsqueda de vivienda para mudarse*

Además de estimar el déficit habitacional es necesario conocer en qué medida las familias demandan soluciones habitacionales. Una manera de aproximarse a esta demanda es conocer cuántas y qué tipo de familias están buscando vivienda, sea para alquilar o para comprar, sea para toda la familia o para algunos miembros de estas. No hay indicadores permanentes sobre esta demanda. Sin embargo, en el 2011, el INE relevó a través de la Encuesta de Hogares qué porcentaje de hogares habían buscado vivienda con este fin en los tres meses anteriores a la entrevista.

Casi 1 de cada 10 hogares buscaba en el 2011 una vivienda para alquilar (5,2 %) o comprar (3,6 %). En la mayoría la intención era que todo el núcleo familiar cambiara de vivienda, pero en 1 de cada 5 casos, la búsqueda se hacía para la formación de un nuevo hogar por parte de alguno de los miembros. Esta movilidad residencial es más pronunciada en

Montevideo que en el resto del país (12 % de los hogares de la capital buscaba en el 2011 un cambio de vivienda), en donde también aparece una mayor intencionalidad de compra de vivienda. Por otra parte, es en el quintil más bajo de ingresos donde se verifica una mayor propensión al cambio de residencia (11 %). Este grupo de hogares con menor nivel adquisitivo buscan con mayor frecuencia una alternativa de alquiler (7,1 %), mientras en los hogares del quintil más alto la mayoría busca para comprar (4,3 % de los hogares de este nivel económico). La demanda es mayor entre los hogares inquilinos: un 16 % de estos hogares buscaba en el 2011 para alquilar y otro 7,4 % para comprar. La búsqueda para la conformación de un nuevo hogar por parte de algún miembro del hogar prevalece en aquellas familias con presencia de hijos mayores de 18 años, mientras que la búsqueda para que se mude todo el hogar es la dominante en los otros tipos de hogares.

*Un análisis más profundo así como el acceso a tabulados está disponible en INE 2012.

Tenencia y seguridad de la tenencia

Existe una situación de máxima vulnerabilidad e inseguridad en relación al derecho a la vivienda: las personas que viven en situación de calle o en refugios temporales. En muchos casos se trata, además, de personas que requieren acceso a programas sociales integrales (no solo de solución habitacional), por presentar situaciones complejas, patologías siquiátricas, adicciones, pérdida del hogar por violencia doméstica, entre otras.

La medición del volumen y características de esta población es muy difícil tanto por su localización como por la intermitencia de la situación de calle o refugio. Durante el Censo 2011 se realizó un relevamiento de las personas sin techo, que pernoctan en lugares que no pueden caracterizarse como vivienda, y de las personas en refugios nocturnos, que forman parte de la población sin vivienda.⁵⁷ A

57 Censo y Conteo de Personas en Situación de Calle (15 y 16 de setiembre del 2011) en Montevideo, capitales departamentales y ciudades mayores de 20.000 habitantes del interior del país, realizado en conjunto por el MIDES y el INE.

partir de ese relevamiento se estimó en 437 las personas en situación de calle (aquellas que se hallan pernoctando en lugares públicos o privados, sin contar con una infraestructura tal que pueda ser caracterizada como vivienda, aunque la misma sea precaria) y 837 alojadas en refugios (aquellas personas que, por carecer de alojamiento fijo, regular y adecuado para pasar la noche, encuentran residencia nocturna en alojamientos dirigidos por entidades públicas, privadas o particulares que brindan albergue transitorio).⁵⁸

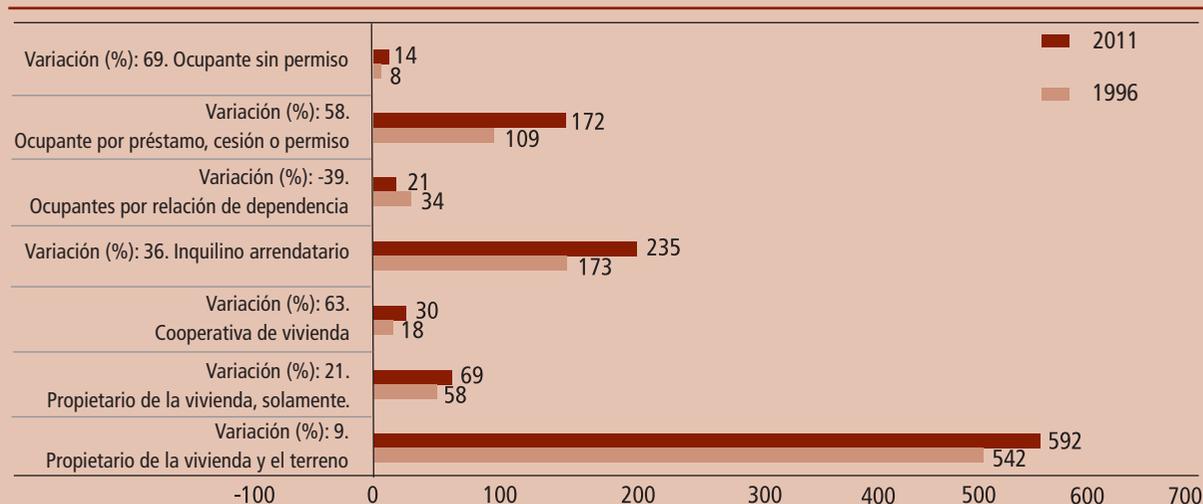
Además de estas situaciones en que no se accede a la vivienda, el Censo relevó 4.224 personas que habitan en viviendas móviles o en locales no construidos para vivienda.

Tenencia de la vivienda particular

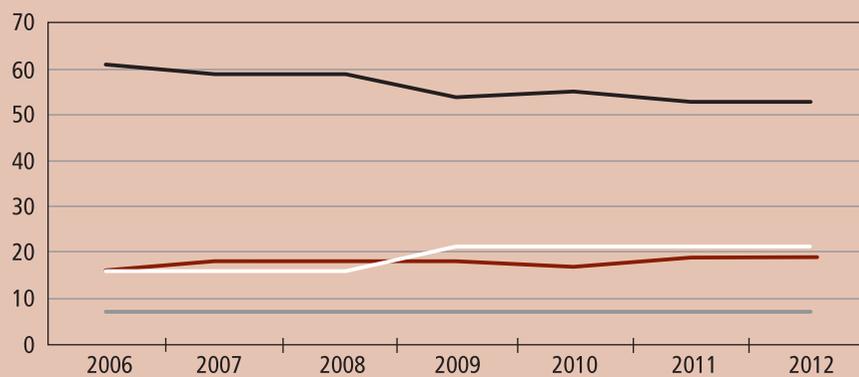
La seguridad de la tenencia de la vivienda refiere al control en su uso y la protección legal para permanecer en ella, es decir, con un marco jurídico que

58 MIDES, 2012.

Gráfico 93. Número de hogares particulares por tenencia de la vivienda (en miles de hogares) y variación porcentual intercensal, total del país, 1996 y 2011



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de CPHV 1996 y CPHV 2011, INE

Gráfico 94. Porcentaje de hogares por tenencia de la vivienda, total del país, 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Propietarios de vivienda y terreno	61	59	59	54	55	53	53
Propietarios solo de vivienda	7	7	7	7	7	7	7
Inquilinos	16	18	18	18	17	19	19
Ocupantes con o sin permiso	16	16	16	21	21	21	21

FUENTE: elaboración propia a partir de microdatos de ECH 2006-2012, INE.

impida medidas arbitrarias en su acceso y su uso (Dede, 2011). Por tanto, no implica necesariamente su propiedad.

Sin embargo, el indicador de tenencia permite una aproximación a esta dimensión del derecho a la vivienda. Este indicador muestra la distribución porcentual de los hogares según su declaración del tipo de tenencia de la vivienda en la que habitan, básicamente: propietarios, inquilinos u ocupantes (hogares que no son propietarios de la vivienda y habitan en ella sin pagar un alquiler).

En relación a 1996 es visible un menor peso de los hogares propietarios de vivienda y terreno (pasaron de 54 a 51 % entre 1996 y 2011), aunque en términos absolutos han aumentado. No obstante, han tenido un menor crecimiento que otras modalidades de tenencia. La única situación que se ha reducido en estos quince años ha sido la de los hogares que residen en viviendas como ocupantes por relación de dependencia. Esta es una cate-

goría marginal a nivel nacional, pero importante si se considera el área rural.

El análisis en base a datos censales se ratifica al estudiar la evolución reciente a través de datos de la Encuesta de Hogares: las dos tendencias principales en la tenencia de la vivienda son la reducción porcentual de los propietarios de vivienda y terreno y el aumento del peso de los ocupantes.

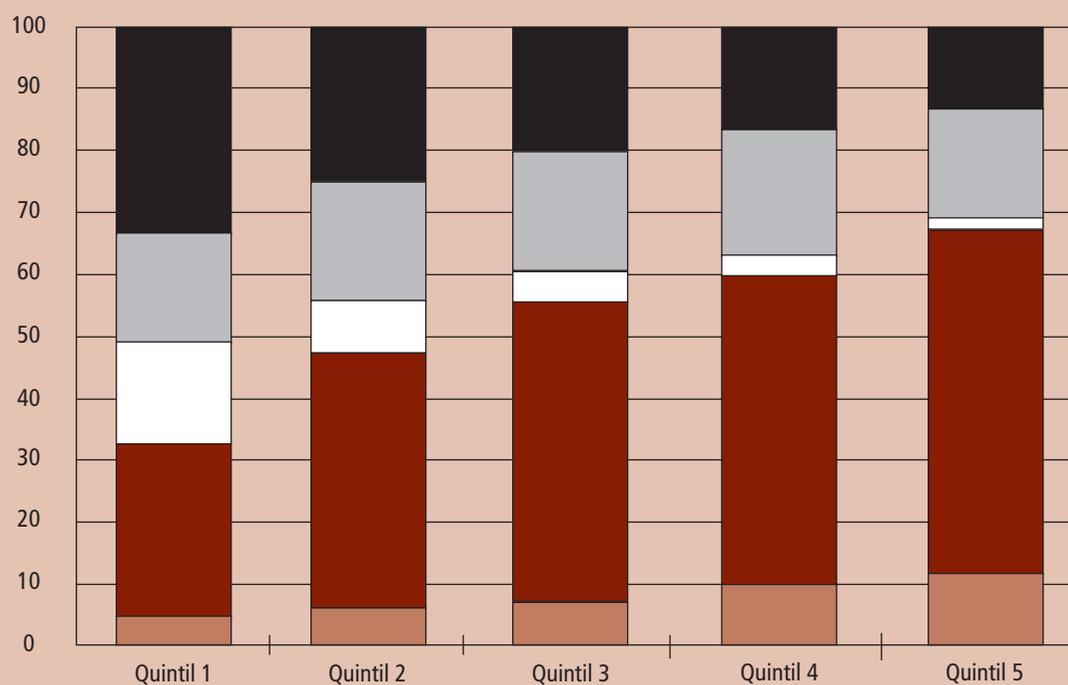
En el interior del país, aproximadamente la mitad de los hogares son propietarios de la vivienda y el terreno, sin diferencias por tamaño de localidad. En cambio en Montevideo es sensiblemente mayor el acceso a la vivienda a través del alquiler. Fuera de la capital 1 de cada 5 hogares accede a su vivienda por ocupación con o sin permiso, a lo que se agrega, en el caso del área rural, otra quinta parte de hogares que residen en viviendas en relación de dependencia. Esta modalidad de tenencia se asocia principalmente al alojamiento de trabajadores (y sus familias, en muchos casos) en predios de empresas de

Cuadro 24. Porcentaje de hogares por tenencia de vivienda según área geográfica, total del país, 2012

	Montevideo	Interior >5.000 hab.	Interior < 5000 hab.	Interior rural
Propietario de la vivienda y el terreno y los está pagando	10	7	8	3
Propietario de la vivienda y el terreno y ya los pagó	40	48	47	46
Propietario solamente de la vivienda	8	6	9	4
Inquilino o arrendatario de la vivienda	25	17	14	6
Ocupante con relación de dependencia	0	1	1	21
Ocupante con o sin permiso	17	22	22	22

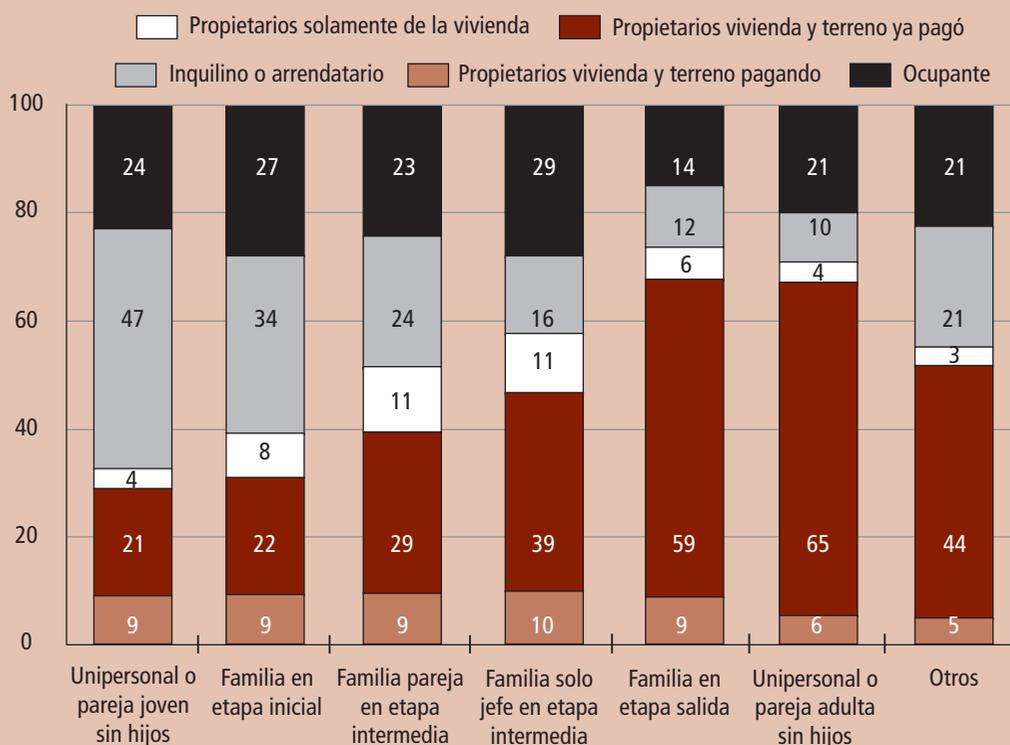
Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de ECH 2012, INE.

Gráfico 95. Porcentaje de hogares por tenencia de la vivienda según quintiles de ingreso per cápita del hogar, total del país, 2012



	Q 1	Q 2	Q 3	Q 4	Q 5
Ocupante	33	25	20	16	13
Inquilino o arrendatario	18	20	19	21	18
Propietario solo de la vivienda	16	9	5	3	1
Propietario de vivienda y terreno (ya pagó)	28	41	48	50	56
Propietario de vivienda y terreno (está pagando)	5	6	7	10	12

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de ECH 2012, INE.

Gráfico 96. Porcentaje de hogares por tenencia de la vivienda según ciclo de vida del hogar, total del país, 2012

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de ECH 2012, INE.

actividad agropecuaria, forestal, etc. Como muestran los datos censales ha habido una reducción de este tipo de tenencia en los últimos quince años.

La seguridad en la tenencia de la vivienda tiene una clara asociación con los ingresos. 4 de cada 5 hogares del quintil más alto son propietarios de vivienda y terreno, mientras más de la mitad de los hogares de menores ingresos se encuentra en las situaciones de mayor vulnerabilidad (ocupación y propiedad solo de la vivienda).

El acceso a la propiedad está también asociado a las características demográficas del hogar. En los hogares jóvenes (unipersonales o parejas sin hijos) y en las familias con hijos pequeños el arrendamiento de la vivienda es la opción más frecuente, mientras el acceso a la propiedad (de vivienda y terreno) tiene un peso creciente al considerar las familias con hijos de

mayor edad. 3 de cada 5 hogares en etapa de salida, es decir, con hijos mayores de 18 años, ya terminó de comprar la vivienda donde reside y entre las parejas adultas que no viven con hijos (donde la mujer tiene 40 años o más) y los hogares unipersonales adultos el porcentaje sube 65 %. En cambio las situaciones de más vulnerabilidad (ocupación y propiedad solo de la vivienda) aparecen con un mayor peso en las familias con hijos de edad pequeña o mediana.

Los hogares con hijos menores se concentran en mucha mayor medida en los quintiles más bajos de ingreso. Y mientras un 36 % de los hogares del quintil más bajo son familias con hijos menores que ocupan su vivienda o tienen propiedad solo de la vivienda, en el quintil más alto menos del 2 % son hogares con estas características.


Zoom informativo 10

Asentamientos irregulares

Los asentamientos irregulares son «conjuntos de diez o más viviendas construidas en un predio (público o privado) del cual sus ocupantes no son propietarios, sin autorización de los mismos y en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la urbanística. Es decir, que los hogares (núcleos familiares) son propietarios de la vivienda pero no del terreno o se declaran ocupantes de la vivienda. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales» (PMB-PIAI, 2012).⁵⁹

La residencia en asentamientos irregulares manifiesta una de las situaciones de mayor vulnerabilidad en cuanto al derecho a la vivienda, además de otras dimensiones de la calidad de vida. Está asociada a situaciones de informalidad (derechos de propiedad) e inseguridad sobre la tenencia de la vivienda, así como a carencias en los servicios básicos que reducen su habitabilidad. De acuerdo a los datos censales, un 5 % de la población residente en Uruguay vive en asentamientos irregulares (en la estimación anterior, 2006, era 5,5 %). En el

2011 el número de asentamientos relevados se ha reducido en relación al relevamiento anterior, así como la población residente y el número de viviendas. Sin embargo, la disminución en porcentaje es menor en las viviendas que en el número de asentamientos y en la población. El promedio de personas por vivienda pasa de 3,6 a 3,4, consistente con la reducción del tamaño de los hogares que se visualiza como tendencia a nivel del país. Pero, a su vez, el promedio de personas y viviendas por asentamiento aumenta, lo cual podría indicar un crecimiento en el número de familias residentes en algunos de los asentamientos.

Es importante considerar que las dificultades operativas para realizar relevamientos censales en áreas de asentamientos irregulares obligan a manejar con precaución las cifras obtenidas por conteos y estimaciones tanto para el 2006 (basada en el Censo 2004) como para el 2011.

Pueden haber algunos factores que lleven a que las familias abandonen un asentamiento irregular: mejora del nivel de empleo y aumento del salario real, políticas focalizadas hacia la pobreza extrema, mejora en la situación económica general del país y programas de vivienda para sectores de menores ingresos, entre otros. Sin embargo, el

59 Programa de Mejoramiento de Barrios, MVOTMA.

Cuadro 25. Asentamientos, viviendas y personas en asentamientos, números absolutos y variación porcentual, total del país, 2006 y 2011

	Asentamientos	Viviendas	Personas
Relevamiento 2006*	662	49.263	179.545
Relevamiento 2011	589	48.708	165.271
Variación porcentual en el período	-11 %	-1,1 %	-8 %

Fuente: PMB-PIAI, 2012. *Las cifras del 2006 fueron corregidas para ajustar errores de identificación de asentamientos de ese relevamiento.

informe del PMB-PIAI plantea que «dado el nivel de consolidación de la irregularidad urbana en el país, no es esperable la reducción “espontánea” de los asentamientos, incluso en un contexto de mejora global de los indicadores socioeconómicos» (PMB-PIAI, 2012: 7). «Es razonable afirmar que las regularizaciones y relocalizaciones realizadas en el período 2006-2011 fueron el principal factor que

explica la reducción del número total de asentamientos. Mientras en el período 2006-2011 surgen 18 nuevos asentamientos, los programas públicos regularizan o realojan 91 asentamientos, alcanzándose así un efecto neto positivo. En otros términos, en el período considerado, por cada nuevo asentamiento que surge, el Estado regulariza o realoja cinco» (PMB-PIAI, 2012: 7).

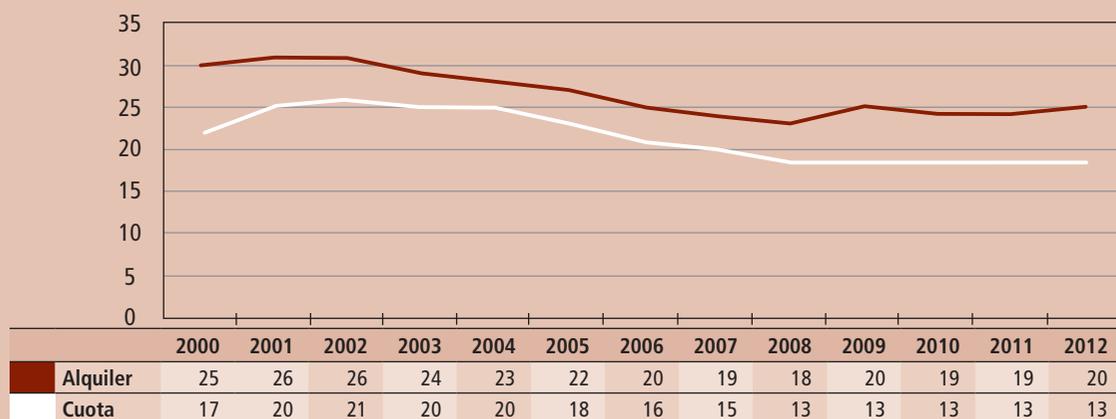
Accesibilidad en términos económicos

Un 28 % de los hogares destina mensualmente parte de sus ingresos para pagar por la vivienda, sea en carácter de propietario (de vivienda y terreno o solo vivienda), sea en carácter de inquilino. La relación entre este gasto y el ingreso del hogar es un indicador del esfuerzo económico que deben hacer esas familias para acceder a la vivienda.

El gasto de los hogares para acceder a la vivienda

Se presenta la evolución del gasto para hogares inquilinos y compradores en forma conjunta, lo que permite una comparación en la evolución y situación actual. En los apartados siguientes se profundiza el análisis particular de cada modalidad de tenencia. La fuente para estos indicadores es la Encuesta de Hogares, que tiene cobertura urbana solo desde 2006. Por tanto, la evolución (2000-2012) se presenta para país urbano. Sin embargo, al analizar la situación al

Gráfico 97. Promedio del gasto en alquiler o en cuota de compra* de vivienda como porcentaje del ingreso del hogar, país urbano, 2000-2012



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de ECH 2000-2012, INE. *Hogares propietarios compradores de vivienda y terreno o solo vivienda.

2012 de estos indicadores, se utiliza la información para el total del país (urbano y no urbano).

El gasto promedio en alquiler de vivienda en el ingreso del hogar muestra, en promedio, qué porcentaje del ingreso mensual utilizan los hogares inquilinos para pagar el alquiler. Por su parte, el gasto promedio en cuota de compra de vivienda en el ingreso del hogar presenta cuál es, en promedio el porcentaje del ingreso que utilizan los hogares que están comprando su vivienda para el pago de la cuota mensual.

En la década se ha reducido el gasto (en promedio) que los hogares realizan para acceder a la vivienda, tanto en el caso de los inquilinos como en quienes pagan una cuota mensual para adquirir la vivienda. Sin embargo, en los últimos años las tendencias son distintas para unos y otros. Mientras el gasto en cuota se mantiene estable en relación a los ingresos, entre los inquilinos es visible un aumento del peso del alquiler en el presupuesto del hogar. Actualmente, en promedio, se utiliza un 13 % del ingreso mensual para pagar la cuota por adquisición de vivienda. En tanto, el alquiler insume, en promedio, la quinta parte de los ingresos en los hogares inquilinos.

Más allá del análisis del gasto promedio que realizan los hogares, es importante el seguimiento de las familias que deben destinar un porcentaje muy alto de sus ingresos mensuales para afrontar el alquiler o la compra de su vivienda. Puede considerarse que el uso de más del 30 % de los ingresos es un indicador de un esfuerzo excesivo de las familias en este gasto.⁶⁰

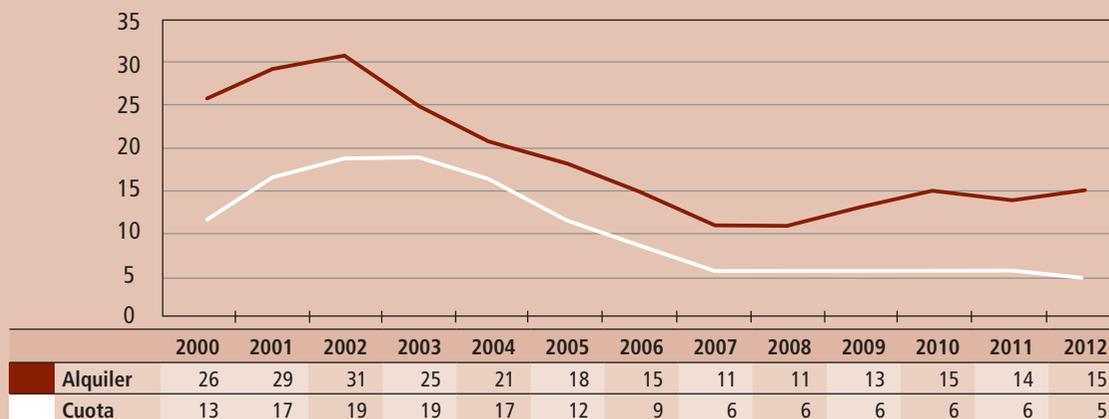
En la última década se ha reducido el porcentaje de hogares inquilinos y compradores que destina más del 30 % de sus ingresos al gasto mensual en vivienda. A partir del 2008 la evolución de las dos situaciones (alquiler y compra) se diferencia, con un progresivo aumento de los hogares inquilinos con ese gasto y una estabilidad del porcentaje de hogares compradores que gasta más del 30 % en la cuota.

Los hogares inquilinos

En el 2011, 235.000 hogares pagan mensualmente un alquiler para acceder a su vivienda y esta mo-

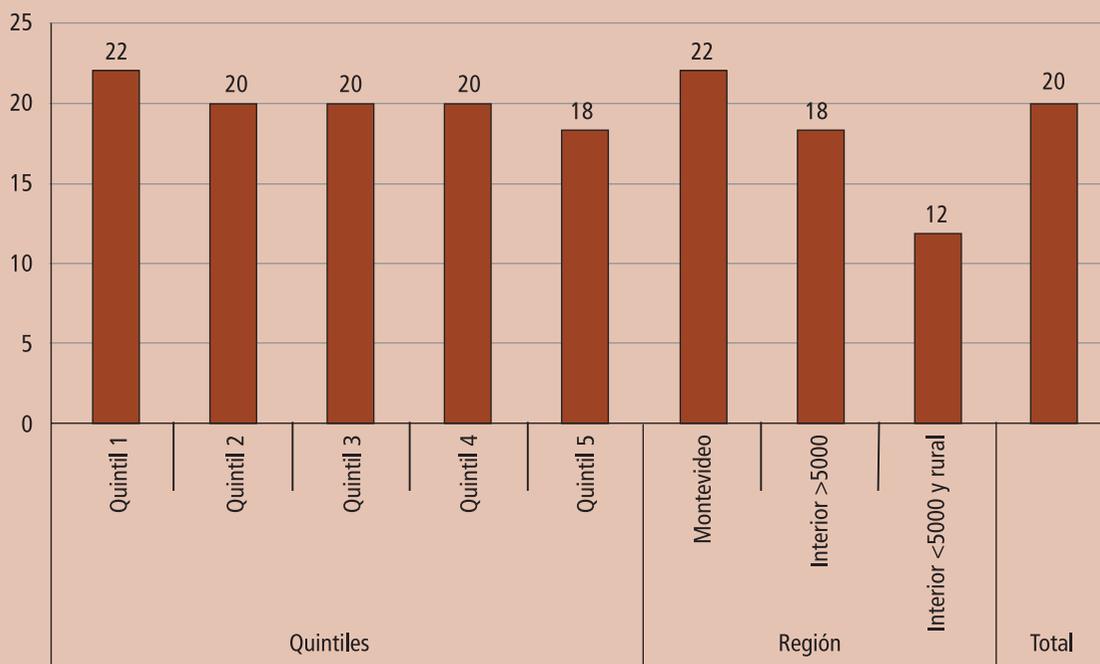
⁶⁰ Una discusión sobre el establecimiento de este umbral puede encontrarse en Hulchanski (1995).

Gráfico 98. Porcentaje de hogares inquilinos que destinan más del 30 % de sus ingresos a pagos mensuales de alquiler y porcentaje de hogares compradores que destinan más del 30 % a la cuota para adquirir vivienda, país urbano, 2000-2012



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de ECH 2000-2012, INE

Gráfico 99. Promedio del gasto en alquiler como porcentaje del ingreso del hogar (hogares inquilinos) según quintiles de ingreso de los hogares y área geográfica, total del país, 2012



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de ECH 2012, INE.

Cuadro 26. Promedio del gasto en alquiler como porcentaje del ingreso del hogar (hogares inquilinos) según ciclo de vida del hogar, total del país, en porcentajes, 2012

Unipersonal joven y pareja joven sin hijos	Familia en etapa inicial	Familia pareja en etapa intermedia	Familia solo jefe en etapa intermedia	Familia en etapa salida	Unipersonal adulta y pareja adulta sin hijos	Otros
23	17	15	19	17	24	22

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de ECH 2012, INE.

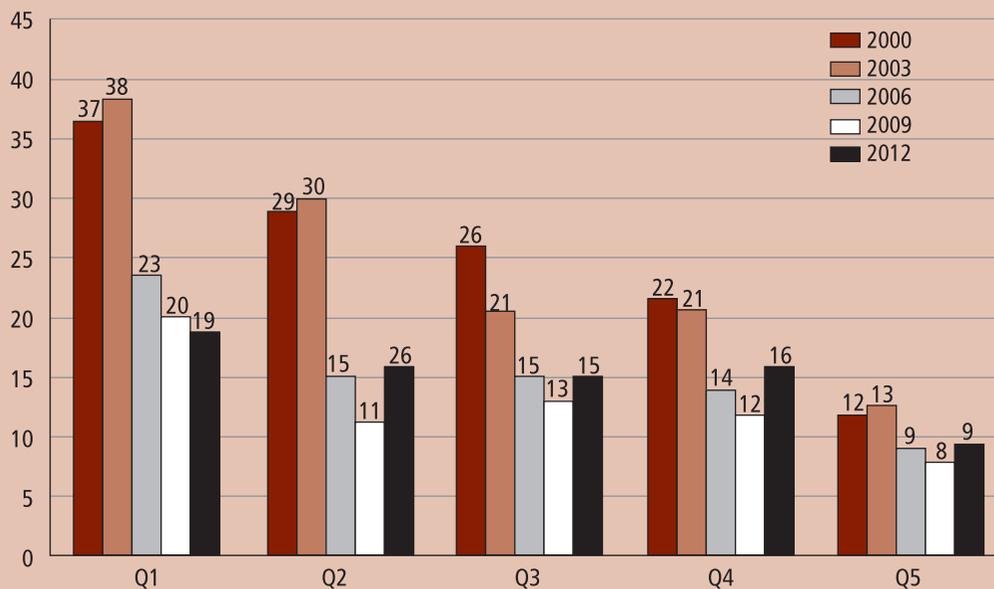
alidad se ha hecho más frecuente en los últimos quince años.

Como se vio en el apartado anterior, en promedio, el gasto mensual que realizan en relación al ingreso del hogar se ha reducido en forma importante desde el inicio de la década. Sin embargo, a partir de 2008 el gasto comienza a incrementar nuevamente su peso en el presupuesto mensual. En promedio, los montos de alquileres suben desde el 2005 por

encima del IPC, aunque hasta el 2009 esta tendencia se compensa por la mejora de los salarios (ANV, 2010; ANV, 2013).

En Montevideo, donde 1 de cada 4 hogares accede a la vivienda a través del alquiler, en promedio, se gasta un 22 % del ingreso. En el país no urbano el alquiler está poco extendido como modalidad de acceso (10 % de los hogares) y, en promedio, se utiliza poco más del 10 % del ingreso para el pago mensual.

Gráfico 100. Porcentaje de hogares inquilinos que destinan más del 30 % de sus ingresos a pagos mensuales de vivienda, según quintiles de ingreso, país urbano, años seleccionados



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de ECH 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012, INE.

El monto destinado al alquiler de la vivienda está lógicamente muy asociado a la capacidad adquisitiva de los hogares (el alquiler promedio en los hogares del quintil de mayor ingreso es 2,5 veces el de los inquilinos de menos recursos). Esto hace que no haya grandes diferencias al analizar el peso que tiene este gasto en el presupuesto total del hogar entre quienes pertenecen a distintos quintiles de ingreso, aunque es visible una mayor distancia al considerar los dos quintiles extremos.

El gasto en alquiler es sensiblemente mayor en los hogares unipersonales o constituidos por parejas sin hijos. Este comportamiento puede asociarse a la estructura del gasto global de los hogares y la posibilidad de destinar un mayor monto al gasto en vivienda en aquellos núcleos compuestos solo por personas adultas o con un menor número de integrantes. De acuerdo a la Encuesta de Gastos e Ingresos 2005-2006 (INE, s/f), el porcentaje gastado en vivienda (incluye otros rubros pero en caso de existir alquiler o compra son los rubros de ma-

yor peso en el gasto en vivienda) era de 37 % en los hogares unipersonales y se reducía al incrementarse el número de integrantes (en los hogares con 5 o más integrantes, se gastaba 23 % del ingreso en vivienda). Es necesario considerar también la relación inversa entre el tamaño de los hogares y los ingresos.

Un mayor peso del gasto en alquiler no es en forma directa un indicador de problemas en la accesibilidad económica. Sin embargo, un peso excesivo sí puede estar mostrando dificultades en ese acceso, sobre todo en hogares de bajos ingresos. Por esta razón interesa visualizar qué porcentaje de hogares paga un alquiler mayor al 30 % de sus ingresos.

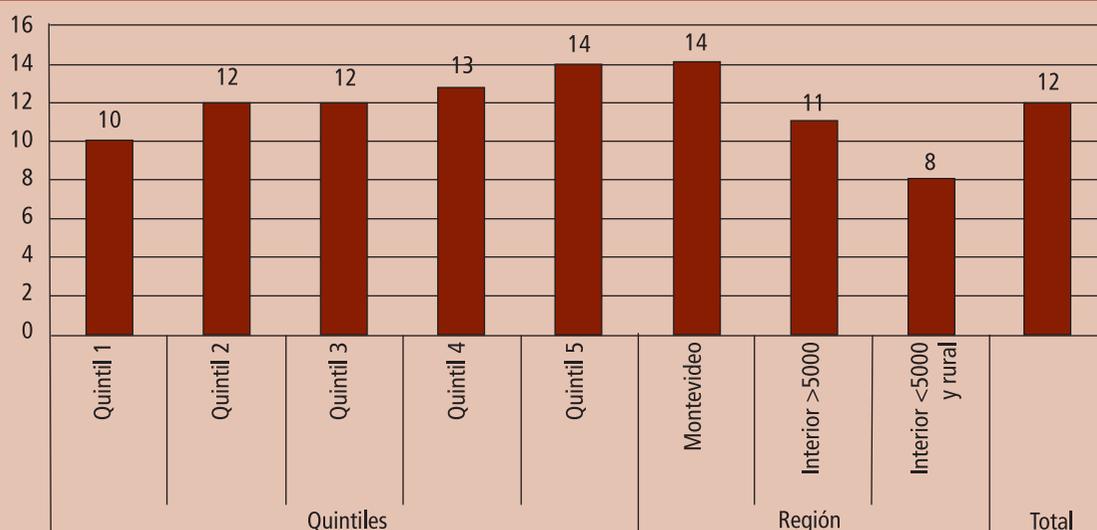
La evolución en la última década muestra que este porcentaje se redujo hasta el 2007, pero luego se incrementa, siguiendo probablemente la evolución en alza de los precios de alquileres. Sin embargo, al analizar el período según quintiles, es visible una evolución favorable en los hogares inquilinos de

menores recursos. En el 2000, casi 2 de cada 5 hogares del quintil más bajo gastaba al menos 30 % de sus ingresos en el alquiler. En el 2012 esta es la situación de menos de 1 de cada 5 de esos hogares y es en el único quintil en el que no se aprecia un aumento de este porcentaje entre 2009 y 2012.

Los hogares en proceso de compra

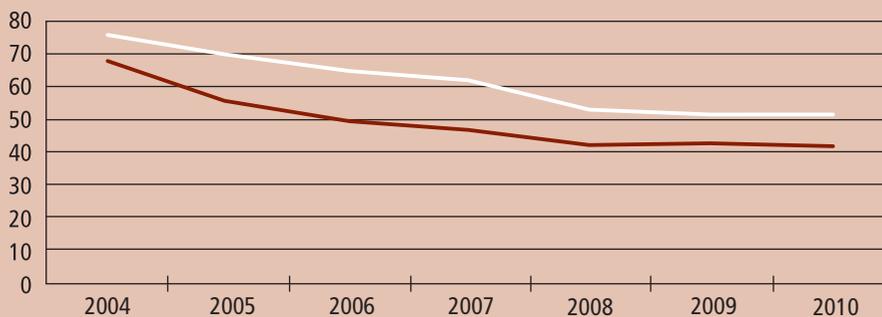
Según el Censo 2011, unos 127.500 hogares están pagando la vivienda de la cual son propietarios. En su gran mayoría se trata de una compra de la vivienda y el terreno (113.000). Sin embargo, unos 14.500 hogares declaran que están pagando por adquirir una

Gráfico 101. Promedio del gasto en cuota de compra* de vivienda como porcentaje del ingreso del hogar, según área geográfica y quintiles de ingreso de los hogares, total del país, 2012



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de ECH 2012, INE. * Hogares propietarios compradores de vivienda y terreno o solo vivienda.

Gráfico 102. Relación costo de vivienda e ingreso familiar, Montevideo, meses, 2004-2010



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Propiedad horizontal	67	56	50	48	42	43	41
Propiedad común	76	70	65	61	52	51	51

Fuente: INE, 2012b.

vivienda ubicada en un terreno del cual no tendrán la propiedad. La evolución 2000-2012 (para país urbano) muestra que en la década el porcentaje de hogares en proceso de compra se ha reducido muy levemente y se sitúa hoy en algo menos del 10 % de los hogares.

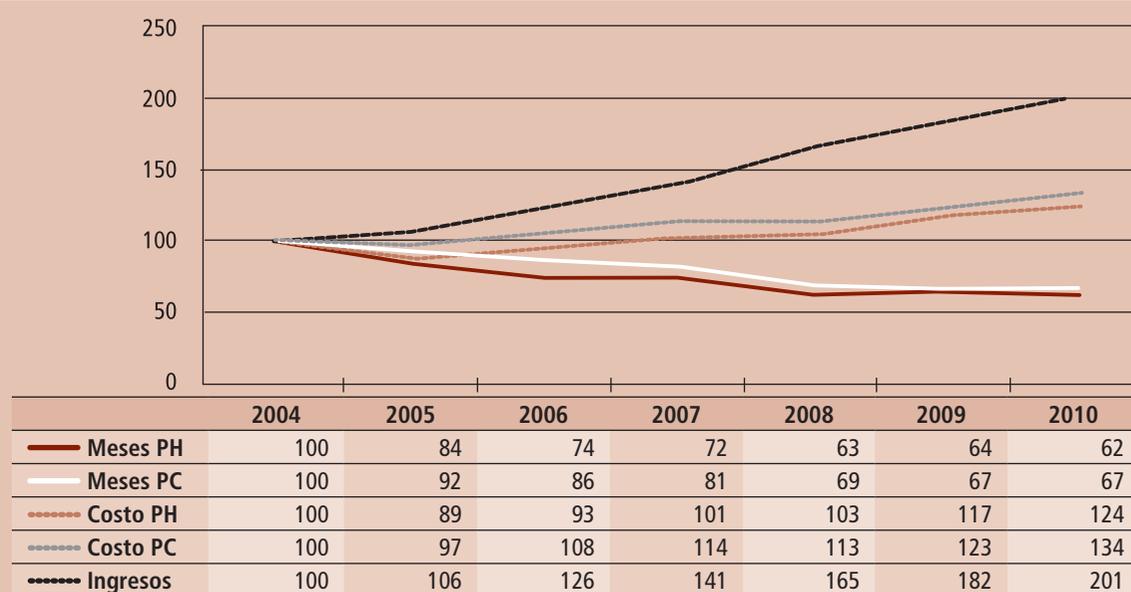
El gasto mensual promedio de estos hogares se ha reducido en relación a sus ingresos desde el inicio de la década y desde el 2008 se mantiene relativamente estable: en promedio los hogares utilizan un 13 % de sus ingresos para el pago de cuota. Esto marca una diferencia en relación a la evolución reciente del mercado de alquileres. En los últimos años se ha incrementado el crédito inmobiliario tanto de la banca pública como privada, pero bajo regulaciones sobre los topes máximos de la cuota en los préstamos en relación a los ingresos del núcleo familiar (ANV, 2013).

Al igual que en el caso de los inquilinos, no aparecen grandes diferencias por quintiles en cuanto a qué porcentaje del ingreso utilizan estos hogares para

comprar la vivienda, aunque en este caso los hogares con mayores ingresos tienden a gastar un poco más (en porcentaje de su ingreso) en la cuota que pagan mensualmente que los hogares de menos recursos. La evolución manifestada en el apartado anterior es consistente también con la del indicador relación entre el costo de la vivienda y el ingreso familiar, que se elabora con información de Montevideo. Este indicador estima el número de meses necesarios para comprar una vivienda de precio promedio por parte de un hogar de ingreso promedio, partiendo del supuesto de gastar el total del ingreso mensual para realizar la compra.⁶¹

61 El costo promedio de la vivienda se calcula multiplicando el valor promedio del metro cuadrado de cada año por la superficie promedio en el año 2009; 69 m² en la caso de la propiedad horizontal (copropiedades, en general apartamentos en edificios) y 150 m² en el caso de la propiedad común (casas). Los ingresos promedio de los hogares incluyen aguinaldos, pero no valor locativo (la estimación del valor de la vivienda en que reside el hogar). Está estimado en base a ingresos y costos de Montevideo. Indicador propuesto por UN HÁBITAT para comparación internacional (INE, 2012b).

Gráfico 103. Índices de ingreso promedio del hogar, costo promedio de propiedad común y horizontal (Montevideo, en pesos corrientes), meses necesarios para comprar la vivienda (propiedad común y horizontal), base 2004=100



Fuente: elaboración propia a partir de datos de INE, 2012b. Nota: PC: propiedad común; PH: propiedad horizontal.

La evolución reciente muestra una menor presión en el presupuesto de los hogares para la compra de vivienda tanto en propiedad común como horizontal. Al 2010 un hogar con un ingreso promedio usaría 51 meses de sus ingresos si los aplicara en su totalidad para comprar una propiedad común y 41 meses para comprar una propiedad horizontal (de precios promedio).

La descomposición de este indicador permite visualizar que esta mejora se debe al aumento del ingreso promedio de los hogares,⁶² el cual es sensiblemente mayor al aumento de los precios promedio de las propiedades, sobre todo hasta el 2008.⁶³

Habitabilidad

Existen múltiples aspectos que se conjuntan para dar una mejor habitabilidad de la vivienda y el hábitat. Sin embargo, las fuentes utilizadas (Censos y Encuestas de Hogares) remiten a un set acotado de indicadores sobre características de la vivienda como espacio de convivencia. No se cuenta con información que permita vincular los hogares con otros aspectos del entorno.

Calidad material de la vivienda

Los materiales de construcción de las viviendas (situación estructural), así como su estado de conservación son aspectos importantes de la habitabilidad. Más allá de la buena calidad de los materiales de la vivienda, su mantenimiento en buenas condiciones es una dimensión fundamental para lograr una adecuada habitabilidad. Dado que la conservación implica gastos (prevención de problemas, reparaciones, etc.) que pueden llegar a ser muy significativos para las familias, analizar la situación coyuntural permite tener

otra aproximación a la accesibilidad económica, en cuanto a la capacidad de manutención de la vivienda.

La *situación estructural* se define según los materiales de construcción en paredes, piso y techos. Las categorías que asume son: deficitaria, regular-recuperable, aceptable y buena. Las categorías son combinaciones de tres variables relevadas: material predominante en techos, material predominante en pisos y material predominante en paredes externas.⁶⁴ La *situación coyuntural* capta el grado de deterioro de la vivienda de acuerdo a la presencia de distintos problemas de construcción y conservación.⁶⁵ Las categorías responden a la siguiente definición: vivienda sin problemas (no presenta ningún problema), vivienda con problemas leves (presenta puertas o ventanas en mal estado, grietas en pisos, poca luz solar o escasa ventilación), vivienda con problemas moderados (presenta humedades en techos, goteras en techos, caída de revoque en paredes o techos, cielorrasos desprendidos o humedades en los cimientos) y vivienda con problemas graves (presenta muros agrietados, se inunda cuando llueve o presenta peligro de derrumbe) (Casacuberta, 2007).

Al combinar la situación estructural y coyuntural de las viviendas es posible obtener una mejor aproximación al *grado de habitabilidad material* que estas ofrecen de acuerdo a sus materiales y conservación. Se han clasificado las viviendas en cuatro categorías que combinan situaciones estructurales y coyunturales:

1. Buena habitabilidad: buena estructura y conservación (situaciones estructural y coyuntural buenas). Son viviendas de buen material y que no presentan ningún deterioro significativo.

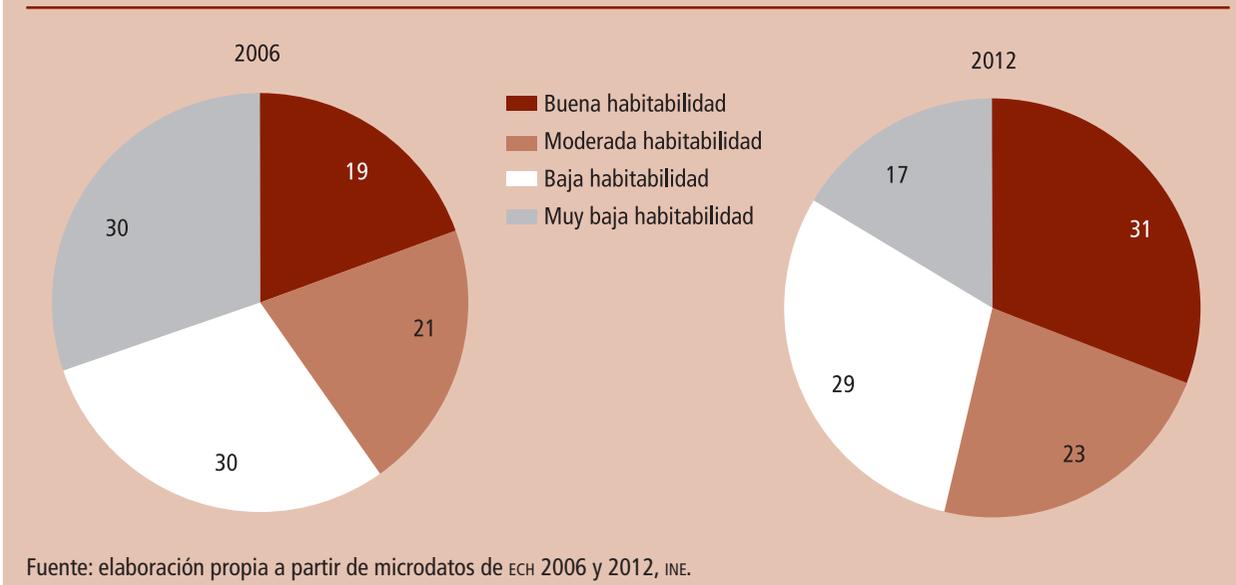
62 Ver capítulo «Ingresos, desigualdad y pobreza».

63 A partir de la implementación de la unidad indexada para el crédito inmobiliario en el 2003, los precios promedio de los inmuebles han mantenido cierta estabilidad en términos reales (ANV, 2010).

64 Se considera como buena una vivienda con techo de planchada de hormigón con protección (tejas u otros) y piso de cerámica, parqué, moqueta, linóleo o baldosas calcáreas y paredes exteriores de ladrillos, ticholos o bloques terminados. La vivienda deficitaria es aquella que tiene techo con materiales de desecho y/o piso de tierra (sin piso ni contrapiso) y/o paredes exteriores de material de desecho. Las otras combinaciones de situaciones de techo, paredes y pisos se agrupan en las dos categorías intermedias (aceptable y regular-recuperable).

65 En la ECH la presencia de estos problemas se releva en base a las respuestas de los entrevistados.

Gráfico 104. Porcentaje de hogares por grado de habitabilidad material (situación estructural y coyuntural de las viviendas), total del país, 2006 y 2012



2. Moderada habitabilidad: buena estructura, pero mediana conservación o estructura aceptable con buena o mediana conservación.
3. Baja habitabilidad: estructura regular o recuperable, pero con buena o mediana conservación; o estructura buena o aceptable pero con mala conservación.
4. Muy baja habitabilidad: estructura deficitaria o muy mala conservación de la vivienda; estructura regular o recuperable pero con mala conservación.

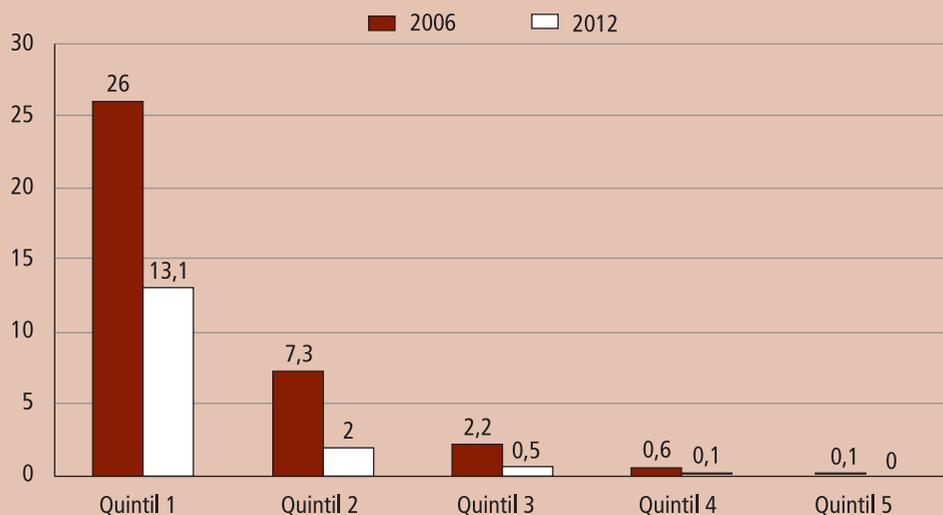
Solo 1 de cada 3 viviendas tiene una situación buena tanto en los materiales como en la conservación, mientras casi la mitad de los hogares habita viviendas con baja (29 %) o muy baja habitabilidad material (17 %). Sin embargo, es visible una mejora reciente: en el 2006, solo 1 de cada 5 hogares residía en viviendas de buen material y estado de conservación y un 30 % tenía serios problemas debido a alguno de estos aspectos.

Hacinamiento

El hacinamiento muestra otra dimensión de la habitabilidad de las viviendas, que refiere a contar con suficientes espacios que permitan la privacidad y el desarrollo de las actividades cotidianas de los distintos miembros del hogar. La tasa de hacinamiento es el porcentaje de hogares particulares con más de dos miembros del hogar por habitaciones en la vivienda (excluyendo baño y cocina).

Existen distintas definiciones de este indicador. La diferencia principal reside en cómo considerar los espacios en la vivienda para el cálculo. En Uruguay, tanto en el Censo como en las Encuestas de Hogares se releva el número de habitaciones excluyendo baño y cocina y también el número de habitaciones utilizadas para dormir. La tasa varía en forma importante si se utiliza uno u otro indicador. Los argumentos para utilizar en el cálculo las habitaciones que efectivamente se usan como dormitorio son que al tomar todas las habitaciones pueden estar considerándose espacios no aptos para dormitorio o que se utilizan en forma intensiva para otros pro-

Gráfico 105. Porcentaje de hogares en situación de hacinamiento según quintiles de ingreso del hogar, total del país, 2006 y 2012



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de las ECH 2006 y 2012, INE.

pósitos y, por tanto, no podrían usarse para dormitorio; hacer el cálculo en base a las habitaciones para dormir considera el uso real de los espacios y refleja en forma más adecuada el hacinamiento del hogar. En cambio, el cálculo en base al indicador de habitaciones excluyendo baño y cocina toma en consideración que un hogar puede no utilizar el total de los espacios que podrían usarse como dormitorios, por lo que usar el otro indicador sobreestimaría el hacinamiento. En el presente apartado se utiliza esta última definición de hacinamiento, consistente con la utilizada para la construcción del índice de necesidades básicas elaborado para el Censo 2011.

La evolución de la tasa de hacinamiento puede depender de la ampliación de las soluciones habitacionales, pero sobre todo está muy asociado a los cambios demográficos que se dan en los hogares. En los últimos años el tamaño de los hogares particulares se ha reducido, descomprimiendo el espacio de convivencia de la vivienda. En 1996, el tamaño promedio era 3,1 persona por hogar particular y actualmente (Censo 2011) es 2,9. También ha mejora-

do en promedio el número de habitaciones, pasando de 3,3 a 3,5.

En 1996 la tasa de hacinamiento en los hogares particulares era de 9,5 % y en el 2011, de 5,5 % (64.000 hogares, 336.000 personas, entre ellas 177.000 menores de 18 años).

El análisis en base a la Encuesta de Hogares muestra que el hacinamiento es un problema concentrado en los hogares de menores ingresos y que la mejora reciente en este indicador se explica, al menos en los últimos años, por la reducción de la tasa en los hogares del quintil más pobre. El hacinamiento afecta a un 13 % de estos hogares actualmente, mientras en el 2006 llegaba a 1 de cada 4. También es visible una mayor reducción del hacinamiento en los hogares del interior del país, lo que lleva a una menor diferencia por área geográfica en el 2012 a la que existía años atrás.

Además de concentrarse en los hogares del quintil más bajo, el hacinamiento es un problema de las familias con niños, ya que generalmente son las más

numerosas. El 89 % de los hogares hacinados son familias en etapa inicial o intermedia, es decir, donde viven hijos menores de edad con uno o ambos padres, y donde pueden convivir o no otras personas. Son, a su vez, hogares con problemas de vulnerabilidad desde el punto de vista de la seguridad de la tenencia: el 37 % de los hogares hacinados son ocupantes de su vivienda y otro 27 % son propietarios solo de la vivienda.

Acceso a servicios básicos

De acuerdo a los datos censales, en los últimos 15 años se ha mejorado en forma importante el *abastecimiento de agua potable* en los hogares. Actualmente, el 96 % de los hogares tiene un abastecimiento de agua potable dentro de la vivienda, proveniente de red general de OSE o de un pozo surgente. En el 2011, dentro de la categoría «red general o pozo surgente con llegada al interior de la vivienda» hay 3000 hogares que utilizan pozos surgentes no protegidos, situación que es considerada como un origen no óptimo de abastecimiento de agua potable.⁶⁶

La conexión del agua al interior de la vivienda es la principal mejora visible: en 1996 había un número muy alto de hogares que no contaban con esta

conexión, reduciéndose en 130.000 los hogares con esta dificultad de abastecimiento al 2011. Sin embargo, existen aún más de 40.000 hogares en los que el abastecimiento es deficiente, sea por su origen (no proviene de la red general de OSE o de un pozo surgente) o porque el agua no llega al interior de la vivienda, lo que genera un esfuerzo adicional de acarreo y dificulta las actividades cotidianas que requieren uso del agua. Un tercio de estos hogares se ubica en el área rural⁶⁷ y constituyen el 20 % del total de hogares rurales, pero otra cuarta parte de los hogares vive en las ciudades de mayor tamaño del país (50.000 habitantes y más).

La situación de los hogares ha mejorado también en el *saneamiento* entre 1996 y el 2011, principalmente por la reducción del número de hogares con servicio higiénico sin descarga, que no están conectados a la red general de saneamiento o que utilizan fosa séptica o pozo negro, pero un 8 % presenta aún déficit en el saneamiento.

En cuanto al *acceso a electricidad para iluminación*, en 1996 el acceso a alguna fuente eléctrica para la iluminación de la vivienda alcanzaba al 96 % de los hogares particulares, con una muy amplia cobertura de UTE (94 % de los hogares). Sin embargo, había 39.000 hogares sin ninguna fuente eléctrica, 22.000 de ellos en el área rural (25 % de los hogares rurales). Al 2011 el número de hogares sin acceso se ha reduci-

66 Dado que en 1996 no se distinguió entre pozo surgente protegido y no protegido y que el número de casos es reducido, se agrupó para 2011 con «red general» y «pozo surgente protegido» en una sola categoría.

67 En el Censo 2011 se identifican como rural las áreas no amanzanadas.

Cuadro 27. Número y porcentaje de hogares por disponibilidad de servicio higiénico y forma de evacuación, total del país, 1996 y 2011

	1996		2011	
	Hogares	%	Hogares	%
Servicio con descarga, evacuación por red o fosa séptica o pozo negro	789.530	81	1.045.668	93
Sin descarga o evacuación de otro tipo	138.231	14	63.179	6
Sin baño	42.276	5	20.770	2
Total con información	970.037	100	1.129.617	100

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de CPHV 1996 y 2011, INE.

do a menos de 10.000 (menos del 1 %), mientras el 99 % obtiene esta electricidad de UTE (las otras fuentes tienen una escasísima participación porcentual). De los hogares sin acceso, algo más de 3000 se ubican en el área rural (6 % de los hogares rurales).

Habitabilidad deficitaria según área geográfica

Se presentan en forma conjunta algunos indicadores de habitabilidad deficitaria a partir de la ECH 2012, lo cual permite una visión global sobre los problemas más graves en esta dimensión de la vivienda para hogares en distintas situaciones.

Además de la habitabilidad material muy mala y el hacinamiento, se considera el abastecimiento de agua potable inadecuado (porcentaje de hogares en que el origen del agua es un pozo surgente no protegido, aljibe o arroyo y/o donde el acceso no es por cañería dentro de la vivienda) y el saneamiento inadecuado (porcentaje de hogares con evacuación del servicio higiénico por entubado hacia arroyo y hogares con servicio higiénico sin descarga, evacuación por otros medios, o no existencia de baño). Son pocos los hogares que presentan simultáneamente una situación deficitaria en todos estos aspectos,

pero unos 250.000 hogares tienen al menos uno de estos problemas críticos de habitabilidad.

En las localidades más pequeñas y en el área rural la situación deficitaria es mucho más frecuente que en las ciudades más grandes, sobre todo en el abastecimiento de agua y el saneamiento.

Habitabilidad deficitaria según quintiles de ingresos

Unos 114.000 hogares del quintil de menores ingresos presenta al menos uno de los problemas considerados deficitarios y su situación es sustancialmente más crítica que la de los hogares de los otros quintiles. Las mayores diferencias se hallan en la calidad de los materiales o estado de conservación de la vivienda, así como en el porcentaje de hogares que tiene un saneamiento inadecuado. En cambio, entre el quintil 3 (es decir los hogares cuyos ingresos per cápita los colocan en el centro de la distribución de ingresos) y el quintil más alto, la diferencia se encuentra básicamente en el porcentaje con una muy mala habitabilidad material. Los hogares del quintil más alto no presentan prácticamente situaciones deficitarias en ninguno de los aspectos relevados.

Gráfico 106. Porcentaje de hogares en situación de habitabilidad deficitaria según área geográfica, total del país, 2012

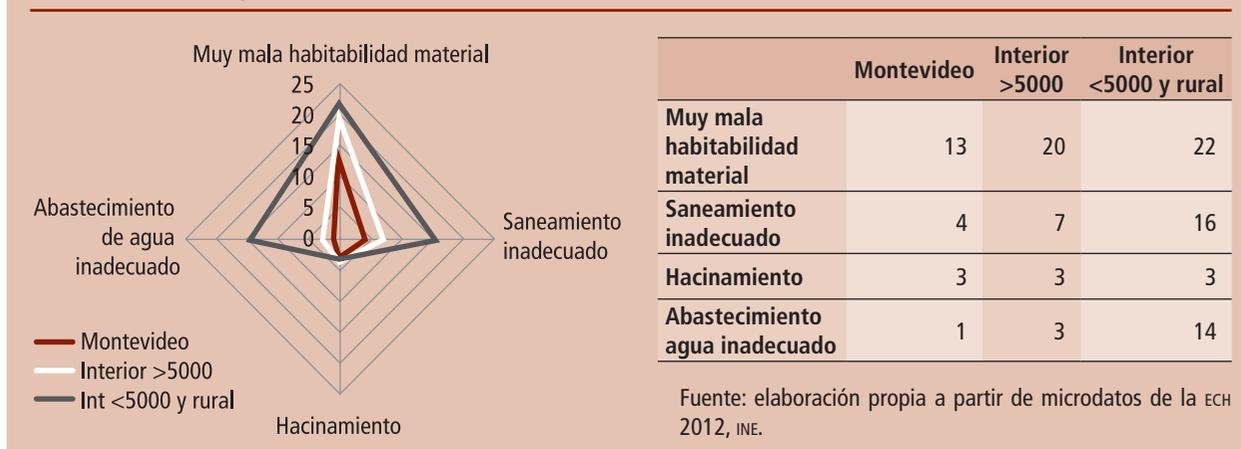
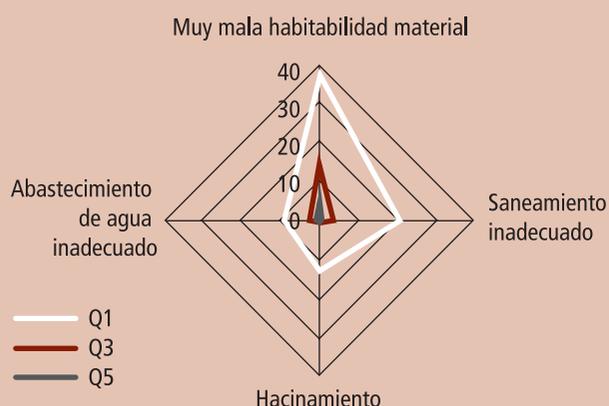


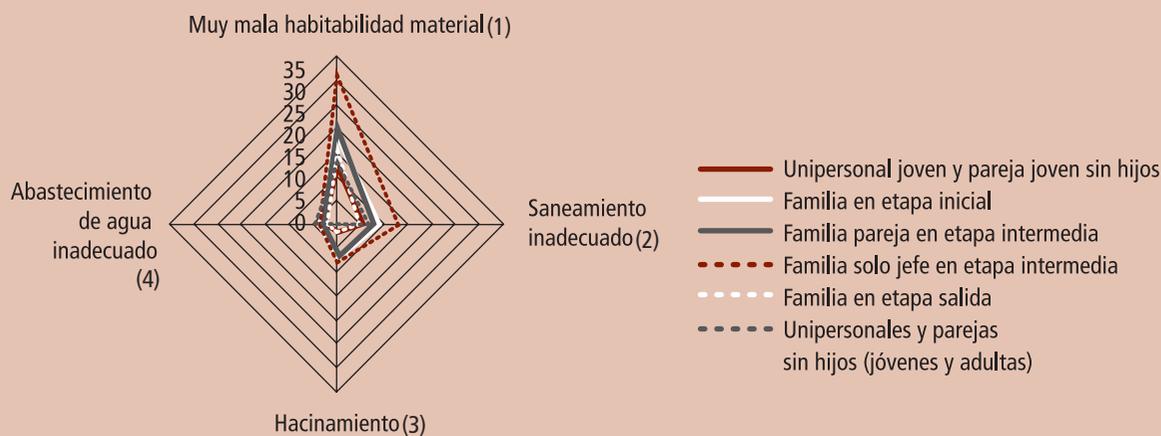
Gráfico 107. Porcentaje de hogares de los quintiles 1, 3 y 5 en situación de habitabilidad deficitaria, total del país, 2012



	Q1	Q3	Q5
Muy mala habitabilidad material	37,8	13,9	4,9
Saneamiento inadecuado	21,0	3,7	0,8
Hacinaamiento	13,1	0,5	0,0
Abastecimiento agua inadecuado	9,0	2,1	0,5

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH 2012, INE.

Gráfico 108. Porcentaje de hogares en situación de habitabilidad deficitaria para algunas categorías del ciclo de vida del hogar, total del país, 2012



	Unipersonal joven y pareja joven sin hijos	Familia en etapa inicial	Familia pareja en etapa intermedia	Familia solo jefe en etapa intermedia	Familia en etapa salida	Unipersonales y parejas sin hijos (jóvenes y adultas)
1	13	19	21	31	16	13
2	6	9	8	13	5	7
3	0	7	7	8	2	0
4	3	4	3	4	2	4

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ECH 2012, INE. Nota: los hogares unipersonales y parejas sin hijos jóvenes y adultas presentan valores muy similares para las categorías de los indicadores utilizados en la comparación, por lo cual se han unificado en un único grupo.

Habitabilidad deficitaria según ciclo de vida del hogar

Los hogares en etapa intermedia (con algún hijo entre 6 y 18 años) en donde está presente solo uno de los padres (habitualmente la madre) son los que presentan en mayor medida situaciones deficitarias, sobre todo en la habitabilidad material y el saneamiento. En una posición media se encuentran las familias en etapa inicial y las de etapa intermedia cuando está presente la pareja, con un perfil similar entre ellas (en cuanto al porcentaje de hogares con problemas críticos en las distintas dimensiones de habitabilidad). La situación menos problemática la presentan las familias con hijos adultos, los hogares unipersonales y las parejas sin hijos. El hacinamiento no es, lógicamente, un problema para los hogares unipersonales, pero tampoco para aquellos donde viven parejas sin hijos, a pesar de que pueden estar integrados por otras personas.

Síntesis

La situación de la vivienda ha mejorado en algunas de sus dimensiones, tanto al considerar la evolución de largo plazo (intercensal) como la evolución en los años recientes.

En los últimos quince años el parque habitacional ha crecido en forma muy importante, aunque esta tendencia dista de brindar un panorama optimista para superar el déficit habitacional. Los mayores incrementos han sido de viviendas que probablemente no están disponibles para las familias que no acceden a una solución habitacional adecuada.

No es posible concluir sobre mejoras en la seguridad de la tenencia solo a partir de los indicadores utilizados. Actualmente, hay 50.000 hogares propietarios (de vivienda y terreno) más que en 1996, pero ha bajado el peso de esta modalidad de tenencia (que se identifica como la de mayor seguridad jurídica) fren-

te a otras vías para acceder a la vivienda. Los hogares inquilinos han aumentado en 63.000 hogares y en una cifra similar los ocupantes con permiso, mientras hay 18.000 hogares más en la situación jurídica de mayor riesgo: propietarios solo de vivienda u ocupantes sin permiso. Se ha reducido también la población que vive en asentamientos irregulares, asociado en parte a los procesos de regularización que generan una condición de mayor seguridad jurídica para los habitantes de esas viviendas. Sin embargo, aún 165.000 personas viven en estas condiciones.

El peso del alquiler en el presupuesto de las familias también ha disminuido en promedio en la década, aunque los datos más recientes muestran un cambio en esa tendencia. A esto debe sumarse que actualmente una quinta parte de los hogares inquilinos de menores recursos debe utilizar el 30 % o más de sus ingresos en afrontar el pago del alquiler mensual.

La habitabilidad también ha tenido una mejora importante en el largo y corto plazo. Todos los indicadores presentados muestran que actualmente un mayor porcentaje de familias vive en mejores condiciones. No obstante, quedan aún familias en situaciones críticas de habitabilidad, lo que constituye una violación al ejercicio de su derecho a la vivienda digna: 84.000 hogares tienen un saneamiento deficitario, 40.000 tienen un abastecimiento de agua inadecuado y 10.000 aún no tienen electricidad. Si se consideran también los problemas materiales de la vivienda, los hogares en situación deficitaria llegan a 250.000 y en ellos residen casi 850.000 personas.

Los hogares de menores ingresos son los que viven especialmente en localidades más pequeñas o en el área rural, y los hogares con presencia de menores presentan en mayor medida estos problemas de habitabilidad, unidos muchas veces a situaciones de inseguridad en la tenencia de la vivienda y también dificultades para afrontar los gastos asociados a esta.

SEGURIDAD CIUDADANA



Introducción

Según la ONU, la seguridad ciudadana es «la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo internacional por parte de otros» (PNUD, 2006). Existen algunos acuerdos en torno a indicadores que miden la seguridad ciudadana y generan un piso común para establecer parámetros de comparabilidad entre los países. En esta línea, aquí se aporta información sobre variables que dan cuenta del bienestar de la población por medio de indicadores asociados a la violencia en la sociedad, que van desde la criminalidad y los hechos delictivos hasta la situación del sistema penitenciario de adultos.⁶⁸

El contenido del capítulo se organiza en tres partes. Como primer punto se presenta la evolución de las denuncias policiales, en principio agrupadas según los grupos de delitos contra la persona y contra la propiedad, y luego detallando la situación de aquellas figuras delictivas que, por su gravedad o por el peso total que tienen dentro del conjunto de las denuncias, revisten de mayor importancia. Seguidamente se incluyen consideraciones sobre hechos violentos y tenencia de armas. Para finalizar se aborda la situación de los adultos privados de libertad.

Las fuentes de información que proveen los datos son: Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, que recoge estadísticas desde Ministerio del Interior (MI) al respecto de las denuncias que recibe la policía y sobre el estado del sistema penitenciario de adultos; el Instituto Técnico Forense (ITF), que en el marco del Poder Judicial sistematiza los datos sobre procesamientos de los distintos delitos; el Servicio de Material y Armamento (SMA), que lleva los registros oficiales de armas en el país; y la Unidad Nacional de Seguridad Vial (UNASEV) respecto de los siniestros de tránsito. También se incluyen datos de la Encuesta de Opinión Pública

sobre Niveles de Victimización, Percepción de Inseguridad y Grados de Confianza Institucional en el Uruguay (Equipos Mori, 2011) y a partir del estudio sobre costos del crimen (Aboal y otros, 2012).

Situación de los delitos contra la persona y la propiedad a nivel nacional

Entre los delitos que el Código Penal uruguayo tipifica contra la persona, se presentará la evolución de los guarismos asociados a: homicidios, lesiones y violencia doméstica. A su vez, de los que se categorizan contra la propiedad se verán hurtos y rapiñas. El Código atiende a los delitos sexuales como un grupo en sí mismo; aquí se realiza una mención al cerrar el detalle de los delitos contra la persona. A continuación se ofrece una perspectiva general comparada sobre la evolución de las denuncias por delitos contra la persona, contra la propiedad (incluyendo el total de delitos para cada categoría), luego se observa la evolución de las figuras delictivas específicas antes mencionadas.

Denuncias policiales por delitos contra la persona y contra la propiedad

Considerando los años 2000 a 2010,⁶⁹ surgen dos observaciones al respecto del comportamiento de la cantidad de denuncias policiales sobre delitos contra la persona y la propiedad (gráfico 109).

En relación con las denuncias sobre delitos contra la propiedad, es válido decir que ocupan el mayor porcentaje para todos los años, con un promedio anual de 122.906 y una variación porcentual entre los extremos de la serie de 63,2 %. Por otra parte, la mayor cantidad de denuncias se registró en el 2005 (144.989) y la menor en el 2000 (83.349). Así, las denuncias relacionadas con estos delitos crecen

68 No se incluye información sobre el tratamiento penal de niños, niñas y adolescentes, ya que los datos solicitados al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA) no arribaron a tiempo para esta publicación.

69 Los datos de denuncias de delitos contra la persona y contra la propiedad para 2011 y 2012 fueron solicitados al MI, pero no arribaron a tiempo para esta publicación, motivo por el cual se utiliza la serie 2000-2010.

hasta el 2005 y luego presentan un comportamiento fluctuante entre subas y bajas, pero los descensos no alcanzan en ningún caso valores similares a los del primer quinquenio.

Las denuncias sobre delitos contra la persona tienen una variación punta a punta que en comparación con las denuncias por delitos contra la propiedad es algo menor (52,7 %) y ubican su promedio anual para todo el período en 21.963. El valor mínimo en este grupo se registró también al inicio del período, mientras que, a diferencia del tipo anterior, el máximo de denuncias sobre delitos contra la persona se ubica hacia el final del período (2009, con 26193) y muestra un crecimiento más bien sostenido durante estos años.

Desde una perspectiva territorial, la distribución geográfica de los delitos contra la persona y contra la propiedad se representa en los gráficos 110 y 111, que muestran el promedio departamental de las tasas de denuncia para cada grupo de delito, en el período 2000-2010.

En referencia a los delitos contra la persona, el departamento Flores es el que concentra la mayor cantidad de denuncias cada 100.000 habitantes, con un promedio de 1.839 entre 2000 y 2010; mientras que

Colonia, con 213 denuncias en promedio para igual período, registra el valor más bajo. La situación en el resto de los departamentos se divide en dos grupos. Un grupo cuyas tasas de denuncias promedio oscilan entre más de 700 y menos de 1.300, integrado por Soriano, Canelones, Río Negro, Artigas, Tacuarembó, Maldonado y Florida (en orden decreciente). Otro grupo, compuesto por el resto de los departamentos, presenta valores por debajo de las 700 denuncias promedio cada 100.000 habitantes.

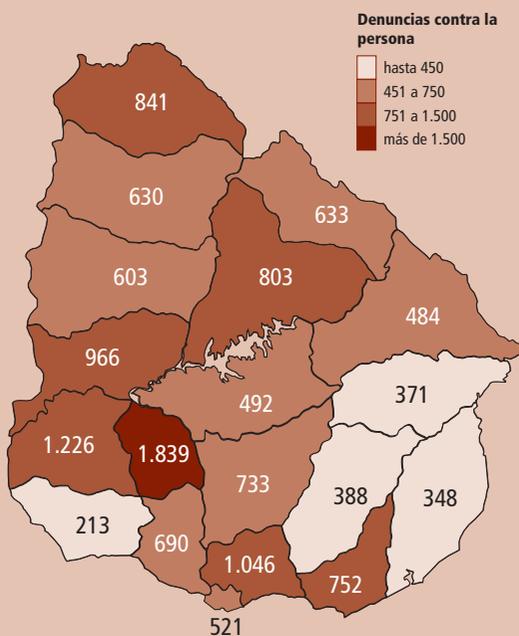
Los delitos contra la propiedad, por su parte, concentran los principales valores en la zona sureste del país, en los departamentos de Montevideo, Maldonado y Canelones, donde en el período observado y en todos los casos se registran más de 3.500 denuncias cada 100.000 habitantes. Mientras que, un segundo grupo que reporta valores intermedios con tasas que varían entre 2.201 y 3.500, no presenta una concentración territorial específica (Río Negro, Tacuarembó, Soriano, Paysandú, Treinta y Tres, Flores y San José). Los casos de Lavalleja, Salto, Rivera, Rocha y Artigas conforman una suerte de tercer conglomerado en referencia al volumen de denuncias recibidas, con tasas promedio anuales que se encuentran entre las 1.501 y las 2.200 denuncias cada 100.000 habitantes. Los cuatro departamentos restantes registran valores promedio por debajo de las 1.500 cada 100.000 habitantes.

Gráfico 109. Evolución de las denuncias policiales por grupos de delitos, total del país, 2000-2010



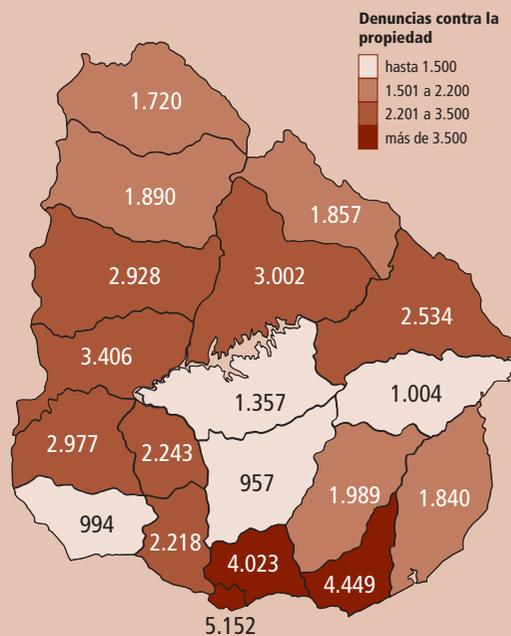
Fuente: División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, M. Nota: Los valores incluyen denuncias sobre delitos consumados y tentativas.

Gráfico 110. Distribución geográfica de las tasas promedio de denuncias policiales de delitos contra la persona, cada 100.000 habitantes, 2000-2010



Fuente: División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, M. Nota: Incluye denuncias de delitos consumados y tentativas.

Gráfico 111. Distribución geográfica de las tasas promedio de denuncias policiales de delitos contra la propiedad, cada 100.000 habitantes, 2000-2010



Fuente: División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, M. Nota: Incluye denuncias de delitos consumados y tentativas.

i Zoom informativo 11

Estimaciones de victimización y cifra oculta

Partiendo de la base de que no todos los delitos son denunciados, los datos que pueden recabarse en base a las denuncias reflejan parte de la situación de los delitos que efectivamente suceden.

Al porcentaje o cantidad de delitos no denunciados se lo denomina *cifra oculta* o *cifra negra*. A partir de los datos de la encuesta de opinión pública sobre niveles de victimización realizada en el 2011, se estima que más de la mitad de los urugua-

yos (54 %) fue víctima de algún delito⁷⁰ en los últimos cinco años, mientras que el 31 % afirma haberlo sido durante el último año. Si se consideran exclusivamente los delitos contra la propiedad,⁷¹ la proporción de víctimas es de 51 % en los últimos cinco años y de 28 % en el último año. Los eventos

70 Estimación que combina respuestas a los delitos de: robo de automóviles, robo de objetos en automóviles, robo de motos, robo de bicicletas, robo de viviendas, robo personal con violencia, robo personal sin violencia, y lesiones y amenazas.

71 Los citados en la nota anterior, excepto lesiones y amenazas.

más frecuentes son el robo en vivienda (19 % en los últimos cinco años), el robo de bicicletas (15 %) y el robo de objeto de automóviles (14 %). Seguidos de: robo con violencia (11 %), robo sin violencia (11 %), lesiones y amenazas (11 %) y robo de motocicletas (8 %). Por último, el robo de automóviles tiene una incidencia menor a las anteriores: 5 % de las personas lo reportan para los últimos cinco años.

Las estimaciones sobre el porcentaje de delitos no denunciados son del 47 % para el total de delitos y del 42 % si se consideran solo los delitos contra la propiedad, aunque presenta un panorama diverso

según tipo de delito. Es significativamente mayor en el intento de robo en vivienda, donde la cifra oculta es de 65 %, y de lesiones y amenazas (61 %). En cuatro tipos de delito la denuncia se produce en más o menos la mitad de los casos: robo personal sin violencia (56 %), robo personal con violencia (53 %), robo de bicicletas (53 %) y robo de objetos dentro del auto (45 %). La cifra oculta es algo más baja en el robo a viviendas, donde 4 de cada 10 (40 %) casos no se denuncian, y es casi insignificante en el caso de robo de automóviles, donde apenas 3 % de los casos no se denuncian (Equipos Mori, 2011).

Evolución de figuras delictivas específicas para delitos contra la persona y la propiedad

Se expone en este segmento el comportamiento de las tasas cada 100.000 habitantes, a nivel nacional y durante el período 2000-2012,⁷² para las denuncias y los procesamientos de los delitos que concentran la mayor cantidad de denuncias o que, como en el caso de homicidios, revisten particular gravedad y de ahí la trascendencia de constatar su evolución.

Homicidios

Entre 2000 y 2012 las denuncias sobre homicidios⁷³ consumados presentan una tasa promedio anual de 6,4 cada 100.000 habitantes y oscilaciones anuales que van desde 5,7 (2005) hasta 7,9 (2012). En una perspectiva histórica, la mayoría de los años alcanzan valores por debajo de la media y solo al final de la serie se observa un pico que la supera por más de un punto (7,9). La variación entre los extremos de la serie mues-

tra un aumento en torno al 20 % en las denuncias por este delito. La situación de los procesamientos acompaña, en general, la tendencia descrita para las denuncias policiales. Vale destacar que entre los delitos aquí observados, homicidios es el que presenta la menor brecha entre denuncias y procesamientos.

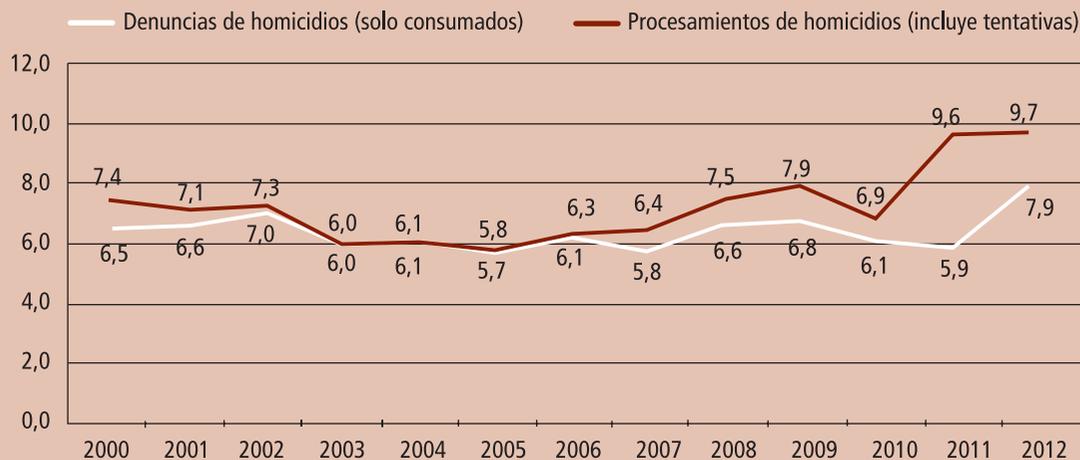
Una mirada en detalle sobre los datos del 2012 muestra que, en la distribución de los homicidios por motivo o circunstancia en la que se precipitó el asesinato, el 47 % de los casos responde a ajustes de cuentas o altercados y disputas diversas. Por otra parte, el 17 % se vinculó a violencia doméstica y el 14 % a hurtos o rapiñas. Otro 14 % no ha determinado motivos y el 8 % restante refiere a otros motivos. Para ese mismo año, el 70 % del total de los asesinatos se efectuó con armas de fuego y las otras armas más utilizadas fueron objetos cortopunzantes (11 %) y contundentes o pesados (10 %). El 8 % restante se divide entre: manos, pies (6 %), otras armas (1 %) y sin datos (2 %).⁷⁴

72 El análisis incluye los años 2011 y 2012 en todos los casos en que la información oficial se encuentra disponible a la fecha de cierre de este documento.

73 El homicidio es el delito contra la persona de mayor gravedad y se define como: «El que, con intención de matar, diere muerte a alguna persona», Código Penal, art. 310.

74 Ministerio del Interior, 2012.

Gráfico 112. Tasas de denuncias y procesamientos por homicidios (incluye tentativas) cada 100.000 habitantes, total del país, 2000-2012



Fuentes: División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, M.I.TF, Poder Judicial.

Lesiones

En lo que refiere a las lesiones,⁷⁵ entre 2000 y 2012, los datos muestran la siguiente tendencia: un pico de 328 denuncias cada 100.000 habitantes en el 2004, un descenso regular hasta el 2010 (242,9) y un repunte en la cantidad de denuncias al cierre del período, que no llega a superar los guarismos más elevados de la primera mitad (se contabilizan conjuntamente lesiones graves y leves). Respecto de los procesamientos, el mayor valor se encuentra en el 2002, cuando hubo 34,7 procesamientos cada 100.000 habitantes, a la vez que el valor más bajo se obtuvo en el 2010: (22,1). La tendencia de la evolución de los procesamientos no guarda una relación directa con el comportamiento de los valores de denuncias y en varias oportunidades presenta movimientos antagónicos, aunque en 2011 y 2012 crecen tanto la cantidad de procesamientos como la cantidad de denuncias. Es importante destacar que desde el 2004 se consolida el cambio en el Código Penal que tipifica en forma

separada el delito de violencia doméstica. Desde 1995 y hasta el 2004, los delitos vinculados a situaciones de violencia doméstica se incluían como lesiones.

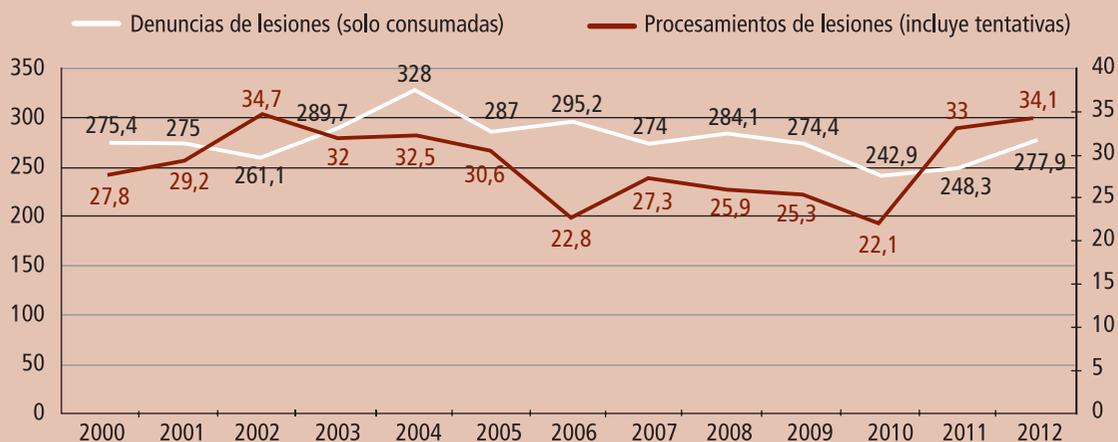
Violencia doméstica

Desde el 2005 se mantiene un aumento en la cantidad de denuncias referidas a violencia doméstica⁷⁶ que registra un importante salto entre 2011 y 2012; la tasa de denuncias cada 100.000 habitantes crece algo más que la mitad de un año a otro: pasa de 471,1 a 709,6. Ampliando la mirada a toda la serie, el valor de cierre en el 2012 supera al del inicio por más de tres veces. A partir del 2007, luego de los hurtos, los delitos por violencia doméstica son los que presentan la tasa de denuncias más elevada. La complejidad en la que se inscriben las instancias del delito, especialmente para su comprobación, es uno de los principales motivos que explican el bajo

75 El que infringe una lesión, según el Código Penal (art. 316), es aquel «que, sin intención de matar causare a alguna persona una lesión personal [...]. Es lesión personal cualquier trastorno fisiológico del cual se derive una enfermedad del cuerpo o de la mente».

76 «Constituye violencia doméstica toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe, limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una persona causada por otra con la cual tenga o haya tenido una relación de noviazgo o con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva basada en la cohabitación y originada por parentesco, por matrimonio o por unión de hecho» (ley 17514, art. 2).

Gráfico 113. Tasas de denuncias y de procesamientos (incluye tentativas) por lesiones cada 100.000 habitantes, total del país, 2000-2012



Fuentes: División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, M.I.TF, Poder Judicial (procesamientos). Nota: Tasas de denuncias (eje izquierdo) y de procesamientos (eje derecho).

número de procesamientos (entre 2011 y 2012 hubo 285 procesamientos por este delito).

Cabe aquí una mención sobre la evolución del número de mujeres que han sido asesinadas por sus

parejas o ex parejas, ya que las condiciones del homicidio se enmarcan dentro de casos de violencia doméstica. Según registros del MI, entre 2007 y 2012 se asciende a un total de 127 denuncias sobre homicidios de mujeres a manos de sus parejas o ex

Gráfico 114. Tasa de denuncias por violencia doméstica cada 100.000 habitantes, total del país, 2005-2012



Fuente: División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, MI.

Cuadro 28. Cantidad de homicidios de mujeres por parte de sus parejas o ex parejas, total del país, 2007-2012

	Nov. 2007-Oct. 2008	Nov. 2008- Oct. 2009	Nov. 2009-Oct. 2010	Nov. 2010-Oct. 2011	Nov. 2011- Oct. 2012
Consumados	15	26	35	26	25
Tentativas	7	14	20	13	12
Total	22	40	55	39	37

Fuente: División Estadística y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, MI.

parejas y es entre noviembre del 2009 y octubre del 2010⁷⁷ donde se concentran la mayor cantidad de casos, tanto de denuncias por homicidios consumados (35) como de tentativas de homicidio (20).

Delitos sexuales

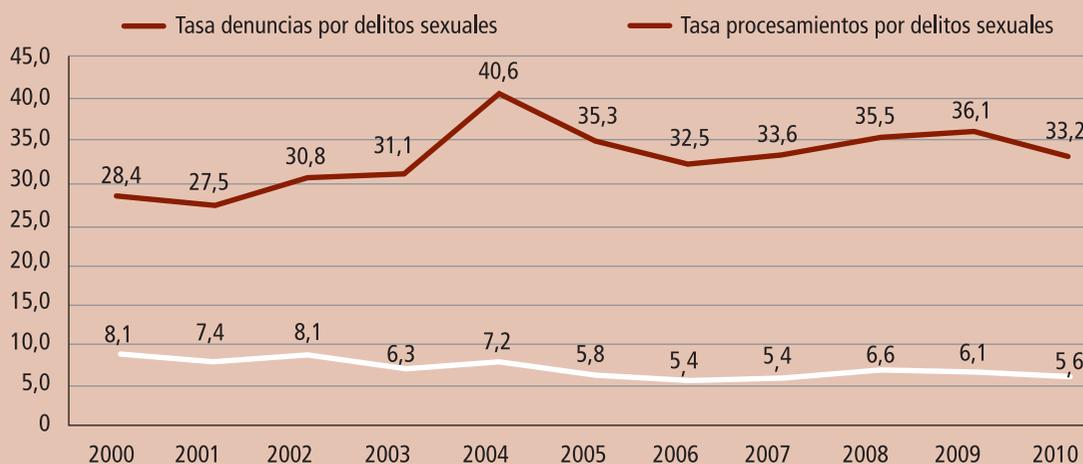
El Código Penal refiere a los delitos sexuales como un grupo en sí mismo, que incluye: violaciones (consumadas e intentos), atentado violento al pudor, de ultraje público, de corrupción de menores, de exhibición pornográfica e incesto. Las cifras con-

sideradas aquí sobre procesamientos se construyen según los tres primeros tipos de delito.

La evolución de las tasas de denuncias y procesamientos que aquí se presentan se atiende al período 2000-2010.⁷⁸ Con respecto a las denuncias, los datos reflejan un crecimiento hasta el 2004, cuando con un valor de 40,6 denuncias cada 100.000 habitantes se alcanza el máximo del período (el mínimo de 27,5 denuncias es en el 2001). A partir del 2005 la proporción de denuncias desciende, aunque con

⁷⁸ Los datos de denuncias policiales referidas a delitos sexuales para 2011 y 2012 se solicitaron al MI y no arribaron a tiempo para esta publicación, motivo por el cual se utiliza la serie 2000-2010.

⁷⁷ Este indicador se registra desde el 2007.

Gráfico 115. Tasa de denuncias y procesamientos (incluyendo tentativas) por delitos sexuales, cada 100.000 habitantes, 2000-2010

Fuentes: División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, MI, TIF, Poder Judicial (procesamientos).

oscilaciones, y se ubica en valores del entorno de las 35 denuncias cada 100.000 habitantes. El comportamiento de la tasa de procesamientos es un tanto diferente, ya que los primeros tres años observados se mantiene medianamente constante (en torno a los 7,9 cada 100.000), luego desciende y estabiliza la serie en un promedio anual de 6 procesamientos cada 100.000.

Hurto

Las denuncias por hurtos⁷⁹ entre 2000 y 2012 son proporcionalmente mayores que el resto de los delitos observados en esta publicación, con un promedio anual de 2.774,6 cada 100.000 habitantes. Al inicio del período se registra la tasa más baja (1.836,1), que luego sigue una tendencia de aumento hasta el 2005 donde se acumulan la mayor cantidad de denuncias (3.331 cada 100.000 habitantes). A partir

79 Se comete hurto cuando alguien se apodera «de cosa ajena mueble, sustrayéndosela a su tenedor, para aprovecharse o hacer que otro se aproveche de ella», según el artículo 340 del Código Penal.

de entonces, disminuyen casi sostenidamente hasta el 2012 y cierran el período con una tasa de 2.779,5 que si bien es mayor que los valores en los primeros cuatro años, se mantiene bastante por debajo del máximo alcanzado en el 2005. Los procesamientos por este delito presentan mayores variaciones en períodos cortos, aunque sin saltos abruptos: aumentan hasta el 2003 y luego de una sensible caída en el 2005, cercen levemente hasta alcanzar en el 2008 su mayor valor cada 100.000 habitantes (145,3); el período cierra a la baja, con excepción de un repunte en el 2011 (136,6).

Rapiñas

El delito de rapiña⁸⁰ presenta un aumento general en materia de denuncias entre 2000 y 2012 y su comportamiento vale dos observaciones. En primer lu-

80 Según el Código Penal (art. 344), se comete un delito de rapiña cuando alguien «con violencias y amenazas, se apoderare de cosa mueble, sustrayéndosela a su tenedor, para aprovecharse o hacer que otro se aproveche de ella».

Gráfico 116. Tasa de denuncias y procesamientos por hurtos cada 100.000 habitantes, total del país, 2000-2012



Fuentes: División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, M.I.T.F., Poder Judicial. Nota: Tasas de denuncias (eje izquierdo), procesamientos (eje derecho).

Gráfico 117. Tasas de denuncias y procesamientos por rapiñas cada 100.000 habitantes, total del país, 2000-2012



Fuentes: División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, M.I.I.F, Poder Judicial. Nota: Denuncias (eje izquierdo), procesamientos (eje derecho). Incluye copamientos.

gar, las denuncias registradas en el 2012 (459,6 cada 100.000 habitantes) son algo más que el doble de las constatadas en el 2000 (204,5). En segundo lugar, esta tendencia general de crecimiento se destaca particularmente a partir del 2004, desde cuando se ha mantenido prácticamente sin disminuciones (baja levemente en el 2011).

Hechos violentos y tenencia de armas

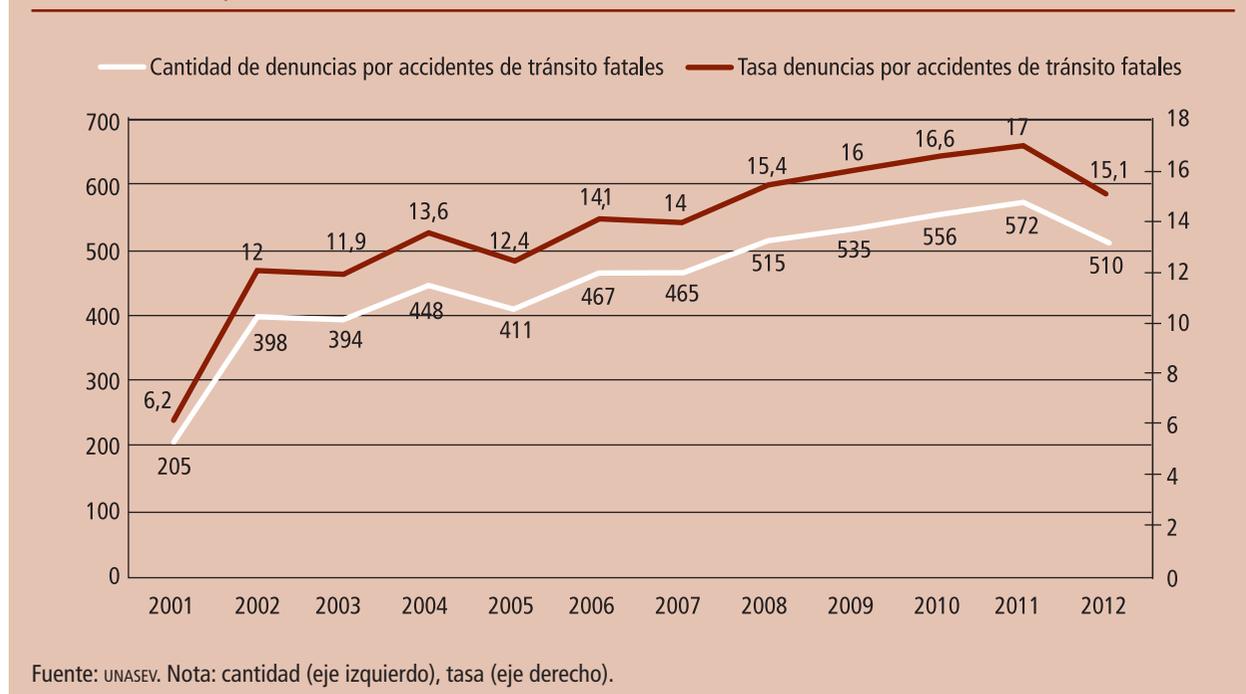
Las cifras de accidentes de tránsito fatales, así como las de suicidios y de tenencia de armas son tres aspectos también centrales en la concepción amplia de las dimensiones de seguridad. Para el caso, suicidios y accidentes de tránsito importan en la medida en que hacen referencia a los principales tipos de

muerte violentas en Uruguay. Por otra parte, la tenencia de armas reviste interés en tanto factor asociado a la violencia.

Accidentes de tránsito

Las muertes por accidentes de tránsito (tanto las que suceden en el lugar del siniestro como las que suceden en las siguientes 24 horas a causa de las lesiones allí provocadas) entre 2001 y 2012 promedian en 456 por año, según lo que contabiliza la UNASEV. Las cifras presentan un crecimiento casi constante durante todo el período, que se refleja en el gráfico 118, sobre la evolución de los valores de las tasas cada 100.000 habitantes. Allí se advierte que las oscilaciones más considerables a la baja son solo dos: 2005 (de 13,6 a 12,4) y 2012 (de 17,0 a 15,1).

Gráfico 118. Cantidad y tasa de denuncias por accidentes de tránsito fatales cada 100.000 habitantes, total del país, 2001-2012



Suicidio

El comportamiento de las cifras de denuncias sobre suicidios⁸¹ consumados en Uruguay entre 2000 y 2012 muestra una evolución global con subas y bajas durante todo el período, donde el mayor valor registrado de la tasa cada 100.000 habitantes fue en el 2002 (20,3) y el menor en el 2005 (14,9).

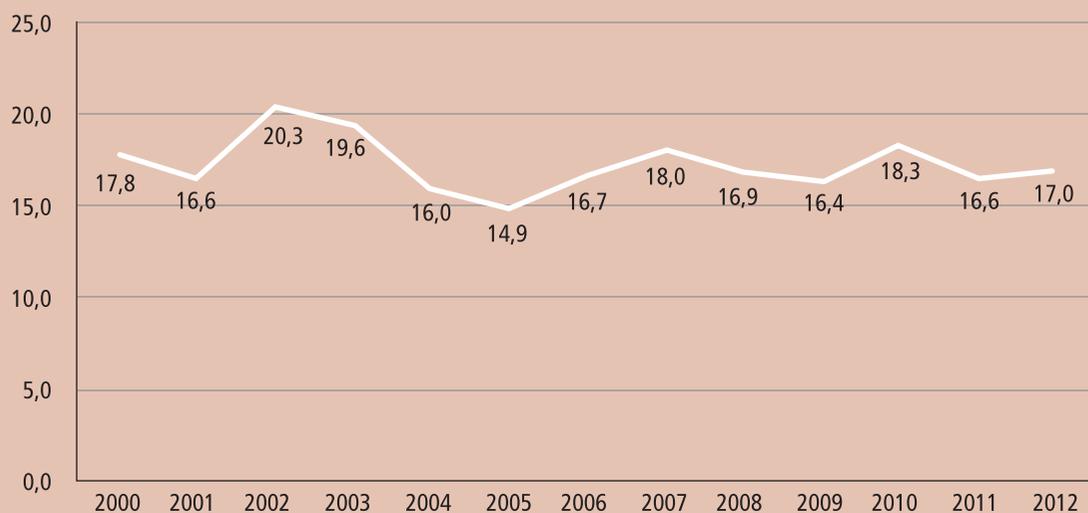
Tenencia de armas

El Registro Nacional de Armamento expidió 43.493 nuevas guías de licencia sobre diferentes tipos de armas entre 2000 y 2012. Para todo el período, las armas cortas (revólveres, 23,4 %, y pistolas 27,1 %)

muestran una mayoría leve en relación a las armas largas como rifles (28,05 %) y escopetas (14,96 %). Solo en los extremos de la serie, el total de armas largas supera a los registros de armas cortas. Es en el 2000 cuando se da la mayor cantidad de inscripciones para el período (6.802), el registro total desciende hasta el 2005 y a partir de entonces se incrementan sostenidamente, pero sin llegar a superar la cifra inicial (5.677 en el 2012). Las cifras excluyen todo tipo de armas no registradas y dan cuenta del parque de armamento legal que circula en el país.

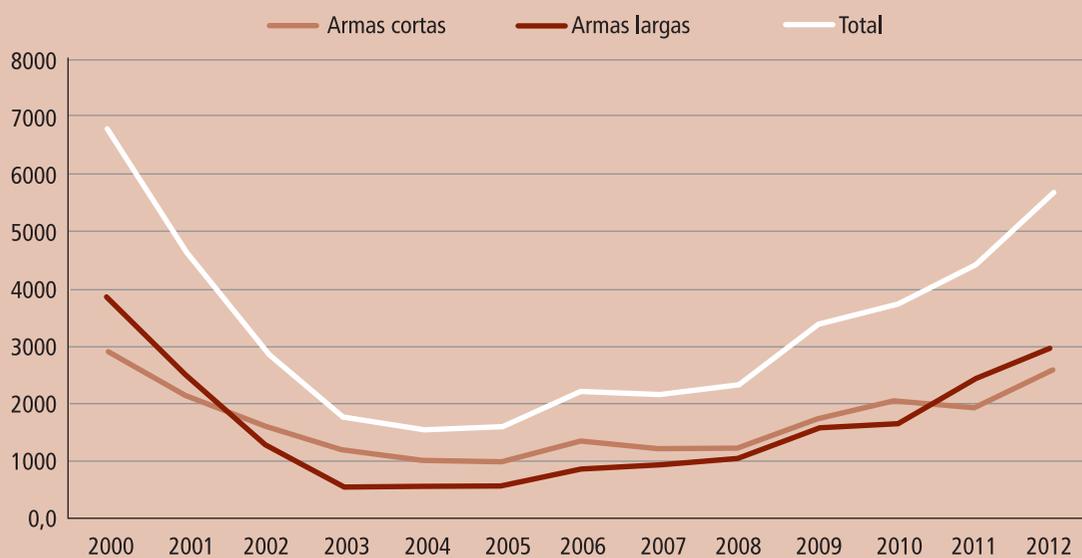
81 «Todo acto por el cual un individuo se causa a sí mismo una lesión o un daño, con un grado variable de la intención de morir, cualquiera sea el grado de intención letal o de conocimiento del verdadero móvil», según la OMS. Por mayores detalles sobre la situación del suicidio en el marco de los factores de mortalidad remitirse al capítulo «Salud».

Gráfico 119. Tasa de denuncias por suicidios consumados cada 100.000 habitantes, total del país, 2000-2012



Fuente: Ministerio del Interior.

Gráfico 120. Armas registradas entre 2000-2012, total del país



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Armas cortas	2.924	2.139	1.621	1.202	1.005	1.016	1.358	1.213	1.232	1.706	2.029	1.941	2.585
Armas largas	3.838	2.510	1.300	558	560	572	813	919	1.031	1.556	1.646	2.422	2.982
Otras	40	57	61	44	40	47	57	37	72	131	76	53	110
Total	6.802	4.706	2.982	1.804	1.605	1.635	2.228	2.169	2.335	3.393	3.751	4.416	5.677

Fuente: Registro Nacional de Armas, Servicio de Material y Armamento del Ejército, Ministerio de Defensa Nacional.

Situación de los adultos privados de libertad y de los liberados

Características y condiciones de la población privada de libertad

Los gráficos 121 y 122 recogen respectivamente la evolución de la cantidad de población privada de libertad (PPL) en establecimientos carcelarios y su relación con el total de población cada 100.000 habitantes (tasa de prisionización) entre el 2000 y el 2012.

La variación total del período indica un aumento de 115,4 % en la cantidad de PPL. Si bien el incremento es casi sostenido (con excepciones a la baja en el 2005 y el 2006)⁸² los principales porcentajes de crecimiento de un año a otro suceden al inicio del período observado, que comienza con incrementos de entre el 15 y el 13 %, mientras que en el 2012 el crecimiento es en torno del 2 % con respecto al año anterior. Por su parte, la tasa de prisionización promedio es de 216,6,

pero llega al 2012 con un valor significativamente por encima de esta media (278,4).

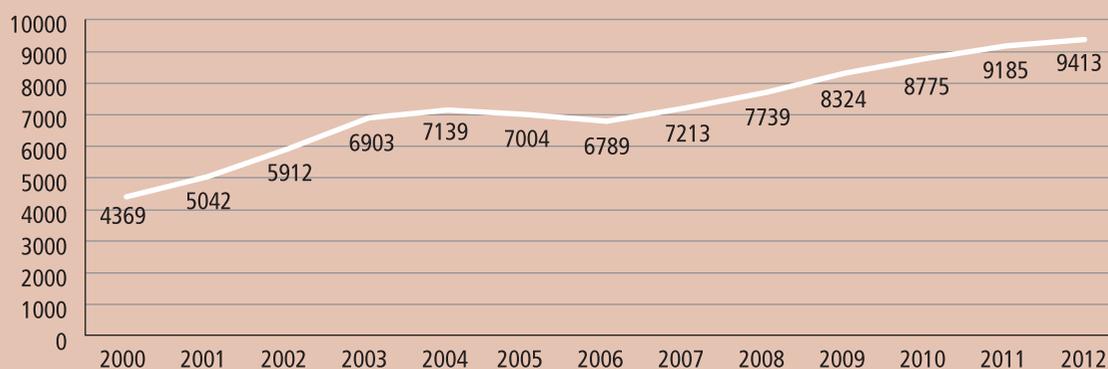
Sobre las características de la población carcelaria cabe mencionar que es mayormente masculina. A partir del 2006 y hasta el 2012, en proporción solo 7 de cada 100 reclusos son mujeres, en el 2010 se observa el mayor valor (8,4 % mujeres) y luego un descenso hasta el 2012 (6,9 %).

Al diferenciar la PPL según antecedentes, se destaca que entre el 2000 y el 2004 la mayoría de los reclusos estaban privados de libertad por primera vez (en promedio, el 58 % no tenían antecedentes penales), mientras que a partir del 2005 la relación se invierte, hasta llegar al 2012 donde el 59 % de los reclusos son reincidentes.

El último punto a destacar dentro de las características de la población carcelaria, es la relación entre presos penados y presos procesados, situación que da cuenta de una de las dimensiones de eficiencia y calidad del sistema de justicia. Los reclusos que no están penados son los que se encuentran privados de libertad de forma preventiva, a la espera de que la justicia se expida sobre su culpabilidad y asigne una condena determinada (no tienen sentencia judicial

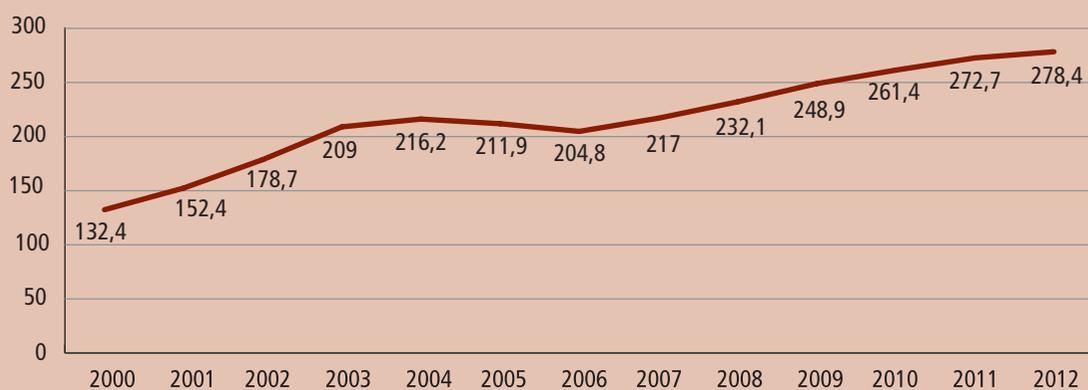
82 Decrecimiento asociado en parte a la implementación de la ley 17897 de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario (2005).

Gráfico 121. Cantidad de personas privadas de libertad, total del país, 2000-2012



Fuente: División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, m.

Gráfico 122. Tasa de prisionización cada 100000 habitantes, total del país, 2000-2012



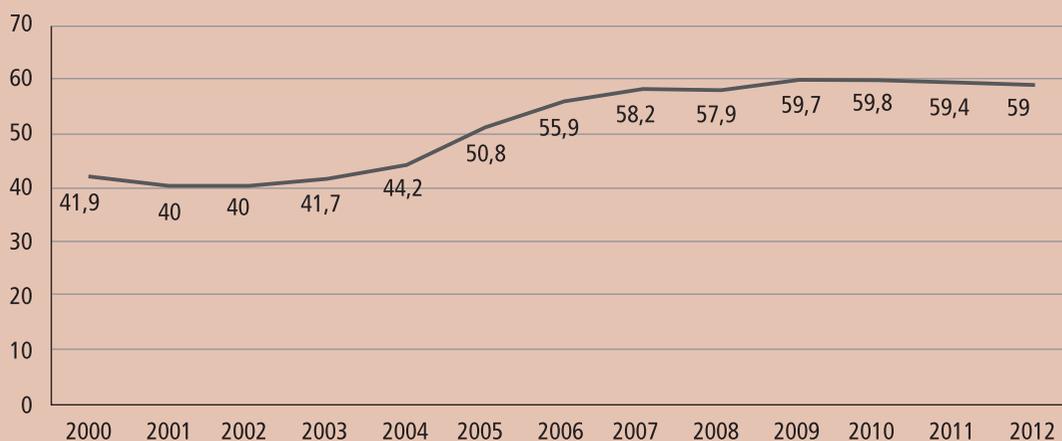
Fuente: División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, MI.

Cuadro 29. Porcentaje de PPL por sexo, total del país, 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hombres	94,4	93,7	93,0	92,7	91,6	91,9	93,1
Mujeres	5,6	6,3	7,0	7,4	8,4	7,8	6,9

Fuente: División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, MI.

Gráfico 123. Evolución de la cantidad de reincidentes como porcentaje total de PPL, total del país, 2000-2012



Fuente: División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, MI.

definitiva), mientras que los penados están privados de libertad en cumplimiento de su condena.

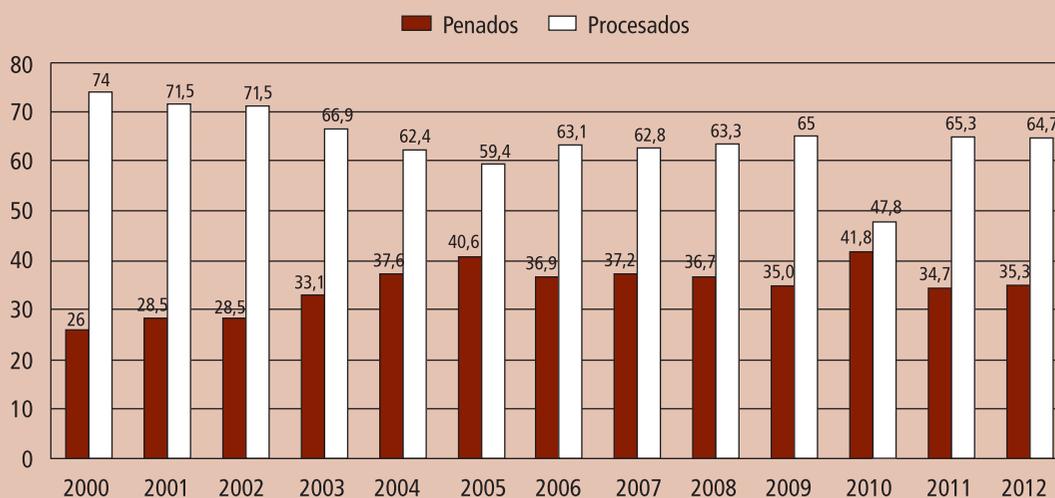
La tendencia general refleja una brecha histórica: son más los reclusos procesados que los penados. No obstante, para el quinquenio 2000-2005 el porcentaje de penados alcanza un pico de 40,6 %, luego y para el resto del período, desciende ligeramente y se ubica, en promedio, en el 37 %.

En lo que refiere a la capacidad locativa del sistema carcelario, una evaluación de mediano plazo (2006-2012) indica que la situación general es de hacinamiento. La tasa de hacinamiento refiere a la relación entre PPL y la cantidad de plazas disponibles. Hay hacinamiento cuando hay más cantidad de reclusos que plazas disponibles y en esos casos el valor del indicador es más que 1. El sistema penitenciario alcanza su capacidad locativa máxima cuando llega a 1. No hay hacinamiento cuando el valor es menor que 1. Hay acuerdo sobre una diferenciación entre hacinamiento crítico (supera el 1,2) y hacinamiento tolerable (hasta 1,2)

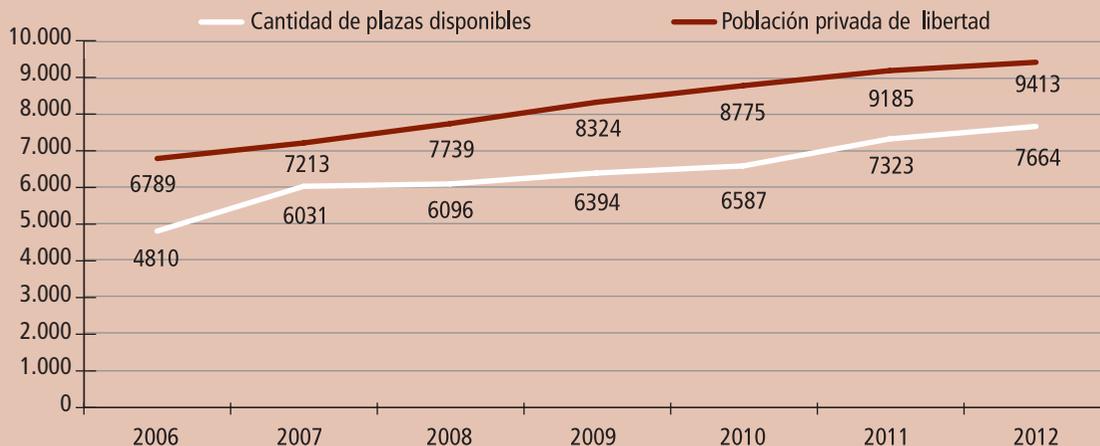
Sin embargo, la relación entre cantidad de reclusos y total de plazas disponibles refleja una mejora constante, ya que la tasa de hacinamiento pasa de 1,41 al inicio del período al 1,23. Esta reducción global se relaciona con el aumento del 62,7 % en la cantidad de plazas para albergar reclusos (de 4.810 en el 2006 a 7.664 en el 2012), aumento que sucede en el marco de un crecimiento, igualmente sostenido, de la PPL (38,5 % para el mismo período) (ver gráficos 125 y 126).

Al observar la situación particular de los diferentes establecimientos carcelarios, se encuentra un panorama heterogéneo. Con base en datos del MI, las situaciones más críticas en el 2012 se encuentran en el Comcar de Montevideo y la cárcel departamental de Rocha, donde la cantidad de reclusos duplica la capacidad instalada (2,1 y 2,02, respectivamente). En ese mismo año, de los 29 centros carcelarios, el 41 % opera dentro de su capacidad (con una tasa de hacinamiento inferior a 1) y esta cifra se amplía a más de la mitad si se consideran los establecimientos que tienen un hacinamiento tolerable (hasta 1,20).

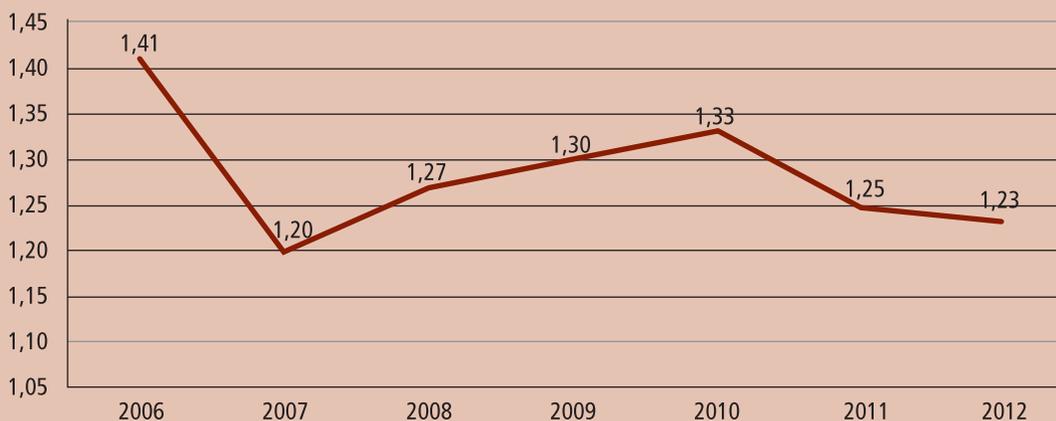
Gráfico 124. PPL, relación entre penados y procesados, total del país, 2000-2012



Fuente: División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, MI. Nota: Datos del 2010 contruidos en base al Censo Nacional de Reclusos, hay un 10,4 % que refiere a valores de no respuesta. El cambio en la tendencia puede asociarse a las diferencias en el origen de la fuente y la metodología utilizada.

Gráfico 125. Cantidad de plazas carcelarias disponibles, total del país, 2006-2012

Fuente: División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, MI.

Gráfico 126. Tasa de hacinamiento, 2006-2012

Fuente: División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, MI.

Medidas alternativas a la privación de libertad y programas de rehabilitación

El Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados⁸³ (PNEL) se crea en 1934 con el cometido de procurar la inclusión social y la readaptación de las personas que han delinquido. Para los liberados y sus fami-

liares, ofrece apoyo en la gestión de trámites (documentos personales, entrega de vestimenta y útiles escolares), asesoramiento jurídico y psicológico (a familiares menores de edad) capacitación e inserción laboral (esto último solamente a liberados). Para aquellos que se encuentran privados de libertad, busca garantizar el derecho al trabajo formal, así como generar y supervisar la asignación de plazas laborales en empresas privadas y entidades públicas,

⁸³ Es una oficina dependiente de la Unidad Ejecutora: Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) del MI.

tanto dentro como fuera de los centros de reclusión, además de administrar sus remuneraciones.

El cuadro 30 sintetiza las cifras sobre la cantidad de ingresos voluntarios al PNEL y también sobre el grado de reincidencia de las personas que ingresan para Montevideo en el período 2009-2012. Allí se observa una importante caída entre el 2009 y el 2010, y aunque en los años siguientes aumenta en forma sostenida, el dato del 2012 (538) no supera el del 2009 (613). En el período de referencia se observa que la tendencia a la reincidencia es decreciente y se reduce a menos de la mitad en el 2012, en comparación con

los datos del 2009. Por otra parte, el total de aquellos que cumplen con medidas alternativas a la prisión⁸⁴ varía significativamente entre el 2000 y el 2012, donde en números globales se reduce en un 30 %. Sin embargo, el programa registra mayores variaciones en períodos más cortos, tiene dos aumentos importantes entre 2000-2004 y 2006-2008, y a partir de entonces se observa la caída más brusca de todo el período, que cierra en el 2012 con 162 ingresos, siendo que en el 2008 alcanzara a tener 355 (no se cuenta con datos para el 2011).

84 Primero en la órbita del PNEL y desde diciembre del 2011 bajo la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (OSLA), ambas instituciones dentro del INR.

Cuadro 30. Cantidad de ingresos y situación de reincidencia, PNEL, 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Porcentaje que reinciden (*)	39 %	33 %	25 %	18 %
Porcentaje que no reinciden	59 %	64 %	74 %	79 %
Sin datos	2 %	3 %	1 %	3 %
Total de ingresos	613	444	482	538

Fuente: PNEL, INR, MI, Policía Técnica. (*) Usuarios que luego de haber ingresado al patronato, y sin tener en cuenta si ya tienen antecedentes o no, vuelven a delinquir e ir a prisión.

Zoom informativo 12

Estimaciones sobre costos del crimen en Uruguay

En el estudio reciente realizado por el CINVE (Aboal y otros, 2012) se estima que el costo total «del crimen» en el año 2010 alcanza el 3,1 % del PIB nacional, lo que equivale a 1.200 millones de dólares. Las estimaciones se basan en cálculos sobre los costos asociados a la criminalidad y la violencia en Uruguay, que consideran valores sobre gastos en: seguridad y prevención del delito, justicia, reclusión y rehabilitación de reclusos, costos de bienes robados, costos de salud y por pérdida de vidas a consecuencia de la violencia y costos asociados a la pérdida de tiempo productivo en prisión de los reclusos. Del total estimado, la mayor parte se corresponde con los costos

asociados a la anticipación del crimen (1,90 % del PIB), que refieren a la seguridad y la prevención del delito. Más de dos tercios del restante 1,19 % se asocian a los costos como consecuencia del crimen. Dentro de ellos, la mitad corresponde a los bienes robados (0,4 %). Por su parte, el costo de salud asciende 0,3 % del PIB, considerando tanto el costo por homicidios y por lesiones. Finalmente, menos 0,4 % del PIB se asocia a los gastos en respuesta al crimen: gastos en justicia, incluyendo sistema de reclusión y rehabilitación.⁸⁵

85 Los autores explicitan durante el desarrollo del documento la presunción de que los cálculos tienen un sesgo a la baja en las estimaciones.

Cuadro 31. Evolución de población que cumple medidas alternativas en el marco del PNEL, 2000-2012

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Cantidad de ingresos	233	251	231	304	338	252	255
Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Cantidad de ingresos	306	355	308	193	S/d	162	

Fuente: PNEL, INR, MI.

Síntesis

Considerando los años 2000 a 2010,⁸⁶ las denuncias policiales sobre delitos contra la propiedad son comparativamente mayores en relación a las denuncias policiales por delitos contra la persona. En esos diez años, las primeras aumentan en 63,2 % y las segundas también, aunque también aumentan, lo hacen en un porcentaje levemente menor: 52,7 %. Desde una perspectiva territorial, los delitos contra la persona concentran en el departamento Flores la mayor cantidad de denuncias cada 100.000 habitantes, mientras que Colonia registra el valor más bajo. Los delitos contra la propiedad, por su parte, muestran los valores más elevados en la zona sureste del país, particularmente en los departamentos de Montevideo, Maldonado y Canelones (más de 3.500 denuncias cada 100.000 habitantes).

Respecto de la situación de figuras delictivas que, por su gravedad o por el peso total que tienen dentro del conjunto, revisten de mayor importancia, en el período 2000-2012 los homicidios se sitúan con un promedio del 6,4 cada 100.000 habitantes; los hurtos son proporcionalmente mayores que el resto (promedio anual de 2.774,6 cada 100.000 habitantes); las rapiñas en el 2012 son algo más que el doble de las constatadas en el 2000.

En un período más acotado, referido a denuncias por violencia doméstica, el valor del 2012 supera al del 2005 por más de tres veces y a partir del 2007, luego de los hurtos, es el delito que presenta la tasa de denuncias más elevada.

Por otra parte, y en referencia a hechos violentos, las muertes por accidentes de tránsito entre 2001-2012 promedian en 456 y si bien las cifras anuales presentan un crecimiento casi constante durante todo el período, en el 2012 se observa uno de los descensos más importantes de la serie.

Sobre la situación de los adultos privados de libertad, se verifica: un aumento de más del 115 % en la cantidad de reclusos entre 2010 y 2012, la presencia mayoritaria de reincidentes que comienza en el 2005 y se sostiene hasta el 2012 inclusive la brecha entre presos penados y procesados, donde históricamente los primeros son minoría, y una mejora en la tasa de hacinamiento (pasa de 1,41 en el 2006 a 1,23 en el 2012), que muestra valores cercanos a los márgenes tolerables (entre 1 y 1,2).

86 Los datos de denuncias de delitos contra la persona y contra la propiedad para 2011 y 2012 fueron solicitados al MI, pero no arribaron a tiempo para esta publicación, motivo por el cual se utiliza la serie 2000-2010.

Indicadores subjetivos de seguridad ciudadana: una aproximación a cómo nos vemos

En este segmento se propone la inclusión de la perspectiva sobre la seguridad ciudadana a partir de resultados de encuestas de opinión pública. Se consideran particularmente dos temas: la percepción sobre las fuentes de la inseguridad, que refiere a la Encuesta de Victimización (Equipos Mori, 2011) encargada por el MI, y la violencia doméstica, en base a dos estudios realizados por la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual (2010 y 2012).

Percepción ciudadana sobre la inseguridad

La Encuesta de Opinión Pública sobre Niveles de Victimización, Percepción de Inseguridad y Grados de Confianza Institucional en el Uruguay fue realizada por Equipos Mori entre mayo y junio del 2011.⁸⁷ Se destacan aquí algunos de los resultados, considerando particularmente los que se relacionan con los datos expuestos en el capítulo «Seguridad ciudadana».

En primer lugar, destaca que los uruguayos posicionan a la inseguridad y la delincuencia como el principal problema del país (62 % lo menciona en primero o segundo lugar como respuesta espontánea). La violencia, por su parte, ocupa un muy distante octavo puesto con un 3 % de menciones, mientras que los menores infractores o la imputabilidad a menores⁸⁸ está en el décimo lugar con un 2 % de referencias.

Con respecto a la situación de la delincuencia, 7 de cada 10 personas (72 %) afirma que en el último año la delincuencia aumentó en el país, pero poco más de la mitad de estos (40 %) opinan que la delincuencia aumentó en el barrio donde vive.

Por otra parte, casi 6 de cada 10 uruguayos (59 %) consideran que probablemente o muy probablemente será víctima de un delito en los próximos meses. Esta percepción es mayoritaria en todos los segmentos sociales y políticos,⁸⁹ aunque algo más enfática en Montevideo que en el resto del país y aumenta conjuntamente con el nivel socioeconómico de los entrevistados.

Si se considera el último año, solo 3 de cada 10 del total de encuestados declara haber sido víctima de algún delito, aunque esta relación cambia si se consideran los últimos cinco años (54 % declara haber sido víctima de al menos un delito).

Con respecto a delitos específicos, el 68 % declara no saber la cantidad de homicidios que ocurren, pero cuando se consulta en una lista de categorías, poco más de un cuarto responde en valores cercanos a las cifras del 2010 y el 2011,⁹⁰ el resto se distribuye entre la no respuesta (16 %) y valores que al menos triplican la cantidad de denuncias realizadas por homicidios (30 %).

Finalmente, la estimación sobre la cantidad de PPL también presenta un alto valor de no respuesta ante la pregunta espontánea (63 %) y entre las opciones ofrecidas, solo el 15 % responde dentro de la cate-

87 Abarcó 1700 casos y se basó en un cuestionario estructurado y precodificado. Fue realizada en modalidad cara a cara y aplicada en los hogares de los encuestados. Su población objetivo son todos los mayores de 17 años residentes en poblaciones de más de 1000 habitantes y las estimaciones para el total de la muestra, tienen un 95% de confianza. Fuente: Ministerio del Interior.

88 Categorías usadas en la encuesta.

89 La encuesta considera variables básicas y variables políticas. Las primeras abarcan indicadores demográficos (sexo, edad) territoriales (residencia en Montevideo, Canelones y resto del interior) y sociales (nivel socioeconómico, nivel educativo). Las segundas consideran voto del encuestado en octubre de 2009 y su autoidentificación partidaria.

90 Menos de 200 (26 %) y entre 201 y 400 (27 %). Hubo 205 y 199 denuncias por homicidios en 2010 y 2011, respectivamente.

ría más cercana a las cifras del 2010 y el 2011,⁹¹ y la mitad contesta por debajo de estos valores.

La violencia doméstica como problema, ¿qué piensan los uruguayos?

En el Estudio de Opinión Pública sobre Género y Violencia Doméstica en Uruguay,⁹² dentro del total de encuestados en el 2012 solo el 9 % responden de forma espontánea que la violencia doméstica es uno de los problemas más importantes del país. Pero cuando se pregunta específicamente sobre si considera que la violencia doméstica es un problema, 3 de cada 4 personas responden afirmativamente. Así que pese a no estar entre los principales temas de agenda (que según se detalla allí, encabezan la lista: seguridad y delincuencia), la violencia doméstica es percibido como un problema importante.

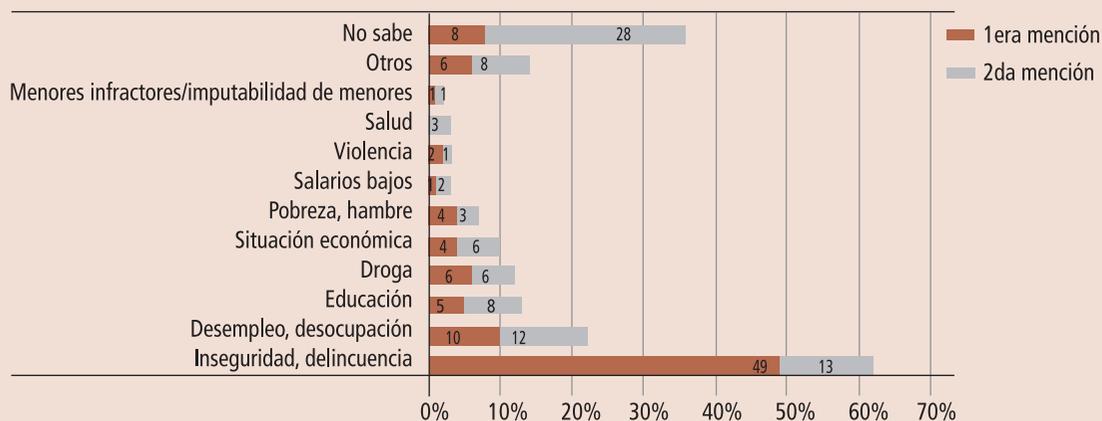
91 8.775 y 9.185 PPL en 2010 y 2011, respectivamente. Categorías y porcentajes de respuesta en la encuesta: menos de 2.000 (6 %); entre 2.001 y 4.000 (16 %); entre 4.001 y 6.000 (15 %); entre 6.001 y 8.000 (13 %); entre 8.001 y 10.000 (15 %); más de 10.000 (19 %); ns/nc (15 %).

92 Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual. Estudios realizados en el 2010 y el 2012, muestra de 600 casos (300 en la ciudad de Montevideo y 300 en zona metropolitana y capitales departamentales). Considerando un nivel de confianza de 95,5 %, el margen de error para el total de la muestra es de +- 4,0 % y para Montevideo e interior es de +- 5,7 %.

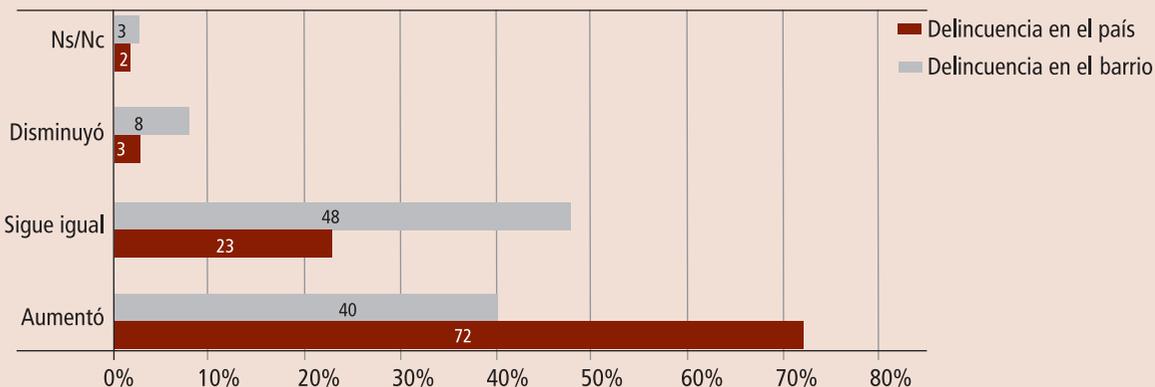
En este mismo estudio se indica que este tema «no se asocia espontáneamente con violencia de género, se habla de agresión, maltrato, etc., pero solamente en un 4,5 % se dice “hacia las mujeres” (en el 2010 era 6 %). Sin embargo, cuando se pregunta directamente quiénes son la mayoría de las víctimas, tres cuartas partes del total responden que la mayoría de las víctimas son mujeres».

Sondeando la ideología instalada sobre violencia doméstica cuando las víctimas son mujeres, se examinan las reacciones de los encuestados en torno a dos ideas. Por un lado, la idea de que «un hombre no maltrata porque sí; ella también habrá hecho algo para provocarlo» ofrece un alto desacuerdo, aunque muestra ser válida para el 20 % de los encuestados (cifra que asciende al 27 % entre los hombres). Por otro lado, 49 % está de acuerdo con la frase «si una mujer es maltratada por su pareja, la culpa es de ella por seguir viviendo con ese hombre». Este valor muestra diferencias geográficas, ya que asciende al 52,9 % en el interior, 40,9 % en el área metropolitana y 36,1 % en Montevideo.

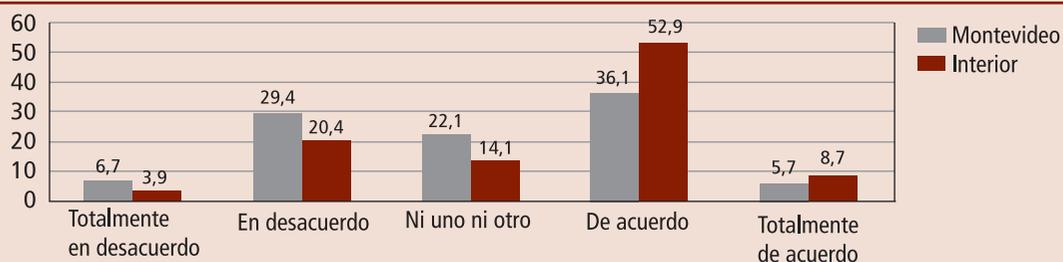
Con respecto a las actitudes ante casos concretos de violencia doméstica, casi la mitad de las respuestas indican que hay que realizar la denuncia y un 9 % considera que es mejor no meterse.

Gráfico 127. Percepción sobre principales problemas del país, en porcentajes

Fuente: Encuesta de opinión pública sobre niveles de victimización, percepción de inseguridad y grados de confianza institucional en el Uruguay, Equipos Mori 2011. Nota: Pregunta: ¿Cuál diría que es el principal problema del país? ¿Y en segundo lugar? Respuesta espontánea.

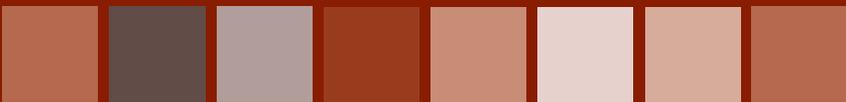
Gráfico 128. Percepción sobre aumento de la delincuencia en el último año, en porcentajes

Fuente: Encuesta de opinión pública sobre niveles de victimización, percepción de inseguridad y grados de confianza institucional en el Uruguay, Equipos Mori 2011. Nota: Preguntas: Respecto al año pasado, ¿la delincuencia ha aumentado, sigue igual o ha disminuido en el País?; respecto al año pasado, ¿la delincuencia ha aumentado, sigue igual o ha disminuido en el barrio donde Ud. vive?

Gráfico 129. Grado de acuerdo con la frase: «Si una mujer es maltratada por su pareja, la culpa es de ella por seguir conviviendo con ese hombre», en porcentajes, Montevideo e interior, 2012

Fuente: Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual. Estudio 2012.

CULTURA



Introducción

La significación del ámbito de la cultura y de su impacto en espacios más amplios, tales como la cohesión social, la economía de la creación y el conocimiento, el turismo, la diversidad, la identidad y el bienestar general de la población, es reconocida hoy extensamente.

Este capítulo explora y presenta indicadores relevantes para el ámbito de la cultura en Uruguay atendiendo al reconocimiento de la cultura como una dimensión básica del bienestar y la ciudadanía.

La incorporación de indicadores provenientes del campo cultural en el *Reporte social*, entendidos en el marco de una lectura del bienestar, el pleno ejercicio de derechos y las políticas públicas, es en cierta forma novedosa. Supone, tal como señala Achugar (2003), ubicar la cultura en el mismo lugar que otros derechos y evitar el descuido en el diseño e implementación de los programas públicos.

Asimismo, incorporar la cultura como dimensión específica en el diagnóstico y análisis del bienestar de la población supone mejorar los indicadores disponibles. Ello no implica solamente producir datos y desarrollar trabajo estadístico, sino también entender mejor la naturaleza de las actividades culturales, articular las políticas culturales y comprender la interrelación de los datos y los análisis de políticas, así como el impacto que la medición puede tener en el sector cultural (Madden, 2005). La producción de indicadores de este tipo resulta clave, entonces, para la comprensión de la situación de la población en relación a sus derechos culturales y como insumo para las políticas culturales.

Por estas razones se define que las dimensiones básicas de este capítulo referirán a: 1) la oferta y existencia de bienes, servicios y canales o expresiones culturales entre los que se incluyen los eventos artísticos y las fiestas populares (incluye indicadores de infraestructura, disponibilidad y producción cultural); y 2) el consumo y la participación (incluye in-

dicadores sobre el tipo de consumo y participación, la frecuencia y las motivaciones del consumo).

Este capítulo no intenta dar cuenta de todas las dimensiones que hacen a la información cultural, sino solo de aquellas que se entienden relevantes para presentar un diagnóstico del bienestar social de la población. Al igual que en otros capítulos, los indicadores relativos al empleo en el sector, el impacto económico del mismo, el gasto público y las iniciativas privadas no se incluyen dentro de sus cometidos descriptivos. Se pretende identificar la capacidad de los individuos de acceder, producir y consumir bienes y servicios culturales.

Este capítulo también expresa la dificultad real de presentación de información. Los problemas más serios para desarrollar el capítulo se vinculan, en primer lugar, a los vacíos de información sobre los bienes, servicios y canales culturales disponibles para la mayoría de los dominios del sector cultural.⁹³ En segundo lugar, existen problemas de calidad con los registros administrativos, que todavía ofrecen dificultades en la sistematización, por lo que la desagregación o comparación de los datos no es posible. Por otra parte, las fuentes de información no se han construido en forma continua. En particular hay que señalar la falta de actualización de los datos sobre consumos culturales recogidos mediante la Encuesta de Imaginarios y Consumos Culturales (EICC) desarrollada por el MEC y la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UDELAR (FHCE), así como la imposibilidad de acercarnos a la estructura de gastos de los hogares para analizar la proporción del gasto en cultura después del 2005-2006.⁹⁴ Por último, existe también un problema de cobertura de la información: algunos indicadores es posible construirlos para la capital, pero no para todo el territorio nacional.

93 La definición del sector ofrece grandes variaciones, en este caso, refiere a las áreas de actividad como las artes visuales, música, industrias creativas, letras, artes escénicas e incluye el patrimonio cultural e inmaterial.

94 Se dispone de la encuesta de gastos e ingresos de los hogares 2005-2006.

No obstante, si bien Uruguay todavía no puede ofrecer estadísticas culturales suficientes y robustas y la traducción de datos descriptivos en indicadores no es por lo tanto sencilla, en los últimos años ha habido avances importantes tanto en el plano de la visibilización de esas carencias como en el de la producción de información. En tal sentido, el Sistema de Información Cultural (SIC) de la Dirección de Cultura del MEC,⁹⁵ el Observatorio Universitario en Políticas Culturales (FHCE-UDELAR)⁹⁶ y el Observatorio de Montevideo (Intendencia de Montevideo)⁹⁷ han aportado antecedentes importantes en dimensiones claves del campo cultural. Estos esfuerzos hacen que incluir la temática de la cultura en el *Reporte social* sea posible y, a la vez, ayudan a señalar los vacíos de información y la necesidad de actualización de los datos.

Por los problemas expuestos, este capítulo presenta información mayoritariamente sobre consumo y participación cultural y se apoya en datos de la ECH y de la en EICC para el último año disponible.⁹⁸ La

información se complementa con algunos datos vinculados a oferta cultural cuando hay disponibilidad (en algunos casos se muestran datos de Montevideo solamente) y se desagrega por variables claves como región, edad, sexo y nivel socioeconómico, con la intención de avanzar en la definición de indicadores sociales provenientes del ámbito de la cultura.

Para complementar la información presentada, se introducen dos recuadros que presentan temáticas e iniciativas claves en el ámbito de la cultura: la salvaguarda del *candombe* como patrimonio cultural y el acceso a la cultura en las localidades pequeñas del país mediante la actividad de los Centros MEC.

El consumo y la participación cultural

Televisión

La televisión está presente en más del 95 % de los hogares uruguayos. En Montevideo la población sin televisión no alcanza al 2 %, mientras que en las zonas rurales el porcentaje es de 12,6 %.

Entre los hogares que tienen televisión, el 60 % tiene conexión de televisión para abonados. En el

95 El SIC depende del Departamento de Industrias Creativas (DICREA) de la Dirección de Cultura del MEC.

96 El Observatorio Universitario en Políticas Culturales depende de los Centro de Estudios Interdisciplinarios Uruguayo y del Centro de Estudios Interdisciplinarios Latinoamericanos.

97 El Observatorio de Montevideo es parte de la Unidad de Estadística y Gestión Estratégica de la Intendencia de Montevideo.

98 La encuesta de imaginarios y consumos culturales es una encuesta nacional que se realizó en los años 2002 y 2009. El universo de la encuesta es la población mayor de 16 años, residente en ciudades de más de 5.000 habitantes de todo el país.

Cuadro 32. Tenencia de televisión (TV tubo + LCD) en hogares, según área geográfica, en porcentajes, 2012

	Montevideo	Interior 5.000 y más	Interior menos 5.000	Áreas rurales	Total
No tiene	1,83	2,59	3,53	12,64	2,97
Una	34,68	43,19	46,31	54,69	40,57
Dos o más	63,49	54,21	50,16	32,67	56,46
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH 2012, INE.

Cuadro 33. Conexión a tv por abonados en hogares, según área geográfica, en porcentajes, 2012

	Montevideo	Interior 5.000 y más	Interior menos 5.000	Áreas rurales	Total
Sí	58,45	67,12	54,70	34,69	60,73
No	41,55	32,88	45,30	65,31	39,27
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH 2012, INE.

medio rural este valor es de 35 %, mientras que en Montevideo representa el 58 % de los hogares.

Hasta el presente,⁹⁹ la oferta televisiva en el país «se ha caracterizado por ser básicamente de carácter privado comercial, con un mercado oligopólico y una presencia débil de otros actores, tanto estatales como de la sociedad civil» (Kaplún, 2007). Las ofertas televisivas privadas están integradas por tres canales de televisión comercial abierta y la Red Uruguay de Televisión S. A. (red de transmisión para el interior de la República), propiedad compartida de los tres canales comerciales. El sector posee una importante cobertura geográfica y de audiencia, y opera también en el sector de la televisión para abonados.

En lo que se refiere a las señales públicas, existen dos canales: TNU, que se define como «un canal generalista cuya programación apunta a la cultura, la información y el entretenimiento» en televisión abierta (con su nueva señal de Televisión Digital Abierta) y Tévé Ciudad, el canal de la Intendencia de Montevideo, que tiene cobertura nacional a través de empresas de televisión para abonados del país.

En relación con el consumo de TV, según la EICC del 2009, el 90 % de los uruguayos miran televisión entre 1 y 5 horas diarias, valor que supera al 85 % relevado en el 2002. Los datos del 2009 según tramos etarios indican que las personas de mayor edad son las que ven más cantidad de horas de televisión dia-

ria. El 16 % de las personas de más de 60 años miran más de 5 horas diarias.

Por otra parte, la cantidad de horas diarias destinadas a mirar televisión disminuye a mayor nivel de ingresos:¹⁰⁰ el 7 % de las personas de ingresos altos miran más de 5 horas diarias, valor que se duplica en el caso de personas con ingresos bajos.

Con respecto al tipo de contenidos más vistos, los informativos se ubican en el primer lugar (mencionados por el 70 % de los encuestados de la EICC 2009), seguido por las películas y las telenovelas, con el 46 y el 33 % de menciones, respectivamente. La EICC 2009 indica que con la edad crece la cantidad de personas que miran informativos: 52 % entre los más jóvenes y 84 % entre los mayores de 60 años. En el caso de las películas, son los más jóvenes quienes las prefieren (62 %). Para los demás géneros no son significativas las diferencias entre los gustos por tramos de edad.

Radio

Al igual que la televisión, la radio es un artefacto con el que cuentan la mayoría de los hogares uruguayos.

En cuanto al consumo de radio, en el 2009, el 76 % de los uruguayos escuchaban radio todos o casi todos los días y el 12 % lo hacía alguna vez a la semana.

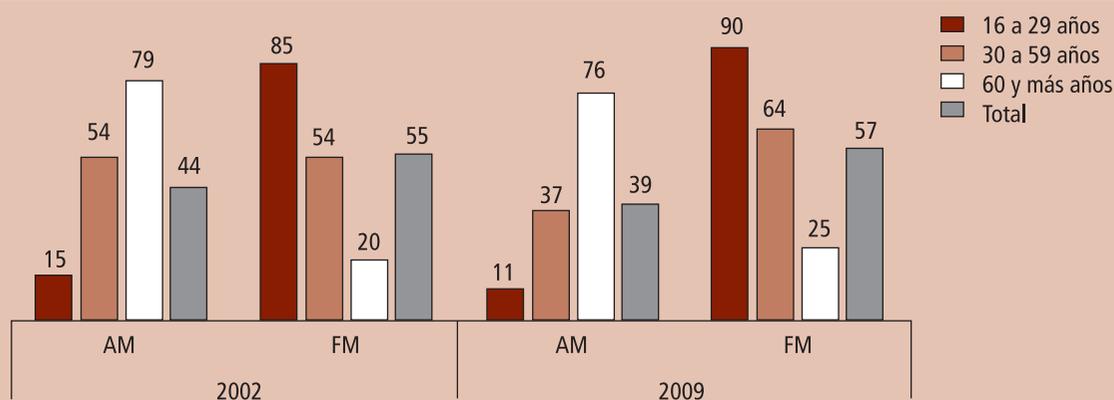
⁹⁹ El país cuenta con un nuevo proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que cambiaría eventualmente este escenario.

¹⁰⁰ La EICC 2009 considera ingresos bajos hasta \$ 10.000, medios de \$ 10.001 a \$ 20.000 y altos de \$ 20.000 y más. Para la misma encuesta, en el 2002, los valores descienden a bajos: menor a \$ 6.000, medios: entre \$ 6.000 y \$ 15.000 y altos: ingresos mayores a \$ 15.000.

Cuadro 34. Tenencia de radio en hogares por área geográfica, en porcentajes, 2012

	Montevideo	Interior 5.000 y más	Interior menos 5.000	Áreas rurales	Total
Sí	90,67	90,59	90,28	95,06	90,89
No	9,33	9,41	9,72	4,94	9,11
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH 2012, INE.

Gráfico 130. Tipo de frecuencia escuchada según tramos de edad, en porcentajes, total del país urbano, 2002 y 2009.

Fuente: EICC 2002 y 2009.

Esto marca una disminución en la proporción de personas que escuchan la radio todos o casi todos los días de 10 puntos porcentuales en comparación con los datos relevados en el 2002. El 57 % de las personas que escuchan radio escuchan principalmente FM. Si se analiza la información por tramos de edad, el 90 % de los menores de 30 años escuchan FM, valor que se ubica en 64 % para las personas que tienen entre 30 y 59 años.

Al considerar los programas preferidos por los encuestados, los tres más escuchados habitualmente fueron los musicales, los informativos y en menor proporción los programas de un conductor determinado (76, 64 y 25 %, respectivamente). Entre los desplazamientos de escuchas, hay un aumento en las preferencias por este último tipo de programas

Cuadro 35. Tipos de programas de radio que se escuchan, en porcentajes, total del país urbano, 2002 y 2009

	2002	2009
Musicales	77	76
Informativos	63	64
Deportivos	13	19
Entretenimiento	12	21
Programas con un conductor determinado	11	25
Religiosos	2	4
Periodísticos	1	0
Otros	1	5

Fuente: EICC 2002 y 2009.

en 14 puntos porcentuales y los programas de entretenimientos en 9 puntos respecto al 2002.

Libros y prensa

Respecto al equipamiento literario de los hogares, el porcentaje de la población que cuenta con libros en su casa descendió entre el 2002 (94 %) y el 2009 (88 %).

Según los datos de la EICC 2009, la tenencia de libros¹⁰¹ se encuentra asociada a los niveles de ingresos y estudios. De los hogares de bajos ingresos,¹⁰² el 39,6 % tiene menos de 10 libros y el 19,5 % declara no tener libros, mientras que aquellos que acceden a un nivel de ingresos altos disponen de más de 50 libros. Se observan las distancias asociadas a los ingresos en las posibilidades de acceso a la literatura. Respecto a la lectura de libros, la mitad de los uruguayos declaró leer al menos un libro en el 2009. Esto implica una leve disminución respecto a la misma pregunta para

el 2002. Al mismo tiempo, las personas que declaran no leer han aumentado en 5 puntos porcentuales.

Esto mismo sucede con la lectura de diarios y revistas: hubo un aumento de más de 10 puntos porcentuales entre quienes declaran no leer nunca. Cuando se desagrega por tramos etarios, se aprecia en cada uno de ellos esta disminución en la lectura.

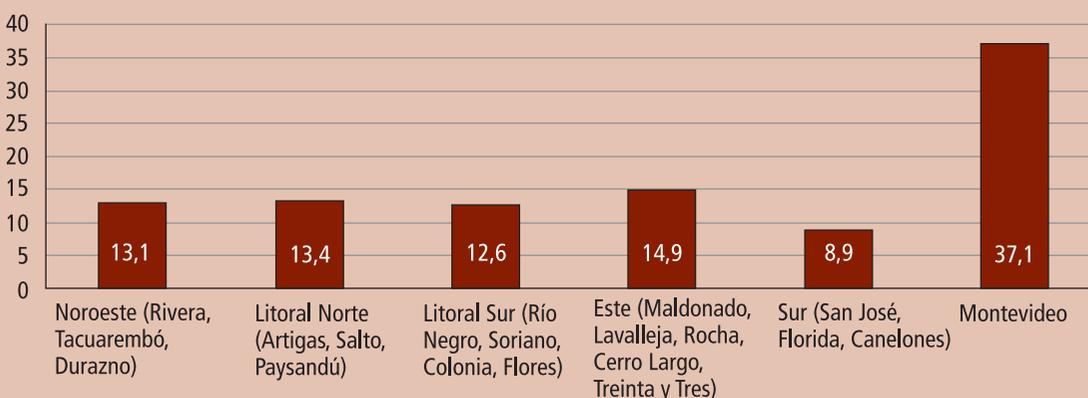
Si se analiza respecto a los ingresos, estos descensos se mantienen. Cabe destacar que entre quienes tienen niveles más altos de ingresos, ha aumentado en más de 20 puntos porcentuales aquellas personas que declaran no leer nunca. De todas formas, los datos revelan una tendencia a la lectura mayor entre quienes poseen ingresos mayores.

En las EICC 2002 y 2009 se registra una caída de la práctica de la lectura de prensa. En el 2009 esta se ubica en 42 %, 4 puntos porcentuales debajo de 2002. Aquellos que leen el diario todos los días y son mayores de 30 años son más del triple que los menores de dicha edad. Por otra parte, son cerca de 10 puntos porcentuales más los mayores de 60 que declaran no leer nunca el diario, respecto a los encuestados entre 30 y 60 años. En ambas encuestas hay una asociación con los niveles de ingresos y de estudios. La lectura de diarios crece con el nivel de ingresos: leen diariamente prensa el 23 % de aque-

101 Resulta clave señalar que este indicador refiere a los libros en papel. Actualmente, tal como se señala en el siguiente apartado, el acceso a libros y contenidos en general crece constantemente en otros medios como Internet.

102 La EICC 2009 considera ingresos bajos hasta \$ 10.000, medios de \$ 10.001 a \$ 20.000 y altos de \$ 20.000 y más. Para la misma encuesta, en el 2002, los valores descienden a bajos: menor a \$ 6.000, medios: entre \$ 6.000 y \$ 15.000 y altos: ingresos mayores a \$ 15.000.

Gráfico 131. Bibliotecas según regiones, en porcentajes



Fuente: DICREA en base al Censo de Bibliotecas (SIC, 2010).

Cuadro 36. Frecuencia de lectura de libros según tramos de edad, total del país urbano, en porcentajes 2002 y 2009

Tramos de edad	2002			2009		
	16 a 29	30 a 59	60 y más	16 a 29	30 a 59	60 y más
Varios libros al año	29	31	29	22	27	23
Algunos libros al año	33	27	20	31	28	18
Casi nunca lee	17	14	12	16	14	15
Nunca lee	21	28	39	31	30	44
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: EICC 2002 y 2009.

Cuadro 37. Frecuencia de lectura de libros según nivel de ingresos, total del país urbano, en porcentajes, 2002 y 2009

Nivel de ingresos	2002			2009		
	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
Varios libros al año	18	38	55	16	25	31
Algunos libros al año	26	29	26	22	26	26
Casi nunca lee	17	14	9	15	18	11
Nunca lee	39	19	10	45	11	32
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: EICC 2002 y 2009.

llos con ingresos altos, el 9 % de aquellos con ingresos medios y el 5 % de aquellos que tienen menores ingresos (porcentajes similares al 2002).

La opción de practicar la lectura en las bibliotecas parece una modalidad poco elegida entre los encuestados de la EICC. No obstante, cabe señalar que los montevideanos asisten más a bibliotecas.

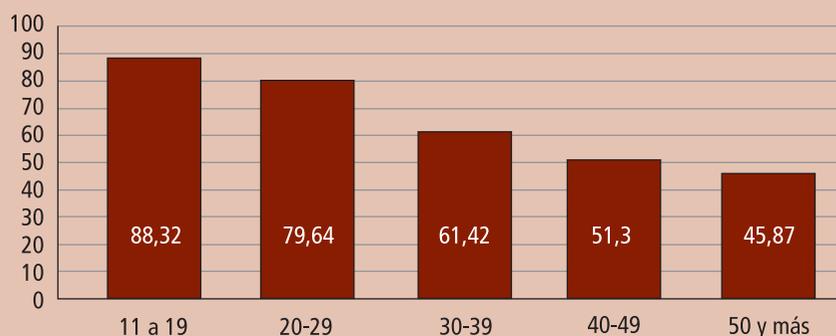
En cuanto a la oferta de bibliotecas, el 62,9 % de las censadas se ubican en el interior del país, mientras que el 37,1 % restante está en Montevideo, de acuerdo al Censo de Bibliotecas realizado en el 2008 por el MEC.

Internet

El crecimiento del uso de Internet para fines recreativos y culturales ha sido constante.¹⁰³ Dentro de las actividades que abarca este uso de Internet se encuentran el consumo de productos audiovisuales, música y libros. En el 2012, según datos de la ECH, el 71 % de la población declara usar Internet con estas finalidades. En la distribución por edades se observa que la brecha, al menos en estas utilidades de Internet, es consistente con la distancia etaria. A medida que se sube en la pirámide de edades, el uso de Internet para fines recreativos es menor. La casi universalización en el uso de la herramienta en las edades tempranas, fenómeno asociado a la expansión del Plan Ceibal, tal como se señala en el capítulo dedicado a la sociedad de la información, constituye un dato

103 Ver capítulo «Sociedad de la información».

Gráfico 132. Personas que declaran usar Internet para entretenimiento por tramos de edad, en porcentajes, total del país, 2012



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la ECH 2012, INE.

fundamental para pensar contenidos, producción y construcción de bienes y servicios culturales.

Espectáculos artísticos culturales

Entre las personas que declaran haber concurrido a un espectáculo de música, danza y obras de teatro en el 2009, los recitales de música son los que

concentran la mayor concurrencia (32 % de la población, según la EICC 2009). Al desagregar este dato por tramos etarios, se observa que la distancia entre los jóvenes menores de 30 años y los de 30 años y más es de más de 30 puntos porcentuales.

La asistencia a espectáculos muestra diferencias según el nivel de ingresos de los hogares. Las personas pertenecientes a hogares de mayores ingre-

Cuadro 38. Asistencia a espectáculos artísticos culturales en el último año según tramos de edad, 2002 y 2009

Tramo etario	2002				2009			
	16 a 29	30 a 60	61 y más	Total	16 a 29	30 a 60	61 y más	Total
Recitales de música	46	29	19	32	49	31	18	32
Teatro	20	20	14	19	27	28	20	25
Espectáculo de danza	16	17	11	15	27	27	21	25

Fuente: EICC 2002 y 2009.

Cuadro 39. Asistencia a espectáculos artísticos culturales en el último año según nivel de ingresos de los hogares, 2002 y 2009

Nivel de ingreso	2002				2009			
	Bajo	Medio	Alto	Total	Bajo	Medio	Alto	Total
Recitales de música	27	36	43	32	20	27	45	32
Teatro	11	25	36	19	13	29	45	25
Espectáculo de danza	14	17	19	15	23	26	28	25

Fuente: EICC 2002 y 2009.

Cuadro 40. Asistencia a espectáculos artísticos culturales en el último año según área geográfica, 2002 y 2009

Área geográfica	2002			2009		
	Montevideo	Resto del país	Total	Montevideo	Resto del país	Total
Recitales de música	30	34	32	34	28	32
Teatro	22	14	19	31	19	25
Espectáculo de danza	14	18	15	23	28	25

Fuente: EICC 2002 y 2009.

Los hogares de ingresos altos presentan los valores más altos de asistencia, en especial a los recitales de música y al teatro. En el 2009, el 45 % de las personas pertenecientes a hogares de ingresos altos asistió al menos una vez a un recital de música y a una obra de teatro. Este valor se ubica 25 puntos porcentuales por encima del valor que muestran las personas de ingresos bajos en el caso de la música y 33 puntos porcentuales en el caso del teatro.

En el 2009, el 34 % de la población residente en Montevideo asistió al menos a un recital de música y en el resto del país el porcentaje es de 28 %.

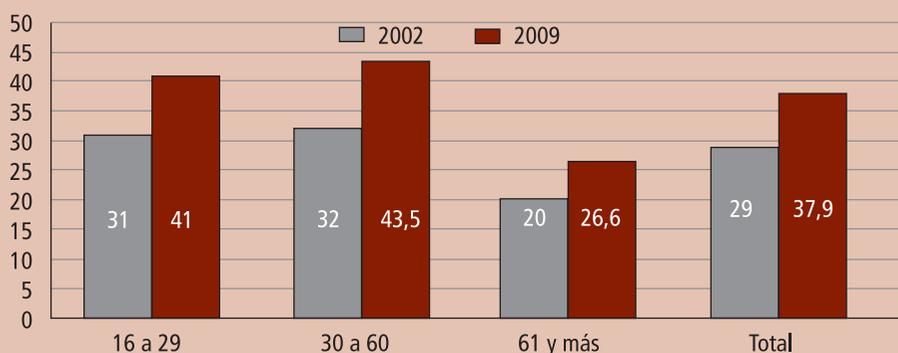
En lo que respecta a la asistencia al teatro, el porcentaje de participación se ha incrementado entre 2002 y 2009 en ambas regiones, en la capital pasó el 22 al 31 % y en el resto del país el incremento fue de 5 puntos porcentuales.

La danza registra niveles más altos de asistencia a espectáculos en el interior del país: El 28 % de las personas residentes en localidades del interior del país y el 23 % de los montevideanos habían asistido a un espectáculo de este tipo.

Museos

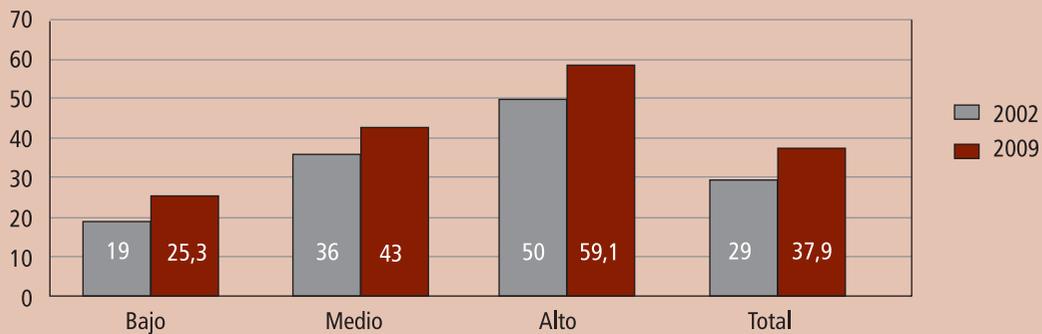
La asistencia a museos en el país es superior en las personas pertenecientes a los hogares de ingresos más altos y no se aprecian diferencias significativas por edad, con excepción de una asistencia menor de las personas de 61 años y más.

En Montevideo, la asistencia a exposiciones artísticas y museos muestra un crecimiento importante desde el 2000 hasta el 2012 y el valor más alto se registra en el 2008, con 321.963 asistentes.

Gráfico 133. Asistencia a museos o exposiciones de arte en el último año, según tramos de edad, en porcentajes, 2002 y 2009

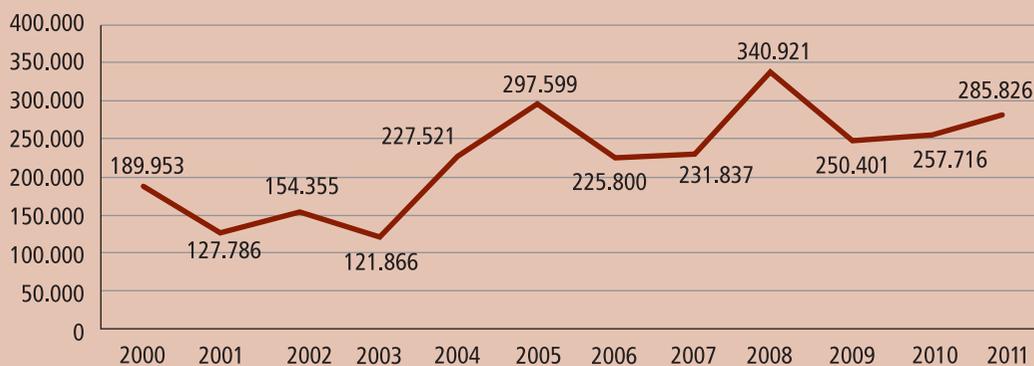
Fuente: EICC 2002 y 2009.

Gráfico 134. Asistencia a museos o exposiciones de arte en el último año, según nivel de ingresos, en porcentajes, 2002 y 2009



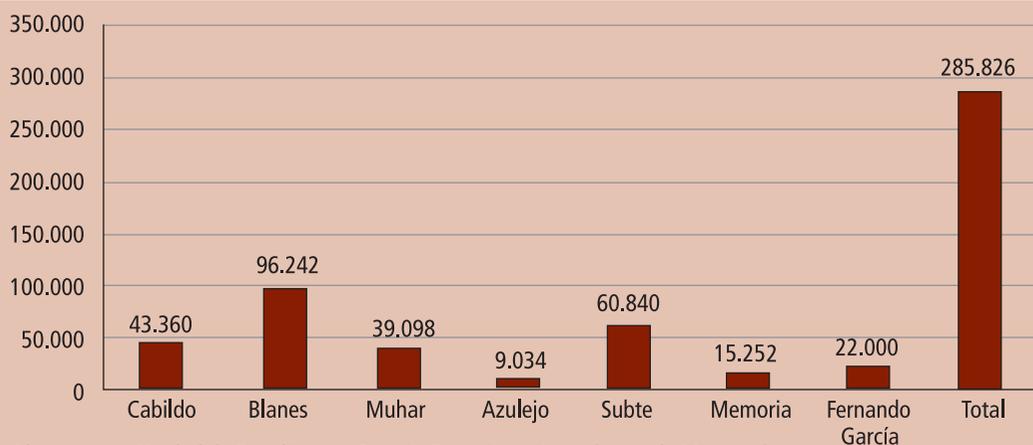
Fuente: EICC 2002 y 2009.

Gráfico 135. Evolución de la asistencia al total de museos en Montevideo, 2000-2011



Fuente: Observatorio, Unidad de Estadística y Gestión Estratégica, Intendencia de Montevideo.

Gráfico 136. Asistencia de público a los principales museos de Montevideo, 2011



Fuente: Observatorio, Unidad de Estadística y Gestión Estratégica, Intendencia de Montevideo.

Zoom informativo 13

La participación y el acceso a la cultura en las localidades pequeñas del país. Los Centros MEC

Los Centros MEC son espacios creados para promover el acceso a contenidos culturales y educativos en las pequeñas localidades del interior del país. Actualmente, el MEC cuenta con más de 100 centros que desarrollan actividades culturales, educativas, recreativas, de difusión de ciencia y tecnología, y de entretenimiento. Los Centros funcionan con la participación de organizaciones de la sociedad civil y teniendo como socios estratégicos a ANTEL a nivel tecnológico y a las Intendencias a nivel territorial.

Como puede apreciarse en el cuadro, el 2010 marca un punto de inflexión y todas las actividades crecen notoriamente, en especial las proyecciones audiovisuales, los espectáculos musicales y las charlas, cursos y talleres. Se trata del primer año en que todos los departamentos se encuentran funcionando al unísono.

Si se observan la cantidad de actividades desarrolladas durante el 2011 y la cantidad de Centros relevados, en promedio se realizan 4,5 actividades por mes por Centro. Esto implica que habría semanalmente por lo menos una actividad. Respecto a la cantidad de personas a quienes se llega por medio de los Centros, 3 de cada 4 (75 %) personas de las residentes en dichas localidades participa o participó en actividades de los Centros MEC.

Los Centros contratan artistas, talleristas y espectáculos emergentes en mayor medida que profesionales. Este dato debe considerarse como un aspecto inclusivo de esta política pública, que si bien no está dentro de sus objetivos generales, se logra por la modalidad de gestión de los coordinadores departamentales en consulta permanente con los principales actores e instituciones de las localidades.

Cuadro 41. Evolución de actividades descentralizadas de Centros MEC, 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cantidad de exposiciones	12	36	91	106	94	339
Cantidad de espectáculos musicales	30	154	275	508	499	1.466
Cantidad de espectáculos de artes escénicas	15	100	176	234	243	768
Cantidad de proyecciones audiovisuales	24	90	193	382	301	990
Otras	5	50	104	162	137	458
Cantidad de artistas/talleristas/espectáculos emergentes	12	91	292	727	981	2.103
Cantidad de artistas/talleristas/espectáculos profesionales	30	124	312	680	846	1.992
Cantidad de procedencia departamental	39	165	581	951	1.313	3.049
Cantidad de procedencia de otros departamentos	12	36	58	175	250	531
Cantidad de procedencia de Montevideo	29	144	326	531	690	1.720
Total de participantes en las actividades (aprox.)	8.314	58.201	167.105	221.266	278.378	733.264

Nota: Los datos fueron relevados para los 103 Centros que se encontraban funcionando en diciembre del 2011, ubicados en localidades que, según el Censo 2004, suman 964.080 habitantes.

La mayor parte de los artistas, talleristas y espectáculos procede del departamento en el que se desarrolla la actividad y le siguen en cantidad los que proceden de la capital del país. Aquellos que proceden de otros departamentos del interior son la minoría durante el período, sin embargo, se evidencia un crecimiento sostenido, en especial a partir del 2009.

Además de estas actividades, los Centros participan en otros programas coordinados centralmente como Vení a Ver Uruguay (programa de difu-

sión de propuestas culturales desarrolladas en los Centros MEC en Montevideo: artes visuales, ciencia y tecnología, letras, audiovisual, danza, teatro, música), Un Pueblo al Solís (programa de promoción de los espectáculos del principal escenario artístico de Montevideo entre los ciudadanos de distintas localidades del país) y 20 Pueblos 20 Memorias (iniciativa que promueve el rescate y visibilidad de las identidades y memorias locales).

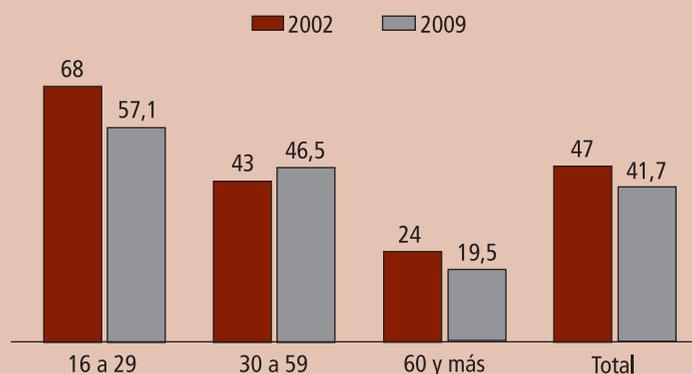
Fuente: tomado de *Evolución de datos de actividades descentralizadas de Centros MEC 2007-2011* (MEC, 2012).

Cine

La asistencia al cine varía, al igual que otros consumos culturales, con los ingresos y la edad. Según lo relevado por la EICC 2009, el 73 % de los integrantes de hogares con niveles de ingresos altos habían asistido al cine al menos una vez al año. Valor que supera al de las personas de hogares de ingresos ba-

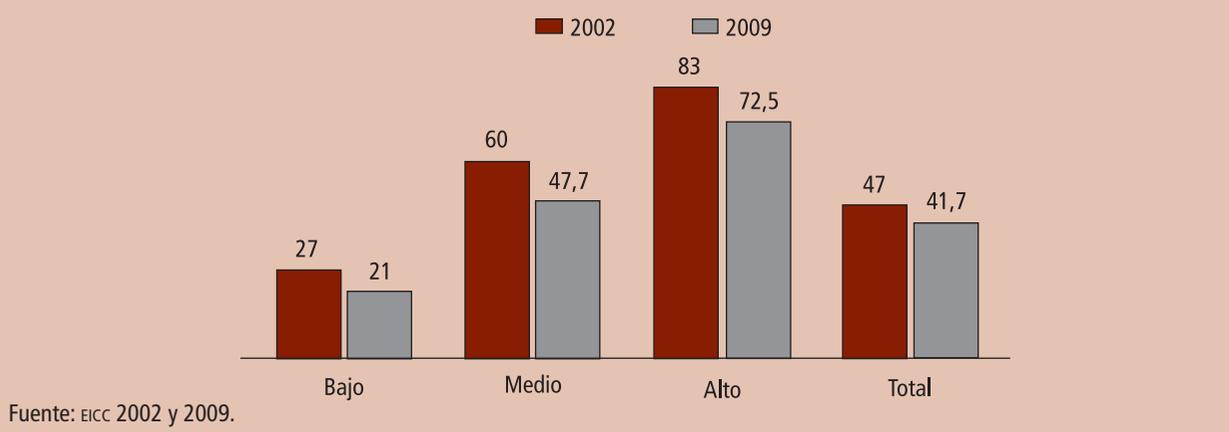
jos en más de 50 puntos porcentuales. Al analizar la asistencia por tramos etarios, se observa una consistente caída a medida que aumenta la edad (el 57 % de los jóvenes entre 16 y 29 años, el 46,5 % de los adultos entre 30 y 59 años y solo un 19 % de las personas de 60 y más años asisten al cine en el 2009, según datos de la EICC). Es importante señalar que la asistencia al cine para el 2009 es en total menor que para el 2002.

Gráfico 137. Asistencia al cine al menos una vez en el año, según tramos de edad, 2002 y 2009



Fuente: EICC 2002 y 2009.

Gráfico 138. Asistencia al cine al menos una vez al año, según nivel socioeconómico, 2002 y 2009



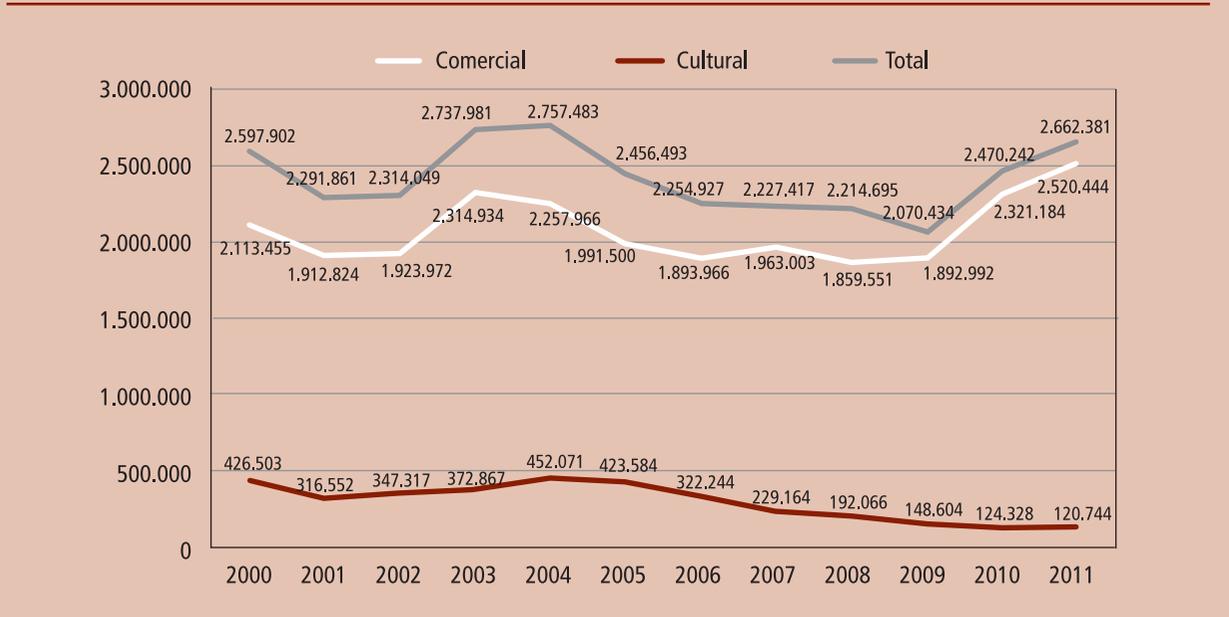
Montevideo exhibe valores más altos de asistencia al cine. Este aspecto está posiblemente asociado al número de salas. El último relevamiento disponible realizado en el 2003 por la FHCE indica que en Montevideo había 21 salas, en Maldonado 7, en Canelones 6 Soriano 4, Colonia 5 y en el resto de los departamentos del país, menos de 3.

Cuadro 42. Asistencia al cine al menos una vez en el año según área geográfica, 2002 y 2009

Años	Montevideo	Resto del país	Total
2002	58	32	47
2009	56	24	42

Fuente: EICC 2002 y 2009.

Gráfico 139. Asistencia al cine por circuitos, Montevideo, 2000-2011



Fuente: Observatorio, Unidad de Estadística y Gestión Estratégica, Intendencia de Montevideo.

Según los datos disponibles sobre espectadores en los circuitos de cine montevidianos, puede apreciarse una recuperación en los años 2010 y 2011 de la asistencia total al cine. Esta vuelve a ubicarse en valores similares a los del 2004, luego de una caída sostenida desde el 2005. Esta tendencia no es igual para el circuito comercial y el cultural: este último sigue registrando una caída en el número de espectadores.

Carnaval

Los espectáculos de carnaval se desarrollan en escenarios amplios que incluyen el Desfile Inaugural y el Desfile de Llamadas¹⁰⁴ y varios espectáculos organizados en diferentes puntos en la capital, así como manifestaciones importantes en otros departamentos del interior del país.

En Montevideo, se estima que los dos desfiles mencionados convocan alrededor de 140.000 personas presencialmente y a otras muchas a través de su televisación en directo (Arocena, 2011). Vale señalar

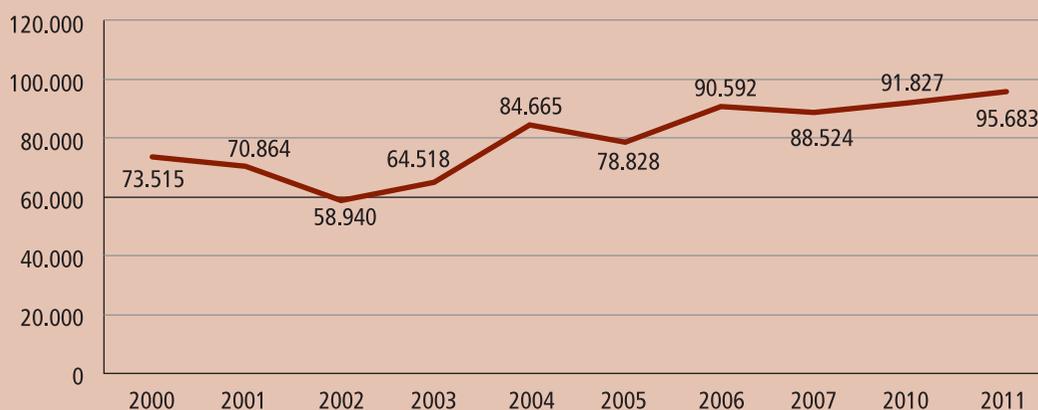
que tanto televisación como la transformación del carnaval en un show artístico con competencia oficial ha masificado la fiesta popular del carnaval (Alfaro y Fernández, 2009). La emisión de carnaval en pantallas televisivas es muy reciente en el Uruguay. Durante años solo se emitieron los desfiles inaugurales del Carnaval de Montevideo y las Llamadas.

Se presentan aquí los datos vinculados a la competencia oficial de la capital: murgas, revistas, parodistas, humoristas y sociedades de negros y lubolos. Los datos disponibles permiten ver la evolución de la asistencia al principal escenario de la capital uruguaya (Teatro de Verano) y también la evolución del número de agrupaciones carnavalesas, sus presentaciones y una evolución por categoría de carnaval.

La asistencia al principal escenario donde se realiza la competencia oficial del Carnaval muestra una tendencia de crecimiento constante, con un pico de descenso coincidente con la crisis económica del 2002. Esta misma tendencia, así como la caída en el 2002 puede observarse también en el total de actuaciones presentadas, el número de escenarios que funcionaron cada año y el total de conjuntos.

104 Ver zoom informativo «La salvaguarda del patrimonio cultural. El candombe».

Gráfico 140. Entradas vendidas en el Teatro de Verano, Montevideo, 2000-2011

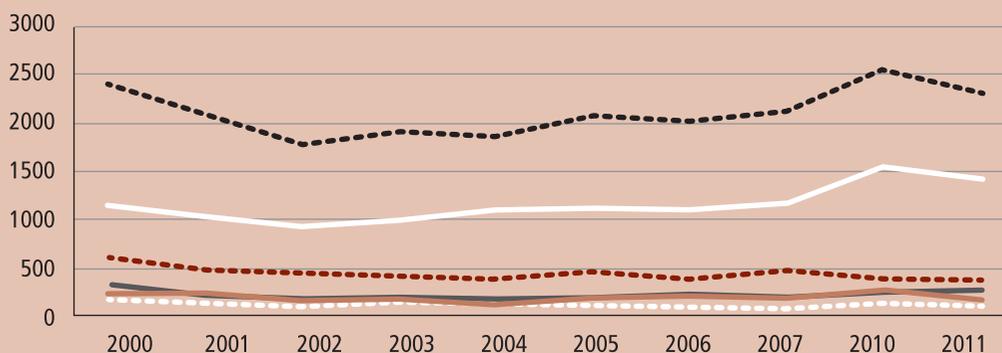


Fuente: Observatorio, Unidad de Estadística y Gestión Estratégica, Intendencia de Montevideo, basado en datos de Directores Asociados de Espectáculos Carnavalescos Populares del Uruguay (DAECPU). Nota: Los datos presentados corresponden al total de entradas vendidas en el Teatro de Verano, esto es, a las tres ruedas (primera rueda, segunda rueda y liguilla) del Concurso Oficial. La información se desagrega en: platea baja, platea alta, tribuna.

Cuadro 43. Actuaciones, escenarios y conjuntos, Montevideo, 2000-2011

Año	Actuaciones	Escenarios	Conjuntos
2000	2.730	21	56
2001	2.291	19	50
2002	2.004	18	52
2003	2.172	23	56
2004	1.924	21	53
2005	2.223	18	58
2006	2.148	18	56
2007	2.229	26	55
2008	s/d	s/d	s/d
2009	s/d	s/d	s/d
2010	2.826	33	62
2011	2.578	27	63

Fuente: Observatorio, Unidad de Estadística y Gestión Estratégica, Intendencia de Montevideo, basado en datos de DAECPU. Nota: Los escenarios en funcionamiento incluyen los escenarios, rondamomos y escenarios móviles. Los conjuntos participantes en el Concurso Oficial de Carnaval refieren al total de conjuntos e incluyen a todas las categorías (murgas, parodistas, humoristas, sociedad de negros y lubolos y revistas) y también a los conjuntos fuera del concurso.

Gráfico 141. Actuaciones realizadas por los conjuntos, por categoría, 2000-2011

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2010	2011
— Murgas	1.143	1.022	933	996	1.078	1.120	1.106	1.171	1.553	1.415
— Humoristas	315	225	183	194	178	191	200	205	237	263
— Lubolos	220	246	155	163	105	182	217	199	249	180
- - - Revista	152	115	88	134	108	130	96	77	130	99
- - - Parodistas	587	483	424	415	383	459	389	466	389	360
- - - Total	2.417	2.091	1.783	1.902	1.852	2.082	2.008	2.118	2.558	2.317

Fuente: Observatorio, Unidad de Estadística y Gestión Estratégica, Intendencia de Montevideo, basado en datos de DAECPU. Nota: En el 2007 no todos los escenarios permanecieron abiertos durante todo Carnaval. No se cuenta con los datos para 2008 y 2009.

 **Zoom informativo 14**

La salvaguarda del patrimonio cultural. El candombe

En las últimas décadas se ha generado una amplia discusión sobre la conceptualización del patrimonio cultural. Un avance importante ha sido la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial, aprobada por la Asamblea General de la UNESCO en el 2003. El patrimonio cultural inmaterial, según la definición de UNESCO, consiste en «los usos, representaciones, expresiones, conocimiento y técnicas —junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes— que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana» (UNESCO, 2003).

Desde el 2009, el candombe y su espacio sociocultural está inscripto en la lista de bienes culturales inmateriales de UNESCO. En Uruguay, en el 2010 se conforma el llamado Grupo Asesor del Candombe, que tiene como objetivo hacer conocer y mantener en el tiempo los orígenes del candombe, llegar a las escuelas y liceos, de tal forma que niños, jóvenes, docentes y la comunidad en su conjunto conozcan a los verdaderos protagonistas, el idioma del candombe y su inmensurable valor cultural. Este ritmo conocido como candombe representa la síntesis realizada por más de veinte pueblos africanos traídos a las costas uruguayas como esclavos en el siglo XVIII. El candombe representó la resistencia frente a esa migración forzada y atentado a

los derechos, y en él confluyeron diversos aspectos de la memoria étnica de estos pueblos.

Según estudios del musicólogo Lauro Ayestarán, la música afrouuguayaya tuvo tres etapas: una primera etapa secreta como danza ritual dedicada a los dioses africanos y espíritus ancestrales; una segunda etapa que consiste en la incorporación de percusionistas afro en celebraciones de culto católico de origen europeo —esto da surgimiento al candombe en los festejos de Navidad, Día de Reyes, y San Baltasar y San Benito (6 de enero), ambos patronos de la comunidad afrodescendiente—; y una tercera etapa en la que se forman las sociedades de negros y comparsas que participan de los festejos de Carnaval a partir de 1870.

El candombe tiene tres colectivos históricos que dieron origen a los denominados toques madres del candombe: los barrios Sur, Palermo y Cordón de la ciudad de Montevideo. Actualmente, la música y las danzas afrouuguayas se manifiestan públicamente en dos fenómenos fundamentales: las comparsas de las sociedades de negros y lubolos en el carnaval, y las salidas de los tambores a lo largo de todo el año por los barrios de Montevideo. Prácticamente todos los rincones de Montevideo tienen comparsas que realizan toques de tambor y danzan el candombe por las calles del barrio. El Desfile de Llamadas año a año suma más comparsas y más barrios que se integran a la fiesta popular. En el interior del país también se destacan las Llamadas del departamento de Durazno, con la participación de comparsas de otros departamentos del interior del país (Cristiano, en Arocena, 2011) y las del departamento de Colonia.

Basado en el documento *Día Nacional del Candombe, la Cultura Afrouuguayaya y la Equidad Racial*, Grupo Asesor del Candombe-MEC.

Síntesis

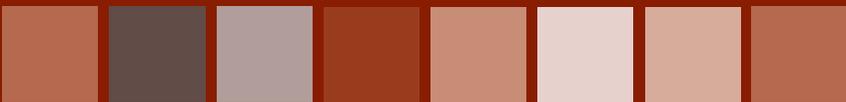
La incorporación de indicadores provenientes del campo cultural en el *Reporte social*, enmarcados en una lectura del bienestar, el pleno ejercicio de derechos y las políticas públicas, es en cierta forma novedosa. Debido a que la producción de estadísticas culturales es todavía incipiente, la traducción de los datos descriptivos en indicadores no es sencilla. Los datos que se presentan son fundamentalmente sobre consumos culturales.

Los consumos culturales tradicionales del siglo xx (radio, televisión, lectura, cine, espectáculos artísticos) no han presentado grandes cambios ni en su magnitud ni en su estructura para el período analizado. Existe, no obstante, una gran excepción: el uso de Internet para fines culturales y recreativos. Esto se evidencia claramente en la estructura de cohortes que muestra casi universalización en el uso de esta herramienta en las edades tempranas.

Es importante destacar que los mayores niveles de acceso a todos los bienes y servicios culturales se encuentran presentes en los sectores de ingresos más altos. Esta tendencia se ve reflejada en el acceso a la lectura, el cine, los espectáculos de música, teatro y danza y los museos. En este sentido, las políticas culturales que apuntan a la inclusión están llamadas a desarrollar un papel importante.

Otro elemento a destacar es el crecimiento constante de la participación en los espectáculos carnavalescos, reflejado tanto en el número de conjuntos como en la asistencia a los escenarios, por lo menos en la capital del país, para donde existe disponibilidad de datos. Se destaca el lugar del candombe, declarado hoy Patrimonio Cultural Inmaterial por la UNESCO, en el tejido social y su presencia es permanente como expresión cultural.

SOCIEDAD CIVIL Y PARTICIPACIÓN



Introducción

Este capítulo plantea formas y resultados del involucramiento de los ciudadanos en diversos aspectos y dinámicas sociopolíticas del Uruguay. Los procesos participativos y el rol de la sociedad civil son catalizadores diferenciales del bienestar de una sociedad, ya que la presencia de espacios de implicación ciudadana, de diálogo social y organización son pilares sobre los que las democracias contemporáneas fundan sus bases más sólidas. Por ello, en esta publicación se da cuenta de algunos de los aspectos que perfilan la situación de la sociedad civil y la participación ciudadana en el Uruguay.

Por *sociedad civil* se entiende a los agrupamientos plurales cuyos fines son diferentes a la acumulación de capital o acceso al poder del Estado, aunque no permanecen ajenos a estos sistemas.

«Este tercer sector, dominio intermedio o central, en el que se interconectan lo privado y lo público, está formado por el entramado de los espacios de la vida privada de los individuos, de las familias, y otros agrupamientos, con los espacios públicos de las iniciativas y los movimientos sociales, las ONG y las diversas comunidades culturales, académicas, ético-religiosas, los voluntariados y otras asociaciones sin fines de lucro, etc., que se forman para la promoción o la defensa de determinados intereses, derechos o valores» (De Zan, 2006).

Por *participación ciudadana* se hará referencia a los mecanismos, instancias o espacios (y sus resultados) por medio de los que ciudadanos que no son parte formal del gobierno se implican en acciones públicas. Esto supone observar desde la expresión de demandas, preferencias y la intervención en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, hasta la negociación que ocurre entre capital y trabajo (De Armas y otros, 2009).

Cualquier mirada sobre estos temas afronta al menos dos obstáculos iniciales. En primer lugar, pues-

to que ambos conceptos ofrecen un vasto campo que remite a situaciones, instituciones e interacciones que admiten diversidad de ángulos de abordaje, es preciso acotar el margen de observación. Pero, tanto en el ámbito de los estudios sobre sociedad civil como en los de participación ciudadana, no aparecen acuerdos lo suficientemente consensuados sobre los aspectos centrales que definen su terreno. Entonces, las opciones de medición son muy diversas, generar parámetros de comparación es, cuando menos, complejo y toda propuesta para delimitar la observación puede ser discutible. El segundo obstáculo refiere particularmente a las limitaciones del caso y lo impone el hecho de que los registros nacionales sobre las dimensiones que se inscriben en estas temáticas presentan importantes desigualdades en materia de sistematización, actualización y representatividad de todas las situaciones que se desarrollan en el país. Así que la discusión sobre los límites conceptuales está atravesada por las posibilidades reales de observación que ofrece el caso.

Teniendo presente estas consideraciones, el capítulo considera tres ejes que, si bien distan de agotar los temas sobre sociedad civil y la participación, justifican su presencia, por ser temas de actualidad y sectores en los que se presentan cambios atendibles.

1. La participación política y ciudadana: se observa tanto la conformación del nivel municipal de gobierno, que supone la redefinición de instancias de proximidad en el relacionamiento entre ciudadanos y gobierno, como la presencia y evolución de mecanismos de innovación democrática (presupuestos participativos y participación vecinal).
2. El panorama del sistema cooperativo: dimensión de la sociedad civil que tiene una larga data y arraigo en el país y que es sujeto de cambios relevantes (cantidad de ciudadanos involucrados y distribución del peso de sus distintas modalidades).

3. Los Consejos de Salarios: se detallan las características y resultados de la negociación colectiva en la cuarta ronda desde el 2005, donde se reafirmó el uso de este espacio como herramienta de negociación colectiva que, trascendiendo la función básica de fijación de salario mínimo, en las cláusulas adicionales de los convenios avanza sobre contenidos de equidad social y ampliación de derechos laborales.

Participación política y ciudadana

Aunque desde el análisis de la participación política pueden ser consideradas varias lecturas, en este punto opta por desarrollar una mirada sobre los mecanismos y modelos que genera la sociedad para gobernarse. En particular, se presenta información sobre la evolución hacia la conformación del tercer nivel de gobierno y los resultados de las elecciones municipales del 2010. El interés reside en que la presencia de un nuevo nivel de gobierno supone la redefinición de un espacio de proximidad para el relacionamiento entre ciudadanos y gobierno, que amerita una observación detenida.

Este primer segmento incluye, a su vez, una breve referencia sobre la relación entre la participación política tradicional y las nuevas formas vinculadas al uso de redes sociales. Como segundo punto, se tratan las experiencias de presupuesto participativo en el país, porque estos dispositivos de participación ciudadana, desde su orientación hacia procesos deliberativos y decisorios, buscan la implicación del ciudadano en las diferentes fases de la acción política, como «instrumentos que reconocen explícitamente el pluralismo de preferencias e intereses que subyacen en la sociedad civil, así como el conflicto inherente a esta cuestión [...] y que se fundamentan, cada vez más, en una visión no corporativa del hecho participativo, lo que se traduce en la práctica en que no privilegian la participación de base asociativa» (Francés García y otros 2007).

El nivel municipal de gobierno: marco institucional y elecciones del 2010

Un conjunto de elementos determinan que la organización política y territorial del Uruguay haya considerado, durante mucho tiempo, solamente dos niveles de gobierno: nacional y departamental. Entre ellos se destacan: el predominio de un proyecto centralista en la conformación del Estado desde sus inicios en 1830 y la presencia de «redes político-estatales de integración social que amortiguaron el conflicto a partir de la acción del Estado y de la agregación de intereses de los partidos políticos, quienes desarrollaron acciones convergentes a fortalecer esa red de contención estatal [...]; que consolidó una percepción de relación directa ciudadanía-Estado sin fortalecer dimensiones como la identidad y las autonomías locales» (Magri, 2001).

No obstante, en el transcurso del siglo xx surgen acciones tendientes a desconcentrar y descentralizar, por ejemplo: la gradual ampliación de fuentes de recursos y competencias de los gobiernos departamentales, la creación de juntas locales autónomas y electivas,¹⁰⁵ y la inclusión enfoques más próximos a las diversidades territoriales por parte de programas y servicios vinculados a las secretarías del Poder Ejecutivo Nacional. Pero no es sino hasta la reforma constitucional de 1996 que, junto con importantes cambios electorales, se enuncia: la obligación del Estado a descentralizarse (art. 50) y la distinción entre la materia departamental y la municipal (art. 262).¹⁰⁶

En esta línea, también se le otorga carácter de organismo público y estatal al Congreso de Intendentes,¹⁰⁷

¹⁰⁵ En las localidades de Río Branco, Bella Unión y San Carlos, con diferencias en sus leyes constitutivas.

¹⁰⁶ Texto de referencia: Constitución de la República 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004. Disponible en: <www.parlamento.gub.uy>.

¹⁰⁷ El antecedente del Congreso de Intendentes son encuentros periódicos y voluntarios entre los intendentes a partir de 1943. En 1959 se formó la Secretaría General y desde el artículo 262 de la Constitución de 1967 tiene reconocimiento constitucional. Desde

se dota de mayores grados de libertad a los gobiernos departamentales para generar convenios con otros sectores dentro del propio Estado y se designa a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) la planificación de políticas de descentralización a ser ejecutadas por el Poder Ejecutivo, los entes autónomos, los servicios descentralizados y los gobiernos departamentales.¹⁰⁸ Pero es en diciembre del 2009¹⁰⁹ que esas bases constitucionales comienzan a reglamentarse en lo que refiere a la definición del nivel municipal. La aprobación de la ley de 18567¹¹⁰ de Descentralización Política y Participación Ciudadana reduce la heterogeneidad normativa e institucional del nivel local¹¹¹ al crear los municipios como unidades político-administrativa-territoriales de tercer orden, diferenciados y reconocidos por el gobierno nacional y los gobiernos departamentales. Para el 2010 se definieron y votaron autoridades municipales en 89 localidades, y en las elecciones del 2015 se proyecta superar la centena de municipios.

Pero antes de observar el desarrollo de las elecciones de estas autoridades, vale considerar algunos aspectos constitutivos del esquema de gobierno en Uruguay, características que también perfilan a la participación política. Actualmente, en arreglo a un modelo de democracia republicana, semirrepresentativa y presidencialista, existen cargos de gobierno sometidos a sufragio universal para los tres niveles. La forma de votación vigente es de listas cerradas y bloqueadas, es decir que, para todos los casos, se vota por una lista de nombres previamente confeccionada por los distintos sectores partidarios que compiten en las elecciones. Esto implica que no se

puede elegir solamente a algunas personas de la lista, ni alterar mediante el lugar que los distintos candidatos ocupan en ella (como si admiten otros sistemas electorales). Se dirimen, entonces, en elecciones obligatorias¹¹² y cada cinco años, los cargos de Presidente y vicepresidente (2), miembros del Poder Legislativo (99 diputados, 30 senadores, titulares), intendente (19), ediles departamentales (589 titulares, 31 por cada departamento), alcaldes (89, el concejal más votado del lema más votado) y concejales municipales (356 titulares, 4 por cada municipio).¹¹³

Las elecciones de cargos nacionales están separadas en el tiempo de las de cargos departamentales y municipales. Esto habilita, de acuerdo a la normativa vigente, a que los ciudadanos puedan elegir tanto el mismo partido como partidos diferentes en cada una de estas dos instancias, pero en el acto electoral que resuelven cargos departamentales y municipales (por sucederse de forma simultánea) no es posible cruzar el voto entre partidos (por ejemplo, uno a nivel departamental y otro a nivel municipal), aunque sí es posible elegir diferentes fracciones dentro del mismo partido. Estas elecciones son obligatorias, aunque la primera edición de las municipales fue por única vez voluntaria.

La participación electoral en instancias obligatorias en Uruguay es históricamente elevada y se ubica promedialmente, desde 1984, en torno a 90 %.¹¹⁴ Es igualmente característico el reducido margen de votos en blanco o anulados que, hasta el 2010 no alcanzaban guarismos mayores del 3 % para elecciones nacionales o departamentales. Esto concuerda

1996 varias disposiciones asignan la representación de los gobiernos departamentales, sobre todo en instancias que analizan políticas de descentralización o definen políticas de aplicación a nivel municipal.

108 La Constitución de 1996 amplía los cometidos de la OPP (base en artículo 230 de la Constitución de 1967). Su antecedente es la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) de 1960.

109 En febrero del 2010 se aprueba un texto modificado sobre el aprobado en diciembre.

110 Con sus posteriores ajustes a través de las leyes 18644, 18653 y 18659.

111 Hasta entonces convivían las figuras con diferencias en materia de autonomía y electividad de sus autoridades, así como también localidades que, sin tener una representación propia, dependían directamente de la administración departamental.

112 Desde 1999 existen elecciones internas, previo a los comicios nacionales, voluntarias para los electores pero obligatorias para todos los partidos que aspiran a competir en las elecciones generales. Se deciden las candidaturas a presidente (uno por partido) y los convencionales nacionales y departamentales.

113 La suplencia de los cargos ejecutivos nacionales se define a partir del orden de prelación en el Senado dentro del lema más votado. En el caso de los alcaldes, es el titular electo que le siga en la misma lista o el primer titular de la segunda lista más votada del lema más votado (ley 18567). El resto de los cargos prevén elección de cuatro suplentes.

114 El porcentaje faltante se explica en gran parte por la depuración de padrón electoral, tanto ciudadanos que han fallecido como otros que viven fuera del país (Uruguay no admite el voto desde el exterior).

con que más allá de la obligatoriedad, la concurrencia a las urnas era valorada muy positivamente por los ciudadanos, quienes en un 87 % consideraban en el 2009 que «votar para elegir a los que defienden su posición es la acción más efectiva para influir en cambiar las cosas» (Latinobarómetro, 2009).

Para las elecciones del 2010, si bien se mantienen altos niveles de adhesión (86,2 %) los valores referidos a votos en blanco o anulados rompen con la tendencia previa. En las departamentales (exceptuando los votos en blanco parciales),¹¹⁵ el promedio alcanzó el 7,7 % y los registros más elevados se situaron en Montevideo y Canelones (11,7 % y 8,7 %, respectivamente). Dentro de la tendencia se mantuvieron Treinta y Tres (2,9 %), Cerro Largo (2,5 %) y Artigas (3,1 %),¹¹⁶ mientras que el resto se ubicó en valores entre 3,5 y 5,6 %. Al observar lo sucedido con la inauguración de las elecciones municipales aparecen cifras más llamativas. Los votos en blanco sumados a los anulados alcanzaron un promedio del 50 % en todo el país y un pico en Montevideo del 64 %.

Algunas explicaciones al respecto de estos números refieren a: 1) la probabilidad de que haya existido confusión respecto a cómo funcionaba el sistema (sobre la forma de elección de las autoridades municipales y cuáles eran las funciones y competencias que pasarían a desempeñar);¹¹⁷ 2) que como muchos ciudadanos no votan en el mismo lugar en donde viven (departamentos, ciudades o barrios diferentes; esto último especialmente en Montevideo) puede resultar de menor interés participar en la elección de un gobierno que no afecta directamente su diario vivir; 3) que debido al efecto de la vinculación y simultaneidad entre las elecciones departamentales y las municipales, y a la (potencial) supremacía de la elección departamental, muchos electores pueden haber optado por votar en blanco porque no les satisfacían los candidatos propuestos por sus partidos,

ya que no podían elegir por otros aspirantes fuera del lema, al no estar habilitado el voto cruzado; 4) que el voto en blanco es más probable si se percibe certeza sobre el ganador de la elección (situación de apatía que resta incentivos para participar); 5) que posiblemente haya desconocimiento de los candidatos y sus propuestas; 6) la falta de acompañamiento o respaldo de esta instancia así como de la propia creación del nivel de gobierno local (Cardarello, 2011).

Sobre los resultados a nivel municipal, se destaca que los 445 cargos en juego se dividieron entre los tres partidos que también son mayoritarios a nivel departamental y nacional: Frente Amplio, Partido Nacional y Partido Colorado; de ellos, el 93 % de los municipios y el 91 % de los concejales se concentran en los dos primeros. No se registra la presencia de partidos minoritarios nacionales o regionales en la composición de estos nuevos órganos.

En referencia a la composición de los Concejos Municipales, valen dos observaciones. Por un lado, si bien todos están funcionando, son 86 los que se encuentran plenamente integrados.¹¹⁸ Por otro lado, considerando que el 75 % de los alcaldes y el 82 % de los concejales son hombres, se observa una importante brecha de género en la integración de los nuevos órganos, donde solo cerca del 20 % de los cargos municipales corresponden a mujeres (gráficos 142 y 143). No obstante, esta cifra supone una mayor presencia femenina en relación a la que se observa en la cantidad de cargos obtenidos por mujeres en el Parlamento nacional (14,6 %) y en las juntas departamentales (18,6 %) para el mismo ciclo electoral (2009-2010).

115 Ante la novedad del sistema y la figura de los municipios, la Corte Electoral reglamentó que podría registrarse esta modalidad de votos parcialmente en blanco.

116 Datos obtenidos de la Corte Electoral.

117 Esto se debió al escaso tiempo que medió entre la aprobación de la ley y su implementación.

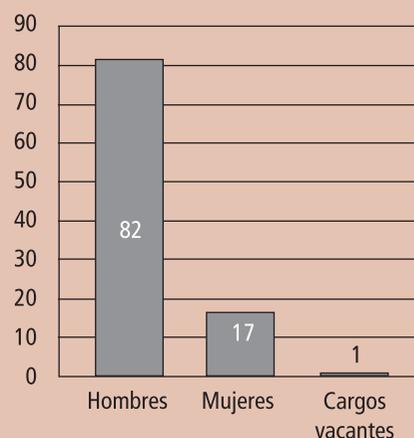
118 Los municipios de Vergara, Santa Clara de Olimar y La Floresta funcionan sin la totalidad de sus concejales. Última revisión: mayo 2013, datos de la Corte Electoral y de Presidencia de la República.

Gráfico 142. Distribución de cargos de alcalde por sexo, en porcentajes, elecciones 2010



Fuente: Corte Electoral y Presidencia de la República.

Gráfico 143. Distribución de cargos de concejales municipales por sexo, en porcentajes, elecciones 2010



Fuente: Corte Electoral y Presidencia de la República.

i Zoom informativo 15

La participación política 2.0 en Uruguay: entre formas tradicionales y redes sociales

El estudio sobre la participación política de los jóvenes uruguayos de Mieres y Zuasnabar (2012), al sondear los niveles de involucramiento de los uruguayos en actividades políticas tradicionales,¹¹⁹ concluye que hay tanto diferencias como semejanzas entre los diferentes grupos de edad. La actividad que muestra mayor variación refiere a los que declaran hablar frecuentemente de política con sus amigos. Allí el 23 % de los jóvenes (de 18 a 29 años) contrasta con el 35 % promedio del total de la categoría. Si bien los jóvenes en general parecen estar

menos interesados en política, quienes participan activamente se presentan en términos similares a los de los otros grupos etarios (cuadro 44). El mismo estudio indica que el uso de redes sociales, como Facebook y Twitter, con fines políticos es aún minoritario entre los uruguayos, pero que crece a medida que disminuye la edad. Facebook, por ejemplo, ha sido utilizado por el 19 % de los jóvenes para informarse sobre política y por el 14 % para expresarse políticamente, proporciones considerablemente superiores a las cifras generales (11 y 8 %, respectivamente).¹²⁰

119 Por medios tradicionales de participación política en el estudio se entiende: hablar de política con los amigos, tratar de convencer a alguien de lo que se piensa, trabajar por un partido o candidatos, trabajar por un tema que lo afecta personalmente o a su comunidad.

120 Por mayores referencias sobre uso de Internet y TIC ver capítulo «Sociedad de la información».

Cuadro 44. Formas de participación política tradicional y a través de redes, según edad, en porcentajes, total país urbano, 2012

		18 a 29 años	30 a 39 años	40 a 59 años	60 años y más	Total
Actividades tradicionales	Habla de política con los amigos	23	35	38	33	35
	Trata de convencer a alguien de lo que usted piensa	22	17	15	14	18
	Trabaja por un partido o candidato	7	7	10	7	9
	Trabaja por un tema que lo afecta a usted o a su comunidad	18	21	24	15	20
Uso de redes sociales	¿Alguna vez ha usado (Facebook/Twitter) para informarse sobre política?					
	Facebook	19	13	12	4	11
	Twitter	6	4	1	1	2
	¿Alguna vez ha usado (Facebook/Twitter) para compartir ideas políticas?					
	Facebook	14	9	8	3	8
	Twitter	4	1	0	1	1

Fuente: Encuesta Equipos Mori, Universidad Católica del Uruguay, Fundación Konrad Adenauer.

Experiencias de presupuesto participativo

En Uruguay, la primera experiencia de presupuesto participativo se inició en 1990 en el departamento de Montevideo. A partir del 2005 se desarrollaron otras versiones en diversos departamentos del país que, salvando las diferencias en las formas y contenido, siempre se inscribieron en el marco de políticas denominadas de descentralización y participación ciudadana. Hasta el 2012, 8 de las 19 intendencias implementaron presupuestos participativos. En la mayoría de los casos fueron promovidos por los gobiernos departamentales (a excepción de la ciudad de San Carlos, en Maldonado).

El cuadro 45 sintetiza los casos y los años en los que fueron implementados.

Pese a la diversidad de sus diseños, todos se orientan en base a una idea central: delegar a la ciudada-

Cuadro 45. Presupuestos participativos en Uruguay hasta 2012

Departamento	Año/ciclos
Montevideo	Primera fase 1990-2005
	Segunda fase 2006, 2007, 2008, 2011
Maldonado	2005; 2010
	Junta Local de San Carlos 2005 / Municipio San Carlos 2010
Salto	2005
Paysandú	2005
Rivera	2005
Cerro Largo	2008
Florida	2008
Canelones	2010

Fuente: Ferla, Silva y Marzuca (versión no publicada, en edición 2013).

nía la posibilidad de decidir sobre una porción del presupuesto de inversiones, dejando bajo la órbita exclusiva del gobierno (departamental o municipal, según sea el que lo impulsa) el presupuesto para gastos administrativos, funcionamiento, salarios y obras estratégicas. Las opciones para implementar esta decisión van desde la selección de temas a ser abordados a través de asambleas vecinales, hasta la presentación de propuestas e ideas que se dirimen en votación abierta. Estas modalidades habilitan distintos niveles de participación, en unos casos se abren instancias informativas y consultivas, mientras que en otros se faculta además para decidir, controlar y co-gestionar los proyectos, iniciativas u obras. En todos los casos se realiza una subdivisión territorial, ya sea por localidades, zonas (urbana, rural, balnearia) o barrios.

Con respecto a quiénes pueden participar y cómo pueden hacerlo, en general, las convocatorias a todas las etapas y espacios del proceso son abiertas tanto para organizaciones como para ciudadanos no organizados. Las diferencias en este sentido se ubican en que en algunos casos son comisiones o grupos de vecinos los que finalmente deciden sobre un conjunto de propuestas, mientras que en otros esta decisión permanece abierta a todos los ciudadanos (que cumplen con algunas pautas como residencia y límite de edad), en una instancia de sufragio voluntario.

El ciclo de implementación suele comenzar con una etapa informativa en todo el territorio o la circunscripción en la que se proyecta desarrollarlo, que consiste en encuentros zonales entre el gobierno y los ciudadanos. Seguidamente se recolectan los proyectos, propuestas o ideas de interés general que luego son analizados por equipos técnicos del gobierno. Si bien en algunos casos se realiza previamente una selección de temas sobre los que se podrán presentar propuestas, los temas en general se dirigen hacia: inversiones en infraestructura, proyectos de carácter productivo, social, deportivo, ambiental, recreativo y cultural. Finalmente, aquellos que superan los análisis de viabilidad realizados

por los técnicos correspondientes (contadores, arquitectos, asistentes sociales, entre otros) se ponen a consideración de la ciudadanía, ya sea mediante asambleas barriales o por voto ciudadano. La duración del proceso de implementación del presupuesto participativo también presenta un amplio abanico de opciones, algunos abarcan todo el período de gobierno (quinquenales), mientras que otras instancias son anuales o bienales.

Participación vecinal en Montevideo¹²¹

El presupuesto participativo y los Concejos Vecinales¹²² son dos instancias de participación ciudadana que se han institucionalizado dentro del esquema de gobierno del departamento de Montevideo.

En el primer caso y hasta el 2012 se realizaron cuatro ciclos de votación ciudadana directa de las propuestas del presupuesto. Dos de esos ciclos fueron anuales (2006 y 2007) y los otros dos bienales (2008 y 2011). Tres de estas votaciones fueron en conjunto con las elecciones para integrar los Concejos Vecinales. Desde el 2006: se presentaron 6265 propuestas; 3016 se sometieron a sufragio; 223 fueron seleccionadas para ser ejecutadas y el monto resuelto por votación ciudadana desde el 2006 hasta el 2011 fue de USD 15.800.000.

Con respecto a los Concejos Vecinales, considerando las ocho instancias de votación abiertas para conformarlos, en promedio han sufragado 82.000 ciudadanos. Históricamente la adhesión oscila entre el 7 y el 10,8 por % de los habilitados¹²³ y muestra una tendencia de crecimiento hasta 1998, que entra en declive casi constante a partir del 2001 (gráfico

121 Basado en Ferla, Paula; Marzuca, Alejandra; Welp, Yanina y Serdült, Uwe (en prensa): «Corriendo de atrás. Análisis de los Concejos Vecinales de Montevideo».

122 Los Concejos Vecinales son organismos integrados por vecinos electos por sus pares en votación abierta cada dos años. Funcionan desde 1993.

123 Hasta el 2008 los habilitados para votar eran mayores de 18 años. Desde entonces lo son todos aquellos mayores de 16 años.

Cuadro 46. Propuestas de presupuesto participativo presentadas, viables, seleccionadas y montos, 2006-2011

	2006	2007	2008	2011
Cantidad de propuestas	2.198	1.602	1.350	1.115
Propuestas viables	888	876	721	531
Propuestas seleccionadas	47	45	65	66
Montos*	2.376.000	2.700.000	5.940.000	6.000.000**

Fuente: Unidad de Estadística de la Intendencia de Montevideo (www.montevideo.gub.uy). (*) El monto se expresa en dólares americanos en base a un estimativo de 20 pesos uruguayos por dólar. (**) Valor estimativo en base a la cantidad de dinero por municipio.

144). El interés de los vecinos en postularse para los cargos de concejales también presenta variaciones. Durante las últimas cinco elecciones se redujo a menos de la mitad, pasando de 2.123 postulantes en el 2001 a 972 en el 2011.

Si bien no cuentan con presupuesto propio, entre los años 2006 y 2008 los Concejos Vecinales resolvieron la priorización de obras por un valor de USD 19.400.000.¹²⁴ Entre 2006 y 2008 a través de

estos dos mecanismos por la vía participativa, la ciudadanía (directamente o por medio de los Concejos Vecinales) decidió sobre el 16 % del total de los recursos presupuestales que la Intendencia dedica a las inversiones.¹²⁵

124 Disponible en: <http://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/sites/presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/files/libros/descargas/pp_libro_web_0_0.pdf>.

125 Referencias tomadas de *Montevideo como te quiero*, publicación de la Intendencia de Montevideo. Disponible en: <http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/articulo/presupuesto_participativo.pdf>.

Gráfico 144. Votantes efectivos para elección de los Concejos Vecinales/presupuesto participativo, años seleccionados, Montevideo

Fuente: Unidad de Estadística de la Intendencia de Montevideo (www.montevideo.gub.uy). (*) Votación simultánea de concejales vecinales y propuestas de presupuesto participativo. (**) Votación de propuestas de presupuesto participativo.

Zoom informativo 16

Participación en políticas públicas a través de la cogestión

La participación ciudadana en la gestión pública desde la prestación o gestión de servicios sociales públicos por parte del tercer sector es un dato consolidado de la realidad nacional. Para describir sintéticamente el panorama al respecto, citamos a Rossel (2010), quien dice al respecto que «las experiencias de colaboración de la sociedad civil en políticas públicas en Uruguay comenzaron a surgir con el proceso de transición a la democracia, en 1985. Sin embargo, no fue sino hasta mediados de los noventa que empezaron a tener cierto grado de formalización, a partir de los convenios de distintas organizaciones con el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y con el Plan Caif (Centros de Atención a la Infancia y la Familia). Simultáneamente, se gestó el primer programa de colaboración formal de la sociedad civil con el gobierno de la ciudad de Montevideo, que buscaba la atención integral a la infancia en el marco del proceso de descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo (Progra-

ma Nuestros Niños). A partir de esto, se inició el desarrollo de otros proyectos dentro de ambos organismos (INAU e Intendencia), así como la creación de nuevos programas en otros organismos estatales. En este marco, las arenas de infancia y juventud son especialmente relevantes para el estudio de estas experiencias en el Uruguay, dado que han sido las áreas pioneras en el desarrollo de la cogestión de servicios públicos. Estudios recientes han mostrado que, en los últimos años, ha habido un cambio importante en las fuentes de ingreso de las organizaciones de la sociedad civil, que han pasado de percibir una gran parte de sus fondos de organismos de cooperación internacional a depender cada vez de forma más clara de fondos gubernamentales, normalmente en formato de convenios o subvenciones (ICD, 2000) para el desarrollo de políticas sociales. De hecho, actualmente el 86 % de las organizaciones del tercer sector declaran tener algún tipo de convenio con el Estado (Gerstenfeld y Fuentes, 2005: 22).

Panorama del sistema cooperativo

El movimiento cooperativo se rige por una serie de valores y principios que originalmente surgen en Rochdale, Inglaterra, durante el año 1844, y que luego se constituyeron como la base de la Declaración de Identidad Cooperativa de Alianza Cooperativa Internacional (ACI, 1995, Manchester).

Allí se enuncia que «las cooperativas se basan en los valores de ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. [...] los miembros creen en los valores éticos de honestidad,

transparencia, responsabilidad social y preocupación por los demás» y que se rigen por siete lineamientos. El primero establece que la membresía es abierta y voluntaria «para todas aquellas personas dispuestas a utilizar sus servicios y a aceptar las responsabilidades que conlleva la membresía sin discriminación de género, raza, clase social, posición política o religiosa» (INACOOOP).

Mientras que los subsiguientes principios enfatizan en que el funcionamiento interno debe ser democrático tanto en la toma de decisiones (controladas por sus miembros, quienes participan activamente en la definición de políticas) como en el control del capital de la cooperativa (los miembros contribu-

yen de manera equitativa, al menos una parte de ese capital es propiedad común de la cooperativa). Se declaran como organizaciones autónomas de ayuda mutua y, si bien pueden acordar con otras organizaciones, siempre se asegurarán el control democrático por parte de sus miembros. Los tres principios que cierran la lista destacan: la importancia de brindar educación y capacitación a miembros y dirigentes para generar un funcionamiento eficaz; la promoción de la cooperación entre cooperativas (nivel local, regional, nacional e internacional) y el compromiso con la comunidad.

Las cooperativas son, en última instancia, organizaciones, y definir las así permite entender la dinámica de los procesos participativos y de la responsabilidad social que implica su acción y del modo de vinculación social que allí existe entre individuos y grupos (Dávila, 2005). Considerando su rol en el entramado social, una observación sobre la situación del cooperativismo en Uruguay define una de las aristas en las que se enmarca el accionar de la sociedad civil y de ahí su inclusión en este capítulo.

Contexto nacional del cooperativismo

En Uruguay, la ley 18407 de noviembre del 2008 regula la constitución, organización y funcionamiento de las unidades cooperativas y del sistema cooperativo todo. En su artículo 4 define a las cooperativas como «asociaciones autónomas de personas que se unen voluntariamente sobre la base del esfuerzo propio y la ayuda mutua, para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente gestionada». El objetivo de este grupo de personas es satisfacer esas necesidades, organizando los recursos de la asociación que a tales efectos han creado y de cuya gestión son responsables.

Los antecedentes del cooperativismo en Uruguay acompañan cerca de la mitad de la historia del país y de acuerdo con datos del Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural, realizado

entre 2008 y 2009 por el INE, existen 1.164 cooperativas, el 52 % tiene sede central en Montevideo y los tres sectores mayoritarios son: acceso a la vivienda (50 %), trabajo (24 %) y el sector agrario (11 %). Con 907.698 socios, es posible afirmar, a su vez, que 1 de cada 4 uruguayos está vinculado a alguna modalidad cooperativa y que al observar los sectores que presentan mayor cantidad de unidades cooperativas, se verifica que no son los que tienen mayor cantidad de socios (los que en orden decreciente están vinculados a las de: ahorro y crédito, consumo y vivienda).

Estas cifras llaman la atención y un análisis más detenido muestra un panorama heterogéneo sobre el que vale indagar. Para ello, se agrega una síntesis de los resultados obtenidos en el referido censo, que se comparan con los del Primer Relevamiento de Entidades Cooperativas realizado en 1989 por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y la UDELAR, para observar la situación actual y las variaciones en: la cantidad de cooperativas registradas, la distribución por modalidad de desempeño, la cantidad de socios que tienen y su actividad económica.

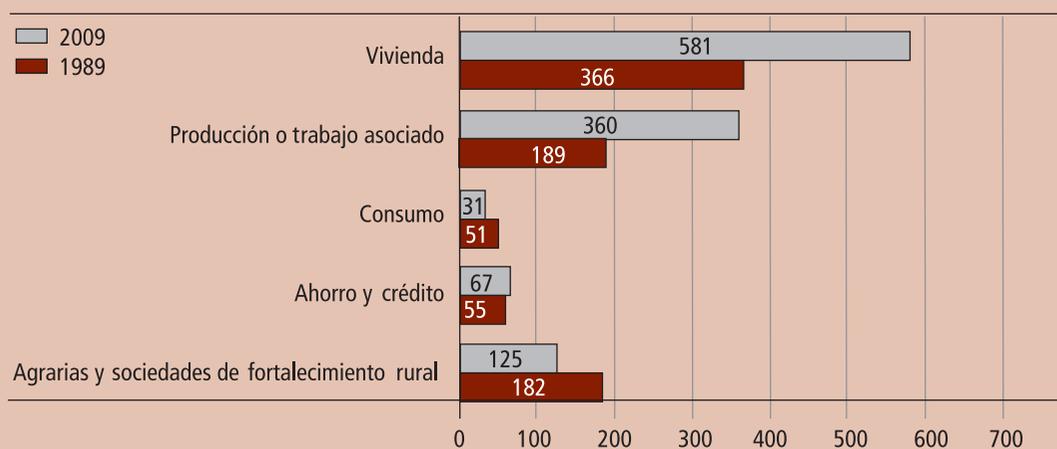
Modalidades y ubicación territorial

En el 2009 se registran 321 cooperativas más que en 1989 y este aumento general varía entre Montevideo y el interior del país: 261 y 60, respectivamente. Si se observa por modalidad,¹²⁶ las cooperativas de producción o trabajo asociado (médicas, odontológicas y cooperativas sociales)¹²⁷ son las que tienen mayor crecimiento (en el orden del 90 %). Mientras que en números absolutos las de vivienda son las que aportan mayor cantidad de nuevas unidades (de 366 en 1989 a 581 en el 2009).

¹²⁶ De los tipos de cooperativas que surgen considerando tanto su modalidad jurídica como su modalidad de desempeño (actividad que desarrollan), la clasificación que da el INE considera a las cooperativas agrarias y a las sociedades de fomento rural dentro de la misma categoría (aunque son de naturaleza diferente) y ubica a las médicas, odontológicas y sociales dentro de las de producción o trabajo asociado; quedan por su parte las de ahorro y crédito; consumo; y vivienda.

¹²⁷ Las cooperativas sociales son supervisadas por el MIDES y fueron creadas por iniciativa estatal (ley 17978 del 2006).

Gráfico 145. Cantidad de cooperativas y sociedades de fomento rural por modalidad, total del país, 1989 y 2009



Fuente: Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural, INE. Primer Relevamiento de Entidades Cooperativas.

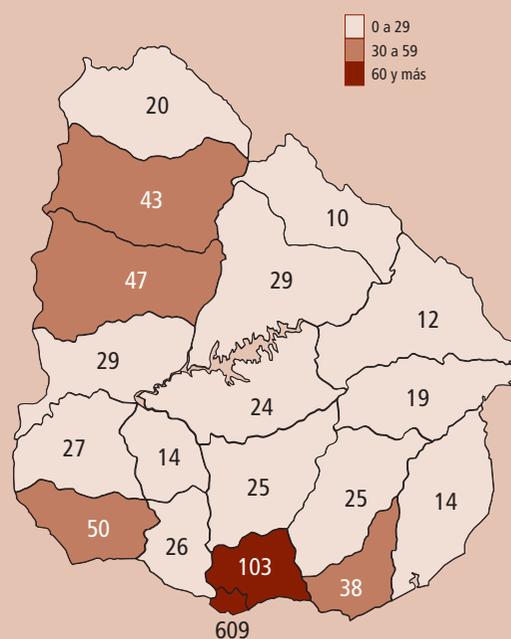
Su distribución en términos territoriales no es homogénea y en el 2009 se observan claras diferencias entre los departamentos. Por ejemplo, Rivera (10), Treinta y Tres (12), Flores (14) y Rocha (14) son los territorios que presentan menor concentración de cooperativas. Mientras que Canelones (103) Colonia (50), Paysandú (47) y Salto (43) agrupan la mayor cantidad de casos en el interior del país.

Las diferencias territoriales se observan igualmente entre las diferentes modalidades: las cooperativas agrarias y sociedades de fomento rural así como las de producción tienen mayor representación en Montevideo (16; 167), Canelones (16; 40) y Colonia (14; 13). En tanto que las primeras ofrecen resultados más acotados en Treinta y Tres (1), Florida y Durazno (2 cada uno) y las segundas en Flores y Rivera (4 cada uno).

Socios

En una perspectiva de conjunto, la cantidad de socios que tienen las cooperativas manifiesta un crecimiento importante desde 1989, pasando de 613.998 a 907.698

Gráfico 146. Total de cooperativas por departamento, Censo 2009

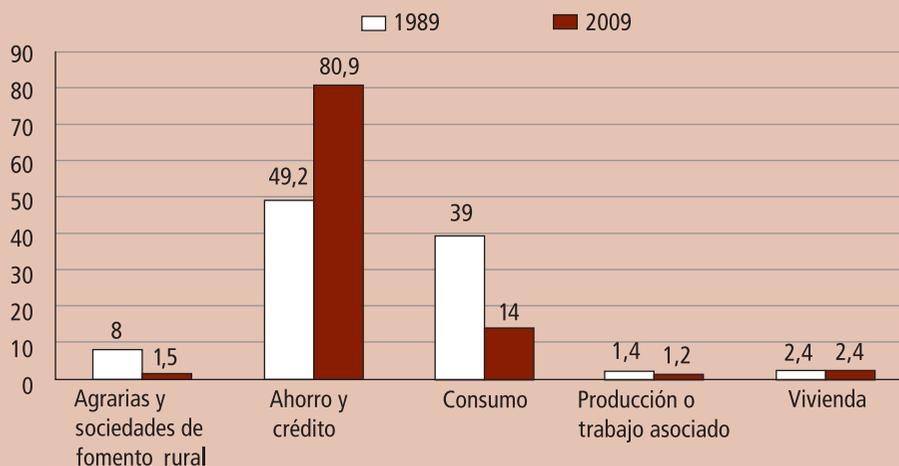


Fuente: Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural, INE.

en el 2009 (gráfico 147). Las de ahorro y crédito son las que históricamente agrupan mayor cantidad de socios (49,2 y 80,9 %, respectivamente) y son, a su vez, las que constituyen el principal motor del crecimiento entre 1989 y el 2009, seguidas de las de vivienda y las de producción o trabajo asociado. Por su parte, tanto las de consumo como las cooperativas agrarias y sociedades de fomento rural son las que decrecen en mayor medida (39 y 14 %, respectivamente).

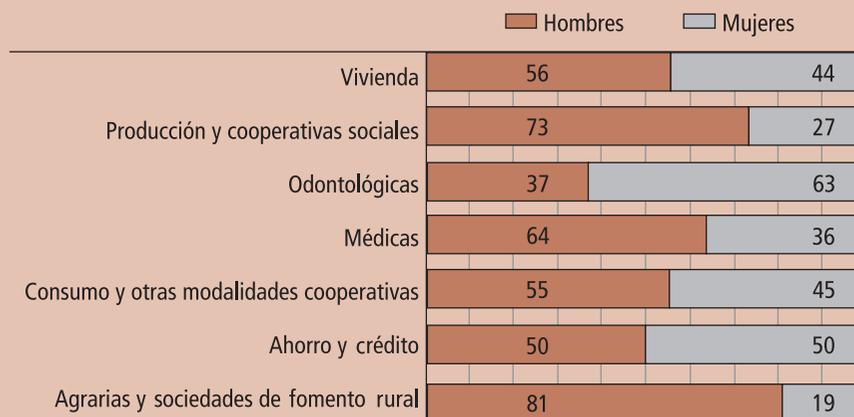
En números globales y de acuerdo con datos del 2009, hay entre los socios una situación de paridad entre hombres (51 %) y mujeres (49 %). Pero esta imagen cambia si se observan según modalidad de cooperativa. Las más equitativas son las de ahorro y crédito, consumo y vivienda (las dos últimas tienen una leve mayoría de hombres, 55 % y 56 %, respectivamente). Mientras que, con una clara presencia mayoritaria de hombres, se ubican las cooperativas

Gráfico 147. Porcentaje de socios por modalidad de cooperativa sobre el total, 1989 y 2009



Fuente: Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural, INE. Primer Relevamiento de Entidades Cooperativas.

Gráfico 148. Distribución de socios por sexo según modalidad de cooperativa, en porcentajes, 2009



Fuente: Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural, INE.

agrarias y sociedades de fomento rural (81 %) y las de producción y cooperativas sociales (73 %).

Actividades

Cerrando el panorama del sistema cooperativo, al observar el tipo de actividad que las distintas unidades desarrollan y considerando su ubicación territorial (Montevideo o interior del país), se constata que a fines del 2008, los rubros que se ubican solamente en Montevideo son: explotación de minas y canteras e información y comunicación, mientras que el único rubro del que se encuentran cooperativas solamente en el interior es artes, entretenimiento y recreación. El resto de los sectores se distribuyen según se observa en el gráfico 149, con presencia en todo el país.

Consejos de salarios

Definiciones y características

Los Consejos de Salarios son órganos tripartitos, integrados por organizaciones de trabajadores, organizaciones de empleadores y el gobierno. Allí, mediante el mecanismo del diálogo social¹²⁸ se establecen montos de salarios mínimos, categorías de organización y otros beneficios. Su potencial de funcionamiento, en tanto herramienta de negociación colectiva, carga de interés la mirada sobre el

128 «[...] en el marco de las relaciones laborales, el diálogo social incluye a todas las formas de relación entre los actores del sistema de relaciones de trabajo, distintas al conflicto abierto: información, consulta, negociación colectiva, participación, concertación social, etc.» (Ermda Uriarte, 2001).

Gráfico 149. Cantidad de cooperativas y porcentaje por región y según sección de actividad, total del país, diciembre 2008



Fuente: Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural, INE.

contenido y los resultados recientes, en el marco de este capítulo.

La etapa previa a la creación de los Consejos de Salarios en Uruguay en materia de acuerdos salariales es definida como de negociación espontánea, bilateral y libre, donde reiteradamente los acuerdos carecían de los elementos de las convenciones colectivas (Hazan y Falero, 2006). A partir de la ley 10449 sancionada en 1943 estos espacios experimentaron dos períodos de inactividad. El primero entre 1968-1984, que cesa cuando el Poder Ejecutivo los vuelve a convocar.¹²⁹ En esa oportunidad se crean 48 grupos de actividad que organizan las partes de la negociación por sector de trabajo. Estos grupos, a su vez, fueron creando subgrupos y capítulos también como unidades de la negociación. El segundo cese fue entre 1992 y el 2004.¹³⁰

Estos tres momentos, según Ermida Uriarte (2005) reflejan al menos tres modelos de negociación colectiva:¹³¹

1. 1943-1967: negociación trilateral, obligatoria y procedimentalizada. Los Consejos de Salarios se utilizan mayormente para fijar salarios mínimos por categorías y por rama de actividad, aun cuando también se incluyen en la negociación otras condiciones de trabajo.
2. 1985-1991: negociación trilateral, que culmina en un decreto del Poder Ejecutivo. Puesto que no cumplen con todas las formalidades previstas en la ley y para evitar que los laudos sean impugnados, se recogen los acuerdos alcanzados mediante decretos del Poder Ejecutivo. Durante esta etapa, la política salarial tiende a restringirse a objetivos económicos y se acentúa la intervención estatal, donde el Ejecutivo comienza a «decretar» solo

aquellos acuerdos que se ajustan a las pautas económicas previamente fijadas por él.

3. Desde el 2005: modelo de negociación colectiva trilateral y orgánica donde se convoca a los Consejos de Salarios sin el apego estricto a su ley de creación. La norma que surge como resultado de un decreto que recoge el contenido de un convenio colectivo eventualmente suscripto con anterioridad («convenio decretado»).

De acuerdo con lo dispuesto en la normativa marco, los Consejos de Salarios son órganos administrativos, compuestos por siete miembros: tres designados por el Poder Ejecutivo, correspondiéndole a uno de ellos la presidencia del Consejo respectivo, dos delegados de los trabajadores y dos delegados de los empleadores. En el caso de los delegados de cada sector profesional, su selección es por votación directa y secreta.¹³² Sin embargo, posteriormente¹³³ se establece que desde el sector trabajador, la representación se ejerza por una o varias organizaciones y solamente cuando se entienda que no hay una organización gremial y ante la iniciativa de un tercio de los trabajadores que puedan ser afectados por el convenio, se recurre a la elección de delegados de acuerdo a la disposición anteriormente mencionada.

Los órganos duran un año en sus funciones y sus miembros pueden ser reelectos. Son convocados en cualquier época por el Poder Ejecutivo y por cualquiera de las partes, ante el Ministerio correspondiente, siempre que se cumplan ciertos requisitos (art. 5 de la ley 10449). Si bien su principal función es la de establecer salarios mínimos, determinar categorías y tareas para cada uno de los grupos de actividades, tienen por función complementaria la conciliación y participación en la aplicación de la ley (Hazan y Falero, 2006). Así, pueden dictar una regla de carácter general sobre problemas econó-

129 Decreto 178/85.

130 Decretos 138/05 y 139/05.

131 «Es el procedimiento, o las tratativas tendientes a la celebración de un convenio colectivo y el convenio colectivo en sí, es el producto, el negocio jurídico resultante de la misma con la particularidad de crear normas jurídicas» (Hazan y Falero, 2006).

132 Para ser delegado se exigen 23 años de edad, ser ciudadano legal o natural y haber tenido actividad continuada al menos en los últimos cinco años en la actividad del grupo correspondiente.

133 Leyes 12030 y 13556.


Zoom informativo 17

Sobre participación sindical

A lo largo de la historia, las asociaciones de trabajadores en el país se han organizado de diferentes formas hasta llegar a la actual unión de Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional Trabajadores (PIT-CNT), que surge con esta denominación a partir de 1984. Las estimaciones hacia el 2008 indicaban que el 14 % de la población adulta ocupada del país estaba afiliada a organiza-

ciones de tipo gremial o sindical (ECH, 2008). Entre 1985 y el 2011 se observan importantes variaciones en la cantidad de integrantes, pasando desde más de 240.000 en 1985, tocado un piso de menos de 116.000 en el 2001 y a partir de entonces mostrando un casi sostenido aumento donde supera los 300.000 afiliados (Supervielle y Zapirain, 2009; <http://www.cuestaduarde.org.uy>, 2011).

micos y sociales, ante la cual se obligan patrones y empleados de la rama a la que el laudo se refiera.

A partir de la etapa iniciada en el 2005, el Poder Ejecutivo convocó a cuatro rondas de negociación y la cuarta se organizó en base a dos instancias anuales, 2010 y 2011. Se distinguen en esta etapa de funcionamiento de los Consejos de Salarios, tres áreas de negociación: la clásica en el sector privado, que se mantiene desde el inicio; la referida al sector público, que hasta entonces tenía importantes desequilibrios entre los resultados de la negociación de los distintos sectores; y la referida al sector rural, que se incluye por primera vez.¹³⁴

Datos a partir de la cuarta ronda

Una lectura general sobre los resultados de la cuarta ronda destaca que, hasta mayo del 2012 se registran 229 convenios colectivos vigentes, de los que el 37 % (84) entraron en ejercicio en el 2010 y el resto, a excepción de dos firmados a principios del 2012, ingresaron en el 2011. La duración promedio de los convenios es de 30 meses, mientras que un 30 % de los que surgen en esta ronda fijaron una extensión de 2 años,

un 35 % acordaron que fuera 2 años y medio, y un 30 % de 3 años y más.¹³⁵ La distancia temporal entre el vencimiento del convenio anterior y la firma del nuevo convenio se ubica en el entorno de los cuatro meses. El 85 % (194) de los acuerdos se lograron por consenso de las tres partes, solo 12 % se acordaron por mayoría y el Poder Ejecutivo votó en conjunto con los trabajadores en la mayoría de esas oportunidades. Finalmente, el 3 % restante de los casos (8), ante el desacuerdo entre las partes, se resolvió por decreto del Poder Ejecutivo.

Más allá de los resultados que se asocian a las funciones específicas de los Consejos de Salarios, interesa señalar la utilización de la herramienta de negociación colectiva para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores. En este sentido, se propone un breve repaso sobre el contenido de otras cláusulas que aparecen en los acuerdos y que refieren al tratamiento de temas de salud, formación profesional, género y acoso laboral. Un 37 % de los convenios firmados estipulan obligaciones en materia de salud ocupacional, mientras que las cláusulas que promocionan la formación profesional aparecen en el 23 % de ellos. En lo que refiere a las cláusulas de género, se observa una diferencia cuantitativa

134 Ver referencias en capítulo de «Empleo».

135 Entre julio y diciembre del 2012 vencieron el 30 % de los acuerdos.

Cuadro 47. Temas adicionales en los convenios, cuarta ronda de negociación de los Consejos de Salarios, 2010 y 2011

Temas	Características del convenio	Cantidad	%
Igualdad de oportunidades	Sin referencia a igualdad de oportunidades	125	54,8
	Referencia a normativa sobre igualdad de oportunidades y no discriminación	27	11,8
	Cláusula que no se remite exclusivamente a leyes vigentes o convenios internacionales ratificados	76	33,3
Salud sexual y reproductiva	Sin cláusula relativa a salud sexual y reproductiva	167	73,2
	Referencia a disposiciones legales vinculadas salud sexual y reproductiva	4	1,8
	Cláusula que incluye más derechos vinculados a la salud sexual y reproductiva	57	25,5
Cuidados y compatibilización vida laboral y familiar	Sin referencia a la temática cuidados	160	70,2
	Referencia a la normativa existente relativa a cuidados	15	6,6
	Extiende o especifica derechos en relación a los cuidados	53	23,2
Acoso	Sin referencia al acoso sexual y/o moral	210	91,2
	Referencia a normativa existente sobre el acoso	3	1,3
	Cláusula relativa a acoso propiamente dicha	15	6,6

Fuente: Informe de la cuarta ronda de los Consejos de Salarios, MTSS. Gutiérrez y Cabrera, 2012. Cálculos sobre la base de 228 acuerdos.

en comparación con la primera ronda de este tercer ciclo de actividad de los Consejos de Salarios, ya que entonces solo el 15 % de los acuerdos firmados suscribieron cláusulas de género, mientras que en esta última ronda el valor remite al 60 %.

Este aumento, en términos cualitativos o de contenido, refleja dos cosas. Por un lado, es la cristalización del compromiso tripartito asumido en marzo del 2008 de promover las cláusulas de género.

«Las partes asumiendo el compromiso propuesto por la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo en Uruguay acuerdan promover dentro del ámbito de la negociación colectiva el cumplimiento de la ley 16045, Convenios Internacionales de Trabajo n.º 103, 100, 111 y 156 ratificados por nuestro país y la Declaración Socio-Laboral del Mercosur. Reafirman el respeto por el principio de igualdad de oportunidades, trato y equidad en el trabajo, sin distinción o exclusión

por motivos de sexo, raza-etnia, orientación sexual, credo u otras formas de discriminación de conformidad con las disposiciones legales vigentes».¹³⁶

Por otro, implica el avance sobre la ampliación de derechos de los trabajadores, donde o bien se retoma lo ya establecido en la ley o bien se amplían garantías y derechos relativos a la problemática de género en el mundo laboral. En estos últimos casos, los temas que se incluyen, presentados de acuerdo a un orden decreciente son: igualdad de oportunidades (45 %), seguidas por los cuidados y compatibilización con la vida familiar y laboral (30 %), las que tratan temas vinculados a la salud sexual y reproductiva (27 %), mientras que en último lugar se ubican las cláusulas ligadas a la temática de acoso (cuadro 47).

Dos precisiones sobre el contenido de las cláusulas que vale destacar. En los casos de las que refieren

¹³⁶ Cláusula consensuada remitida por el MTSS al Consejo Superior Tripartito a los efectos de ser incluida en todos los convenios.

tanto a temas de salud como los de cuidados, remiten a la negociación de días de licencia adicionales a los previstos por ley para los exámenes médicos o bien concesiones para dedicarse a las tareas de cuidado. Mientras que en el ámbito de cuidados y la compatibilización de la vida laboral y familiar en general se consagran y protegen la maternidad, la lactancia, las compensaciones parentales y el cuidado de menores.

Síntesis

En la inauguración de un calendario electoral que incluye votación de autoridades para un nuevo tercer nivel de gobierno (ahora denominado municipal en referencia a localidades, a diferencia del segundo nivel que son los departamentos), si bien se mantienen altos niveles de adhesión (86,2 %) la cantidad de votos en blanco o anulados alcanzan, en promedio, el 7,7 % (históricamente no superaba el 3 %) y Montevideo y Canelones presentan los mayores valores (11,7 y 8,7, respectivamente). A su vez, dentro del total de cargos disputados a nivel municipal, el 80 % queda en manos de hombres. Esto, en relación con la cantidad de cargos obtenidos por mujeres en el Parlamento nacional (14,6 %) y en las juntas departamentales (18,6 %) para el mismo ciclo electoral (2009-2010) implica que en nivel municipal hay una mayor presencia femenina (20 %).

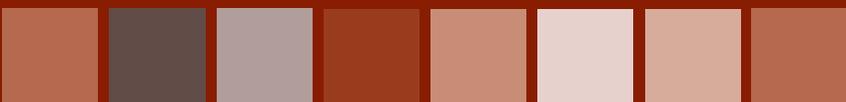
Por otra parte, en el marco de replicación de mecanismos de innovación democrática, se extienden por el país diversas experiencias de presupuesto participativo, que entre los años 2005 y 2012 alcanzan a 8 de los 19 departamentos. Estos datos enmarcan nuevos ámbitos de participación que redefinen espacios de relacionamiento entre los ciudadanos y el gobierno.

Los antecedentes del cooperativismo en Uruguay acompañan cerca de la mitad de la historia del país. De acuerdo con datos del Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural, realizado entre 2008 y 2009 por el INE, existen 1.164 cooperativas, el 52 % tiene sede central en Montevideo y los

tres sectores mayoritarios son: acceso a la vivienda (50 %), trabajo (24 %) y el sector agrario (11 %). Con 907.698 socios, es posible afirmar, a su vez, que 1 de cada 4 uruguayos está vinculado a alguna modalidad cooperativa y que al observar los sectores que presentan mayor cantidad de unidades cooperativas, se verifica que no son los que tienen mayor cantidad de socios (los que, en orden decreciente, están vinculados a las de: ahorro y crédito, consumo y vivienda). Esto da cuenta de una dimensión de la sociedad civil que se encuentra en movimiento.

Durante la cuarta ronda de Consejos de Salarios, el 85 % de los acuerdos se lograron por consenso de las tres partes, solo 12 % fue por mayoría y el restante 3% se resolvió por decreto. Asimismo, la utilización de la negociación colectiva para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores es cada vez más frecuente y esto se observa en la presencia y contenido de las cláusulas que aparecen en los acuerdos, referidas al tratamiento de temas de salud, formación profesional, género y acoso laboral. Un 37 % de los convenios firmados estipulan obligaciones en materia de salud ocupacional, mientras que las cláusulas que promocionan la formación profesional aparecen en el 23 % de ellos. En lo que refiere a las cláusulas de género, se observa una diferencia cuantitativa en comparación con la primera ronda de este tercer ciclo de actividad de los Consejos de Salarios, ya que entonces solo el 15 % de los acuerdos firmados suscribieron cláusulas de género, mientras que en esta última ronda el valor remite al 60 %.

SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN



Introducción

Como la define la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC):

«Sociedad de la información y del conocimiento es el nombre que se le da a la sociedad actual, caracterizada por la importancia que, en términos económicos y sociales, tienen las actividades de creación, distribución y manipulación de la información y el conocimiento».

El término *sociedad de la información* se refiere a un nuevo paradigma de desarrollo, que asigna a la tecnología un rol causal en el ordenamiento social y la ubica como motor del desarrollo económico, en estrecha relación con las pujas de poder e intereses sociales que intentan ponerla a su favor.

Castells (1998) lo señala muy claramente y destaca que un nuevo mundo se está conformando en este fin de milenio, originado a partir de tres procesos independientes: la revolución de la tecnología de la información, la crisis económica tanto del capitalismo como del estatismo y sus reestructuraciones subsiguientes, y el florecimiento de nuevos movimientos sociales y culturales. Según el autor, la revolución de las tecnologías de la información indujo a la aparición del informacionalismo como cimiento material de la nueva sociedad.

En este marco:

«[...] la generación de riqueza, el ejercicio del poder y la creación de códigos culturales han pasado a depender de la capacidad tecnológica de las sociedades y las personas, siendo la tecnología de la información el núcleo de esta capacidad (Castells, 1998: 370)».

El autor lo define como el *capitalismo informacional*, basado en la producción inducida por la innovación y la competitividad orientada a la globalización, para generar riqueza y apropiársela de manera selectiva.

Agrega que:

«[...] más que nunca, está incorporado en la cultura y la tecnología, pero esta vez, tanto la cultura como la tecnología dependen de la capacidad del conocimiento y la información para actuar sobre el conocimiento y la información, en una red recurrente de intercambios globalmente conectados (Castells, 1998: 120)».

Los aportes de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para las oportunidades de desarrollo personal y sobre el bienestar de los individuos son de diversa índole. Entre ellos, y en particular para los jóvenes, la AGESIC destaca: la ampliación de las posibilidades de sociabilidad más allá de los espacios físicos, el fortalecimiento de su autonomía y privacidad en la interacción en el medio virtual, la potenciación de la creatividad, etc.

En este sentido, este capítulo presenta indicadores que hacen a la oferta, el uso (incluyendo el gobierno electrónico) y la valoración de los usuarios de diferentes tecnologías de la información, con un énfasis en Internet. Para esto, se estructura en torno a varias secciones que incluyen información sobre: la oferta de servicios y la infraestructura de la que dispone el país; penetración de diferentes TIC en los hogares uruguayos; uso que le dan los uruguayos a la PC y a Internet; y datos sobre el gobierno electrónico y su utilidad para la población. Cada uno de los indicadores es presentado, siempre y cuando el dato lo permite, en base a las siguientes distinciones: según sexo, región (Montevideo e interior urbano) y quintiles de ingreso

Indicadores de oferta de servicios

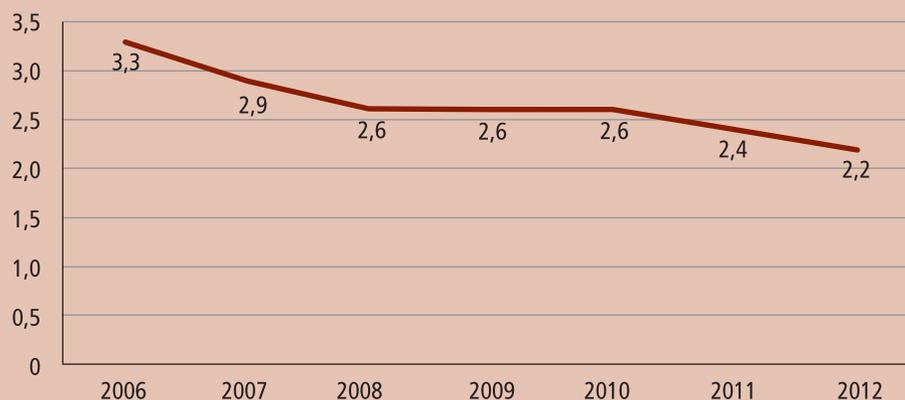
En la presente sección se abordarán las dimensiones de infraestructura, acceso y uso tanto de PC como de Internet en los hogares y personas del país.

El gráfico 150 presenta la evolución de la participación del sector de telecomunicaciones como parte del PIB, que muestra un pico en el 2006, con un 3,3 % del producto de ese año, y cae a su mínimo en el 2012.

El gráfico 151 muestra la evolución de algunos servicios de telecomunicación en el país entre 2008 y 2011. Se destaca la evolución del número de servi-

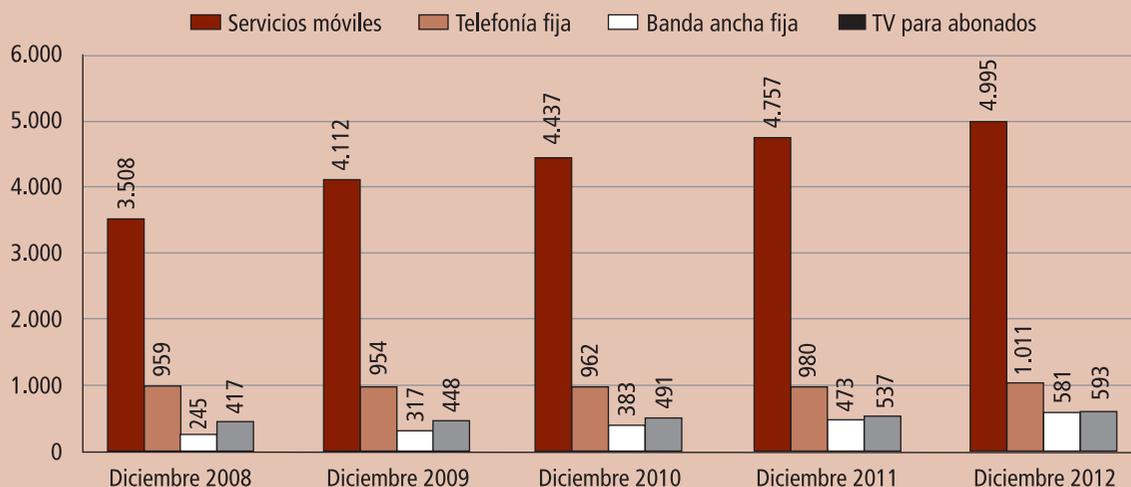
cios móviles, que aumentan en más de 1.200.000 en el período, pero también resulta muy importante lo que sucede con los servicios de banda ancha fija de Internet, que virtualmente se duplican. La TV para abonados y los servicios de telefonía fija presentan escasa variación, lo que permite percibir un cambio de paradigma tecnológico en los servicios descritos.

Gráfico 150. Evolución de la participación del sector de las telecomunicaciones en el PIB, en porcentajes, 2006-2012



Fuente: Unidad Reguladora de los Servicios en Comunicaciones (URSEC), 2012.

Gráfico 151. Evolución de la infraestructura de TIC en Uruguay, número de servicios, expresado en miles, a diciembre 2008-2012



Fuente: URSEC 2012.

El índice de desarrollo de las TIC (IDI) es un resumen compuesto que combina 11 indicadores y se presenta en una escala de 0 a 10. El IDI se divide en tres subíndices: acceso, utilización y aptitudes, y cada uno refleja diferentes aspectos y componentes del proceso de desarrollo de las TIC. Al ser calculado a nivel internacional, dicho índice permite estudiar la evolución de Uruguay y, además, proporciona un marco de referencia para ubicar al país en comparación con el resto del mundo, países desarrollados o en desarrollo, y estudiar la evolución de la brecha digital, esto es, las diferencias socioeconómicas generadas entre quienes tienen acceso a los medios digitales y quienes no, así como a las capacidades diferenciales de utilizarlos adecuadamente. Si bien en este apartado solo se presenta la evolución para el país, en el capítulo «Uruguay en el mundo» se retomará.

En el gráfico 152 se aprecia que la evolución del IDI ha presentado un aumento año a año, con la excepción de una leve caída en el 2011, que de todos modos lo ubica en el primer lugar de América Latina, con un valor elevado para los países en desarrollo.

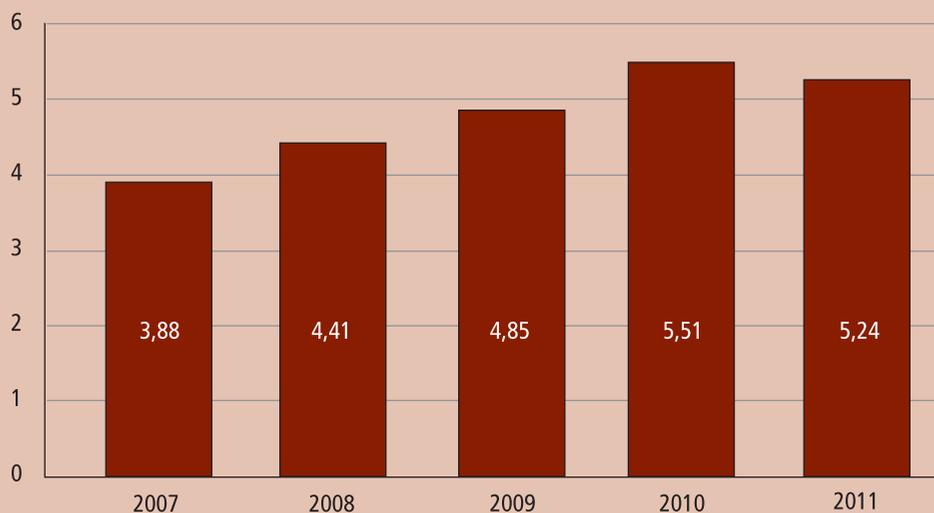
Acceso a las TIC en los hogares

Como se ha mencionado antes, un componente de la llamada brecha digital se constituye por las diferencias en el acceso a las TIC en los hogares. Esto es relevante, ya que limita las oportunidades de los grupos desfavorecidos de participar en la sociedad de la información y constituye un factor de exclusión social. En este apartado se presentan datos referidos al acceso por parte de los hogares uruguayos a una computadora, conexión a Internet, teléfono fijo y celular, así como a servicios representativos de la canasta de TIC uruguaya.

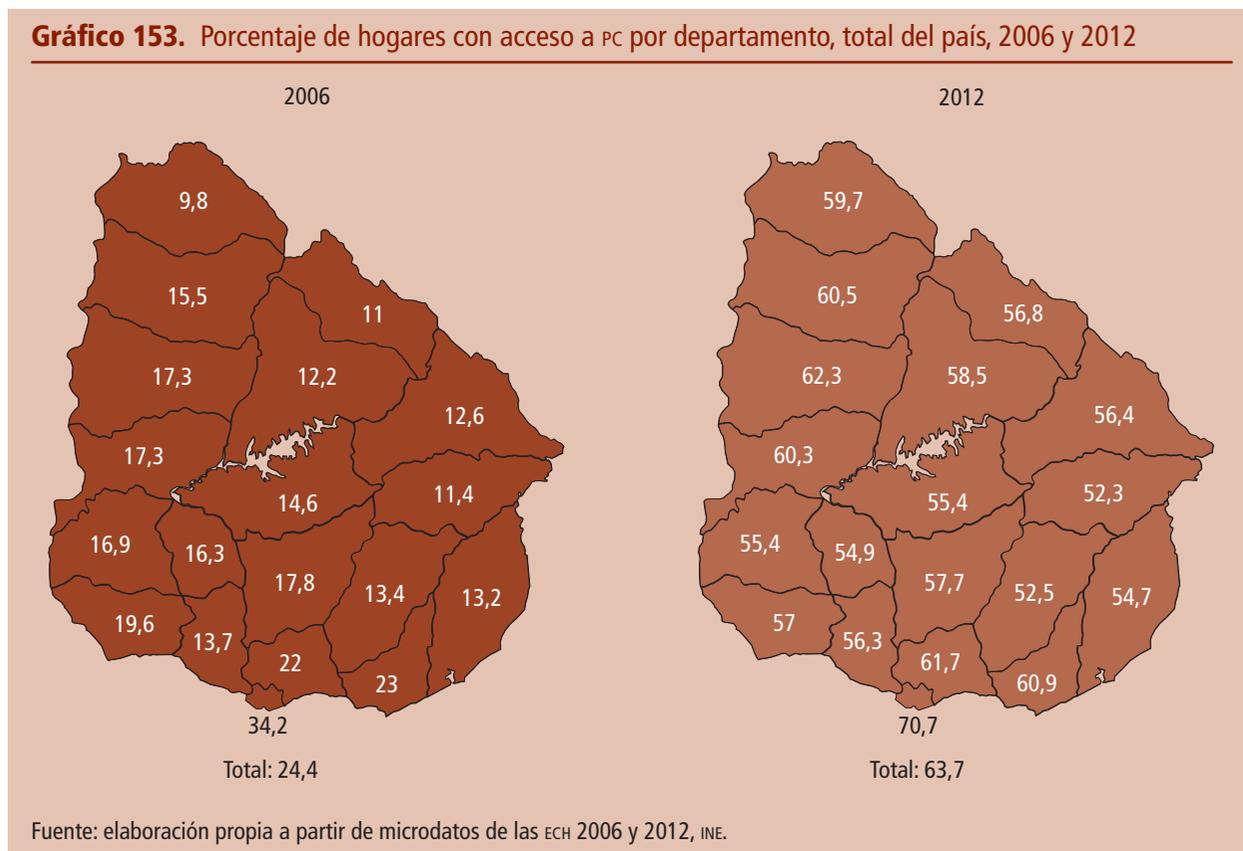
Computadora

El gráfico 153 muestra la penetración, en términos de porcentaje de hogares por departamento, de la tenencia de computadoras. Se aprecia una diferencia a favor de los hogares montevideanos, quienes registran el valor más alto, ya que siete de cada diez de ellos declararon poseer una computadora en su

Gráfico 152. Evolución del IDI en Uruguay, 2007-2011



Fuente: URSEC 2012.

Gráfico 153. Porcentaje de hogares con acceso a PC por departamento, total del país, 2006 y 2012

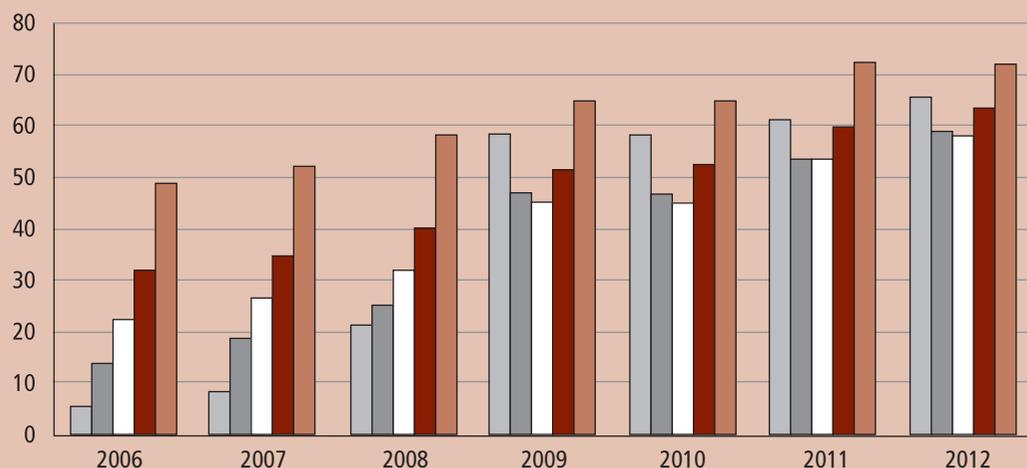
hogar, en el año 2012. Para el Interior el valor se encuentra en promedio más cercano al 60 %, aunque existen casos como los de Cerro Largo y Lavalleja que presentan un registro alrededor al 52 %. Sin embargo, todos los departamentos del país registran un aumento sostenido en su tenencia de computadoras entre 2006 y 2012.

Una vez presentado el análisis de forma territorial, el gráfico 154 presenta la situación en relación al nivel de ingresos de los hogares. En este sentido, se observa la penetración de la tenencia de computadora por quintiles del ingreso per cápita del hogar, esto es, ordenando los hogares en cinco grupos de acuerdo a su nivel de ingreso per cápita.

Se aprecian patrones similares en los años considerados: el quintil de más altos ingresos capta siempre el mayor valor, pero hay un relativamente importan-

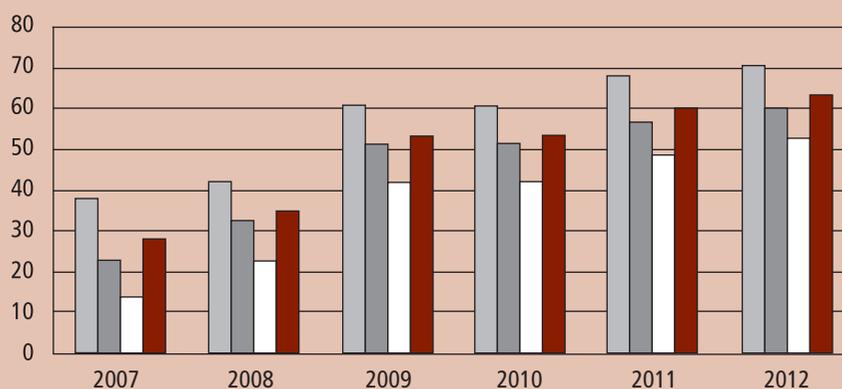
te registro del primer quintil, o sea, aquellos en peores condiciones en términos de ingresos per cápita. Por otro lado, se destaca un fuerte crecimiento a nivel de todos los quintiles entre los años 2008 y 2009. Esto está fuertemente influenciado por la acción del Plan Ceibal, vinculado a la educación pública.

Al realizar el análisis por región se observa una tendencia creciente en el acceso a PC en todas las regiones, lo que reduce la brecha de acceso entre Montevideo y el interior urbano y rural, de manera que también se reduce la desigualdad en el acceso por región.

Gráfico 154. Porcentaje de hogares con acceso a pc por quintil de ingreso, total del país, 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Quintil 1	5,6	8,4	21,2	58,7	58,1	61,1	65,7
Quintil 2	13,7	19,0	25,4	47,0	46,7	53,6	59,0
Quintil 3	22,3	26,4	31,7	45,3	45,4	53,6	58,2
Quintil 4	31,7	34,9	40,2	51,3	52,5	59,6	63,6
Quintil 5	48,9	52,2	58,1	64,8	65,1	72,3	72,0

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de las ECH 2008 y 2012, INE.

Gráfico 155. Porcentaje de hogares con acceso a pc por región, 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Montevideo	37,9	42,1	60,9	60,9	68,0	70,7
Interior urbano	23,1	32,6	51,4	51,4	56,8	60,3
Localidades pequeñas y zonas rurales	14,0	22,6	42,0	42,2	46,0	52,7
Total país	28,2	35,3	53,0	53,4	60,0	63,7

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de las ECH 2007-2012, INE.

Conexión a Internet

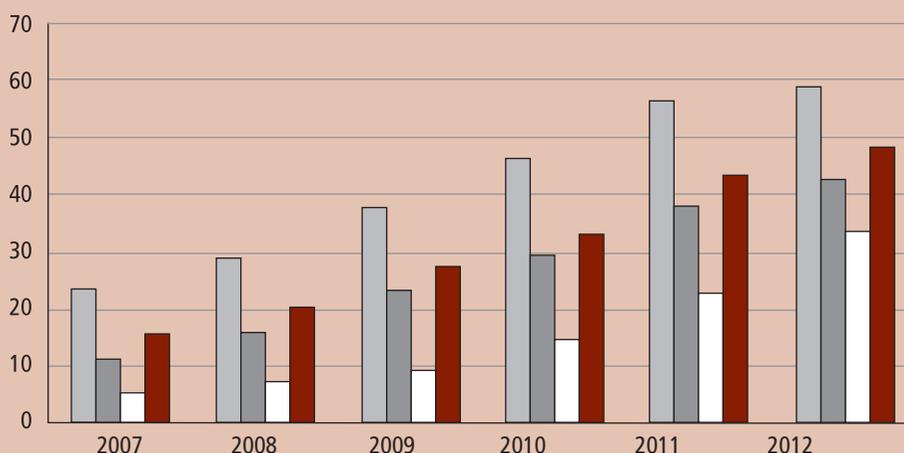
En cuanto a la penetración de la conexión a Internet en los hogares uruguayos, en primer lugar, se observa un aumento sostenido en todos los años para los cuales hay información, para todas las regiones. A pesar de esto, persisten claras diferencias a favor de los hogares montevideanos, que alcanzan casi el 60 % al final del período, frente a un 43 % del interior urbano y apenas un 34 % en localidades pequeñas y zonas rurales. Esta desigualdad en el acceso a la conexión a Internet se traduce en una desigualdad en el acceso a la información y constituye un límite para el ejercicio de la ciudadanía plena, en cuanto impide o al menos restringe la democratización de la información para algunos grupos.

Al realizar la desagregación por departamento, también se observan grandes desigualdades en el

acceso a Internet, Sin embargo, se percibe una clara reducción en la brecha entre Montevideo y el resto de los departamentos entre los años 2010 y 2012.

A diferencia de lo que ocurría con el acceso a PC en el hogar, la penetración de la conexión a Internet es estrictamente creciente con los ingresos, como se aprecia en el gráfico 158. Se constata un fuerte aumento de la penetración de Internet entre los años 2008 y 2012 en todos niveles de ingreso, aunque no se logra revertir la brecha entre el primer y quinto quintil. De manera que en términos relativos el acceso por parte de los hogares más pobres continúa siendo muy bajo y llega solo al 23,4 % en el 2012, mientras que para los más ricos este porcentaje es prácticamente el triple, 69 %. Se sostiene, así, una importante brecha en el acceso.

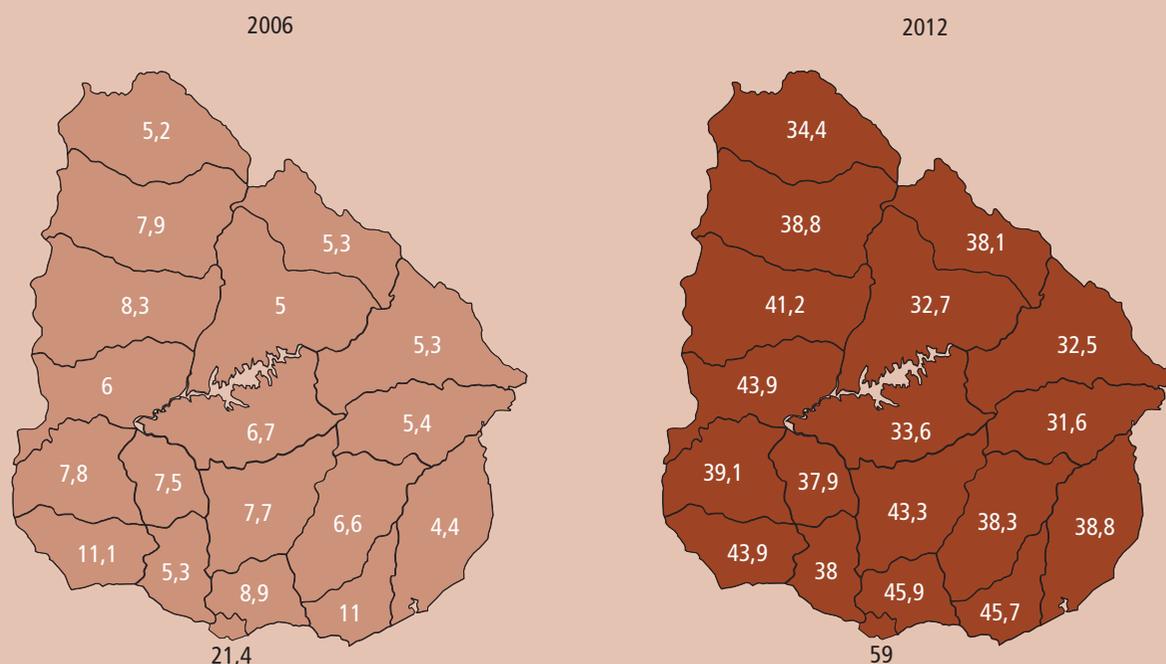
Gráfico 156. Porcentaje de hogares con conexión a Internet por región, total del país, 2007-2012



	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Montevideo	23,9	29,3	37,8	46,4	56,5	59,0
Interior urbano	11,2	16,2	23,3	29,5	38,2	42,8
Localidades pequeñas y zonas rurales	5,0	7,4	9,2	15,0	23,0	33,8
Total país	15,8	20,6	27,7	33,5	43,8	48,4

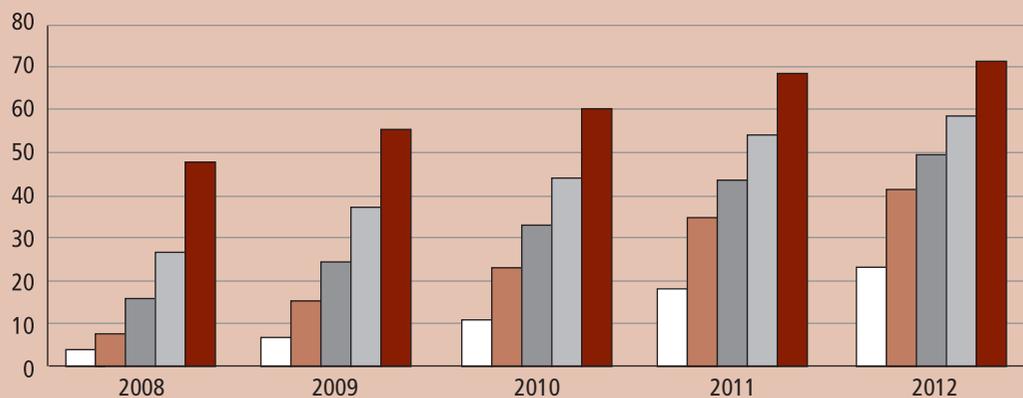
Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de las ECH 2007-2012, INE.

Gráfico 157. Porcentaje de hogares con acceso a Internet por departamento, total del país, 2006 y 2012



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de las ECH 2010-2012, INE.

Gráfico 158. Porcentaje de hogares con conexión a Internet por quintiles de ingreso, total del país, 2008-2012



	2008	2009	2010	2011	2012
Quintil 1	3,9	7,2	10,8	18,4	23,4
Quintil 2	8,1	15,3	23,1	34,8	41,5
Quintil 3	16,0	24,8	33,1	44,0	49,5
Quintil 4	27,1	37,3	44,2	54,1	58,5
Quintil 5	47,9	55,3	59,9	68,3	69,0

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de las ECH 2008-2012, INE.

i Zoom informativo 18

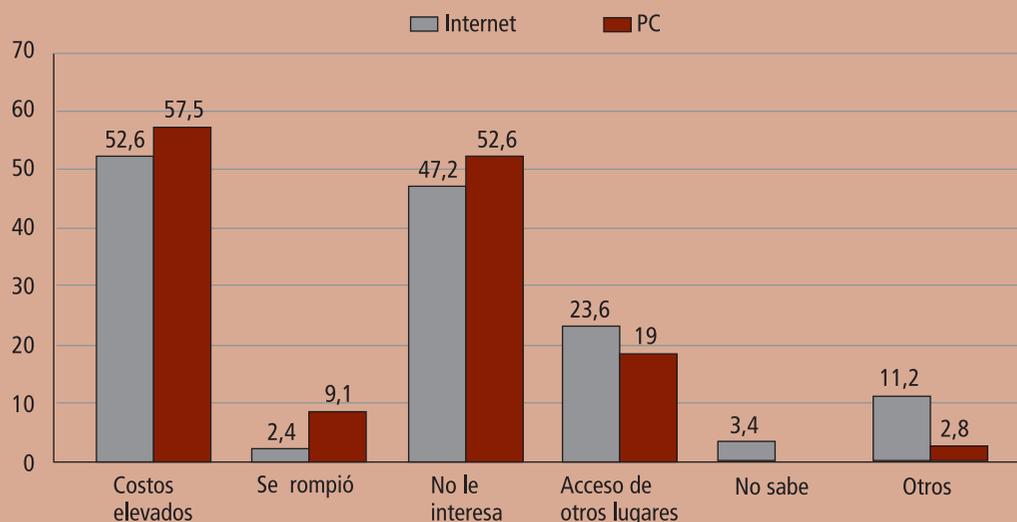
Razones para no tener PC o conexión a Internet en el hogar

La Encuesta de Usos de Tecnologías de la Información y la Comunicación 2010 (EUTIC) del INE permite complementar la información con un análisis de las razones para no contar con PC o Internet en el hogar.

En primer lugar, no hay diferencias importantes en las razones aducidas para no tener una u otra tecnología. En ambos casos, el principal motivo

es el costo de adquisición, que es percibido como elevado por un 52,6 % y un 57,5 % para Internet y PC, respectivamente. En segundo lugar, y un poco más importante para las PC que para la conexión a Internet, aparece el desinterés en contar con la herramienta. En tercer lugar, algunos encuestados (23,6 % para Internet y 19 % para PC) declararon poder acceder a ambas tecnologías desde otros lugares y por eso no necesitarlas en su hogar.

Gráfico 159. Razones para no contar con PC o conexión a Internet en el hogar, total del país, 2010



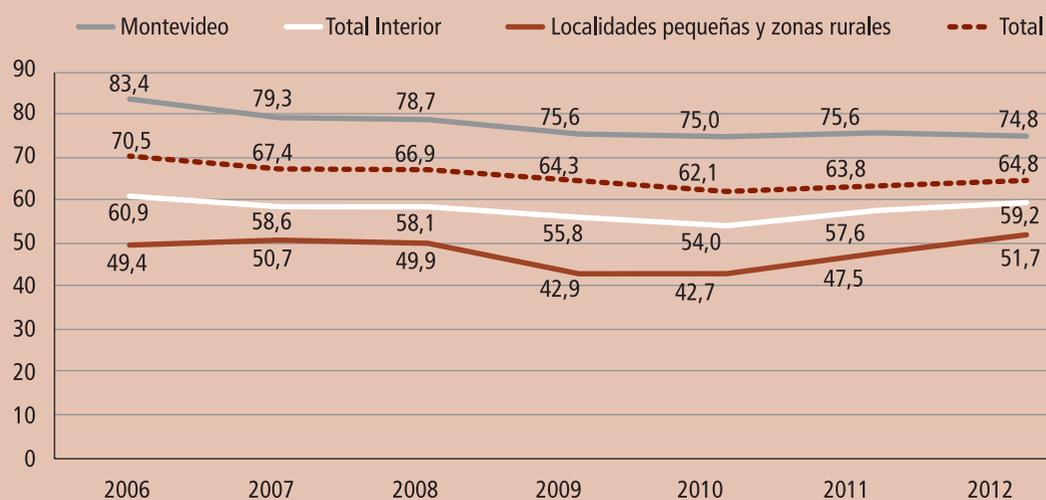
Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EUTIC 2010, INE.

Teléfono fijo

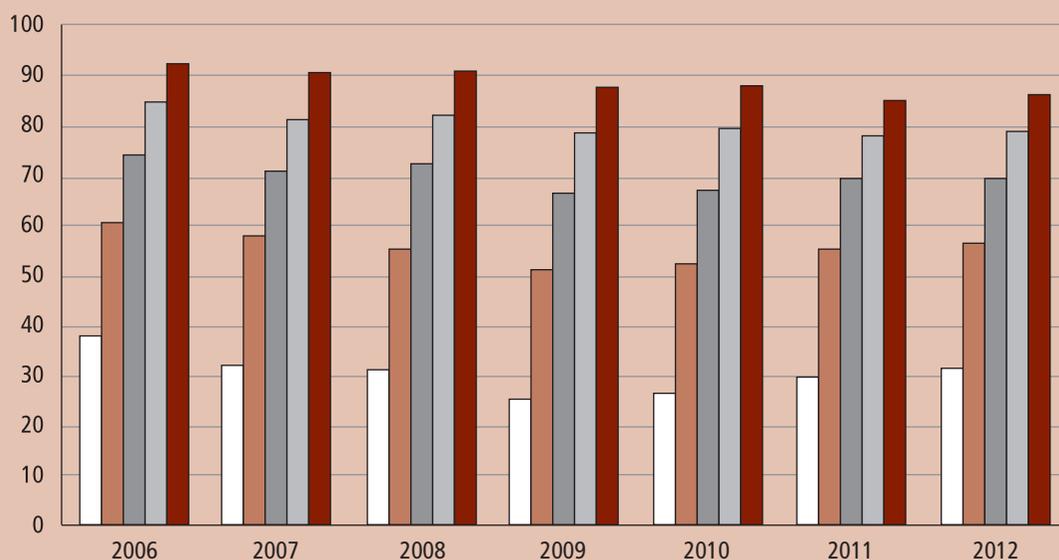
La tenencia de teléfono fijo en los hogares no ha experimentado variaciones de entidad en el período considerado, lo cual probablemente tiene que ver con la sustitución de tecnologías, como se verá más adelante con los teléfonos móviles. Como se observa en el gráfico 160, los porcentajes de hogares con

teléfono fijo han ido en descenso entre 2006 y 2012, para todas las regiones consideradas, aunque se observa un leve repunte a partir del 2010, que podría deberse a la necesidad de poseer un teléfono fijo para poder acceder a banda ancha fija.

En el análisis en la distribución por nivel de ingreso, se observa un ascenso leve y mayormente estabilidad

Gráfico 160. Porcentaje de hogares con teléfono fijo por región, total del país, 2006-2012

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de las ECH 2006-2012, INE.

Gráfico 161. Porcentaje de hogares con teléfono fijo por quintil de ingreso, total del país, 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Quintil 1	38	32	31	26	26	30	31
Quintil 2	61	58	56	51	53	56	57
Quintil 3	75	71	73	67	68	70	70
Quintil 4	85	82	83	79	80	78	79
Quintil 5	93	91	91	88	89	86	87

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de las ECH 2006-2012, INE.

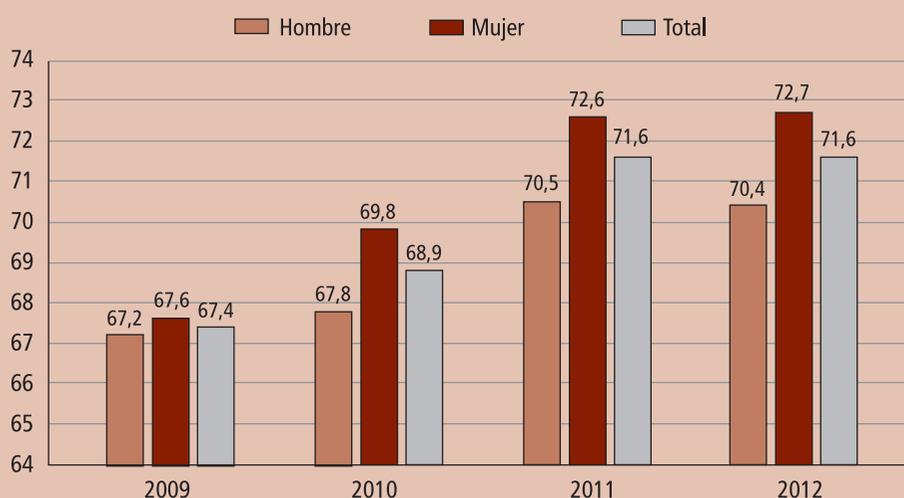
en la penetración del teléfono fijo en los hogares, con una gran disparidad a favor de los hogares de mejores ingresos.

Teléfono celular

El gráfico 162 muestra una clara tendencia creciente en acceso a teléfono celular tanto para hombres

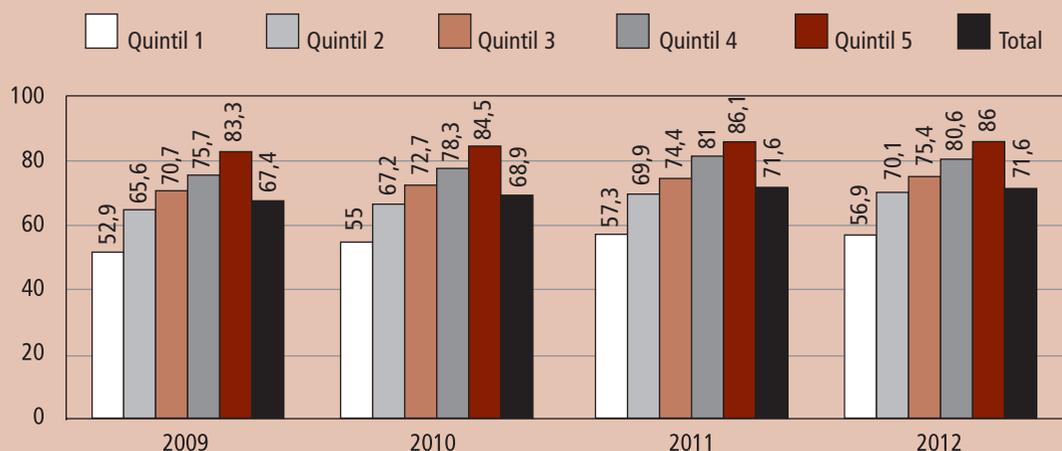
como para mujeres, y desde el 2011 se alcanzan valores superiores al 70 %. A lo largo del período analizado, se visualiza un leve aumento de la brecha de acceso entre hombres y mujeres. Las diferencias por nivel de ingresos son nuevamente muy claras, con una distancia de casi 30 puntos entre los extremos de la distribución. De todos modos, se aprecia un mayor nivel de penetración del celular —con la salvedad

Gráfico 162. Porcentaje de personas de 6 años o más con teléfono celular, por sexo, total del país, 2009-2012



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de las ECH 2009-2012, INE.

Gráfico 163. Porcentaje de personas de 6 años o más con teléfono celular, por quintil de ingreso, total del país, 2009-2012



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de las ECH 2009-2012, INE.

de que se refiere a personas y no a hogares— en los más pobres que lo que sucedía con el teléfono fijo.

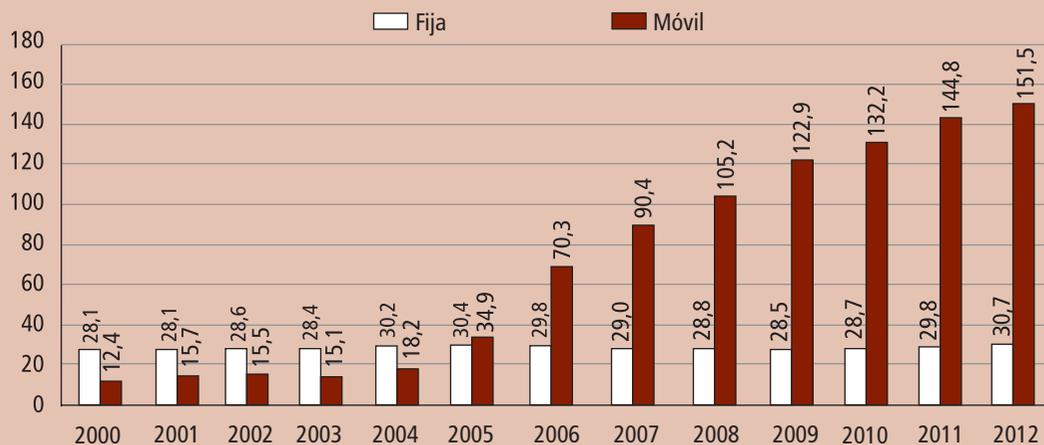
El gráfico 164 es elocuente en cuanto a la estabilidad en el acceso a teléfono fijo y la fuerte penetración de los teléfonos celulares. En rigor, desde el 2008 existen más servicios de telefonía celular que habitantes, mientras que en las líneas fijas, cada 100 personas se mantienen estables en torno a 30 durante todo el período.

Uso de pc e Internet

Una vez analizadas las características principales del acceso a las TIC por parte de los uruguayos, en este apartado se presentarán datos sobre el uso que hacen de ellas.

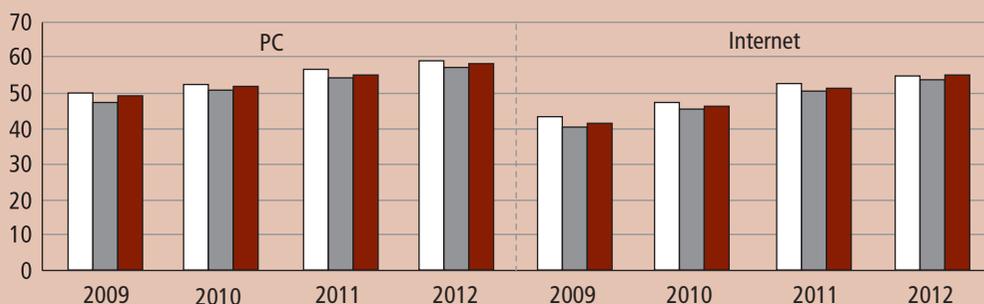
En primer lugar, se muestran los porcentajes de personas que hacen uso de Internet y computadoras, por sexo y región.

Gráfico 164. Teledensidad fija y celular, líneas cada 100 habitantes, en miles, total del país, 2000-2012



Fuente: URSEC 2012.

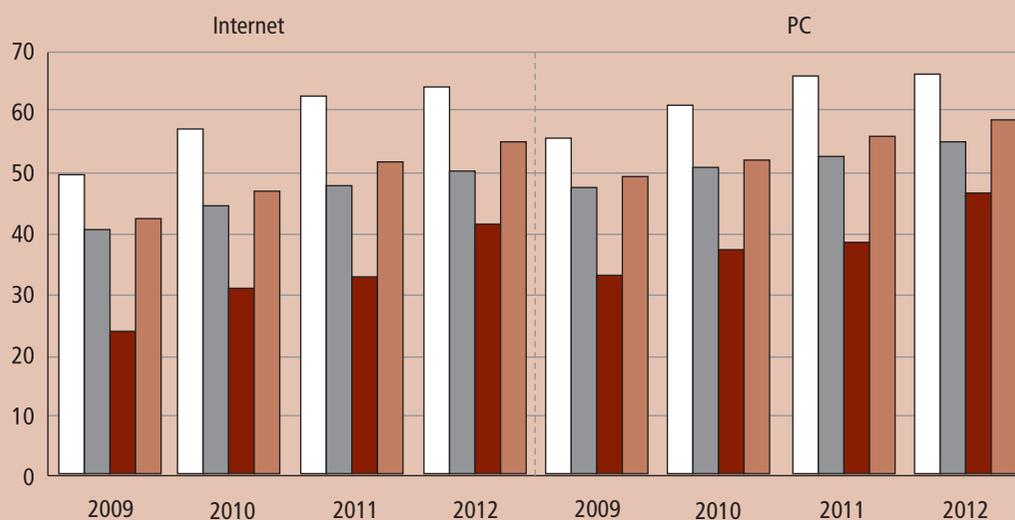
Gráfico 165. Utilización de Internet y de pc en el último mes, en porcentajes, según sexo, total del país, 2009-2012



	PC				Internet			
Hombre	50,2	52,6	56,7	59,0	43,2	47,4	52,4	55,2
Mujer	47,7	50,8	54,4	57,4	40,6	45,5	50,5	53,8
Total	48,9	51,6	55,5	58,2	41,8	46,4	51,4	54,5

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de las ECH 2009-2012, INE.

Gráfico 166. Utilización de Internet y de PC en el último mes, en porcentajes, según región, total del país, 2009-2012



	Internet				PC			
Montevideo	49,3	56,2	62,1	63,3	55,4	60,7	65,3	66,0
Interior urbano	40,1	44,3	47,6	50,4	47,3	49,8	52,3	54,7
Interior <5000 y rural	23,3	30,9	33,0	41,5	33,4	37,2	37,9	46,2
Total	41,8	46,4	51,4	54,4	48,9	51,6	55,5	58,2

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de las ECH 2009-2012, INE.

De esos porcentajes se desprende que el uso de Internet y de PC se ha visto incrementado durante el período, pasando de casi 42 a 54,5 % en el caso de Internet y de 49 a 58 % para las computadoras, en la comparación punta a punta, sin que haya diferencias importantes entre hombres y mujeres. De forma coherente con lo observado para la penetración de Internet y PC e incrementando la brecha digital, existe una diferencia a favor de los montevideanos, si bien todas las regiones ven incrementado el uso de ambas tecnologías (en particular las localidades pequeñas y rurales del interior del país son las que más aumentan en el período, pero también las que muestran el menor nivel de uso).

El gráfico 167 también da cuenta de una brecha generacional en el uso de Internet y computadoras, ya

que son las edades más jóvenes las que hacen mayor uso de ambas, registrándose un valor muy bajo para aquellos uruguayos de 50 años y más, ya que solo 1 de cada 4 utiliza cualquiera de las dos tecnologías, en torno al 2012. Además, consecuentemente con la mayor penetración de Internet en los hogares al final del período, el principal lugar de uso es el propio hogar, seguido del trabajo y del centro educativo, mientras que se aprecia una progresiva caída del uso en cibercafés.

Los usos más populares dados a Internet son; la búsqueda de información, que se mantiene superior al 88 % en todo el período; la comunicación, que para el 2012 se da en el 84,4 % de los casos; y los entretenimientos, que registran un 71,2 % para el mismo año. También, aunque a un nivel mucho

Cuadro 48. Utilidad de Internet, en porcentajes, total del país, 2009-2012

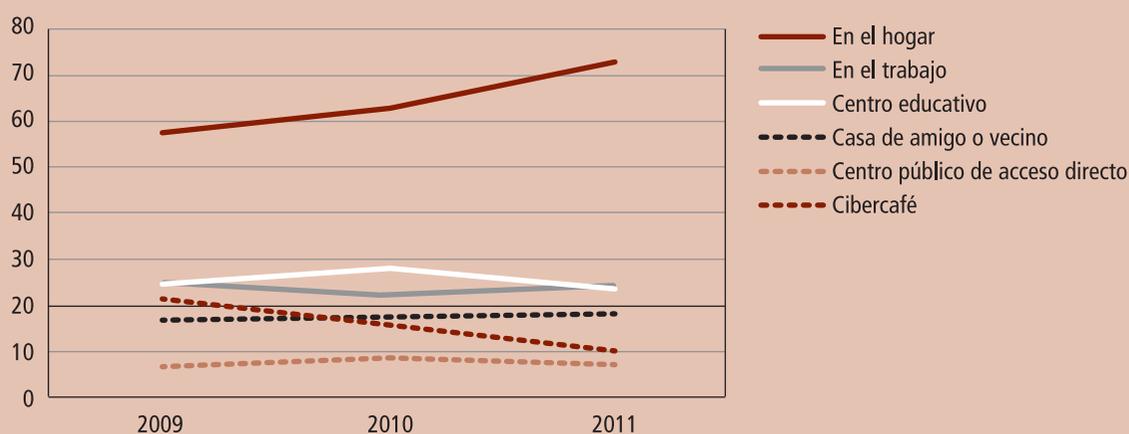
	2009	2010	2011	2012
Comunicación	82,0	81,1	84,3	84,4
Búsqueda de información	87,0	88,5	88,7	88,8
Educación y aprendizaje	48,0	44,4	22,1	14,6
Comprar productos y servicios	6,6	6,7	8,1	8,8
Banca electrónica	6,0	5,1	6,6	6,8
Trámites	14,0	12,5	15,0	15,1
Entretenimientos	62,0	66,1	67,3	71,2

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de las ECH 2009-2012, INE.

Cuadro 49. Frecuencia de uso de Internet, en porcentajes, total del país, 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Al menos una vez al día	51,3	50,5	55,0	57,1
Al menos una vez a la semana, pero no todos los días	42,0	43,9	40,5	39,1
Al menos una vez al mes, pero no todas las semanas	6,6	5,6	4,4	3,7

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de las ECH 2009-2012, INE.

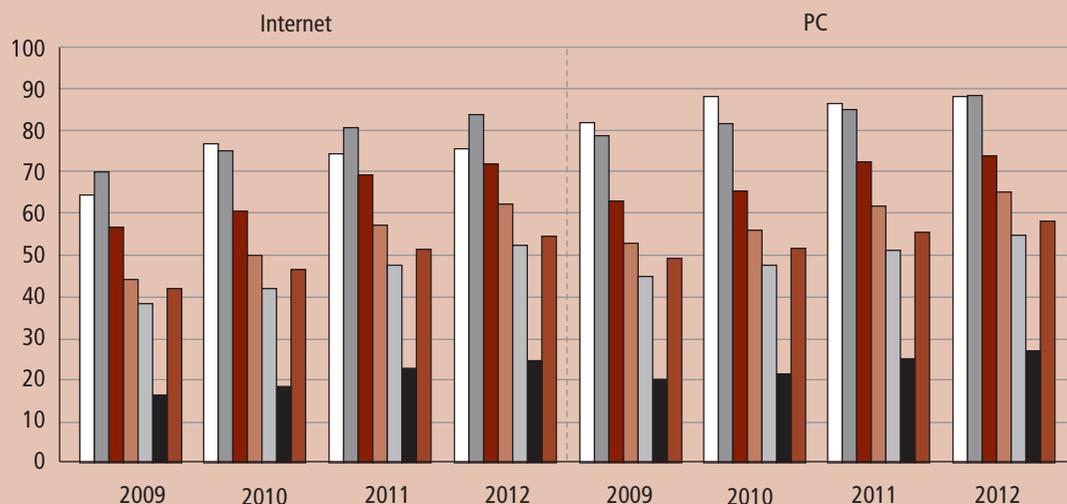
Gráfico 168. ¿Dónde utilizó Internet en el último mes?, total del país, 2009-2011

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de las ECH 2009-2011, INE.

menor pero relevante dada la iniciativa del gobierno electrónico, es importante el porcentaje de personas que declaran realizar trámites por Internet: un 15 % en el 2012, ya que una de las principales limitaciones que tiene el gobierno electrónico es la reticencia

de la personas a realizar trámites por Internet. En cuanto a la frecuencia de uso de Internet, la mayoría de los uruguayos declara utilizarlo al menos una vez al día (57,1 % en el 2012), en tanto solo 4 de cada 100 personas no usan Internet todas las semanas.

Gráfico 167. Utilización de Internet y PC en el último mes, en porcentajes, según tramos de edad, total del país, 2009-2012



Tramos de edad	Internet				PC			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
6 a 11	64,7	76,6	74,2	75,3	81,5	88,3	86,2	88,0
12 a 19	69,8	75,2	80,2	83,9	78,5	81,5	84,9	88,2
20 a 29	57,0	60,5	69,3	71,5	63,2	65,4	72,3	73,7
30 a 39	44,2	50,1	57,5	61,9	52,8	56,0	61,4	65,0
40 a 49	38,4	42,3	47,3	52,1	45,0	47,6	51,1	55,2
50 y más	16,7	18,7	23,0	25,0	20,2	21,4	25,4	27,1
Total	41,8	46,4	51,4	54,5	48,9	51,6	55,5	58,2

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de las ECH 2009-2012, INE.

i Zoom informativo 19

Uso de Internet por parte de las empresas uruguayas

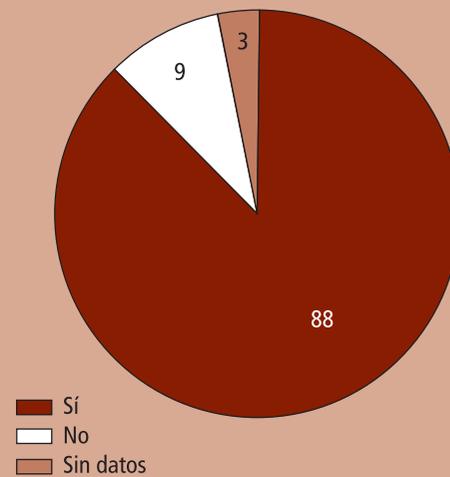
En la Encuesta de Actividad Económica 2009 del INE se recogen diversos datos sobre las empresas que operan en Uruguay. Entre ellos se encuentra el uso de las TIC, en particular el dado a Internet. De allí se desprende, en primer lugar, que el uso de Internet está generalizado en las empresas, ya que casi 9 de cada 10 hacen uso de alguna forma u otra de dichas herramientas para el desarrollo de sus actividades.

Sobre los usos dados a la herramienta, la principal es la comunicación (mayoritariamente vía correo electrónico), ya que casi la totalidad de las empresas consultadas declaran darle ese uso a la red de redes (95,1 %). Es también importante la utilización de Internet para la búsqueda de información, con 79,1 %, y el uso de la banca electrónica y servicios similares, con 68,5 %. Por el contrario, aparecen con números más

bajos el servicio al cliente, con casi el 51 % y las transacciones con organismos gubernamentales, que llegan al 42,2 %. Un tercio de las empresas relevadas utilizaban Internet como parte de su estrategia de marketing, mientras que algo más que 1 empresa cada 4 utilizaba dicha herramienta como soporte a la toma de decisiones o a la definición de operaciones de negocios. Fue muy bajo el porcentaje de empresas que aprovechaban Internet para realizar reuniones o foros virtuales y para la distribución de productos en línea.

En cuanto a las distintas formas en que se usó Internet como medio de búsqueda de información, la principal razón fue adquirir información sobre productos y servicios, seguida de las pesquisas sobre organismos gubernamentales. Menos de la mitad de las empresas eligieron Internet como medio para adquirir información útil para sus actividades de investigación y desarrollo.

Gráfico 169. Uso de Internet por las empresas, total del país, en porcentajes, 2009



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Actividad Económica 2009, INE.

Gráfico 170. Finalidades del uso de Internet, en porcentajes, total del país, 2009



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Actividad Económica 2009, INE.

Gráfico 171. Finalidades de la búsqueda de información, en porcentajes, total del país, 2009

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Actividad Económica 2009, INE.

Gobierno electrónico

El concepto de *gobierno electrónico* o *e-gov* (contracción del nombre en inglés Electronic Government) describe las actividades del gobierno realizadas o apoyadas en las TIC. Bajo dicha denominación se promueve el uso y acceso a la tecnología en los organismos del Estado, trámites y servicios ofrecidos a los ciudadanos, con el objetivo de aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia y participación de la ciudadanía.

Naciones Unidas clasifica a sus países miembros a partir del índice de desarrollo del gobierno electrónico (IDGE). Este indicador es un promedio un ponderado de la valoración de las tres principales dimensiones del gobierno electrónico: el alcance y la calidad de los servicios en línea, el estado de desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones, y el capital humano inherente.

Al analizar la variación del IDGE para Uruguay entre los años 2008 y 2010, se percibe un pequeño incremento del indicador, que a nivel comparado hace que Uruguay mejore 12 posiciones en el ranking mundial.

Tal como muestra el IDGE, durante los últimos años la incorporación de las tecnologías de la información por parte del gobierno ha ido en aumento. Sin embargo, no todos los individuos se encuentran abiertos a la realización de trámites a través de Internet. Los motivos por los cuales los individuos no realizan trámites en organismos estatales por medio de Internet se muestran en el gráfico 172. Los datos muestran la preferencia por los trámites presenciales (71,6 % prefiere realizarlos personalmente), la desconfianza en el sistema (52,5 % por seguridad y/o protección) o simplemente la ignorancia sobre ese proceso (33,6 % no sabían que podían realizarse).

Cuadro 50. IDGE para Uruguay, 2008, 2010 y 2012

	Índice	Ranking
2008	0.5645	48
2010	0.5848	36
2012	0.6315	50

Fuente: E-Government Survey 2012. Disponible en: <http://unpan3.un.org/egovkb/egovernment_resources/fastfacts.htm>.

Gráfico 172. Limitaciones para realizar trámites en organismos estatales a través de Internet, en porcentajes, país urbano, 2010



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EUTIC 2010.

Síntesis

El sector de las telecomunicaciones ha ido creciendo notablemente en los últimos años.

En el período 2008-2011 se observa un fuerte aumento en el número de servicios móviles, más de 1.200.000, mientras que los servicios de telefonía fija presentan escasa variación, lo que permite percibir un cambio de paradigma tecnológico en los servicios de telefonía.

En lo que refiere a la posesión de computadora, los hogares montevideanos son los que registran el nivel más alto, ya que 7 de cada 10 declararon poseer una computadora en su hogar; mientras que en el interior dicha relación es de 6 en 10. Sin embargo, todos los departamentos del país registran un aumento sostenido de cerca de 10 puntos en cuanto a la tenencia de computadoras en hogares entre los años 2010 y 2012. Si se analiza en función del quintil de ingresos del hogar, se observan los mayores

guarismos en el quinto quintil, pero con un relativamente alto registro del primer quintil, lo que sin duda se explica por la acción del Plan Ceibal.

Respecto a la conexión a Internet persisten claras diferencias a favor de los hogares montevideanos, que alcanzan casi el 60 % al final del período, frente a un 43 % del interior del país. A diferencia de lo que ocurría con el acceso a PC en el hogar, la penetración de la conexión a Internet es estrictamente creciente con los ingresos. Al igual que en la tenencia de PC, se constata la brecha en el acceso, ya que el acceso a la conexión a Internet por parte de los hogares más pobres es muy bajo: llega tan solo al 23,4 % en el 2012, mientras que para los más ricos este porcentaje es prácticamente el triple: 69 %. Los principales usos dados a Internet son la búsqueda de información, la comunicación y los entretenimientos.

Si bien todas las regiones ven incrementado el uso de Internet y PC en personas, existe una diferencia a favor de los montevideanos, a la vez que se observa

una brecha generacional, ya que son las edades más jóvenes las que hacen mayor uso de ambas tecnologías y se registra un valor muy bajo para aquellos uruguayos de 50 años y más.

La incorporación de las tecnologías de la información por parte del gobierno, a través de lo que se denomina *gobierno electrónico*, ha ido en aumento, pasando de un IDGE 0.5645 en el 2008 a 0.6315 en el 2012. Esto muestra el esfuerzo que está realizando el gobierno en tal sentido. Por otro lado, se destaca que gran parte de los individuos, ya sea por preferencia, por desconfianza en el sistema o por no saber cómo realizar trámites por Internet, efectúan sus trámites de forma presencial.

Introducción

En los capítulos anteriores se ha evaluado el desempeño del Uruguay en la primera década del siglo XXI y en el último bienio, y se destacaron los avances conseguidos y los desafíos aún pendientes. En este capítulo se vuelve sobre las distintas dimensiones del bienestar de la población uruguaya, pero esta vez desde una perspectiva que privilegia la comparación internacional y sitúa a la evolución uruguaya en el contexto mundial y regional.

Con ese propósito se seleccionó un amplio conjunto de indicadores de cobertura internacional, que analizan individualmente distintos aspectos del bienestar, ya sea en materia de ingresos, empleo, educación, salud, vivienda, seguridad y acceso a las tecnologías de la información. También se utilizaron indicadores multidimensionales y de concentración, como el índice de desarrollo humano (IDH), el índice de desarrollo humano ajustado por desigualdad, el índice de Gini o el índice de desigualdad de género (IDG).

Se ha dado prioridad a la cobertura del número de países y a la comparación regional. Ello conlleva como desventaja que no siempre es posible contar con datos actualizados. Las estadísticas más actuales, para el año 2012, y de cobertura más amplia (más de 180 países) son las producidas por organismos multilaterales como el PNUD y el Banco Mundial. Sin embargo, en algunos temas, como empleo, educación o vivienda, la información más completa y actualizada es la producida por la CEPAL, el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) o por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a partir de las encuestas de hogares de los países de América Latina y, consecuentemente, en estos casos, el análisis se restringe a los países de América Latina y el Caribe, en particular a los países miembros o asociados del Mercosur.

Desarrollo humano y desigualdad

El IDH es un indicador multidimensional desarrollado por el PNUD, que resume el nivel de bienestar de la población en cuanto al acceso a la educación, la supervivencia y las condiciones materiales. Este índice se elabora a partir de la EVN, el índice combinado de educación (construido a partir de los años promedio de escolaridad y los años esperados de escolaridad) y el ingreso nacional bruto per cápita (PPA en USD).

Su rango varía entre 0 y 1, siendo 1 el equivalente a un desarrollo humano pleno y 0 el equivalente al desarrollo nulo. No obstante, el indicador de desarrollo humano más conocido es el derivado del ranking de países (descendente), elaborado a partir de los valores del IDH. La posición de cada país en dicho ordenamiento es una medida relativa que tiene en cuenta el desempeño de los otros países.

El IDH uruguayo ha crecido entre 1980 y el 2012 a una tasa de 0,48 % anual. Actualmente, su valor es 0,792 y corresponde a la posición 51 dentro de un ordenamiento que incluye a 187 países. Si bien Uruguay ha descendido tres lugares en cuanto a la posición alcanzada en el 2011 (48), el valor del IDH se ha incrementado (PNUD, 2013). Recuérdese, además, que la caída en el ranking entre un año y otro puede deberse a cambios absolutos en el desempeño del propio país, pero también al progreso de otros países o a la inclusión de nuevos países en la medición de un año a otro, debido a que se trata de un ordenamiento relativo.

Entre los años 2008 y 2012, el crecimiento de los valores del IDH ha sido moderado, pero vale la pena repasar cuáles son los componentes que contribuyen en mayor o menor medida con el crecimiento. En el caso uruguayo este crecimiento estuvo motivado fundamentalmente por el crecimiento del componente o índice de ingresos (ingreso nacional bruto per cápita). Este también fue el caso de los países de desarrollo medio. En cambio en los países de desarrollo muy alto el ingreso tiene un rol mar-

ginal y el crecimiento responde fundamentalmente a las mejoras en salud y educación. Mientras tanto, en América Latina y el Caribe el crecimiento fue liderado por una mejora del componente de salud e ingresos en segundo lugar (gráfico 173).

Desde su aparición en 1990, el IDH ha sido criticado por su composición, definición de parámetros, pesos relativos de las dimensiones y expresión promedial. Veinte años más tarde, y recogiendo varias de las críticas recibidas (Klugman y otros, 2011), en el 2010 se modificó su formulación y se incorporaron a la publicación anual otros índices que tienen en cuenta la desigualdad que se analiza a continuación. Estas modificaciones incluyeron al menos tres aspectos: reemplazo de los indicadores de ingresos y educación; sustitución del método de agregación de media aritmética por una media geométrica y redefinición de los límites superiores e inferiores empleados en la normalización del índice.

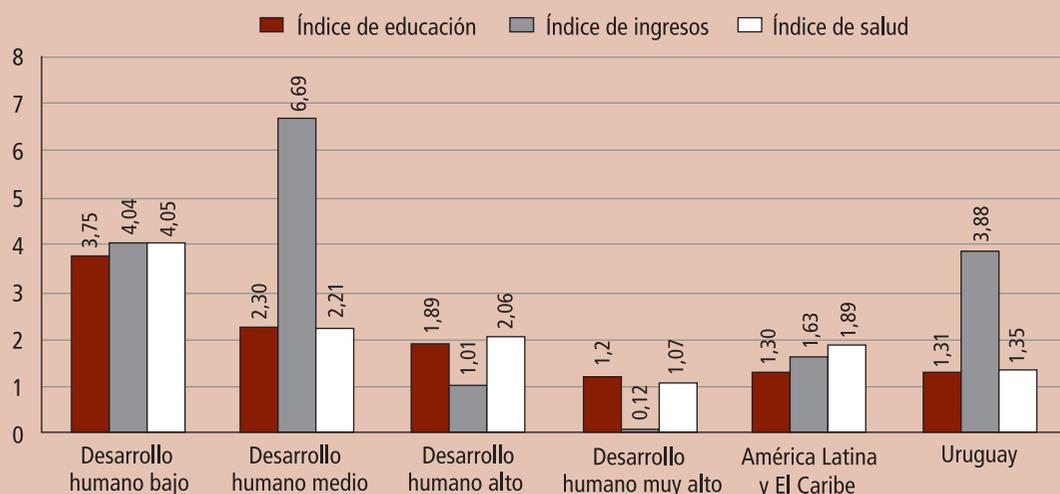
La tendencia mundial y regional del IDH refleja cierto progreso histórico, pero también muestra la persistencia de importantes desigualdades de oportunidades, que se pueden identificar por medio de

las mediciones del desarrollo que tienen en cuenta la desigualdad.

El índice de desarrollo humano ajustado por desigualdad (IDH-D) corrige el valor promedio de cada dimensión del IDH según su grado de desigualdad en la distribución.¹³⁷ Mientras el IDH da una idea del desarrollo potencial de un país en ausencia de desigualdades, el IDH-D ofrece un indicador del desarrollo real (PNUD, 2013). En ausencia de desigualdad los valores del IDH y del IDH-D son equivalentes y a mayor desigualdad menor será el valor del IDH-D y mayor su diferencia respecto al IDH. La diferencia entre ambos indicadores, expresada en puntos porcentuales, refleja el grado de desigualdad en una sociedad y esta diferencia puede estimarse tanto para el IDH global como para cada uno de sus componentes. Aquí se construye un indicador que llamamos pérdidas porcentuales del IDH por desigualdad, como el cociente entre la diferencia entre el IDH y el IDH-D, y el IDH. En este capítulo se hará referencia a

137 Los indicadores de desigualdad utilizados con este propósito pertenecen a la familia de indicadores desarrollados por Atkinson (CEPAL, 2012).

Gráfico 173. Incremento en puntos porcentuales respecto al 2008 del IDH por componentes del 2012



Fuente: elaboración propia a partir de Informe de Desarrollo Humano, PNUD, 2013.

este indicador como pérdida de desarrollo humano tanto para el IDH global como por componentes.

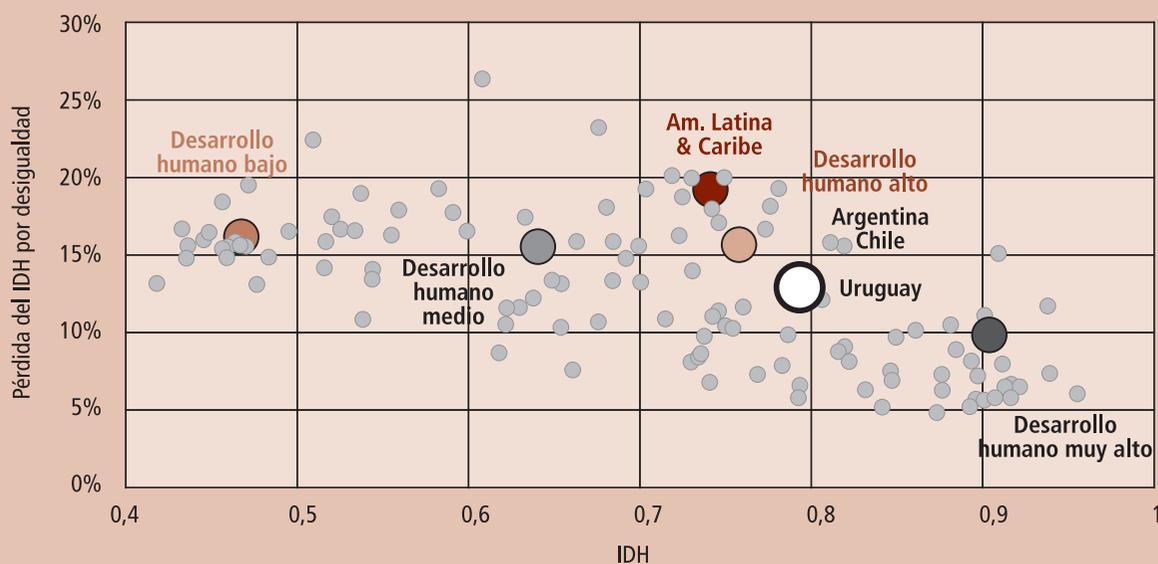
En el gráfico 174 se presentan los valores del IDH y de la pérdida desarrollo humano estimada como diferencia entre el valor del IDH y el IDH-D. Como es natural, la posición de los países respecto a ambos indicadores refleja una relación negativa entre el grado de desarrollo humano y la pérdida de desarrollo humano atribuible a las desigualdades educativas, de ingreso y de salud, ya que es en los países con mayor desarrollo donde se corroboran menores niveles de desigualdad.

Uruguay pierde 13 puntos porcentuales de su grado de desarrollo humano cuando se tiene en cuenta la desigualdad. Esta pérdida es muy inferior a la registrada por el conjunto de los países de la región (19 %). Respecto al resto de países del mundo, se sitúa en una posición intermedia entre dos grupos: por un lado, el grupo de aquellos países que conjugan niveles muy altos de desarrollo humano y reducidas pérdidas de desarrollo por concepto de desigualdad (10 %) y, por

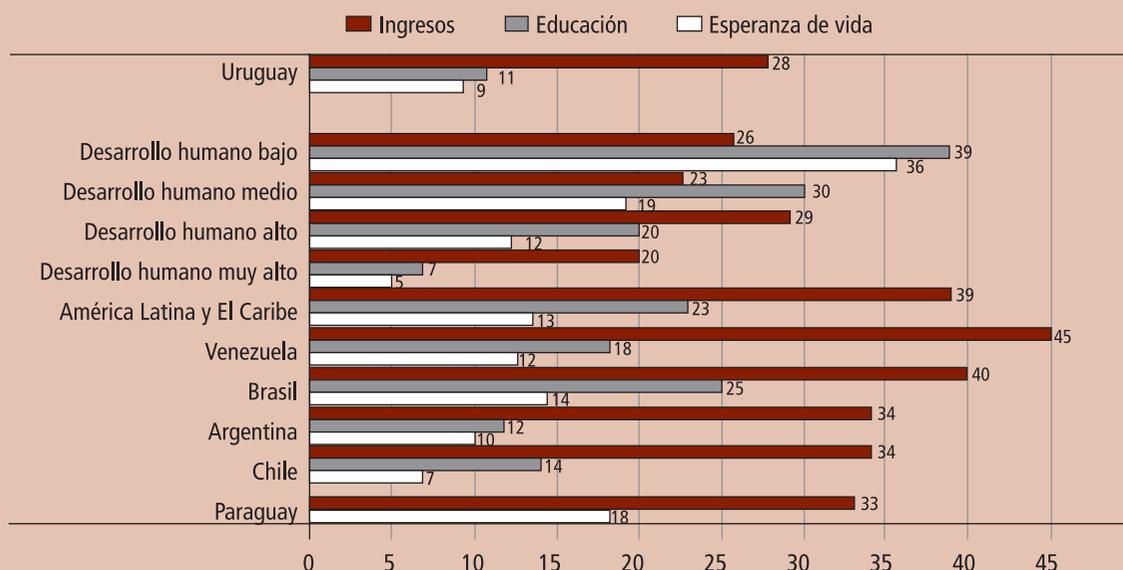
otro lado, el grupo de los países de desarrollo humano alto donde las pérdidas del desarrollo atribuibles a la desigualdad aún son importantes (15,6 %). En una situación similar se encuentran Argentina y Chile, que a pesar de haber alcanzado un grado superior del IDH sufren mayores pérdidas por desigualdad (15,6 % en Argentina y 15,5 % en Chile) (gráfico 174).

La distribución de esta pérdida discriminada para cada una de las dimensiones del desarrollo varía fuertemente entre regiones. En los países de desarrollo muy alto y alto las mayores pérdidas de desarrollo ocurren gracias a la distribución del ingreso. Los países de América Latina y el Caribe forman parte de este grupo, con una pérdida del 38 % del desarrollo humano potencial atribuible a la desigualdad de la distribución de ingresos. En cambio, en los países de desarrollo medio las pérdidas por ingreso son menores (22 %), y en la dimensión donde más se pierde por desigualdad es en la educación (30,2 %). En los países de desarrollo humano bajo las mayores mermas se atribuyen a las desigualdades en salud (38,7 %).

Gráfico 174. IDH y pérdida porcentual del valor del IDH por desigualdades en educación, ingreso y salud, 2012



Fuente: elaboración propia a partir de Informe de Desarrollo Humano, PNUD, 2013.

Gráfico 175. Pérdida porcentual en el IDH debida a la desigualdad según componentes, 2012

Fuente: Informe de Desarrollo Humano, PNUD, 2013.

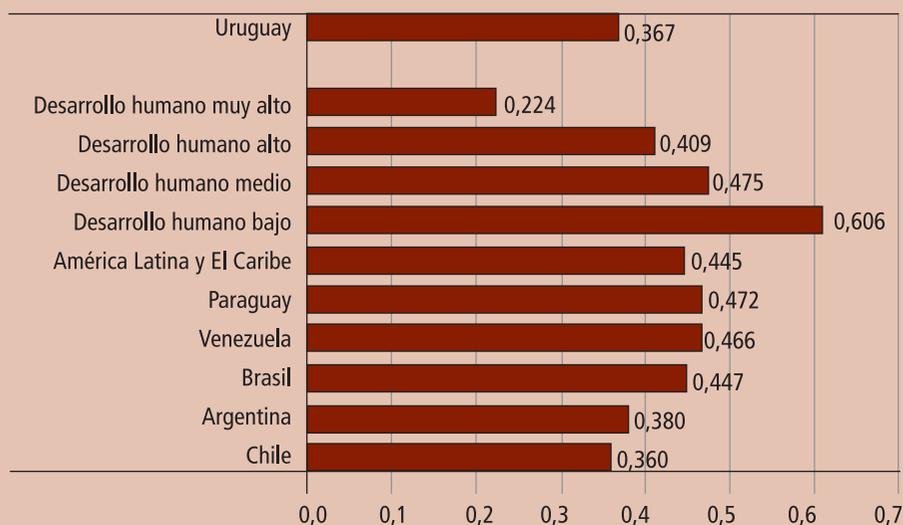
Como se aprecia en el gráfico 175, Uruguay se destaca por tener las menores pérdidas de desarrollo atribuibles a desigualdades en la distribución del ingreso (28 %) o el acceso a la educación (11 %). En cuanto a las pérdidas atribuibles a las desigualdades en salud (9 %), se sitúa por debajo de los valores medios para la región (13 %), pero es superado por otros países con valores superiores de la esperanza de vida como Chile y Costa Rica.

El IDG es otro de los índices compuestos que acompaña la publicación anual del IDH del PNUD. Este indicador recoge la pérdida en desarrollo humano potencial debido a la desigualdad comparando los logros de mujeres y hombres en la salud, la educación y el mercado laboral. Se construye a partir de la tasa de mortalidad materna, la tasa de fecundidad adolescente, población femenina y masculina con estudios secundarios completos o superiores, la proporción de escaños parlamentarios ocupados por hombres y mujeres, y la tasa de participación masculina y femenina en el mercado de empleo. Varía entre 0 y 1, siendo el 0 indicativo de un con-

texto en el que no existen diferencias entre sexos en los logros considerados, y 1 el caso contrario.

Uruguay muestra un desempeño destacado dentro de la región después de Chile. El valor del IDG en el 2012 era 0,367, cifra inferior al valor medio del grupo de desarrollo humano alto del que forma parte. Dentro de los países del Mercosur, la tasa de crecimiento anual de este indicador para el período 2005-2012 indica que los mayores avances, medibles como una caída de los valores este indicador, fueron alcanzados por parte de Paraguay (-0,75 %), seguido de Chile (-0,6 %), Brasil (-0,43 %) y Uruguay (-0,3 %) muestran una reducción moderada de las desigualdades, mientras que Argentina avanza hacia la equidad a un ritmo bastante menor (-0,02 %).

Gráfico 176. IDG, 2012



Fuente: Informe de Desarrollo Humano, PNUD, 2013.

Ingresos, desigualdad y pobreza

Entre los años 2003 y 2008 los países de América Latina experimentaron un sostenido crecimiento económico y, tras una caída moderada registrada en el 2009, el crecimiento continuó su tendencia, a pesar de la reciente desaceleración. En el concierto mundial, la tasa de crecimiento del PIB per cápita del Uruguay lo situaba dentro del grupo de países con crecimiento más dinámico, con tasas superiores al 5 % anual, junto con Argentina, Paraguay, Chile, Perú, Ecuador, Panamá, los países del Sudeste Asiático y Europa del Este (gráfico 177).

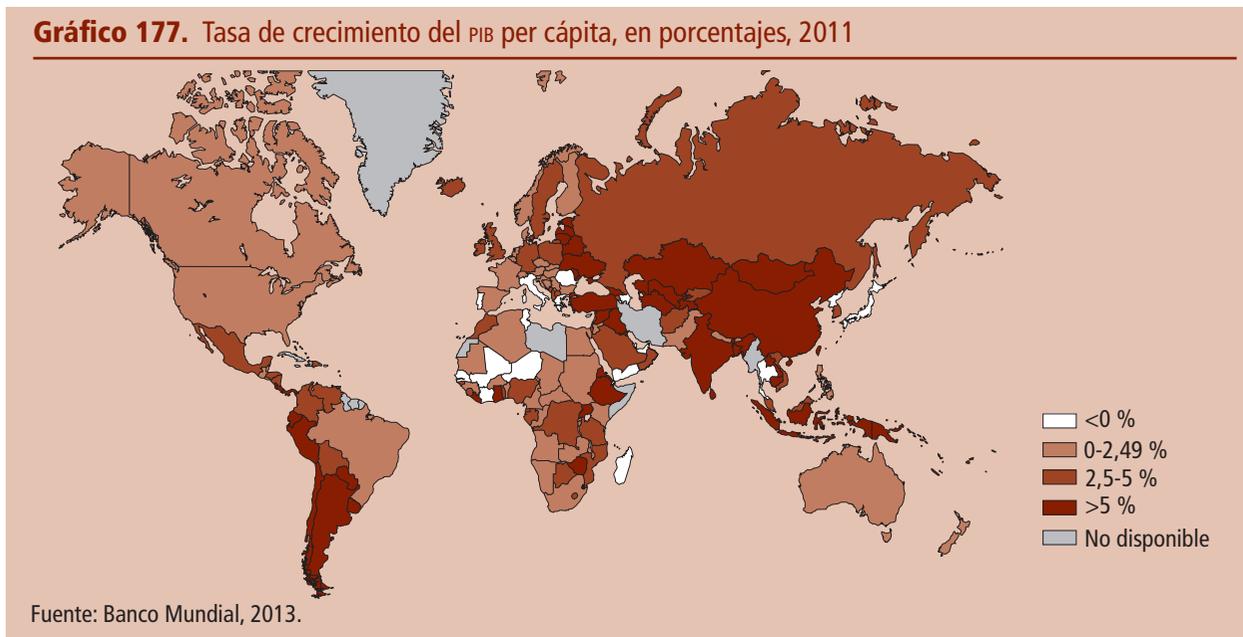
Paralelamente, la mayoría de los países de la región ha incrementado el GPS de forma sostenida desde el 2001. El gasto social como porcentaje del PIB de América Latina representaba el 12,3 % en el 2001 y 14,9 % en el 2009. De acuerdo con la CEPAL, los datos parciales del 2011 indicaban una tendencia a la contracción relativa del gasto social de 0,8 % respecto al 2010, que

se explica por el crecimiento del PIB, sin que ello suponga una reducción absoluta de los recursos destinados a los sectores sociales (CEPAL, 2012).

Como consecuencia del crecimiento económico y del aumento del gasto social como prioridad fiscal regional, así como del aumento de la tasa de ocupación y el incremento del salario per cápita de la población ocupada, se produjo, a partir del 2002, un descenso sostenido de la pobreza, la indigencia y la desigualdad en la distribución del ingreso (CEPAL, 2012).

Como se ha visto en el capítulo dedicado a la pobreza, el porcentaje de población pobre e indigente determina la proporción de población que vive por debajo de un cierto umbral de ingresos necesarios para abastecer necesidades. La metodología de construcción y los valores de dicho umbral o LP e indigencia (LI) varían en cada país y se actualizan anualmente a partir de la información de las ECH.

Si bien en el capítulo de pobreza se utiliza una medición de pobreza a partir de la metodología de las

Gráfico 177. Tasa de crecimiento del PIB per cápita, en porcentajes, 2011

NBI y las líneas de pobreza e indigencia elaboradas de acuerdo con la metodología del INE, aquí se privilegia el uso de las líneas de pobreza e indigencia que aseguren la comparabilidad internacional. Con este propósito se han seleccionado las líneas de pobreza e indigencia que elabora la CEPAL con una metodología que permite la comparabilidad internacional de estos indicadores, por ser las que reúnen la información más actualizadas para un mayor número de países de la región.¹³⁸

Aquí se compara únicamente el desempeño de Uruguay respecto a la región, entendida como media ponderada de la información de 18 países de la región.¹³⁹ Los valores de la LP y LI de Uruguay, y el resto de países, son los obtenidos por la División de Estadísticas de la CEPAL, elaborados sobre la base

de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Por este motivo difieren de los valores publicados por el INE (Uruguay), que se manejan en el capítulo dedicado al análisis de la pobreza en esta misma publicación.

La prevalencia de la pobreza en la región pasó de valores máximos, situados en torno al 40 % en 2004-2005, a valores inferiores al 30 % en el 2011. Pero la caída de la pobreza en Uruguay fue mucho más pronunciada que en la región. En este caso, la pobreza alcanzó en el 2011 el 7 %, valores que representan un 61 % menos respecto del nivel alcanzado en el 2007. Por otra parte, la indigencia también se redujo en Uruguay a un ritmo superior al de la caída observada para la región y se mantuvo estable en torno al 1 % para los últimos dos años de observación (gráfico 178).

El índice de Gini es el más utilizado de los indicadores comúnmente empleados en el análisis de la distribución de ingresos. Su formulación se expresa en términos de área, definida entre la curva de Lorenz y la línea de equidistribución. Cuanto mayor sea dicha área, mayor es la concentración de los ingresos y mayor el valor del indicador. Su rango

138 El Banco Mundial también publica valores de pobreza tanto a partir de líneas nacionales como de una estimación de LP común a todos los países (población que vive con menos de 2 USD por día o 1,25 USD por día). No obstante, si bien se dispone del dato actualizado de pobreza para Uruguay en el 2011, este no es el caso del resto de los países de la región, para los que sí se cuenta con información en CEPAL-STAT.

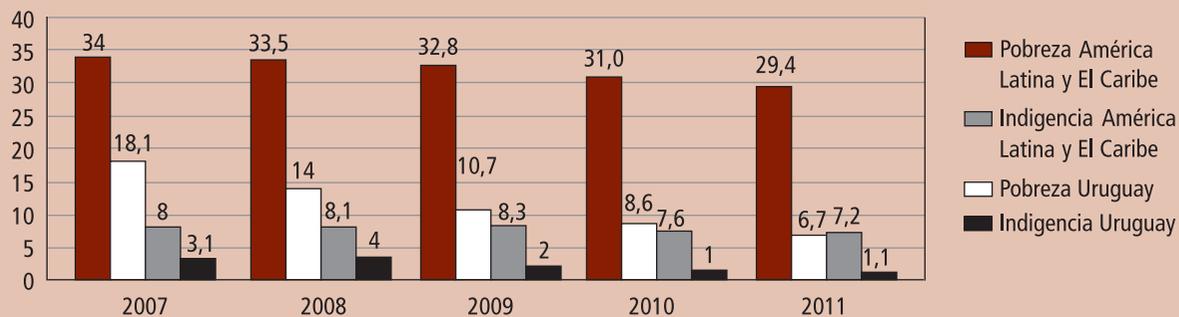
139 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

varía entre 0 y 1, donde 0 es la concentración mínima de la muestra y 1 indica el nivel máximo de concentración, por ende de desigualdad.¹⁴⁰

¹⁴⁰ A pesar de su notoriedad, este indicador no es sensible al llamado axioma de sensibilidad de las transferencias, según el cual la desigualdad debe disminuir más cuando las transferencias se producen desde un hogar más rico a un hogar más pobre, que cuando se producen entre ricos. Es recomendable acompañar el análisis de desigualdad del índice de Theil y el índice de Atkinson (Cowell 2000; en CEPAL 2012). En este caso ello supone conjugar el análisis de resultados derivado de 3 ordenamientos distintos —ya que cada uno mide aspectos parciales de la desigualdad y generan distintos ordenamientos de la distribución—, incrementando considerablemente el grado de complejidad del análisis en una perspectiva comparada como esta y excediendo los propósitos de esta publicación. Consecuentemente, se ha optado por analizar la posición y evolución de Uruguay respecto a la región, únicamente a partir del índice de Gini.

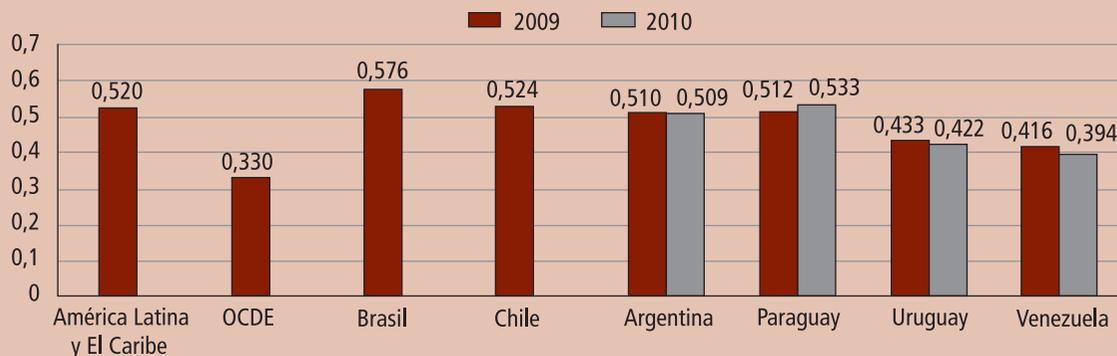
América Latina es la región más desigual del mundo, con un índice de Gini de 0,520 entre 1970 y el 2010, valor que supera ampliamente a los encontrados para los países de la OCDE (0,330) o Europa oriental (0,301) en el mismo período (CEPAL, 2011). La desigualdad ha disminuido en la mayoría de países de la región en los últimos años. Entre 2009 y 2010 se aprecia un descenso moderado pero significativo en el caso de Argentina, Uruguay y Venezuela (gráfico 179). Según la CEPAL (2012) el descenso en este caso estuvo liderado por una caída de la desigualdad en la distribución de los ingresos laborales, fundamentalmente de la mejora del ingreso de los trabajadores independientes.

Gráfico 178. Porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza e indigencia, 2007-2011



Fuente: CEPAL sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Anexo estadístico, Panorama Social 2012.

Gráfico 179. Índice de Gini, 2009-2010



Fuente: CEPAL-STAT, 2013. Anexo estadístico. Panorama Social 2012.

Empleo

La tasa de ocupación relaciona al número de personas ocupadas con la población en edad de trabajar (ocupados/PET). Es un indicador del aprovechamiento de los recursos humanos que se encuentran en edad de trabajar, y es distinta de la tasa de empleo (cuyo denominador es la PEA). La tasa de desempleo representa a la proporción de la PEA que se encuentra sin trabajo (desocupados/PEA), mientras que la tasa de participación representa la proporción de la PET que integra la PEA, ya sea que hayan encontrado o no un empleo (PEA/PET). Ninguno de estos indicadores es estrictamente una tasa, sino una proporción, y se expresan en puntos porcentuales.

Estas tasas son adecuadas para comparaciones internacionales, porque sus denominadores tienen en

cuenta la estructura de edades de la población, al concentrarse únicamente en la población en edades activas (PET y PEA).

Mientras el desempleo ha crecido en los países europeos, la tendencia de caída del desempleo de la región se ha mantenido en este bienio, siendo especialmente pronunciado el descenso en Ecuador, Honduras, Brasil y México. La tasa de desempleo de Uruguay se mantuvo constante en el último bienio, debido a que tanto la tasa de empleo como la de participación cayeron 1 punto cada una (cuadro 51).

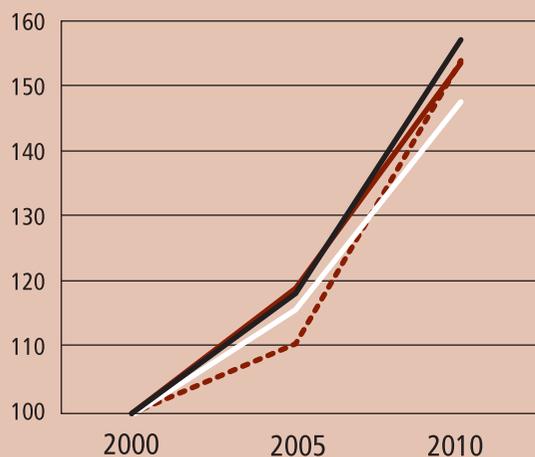
El informe del Panorama Laboral 2012 de la OIT señala que uno de los mayores progresos observados en la región se ha producido en la calidad del empleo. Se ha incrementado fuertemente la cobertura de los sistemas de seguridad social sobre el empleo, a un ritmo medio superior al 3 % interanual. En países como Chile, México, Nicaragua, Perú y Uruguay el ritmo de crecimiento de la cobertura superó el 4 % a inicios del 2012.

El número de trabajadores contratados formalmente se incrementó en el promedio regional: pasó del 55,9 % en el 2000 al 63,6 % en el 2011. En el gráfico 180 se presenta el incremento de la proporción del empleo registrada, tomando como base el año 2000. Se aprecia que los mayores incrementos corresponden a Nicaragua (87,3 %), Panamá (74,6 %), Chile (65 %) y Uruguay (61,1 %).

De acuerdo con la OIT (2012), este incremento de la cobertura tiene como correlato la caída del empleo informal no agrícola, que se cayó en la región del 49,9 % en el 2009 a 47,7 % en el 2011, y del 38,8 al 35,5 para Uruguay, respectivamente.

También en esta década se ha producido una importante recuperación del salario mínimo real, que creció entre 2006 y 2011 a un ritmo de 3,49 % a nivel regional. Honduras (9,6 %), seguida de Uruguay (7,8 %), Brasil y Nicaragua (5,6) han liderado este proceso de mejora del poder adquisitivo del salario.

Gráfico 180. Incremento del empleo registrado, base 100=2000, años seleccionados



	2000	2005	2010
Argentina	100	118,8	153,0
Brasil	100	115,6	147,0
Chile	100	118,2	156,5
Uruguay	100	110,6	153,7

Fuente: OIT, Panorama Laboral, 2012.

Cuadro 51. Tasas de desempleo, participación y ocupación por sexo, 2012

	Tasa de desempleo			Tasa de participación			Tasa de ocupación		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
América Latina	6,5	5,6	7,7	60,0	71,4	49,8	56,1	59,8	40,2
Argentina	7,3	6,2	8,8	59,2	72,0	47,7	54,9	67,5	43,5
Brasil	5,7	4,5	7,1	57,2	66,6	49,1	54,0	63,6	45,7
Chile	6,6	5,5	8,1	59,5	72,0	47,6	55,6	68,0	43,7
Paraguay	8,1	7,0	9,6	62,7	72,4	53,7	57,6	67,4	48,6
Uruguay	6,4	5,2	7,9	63,3	72,4	55,2	59,2	68,7	50,8
Venezuela	8,2	7,5	9,2	64,0	77,7	50,4	58,9	71,9	45,7

Fuente: Panorama Laboral, OIT, 2012. (*): Incluye: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

La OIT (2012) advierte en su último reporte anual, que en la mayoría de países donde se ha producido una recuperación del empleo poscrisis, se ha producido un incremento del trabajo precario. Por ejemplo, el trabajo a tiempo parcial se ha incrementado en dos terceras partes de estas economías. En contraste, Uruguay es, junto con Austria, Bélgica, Brasil, Chile, Alemania, Indonesia, Perú, Polonia y Tailandia, una de las excepciones a este perfil de la recuperación del empleo. En este grupo de países el incremento de las tasas de empleo observado desde el 2007 no ha sido acompañado de un aumento del empleo precario.

En América Latina, la tasa de participación femenina (0,5 %) se incrementó a un ritmo mayor que la de los hombres (0,1 %), entre los años 2011 y 2012. Como resultado, se ha reducido la brecha entre sexos en el mercado de trabajo. Pero Uruguay es una excepción a esta tendencia, pues en su caso se registra una caída general de la participación y de la tasa de ocupación de ambos sexos, que en el 2012 alcanzaron el 63,3 y 59,2 %, respectivamente (cuadro 51).

También ha sido excepcional la evolución uruguaya de la tasa de empleo entre los jóvenes de 15 a 24 años, si se la compara con la de la mayoría de países de la región. Mientras que la tasa de empleo juvenil del promedio latinoamericano aumentó de 42,3 % en el

2011 a 42,7 % en el 2012, al mismo ritmo que el empleo de adultos, el empleo juvenil cayó en Uruguay, Chile y Venezuela. Además, Uruguay fue el único país de la región donde subió el desempleo juvenil, que pasó de 18,2 en el 2011 a 19,2 en el 2012 (OIT, 2012). Este indicador es superior a la media regional, situada en 14,3 para ambos sexos en el 2012 (cuadro 51).

Educación

El promedio de años de estudio de la población de 15 años y más sigue una tendencia de crecimiento en la región y el mundo. En el 2012, este indicador señalaba una media de 8,5 años de estudio en la población uruguaya, valor que sitúa al país por encima de la media para el conjunto de América Latina y el Caribe (7,8) y apenas por debajo del valor medio del grupo de países de desarrollo humano alto (8,8), según la clasificación del IDH (PNUD, 2013).

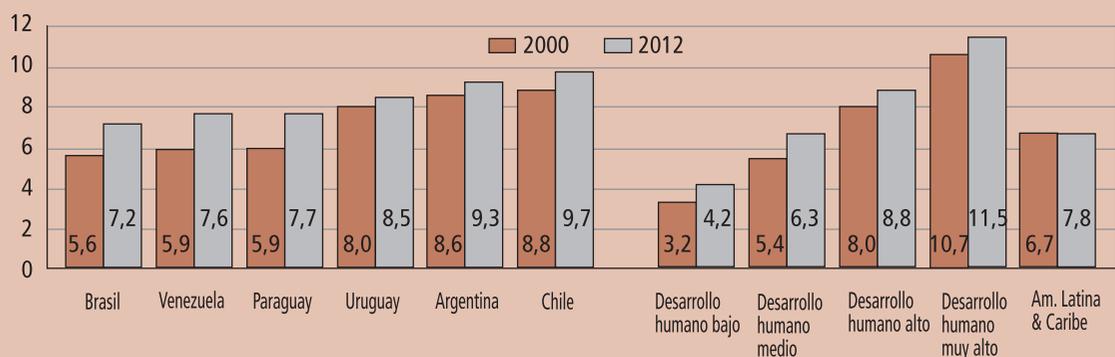
A pesar de esta posición aventajada en cuanto al promedio de años de estudio de la población o de su alta tasa de alfabetización (98 %), solo superada en la región por Chile (98,6 %), la educación es una de las dimensiones del desarrollo uruguayo para la que la evolución reciente no muestra avances sustantivos e incluso se aprecian retrocesos. Existen

varios problemas en materia de logros educativos. Por citar dos de los más importantes, en el último bienio se mantuvieron los problemas de deserción en la educación secundaria y en la educación primaria se consolidó la tendencia de rezago.

El acceso a la educación puede medirse a través de la tasa neta de escolarización primaria y la tasa neta de escolarización secundaria. Estas tasas expresan el cociente entre las personas escolarizadas por el nivel en consideración con la edad adecuada para ese respectivo nivel y el total de población del mismo grupo de edad. Se expresa en puntos porcentuales.

Los datos del SITEAL revelan un incremento de estos indicadores para los países del Mercosur entre los años 2000 y 2010, excepto para Brasil, Uruguay y Argentina, donde se reduce la tasa neta de escolarización primaria. A pesar de que la matriculación en secundaria ha sido históricamente inferior a la del nivel primario, en el gráfico 182 se aprecia una tendencia de expansión del acceso a secundaria visible en el incremento de la tasa de matriculación neta entre 2000 y 2010, que contribuye a una convergencia entre los países de la región que superan el 76 % de matriculación neta secundaria, exceptuando a Paraguay. Este incremento es particularmente modesto en el caso de Uruguay (gráfico 182).

Gráfico 181. Promedio años de estudio población 15 y más años de edad, 2000 y 2012



Fuente: elaboración propia a partir de Informe de Desarrollo Humano, PNUD, 2013.

Gráfico 182. Tasa de matriculación neta en educación primaria y secundaria, último dato disponible, países seleccionados, 2000 y 2011

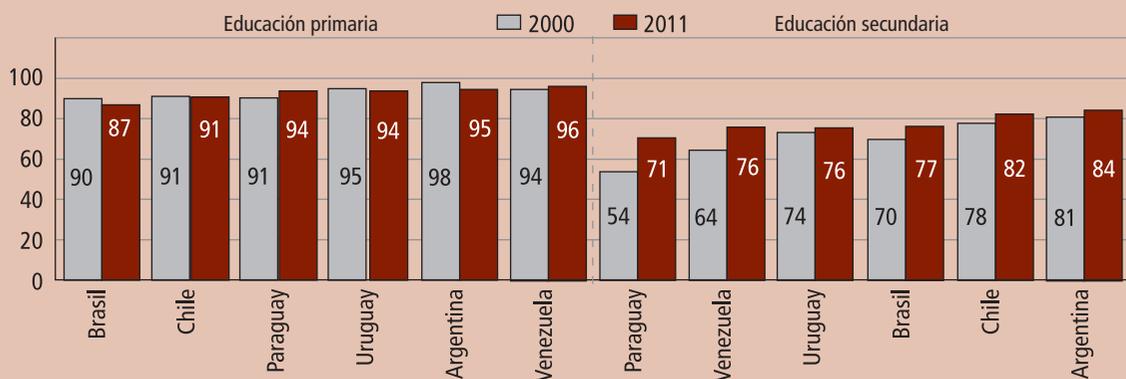
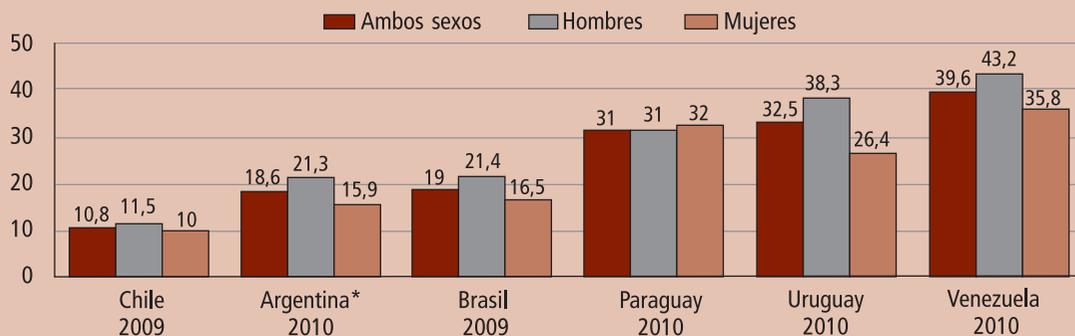


Gráfico 183. Tasa global de deserción por sexo, al último dato disponible, 2009-2010



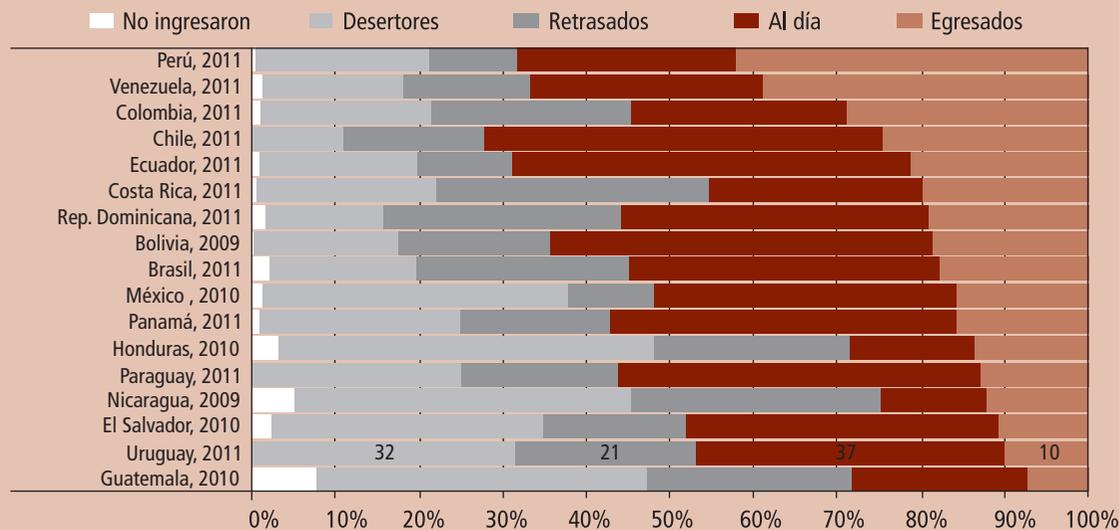
Fuente: CEPAL-STAT, 2013. Anexo estadístico. Panorama Social, 2012. (*) Nota: En el caso de Argentina los valores son para el país urbano y no a nivel nacional.

La severidad de la deserción del ciclo educativo que sufre Uruguay, ya señalada en el capítulo «Educación», es destacable en su magnitud incluso a nivel regional. Uruguay tiene una de las tasas globales de deserción más elevadas del Mercosur (33 % para ambos sexos). Además, la brecha entre la tasa de deserción global de hombres y mujeres es más

pronunciada en el caso uruguayo que en el resto de países de este grupo (gráfico 183).

El mayor riesgo de deserción del sistema educativo uruguayo se presenta en el nivel de educación secundaria, de donde 1 de cada 10 jóvenes de entre 15 y 19 años egresa (gráfico 184). Por este motivo, se ha

Gráfico 184. Clasificación de los jóvenes de 15 a 19 años, según su situación a lo largo del ciclo escolar, al último dato disponible, 2010-2011



Fuente: CEPAL-STAT, 2013. Anexo estadístico. Panorama Social, 2012.

seleccionado este nivel de estudios para comparar el desempeño de los jóvenes de 15 a 19 años dentro de esta etapa del ciclo escolar. En el gráfico 184 se presentan las estimaciones de CEPAL, realizadas en base a las encuestas de hogares de la región.

Los resultados arrojan una de las más altas cifras de deserción para los jóvenes uruguayos, quienes desertan del sistema educativo en esta etapa en un 32 %, hasta tres veces más que en Chile. Esta proporción de deserción, encontrada para Uruguay en el 2011, es superada únicamente por El Salvador (33 %), México (37 %), Guatemala (40 %), Nicaragua (40 %) y Honduras (45 %).

A pesar de estos problemas identificados en los logros educativos de nivel secundario y primario, en materia de educación preescolar pueden corroborarse ciertos avances, que han sido destacados por la UNESCO (2012). En la educación preescolar, la tasa bruta de matriculación supera el 90 % en el 2010, lo que representa un incremento del 75 % respecto a 1999. Para este indicador Uruguay se sitúa por encima del promedio regional en el 2010 y al nivel del promedio de países de Europa Occidental (UNESCO, 2012).

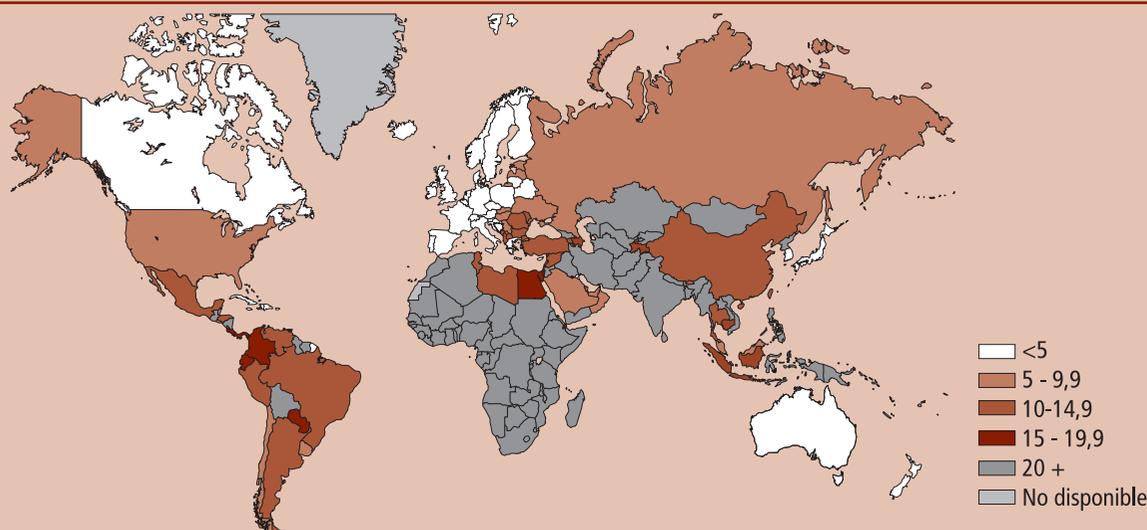
Salud

La esperanza de vida es un indicador sintético capaz de reflejar las ganancias en las mejoras del estado de salud de la población, en el mediano y el largo plazo. Uruguay ostentaba en el 2012 un valor de esperanza de vida de ambos sexos de 77,2 años y la pérdida de desarrollo humano atribuible al desempeño en salud es inferior a la que sufren otros países vecinos (186).

Como se ha visto en el capítulo «Salud», en el 2009 Uruguay alcanzó valores de un solo dígito de la tasa de mortalidad infantil (9,6 por 1000). Desde entonces Uruguay forma parte del reducido grupo de países que tienen tasas de mortalidad infantil (menores de 1 año) inferiores a las 10 defunciones cada 1000 nacidos vivos. En este grupo también se encuentran los países con mayores niveles de supervivencia o esperanza de vida de la región, a saber: Cuba, Costa Rica y Chile (gráfico 185).

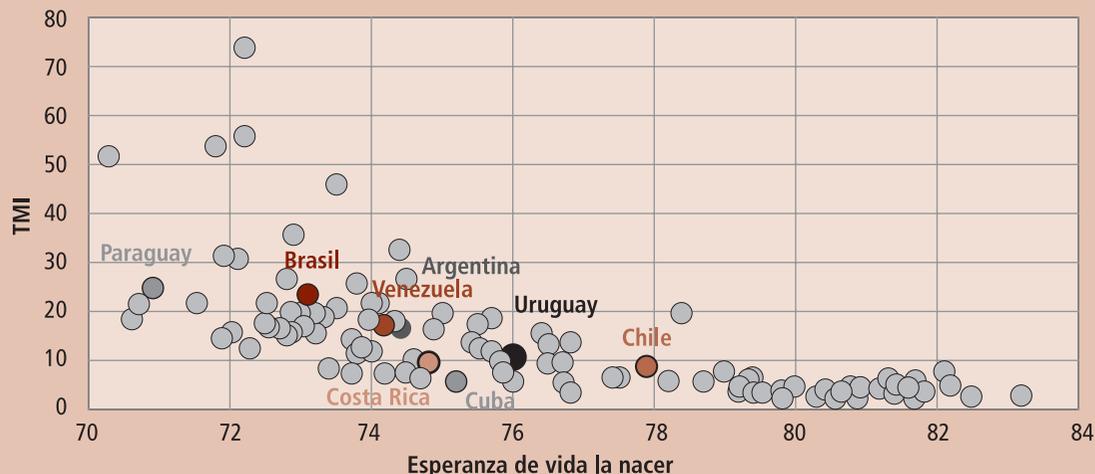
En el ordenamiento de países según niveles de esperanza de vida y tasa de mortalidad de menores de 5 años (gráfico 186), Uruguay se despega del resto de países del Mercosur y se aproxima a los países con

Gráfico 185. Tasa de mortalidad infantil por cada 1.000 nacidos vivos, 2011



Fuente: Banco Mundial, 2013.

Gráfico 186. Esperanza de vida y tasa de mortalidad en menores de 5 años, países con esperanza de vida mayor a 70 años, 2010



Fuente: Informe de Desarrollo Humano, PNUD, 2013.

mayores niveles de esperanza de vida de América Latina y el Caribe. En el 2010 la tasa de mortalidad de los menores de 5 años se Uruguay (11 por 1000) se situaba apenas por encima de la de Costa Rica (10) o Chile (9), alcanzando después de un largo periplo valores más acordes a los esperables para un país con niveles altos de esperanza de vida (gráfico 186). Recuérdese que en 1990 la distancia entre Uruguay y estos países para este mismo indicador era muy superior, cercana a 6 y 4 puntos, respectivamente.

Vivienda y hábitat

En el 2011 el BID publicó el informe titulado *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. Este trabajo de investigación, elaborado sobre la base de las encuestas continuas de hogares realizadas en 18 países latinoamericanos,¹⁴¹ se analiza las condiciones habitacionales, el acceso a la vivienda, la importancia de la ubicación del barrio, el acceso a facilidades ur-

banas, la densidad o la segregación de los hogares de la región.

Las carencias o déficits de vivienda consideradas en dicha investigación pueden ser de tipo cuantitativo o cualitativo. Las primeras aluden a las carencias sufridas por los hogares que habitan viviendas inadecuadas. Ello incluye las casas de inquilinato, los hoteles o pensiones, los locales no construidos para habitación, las viviendas móviles y las viviendas con piso de tierra. Las segundas, refieren a los hogares que residen en viviendas cuya tenencia es insegura, como es el caso de las situadas sobre asentamientos irregulares o en viviendas cuyas paredes están construidas con materiales de desecho, carecen de agua potable y saneamiento adecuado o sufren hacinamiento (tres o más personas por habitación).

Uruguay muestra el menor porcentaje de hogares con al menos una carencia de vivienda, 11 puntos porcentuales por debajo del promedio regional (37 %), solo detrás Costa Rica (18 %) y Chile (23 %) (gráfico 187).

En el caso de Uruguay, las carencias de vivienda de los hogares urbanos no son de tipo cuantitativo, pero

141 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

en el resto de países del Mercosur entre 3 y 8 % de los hogares urbanos tienen carencias cuantitativas. No obstante, un 25 % de los hogares urbanos uruguayos presentaba en el 2010 alguna carencia de tipo cualitativa. Solo Costa Rica (10 %), Chile (16 %), Colombia (19 %) y Venezuela (20 %) mostraban una menor incidencia de las carencias de este tipo (cuadro 52).

Como se vio en el capítulo «Vivienda y hábitat», una importante carencia de los hogares urbanos de Uruguay es su localización en asentamientos irregulares. En el 2009 Uruguay mostraba la mayor incidencia de falta de tenencia segura¹⁴² en los hogares urbanos de la región (cuadro 52). Esta carencia se concentra en el quintil inferior de ingresos en Argentina, Panamá y Uruguay (en torno al 30 %), y sigue una tendencia de crecimiento a nivel regional.

142 La seguridad en la tenencia involucra la protección contra el desalojo involuntario, salvo en circunstancias excepcionales mediante un procedimiento jurídico objetivo, conocido y convenido (CEPAL, 2001).

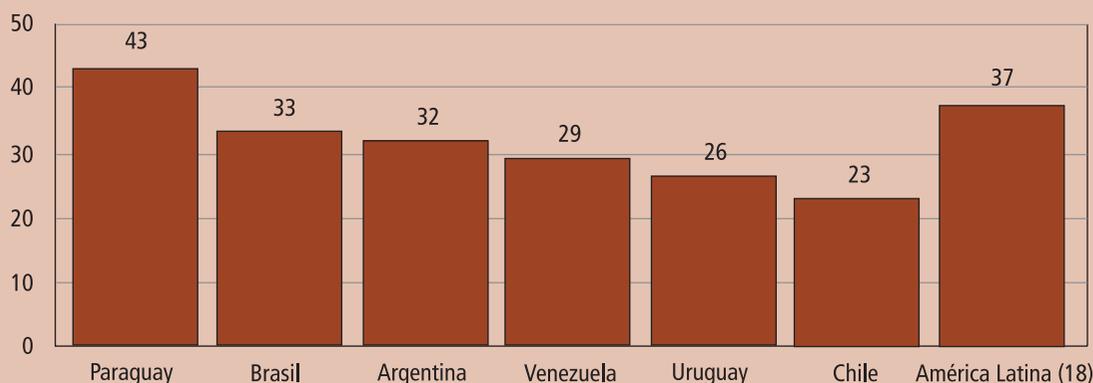
En cuanto al régimen de tenencia de la vivienda, América Latina se destaca por ser una región con un mercado de alquiler bajo. El 17 % de los hogares urbanos latinoamericanos alquilan, lo que representa la mitad de la proporción de hogares que alquilaban en la zona euro en el 2009 (BID, 2011). Montevideo es una de las ciudades de la región con mayor proporción de hogares que alquilan (19 %), pero también es un mercado donde se privilegia el acceso a la vivienda en propiedad. No obstante, Uruguay no tiene la mejor posición en términos de accesibilidad a la propiedad de la vivienda.

Dentro de la citada investigación (BID, 2011) se publicó un ordenamiento de países de acuerdo con el número de meses de ingresos de los hogares, necesarios para comprar la vivienda más barata del sector privado. Este indicador se construye a partir de un promedio de precios de la vivienda más barata ofrecida en el mercado local por el sector privado

Cuadro 52. Déficit de vivienda urbana en América Latina y El Caribe por país, porcentaje de hogares, 2009

	Déficit cuantitativo	Déficit cualitativo				
		Total	Materiales	Hacinamiento	Infraestructura	Falta de tenencia segura
Bolivia	30	34	27	23	32	11
Perú	14	46	34	11	29	21
Nicaragua	12	58	33	28	52	10
Guatemala	11	46	32	27	32	10
Ecuador	10	31	14	8	19	13
Colombia	9	19	7	4	9	10
El Salvador	8	41	21	16	30	17
Panamá	8	29	7	6	22	13
Venezuela	8	20	13	6	5	6
Brasil	6	25	2	0	22	7
Argentina	5	27	9	6	13	16
Chile	3	16	1	1	2	14
Paraguay	3	36	13	9	25	10
Dominicana	3	32	5	3	25	9
Costa Rica	2	10	5	1	1	6
Honduras	2	41	18	14	26	12
México	2	26	9	5	8	15
Uruguay	0	25	4	3	4	22
América Latina	6	26	7	4	16	11

Fuente: elaboración propia a partir de BID 2011.

Gráfico 187. Déficit total de vivienda por país, porcentaje de hogares, 2009

Fuente: elaboración propia a partir de BID, 2011.

sin subsidios a la construcción (en dólares) y del ingreso mensual total de los hogares. Según este indicador, estimado exclusivamente para las principales ciudades de los países latinoamericanos, Montevideo es la tercera ciudad donde se tarda más tiempo en comprar una vivienda, siendo necesarios 30

salarios mensuales para acceder a la vivienda más barata del mercado. En el otro extremo, las capitales de Colombia y Costa Rica son las ciudades donde se precisan menos meses para acceder a la vivienda en régimen de propiedad (gráfico 188).

Gráfico 188. Número de meses de ingresos totales necesarios para comprar la vivienda más barata del sector privado, 2010

Fuente: elaboración propia a partir de BID 2011.

Seguridad ciudadana

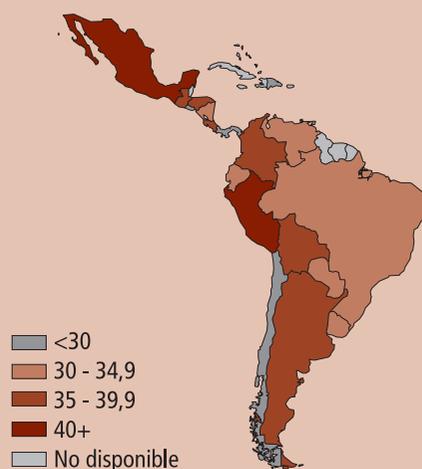
Para evaluar el desempeño de Uruguay y los países de la región en cuanto a los principales aspectos de la seguridad ciudadana se consideraron la tasa de victimización, la población encarcelada y la tasa de homicidios. En los tres casos el denominador corresponde a la población total residente en un país en el año de referencia.

La tasa de victimización relaciona al número de personas de 18 años y más que afirma que ellas o algún familiar fueron víctimas de algún tipo de delito en los últimos 12 meses, con la población total de la misma edad multiplicado por 100.¹⁴³

De acuerdo con los datos de CEPAL-STAT, la tasa de victimización de Uruguay y la región son fluctuantes, aunque los valores registrados en el caso de Uruguay son siempre inferiores a los del promedio regional. Desde el 2001 hasta el 2004 se produjo un descenso de la victimización, pero a partir del 2005 y hasta el 2009 se sitúa un período de alta victimización que alcanza valores máximos próximos a la media regional

¹⁴³ Ni esta ni la tasa de homicidios son estrictamente tasas, ya que el denominador incluye a toda la población, sin embargo, esta es la nomenclatura más extendida.

Gráfico 189. Tasa de victimización por cada 100.000 habitantes, 2011



Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados en CEPAL-STAT 2013.

en el 2005 (39 % para Uruguay y 41 % para la región). En el 2010 se produjo un descenso sustantivo de la tasa de victimización para el caso Uruguayo, y en ese año el 20 % de población que reportó haber sido víctima de algún delito en los 12 meses anteriores.

Gráfico 190. Tasa de homicidios cada 100.000 habitantes, 2011



Fuente: elaboración propia en base a datos publicados en UNODC, Homicide Statistics 2012.

A final de este período, en el 2011, Uruguay vuelve a superar el 30 % de victimización y ello lo sitúa en una situación similar a la de países como Paraguay, Brasil, Venezuela, Ecuador y Nicaragua (gráfico 189).

La tasa de homicidios relaciona al total de homicidios con el total de población por 100.000 habitantes, siguiendo la definición de homicidio de la UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) donde se excluyen a las muertes voluntarias o a las defunciones ocurridas en conflictos bélicos.

En cuanto a la prevalencia de homicidios los primeros lugares a nivel regional los ocupan Honduras y El Salvador, donde se registran hasta 91,6 y 69,2 homicidios cada 100.000 habitantes, respectivamente. Muy por detrás siguen México, Rep. Dominicana, Colombia y Guatemala, quienes registran más de 20 homicidios cada 100.000 habitantes. Uruguay y Chile tienen las menores tasas de homicidio, inferiores a los 10 homicidios por cada 100.000 habitantes.

No obstante, Chile y Uruguay se diferencian entre sí en cuanto a su evolución reciente. Mientras en Chile la tasa de homicidios se incrementó en un 16 % entre el 2010 y el 2011, en Uruguay se ha producido un descenso del 3 %. Esta también es la tendencia seguida por países como Colombia, Guatemala, Nicaragua y Costa Rica (UNDOC, 2012).

Sociedad de la información

La tendencia global de incremento en el acceso y uso de las TIC se ha mantenido en el último bienio, 2011-2012. Para dar cuenta de ello en esta sección se utilizan cuatro indicadores que permiten evaluar las capacidades de infraestructura y el uso de las tecnologías de la información.

El primero de estos indicadores, ya presentado en el capítulo «Sociedad de la información», es el IDI. Este índice, ya presentado en su evolución temporal para Uruguay, se trata de un resumen compuesto que

combina indicadores de acceso, utilización y aptitudes del proceso de desarrollo de las TIC. Este índice es de 5,24 puntos para Uruguay, 1,7 puntos por debajo del promedio de países de la OCDE (6,9), pero en una posición de liderazgo dentro del Mercosur (4,4).

Otro de los indicadores aquí considerados es la suma de las líneas de teléfono fijo y móvil, expresada cada habitante, que es publicado por el PNUD en el último Informe de Desarrollo Humano 2013. El segundo indicador de este tipo es el porcentaje de personas entre 15 y 74 años que han usado Internet (en cualquier lugar) en los últimos 12 meses. En este caso se trata de un indicador construido por la CEPAL a partir de datos de encuestas de hogares (CEPAL-STAT 2010-2011). Finalmente, se utiliza el índice de gobierno electrónico (UNDESA, 2012). Este mide el interés y las capacidades de las administraciones nacionales para utilizar TIC con el propósito de brindar servicios públicos. Es un indicador multidimensional elaborado por Naciones Unidas a partir de las E-Government Survey realizadas en 193 países, que se construye a partir de tres subíndices ponderados: infraestructura de telecomunicaciones (33 %), capital humano (33 %) y servicios en línea (33 %). Mide el desempeño de un país en términos relativos, teniendo en cuenta el desarrollo del resto de los países.

En el 2010 Uruguay (45 %) y México (34 %) alcanzaban el valor máximo de la región en el acceso a Internet (en cualquier lugar), en los últimos 12 meses, de personas de 15 a 74 años de edad (CEPAL-STAT, 2013).

El acceso a telefonía móvil y fija ha seguido un crecimiento exponencial entre 2000 y 2010, con tasas de crecimiento anual que superan el 15 %, en los casos de los países que partían de niveles de acceso inferiores al 30 %, como El Salvador. Panamá, Argentina y Uruguay, habiendo partido de niveles similares a los registrados por los países de desarrollo humano alto, e incluso inferiores a los países de desarrollo humano muy alto, superaron en el 2010 a estos últimos en el acceso a esta tecnología (gráfico 191).

En cuanto al gobierno electrónico, Uruguay se sitúa por encima del promedio mundial y regional. En el 2012 ocupaba la posición número 7 en las Américas, descendiendo 2 lugares respecto al va-

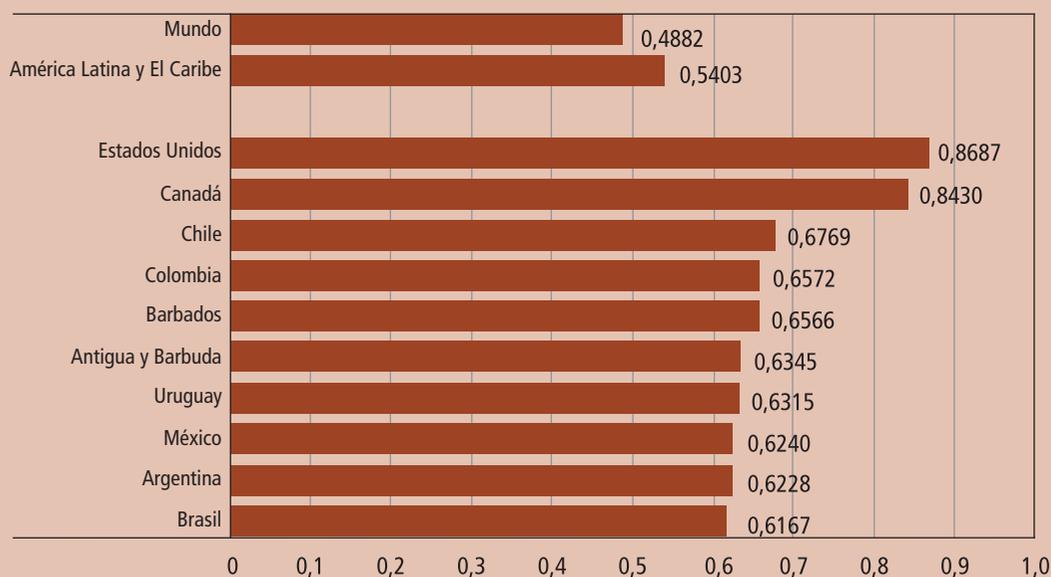
lor registrado en el 2010. Sin embargo, en términos absolutos el desempeño del país en este indicador ha mejorado y pasó de 0,585 en el 2010 a 0,632 en el 2012 (gráfico 192).

Gráfico 191. Teléfonos móviles y fijos cada 100.000 habitantes, 2000 y 2010



Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2013, PNUD.

Gráfico 192. Índice de gobierno electrónico. Ranking de las Américas, 2012



Fuente: United Nations E-Government Survey, 2012.

Síntesis

El incremento del desarrollo humano en la población uruguaya fue motivado por el crecimiento de los ingresos, rasgo que también comparte la evolución reciente de los países de desarrollo medio. En ese sentido, Uruguay se distingue de la evolución del resto de América Latina, que ha sido dinamizada tanto por el componente de salud como por el ingreso, y también se diferencia de la trayectoria seguida por los países de desarrollo alto y muy alto, donde los mayores progresos son atribuibles a los componentes de salud y la educación.

Al igual que en el resto de países latinoamericanos, las mayores pérdidas de desarrollo de Uruguay se atribuyen a la distribución del ingreso y las menores pérdidas corresponden al componente de educación. Todos los países del Mercosur comparten este rasgo, pero en el caso de Uruguay las pérdidas de desarrollo por desigualdad son muy inferiores a las sufridas por el resto de los países.

El crecimiento económico sitúa a América Latina dentro de la porción del mundo de países dinámicos con tasas superiores al 5 % anual, rasgo que comparte con los países asiáticos. En este sentido, el país se destaca especialmente en el concierto regional, porque la caída de la pobreza y la indigencia se ha producido a ritmos muy superiores a los observados para el promedio de América Latina.

Mientras el desempleo ha crecido en los países europeos, ha seguido una trayectoria inversa en América Latina. La OIT (2012) ha señalado la capacidad de Uruguay para incrementar las tasas de empleo sin un aumento del empleo precario, modalidad excepcional de crecimiento del empleo que solo comparten en la región Chile y Brasil. A pesar de ello, Uruguay fue el único país de la región donde subió el desempleo juvenil, incluso por encima de la media regional.

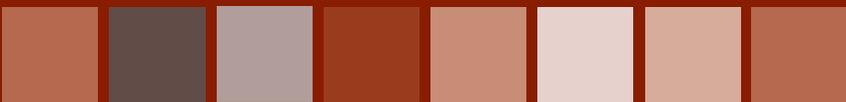
Una de las dimensiones del bienestar donde el país no ha realizado avances sustantivos, respecto a su

evolución histórica individual y respecto a otros países de la región, es en materia de logros educativos. Dentro del Mercosur, Uruguay exhibe las tasas globales de deserción más elevadas, especialmente entre hombres. En todos los niveles educativos, salvo en la enseñanza preescolar, los indicadores muestran un deterioro que contrasta con la tendencia del resto de los países latinoamericanos.

En materia de vivienda el desempeño de Uruguay respecto al resto de países del Mercosur lo sitúa en una posición aventajada. A diferencia del resto de los países latinoamericanos, las limitaciones habitacionales en Uruguay solo se concentran en los quintiles más bajos de ingreso. Sin embargo, los problemas de accesibilidad a la compra de vivienda se distribuyen de forma más homogénea dentro de la población de Montevideo, que se destaca como la tercera ciudad de la región donde es más difícil acceder a la compra de una vivienda privada.

El país acompaña la tendencia global de incremento en el acceso y uso de las tecnologías de la información. Su liderazgo regional en este sentido se ha mantenido en el último bienio 2011-2012, tanto en términos de acceso como de utilización y aptitudes.

BIBLIOGRAFÍA



Bibliografía

Contexto económico y demográfico

- CABELLA, W. y FERNÁNDEZ Soto, M. (2013): «Nupcialidad, hoy es más raro casarse que juntarse», en *Detrás de los tres millones. La población uruguaya luego del Censo 2011*, (comp.) CALVO, J.; EROSA, D. y PARDO, I., Programa de Población/Brecha, Montevideo.
- FMI (2013a): *Perspectivas de la economía mundial*. Disponible en: <<http://www.imf.org/external/spanish/#>>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- (2013b), *Perspectivas económicas para América Latina y el Caribe*. Disponible en: <<http://www.imf.org/external/spanish/#>>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- IECON (2013): *Tendencias y perspectivas de la economía uruguaya*, Montevideo.
- INE: (2012a): *Resultados del Censo de Población 2011: población, crecimiento y estructura por sexo y edad*. Disponible en: <<http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/analisispais.pdf>>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- (2012b): *Metodología de estimación de la población total residente en el Censo de Población 2011*. Disponible en: <<http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/docmet.pdf>>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- KOOLHAAS, M. y NATHAN, M. (2013): *Inmigrantes internacionales y retornados en Uruguay: magnitud y características. Informe de resultados del Censo de Población 2011*, INE, Montevideo.
- KOOLHAAS, M. (2013): «Migración interna», en *Detrás de los tres millones. La población uruguaya luego del Censo 2011*, (comp.) CALVO, J.; EROSA, D. y PARDO, I., Programa de Población/Brecha, Montevideo.
- MACADAR, D. y Domínguez, P. (2008): «Migración interna», en *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI*, (coord.) VARELA, C., Programa de Población/UNFPA, Montevideo.
- MORDECKI, Gabriela (coord.) y otros (2012): *La economía uruguaya en 2011. Análisis y perspectivas*, IECON, Montevideo.

Ingresos, desigualdad y pobreza

- BATTISTON, Diego; CRUCES, Guillermo; LÓPEZ-CALVA, Luis; LUGO, María y SANTOS, María (2007): *Refining the Basic Need Approach: A multidimensional analysis of poverty in Latin America*, OPHI Working Papers, n.º 17.
- CALVO, Juan José y GIRALDEZ, Carlos (2000): *Las necesidades básicas insatisfechas en Montevideo de acuerdo al Censo de 1996*. Unidad Multidisciplinaria, FCS, UDELAR. documento de trabajo, n.º 44, Montevideo.
- CARRASCO, Paula (2012): *Metodología de cálculo de las necesidades básicas insatisfechas utilizando los Censos 2011*, INE/MIDES/CSP/UDELAR, Montevideo.
- DGEC (1990): *Las necesidades básicas en el Uruguay*, DGEC, Montevideo.
- FERES, Juan Carlos y MANCEBO, Xavier (2001): «El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina», *Serie estudios estadísticos y prospectivos*, n.º 7, CEPAL.
- FRESNEDA, Oscar (2007): «La medida de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) como instrumentos de la medición de la pobreza y la focalización de los programas», *Serie estudios estadísticos y prospectivos*, CEPAL, Bogotá.
- INE (2013): *Estimación de la pobreza mediante el método del ingreso. Año 2012*, INE, Montevideo.

- INE/MIDES/CSP/UDELAR (2013): *Las necesidades básicas insatisfechas en el Uruguay a partir de los Censos 2011*, Montevideo.
- PELEGRINO, Adela (coord.) (1995): *Atlas demográfico del Uruguay. Indicadores sociodemográficos y de carencias básicas*, Fin de Siglo, Montevideo.
- PNUD (2001): *Desarrollo humano en Uruguay 2001. Inserción internacional, empleo y desarrollo humano*, CEPAL/PNUD, Montevideo.
- (2005): *Desarrollo humano en Uruguay 2005. Uruguay hacia una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento*, PNUD, Montevideo.
- UNFPA (2005): «Proyecto estadísticas sociodemográficas en Uruguay. Diagnóstico y propuestas», cap. IV, *Pobreza*, parte II, *Informes sectoriales*.

Empleo

- CABRERA, Virginia y CÁRPENA, Cecilia (2012): *Consejo de salarios en Uruguay, 2007-2011: construcción de una plataforma para su evaluación*. Trabajo monográfico. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- CEPAL (2010): *Panorama social de América Latina 2009*, CEPAL.
- OBSERVATORIO DE MERCADO DE TRABAJO (2012): *Informe cuarta ronda de Consejos de Salarios*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- PERAZZO, Ivone (2012): *El mercado laboral uruguayo en la última década*, Serie Documentos de Trabajo, DT 1/12, Instituto de Economía, UDELAR.

Educación

- ANEP-CEIP-CODICEN (2010): *Orientaciones de políticas educativas del Consejo de Educación Inicial y Primaria. Quinquenio 2010-2014*, documento I.
- AGUERRONDO, I. (2008): «Revisar el modelo: un desafío para lograr la inclusión», *Perspectivas, Revista Trimestral de Educación Comparada*, n.º 145, vol. XXXVIII, UNESCO, OIE.
- CARDOZO, S. (2009): «Políticas educativas, logros y desafíos del sector en Uruguay 1990-2008», *Políticas de Educación, Cuadernos de la ENIA*, MIDES-INFAMILIA.
- CASTELLS, M. (1998): *La era de la información. Economía, sociedad, cultura*, vol. 3, Fin de Milenio, Alianza Editorial, Madrid.
- CEGARRA, J. (2012): «Fundamentos teóricos epistemológicos de los imaginarios sociales», *Cinta de Moebio* 43-1-13. <Disponible en: www.moebio.uchile.cl/43/cegarra.html>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- CEPAL (2010): *Impacto social y económico del analfabetismo: modelo de análisis y estudio piloto*, autores: Martínez, R. y Fernández, A. Disponible en: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/37895/dp-impacto-social-economico-analfabetismo.pdf>>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- CIFRA-CFE (2012): Factores que influyen en la duración de las carreras de formación docente. Informe preliminar. 2012. Disponible en: <<http://www.anep.edu.uy/anepdatosportal/0000050027.pdf>>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- DIEE-CODICEN (2011): *Situación de la educación en Uruguay. Principales tendencias*. Documento elaborado como insumo para la exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto de la ANEP, período 2010-2014, Departamento de Investigación y Estadística Educativa, DIEE, CODICEN.

- GENTILI, P. (2009): «Tres argumentos acerca de la crisis de la educación media en América Latina», *Debate* 07. *Universalizar el acceso y completar la educación secundaria. Entre la meta social y la realidad latinoamericana*, OEI, UNESCO, SITEAL.
- HILB, C.; FRIGERIO, G.; POGGI, M.; GIANONNI, M. (2000) (comps.): *Políticas, instituciones y actores en educación*, Ediciones Novedades Educativas del Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico, Buenos Aires.
- MARRERO, A. (2008): «La sociedad del conocimiento: una revisión teórica de un modelo de desarrollo posible para América Latina», *Arxius de ciéncies socials*, n.º 17, Facultad de Ciencias Sociales de Valencia.
- MEC (2012): *Anuario Estadístico de Educación 2011*, Área de Investigación y Estadística, Dirección de Educación, Ministerio de Educación y Cultura. <http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/32131/1/anuario_2011.xlsm>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- MOSCOVICI, S. (1961): *El psicoanálisis, su imagen y su público*, Huemul, Buenos Aires.
- PERERA PÉREZ, M. (1998) *A propósito de las representaciones sociales: Apuntes teóricos, trayectoria y actualidad*, CIPS.
- OEI (2012): *Miradas sobre la educación en Iberoamérica. Metas educativas 2021*, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Disponible en: <<http://www.oei.es/miradas2012.pdf>>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- RUIZ, D. (2007): *La extraedad escolar: ¿una anomalía social?*, Publicaciones Vicerrectorado Académico, CODEPRE, Colección de Textos Universitarios, Universidad de los Andes. Disponible en: <<http://www.serbi.ula.ve/serbiula/librose/pva/Libros%2ode%2oPVA%2opara%2olibro%2odigital/la%2oextraedad%2oescolar.pdf>>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- UNICEF (2010): *La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro*, autores: DE ARMAS, G.; RETAMOSO, A., Unicef Uruguay.
- VELAZ DE MEDRA, C.; VAILLANT, D. coord. (2011): «Profesión docente. Aprendizaje y desarrollo profesional docente», *La educación que queremos para la generación de los bicentenarios. Metas Educativas 2021*, OEI, Fundación Santillana.

Salud

- ARRIAGA, E. E. (1984): «Measuring and explaining the change in life expectancy», *Demography*, 21: 83-96.
- BIRN, A. E.; CABELLA, W. y POLLERO, R. (2010): «The infant mortality conundrum in Uruguay during the first half of the Twentieth Century: An analysis according to causes of death», *Continuity and Change*, 25: 435-461.
- BURSTROM, B. & FREDLUND, P. (2001): «Self rated health: is it as good a predictor of subsequent mortality among adults in lower as well as in higher social classes?», *Journal of Epidemiology and Community Health*, 55: 836-40.
- CABELLA, W. C. (ed.) (2012): *Análisis de situación en población Uruguay*, OPP, Montevideo.
- DEVISA-MSP (2012): *Informe de la situación nacional de VIH/SIDA*, Ministerio de Salud Pública, Dirección General de la Salud, DEVISA-DLSP-Programa ITS/Sida, Montevideo.
- DGS-MSP (2012a): *Informe de progreso global sobre Sida 2012. Seguimiento de la Declaración Política sobre el VIH/SIDA de 2011*, Dirección General de la Salud, Área Salud Sexual y Reproductiva, Montevideo.
- (2012b): *Informe de mortalidad infantil. Análisis preliminar para la discusión nacional*, Dirección General de Salud, Ministerio de Salud Pública, Montevideo.

- FORT, Z.; PORTOS, A.; CASTRO, M.; PIÑEYRO, C.; CIGANDA, C.; BERMÚDEZ, Y. y SANDOYA, E. (2012): «Factores de riesgo cardiovascular en 74.420 solicitantes de carné de salud», *Revista Uruguaya de Cardiología* 27.
- IDLER, E. L. & BENYAMIN, Y. (1997): «Self-rated health and mortality: a review of twenty-seven community studies», *Journal of Health and Social Behavior*, 38: 21-37.
- JND (2011): *Informe de la V Encuesta Nacional de Consumo de Drogas*, Junta Nacional de Drogas, Montevideo.
- KITAGAWA, E. M. (1955): «Components of a difference between two rates», *American Statistical Association Journal*, 50: 1168-1194.
- LUNDBERG, O. (1996): «Assessing reliability of a measure of self-rated health», *Scandinavian Journal of Public Health*, 24: 218-224.
- MIGLIÓNICO, A. (2001): *La salud en Uruguay en el siglo XX. La mortalidad: cambios, impactos y perspectivas*, MSP-OPS, Montevideo.
- NÚÑEZ, S. (2013): *Análisis descriptivo sobre la existencia de limitaciones en la población en base al Censo 2011*, en Departamento de Investigación y Propuestas, Asesoría Macro en Políticas Sociales (ed.), Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo.
- OMRAN, A. R. (1971): The epidemiologic transition: a theory of the epidemiology of population change. *Milbank Memorial Fund Quarterly*, 29: 509-538.
- OMS (1996): *Health interview surveys: towards international harmonization of methods and instruments*, OMS, Copenhagen.
- (2009): *Global Health Risks Mortality and Burden of disease attributable to selected major risks*, OMS, Ginebra.
- ONU (1994): *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, Unidas, N. (ed.).
- PELLEGRINO, A.; CABELLA, W.; PAREDES, M.; POLLERO, R. y VARELA, C. (2008): «De una transición a otra: la dinámica demográfica del Uruguay en el siglo XX», en NAHUM, B. (ed.) *El Uruguay del siglo XX*, Banda Oriental, Montevideo.
- ROBINE, J. M.; JAGGER, C. & I., R. (2002): «Selection of a coherent set of health indicators for the European Union. Phase II: final report», in *EURO-REVES*, Ed. Montpellier.
- SANDOYA, E. y BIANCO, E. (2011): «Mortalidad por tabaquismo y por humo de segunda mano en Uruguay», *Revista Uruguaya de Cardiología*, 26: 201-206.
- SECRETARIAT COMMISSION ON SOCIAL DETERMINANTS OF HEALTH (SCSDH) (2005): *Towards a Conceptual Framework for Analysis and Action on the Social Determinants of Health. Draft discussion paper for the Commission on Social Determinants of Health*.
- SHKOLNIKOV, M.; BEGUN, A. & ANDREEV, E. (2001): «Measuring inter-group inequalities in length of life», *Genus* LVII.
- VALLIN, J.; MESLÉ, F. (2001): «Tables de mortalité françaises pour les XIXe et XXe siècles et projections pour le XXIe siècle», en INED (ed.) *Données Paris*, INED.
- VARELA, C.; FOSTIK, A. y FERNÁNDEZ, M. (2012): *Maternidad en la juventud y desigualdad social*, Trilce, Montevideo.
- VAUPEL, J. W. (1986): *How change in age-specific mortality affects life expectancy*. *Population Studies*, 40: 147-157.

Vivienda y hábitat

- ANV (2009): *Mirador habitacional*, n.º 1, Montevideo. Disponible en: <http://www.anv.gub.uy/archivos/Octubre/Mirador_Habitacional_Octubre2009.pdf>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- (2010): *Mirador habitacional*, n.º 3, Montevideo. Disponible en: <[http://www.anv.gub.uy/archivos/Junio/Mirador_Habitacional_-_Numero_3_\(ANV\).pdf](http://www.anv.gub.uy/archivos/Junio/Mirador_Habitacional_-_Numero_3_(ANV).pdf)>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.

- (2013): *Informe mercado inmobiliario*, Montevideo, Disponible en: <http://www.anv.gub.uy/archivos/2013/05/InformeMercadoInmobiliario_20130524.pdf>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- ARRIAGADA, I. (2002): «Cambios y desigualdad en las familias latinoamericanas», *Revista de la Cepal*, n.º 77, Santiago de Chile. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/19349/lcg218oe_Arriagada.pdf>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- CASACUBERTA, C. (2007): *Situación de la vivienda en el Uruguay*, ENHA 2006, INE, Montevideo. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/enhaz006/ENHA_Vivienda_%20Final_Corr.pdf>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES-ONU (1991): Observación General n.º 4, Disponible en: <http://www.idhc.org/esp/documents/Agua/ObservacionGeneral_N_4.pdf>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- DEDE, G. (2011): *DESC+A y derecho a la vivienda*, MIDES, Montevideo. Disponible en: <http://issuu.com/ampsmides/docs/desc_a_-_06>.
- (2009): *Políticas públicas, derechos humanos y el acceso a la vivienda digna*, Programa Andino de Derechos Humanos, PADH, Sucre. Disponible en: <[http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanalisiz/politicaspUBLICASyderechoshumanos/articulos/temacentral/dede\(1\).pdf](http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanalisiz/politicaspUBLICASyderechoshumanos/articulos/temacentral/dede(1).pdf)>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- HULCHANSKI, J. (1995): «The concept of housing affordability: Six contemporary uses of the housing expenditure to-income ratio», *Housing Studies*, vol. 10 (4), Routledge.
- INE (2011): *Manual del censista. Censo 2011*, Montevideo. Disponible en: <<http://www.ine.gub.uy/censos2011/material%20capacitacion/Manual%20Censista%202011.pdf>>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- (2012): *Encuesta Continua de Hogares 2011. Principales resultados*, Montevideo. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/ech/ech2011/Principales_resultados_2011.pdf>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- (2012 b): *Indicadores de actividad y precios del sector inmobiliario 2011*, Montevideo. Disponible en: <<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/valorvenal/2011%20Publicacion%20indicadores%20inmobiliarios.pdf>>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- (s/f): *Encuesta nacional de gastos e ingresos de los hogares 2005-2006. Metodología y resultados*, Montevideo.
- MIDES/BORRAS, V.; HAHN, M. (2012): «Informe final del Censo y conteo de personas en situación de calle 2011». Trabajo presentado en las XI Jornadas de la Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, Montevideo.
- MINURVI (2011): *Compilación de metodologías de déficit habitacional*, México DF. Disponible en: <[http://www.minurvi.org/documentos/4_Documentos%20trabajo/compilacion%20metodologica%20\(deficit\).pdf](http://www.minurvi.org/documentos/4_Documentos%20trabajo/compilacion%20metodologica%20(deficit).pdf)>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- PMB-PIAI (2012): *Relevamiento de asentamientos irregulares. Primeros resultados de población y viviendas a partir del Censo 2011*, Programa de Mejoramiento de Barrios, MVOTMA, Montevideo. Disponible en: <<http://www.piai.gub.uy/adjweb/nov/novimg85.pdf>>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- PNUD- UN-HÁBITAT (2009): «Hábitat y desarrollo humano», *Cuadernos PNUD-UN HÁBITAT*, n.º 1. Disponible en: <http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d5ofaa/habitato1.pdf>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- PORTILLO, A. (2010): *Vivienda y sociedad. La situación actual de la vivienda en Uruguay*, ITU, Facultad de Arquitectura, UDELAR, Montevideo. Disponible en: <www.farq.edu.uy/joomla/images/stories/Sociologia/InfViv.pdf>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- TERRA, J. P. (1970): *La vivienda. Nuestra tierra*, n.º 38. Montevideo. Disponible: <http://www.periodicas.edu.uy/Nuestra_tierra/pdfs/Nuestra_tierra_38.pdf>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- UEP-DINAVI-MVOTMA (2013): *Déficit habitacional cuantitativo 2011*. Documento de trabajo. Montevideo (inédito).

Seguridad ciudadana

- ABOAL, Diego; CAMPANELLA, Jorge; LANZILOTTA, Bibiana (2012): *Costos del crimen en Uruguay* (versión preliminar no oficial), CINVE. Disponible en: <http://www.cinve.org.uy/wp-content/uploads/2013/01/Aboal_Campanella_Lanzilotta_Costos_del_Crimen_en_Uruguay_Final.pdf>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- EQUIPOS MORI (2011): *Encuesta de Opinión Pública sobre los Niveles de Victimización, Percepciones de Inseguridad y Grados de Confianza Institucional en el Uruguay*.
- MINISTERIO DEL INTERIOR (2012): *Informe anual sobre violencia y criminalidad en todo el país*, División Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. Disponible en: <<https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/stories/2012.pdf>>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- (2011): *Informe anual sobre violencia y criminalidad en todo el país*, División Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. Disponible en: <<https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/stories/anual2011.pdf>>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- (2010): *Informe anual sobre violencia y criminalidad en todo el país*, División Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. Disponible en: <<https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/stories/observatorio2010.pdf>>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- (2008-2009): *Informe anual sobre violencia y criminalidad en todo el país*, División Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. Disponible en: <<https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/stories/20082009.pdf>>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- PNUD (2006): *Venciendo el temor: (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica, informe nacional de Desarrollo Humano 2005*, San José, Costa Rica. Disponible en: <[http://www.pnud.or.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=718%3Avenciendo-el-temor-inseguridael%20temor:%20\(In\)seguridad-ciudadana-y-desarrollo-humano-en-costa-rica&catid=8%3Aprincipal&Itemid=95](http://www.pnud.or.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=718%3Avenciendo-el-temor-inseguridael%20temor:%20(In)seguridad-ciudadana-y-desarrollo-humano-en-costa-rica&catid=8%3Aprincipal&Itemid=95)>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- RED URUGUAYA CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA Y SEXUAL (2010): *Estudio de opinión pública sobre género y violencia doméstica en Uruguay*. Disponible en: <<http://www.violenciadomestica.org.uy/publicaciones/RUCVDS-UE%20OP2010.pdf>>. Acceso: 01/03/13-01/06/13. Accedido 6 junio 2013.
- (2012): *Estudio de opinión pública sobre género y violencia doméstica en Uruguay*. Disponible en: <http://www.violenciadomestica.org.uy/noticias/_Segundo%20Estudio%20de%20Opinion%20Publica%202012.pdf>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.

Cultura

- ALFARO, M. (1991): *Carnaval. Una historia social de Montevideo desde la perspectiva de la fiesta*, Trilce, Montevideo.
- ALFARO, M.; FERNÁNDEZ, M. (2009): *Carnaval a dos voces. El fenómeno de la Catalina y otras polémicas*, Medio&Medio, 2009.
- ACHUGAR, H.; RADAKOVICH, R.; DOMINZAÍN, S.; RAPETTI, S.: *Imaginario y consumo cultural: Primer informe nacional sobre consumo y comportamiento cultural Uruguay 2002*, Trilce, Montevideo.
- ACHUGAR, H.: «Derechos culturales: ¿una nueva frontera de las políticas públicas para la cultura?», *Pensar Iberoamérica*, Revista de Cultura, n.º 4, junio-septiembre, 2003.
- AROCENA, F.: (2011) (ed): *Regionalización cultural del Uruguay*, UDELAR-Dirección Nacional de Cultura-Programa Viví Cultura.

- DOMINZAÍN, S.; RAPETTI, S.; RADAKOVICH, R. (2009): *Imaginarios y consumo cultural de los uruguayos. Segundo Informe Nacional*, UDELAR-PNUD-MEC-CCE, Montevideo. Disponible en: <http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/5545/1/imaginarios_y_consumo_cultural_2009.pdf>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- KAPLÚN, G. (2007): «Políticas de comunicación: cambios y resistencias», revista *Fronteiras Estudos Midiáticos IX*, 1: 5-11, Unisinos.
- MADDEN, C. (2005): *D'Art report 18: Statistical Indicators for Arts Policy*, International Federation of Arts Councils and Culture Agencies, IFACCA, Sydney. Disponible en: <<http://www.ifacca.org/ifacca2/en/organisation/page09>>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- MEC (2012): *Evolución de datos de actividades descentralizadas de Centros MEC 2007-2011*, Montevideo. Disponible en: <http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/15821/1/informe_centros_mec.pdf>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- SISTEMA DE INFORMACIÓN CULTURAL (2010): *Informe*, Departamento de Industrias Creativas. Dirección Nacional de Cultura, Ministerio de Educación y Cultura.
- UNESCO (2003): *Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial*. Disponible en: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132540s.pdf>>.

Sociedad civil y participación

- CARDARELLO, Antonio (2011): «Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo: las elecciones municipales 2010 en Uruguay», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo. Disponible en: <http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0797-97892011000100004&lng=es&nrm=iso>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- DÁVILA, Ricardo (2005): *La cooperativa una forma organizacional y administrativa particular*. Disponible en: <http://www.javeriana.edu.co/ier/recursos_user/documentos/innovacion/capitulo2.pdf>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- DE ARMAS, Gustavo; LUZURIAGA, Andrea; MACHADO, Florencia (2009): *Cuestiones de agenda. Estado, sociedad y participación social en el gobierno del Frente Amplio. Análisis de algunas experiencias*, Instituto de Ciencia Política-Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo. Disponible en: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/o6886.pdf>>. Accedido 2 junio 2013.
- DE ZAN, Julio (2006): «Los sujetos de la política: ciudadanía y sociedad civil», *Tópicos*, Santa Fe. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1666-485X2006000100005&lng=es&nrm=iso>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- ERMIDA URIARTE, Óscar (2001): «Diálogo social: teoría y práctica», *Revista de Derecho Laboral*, t. XLIV, n.º 201, Montevideo. Citado en HAZAN, Zinara; FALERO, Leticia (2006).
- (2005): «Naturaleza de los laudos de los Consejos de Salarios y su relación con los convenios colectivos», en *Los Consejos de Salarios una mirada actual*, Montevideo. Citado en Hazan, Zinara; FALERO, Leticia (2006).
- FERLA, Paula; MARZUCA, Alejandra; WELP, Yanina y SERDÜLT, Uwe (en prensa): «Corriendo de atrás. Análisis de los Concejos Vecinales de Montevideo», artículo pendiente en *Revista Iconos*, Flacso Ecuador.
- FERLA, Paula; SILVA, Leticia y MARZUCA, Alejandra: «El presupuesto participativo como instrumento para la articulación virtuosa entre el Estado y la ciudadanía: el caso de San Carlos», en *Participación ciudadana y gestión pública en el gobierno del Frente Amplio*. Ed. Javier Pereira (versión no publicada, en edición 2013).
- FRANCÉS GARCÍA, Javier; GARCÍA GARCÍA, José, SANTACREU FERNÁNDEZ, Óscar (2007): «Modelos participativos e innovación democrática en los municipios valencianos». IX Congreso Español de Sociología, Grupo de Trabajo 08: Sociología Política. Disponible en: <<http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/2235/1/>>

- WP_Modelos%20participativos%20e%20innovaci%C3%B3n%20democr%C3%A1tica%20local%20en%20l%E2%80%A6.pdf>. Accedido 2 junio 2013.
- GUTIÉRREZ, Magdalena; CABRERA, Virginia (2012): *Informe de la cuarta ronda de los Consejos de Salarios. Evaluación y Monitoreo de las Relaciones Laborales y el Empleo*, Observatorio del Mercado de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Disponible en: <http://www.mtss.gub.uy/files/OMT/Informe_4_ronda_mayo_2012.pdf>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- HAZAN, Zinara; FALERO, Leticia (2006): *Los Consejos de Salarios en el marco del Diálogo Social*. Boletín técnico interamericano de formación profesional. Diálogo social en Uruguay, OIT/Cinterfor, n.º 157, Montevideo. Disponible en: <http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/haz_fal.pdf>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- MAGRI, Altair (2001): «Un vacío legal: cinco años de parálisis en la constricción del marco legal de la descentralización en material municipal», *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*, Banda Oriental, Instituto de Ciencia Política; Montevideo.
- MIERES, Pablo; ZUASNABAR, Ignacio (2012): *La participación política de los jóvenes uruguayos*, Universidad Católica del Uruguay-Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo. Disponible en: <http://www.kas.de/wf/doc/kas_33201-1522-1-30.pdf?121228120142>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- ROSSEL, Cecilia (2010): «Tercer sector y prestación de servicios sociales públicos: la “caja negra” de la participación ciudadana en la gestión pública y su impacto en los regímenes de bienestar corporativos», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 47. Disponible en <<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/047-junio-2010/rossel>>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- SUPERVILLE, Marcos; ZAPIRAIN, Héctor (2009): *Construyendo el futuro con trabajo docente*, MEC-MTSS-ANEP-OIT, Montevideo. Disponible en: <http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/construyendo_futuro_TD.pdf>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.

Sociedad de la información

- CASTELLS, Manuel (1998): *Fin de milenio. La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Fin de Milenio, vol. 3, Alianza Editorial, Madrid.
- INE (2010): *Encuesta de Usos de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, principales resultados*. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/eutic_2010/Principales_Resultados_EUTIC_2010.pdf>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- RADAR (2012): *Perfil del internauta uruguayo*. Disponible en: <http://www.gruporadar.com.uy/01/wp-content/uploads/2012/12/El-Perfil-del-Internauta-Uruguayo_2012.pdf>. Acceso: 01/03/13-01/06/13.
- URSEC (2012): *Informe del mercado de telecomunicaciones*.

Uruguay en el mundo

- BID (2011): *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- CEPAL (2012): *Panorama social de América Latina 2012*, CEPAL, Santiago de Chile.
- (2011): *Panorama social de América Latina 2011*, CEPAL, Santiago de Chile.
- (2001): *Las campañas mundiales de seguridad en la tenencia de la vivienda y por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y el Caribe*, Serie Seminarios y Conferencias 12, CEPAL, Santiago de Chile.

- KLUGMAN, J.; RODRÍGUEZ, F. & CHOI, H. (2011): The HDI 2010: New Controversies, Old Critiques. Development Research Paper 2011/01.
- OIT (2012): *World of Work Report 2012. Better Jobs for a Better Economy*, International Institute for Labour Studies, Ginebra.
- PNUD (2013): *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del sur: progreso humano en un mundo diverso*, PNUD, New York.
- UNESCO (2012): *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. Los jóvenes y las competencias. Trabajar con la educación*, Ediciones UNESCO, Luxemburgo.
- UNDESA (2012): United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People. Department of Economic and Social Affairs, UN, New York.

Sitios web consultados

Administración de Servicios de Salud del Estado.....	http://www.asse.com.uy
Administración Nacional de Educación Pública	http://www.anep.edu.uy
Administración Nacional de Telecomunicaciones.....	http://www.antel.com.uy
Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas	http://www.ute.com.uy
Área de Gestión y Evaluación del Estado.....	http://www.agev.opp.gub.uy/
Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información	http://www.agesic.gub.uy/
Agencia Nacional de Vivienda.....	http://www.anv.gub.uy
Alianza Cooperativa Internacional.....	http://www.aciamericas.coop/
Área de Gestión y Evaluación del Estado.....	http://www.agev.opp.gub.uy/
Banco Central del Uruguay.....	http://www.bcu.gub.uy
Banco de Previsión Social	http://www.bps.gub.uy/
Banco Hipotecario del Uruguay	http://www.bhu.com.uy/
Banco Interamericano de Desarrollo.....	http://www.iadb.org
Banco Mundial.....	http://www.worldbank.org/
Centro de Investigaciones Económicas.....	http://www.cinve.org.uy/
Comisión Económica para América Latina y el Caribe	http://www.eclac.org/
Consejo de Educación Inicial y Primaria (ANEP).....	http://www.cep.edu.uy/
Consejo de Educación Secundaria (ANEP).....	http://www.ces.edu.uy/ces/
Consejo de Educación Técnico Profesional (ANEP).....	http://www.utu.edu.uy/
Consejo de Formación en Educación (ANEP).....	http://www.cfe.edu.uy/
Corte Electoral el Uruguay.....	www.corteelectoral.gub.uy
Dirección General Impositiva.....	http://www.dgi.gub.uy/

Directores Asociados de Espectáculos Carnavalescos Populares del Uruguay	http://www.daecpu.org.uy/
EUROSTAT	http://epp.eurostat.ec.europa.eu/
Facultad de Arquitectura (UDELAR).....	http://www.farq.edu.uy/
Facultad de Ciencias Económicas y Administración (UDELAR)	http://www.ccee.edu.uy/
Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR)	http://www.fcs.edu.uy/
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UDELAR)	http://www.fhuce.edu.uy/
Fondo Monetario Internacional	http://www.imf.org/external/spanish/
Instituto Cuesta Duarte	http://www.cuestaduarte.org.uy
Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración (UDELAR)	http://www.iecon.ccee.edu.uy/
Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.....	http://www.inau.gub.uy/
Instituto Nacional de Estadística.....	http://www.ine.gub.uy/
Instituto Nacional de las Mujeres (MIDES).....	http://www.inmujeres.gub.uy/
Instituto Nacional del Cooperativismo	http://www.inacoop.org.uy/
Instituto Nacional de Rehabilitación	http://inr.minterior.gub.uy/
Intendencia de Montevideo	http://www.montevideo.gub.uy/
Junta Nacional de Drogas.....	http://www.infodrogas.gub.uy/
Latinobarómetro.....	http://www.latinobarometro.org
Ministerio de Desarrollo Social.....	http://www.mides.gub.uy/
Ministerio de Economía y Finanzas.....	http://www.mef.gub.uy
Ministerio de Educación y Cultura	http://www.mec.gub.uy/
Ministerio de Salud Pública	http://www.msp.gub.uy/
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	http://www.mtss.gub.uy/

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.....	http://www.mvotma.gub.uy/
Ministerio del Interior	https://www.minterior.gub.uy/
MINURVI	http://www.minurvi.org/
Movimiento por la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural	http://www.mevir.org.uy/
Obras Sanitarias del Estado.....	http://www.ose.com.uy/
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	http://www.unodc.org/
Oficina de Planeamiento y Presupuesto	http://www2.opp.gub.uy
Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura	http://www.oei.org.uy/
Organización de las Naciones Unidas	http://www.un.org/es/
Organización Internacional del Trabajo.....	http://www.ilo.org
Organización Mundial de la Salud.....	http://www.who.int/es/
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	http://www.oecd.org/
Parlamento del Uruguay.....	http://www.parlamento.gub.uy
Plan de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea	http://www.ceibal.org.uy/
Presidencia de la República del Uruguay	http://www.presidencia.gub.uy/
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.....	http://www.undp.org.uy/
Programa de Mejoramiento de Barrios	http://www.piai.gub.uy/
Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual	http://www.violenciadomestica.org.uy/
Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina.....	http://www.siteal.iipe-oei.org/
Unesco	http://www.unesco.org
Unidad Nacional de Seguridad Vial.....	http://unasev.gub.uy/
Unidad Reguladora de los Servicios en Comunicaciones.....	http://www.ursec.gub.uy/
Universidad de la República	http://www.universidad.edu.uy/

Nota: Los sitios web fueron consultados entre el 01/03/13 y el 01/06/13.

Glosario de siglas

ACI	.....	Alianza Cooperativa Internacional
AGESIC	.....	Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información
AGEV	.....	Área de Gestión y Evaluación del Estado
ANEP	.....	Administración Nacional de Educación Pública
ANTEL	.....	Administración Nacional de Telecomunicaciones
ANV	.....	Agencia Nacional de Vivienda
ASSE	.....	Administración de Servicios de Salud del Estado
BCU	.....	Banco Central del Uruguay
BHU	.....	Banco Hipotecario del Uruguay
BID	.....	Banco Interamericano de Desarrollo
BPS	.....	Banco de Previsión Social
CBA	.....	Canasta básica alimentaria
CBNA	.....	Canasta básica no alimentaria
CEIBAL	.....	Plan de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea
CEIP	.....	Consejo de Educación Inicial y Primaria
CEPAL	.....	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERP	.....	Centro Regional de Profesores
CES	.....	Consejo de Educación Secundaria
CETP	.....	Consejo de Educación Técnico Profesional
CEVI	.....	Encuesta de Cambios y Eventos en el Curso de la Vida
CFE	.....	Consejo de Formación en Educación
CIDE	.....	Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico

CINVE	.....	Centro de Investigaciones Económicas
CODICEN	.....	Consejo Directivo Central
CPHV	.....	Censo de Población, Hogares y Viviendas
CSP	.....	Comisión Sectorial de Población
DAECPU	.....	Directores Asociados de Espectáculos Carnavalescos Populares del Uruguay
DGEC	.....	Dirección General de Estadística y Censos
DGI	.....	Dirección General Impositiva
DGS	.....	Dirección General de Salud
DICREA	.....	Departamento de Industrias Creativas
DIEE	.....	Dirección de Investigación, Evaluación y Estadística
DINAVI	.....	Dirección Nacional de Vivienda
ECH	.....	Encuesta Continua de Hogares
EGG	.....	Encuesta de Género y Generaciones
EICC	.....	Encuesta Nacional de Imaginarios y Consumos Culturales
ENCD	.....	Encuesta Nacional de Consumo de Drogas
ENDSSR	.....	Encuesta sobre Necesidades y Demandas en Salud Sexual y Reproductiva
ENHA	.....	Encuesta Nacional de Hogares Ampliada
EVN	.....	Esperanza de vida al nacer
FHCE	.....	Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
FMI	.....	Fondo Monetario Internacional
FONASA	.....	Fondo Nacional de Salud
GPS	.....	Gasto público social
IAMC	.....	Instituciones de asistencia médica colectiva

IDGE	..... Índice de desarrollo del gobierno electrónico
IDH	..... Índice de desarrollo humano
IDI	..... Índice de desarrollo de las TIC
IECON	..... Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración (UDELAR)
IMS	..... Índice medio de salarios
INACOOOP	..... Instituto Nacional del Cooperativismo
INAU	..... Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INE	..... Instituto Nacional de Estadística
INET	..... Instituto Normal de Enseñanza Técnica
INR	..... Instituto Nacional de Rehabilitación
IPA	..... Instituto de Profesores Artigas
IPC	..... Índice de precios del consumo
ITF	..... Instituto Técnico Forense
JND	..... Junta Nacional de Drogas
JUNASA	..... Junta Nacional de Salud
LI	..... Línea de indigencia
LP	..... Línea de pobreza
MEC	..... Ministerio de Educación y Cultura
MEF	..... Ministerio de Economía y Finanzas
MEVIR	..... Movimiento por la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural
MI	..... Ministerio del Interior
MIDES	..... Ministerio de Desarrollo Social
MSP	..... Ministerio de Salud Pública

MTSS	.....	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MVOTMA	.....	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
NBI	.....	Necesidades básicas insatisfechas
NBS	.....	Necesidades básicas satisfechas
OCDE	.....	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEI	.....	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OIT	.....	Organización Internacional del Trabajo
OMS	.....	Organización Mundial de la Salud
ONU	.....	Organización de las Naciones Unidas
OPP	.....	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OSE	.....	Obras Sanitarias del Estado
OSLA	.....	Oficina de Supervisión de Libertad Asistida
PEA	.....	Población económicamente activa
PET	.....	Población en edad de trabajar
PIB	.....	Producto interno bruto
PISA	.....	Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes
PNEL	.....	Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados
PNUD	.....	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPL	.....	Población privada de libertad
SIC	.....	Sistema de Información Cultural
SIRPA	.....	Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente
SITEAL	.....	Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina
SMA	.....	Servicio de Material y Armamento

SMN	.....	Salario mínimo nacional
SNIS	.....	Sistema Nacional Integrado de Salud
SSR	.....	Salud sexual y reproductiva
TIC	.....	Tecnologías de la información y las comunicaciones
TMI	.....	Tasa de mortalidad infantil
UDELAR	.....	Universidad de la República
UNASEV	.....	Unidad Nacional de Seguridad Vial
UNODOC	.....	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
URSEC	.....	Unidad Reguladora de los Servicios en Comunicaciones
UTE	.....	Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas
UTU	.....	Universidad del Trabajo del Uruguay (actual CETP)

Índice de cuadros

Cuadro 1. Variación porcentual del producto mundial y por grandes bloques. Años 2011 y 2012	23
Cuadro 2. Tasas anuales de crecimiento total de la población en períodos intercensales	28
Cuadro 3. Población total aproximada en años seleccionados	28
Cuadro 4. Nacimientos, defunciones, crecimiento vegetativo y tasa global de fecundidad desde el año 2000 hasta el último año con información disponible	30
Cuadro 5. Población censada y tasa anual media de crecimiento intercensal 2004-2011, según departamento.....	34
Cuadro 6. Incidencia de la pobreza por área geográfica, en porcentaje de hogares y personas. Años 2006 y 2012...	43
Cuadro 7. Incidencia de la pobreza en personas por área geográfica, según ascendencia declarada, en porcentaje. Año 2012.....	44
Cuadro 8. Dimensiones, indicadores y umbrales críticos de privación	50
Cuadro 9. Población residente en hogares particulares según condición NBS y NBI, por sexo. Año 2011	51
Cuadro 10. Población residente en hogares particulares según cantidad de NBI acumuladas, por sexo. Año 2011	51
Cuadro 11. Cantidad de hogares particulares según condición NBS y NBI. Año 2011	51
Cuadro 12. Hogares particulares según cantidad de NBI acumuladas. Año 2011	51
Cuadro 13. Hogares y personas con carencias críticas en distintas dimensiones. Año 2011.....	52
Cuadro 14. Porcentaje de la población según cantidad de NBI y ascendencia étnico-racial. Año 2011.....	54
Cuadro 15. Distribución de las personas que no desempeñan tareas remuneradas, por sexo y categoría, 2012.....	62
Cuadro 16. Población ocupada por sector de actividad, 2012.....	66
Cuadro 17. Porcentaje de ocupados por categoría de ocupación, 2006 y 2012.....	67
Cuadro 18. Porcentaje de ocupados por debajo del SMN según edad, región y sexo, 2012.....	78
Cuadro 19. Tasa neta de asistencia de 0 a 3 años por edades simples según quintiles de ingreso, país urbano, en porcentajes, 2012	86
Cuadro 20. Principales indicadores del consumo según tipo de droga para ambos sexos, 2011	118

Cuadro 21. Cobertura por grupo de prestadores, total del país, en porcentajes, 2008-2012	123
Cuadro 22. Cobertura por grupo de prestadores, según edad y región del país, en porcentajes, total del país, 2012....	126
Cuadro 23. Porcentaje de viviendas por situación de ocupación según tamaño de localidad, total del país, 2011... 140	
Cuadro 24. Porcentaje de hogares por tenencia de vivienda según área geográfica, total del país, 2012.....	145
Cuadro 25. Asentamientos, viviendas y personas en asentamientos, números absolutos y variación porcentual, total del país, 2006 y 2011	147
Cuadro 26. Promedio del gasto en alquiler como porcentaje del ingreso del hogar (hogares inquilinos) según quintiles de ingreso de los hogares y área geográfica, total del país, en porcentajes, 2012.....	150
Cuadro 27. Número y porcentaje de hogares por disponibilidad de servicio higiénico y forma de evacuación, total del país, 1996 y 2011.....	157
Cuadro 28. Cantidad de homicidios de mujeres por parte de sus parejas o ex parejas, total del país, 2007-2012....	169
Cuadro 29. Porcentaje de PPL por sexo, total del país, 2006-2012.....	175
Cuadro 30. Cantidad de ingresos y situación de reincidencia, PNEL, 2009-2012.....	178
Cuadro 31. Evolución de población que cumple medidas alternativas en el marco del PNEL, 2000-2012	179
Cuadro 32. Tenencia de televisión (TV tubo + LCD) en hogares, según área geográfica, en porcentajes, 2012	186
Cuadro 33. Conexión a TV por abonados en hogares, según área geográfica, en porcentajes, 2012.....	187
Cuadro 34. Tenencia de radio en hogares por área geográfica, en porcentajes, 2012	188
Cuadro 35. Tipos de programas de radio que se escuchan, en porcentajes, total del país urbano, 2002 y 2009	188
Cuadro 36. Frecuencia de lectura de libros según tramos de edad, total del país urbano, 2002 y 2009.....	190
Cuadro 37. Frecuencia de lectura de libros según nivel de ingresos, total del país urbano, 2002 y 2009	190
Cuadro 38. Asistencia a espectáculos artísticos culturales en el último año según tramos de edad, 2002 y 2009	191
Cuadro 39. Asistencia a espectáculos artísticos culturales en el último año según nivel de ingresos de los hogares, 2002 y 2009	191
Cuadro 40. Asistencia a espectáculos artísticos culturales en el último año según área geográfica, 2002 y 2009 ...	192

Cuadro 41. Evolución de actividades descentralizadas de Centros MEC, 2007-2011.....	194
Cuadro 42. Asistencia al cine al menos una vez en el año según área geográfica, 2002 y 2009.....	196
Cuadro 43. Actuaciones, escenarios y conjuntos, Montevideo, 2000-2011.....	198
Cuadro 44. Formas de participación política tradicional y a través de redes, según edad, en porcentajes, total país urbano, 2012	208
Cuadro 45. Presupuestos participativos en Uruguay hasta 2012	208
Cuadro 46. Propuestas de presupuesto participativo presentadas, viables, seleccionadas y montos, 2006-2011	210
Cuadro 47. Temas adicionales en los convenios, cuarta ronda de negociación de los Consejos de Salarios	218
Cuadro 48. Utilidad de Internet, en porcentajes, total del país, 2009-2012.....	235
Cuadro 49. Frecuencia de uso de Internet, en porcentajes, total del país, 2009-2012.....	235
Cuadro 50. IDGE para Uruguay, 2008, 2010 y 2012.....	238
Cuadro 51. Tasas de desempleo, participación y ocupación por sexo, 2012.....	251
Cuadro 52. Déficits de vivienda urbana en América Latina y el Caribe por país, porcentaje de hogares, 2009.....	256

Índice de gráficos

Gráfico 1. PIB real e IPC, 2000-2012.....	25
Gráfico 2. Estructura del GPS en porcentajes, 2011.....	26
Gráfico 3. Evolución del GPS, 2000-2011, miles de pesos constantes de 2011.....	26
Gráfico 4. Evolución de las funciones del GPS, 2000-2011, miles de pesos constantes de 2011	27
Gráfico 5. Evolución de la prioridad fiscal y macroeconómica en porcentajes, 2000-2011	27
Gráfico 6. Evolución de los nacimientos, defunciones y crecimiento vegetativo, 1985-2010	29
Gráfico 7. Estructura por edad y sexo de la población total, 2011	31
Gráfico 8. Porcentaje de personas de tramo de edad seleccionado según departamento.....	32
Gráfico 9. Principales flujos migratorios recientes	33
Gráfico 10. Porcentaje de población con ascendencia afro o negra según departamento, 2011	35
Gráfico 11. Incidencia de la pobreza en personas y hogares, total del país (2006-2012) y localidades de 5.000 y más habitantes (2002-2012), en porcentajes.....	41
Gráfico 12. Incidencia de la indigencia en personas y hogares, total del país (2006-2012) y localidades de 5.000 y más habitantes (2002-2012), en porcentajes.....	42
Gráfico 13. Incidencia de la pobreza en personas por área geográfica, según tramos de edades, 2012, en porcentajes.	44
Gráfico 14. Brecha de la pobreza según área geográfica, 2002-2012	45
Gráfico 15. Ingreso medio per cápita, con valor locativo, por área geográfica a precios constantes del 2012, con aguinaldo, 2006-2012.....	47
Gráfico 16. Proporción del ingreso total acumulado que se apropia cada decil por año (2009-2012), total país, en porcentaje	48
Gráfico 17. Porcentaje de población con al menos una NBI por departamento, 2011.....	52
Gráfico 18. Pirámide de población con al menos una NBI, 2011	53
Gráfico 19. Pirámide de población con NBS, 2011	53

Gráfico 20. Tasa de actividad y tasa de empleo, total país urbano, 2000-2012.....	60
Gráfico 21. Tasa de desempleo total país urbano, 2000-2012.....	60
Gráfico 22. Tasa de actividad por sexo, 2006-2012.....	61
Gráfico 23. Tasa de actividad por sexo y región, 2006-2012	62
Gráfico 24. Tasa de actividad anual, total del país, por sexo, según área geográfica, 2011	63
Gráfico 25. Distribución de la PEA por nivel educativo, en porcentajes, 2000-2010	64
Gráfico 26. Tasa de empleo por sexo, 2006-2012.....	64
Gráfico 27. Tasa de empleo anual, total del país, según área geográfica, 2011.....	66
Gráfico 28. Promedio de horas de trabajo no remunerado, por sexo y edad para quintiles de ingreso (horas por día)	68
Gráfico 29. Trabajo remunerado y no remunerado, por sexo para quintiles de ingresos (horas por día).....	69
Gráfico 30. Tasas de desempleo por edad y por sexo, 2006-2012.....	70
Gráfico 31. Tasas de desempleo por sexo, 2006-2012	71
Gráfico 32. Tasa de desempleo anual, por sexo según área geográfica, 2011.....	71
Gráfico 33. Ocupados según restricciones de empleo, total de ocupados, 2006-2012, en porcentajes.....	72
Gráfico 34. Cotizantes a la seguridad social (puestos), 2000-2012	73
Gráfico 35. Ocupados no registrados en la seguridad social por región, en porcentajes, 2006-2012.....	74
Gráfico 36. Ocupados no registrados en la seguridad social por sexo, en porcentajes, 2006-2012	74
Gráfico 37. Ocupados no registrados en la seguridad social, por tramos de edad, en porcentajes, 2006-2012.....	75
Gráfico 38. Evolución del salario real, base julio 2008=100, 2006-2012.....	76
Gráfico 39. Salario mínimo nacional real (100=2000), 2000-2012	77
Gráfico 40. Número de matriculados en el sistema educativo según tipo de administración, total del país, 2000-2011	83
Gráfico 41. Matrícula de educación inicial (pública y privada), 2000-2012	84

Gráfico 42. Matrícula de educación inicial según forma de administración, en porcentajes, 2000-2012	85
Gráfico 43. Tasa de neta de asistencia por edades simples (0 a 3 años), país urbano, en porcentajes (2006, 2010, 2011, 2012)	86
Gráfico 44. Tasa neta de asistencia 4 y 5 años educación inicial, país urbano, en porcentajes, 2000-2012	87
Gráfico 45. Matrícula de la educación primaria común y especial pública, total del país, 2000-2012.....	88
Gráfico 46. Evolución de repetición en escuelas comunes de educación primaria pública según grado, en porcentajes, total del país, 2002-2012.....	88
Gráfico 47. Evolución de la tasa de repetición en primer grado según quintil de contexto sociocultural de escuelas urbanas, total del país, en porcentajes, 2002-2012.....	89
Gráfico 48. Evolución del porcentaje de alumnos de educación primaria con extraedad según quintiles de ingreso, total del país, 2000-2012	90
Gráfico 49. Matrícula de educación media pública, total del país, 2000-2012.....	91
Gráfico 50. Matrícula de educación media según composición secundaria y técnico profesional, en porcentajes, total del país, 2000-2012	91
Gráfico 51. Tasa neta de asistencia de 12 a 14 años a educación media básica, país urbano, en porcentajes, 2000-2012	92
Gráfico 52. Tasa neta de asistencia 12 a 14 a educación media básica por quintiles de ingreso, total del país, en porcentajes, 2012	92
Gráfico 53. Tasa de repetición en educación secundaria pública (primero a cuarto), por región, en porcentajes, 2000-2011	93
Gráfico 54. Tasa neta asistencia 15 a 17 años a segundo ciclo de secundaria, país urbano, 2000-2012.....	94
Gráfico 55. Tasa neta a segundo ciclo (15 a 17 años) según quintiles de ingreso y sexo, total del país, en porcentajes, 2012.....	94
Gráfico 56. Adolescentes de 13 a 18 años que no asisten a un centro educativo y no finalizaron ciclo básico de educación media, total del país, en porcentajes, 2000-2012.....	95
Gráfico 57. Adolescentes y jóvenes que culminan ciclo básico de educación media, total del país, en porcentajes, 2000-2012	95
Gráfico 58. Adolescentes y jóvenes que culminan educación media básica y superior, respectivamente, según región, en porcentajes, 2012.....	96

Gráfico 59. Adolescentes y jóvenes que culminan educación media básica y superior, según sexo, total del país, en porcentajes, 2012	96
Gráfico 60. Adolescentes y jóvenes que culminan educación media básica y superior, según quintiles de ingreso, total del país, en porcentajes, 2012.....	97
Gráfico 61. Jóvenes que culminan segundo ciclo de educación media, total del país urbano, en porcentajes, 2000-2012	97
Gráfico 62. Puntaje promedio prueba PISA en Matemática, Lectura y Ciencias, total del país, 2003, 2006, 2009.....	98
Gráfico 63. Matrícula de la educación pública (ANEP) según subsistema, 2000-2012.....	99
Gráfico 64. Porcentaje de egresados de los programas de formación docente, 2000-2011.....	99
Gráfico 65. Tasa de analfabetismo, según tramo de edad, en porcentajes, total del país, 2006-2012	101
Gráfico 66. Nivel educativo de la población de 25 y más, en porcentajes, total del país, 2006-2012.....	101
Gráfico 67. Nivel educativo alcanzado población de 25 y más según quintiles de ingreso, en porcentajes, total del país, 2012	102
Gráfico 68. Percepción acerca de la calidad de la educación, puntuación en escala del 1 al 10, 2011	104
Gráfico 69. Percepción acerca de la mejoría de la educación pública a futuro, en porcentajes, 2011.....	104
Gráfico 70. Sugerencias para mejorar la educación, porcentajes en respuestas, 2011.....	104
Gráfico 71. Esperanza de vida al nacer de ambos sexos y brecha entre sexos,* 2000-2012	108
Gráfico 72. Contribución de cada grupo de edad al diferencial de EVN entre sexos, 2000 y 2010	109
Gráfico 73. TMI y sus componentes, 2000-2011	110
Gráfico 74. Distribución por edades de los años ganados en la EVN, ambos sexos, entre 2000 y 2010	112
Gráfico 75. Tasa de mortalidad cada 100.000 habitantes para causas seleccionadas en menores de 70 años, 2001-2012	113
Gráfico 76. Contribución por edad y causa al diferencial de esperanza de vida entre sexos, 2010	114
Gráfico 77. Prevalencia, control y conocimiento de los principales factores de riesgo en la población activa, 2008-2011	115
Gráfico 78. Fumadores 25 a 64 años de edad, en porcentajes, 2006-2011	116

Gráfico 79. Estructura de sexo y edad según consumo de tabaco, 2011	117
Gráfico 80. Prevalencia del consumo de alcohol, en porcentajes, 2001-2011.....	119
Gráfico 81. Mujeres que tomaron medidas para prevenir un posible embarazo en su primera relación sexual según región, nivel educativo y edad, país urbano, en porcentajes, 2011.....	120
Gráfico 82. Tasa de notificación de VIH y sida, total del país, 2001-2012.....	121
Gráfico 83. Gasto público en salud como porcentaje del PIB, del gasto público total y del GPS, 2000-2011	123
Gráfico 84. Cobertura por grupo de prestadores según región del país, total del país, 2012.....	124
Gráfico 85. Proporción de población con cobertura DISSE/FONASA, total del país, en porcentajes, 2001-2012	125
Gráfico 86. Cobertura por grupo de prestadores según quintil de ingresos, total del país, en porcentajes, total del país, en porcentajes, 2012.....	126
Gráfico 87. Distribución de la población según severidad de limitaciones, en porcentajes, total del país, 2011.....	128
Gráfico 88. Autopercepción sobre su estado de salud en grupos de edad seleccionados, en porcentajes, 2012	132
Gráfico 89. Mujeres que han escuchado hablar de derechos sexuales y reproductivos según tipo de cobertura médica, región, nivel educativo y edad, en porcentajes, 2011	132
Gráfico 90. Número de viviendas por situación de ocupación (en miles), variación porcentual, total del país, 1996 y 2011	139
Gráfico 91. Porcentaje de viviendas en alquiler/venta, en construcción/reparación o vacantes según departamento, 2011	140
Gráfico 92. Déficit habitacional (en relación al stock actual de viviendas), según departamento, 2011	141
Gráfico 93. Número de hogares particulares por tenencia de la vivienda (en miles de hogares) y variación porcentual intercensal, total del país, 1996 y 2011	143
Gráfico 94. Porcentaje de hogares por tenencia de la vivienda, total del país, 2006-2012.....	144
Gráfico 95. Porcentaje de hogares por tenencia de la vivienda según quintiles de ingreso per cápita del hogar, total del país, 2012.....	145
Gráfico 96. Porcentaje de hogares por tenencia de la vivienda según ciclo de vida del hogar, total del país, 2012..	146
Gráfico 97. Promedio del gasto en alquiler o en cuota de compra* de vivienda como porcentaje del ingreso del hogar, país urbano, 2000-2012.....	147

- Gráfico 98. Porcentaje de hogares inquilinos que destinan más del 30 % de sus ingresos a pagos mensuales de alquiler y porcentaje de hogares compradores que destinan más del 30 % a la cuota para adquirir vivienda, país urbano, 2000-2012 149
- Gráfico 99. Promedio del gasto en alquiler como porcentaje del ingreso del hogar (hogares inquilinos) según quintiles de ingreso de los hogares y área geográfica, total del país, 2012150
- Gráfico 100. Porcentaje de hogares inquilinos que destinan más del 30 % de sus ingresos a pagos mensuales de vivienda, según quintiles de ingreso, país urbano, años seleccionados 151
- Gráfico 101. Promedio del gasto en cuota de compra de vivienda como porcentaje del ingreso del hogar, según área geográfica y quintiles de ingreso de los hogares, total del país, 2012152
- Gráfico 102. Relación costo de vivienda e ingreso familiar, Montevideo, meses, 2004-2010 152
- Gráfico 103. Índices de ingreso promedio del hogar, costo promedio de propiedad común y horizontal (Montevideo, en pesos corrientes), meses necesarios para comprar la vivienda (propiedad común y horizontal), base 2004=100 153
- Gráfico 104. Porcentaje de hogares por grado de habitabilidad material (situación estructural y coyuntural de las viviendas), total del país, 2006 y 2012 155
- Gráfico 105. Porcentaje de hogares en situación de hacinamiento según quintiles de ingreso del hogar, total del país, 2006 y 2012156
- Gráfico 106. Porcentaje de hogares en situación de habitabilidad deficitaria según área geográfica, total del país, 2012158
- Gráfico 107. Porcentaje de hogares de los quintiles 1, 3 y 5 en situación de habitabilidad deficitaria, total del país, 2012159
- Gráfico 108. Porcentaje de hogares en situación de habitabilidad deficitaria para algunas categorías del ciclo de vida del hogar, total del país, 2012.....159
- Gráfico 109. Evolución de las denuncias policiales por grupos de delitos, total del país, 2000-2010 164
- Gráfico 110. Distribución geográfica de las tasas promedio de denuncias policiales de delitos contra la persona, cada 100.000 habitantes, 2000-2010165
- Gráfico 111. Distribución geográfica de las tasas promedio de denuncias policiales de delitos contra la propiedad, cada 100.000 habitantes, 2000-2010165
- Gráfico 112. Tasas de denuncias y procesamientos por homicidios (incluye tentativas) cada 100.000 habitantes, total del país, 2000-2012 167

Gráfico 113. Tasas de denuncias y de procesamientos (incluye tentativas) por lesiones cada 100.000 habitantes, total del país, 2000-2012	168
Gráfico 114. Tasa de denuncias por violencia doméstica cada 100.000 habitantes, total del país, 2005-2012	168
Gráfico 115. Tasa de denuncias y procesamientos (incluyendo tentativas) por delitos sexuales, cada 100.000 habitantes, 2000-2010	169
Gráfico 116. Tasas de denuncias y procesamientos por hurtos cada 100.000 habitantes, total del país, 2000-2012.....	170
Gráfico 117. Tasas de denuncias y procesamientos por rapiñas cada 100000 habitantes, total del país, 2000-2012.....	171
Gráfico 118. Cantidad y tasa de denuncias por accidentes de tránsito fatales cada 100.000 habitantes, total del país, 2001-2012	172
Gráfico 119. Tasa de denuncias por suicidios consumados cada 100.000 habitantes, total del país, 2000-2012.....	173
Gráfico 120. Armas registradas entre 2000-2012, total del país.....	173
Gráfico 121. Cantidad de personas privadas de libertad, total del país, 2000-2012.....	174
Gráfico 122. Tasa de prisionización cada 100000 habitantes, total del país, 2000-2012.....	175
Gráfico 123. Evolución de la cantidad de reincidentes como porcentaje total de PPL, total del país, 2000-2012	175
Gráfico 124. PPL, relación entre penados y procesados, total del país, 2000-2012	176
Gráfico 125. Cantidad de plazas carcelarias disponibles, total del país, 2006-2012.....	177
Gráfico 126. Tasa de hacinamiento, 2006-2012.....	177
Gráfico 127. Percepción sobre principales problemas del país, en porcentajes.....	182
Gráfico 128. Percepción sobre aumento de la delincuencia en el último año, en porcentajes.....	182
Gráfico 129. Grado de acuerdo con la frase: «Si una mujer es maltratada por su pareja, la culpa es de ella por seguir conviviendo con ese hombre», en porcentajes, Montevideo e interior, 2012.....	182
Gráfico 130. Tipo de frecuencia escuchada según tramos de edad, en porcentajes, total del país urbano, 2002 y 2009.	188
Gráfico 131. Bibliotecas según regiones, en porcentajes.....	189

Gráfico 132. Personas que declaran usar Internet para entretenimiento por tramos de edad, en porcentajes, total del país, 2012	191
Gráfico 133. Asistencia a museos o exposiciones de arte en el último año, según tramos de edad, en porcentajes, 2002 y 2009	192
Gráfico 134. Asistencia a museos o exposiciones de arte en el último año, según nivel de ingresos, en porcentajes, 2002 y 2009	193
Gráfico 135. Evolución de la asistencia al total de museos en Montevideo, 2000-2011.....	193
Gráfico 136. Asistencia de público a los principales museos de Montevideo, 2011	193
Gráfico 137. Asistencia al cine al menos una vez en el año, según tramos de edad, 2002 y 2009.....	195
Gráfico 138. Asistencia al cine al menos una vez al año, según nivel socioeconómico, 2002 y 2009	196
Gráfico 139. Asistencia al cine por circuitos, Montevideo, 2000-2011	196
Gráfico 140. Entradas vendidas en el Teatro de Verano, Montevideo, 2000-2011.....	197
Gráfico 141. Actuaciones realizadas por los conjuntos, por categoría, 2000-2011	198
Gráfico 142. Distribución de cargos de alcalde por sexo, en porcentajes, elecciones 2010	207
Gráfico 143. Distribución de cargos de concejales municipales por sexo, en porcentajes, elecciones 2010	207
Gráfico 144. Votantes efectivos para elección de los Concejos Vecinales/presupuesto participativo, años seleccionados, Montevideo.....	210
Gráfico 145. Cantidad de cooperativas y sociedades de fomento rural por modalidad, total del país, 1989 y 2009	213
Gráfico 146. Total de cooperativas por departamento, Censo 2009	213
Gráfico 147. Porcentaje de socios por modalidad de cooperativa sobre el total, 1989 y 2009	214
Gráfico 148. Distribución de socios por sexo según modalidad de cooperativa, en porcentajes, 2009.....	214
Gráfico 149. Cantidad de cooperativas y porcentaje por región y según sección de actividad, total del país, diciembre 2008	215
Gráfico 150. Evolución de la participación del sector de las telecomunicaciones en el PIB, en porcentajes, 2006-2012	224

Gráfico 151. Evolución de la infraestructura de TIC en Uruguay, número de servicios, expresado en miles, a diciembre 2008-2012.....	224
Gráfico 152. Evolución del IDI en Uruguay, 2007-2011.....	225
Gráfico 153. Porcentaje de hogares con acceso a PC por departamento, total del país, 2006 y 2012.....	226
Gráfico 154. Porcentaje de hogares con acceso a PC por quintil de ingreso, total del país, 2006-2012.....	227
Gráfico 155. Porcentaje de hogares con acceso a PC por región, 2007-2012.....	227
Gráfico 156. Porcentaje de hogares con conexión a Internet por región, total del país, 2007-2012.....	228
Gráfico 157. Porcentaje de hogares con acceso a Internet por departamento, total del país, 2006 y 2012.....	229
Gráfico 158. Porcentaje de hogares con conexión a Internet por quintiles de ingreso, total del país, 2008-2012.....	229
Gráfico 159. Razones para no contar con PC o conexión a Internet en el hogar, total del país, 2010.....	230
Gráfico 160. Porcentaje de hogares con teléfono fijo por región, total del país, 2006-2012.....	231
Gráfico 161. Porcentaje de hogares con teléfono fijo por quintil de ingreso, total del país, 2006-2012.....	231
Gráfico 162. Porcentaje de personas de 6 años o más con teléfono celular, por sexo, total del país, 2009-2012.....	232
Gráfico 163. Porcentaje de personas de 6 años o más con teléfono celular, por quintil de ingreso, total del país, 2009-2012.....	232
Gráfico 164. Teledensidad fija y celular, líneas cada 100 habitantes, en miles, total del país, 2000-2012.....	233
Gráfico 165. Utilización de Internet y de PC en el último mes, en porcentajes, según sexo, total del país, 2009-2012 ..	233
Gráfico 166. Utilización de Internet y de PC en el último mes, en porcentajes, según región, total del país, 2009-2012 ..	234
Gráfico 167. Utilización de Internet y PC en el último mes, en porcentajes, según tramos de edad, total del país, 2009-2012.....	235
Gráfico 168. ¿Dónde utilizó Internet en el último mes?, total del país, 2009-2011.....	236
Gráfico 169. Uso de Internet por las empresas, total del país, en porcentajes, 2009.....	237
Gráfico 170. Finalidades del uso de Internet, en porcentajes, total del país, 2009.....	237

Gráfico 171. Finalidades de la búsqueda de información, en porcentajes, total del país, 2009	238
Gráfico 172. Limitaciones para realizar trámites en organismos estatales a través de Internet, en porcentajes, país urbano, 2010	239
Gráfico 173. Incremento en puntos porcentuales respecto al 2008 del IDH por componentes del 2012	244
Gráfico 174. IDH y pérdida porcentual del valor del IDH por desigualdades en educación, ingreso y salud, 2012....	245
Gráfico 175. Pérdida porcentual en el IDH debida a la desigualdad según componentes, 2012	246
Gráfico 176. IDG, 2012.....	247
Gráfico 177. Tasa de crecimiento del PIB per cápita, en porcentajes, 2011	248
Gráfico 178. Porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza e indigencia, 2007-2011.....	249
Gráfico 179. Índice de Gini, 2009-2010.....	249
Gráfico 180. Incremento del empleo registrado, base 100=2000, años seleccionados	250
Gráfico 181. Promedio años de estudio población 15 y más años de edad, 2000 y 2012.....	252
Gráfico 182. Tasa de matriculación neta en educación primaria y secundaria, último datos disponible, países seleccionados, 2000 y 2011	252
Gráfico 183. Tasa global de deserción por sexo, al último dato disponible , 2009-2010.....	253
Gráfico 184. Clasificación de los jóvenes de 15 a 19 años, según su situación a lo largo del ciclo escolar, al último dato disponible, 2010-2011.....	253
Gráfico 185. Tasa de mortalidad infantil por cada 1.000 nacidos vivos, 2011.....	254
Gráfico 186. Esperanza de vida y tasa de mortalidad en menores de 5 años, países con esperanza de vida de mayor a 70 años, 2010	255
Gráfico 187. Déficits totales de vivienda por país, porcentaje de hogares, 2009.....	257
Gráfico 188. Número de meses de ingresos totales necesarios para comprar la vivienda más barata del sector privado, 2010.....	257
Gráfico 189. Tasa de victimización por cada 100.000 habitantes, 2011.....	258
Gráfico 190. Tasa de homicidios por 100.000 habitantes, 2011.....	258

Gráfico 191. Teléfonos móviles y fijos cada 100.000 habitantes, 2000 y 2010.....	260
Gráfico 192. Índice de gobierno electrónico. Ranking de las Américas, 2012.....	260

Índice de zoom informativos

Zoom informativo 1. Incidencia de la pobreza según ascendencia étnico-racial	44
Zoom informativo 2. Los resultados comparados de los cálculos de las NBI con los censos de 1985, 1996 y 2011.....	54
Zoom informativo 3. El trabajo no remunerado	68
Zoom informativo 4. Puntaje promedio prueba PISA	98
Zoom informativo 5. Factores que influyen en la duración de las carreras de formación docente.....	100
Zoom informativo 6. Consumo de drogas.....	118
Zoom informativo 7. Limitaciones derivadas del estado de salud	128
Zoom informativo 8. Déficit habitacional.....	141
Zoom informativo 9. Búsqueda de vivienda para mudarse.....	142
Zoom informativo 10. Asentamientos irregulares	147
Zoom informativo 11. Estimaciones de victimización y cifra oculta	165
Zoom informativo 12. Estimaciones sobre los costos del crimen en Uruguay.....	178
Zoom informativo 13. La participación y el acceso a la cultura en las localidades pequeñas del país. Los Centros MEC	194
Zoom informativo 14. La salvaguarda del patrimonio cultural. El candombe.....	199
Zoom informativo 15. La participación política 2.0 en Uruguay: entre formas tradicionales y redes sociales.....	207
Zoom informativo 16. Participación en políticas públicas a través de la cogestión	211
Zoom informativo 17. Sobre participación sindical	217
Zoom informativo 18. Razones para no tener PC o conexión a Internet en el hogar	230
Zoom informativo 19. Uso de Internet por parte de las empresas uruguayas.....	236

