REPORTE URUGUAY 2015

REPORTE URUGUAY 2015

Versión actualizada 8 de Diciembre de 2015

mides
Ministerio de Desarrollo Social

PRESIDENCIA
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS, CONTROL Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN
Torre Ejecutiva Sur. Liniers 1324, 5.º Piso
Montevideo, Uruguay

TELÉFONO: (+598–2) 150, ints. 8005 / 8001

CORREO ELECTRÓNICO: contacto@agev.opp.gub.uy

SITIO WEB: www.opp.gub.uy/hacemos/presupuesto/agev

Primera edición, noviembre de 2015

COORDINACIÓN EDITORIAL: Carolina Piñeyro y Guadalupe Ayala

FOTOGRAFÍAS: Banco de imágenes de Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Uruguay Crece Contigo, Federico Estol y Oficina de Planeamiento y Presupuesto

EDICIÓN Y CORRECCIÓN: Maqui Dutto

MAQUETA Y DISEÑO: Monocromo

REALIZACIÓN GRÁFICA: Myriam Bustos

IMPRESIÓN: Gráfica Mosca

DEPÓSITO LEGAL: 368532

ISSN: 2393–6460

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Tabaré Vázquez
PRESIDENTE

OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO

Álvaro García
DIRECTOR

Martín Dibarboure
SUBDIRECTOR

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS, CONTROL Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN

Lucía Wainer
DIRECTORA

DIRECCIÓN DE GESTIÓN Y EVALUACIÓN

Janet López
DIRECTORA

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Marina Arismendi
MINISTRA

Ana Olivera
SUBSECRETARIA

DIRECCIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y MONITOREO

Juan Pablo Labat
DIRECTOR

EQUIPO OPERATIVO DE COORDINACIÓN DEL REPORTE
URUGUAY 2015

Diego Gonnet Ibarra *(Coord.)*
Belén Martínez
Guadalupe Ayala

Manuel Píriz *(Coord.)*
Lorena Custodio
Gabriela Pedetti

AUTORES Y COLABORADORES

La selección de los capítulos, la discusión de indicadores y las interpretaciones del *Reporte Uruguay 2015* son producto de un trabajo colectivo y están basados en el conocimiento acumulado en ediciones anteriores (2009, 2011 y 2013). En esta edición la recolección de información, el cálculo de indicadores y la redacción de los capítulos fueron realizados por:

Ingresos, desigualdad y pobreza: Elisa Failache, Victoria González, Gabriela Mathieu

Mercado laboral: Gabriela Pedetti, Martina Querejeta, Lucas Suárez, Lucía Villamil

Educación: Belén Martínez

Salud: Belén Martínez

Vivienda y hábitat: Serrana Alonso, Julio Llanes, Gabriela Pedetti, Fanny Rudnitzky (mapas: Guillermo D'Angelo y Gonzalo Macedo)

Seguridad ciudadana: Carlos Aloisio

Cultura: Guadalupe Ayala y Philippe Rimoli

Medio ambiente y recursos naturales: Federico Baráibar

Desarrollo productivo: Alejandra Mujica

Ciencia, tecnología e innovación: Alejandra Mujica

Energía: Sebastián Parrilla

Desarrollo infantil temprano: Florencia Cerruti, Giorgina Garibotto, José Arocena, Florencia Köncke, Nathalia Martínez y Vanina Moliterno

Juventud: Javier Chiossi, Thomas Evans, Virginia Rojo

Vejez y envejecimiento: Gabriela Pedetti y Ximena Vargas

Discapacidad: Gonzalo Dibot, María Lilián González, Santiago Núñez, Diego Tuzman

Población afrodescendiente: Víctor Borrás

Género: Gabriela Pedetti, Valentina Perrotta, Martina Querejeta, Sharon Katzkowicz

Los siguientes integrantes de DINEM–MIDES y AGEV–OPP colaboraron con comentarios y observaciones a diversos capítulos: Carlos Acosta, Paola Castro, Karina Colombo, Guillermo D'Angelo, Marcela García, Luis Lagaxio, Julio Llanes, Milton Silveira, Philippe Rimoli, Virginia Rojo, Victoria Galante y Andrés Vigna.

Se agradecen enormemente los aportes realizados por los siguientes expertos:

Ingresos, desigualdad y pobreza: Andrea Vigorito (UdelaR)

Mercado laboral: Paula Carrasco, Alina Machado, Ivone Perazzo, Matías Giacobasso (UdelaR)

Educación: Santiago Cardozo (ANEP)

Salud: Gisselle Tomasso, Laura Solá, Ima León, Ida Oreggioni, Laura Rivas (MSP), Leticia Keuroglian (Observatorio Nacional de Drogas)

Vivienda y hábitat: Juan Carlos Fortuna (MVOTMA)

Cultura: Diego Traverso (MEC)

Medio ambiente y recursos naturales: Fernando García Préchac (UdelaR), Mariana Hill (MGAP), Gabriela Feola y Andrea de Nigris (IM Montevideo), Álvaro Soutullo (CURE–UdelaR), Alejandro Nario, Alfredo Blum, Marcelo Iturburu, Virginia Fernández y Lizet De León (DINAMA–MVOTMA), Natalia Marius (SGS Uruguay)

Desarrollo productivo: Adrián Rodríguez Miranda y Adriana Peluffo (UdelaR), María Methol y Gonzalo Souto (MGAP)

Ciencia, tecnología e innovación: Ximena Usher (ANII)

Energía: Emilio Sawada (BID), Ramón Méndez, Pablo Cisneros (CAF), Ruben García y Alejandra Reyes (DNE–MIEM)

Juventud: Sebastián Aguiar y Verónica Filardo (UdelaR), Cecilia Cristar (INJU–MIDES)

Vejez y envejecimiento: Adriana Rovira (INMAYORES–MIDES), Carolina Guidotti (UdelaR)

Discapacidad: María José Bagnato (UdelaR)

Género: Nadia Eiris y Laura Barceló (INMUJERES–MIDES)

Cabe aclarar que los contenidos del documento no reflejan necesariamente la opinión de las instituciones que apoyaron o colaboraron con la publicación.

Nota: es preocupación de la institución el uso de un lenguaje que no discrimine entre hombres y mujeres. Sin embargo, con el fin de no dificultar la lectura al utilizar en español «*o/a*» para marcar la existencia de ambos sexos, se hace uso del masculino genérico clásico, conviniendo que todas las menciones en dicho género incluyen a hombres y mujeres.

Contenido

Prólogo 7

Introducción 8

1. Ingresos, desigualdad y pobreza 17

2. Mercado laboral 35

3. Educación 55

4. Salud 73

5. Vivienda y hábitat 91

6. Seguridad ciudadana 109

7. Cultura 129

8. Medio ambiente y recursos naturales 145

9. Desarrollo productivo 163

10. Ciencia, tecnología e innovación 179

11. Energía 191

12. Desarrollo infantil temprano 211

13. Juventud 233

14. Vejez y envejecimiento 251

15. Discapacidad 267

16. Población afrodescendiente 279

17. Género 297

Glosario de siglas 315

Índice de gráficos 319

Índice de cuadros y anexos 329

Índice de mapas 333

Prólogo

El *Reporte Uruguay 2015* que presentamos tiene como objetivo brindar información de utilidad relacionada con la gestión de políticas públicas que se ocupan de necesidades reales de los ciudadanos y las ciudadanas de nuestro país.

Se trata esencialmente de un informe a la ciudadanía sobre la evolución de varias de las políticas vinculadas con el bienestar social desde una perspectiva comparada. Es de nuestro interés, además, que la difusión de estos estudios —que constituye un ejercicio de transparencia activa del accionar del gobierno— alimente con datos fehacientes el debate público sobre los resultados de lo realizado.

El reporte —con su medición en cifras objetivas— pone de manifiesto los avances obtenidos y obviamente también su contracara: los desafíos pendientes. Estos nos comprometen a seguir mejorando en todo lo posible la forma de trabajar desde el Estado en favor de políticas públicas de calidad.

En ese sentido, la información es imprescindible para la mejor toma de decisiones. No concebimos un modelo de gestión pública que no cuente con la información suficiente para aportar calidad y certeza al accionar del Estado.

La tarea tendrá éxito si la información aquí brindada es debatida, compartida y utilizada activamente por la ciudadanía, los funcionarios públicos y el sistema político. Porque desde OPP trabajamos con una perspectiva transversal, planificando en pos de una estrategia nacional de desarrollo que comprenda a los más diversos actores y perspectivas, sin discriminación de visiones políticas, edad, territorio ni género.

Los desafíos que presenta este *Reporte Uruguay 2015* nos permiten, entonces, trabajar de manera colectiva desde el Estado, la academia y la sociedad civil, cada uno en su rol, aportando información de utilidad para la elaboración de respuestas integrales a problemas de carácter complejo.

El presidente Tabaré Vázquez señaló en la pasada campaña electoral que los uruguayos, trabajando todos juntos, podemos alcanzar un nivel de desarrollo nunca antes conocido. Y desde el 1.º de marzo pasado venimos haciéndonos eco de ese desafiante y motivador llamado: trabajar unidos tras un mismo objetivo, que es la mejora de la calidad de vida de nuestra gente.

Este año quedará implementado el Diálogo Social Uruguay hacia el Futuro, en el que están invitadas a participar todas las organizaciones de los más diversos ámbitos, a fin de generar insumos para esa estrategia de desarrollo nacional que nos comprenda a todos.

Los uruguayos tenemos un gran potencial y somos conscientes de ello. Tenemos la posibilidad de continuar generando oportunidades para aprovechar nuestro capital humano, para hacer mejor lo que ya hacemos. Pero también para crecer, es decir, hacer más. Y, por supuesto, también para innovar, o sea, hacer cosas nuevas, distintas, desarrollando al máximo las posibilidades de crear que tenemos.

Para ello buscamos elevar la mirada, proponiendo al conjunto de las uruguayas y uruguayos la oportunidad de planificar el destino de nuestro país para los próximos treinta años.

Este *Reporte Uruguay 2015* es un aporte más, importante, con vistas a alcanzar una realidad económica y social distinta, con prioridad en el desarrollo, la inclusión social y la innovación y la transformación productiva.

Álvaro García
DIRECTOR DE OPP

Introducción

Objetivo y características

El *Reporte Uruguay* es una publicación bienal que describe distintas dimensiones de la situación social y, a partir de la presente edición, también ambiental y productiva del país. Su propósito —asumido como obligación de todo gobierno democrático— es favorecer la comprensión y la reflexión informada de la ciudadanía sobre asuntos de políticas públicas.

Para ello, el *Reporte* se estructura en capítulos, cada uno de los cuales corresponde a un área o dimensión relevante de la realidad del país. Con un tono esencialmente descriptivo, se brindan conceptos y datos que permitan a los lectores formar su propia opinión sobre los asuntos analizados.

La descripción está centrada en los niveles de bienestar y desarrollo efectivamente alcanzados, así como en los desafíos pendientes en cada dimensión, y no en hacer un balance de administraciones o políticas específicas. Por ello, cada capítulo se apoya fundamentalmente en un conjunto de indicadores de contexto y situación final, y además presenta series de entre 10 y 15 años que permitan observar su evolución en el mediano plazo, trascendiendo períodos de gobierno.

Novedades y estructura de la edición 2015

El *Reporte Uruguay* es la cuarta entrega del *Reporte Social,* publicado por primera vez en 2009, que manteniendo su propósito original ha incorporado innovaciones en cada edición. En esta oportunidad, el cambio de nombre obedece a la ampliación de su contenido, que incorpora dimensiones no sociales de la realidad del país.

En efecto, el *Reporte Uruguay* 2015 contiene 17 capítulos ordenados en tres secciones. La primera agrupa siete capítulos que ya estaban presentes en ediciones anteriores: Ingreso, desigualdad y pobreza; Mercado laboral; Vivienda y hábitat; Educación; Cultura; Salud, y Seguridad ciudadana.

La segunda sección incluye cuatro capítulos nuevos sobre dimensiones no estrictamente sociales pero que son claves para el desarrollo humano sostenible del país: Desarrollo productivo; Ciencia, tecnología e innovación; Energía, y Medio ambiente y recursos naturales.

Finalmente, se ofrece una sección especial que profundiza en la situación particular de grupos específicos de la población del país, al tiempo que dedica un capítulo a iluminar algunas dinámicas sociales generales desde la perspectiva de género. Así, la lista de capítulos se completa con Desarrollo infantil temprano; Juventud; Vejez y envejecimiento; Discapacidad; Población afrodescendiente, y Género.

En cuanto al proceso de trabajo, en esta edición la mayoría de los capítulos fueron elaborados por técnicos del Ministerio de Desarrollo Social y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, mientras que cuatro fueron encargados a consultores externos. A su vez, cada capítulo fue sometido a revisión por técnicos de otros ministerios y organismos públicos especializados, así como por referentes externos independientes, fundamentalmente de la Universidad de la República.

El resultado final recoge aportes de más de 40 autores y otros 40 comentaristas externos, los cuales presentan y analizan datos de más de 300 indicadores extraídos de unas 50 fuentes de información.

Síntesis de las principales tendencias y fenómenos identificados

Sociedad uruguaya en los últimos 10 años: asuntos emergentes y la siempre necesaria mirada sobre la estratificación

Las tres ediciones anteriores del *Reporte* buscaron documentar continuidades y cambios de la sociedad uruguaya durante la última década. Hoy nos encontramos en un momento de reconceptualización de este tipo de trabajos, influido por el aporte de la investigación sectorial y temática, así como por el desarrollo de nuevas investigaciones con diversos enfoques: derechos, género y generaciones, minorías, etc. Toda una revolución en la agenda social que intenta dar cuenta de una sociedad que se ha transformado aceleradamente en los últimos 50 años, y de las revoluciones sociales —ocultas y manifiestas— que caracterizan las últimas décadas del siglo XX y el comienzo del XXI.

Estos cambios exigieron relevamientos inéditos en el país, los cuales han dado lugar a nuevas bases de datos, sistemas de información y campos conceptuales que han inundado el escenario de las políticas públicas y disputan fuertemente el espacio comunicacional. En este escenario y para acompañar estos cambios, no hay que olvidar la necesaria mirada de la estratificación social.

Pobreza y desigualdad

En épocas de mediciones multidimensionales de pobrezas y desigualdades, de ampliación del espacio evaluativo de las políticas y de reconocimiento de nuevas necesidades y derechos, también resulta necesario integrar las particularidades, trascender lo disciplinario, sintetizar lo fragmentario, superar la atomización.

Los diferentes enfoques de pobreza y en especial los enfoques de desigualdad, unidos a bases de información sintéticas y abarcadoras, permiten observar cómo las desigualdades e incluso las polarizaciones entre estratos sociales siguen, para nuestro país y para muchos otros, un conjunto de reglas: los desaventajados del mundo tienen más de mujer que de varón, menos logros educativos, peores casas, peor acceso a servicios públicos y culturales, más de afrodescendientes, y en Uruguay, además, tienen menor edad, peores entornos urbanísticos y derecho a la ciudad, pero también tienen menos tierra, menos confort, menos salud y hasta quizá menos esperanza de vida.

Ninguna de las dimensiones que caracterizan a la desigualdad en el acceso al bienestar y al logro de la autonomía es independiente del resto de las desigualdades. Ninguna. Ni siquiera aquellas que tienen un origen físico o genético, pues, dado el avance de la ciencia, muchas de las desventajas al nacer pueden ser mejoradas o mejor sobrellevadas si se dispone de activos para atenderlas en tiempo y forma.

A pesar de que el *Reporte* muestra un avance sustantivo en el nivel de bienestar social de la población en general, y en algunos casos también de la población con privaciones en particular, la prevalencia de la estratificación social se deprende de muchos capítulos. De la mano de la mayor caída sostenida de la pobreza monetaria que ha experimentado este país desde que existen estimaciones confiables, de la casi desaparición estadística de la indigencia y de una considerable reducción de la pobreza multidimensional medida por varios métodos, persisten situaciones sociales de alto nivel de exclusión en muchas dimensiones de la vida, las cuales confirman que la fragmentación perpetuada en las décadas finales del siglo XX y consolidada violentamente por la crisis de principios de los 2000 provocó heridas en la sociedad irreparables en el corto e incluso en el mediano plazo.

La información expuesta sistematiza dimensiones del bienestar que insinúan la existencia casi indiscutible de una *sociedad dual.* Por convención técnica se ha elegido la comparación por quintiles de ingreso[1] (en particular, reparando en el 20 % más rico y el 20 % más pobre) para dar cuenta de este clivaje en muchos capítulos, aunque no es deseable ni posible generalizarla a todos los temas.

Entre los resultados más interesantes se encuentra información descriptiva que insinúa, confirma y hasta a veces cuestiona hechos sociales conocidos o supuestos que forman parte de la agenda política, y deberían definir esfuerzos programáticos y de política pública de diversa índole.

1 Implica ordenar a la población, según su nivel de ingreso, en cinco grupos (quintiles) con igual cantidad de miembros. De ello resulta un primer grupo que contiene al 20 % de la población con menores niveles de ingreso, otros tres grupos con niveles de ingreso medio-bajo, medio y medio-alto respectivamente, y un quinto grupo que abarca al 20 % de población con ingresos más altos.

En primer lugar, la evidencia permite afirmar que los logros sociales de la población de menores ingresos en las más diversas áreas del bienestar corroboran la naturaleza multidimensional de la pobreza. En particular, el desempeño en el mercado laboral muestra una desigualdad fuerte y persistente, con consecuencias que no solo se revierten con políticas focalizadas de corte asistencial o incluso con la provisión de servicios públicos de carácter universal, como puede ser el caso de la educación.

Mercado laboral

El mercado laboral es en Uruguay el principal proveedor de ingresos de las familias, incluso en los estratos más bajos, pero las condiciones de trabajo y las retribuciones salariales muestran una diferenciación muy importante, que tal vez sería mayor si no mediaran políticas públicas impositivas y sociales.

A su vez, dentro del mercado de trabajo se explicitan diferenciaciones ancestralmente arraigadas en los modelos de reproducción social, como la diferenciación de género o la etaria en la asignación de puestos y salarios, y otros factores complejos de discriminación, como la ascendencia étnico-racial o la localización geográfica.

La evolución de la tasa de actividad en la última década, junto con el crecimiento de la tasa de empleo y la reducción a niveles históricos de la tasa de desempleo, muestran un desempeño muy positivo del mercado de trabajo, que se manifiesta a su vez en la mejora de muchos indicadores sociales. Sin embargo, el aumento de la tasa de actividad es un hecho social complejo que esconde dentro de sí importantes fenómenos de estratificación social.

Mientras la tasa de actividad del primer quintil ha permanecido relativamente estable, los quintiles superiores experimentaron un crecimiento sostenido en ambos sexos. Así, la brecha entre hombres y mujeres es mayor en los quintiles más bajos que en los más altos, y la brecha en la tasa de actividad entre el primer y el quinto quintil es mucho más grande entre las mujeres que entre los hombres, y esa distancia viene aumentando.

Pero si nos enfocamos en un concepto más representativo de la reproducción social, contemplando también el trabajo no remunerado de las personas, observaremos que la brecha sexual de trabajo no ha variado en igual forma. Si bien es reciente la posibilidad de aproximarse a medidas de la carga global de trabajo —por ejemplo, a través de encuestas de uso del tiempo—, las mediciones muestran una relativa estabilidad en la brecha entre sexos, con una mayor carga global de trabajo en las mujeres, que pasó de cinco a seis horas semanales entre 2007 y 2013.

A su vez, las mujeres de los quintiles 1 y 5 tienen una carga de trabajo global muy similar, de aproximadamente 52 horas semanales, pero compuesta de forma muy distinta: existe mayor dedicación al trabajo no remunerado entre las mujeres más pobres, mientras que las de más altos ingresos destinan más tiempo al trabajo remunerado. En el caso de los varones también existen brechas en la composición de la carga global entre quintiles, pero de menor magnitud.

Por otra parte, la tasa de desempleo ha registrado un notorio descenso en la década, tanto para varones como para mujeres, e incluso la brecha entre sexos se ha reducido a la mitad en el mismo período: en 2014 se situaba en 5,1 % y 8,6 % respectivamente. Asimismo, la brecha de desempleo entre quintiles de ingreso también se redujo, aunque se mantienen notorias diferencias en el acceso al mercado de trabajo según la pertenencia a un estrato social alto o bajo: en 2014 la tasa de desempleo del quintil más pobre era de 15,4 %, mientras que la del quintil más rico se ubicó en 2,3 %. Peor aún es la diferencia entre las mujeres con menores y mayores ingresos: 32,5 % para el primer quintil y 4,9 % para el quinto en 2006, y 21,9 % y 2,4 % respectivamente en 2014.

La condición de no registro a la seguridad social también muestra un comportamiento fuertemente estratificado según el nivel de ingresos. Si bien ha mejorado en toda la distribución, la informalidad continúa siendo siete veces mayor para los del primer quintil en comparación con los del quinto.

Enfoque generacional

Otro enfoque que puede ser considerado desde una perspectiva de estratificación social es el de generaciones. El *Reporte Uruguay 2015* incorporó el análisis de los niños en la primera infancia, de las juventudes y de la vejez.

En el país las situaciones de pobreza se concentran en las personas de menor edad, tanto niños como jóvenes. Más de la mitad de los jóvenes viven en hogares pertenecientes a los primeros dos quintiles de ingreso. Ello se debe a que desde hace décadas la reproducción de la sociedad pesa diferencialmente en los estratos sociales, con patrones de fecundidad diferentes y en proceso de polarización.

Abordar el problema de las juventudes desde una perspectiva conceptual implica, como se muestra en el capítulo correspondiente, definir los hitos que en la vida de las personas representan el pasaje de la niñez a la adultez. La forma diferencial del cumplimiento de esos hitos es lo que se emplea para aproximar un enfoque de estratificación que enuncia la diversidad de procesos llamados *juventudes*.

Autonomía, emancipación, tenencia de hijos, ingreso al mercado laboral y no asistencia al sistema educativo son los hitos considerados en este trabajo. En todos ellos se observa un cumplimiento temprano para los jóvenes de los quintiles más pobres y un desempeño inverso, más tardío, en los quintiles más altos.

Así, la transición a la adultez es muy diferente según los quintiles de ingreso y en particular lo es en el cumplimiento de algunos hitos, como la tenencia de hijos, la participación en la enseñanza y la emancipación.

Este asunto está lejos de ser una mera opción personal: es un hecho sociológico de consecuencias importantísimas. La transición a la adultez que muestra el primer quintil de ingresos implica un abandono temprano de la educación y un ingreso temprano al mercado de trabajo con baja formación, o sea, una baja probabilidad de acceder a un nivel de ingresos que permita cierta movilidad social vertical. Implica también asumir el sostenimiento de un hogar y la crianza de hijos, condición desfavorable en términos de acumulación de activos productivos en comparación con los otros sectores sociales, que muestran un ingreso más tardío a la adultez, por cuanto el sostenimiento de la vida cotidiana demanda recursos materiales y tiempo que dificultan la capacidad de ahorro y la posibilidad de formación educativa.

Esta conjunción de hitos que aproximan el pasaje de la niñez a la adultez es un factor explicativo muy significativo, aunque no el único, de la reproducción intergeneracional de la estratificación social.

Educación

Otras regularidades empíricas que aproximan a una teoría de la estratificación social se encuentran en el análisis del desempeño educativo, el cual es clave en la obtención de capacidades sociales y por ello ocupa un lugar principal en esta discusión.

El tránsito por el sistema educativo del quintil más rico y el más pobre evidencia, por un lado, el cumplimiento diferencial del hito de no asistencia a la educación —a partir de los 13 años, quienes pertenecen al quintil más pobre van dejando de asistir a la educación formal, mientras los más favorecidos continúan en el sistema—. Por otro lado, evidencia el desempeño diferencial en el acceso al cuidado de los niños y niñas más pequeños, que son, a su vez y en buena medida, la razón de la gigantesca brecha entre las mujeres en la tasa de actividad.

Las tasas netas de asistencia a la educación para edades correspondientes a los ciclos de bachillerato y terciario muestran la extrema diferencia en la participación educativa por quintiles, y esto explica, en cierto sentido, los desempeños diferenciales en el mercado laboral ya vistos (a pesar de la mejora reciente en el desempeño del primer quintil para los jóvenes de entre 15 y 17 años). Estos valores pueden ser complementados con resultados educativos para los quintiles de referencia y con ello reforzar la condición explicativa de los datos.

Habida cuenta de la influencia que tiene el hogar sobre los resultados educativos y sobre la reproducción intergeneracional de la condición social de las personas, parece relevante incorporar en el análisis también una variable de *stock:* el contexto educativo familiar. Para el año 2014, mientras el 53 % de la población adulta del primer quintil tenía como máximo nivel educativo primaria (completa o incompleta), para el quintil más rico este valor se reducía a 13,7 %. En el otro extremo, mientras el 2 % del primer quintil alcanzaba la formación terciaria, un 39 % lograba esto en el quinto quintil. Así, la condición de pertenencia al quinto quintil se relaciona directamente con el nivel educativo terciario, lo cual es una rareza en el primer quintil de ingresos, y ello define un nivel de fragmentación extremo en esta dimensión.

Vivienda

En materia de vivienda se observa una fuerte desigualdad desde una perspectiva de estratificación social. En cuanto a la materialidad de la vivienda, globalmente hay avances importantes; sin embargo, mientras en el 2014 el 75 % de los hogares del quintil más rico residía en viviendas de buena calidad, entre los del primer quintil esta categoría alcanzaba solo al 29 % de los hogares. Asimismo, uno de cada cuatro hogares del quintil más pobre vivía en condiciones críticas de materialidad, situación que era excepcional entre los más ricos.

Es posible identificar un conjunto de hogares que acumulan varias problemáticas de vivienda asociadas a la materialidad, el acceso a servicios y el espacio disponible, que al presentarse en forma conjunta suponen condiciones de habitabilidad altamente precarias. Estos hogares presentan un perfil marcado: menores ingresos, menor nivel educativo, mayor inserción laboral

informal, mayor presencia de hogares compuestos y extendidos y, sobre todo, de hogares con niños.

Un último elemento refiere a la relación que existe entre la vulnerabilidad socioeconómica (tomada como la probabilidad de pertenecer al primer quintil de ingresos) y las carencias en cuanto al entorno urbanístico. Como se desarrolla en el capítulo sobre vivienda, existe una fuerte concentración geográfica de hogares que presentan la doble condición de ser vulnerables en términos socioeconómicos y de vivir en entornos urbanísticos de mala calidad, lo cual habla de procesos de fuerte segregación territorial, aspecto que merecerá profundizarse en futuros estudios.

Desarrollo infantil temprano

El papel de la estratificación que se observa en muchas áreas del bienestar social adquiere mayor relevancia si se repara en que el 40 % de los niños menores de 4 años se encuentran hoy en hogares pertenecientes al primer quintil de ingresos, mientras tan solo el 20 % pertenece a los hogares más favorecidos. No se ha revertido la correlación negativa preexistente entre la edad de las personas y las posibilidades de encontrarse en situación de pobreza.

Los hogares del quintil más pobre y del más rico están compuestos, como se deduce de varios datos presentados, por estructuras poblacionales muy diferentes. Mientras que el 84 % de los hogares del primer quintil tienen niños o adolescentes a cargo, esta cifra se reduce al 16 % en el quinto quintil. Los hogares del primer quintil tienen un promedio de cuatro personas y los del quinto, dos.

Son más los niños que nacen en contextos desfavorecidos, en hogares con bajos niveles educativos, con empleos precarios o desocupados, con bajos salarios, afectados por condiciones de vulnerabilidad, con malas condiciones habitacionales, y ello genera una dinámica de reproducción intergeneracional de esta condición social.

Desafíos demográficos

Uruguay viene cerrando su bono demográfico y de aquí a unos años la relación entre cantidad de personas económicamente inactivas (menores de 14 y mayores de 65 años) y activas —conocida como *tasa de dependencia*— irá aumentando hacia un nuevo equilibrio, más exigente que el actual. Por tanto, la población activa deberá ser más productiva en términos de mercado. Buena parte de esa población enfrentará las dificultades que venimos describiendo, con probabilidades altas de no poder superarlas si no se dimensiona y prioriza este problema tan complejo como urgente.

Una población que reduce significativamente su fecundidad en los estratos medios y altos pero la sostiene en los bajos se enfrenta sin duda a un proceso sostenido de infantilización de la pobreza, el cual no puede ser revertido sin políticas sociales activas, robustas e integrales. Las mejoras generales del bienestar social no garantizan *per se* una reducción de la fragmentación mientras las fuerzas de la estratificación sigan siendo tan vigorosas. Es imprescindible, a la luz de la información disponible, dimensionar la magnitud del problema para poder dar con la magnitud de la solución.

Salud

Varios indicadores clave de la situación sanitaria de los uruguayos han evolucionado favorablemente en los últimos 20 años. A manera de ejemplo, la esperanza de vida al nacer promedio aumentó en casi 3 años desde 1996, y en 2013 se situaba en 76,8 años.

También hubo avances significativos en la mortalidad infantil, que para menores de 1 año cayó a poco más de un tercio del valor que tenía en 1990. No obstante, la mortalidad infantil es notoriamente mayor en los hogares más pobres y en algunas zonas del país. Esta realidad exige atención mediante esfuerzos específicos.

Considerando el conjunto de la población, las enfermedades no transmisibles (por ejemplo, cardiovasculares, cáncer, respiratorias crónicas y diabetes) siguen siendo las principales responsables de la mortalidad y la enfermedad de los uruguayos, en forma similar a lo que ocurre en países con niveles de desarrollo y estructuras demográficas comparables. Existe una relativamente alta prevalencia de factores de riesgo tanto en la población adulta como entre los jóvenes, y se destacan la insuficiente ingesta de frutas y verduras y la escasa actividad física, así como el sobrepeso y obesidad.

Las causas externas de muerte, aquellas no vinculadas al deterioro de los organismos por envejecimiento —como los accidentes de tránsito, homicidios y suicidios—, explicaron un 6,9 % de los fallecimientos en 2012, que afectan en mayor proporción a los jóvenes.

El consumo declarado de tabaco y alcohol de la población uruguaya permanece relativamente estable desde 2001, y es particularmente alto en el contexto de los países de América. Los uruguayos también están entre los que más declaran haber consumido

marihuana y cocaína en el continente, superados solo por los estadounidenses y los canadienses. En 2014, un 9,3 % de la población urbana de entre 15 y 65 años dijo haber consumido marihuana y un 1,6 % declaró haber consumido cocaína al menos una vez en los últimos 12 meses. Ese mismo año se detectaron síntomas de consumo problemático en aproximadamente 1 de cada 5 consumidores de alcohol, 1 de cada 5 consumidores de cocaína y menos de 2 de cada 10 consumidores de marihuana.

Seguridad ciudadana, sostenibilidad ambiental, desarrollo productivo y cultura como condiciones necesarias para el desarrollo integral

Seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana es una condición necesaria para el pleno goce de los derechos fundamentales. El aumento de las tasas delictivas y el creciente sentimiento de inseguridad observado en los últimos 15 años han colocado esta dimensión en un lugar central de la agenda pública.

La evidencia indica que ni la percepción de inseguridad —reportada mediante encuestas de opinión pública— ni la cantidad de delitos sufridos por la población están determinadas en forma simple o lineal por variables socioeconómicas. Por un lado, la preocupación por la delincuencia y la seguridad pública comenzó a crecer aceleradamente pasados los principales efectos de la crisis de 2002 sobre el empleo y el ingreso de los hogares. Por otro, la criminalidad, medida a través de la victimización, tampoco parece responder positivamente a los progresos en materia de reducción de la pobreza e indigencia experimentados en los últimos diez años. Esto refuerza la necesidad de analizar la criminalidad como un fenómeno específico, influido pero no completamente determinado por el contexto social y económico en el que ocurre.

Considerando algunos delitos particulares, destaca en primer lugar un aumento de la tasa de homicidios verificado en los últimos tres años, luego de un período de relativa estabilidad. También resalta el aumento de un 300 % en las denuncias de violencia doméstica en la última década. Este aumento corresponde en parte a un incremento real de los incidentes de violencia doméstica, aunque también a una mayor concientización de la población uruguaya acerca del carácter delictivo de determinadas conductas, antes más aceptadas socialmente.

Observando el sistema de administración de justicia, se aprecia que la población carcelaria mayor de edad se incrementó en 150 % entre 1999 y 2014, lo que llevó al Uruguay a tener una proporción de privados de libertad relativamente alta en el contexto internacional. El sistema también demuestra baja capacidad rehabilitatoria, que se evidencia en la importante tasa de reincidencia. Las medidas alternativas a la privación de libertad se aplican con relativa frecuencia a infractores de la Ley de Faltas, pero muy rara vez a quienes cometen delitos.[2] El problema del hacinamiento en las cárceles, grave hasta hace poco tiempo, se ha mitigado para la mayoría de los establecimientos de reclusión, en buena medida gracias a una fuerte inversión estatal en la infraestructura. No obstante, por todo lo antedicho, el sistema penal uruguayo continúa aumentando la cantidad de privados de libertad, con lo que, si se mantiene la situación actual, serán necesarias nuevas y muy significativas inversiones para controlar el problema del hacinamiento.

La tendencia de aumento en la cantidad de privados de libertad también se verifica, aunque de forma menos abrupta, para la población adolescente (entre 13 y 17 años), que se incrementó en un 34 % entre 2005 y 2014. Mucho más importante aún fue el aumento de adolescentes infractores a los que se aplicaron medidas alternativas a la privación de libertad, que se multiplicó por 7 entre 2005 y 2014. En suma, la cantidad de adolescentes que cumplen medidas privativas o no privativas de libertad más que se duplicó durante la última década. Esto también remarca la necesidad de redoblar esfuerzos destinados a evitar el involucramiento de adolescentes en faltas y hechos delictivos.

2 La Ley de Faltas establece un régimen especial para aquellos cuyos comportamientos, si bien no corresponden a figuras delictivas, constituyen lo que normalmente se considera *incivilidades*. Entre otras: provocar de desórdenes en espacios públicos o encontrarse en un estado de grave alteración psíquica o física producto de la ingesta de alcohol o estupefacientes.

Medio ambiente y recursos naturales

El nivel de bienestar actual y futuro de una sociedad está fuertemente condicionado por su habilidad para preservar el medio ambiente y hacer un uso sostenible de los recursos naturales disponibles en su territorio.

En este sentido, Uruguay ha contado históricamente con condiciones propicias, como:

- baja densidad poblacional;
- condiciones geofísicas favorables, como bajas pendientes, que mitigan los procesos erosivos; bajo relieve, que favorece la dispersión de contaminantes atmosféricos; abundancia relativa de agua, que favorece la dilución y evacuación de contaminantes hídricos;
- un nivel de crecimiento económico controlado.

Todo ello hizo que el territorio uruguayo fuera capaz de sostenernos y albergarnos, dados nuestros niveles históricos de consumo y de producción de residuos. No obstante, en las últimas décadas la actividad económica ha aumentado notoriamente la presión sobre los sistemas naturales, incidiendo negativamente en la calidad del aire, el agua, los suelos y la biodiversidad.

A manera de ejemplo, existen signos claros de pérdida de calidad del agua en los principales cursos empleados para abastecimiento de agua potable, en buena medida debido a la presión generada por la actividad ganadera y agrícola. Al mismo tiempo, han aparecido focos puntuales de contaminación de suelo en zonas urbanas o semiurbanas, debido, entre otras razones, a la inadecuada disposición final de residuos domiciliarios o a prácticas ilegales de recuperación (quema) de metales procedentes de materiales eléctricos y electrónicos.

En síntesis, la presión generada por el crecimiento económico deja en evidencia la necesidad de nuevas y más efectivas respuestas: regulación de las actividades productivas, acciones de conservación y recuperación de espacios, entre otras. Dichas respuestas deben estar guiadas por análisis objetivos de riesgo y costo-beneficio de las soluciones propuestas. Como un paso necesario en este sentido se plantea mejorar la todavía insuficiente información disponible sobre la presión ejercida y la calidad de agua, aire, suelo y biodiversidad en el ámbito nacional.

Energía

La energía es un insumo crítico, cuya disponibilidad y precio condiciona directamente los niveles de bienestar material, las posibilidades de desarrollo productivo y hasta el grado de autonomía política de un país en relación con sus proveedores. Asimismo, su buena o mala gestión incide directamente sobre la calidad ambiental nacional y global.

En la última década Uruguay ha mostrado una tendencia expansiva en su producción y consumo de energía, alineado a lo que sucede en el mundo (principalmente en los países en desarrollo). El consumo de energía per cápita también se incrementa paulatinamente y converge hacia el valor promedio regional, del cual lo distanciaba una brecha importante.

Desde la perspectiva de la demanda, a pesar de que el crecimiento económico provocó que todos los sectores de actividad incrementaran su consumo energético, para el total del país la eficiencia energética en 2013 se encontraba en igual situación que en 2004. Por sectores se observa que solo el sector industrial consume más energía por unidad de producto generada (es menos eficiente), en gran medida por la llegada de nuevas industrias intensivas en energía.

Analizando los componentes de la oferta de energía, en la última década se ha incrementado el peso relativo de las fuentes renovables (entre las que se destacan la biomasa desde 2008 y la eólica desde 2014), a la vez que la matriz está más diversificada, con menor peso de cada fuente considerada individualmente.

Las mejoras en la oferta tienen como pilar una profunda transformación de la infraestructura energética del país, con la concreción de una serie de inversiones clave. Entre ellas destacan las centrales térmicas para generar electricidad (combustibles fósiles y biomasa), los parques eólicos y los generadores solares, la planta desulfurizadora, las plantas de biocombustibles y las obras de interconexión eléctrica regional. Estas inversiones generan múltiples impactos positivos: en la cantidad de energía que se puede producir, la calidad de la energía ofrecida o del servicio asociado, la mitigación del impacto ambiental, la disminución del costo de generación de electricidad para cualquier situación climática dada y de la vulnerabilidad ante variaciones climáticas, así como la reversión del proceso de pérdida gradual de autonomía nacional para abastecerse de energía.

Al mismo tiempo, estas transformaciones generan nuevos desafíos, como la necesidad de optimizar la gestión de un sistema cada vez más complejo con una óptica integral país, o la de racionalizar la gestión de la red eléctrica disponible. También aparecen nuevas oportunidades para promover cambios profundos en la matriz de consumo de sectores de actividad de alto impacto, como los de transporte y logística e industria.

Ciencia, tecnología e innovación

Desde hace ya varias décadas se reconoce que la generación de conocimiento, las actividades científicas y tecnológicas y la capacidad de innovación son factores clave para la productividad y la competitividad de empresas y países.

En Uruguay, a partir del año 2005, el Estado presta mayor atención a las cuestiones vinculadas a ciencia, tecnología e investigación (CTI), lo que se traduce en nuevas instituciones, en un primer plan estratégico en CTI y en una serie de instrumentos y programas de fomento a la investigación y la innovación.

Sin embargo, la inversión en investigación y desarrollo (I+D) del país es baja con relación al PBI y se encuentra entre las más modestas de la región, muy alejada de la de los países desarrollados. Esta inversión es en un alto porcentaje de origen público, con un débil involucramiento del sector privado.

Las capacidades con que cuenta Uruguay para generar nuevos conocimientos y tecnologías están representadas por solamente algo más de un investigador por cada mil integrantes de la población económicamente activa, cifra baja en la comparación con países de ingresos medios y medio altos.

En cuanto a resultados de la investigación, Uruguay ha aumentado su productividad científica en forma interesante en esta última década. En cambio, en relación con las patentes muestra un magro resultado, que lo ubica por debajo del promedio latinoamericano.

Paralelamente, existe en las empresas uruguayas una muy baja propensión a innovar. Esta situación se da en forma semejante en el sector manufacturero y en el de servicios. A su vez, dentro del bajo porcentaje de empresas que llevan a cabo alguna actividad de innovación, esta está altamente concentrada en la adquisición de bienes de capital, quizás el tipo de innovación con menor impacto en la competitividad. Por otra parte, las innovaciones logradas son mayormente nuevas para la empresa, es decir, ya son aplicadas por otras empresas en el ámbito nacional.

En cuanto a la percepción de la ciudadanía respecto a la temática de ciencia, tecnología e innovación, la poca información y el poco interés se refuerzan negativamente. La CTI es un tema ajeno a la mayoría de los uruguayos. Este factor es muy relevante, entre otros motivos, porque limita la propensión de los jóvenes a formarse y desarrollar carreras basadas en el conocimiento, la creatividad y el aprovechamiento de las tecnologías disponibles.

Desarrollo productivo

El concepto de *desarrollo productivo* supera al de *crecimiento económico*. El desarrollo productivo refiere a la capacidad de generar una economía auténticamente competitiva, es decir, que incremente su participación en mercados internacionales a partir de la creación de mayor valor agregado en sus procesos productivos, manteniendo o mejorando el *stock* de capital natural existente. Esa capacidad se construye a partir de la interrelación entre factores económicos, geográficos, sociales y políticos.

Uruguay ha mostrado en la última década un crecimiento muy importante de su PBI, a tasas poco frecuentes en su historia. Esto lo ha llevado a tener en 2013 el segundo PBI per cápita más alto de la región, solo superado por Chile. Paralelamente, una comparación más exigente arroja que el PBI per cápita uruguayo representaba ese año poco menos de la mitad del promedio de los países del G7.[3]

El país tiene una economía tradicionalmente basada en la explotación de sus recursos naturales, que en la última década exhibió cambios interesantes en materia de modelos de negocio y organización de la producción, así como mayores encadenamientos productivos con otros sectores económicos que se vuelcan a brindarles servicios a las empresas agropecuarias.

Esta nueva dinámica no respondió solo a un *boom* de los precios internacionales, sino también a un proceso de construcción de bienes públicos (como, por ejemplo, los referidos al sistema de trazabilidad bovina) y a la incorporación de conocimiento y tecnología a los productos primarios, procesos ambos en los cuales el país debe seguir apostando y profundizando.

Paralelamente, las exportaciones han alcanzado un crecimiento notorio, acompañado de un proceso de diversificación de productos y de destinos.

3 Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

De todas formas, se mantiene vigente la pregunta acerca de en qué medida estos cambios en la estructura productiva y de exportaciones, así como otras políticas adoptadas para mejorar la competitividad del país, lograrán consolidar una plataforma de desarrollo productivo duradero basado en rasgos de competitividad auténtica y sistémica. O, en otras palabras, en qué medida se mantienen debilidades y vulnerabilidades que vuelvan reversibles los cambios positivos experimentados en los últimos años.

Cultura

La cultura, entendida desde una perspectiva de derechos humanos, constituye una dimensión clave del desarrollo sustentable e inclusivo. En efecto, el desarrollo integral del individuo y de las comunidades implica la construcción de identidades, la conservación y transmisión del patrimonio inmaterial, la celebración y promoción de la diversidad, el respeto, la paz y el disfrute de bienes culturales en general. Todos estos fenómenos pueden y deben ser incentivados mediante políticas públicas.

En el caso uruguayo, la televisión abierta es el medio que concentra el mayor nivel de consumo cultural. En consecuencia, también es el de mayor relevancia en términos de inversión a través de la publicidad. Este medio tiene una influencia central en las opciones culturales de los uruguayos, según lo relevado por encuestas especializadas. En 2013, 6 de cada 10 jóvenes declaraban informarse fundamentalmente a través de la televisión, frente a 3 de cada 10 que lo hacían a través de internet o periódicos. La importancia de la televisión como fuente de información es más notoria entre jóvenes del quintil más pobre (7 de cada 10) que entre los del quintil más rico (5 de cada 10).

La radio sigue siendo, junto con la televisión, uno de los medios de comunicación históricamente más consumidos en los hogares uruguayos, con una presencia especialmente fuerte en las zonas rurales del interior. No obstante, en todo el país el porcentaje de quienes escuchan radio todos los días bajó de 85 % en 2002 a 70,6 % en 2014.

Paralelamente, en la última década se ha registrado un aumento significativo del acceso a internet, fruto de esfuerzos explícitos en ese sentido realizados desde el Estado. No obstante, la llamada *brecha digital* —entre las personas que pueden hacer un uso amplio de las TIC y aquellas que no— sigue siendo significativa en algunas dimensiones. Esa brecha tiene, en primer lugar, carácter territorial, ya que el acceso a internet y el uso de PC es mayor en Montevideo que en el interior, y mayor en las capitales departamentales que en las localidades pequeñas. En segundo lugar, es generacional, ya que son los jóvenes quienes disponen de mayor conocimiento para el uso de las nuevas tecnologías, en comparación con los adultos y adultos mayores. En igual sentido, aunque con menor diferencia entre grupos, el uso de internet es mayor cuanto más alto es el nivel educativo alcanzado, y mayor entre las personas con mayores niveles de ingreso.

Ingresos, desigualdad y pobreza

Introducción

Los distintos enfoques que abordan el análisis del bienestar han avanzado en reconocer que es un concepto intrínsecamente multidimensional y han impulsado formas de medición que ponen el foco en las dimensiones por separado y en la interacción entre ellas. Sin dejar de reconocer este avance, la generación y la tenencia de ingresos por parte de las personas y los hogares sigue siendo de gran importancia debido a que en nuestras sociedades los ingresos que reciben las personas son un medio necesario para alcanzar muchos de los fines que estas se proponen. Por ello, estudiar cómo ha sido la evolución de los ingresos y cómo se distribuyen en la sociedad se torna especialmente relevante.

En este sentido, en el presente capítulo se analizarán la incidencia de la pobreza y la indigencia, así como la brecha de pobreza, lo que se complementará con algunos resultados obtenidos mediante un enfoque de pobreza multidimensional. Adicionalmente, se analizarán algunos indicadores que reflejan la desigualdad de ingresos y un pequeño apartado vinculado a la generación de ingresos según sexo.

Situación de la pobreza y la indigencia en Uruguay

La medición de la pobreza monetaria es la forma más usual de medir este fenómeno. Desde el enfoque absoluto de pobreza monetaria, la pobreza se concibe como aquella situación en la que hay insuficiencia de ingresos monetarios para cubrir un mínimo de alimentos y bienes y servicios no alimentarios. En este capítulo nos centraremos en la medición de la pobreza basada en el método de ingreso, por ser la medida oficial de pobreza en Uruguay.

La metodología utilizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) consiste en la construcción de umbrales absolutos de ingresos que determinan las condiciones de pobreza e indigencia (INE, 2006). Estos umbrales se construyen atendiendo los hábitos de consumo de un estrato socioeconómico de referencia,[1] así como estimaciones de requerimientos mínimos nutricionales. De esta forma, se determina una canasta básica alimentaria (CBA),[2] que representa los requerimientos mínimos de alimentación, y una canasta básica no alimentaria (CBNA), que representa el consumo de otros bienes, fundamentalmente vivienda, salud y transporte. La línea de pobreza (LP) combina por tanto la CBA y la CBNA, y un hogar es considerado *pobre* cuando los ingresos per cápita ajustados por una escala de equivalencia no superan el valor de la LP.[3] Asimismo, cuando los ingresos per cápita del hogar no superan la CBA, el hogar es considerado *indigente*.[4]

A pesar de la importancia que reviste el enfoque monetario, desde hace algunas décadas se han desarrollado otras formas de medición y conceptualización de la pobreza, que entienden este fenómeno de manera multidimensional. Entre estas podemos encontrar el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) (Feres y Mancebo, 2001), indicadores de pobreza multidimensional de Alkire y Foster (2008) o la del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México (CONEVAL, 2009). En este capítulo haremos referencia a la medición CONEVAL y no nos remitiremos al método de las NBI, que ya fue presentado en el Reporte 2013 a partir de estimaciones del Censo 2011. Una aplicación de la metodología de Alkire y Foster se está elaborando en la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), pero será presentada posteriormente.

Incidencia de la pobreza e indigencia

La incidencia de la pobreza ha tenido tendencias diferentes según los períodos considerados en el gráfico 1.1. En particular, hasta 2001 se observa una tendencia levemente creciente de la cantidad de hogares en situación de pobreza (pobreza en hogares), junto con un aumento también leve de la incidencia de la cantidad de personas en situación de pobreza (pobreza en personas). A este período le siguió otro de crecimiento más fuerte de la pobreza, tanto en hogares como en personas, que se mantuvo hasta el año 2004. La proporción de hogares bajo la línea de pobreza aumentó

1 Estos estratos son construidos de forma diferenciada para Montevideo, el interior urbano y el interior rural, atendiendo a las características diferenciales de consumo de estas zonas geográficas. Por tal motivo se definen distintas LP según cada región.

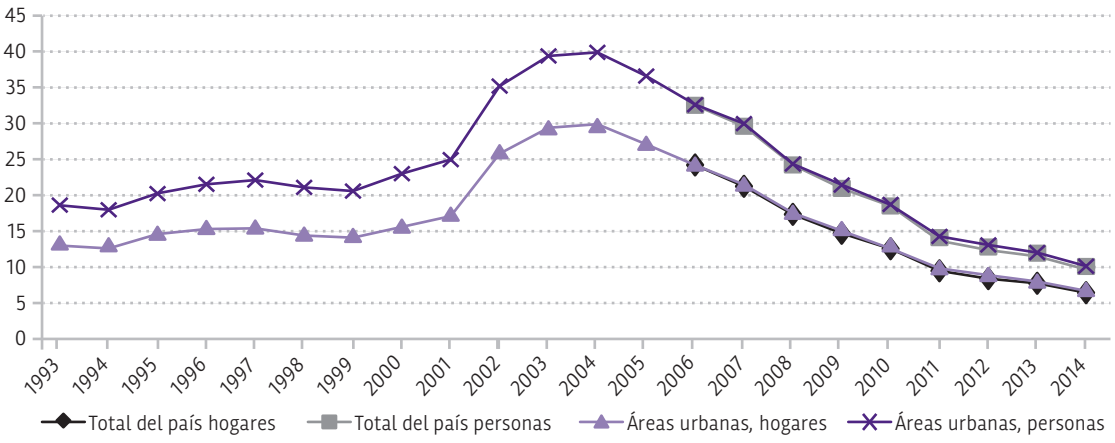
2 Para la construcción de la CBA se trabajó por un lado con los hogares urbanos —tanto de Montevideo como del Interior— y por otro lado con los hogares rurales, debido a sus características particulares.

3 Línea de pobreza del hogar = $CBApc*n+\beta*n^{0.8}$, siendo: n = cantidad de miembros del hogar y β = coeficiente asimilable al gasto per cápita no alimentario en el estrato de referencia.

4 Para la actualización del valor de la LP se utilizan los rubros del índice de precios al consumo (IPC).

GRÁFICO 1.1

Personas y hogares pobres. País urbano, 1993–2014, y total del país, 2006–2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE.

de 17 % en 2001 a 29,9 % en 2004, con lo que también aumentó la proporción de personas pobres. Como es sabido, el crecimiento más fuerte de la pobreza se enmarcó en un período de crisis y tuvo un punto alto en el año 2002, con recesión y caída de niveles de ingresos y ocupación.

Un tercer período se evidencia a partir del 2005, cuando los niveles de pobreza comienzan a disminuir de forma persistente. Esta caída de la pobreza se enmarca en un período de recuperación económica, con altos niveles de crecimiento y también con la puesta en marcha de diversas políticas sociales para reducir la pobreza y fomentar la inclusión social. Si bien desde 2010 se observan valores por debajo de los niveles que existían a principios de los noventa, en 2014 aproximadamente el 7 % de los hogares y el 9,7 % de las personas se encontraban en situación de pobreza.

Desde 1993 hasta 2001 se observa una tendencia oscilante en los niveles de indigencia, tanto de hogares como de personas, que a partir del 2001 se tornan crecientes, con un pico máximo en 2004. En ese año un 2,5 % de los hogares urbanos y un 4,7 % de las personas residentes en áreas urbanas contaban con ingresos insuficientes para cubrir sus necesidades básicas alimentarias. A partir de entonces los niveles de indigencia comenzaron a disminuir, y en 2010 alcanzaron valores anteriores a la crisis. Desde 2011 en adelante se observa un período de estabilidad. En 2014 los niveles de indigencia eran de 0,2 % en hogares y de 0,3 % en personas (gráfico 1.2).

Incidencia de la pobreza e indigencia según regiones

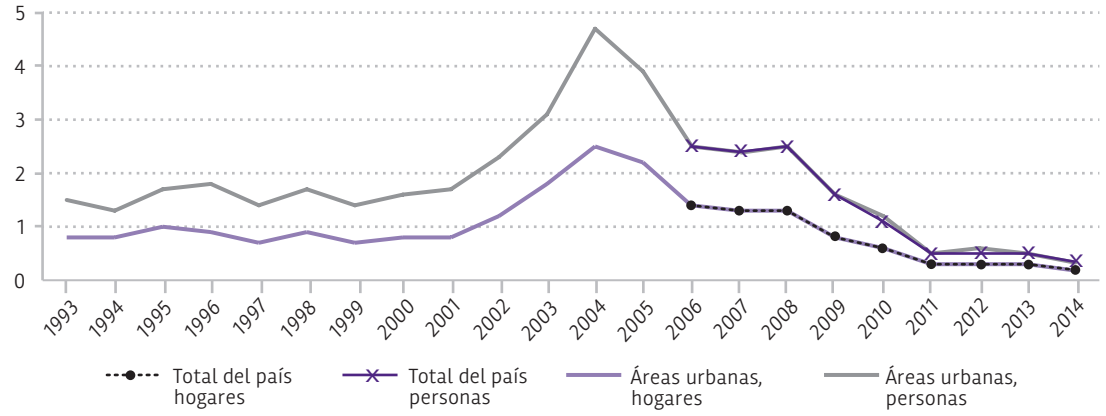
Diversas investigaciones han analizado las características sociodemográficas y de desarrollo social desde una perspectiva territorial, y sus resultados reflejan la existencia de inequidades territoriales en Uruguay (Rodríguez, 2011). La existencia de desigualdades territoriales hace relevante presentar el análisis de los hogares o personas que viven en situación de pobreza según las regiones en que habitan, para permitir una mejor comprensión del fenómeno.[5]

Como se observa en el gráfico 1.3, considerando los datos de zonas urbanas, en el período que comienza con la crisis de 2002 y la posterior recesión económica, la incidencia de la pobreza en personas aumentó tanto en Montevideo como en las localidades del interior de más de 5000 habitantes, aunque en este último grupo el aumento fue mayor. Esta tendencia se modificó en el período posterior a la crisis. Sobre todo a partir de 2005, se observa que la pobreza en las localidades de más de 5000 habitantes del interior muestra una tasa de reducción mayor. Mientras Montevideo tiene una variación total para el período 2002–2014 de –65 %, para el interior urbano esta es de –77 %.

5 Vale remarcar que las líneas de pobreza son distintas para las regiones mencionadas, lo cual debe ser tenido en cuenta a la hora de la comparación.

GRÁFICO 1.2

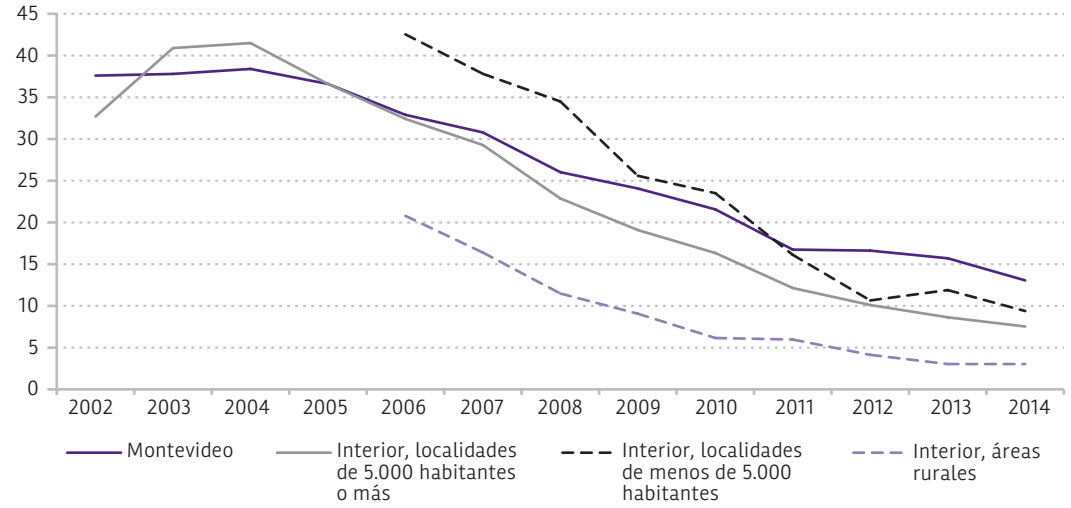
Personas y hogares indigentes. País urbano, 1993–2014, y total del país, 2006–2014



Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE.

GRÁFICO 1.3

Personas pobres según región. País urbano, 2003–2014, y total del país, 2006–2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE.

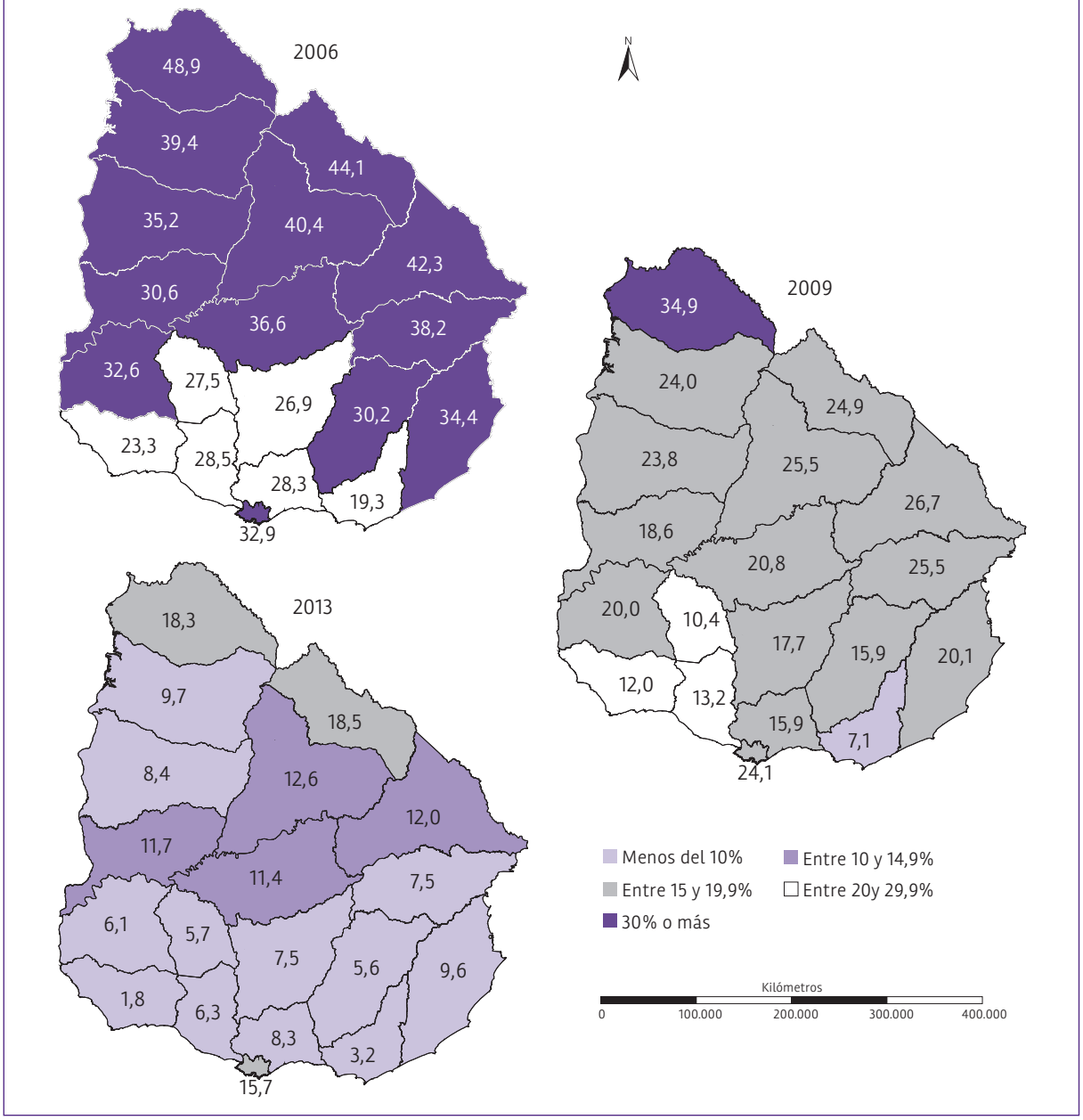
En un análisis más detallado, para lo cual es necesario considerar el período a partir de 2006,[6] se observan aún mayores diferencias territoriales. En particular, las regiones rurales siempre muestran un desempeño más favorable que el resto; en cambio, para para las localidades del interior con menos de 5000 habitantes los resultados fueron los peores hasta el año 2011, cuando Montevideo pasó a estar en peor situación. Esto se debe a que las tasas de variación de la pobreza para las localidades con menos de 5000 habitantes muestran importantes mejoras, mayores que las del resto de las regiones.

No obstante, es importante señalar una de las conclusiones de Rodríguez (2011), vinculada a la constatación de que en Uruguay el medio rural no es homogéneo y que existen diferencias muy pronunciadas entre el norte y el sur. Esto lleva a mirar con mayor detalle la

6 Es desde este año que se cuenta con información del interior rural.

MAPA 1.1

Porcentaje de personas pobres por departamento para los años 2006, 2009 y 2013



Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE.

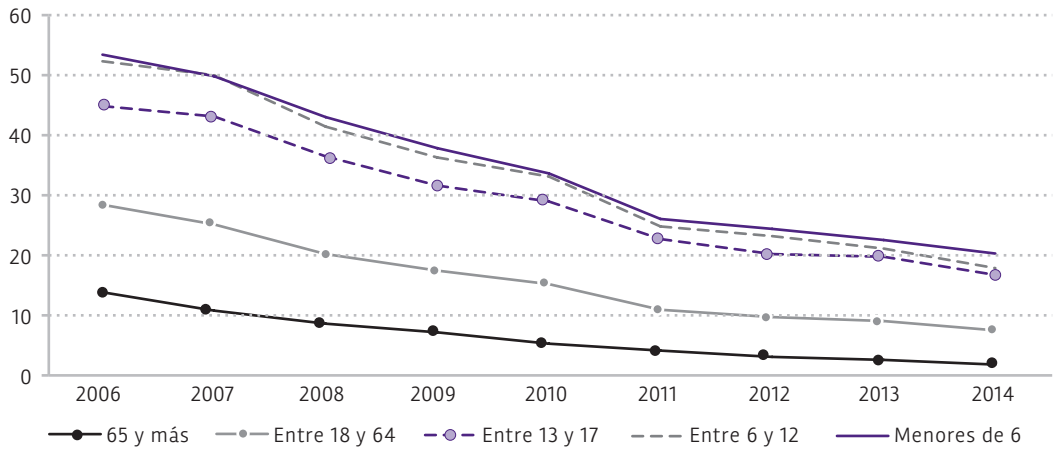
dimensión territorial, evitando cortes excesivamente simplistas según el tamaño poblacional o el medio rural/urbano.

Si bien lo analizado ya deja traslucir diferencias importantes según regiones, el análisis se hace más evidente aún al observar la incidencia de la pobreza por departamentos (mapa 1.1). Los departamentos del norte del país muestran los niveles de pobreza más altos, en particular Artigas y Rivera, que tuvieron los mayores niveles de pobreza departamental tanto en 2006 como en 2013. Por otro lado, la pobreza en Maldonado es la más baja del país, para todos los años considerados.

Es relevante destacar que la pobreza se redujo en todos los departamentos, con una disminución en puntos porcentuales más fuerte en aquellos que se encontraban en peor situación. Aun así, mientras en 2006 la pobreza en Artigas era 2,5 veces más alta que la de Maldonado, para 2013 era más de 5 veces mayor.

GRÁFICO 1.4

Personas pobres según tramos de edad. Total del país, 2006–2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE.

Incidencia de la pobreza según tramos de edad

El análisis de la incidencia de la pobreza según la edad de las personas muestra desigualdades importantes entre grupos. Realizar este corte es relevante también por las consecuencias que estas desigualdades traen aparejadas. La pobreza en los tramos etarios más jóvenes, en particular en los niños, no solo afecta su desempeño presente, sino también sus oportunidades de desarrollo.[7]

El gráfico 1.4 deja en evidencia diferencias claras de pobreza según la edad, en perjuicio de los más jóvenes. Los niveles de pobreza más altos corresponden a los menores de 6 años de edad, seguidos de los que tienen entre 6 y 12 y entre 13 y 17 años. En 2014 la pobreza afectaba al 20,4 % de la población menor de 6 años y al 2 % de los mayores de 64 años, segmento que en Uruguay presenta los menores niveles de pobreza. Si bien desde 2006 la pobreza disminuyó para todos los subgrupos poblacionales, ese año la pobreza para los menores de 6 años multiplicaba por algo más de 3,5 la de los mayores de 64 años; sin embargo, en 2014 la multiplicaba por más de 10,4. La indigencia también muestra valores más altos en los grupos más jóvenes, aunque para 2014 era menor del 1 % para todos los grupos de edad.

Incidencia de la pobreza según ascendencia afro

Otro análisis relevante y necesario, debido a las consideraciones de política que es preciso llevar adelante para mejorar el bienestar y reducir las desigualdades, es el corte según la ascendencia racial afro. La inclusión de este grupo en el análisis se debe a que la población afrouruguaya es la minoría étnico-racial de mayor presencia numérica en el país y tiene una fuerte impronta en la identidad nacional (Cabella, Nathan y Tenembaum, 2013).

Para el análisis se utiliza un criterio amplio, según el cual, si la persona declara tener ascendencia negra o afro, es considerada dentro del grupo afro, aunque declare además otras ascendencias.[8] Tal como se plantea en el *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en Uruguay. La población afro-uruguaya en el Censo 2011* (Cabella, Nathan y Tenembaum, 2013), a los efectos de cuantificar y caracterizar la población que se autodefine *afrodescendiente*, es importante permitir la visibilización de todo el colectivo y por tanto recurrir al criterio amplio de las múltiples ascendencias posibles, aunque es relevante también tener en cuenta que para analizar las brechas raciales puede resultar elocuente utilizar ambos criterios.[9]

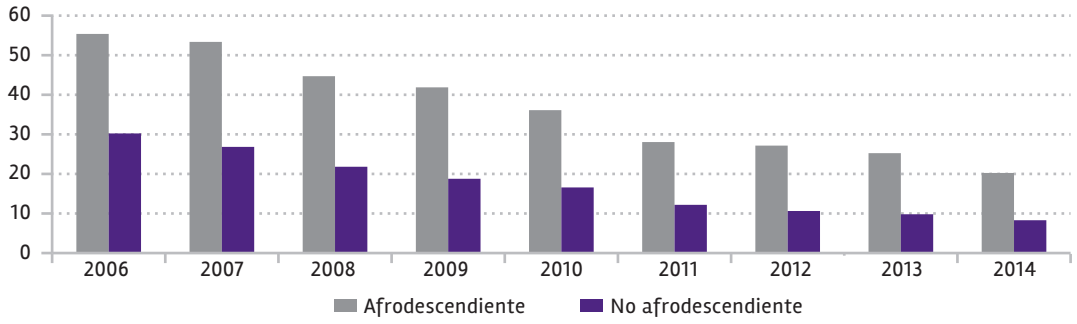
7 El tema se analiza en detalle en el capítulo 12 («Desarrollo infantil temprano») de este Reporte.

8 Este criterio se toma de trabajos anteriores que analizan la situación de la población afrodescendiente en Uruguay, tal como se presenta en Cabella et al. (2013).

9 En el *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en Uruguay. La población afro-uruguaya en el Censo 2011* (Cabella et al., 2013), se menciona que estudios realizados previamente, tales como el de Sanroman et al. (2011) o Bucheli y Sanroman (2010), utilizan comparaciones de ascendencia principal y muestran que en los resultados se observan aún mayores desigualdades étnico-raciales.

GRÁFICO 1.5

Personas pobres según ascendencia racial. Total del país, 2006–2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE.

El gráfico 1.5 muestra que la población que declara tener ascendencia racial afro presenta niveles de pobreza mayores que la que declara no tenerla. En el año 2006, la población con ascendencia afro en situación de pobreza era del 55 %, mientras que entre los no afros el guarismo era de 30 %. En 2014 seguía existiendo una brecha amplia entre ambas poblaciones. Si bien se observaba una reducción en los puntos porcentuales de diferencia entre ambos, mientras que para la población afrodescendiente la pobreza se redujo un 54 % en nueve años, para los no afrodescendientes la reducción fue de 73 %.

Si el análisis se restringe a quienes responden que tienen ascendencia afro como ascendencia principal, se observa que las brechas se acentúan, con desventaja para la población afro. En 2014 la incidencia de la pobreza para las personas con ascendencia principal afro era de 23,1 %, mientras que para las que no tenían esa ascendencia principal era de 9,0 %.

Brecha de pobreza

La incidencia de la pobreza refleja la cantidad de hogares (o personas) que no tienen los ingresos mínimos necesarios para consumir una canasta básica alimentaria y no alimentaria. Sin embargo, este indicador no permite mostrar cuán lejos están esos hogares de alcanzar dicha línea. Para analizar esa distancia, se utiliza el indicador de la *brecha de pobreza,* que busca mostrar cuál es el déficit de ingresos de los hogares respecto a la LP. De esta forma, la brecha se construye calculando la distancia de los ingresos a la LP, expresada como porcentaje de la LP (aquellos que no son pobres no tienen déficit y por tanto para ellos la distancia es 0).[10] Este indicador permite una aproximación a la profundidad de la pobreza, aunque es insensible a cambios en la distribución.

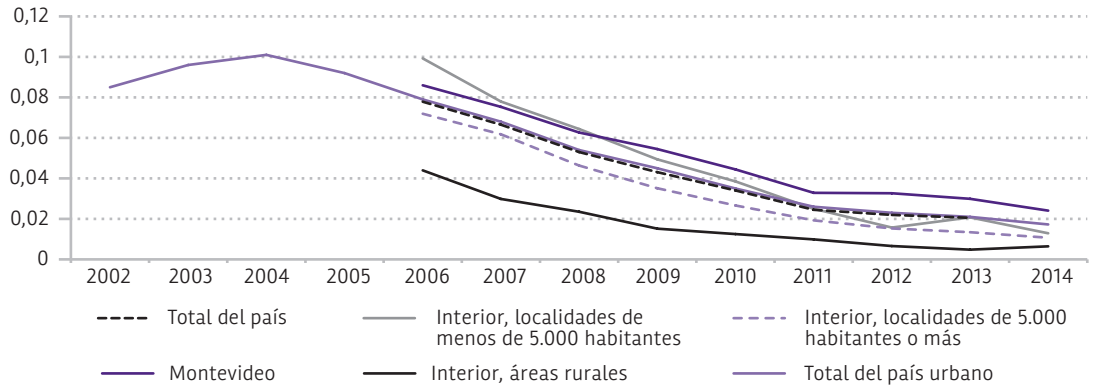
La brecha de pobreza para el total del país urbano en el período 2002–2014, con una evolución similar a la de la incidencia de pobreza, muestra un aumento entre 2002 y 2004 seguido de una caída sostenida hasta 2014. Además, es de destacar que la reducción en la brecha de pobreza es más acentuada que la de la incidencia de la pobreza: mientras la brecha pasó de 8,5 % a 1,7 % entre 2002 y 2014 (lo cual implica una reducción del 79,7 %), la incidencia se redujo de 25,8 % a 6,7 % (lo cual implica una reducción del 74 %). Esta caída sostenida de la brecha se explica no solo por la disminución de los hogares en situación de pobreza, sino también por una disminución de la distancia a la LP de aquellos hogares que continúan siendo pobres. En otras palabras, hay menos hogares pobres, y los hogares pobres son menos pobres que en 2002.

En el territorio se advierten tendencias similares a las observadas para la incidencia de la pobreza. Si bien hasta 2008 las localidades de menos de 5000 habitantes del interior presentaban brechas de pobreza más altas, desde 2009 son más altas las brechas de los hogares pobres de Montevideo, con una menor tasa de reducción (gráfico 1.6).

10 La brecha de pobreza se calcula mediante la siguiente fórmula: $1/N \sum_{i=1}^{H}(z_i - y_i)/z_i$, siendo *N* el total dela población, *H* el total de hogares pobres, Z_i la línea de pobreza para el hogar *i*, y y_i los ingresos per cápita del hogar i.

GRÁFICO 1.6

Brecha de pobreza en hogares. Total del país, 2006–2014, y total del país urbano 2002–2014



Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE.

La pobreza desde un enfoque multidimensional

Como se ha mencionado, los desarrollos teóricos que proponen analizar la pobreza desde un punto de vista multidimensional se han incrementado y consolidado en las últimas décadas. Entre ellos se encuentran, como dos enfoques relevantes, el de la teoría de las capacidades (Sen, 1979, 1993) y el de derechos humanos. Ejercicios con metodologías como la de Alkire y Foster o la desarrollada por CONEVAL han sido aplicados en Uruguay por la DINEM. A continuación se presentará un ejercicio de medición de pobreza multidimensional que utiliza la metodología CONEVAL.

La metodología propuesta por el CONEVAL (2009) para el análisis de la pobreza multidimensional utiliza como marco teórico el enfoque de derechos, combinado con el del bienestar económico. El enfoque de derechos sociales se basa en el reconocimiento de los derechos humanos como expresión de necesidades, intereses, valores y bienes que han sido considerados fundamentales y comunes a todos los seres humanos, y parte de la premisa de que toda persona debe contar con la posibilidad de ejercer esos derechos. En lo que refiere al bienestar económico, se basa en la idea del papel central del ingreso para la adquisición de bienes y servicios vinculados a la satisfacción de necesidades básicas.

En su aplicación para Uruguay presentada en el documento *Avances para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay desde un enfoque de derechos* (DINEM–MIDES, 2015), como aproximación a los derechos sociales se utilizaron aquellas dimensiones planteadas por CONEVAL, pero considerando el marco legal uruguayo y la disponibilidad de información en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2013, lo que determinó las siguientes dimensiones: vivienda y servicios dentro de la vivienda, educación, seguridad social y salud.[11] Se construyó así un *índice de privaciones sociales* que suma la cantidad de privaciones en las dimensiones (se considera que una persona tiene privación por derechos sociales cuando este indicador es mayor o igual que uno). Para aproximar al bienestar económico se consideró la pobreza monetaria en su medición oficial.

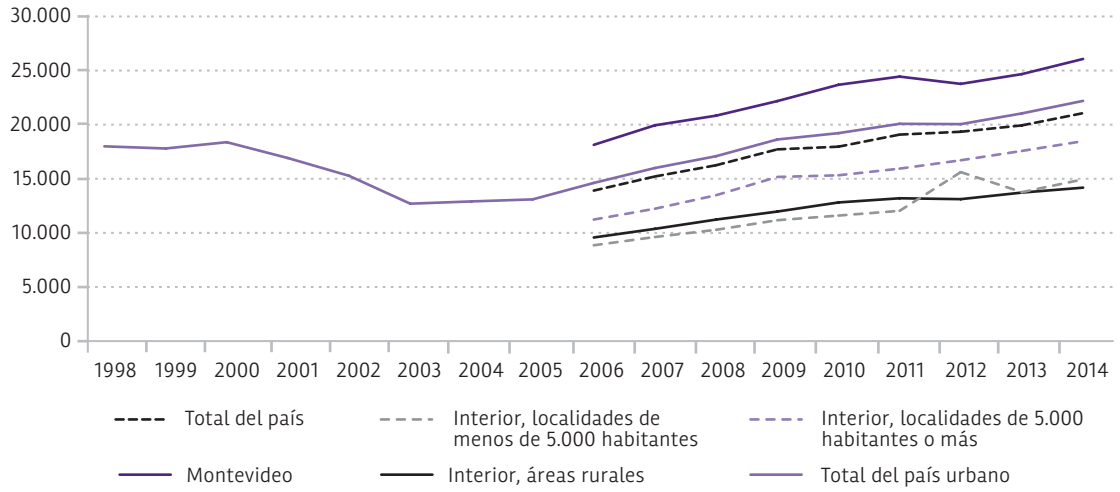
De esta forma, la población queda dividida en cuatro categorías: *no pobres* (aquellos que no sufren ni privación por derechos ni privación de ingresos), *vulnerados según derechos* (no sufren privación de ingresos pero sí de derechos), *vulnerados por ingresos* (no sufren privación por derechos pero sí por ingresos), y *pobres multidimensionales* (sufren privación tanto por derechos como por ingresos).

Los resultados obtenidos mediante la metodología CONEVAL muestran que en Uruguay la pobreza

11 En la dimensión de *vivienda* y *servicios dentro de la vivienda* los indicadores considerados fueron: hacinamiento, baños, ambientes adecuados, material de techos, paredes y pisos, acceso y origen del agua, desagüe y electricidad. En la dimensión de *educación* los indicadores fueron: asistencia a centros educativos y máximo nivel alcanzado. En la dimensión de *seguridad social* se usaron los siguientes indicadores: registro en la seguridad social, acceso de familiares a beneficios de trabajadores formales, cobro de AFAM, acceso a jubilaciones y pensiones, y acceso a otros beneficios de la seguridad social. Por último, en la dimensión de *salud* se consideró únicamente el acceso a servicios de salud según derechos declarados. Para ver con mayor detalle las definiciones y los umbrales se puede leer el documento mencionado.

GRÁFICO 1.7

Promedio de ingresos reales per cápita del hogar con valor locativo. País urbano, 1998–2014, y total del país, 2006–2014 (en pesos uruguayos)



Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE.

multidimensional —la que identifica a aquellas personas que sufren privaciones por derechos y por ingresos— era de 10,5 % para 2013. Adicionalmente, 41,4 % de las personas eran vulneradas solo por derechos sociales, y apenas un 1 % eran vulneradas solo por ingresos. El resto de la población, aproximadamente la mitad, era no pobre. De esto se desprende que la mayoría de las personas que son consideradas pobres por ingresos, además, presentan vulneración en algún derecho.

Si se analiza la vulneración por tipo de derecho, se observa que el derecho que presenta mayor cantidad de personas vulneradas es el de vivienda (32,7 %), seguido por el de educación (22,9 %), seguridad social (18,6 %) y por último el acceso a la salud (2,0 %). Del total de la población, el 33,4 % presenta una carencia de las relevadas, el 13,3 % dos carencias, y apenas el 5,0 % presenta tres carencias. El porcentaje de quienes presentan todos los derechos vulnerados es inferior al 1 %.

Evolución de los ingresos y desigualdad

Ingresos reales per cápita promedio

Otro elemento central del capítulo corresponde al análisis de los ingresos que perciben los hogares, así como su distribución. En primer lugar se presenta la evolución del *ingreso real per cápita promedio*. Para calcularlo se consideró la totalidad de ingresos recabada por la ECH, utilizando el monto agregado por hogar que determina el INE como ingreso total del hogar.[12] A este monto total por hogar se lo dividió entre la cantidad de personas en el hogar para construir el ingreso per cápita promedio de los hogares.[13] Además, para realizar comparaciones entre años, se deflactaron los ingresos a precios de diciembre de 2013 utilizando el IPC para el total del país. De esta forma se buscó mostrar la evolución del ingreso real per cápita promedio de los hogares, que refleja la evolución de su poder adquisitivo.

Este indicador supone que la distribución del ingreso dentro de los hogares es equitativa, con lo cual se excluye el análisis de la distribución interna. No obstante, sobre el final del capítulo se intentará una aproximación a este análisis mediante la comparación entre los ingresos generados por hombres y por mujeres.

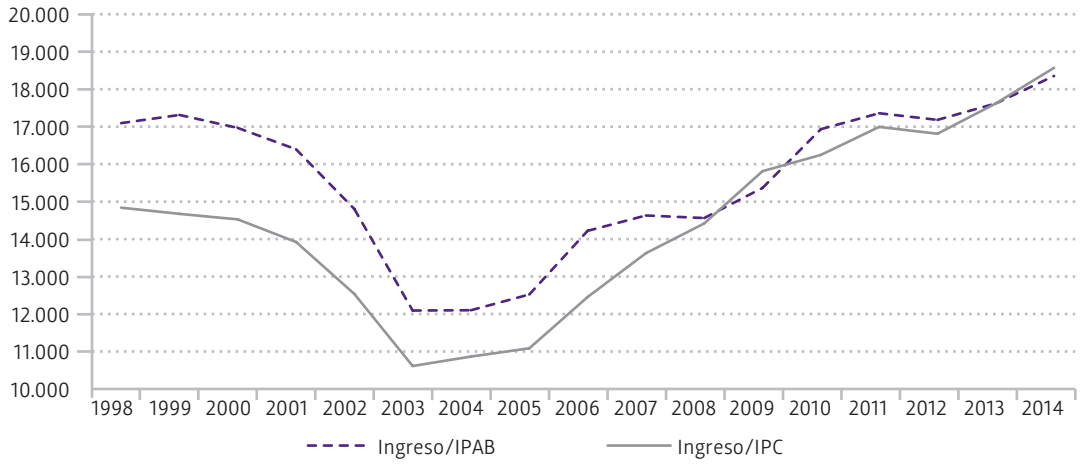
Como se desprende del gráfico 1.7, desde finales de los años noventa hasta ahora ha habido etapas distintas en el crecimiento del ingreso per cápita real. Hasta el año 2000 este ingreso permaneció estable, pero entre

12 Este refiere a HT11, calculado por el INE como el total de ingresos percibidos por todos los integrantes del hogar menos el servicio doméstico.

13 En el número total de integrantes se excluye al servicio doméstico dado que se considera que el hogar donde trabaja no es su hogar de origen.

GRÁFICO 1.8

Evolución de los ingresos reales per cápita deflactados por IPC y por IPAB. País urbano, 1998–2014 (en pesos uruguayos)[14]



Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE.

2001 y 2003 presentó una caída. A esta etapa le siguió otra de leve mejora hasta el año 2005. A partir de entonces comenzó un período de más fuerte crecimiento, y en 2010 se superaron los valores previos a la crisis.

El análisis regional muestra que para todas las regiones se observa un crecimiento sostenido desde 2006, y que Montevideo es la región con valores más altos de ingresos per cápita reales.

Para analizar el crecimiento de los ingresos se utilizó como deflactor el IPC. Sin embargo, debido a que los hogares más pobres destinan mayor proporción de su ingreso a consumir bienes alimenticios que los hogares más ricos (Amarante y Perazzo, 2008), es interesante analizar la evolución de los ingresos deflactando por el índice de precios de alimentos y bebidas no alcohólicas (IPAB). Como se observa en el gráfico 1.8, la evolución es similar a la analizada para el IPC, es decir, se observa una caída de los ingresos reales hasta el año 2003, luego un período de estabilidad, y a partir de 2005 la recuperación, con algunos puntos de inflexión, como en 2008 y en menor medida en 2012. Sin embargo, el ingreso real deflactado por IPAB logró llegar a niveles precrisis recién en 2013.

14 Los ingresos nominales se calculan a precios constantes de diciembre de 2013.

Distribución del ingreso

La importancia de conocer la distribución del ingreso en una sociedad tiene varios fundamentos. En primer lugar, desde un punto de vista normativo la desigualdad puede ser percibida como indeseable, y existe amplia literatura que ahonda en este aspecto (Roemer, Sen, Atkinson, entre otros). Adicionalmente, también hay literatura que argumenta que la distribución del ingreso tiene efectos sobre la tasa de crecimiento de la economía. Por lo tanto, si la desigualdad es considerada un problema social que a su vez trae aparejados problemas de otra índole, es de suma relevancia medirla y analizar su evolución (Gasparini et al., 2014).

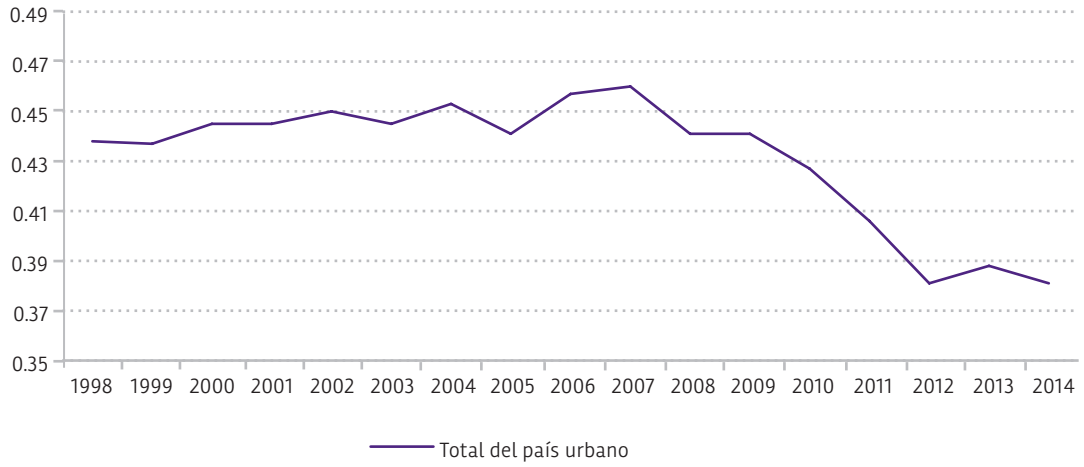
Uno de los instrumentos más utilizados para medir la desigualdad es el índice de Gini, un indicador que resume la información de la distribución de ingresos en la economía. El índice toma valores entre 0 —la situación en la que cada persona se apropia exactamente de la misma cantidad de ingreso que las demás— y 1 —la situación en que todo el ingreso es apropiado por una única persona—.

Al observar la evolución de la desigualdad a través del índice de Gini, se advierte un aumento significativo desde 1998 hasta 2007. A partir de ese año se verifica una caída sostenida de la desigualdad, que en 2014 alcanza el valor más bajo del período (gráfico 1.9).

Al realizar el análisis considerando diferencias territoriales se observan resultados dispares entre regiones.

GRÁFICO 1.9

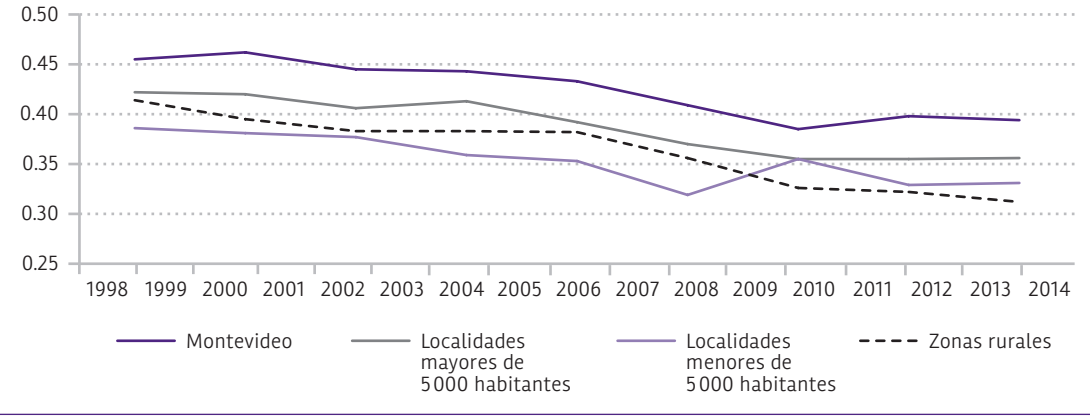
Índice de Gini. Total del país urbano, 1998–2014



Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE.

GRÁFICO 1.10

Índice de Gini según región, 2006–2014



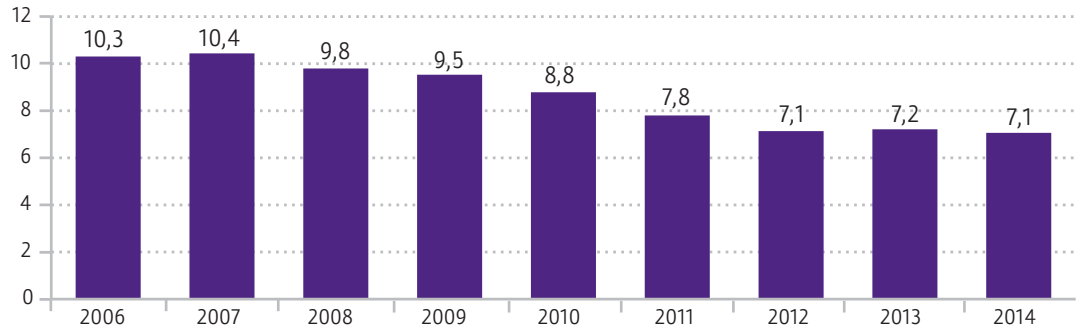
Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE.

Montevideo tiene los niveles más altos del índice de Gini, mientras que las regiones con menos de 5000 habitantes son las que presentan menores niveles de desigualdad. Esto indica que, si bien Montevideo tiene un ingreso promedio superior al del total del país, este se distribuye de forma más inequitativa ente sus habitantes, mientras que en las localidades más pequeñas ocurre lo contrario (gráfico 1.10).

Otra herramienta comúnmente utilizada para examinar este tipo de desigualdad es la relación de los ingresos de los más pobres con respecto a los más ricos. Para esto se ordenó a la población según su ingreso medio per cápita y se conformaron cinco grupos con igual cantidad de personas. El primer quintil es aquel grupo con personas de ingresos más bajos, y el quinto quintil es el grupo con personas de ingresos más altos. Atendiendo a la relación entre el ingreso medio per cápita de los quintiles extremos para el total del país en el período 2006–2014, se observa una disminución del porcentaje apropiado por el quintil más rico, es decir, una reducción de la desigualdad. En 2006, el 20 % de las personas con más altos ingresos (quinto quintil) tenían en promedio 10,3 veces el ingreso del 20 % más pobre (primer quintil), mientras que en 2014 esta relación había decrecido a 7,1 (gráfico 1.11).

GRÁFICO 1.11

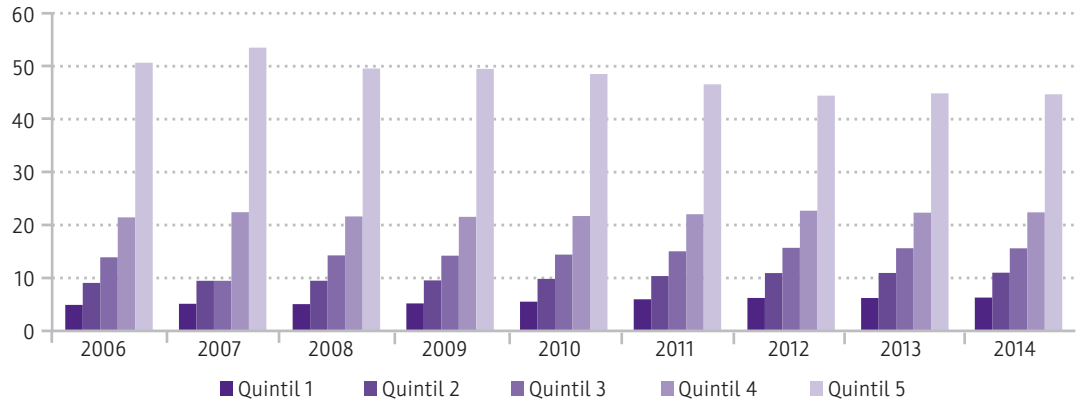
Ratio de apropiación entre el quinto quintil y el primer quintil. Total del país, 2006–2014



Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE.

GRÁFICO 1.12

Participación en el ingreso total por quintiles. Total del país, 2006–2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE.

Por último, se presenta el porcentaje de apropiación del ingreso total por cada quintil. Se observa que en 2006 el 20 % más rico de los hogares se apropiaba del 50,7 % del ingreso, mientras que el 20 % más pobre se apropiaba del 4,9 %. En 2014 las diferencias continuaban siendo grandes, aunque había aumentado 1,4 puntos porcentuales la apropiación del ingreso por parte del primer quintil y se había reducido 6 puntos porcentuales la del quintil más rico.

Asimismo, en el período se observa que el primer quintil fue el que aumentó porcentualmente más su participación: 28 % con respecto a 2006. Finalmente, Uruguay, Brasil y Argentina son los países de América Latina que han logrado reducir la participación del quintil más rico en más de 4 % (CEPAL, 2014) (gráfico 1.12).

Distribución de ingresos en sectores de altos ingresos

En los últimos años ha cobrado relevancia el estudio de los sectores con ingresos más altos, para lo cual suele ser necesario utilizar fuentes de información distintas a las encuestas. Cuando se profundiza el análisis en aquellos sectores de mayores ingresos, el 1 % o incluso fractiles más chicos, la desigualdad muestra en general niveles más altos.

En el presente apartado nos remitiremos al trabajo *Sectores de altos ingresos en Uruguay: participación relativa y patrones de movilidad en el período 2009–2012* (Burdín, De Rosa y Vigorito, 2015). En este se estudia para el período 2009–2012 el nivel y la evolución

de la distribución del ingreso imponible,[15] en particular en la captación de ingresos de los sectores más altos, así como la persistencia de las personas en dichas posiciones. Es de destacar que, debido a la existencia de problemas en la ECH para la captación de los ingresos muy altos, en el trabajo se utilizan como fuente de información los registros tributarios de imposición a la renta de la Dirección General Impositiva (DGI).

Los resultados, en primer lugar, confirman un fuerte crecimiento de los ingresos totales, laborales y jubilatorios de carácter progresivo (un fenómeno observado también mediante análisis de ECH), junto con un crecimiento regresivo de los ingresos del capital. Asimismo, ambas fuentes de información muestran una caída de la desigualdad en el ingreso imponible. Las fuentes de ingreso presentan diferencias a lo largo de la distribución, con una mayor participación de los ingresos del capital en los sectores altos y muy altos. Estos ingresos son los que explican más de la mitad de la dispersión de ingresos.

Se encontró que la participación de los sectores de altos ingresos tuvo escasas variaciones en el período. La participación relativa en el ingreso del 1% superior y otros fractiles menores se mantuvo constante, en el entorno del 14%. Como señalan los autores, la aparente contradicción entre la estabilidad de la participación de los sectores más altos y la redistribución observada en los índices de desigualdad pone en discusión cuestiones relativas a qué tipo de desigualdad se busca reducir, así como la pertinencia de realizar el análisis para distintos grupos y la necesidad de avanzar en la información disponible sobre otras dimensiones de la desigualdad.

Con relación a la movilidad de los sectores de altos ingresos, se observa una alta persistencia de quienes ocupan las posiciones de mayores ingresos. Por ejemplo, para quienes integran el 1% superior, la probabilidad de mantenerse allí fue del 80% en los cuatro años estudiados.

Adicionalmente, se analizó el efecto de la imposición a la renta sobre la desigualdad y se encontró que tiene un moderado poder redistributivo. En términos generales, la participación de los fractiles altos en el total se reduce en un 10% luego de impuestos. Así, en 2012, el 1% redujo su participación de 14% a 12,4%. Esto plantea varias preguntas acerca de cómo resolver problemas de inequidad horizontal en la tributación a la renta en el marco de un sistema de impuestos dual.

Asimismo, la investigación referida presenta un análisis por fuentes de ingreso a partir del ingreso imponible total, para el año 2012, de acuerdo a los registros de la DGI. A estos efectos discrimina entre *ingreso laboral, ingresos del capital* e *ingresos de jubilaciones y pensiones*. Los autores concluyen que existen patrones distributivos diferentes, en los que se destaca la fuerte concentración del ingreso del capital. Para ilustrar esto puede señalarse que en 2011 el 1% de la población de mayores ingresos se apropiaba del 65,9% de los ingresos del capital; el 0,5% de la población, del 60,7%, y el 0,1% de la población del 48,7%. Esto significa que 3286 personas concentran la mitad de los ingresos del capital. Finalmente, si se considera el conjunto de los ingresos, se advierte que los ingresos laborales representan el 73,3% del ingreso total, las jubilaciones y pensiones el 21,9%, y las remuneraciones del capital el 4,8%.

Es de destacar que esta línea de trabajo continúa desarrollándose y se están actualizando los datos con fuentes de años posteriores.

Generación de ingresos en los hogares según sexo

Como se ha mencionado, el análisis de distribución del ingreso realizado previamente utiliza el ingreso per cápita de los hogares, suponiendo que dentro del hogar el ingreso se distribuye de forma equitativa. Este supuesto se torna más relevante si se considera que la toma de decisiones en los hogares, con la consecuente distribución efectiva de los recursos entre sus miembros, implica un proceso de negociación familiar. Así, aquellos miembros del hogar que tengan mayor acceso a recursos tendrán más incidencia en las decisiones del hogar, lo que implica mayor poder de negociación (Blau et al., 2002).

La importancia de la generación propia de ingresos como fuente de autonomía y poder en la toma de decisiones es señalada por diversos estudios de género. La falta de autonomía provocada por la imposibilidad de generar ingresos propios, sumada a otros factores, promueve situaciones de vulnerabilidad dentro del hogar (Inmujeres, 2010).

En esta sección se intentará estimar el aporte en el ingreso total del hogar según sexo. El ejercicio se lleva a cabo considerando únicamente parejas solas[16] y ho-

15 En el trabajo se entiende por *ingreso imponible* el total de remuneraciones laborales, ingresos del capital y las jubilaciones y pensiones contributivas, antes de la acción de los impuestos directos y transferencias.

16 Un hogar categorizado como *pareja sola* se caracteriza por estar compuesto exclusivamente por una pareja, sin hijos, otros parientes u otros no parientes. Además, se considerara únicamente a parejas heterosexuales, para ver la diferencia entre el aporte del hombre y la mujer.

CUADRO 1.1

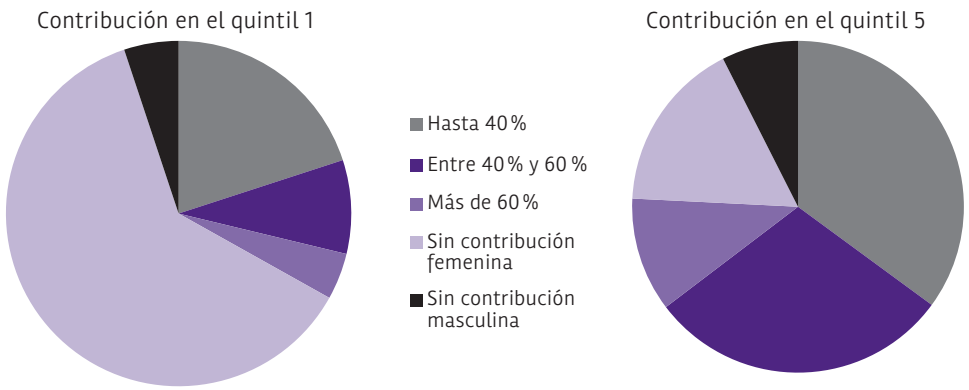
Proporción de ingresos laborales que aportan las mujeres en hogares biparentales y de parejas solas (años seleccionados, en porcentaje)

Contribución	2006	2010	2013
0 %	41	34	32
Hasta 40 %	29	33	31
Más de 40 y hasta 60 %	17	19	23
Más de 60 y menos de 100 %	7	7	8
100 %	7	6	6

Fuente: Elaboración propia basada en las ECH 2006, 2010 y 2013.

GRÁFICO 1.13

Proporción de ingresos laborales que aportan las mujeres en hogares biparentales y de parejas solas del primer quintil y el quinto quintil. Total del país, 2013 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de las ECH del INE.

gares biparentales[17] y analiza únicamente los ingresos laborales.[18] De esta forma, primero se calcula el total de ingresos laborales del hogar y luego el porcentaje de estos que es aportado por la mujer.[19]

En el cuadro 1.1 se presentan los resultados del análisis agrupando en cinco categorías la proporción del ingreso que declara aportar la mujer. Como se observa, la cantidad de hogares para los cuales la mujer no realiza aportes laborales va descendiendo, aunque la diferencia entre 2013 y 2010 es pequeña. Estos hogares son los que tienen mayor peso para los tres años seleccionados, seguidos de aquellos en los que la mujer aporta hasta el 40 %. Adicionalmente, los hogares en los cuales la mujer aporta el 100 % del ingreso laboral son el 6 % para 2013, valor que se mantiene estable en el período analizado.

Se presenta a continuación el análisis según los quintiles de ingreso de la población (gráfico 1.13). Para el primer quintil, el grupo con mayor peso es el de hogares donde la mujer no realiza contribución, cercano al 60 %. A este grupo le sigue el de hogares donde el peso de la contribución de la mujer es de hasta 40 %

17 Los *hogares biparentales* son aquellos en los que se presenta una pareja con hijos, ya sean del jefe, del cónyuge o de ambos, pero sin presencia de otros parientes ni otros no parientes. Claramente, en los hogares biparentales puede haber hijos que realicen aportes de ingresos; sin embargo, las relaciones familiares ubican estos aportes en otro nivel en términos de poder de negociación, por lo que no son considerados en el cálculo del indicador.

18 Se utiliza la variable creada por el INE de ingresos laborales (PT4). Aquellos hogares que no cuentan con ingresos laborales en el hogar también son excluidos del análisis.

19 Es importante destacar que para el análisis se consideraron todos los hogares. Esto podría traer aparejados algunos problemas debido a que parte de las diferencias en la generación de ingresos puede deberse a otras fuentes.

(20 %). En cambio, para el 20 % de los hogares más ricos, el grupo de mayor peso es aquel en que la mujer contribuye con hasta el 40 % (35 %), seguido del grupo en que contribuye con entre el 40 % y el 60 % (30 %). Se observa, por tanto, que para el 20 % más pobre la contribución de las mujeres a los ingresos laborales del hogar es más baja que para el 20 % más rico.[20]

Síntesis

Los niveles de pobreza e indigencia continúan disminuyendo de forma incesante desde 2004, y llegaron a niveles históricamente bajos en 2014: 6,4 % de hogares pobres y 0,2 % de hogares indigentes en todo el país. Sin embargo, persisten diferencias entre regiones, entre grupos etarios y entre grupos étnico-raciales. Asimismo, en el período 2002-2014 la reducción de la brecha de pobreza fue más acentuada que la de la incidencia de la pobreza. Es decir, se observó una disminución en la cantidad de hogares pobres, pero además una disminución en la intensidad de la pobreza dentro de los hogares pobres.

El ingreso viene incrementándose desde 2005; en 2010 llegó a niveles precrisis y Montevideo es la región del país con valores más altos de ingresos per cápita reales. En 2014 volvió a descender el índice de Gini, luego de un leve aumento registrado en 2013, lo que indica una mejora en la distribución. También disminuyó la apropiación del ingreso por el quintil más rico, lo que contribuye a reducir la desigualdad. En 2006 el 20 % de los hogares más ricos se apropiaba del 50,7 % del ingreso, mientras que el 20 % de los hogares más pobres se apropiaba del 4,9 %. En 2014 la apropiación del primer quintil había ascendido a 6,3 % y la del quinto quintil había descendido a 44,7 %. Desde otro enfoque, análisis como el presentado por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República (Burdin et al., 2015) ponen el foco en los sectores minoritarios de mayores ingresos y constatan una permanencia de quienes ocupan dichas posiciones, así como un moderado poder redistributivo de la imposición a la renta.

Respecto a las medidas de pobreza multidimensional —definida como aquella en que la persona tiene vulnerado al menos un derecho social y además posee pobreza monetaria— presentadas en el capítulo, la metodología CONEVAL muestra que la pobreza multidimensional aplicada a Uruguay es de 10,5 %. Por otro lado, solo el 1 % de la población se encuentra vulnerado únicamente por ingresos, lo cual significa que la mayoría de las personas pobres por ingreso se ven vulneradas, además, en algún derecho.

Se consideró además la contribución del ingreso laboral de las mujeres al hogar, analizando la situación en el primer quintil de ingreso y en el quinto. En general, se aprecia una creciente participación de las mujeres en el aporte de ingresos al hogar, pautada por una reducción de la proporción de hogares en que las mujeres no aportan ingresos, junto con un aumento en general del peso que adquieren los ingresos aportados por las mujeres en el total de ingresos de sus hogares. En este contexto, se aprecian inequidades en los niveles de contribución a los ingresos del hogar, las cuales se acentúan en los sectores de menores ingresos.

Fuentes consultadas

Alkire, S., y Foster, J.E. (2008), *Counting and Multidimensional Poverty Measurement,* Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), Working Paper 7.

— (2011), «Understanding and misunderstandings of multidimensional poverty measurement», *Journal of Economic Inequality,* vol.9, n.º2, pp.289-314.

Amarante, V., y Perazzo, I. (2008), *Crecimiento económico y pobreza en Uruguay, 1991-2006,* Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Instituto de Economía, serie Documentos de Trabajo 09/08.

Blau, M.A., y Winkler, A.E. (2002), The economics of women, men, and work, Nueva Jersey: Prentice Hall, Upper Saddle River.

Bucheli, M., y Sanroman, G. (2010, *Descomposición de las brechas salariales entre blancos y afrodescendientes a lo largo de la distribución de salarios,* Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, DECON, serie Documentos de Trabajo.

Burdín, G.; De Rosa, M., y Vigorito, A. (2015), *Desigualdad y sectores de altos ingresos en Uruguay: un análisis en base a registros tributarios y encuestas de hogares para el período 2009-2011,* Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Instituto de Economía, DT 06/2014.

Cabella, W.; Nathan, M., y Tenembaum, M. (2013), *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en Uruguay. La población afro-uruguaya en el Censo 2011,* Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria, Programa de Población.

20 Como se mencionó, el problema de considerar a todos los hogares y no solo a aquellos en edades centrales podría estar sesgando el análisis. Por ejemplo, en la comparación por quintiles puede haber diferencias que respondan a la fuente del ingreso (mayor proporción de personas reciben jubilaciones y pensiones en los quintiles más altos).

CEPAL (2014), *Panorama Social de América Latina,* Santiago de Chile: CEPAL.

CONEVAL (2009), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México,* México D. F.: CONEVAL.

DINEM–MIDES (2015), *Avances para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay desde un enfoque de derechos,* Montevideo: MIDES.

Feres, J.C., y Mancebo, X. (2001), *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina,* Santiago de Chile: CEPAL, Estudios Estadísticos y Prospectivos n.° 7.

Gasparni, L.; Cicowiez, M., y Sosa Escudero, W. (2014), *Pobreza y desigualdad en América Latina: Conceptos, herramientas y aplicaciones,* CEDLAS, DT 171.

INE (2006), *Líneas de pobreza e indigencia 2006. Uruguay. Metodología y resultados,* Montevideo: INE.

Inmujeres (2010), «Desigualdades en los ingresos: ¿qué es de la autonomía económica de las mujeres?», Montevideo: Inmujeres, Cuadernos del Sistema de Información de Género2.

Ortiz, I., y Cummins, M. (2012), *Desigualdad global: La distribución del ingreso en 141 países,* UNICEF, Documento de Trabajo sobre Política Económica y Social.

Roemer, John E. (1998), *Equality of Opportunity,* Cambridge (EUA): Harvard University Press.

Rodríguez, A. M. (2011), «Cohesión territorial en Uruguay: ¿Nuevo desafío del crecimiento?», Jornadas de Economía del BCU del Uruguay, Montevideo.

Rozas G. (1999), *Familia y pobreza dura,* Santiago de Chile: Universidad de Chile, Departamento de Psicología.

Sanroman, G., et al. (2011), *¿Qué ves cuando me ves? Afrodescendientes y desigualdad étnico racial en Uruguay,* Montevideo: ANII–INE–FCS.

Sen, A. (1979), «Informational Analysis of Moral Principles», en R. Harrison (coord.), *Rational Action,* Cambridge: Cambridge University Press, pp. 115–132.

— (1993), «Capability and Well–Being», en M. Nussbaum y A. Sen (eds.), *The Quality of Life,* Oxford: Clarendon Press, pp. 30–53.

Mercado laboral

Introducción

El presente trabajo tiene por objetivo presentar la evolución reciente de los principales indicadores del mercado laboral en Uruguay. Estos han progresado en un contexto de desarrollo y crecimiento económico sostenido, pero también muestran la persistencia de disparidades que distinguen grupos vulnerables. La identificación de desigualdades en el acceso al empleo y a condiciones laborales decentes hace posible la generación de políticas públicas dirigidas a mitigarlas.

Este capítulo, en primer lugar, describe la evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo uruguayo (tasas de actividad, empleo y desempleo) y las principales tendencias en materia de trabajo no remunerado. En los casos en que resulta pertinente, se incluyen análisis por sexo, edad, región, nivel educativo e ingresos. En segundo lugar, se analizan los principales indicadores vinculados a la calidad del empleo, tales como informalidad, subempleo y salarios. Por último, se presenta una síntesis con algunas reflexiones sobre los resultados expuestos y los desafíos para el futuro.

Los principales indicadores del mercado de trabajo

La *tasa de actividad* es un indicador de oferta laboral, y se define como la proporción de las personas de 14 años o más (en edad de trabajar, PET) que deciden participar activamente en el mercado laboral, ya sea porque están trabajando o porque están buscando trabajo (población económicamente activa, PEA).

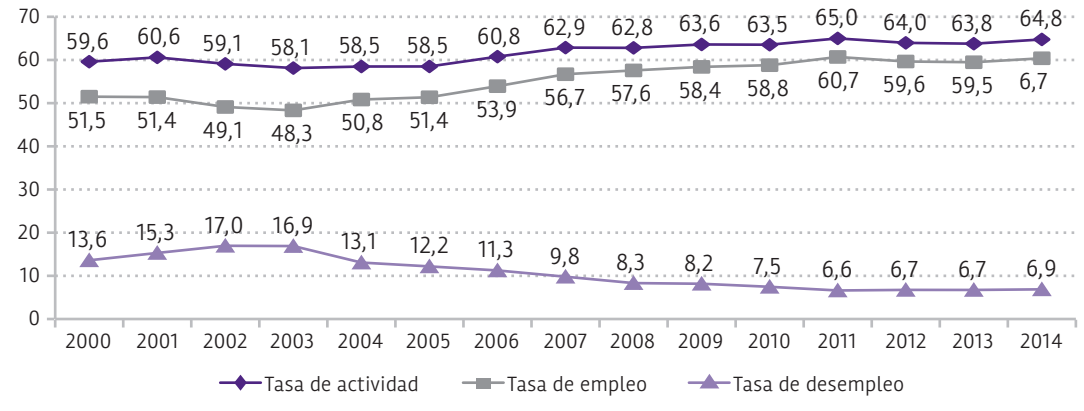
La *tasa de empleo* es un indicador de demanda laboral, y se define como la proporción de personas en edad de trabajar que efectivamente se encuentran ocupadas.

La *tasa de desempleo* se define como la proporción de personas activas (PEA) que están desocupadas, es decir, que no están empleadas pero buscan trabajo. Entre las personas desocupadas se incluyen aquellas que perdieron el trabajo y buscan empleo, pero también aquellas que buscan trabajo por primera vez y las que se encuentran en seguro de desempleo.

El gráfico 2.1 muestra la evolución de las tasas de actividad, empleo y desempleo en el período 2000-2014.[1] Se observa un crecimiento de la tasa de actividad de aproximadamente cinco puntos porcentuales (pp) en el período considerado, mientras que este valor es de casi 9 pp al considerar la tasa de empleo. Hacia el año 2014, el total de población económicamente activa era de 1.800.864 personas, y el total de ocupados, 1.677.073. El aumento en la tasa de actividad y empleo se vio acompañado por un sostenido descenso de la tasa de desempleo, la cual presenta una caída de aproximadamente 7 pp. En 2014, el total de personas desocupadas era de 123.791. En este período se registraron tasas históricas para los tres indicadores analizados; en 2011 se observaron las

GRÁFICO 2.1

Tasa de actividad, empleo y desempleo. País urbano, 2000-2014

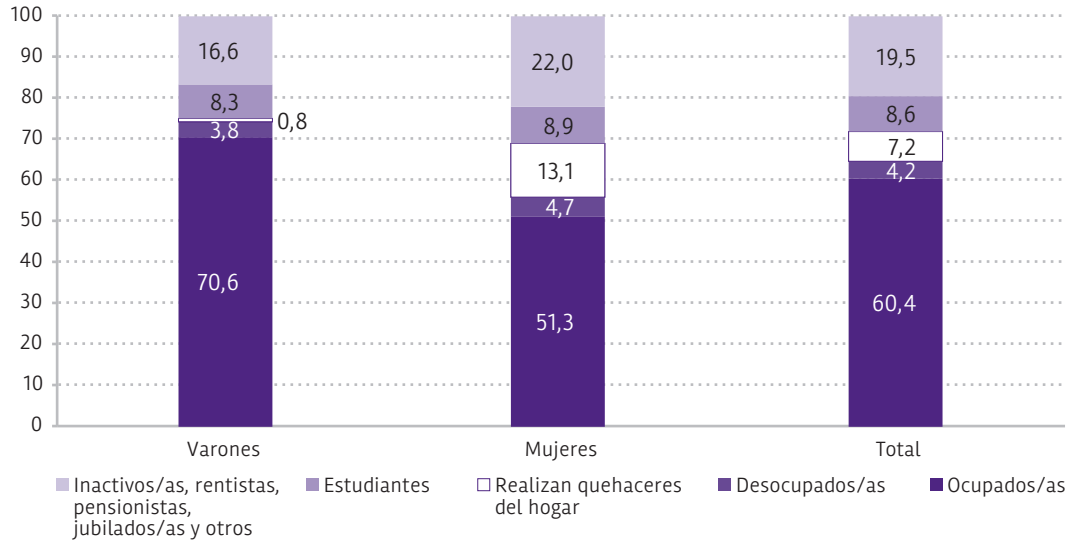


Fuente: Elaborado por DINEM-MIDES con datos del INE.

1 La ECH releva información para el total del país a partir del 2006, por lo cual los datos considerados para la construcción de la serie refieren a las localidades de 5000 habitantes o más (país urbano).

GRÁFICO 2.2

Distribución porcentual de las personas en edad de trabajar, según sexo, por condición de actividad. Total del país, 2014



Nota: Los datos presentados en este gráfico pueden diferir de los presentados en el gráfico 2.1. La diferencia radica en que el gráfico 2.1 considera el país urbano y no el total del país.

Fuente: Elaborado por DINEM–MIDES con datos del INE.

mayores tasas de actividad y empleo, y la menor tasa de desempleo desde que hay registros.[2]

Tal como se señalaba en informes anteriores (*Reporte Social 2013*), es posible identificar dos etapas en el comportamiento de la tasa de empleo en el período considerado: la primera de ellas es la caída entre el 2000 y el 2003 como consecuencia de la recesión y crisis que tuvo su auge en 2002; la segunda, una tendencia creciente a partir de 2003 que se mantuvo hasta 2011, con un leve descenso para los dos años posteriores. Según Perazzo (2012) el incremento de la tasa de empleo se explica por dos fenómenos: 1)las altas tasas de crecimiento del producto (PIB) de la última década, y 2)el aumento de la demanda de mano de obra. Esta mayor demanda puede explicarse, entre otros factores, por el incremento del empleo verificado entre 2003 y 2011 en sectores intensivos en mano de obra, como el de la construcción, los servicios comunales, sociales y personales; comercio, restoranes y hoteles, entre otros (Porras y Rodríguez López, 2014).

Los movimientos descritos para la tasa de empleo se verifican también para la tasa de actividad. Por su parte, la tasa de desempleo registra un incremento hasta 2002 y luego una tendencia decreciente hasta 2011.

2 Se dispone de estadísticas de empleo desde 1986.

Condición de actividad

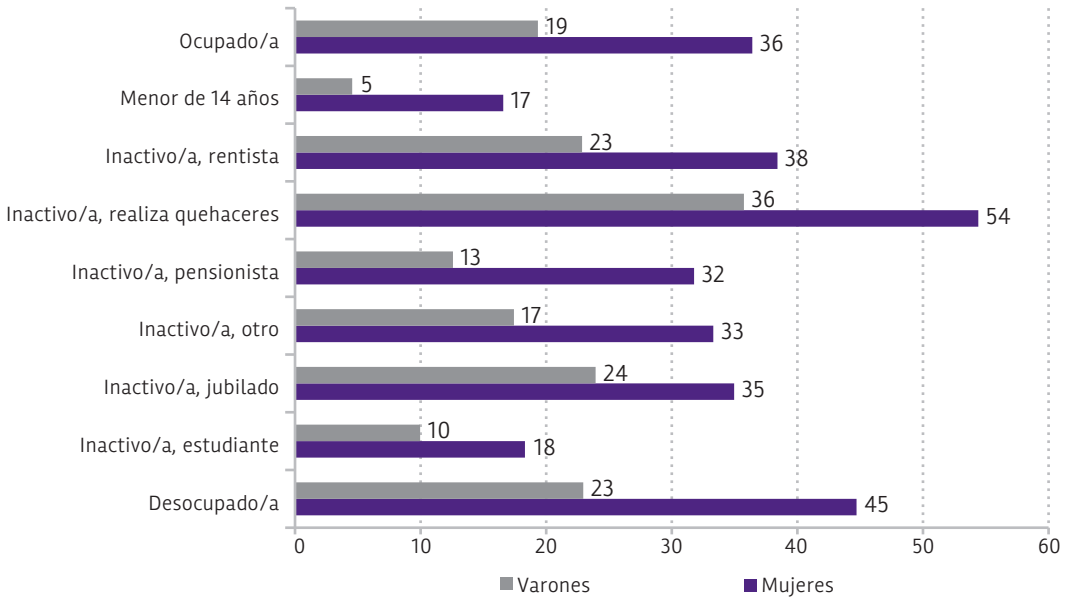
En primer lugar se presenta la condición de actividad de las personas en edad de trabajar, según sexo, para 2014. La clasificación adoptada por el INE, basada en definiciones y recomendaciones de la OIT, define escalonadamente la condición de actividad: si se cumple alguno de los criterios para definir a una persona como ocupada, entonces se la considera ocupada, luego desocupada y por último inactiva. A su vez, dentro de esta última categoría también se prioriza la declaración de motivos de inactividad en el siguiente orden: jubilado, pensionista, rentista, estudiante, realiza quehaceres del hogar, otros.

Se encuentra que mientras el 70,6 % de los varones se encuentran ocupados, solo la mitad de las mujeres presenta similar condición (51,3 %). Al tiempo que el 13,1 % de las mujeres en edad de trabajar realizan quehaceres del hogar y no participan del mercado laboral, este valor desciende a 0,8 % en el caso de los varones. A su vez, es posible constatar que, del total de jóvenes que no estudian ni trabajan, el 64,7 % son mujeres y la mitad de ellas se encuentran realizando tareas no remuneradas en el ámbito doméstico.

Esta distribución de la condición de actividad según sexo podría dar cuenta de la influencia del modelo tradicional de género, en el cual el varón se desarrolla en

GRÁFICO 2.3

Promedio de horas semanales de trabajo no remunerado según condición de actividad, por sexo. Montevideo e interior urbano, 2013



Nota: El *trabajo no remunerado* comprende el trabajo doméstico en el hogar, el trabajo de cuidados, el trabajo que se brinda a otros hogares sin recibir remuneración y el trabajo voluntario.

Fuente: Elaborado por DINEM-MIDES con microdatos del módulo Encuesta de Uso del Tiempo 2013, INE.

el ámbito público como proveedor de ingresos al hogar, mientras que la mujer se desempeña en tareas no remuneradas y de cuidados dentro del hogar (gráfico 2.2). Dadas estas mayores responsabilidades dentro del ámbito doméstico que se atribuyen a las mujeres, ellas presentan una mayor intermitencia ocupacional que los varones, asociada, en gran medida, a las mayores probabilidades de salir de un puesto de trabajo (Maurizio, 2010).

Así definida, la condición de actividad relega las tareas domésticas a una categoría residual e invisibiliza la realización de actividades necesarias para la reproducción de la sociedad. A su vez, relevar la realización de estas actividades por parte de personas ocupadas, desocupadas e inactivas por otros motivos es fundamental para entender lo que acontece en el mercado de trabajo, en particular, las desigualdades de género persistentes. El gráfico 2.3 pone en evidencia que la realización de quehaceres domésticos está presente en todas las categorías de actividad y no solamente en la categoría específica.

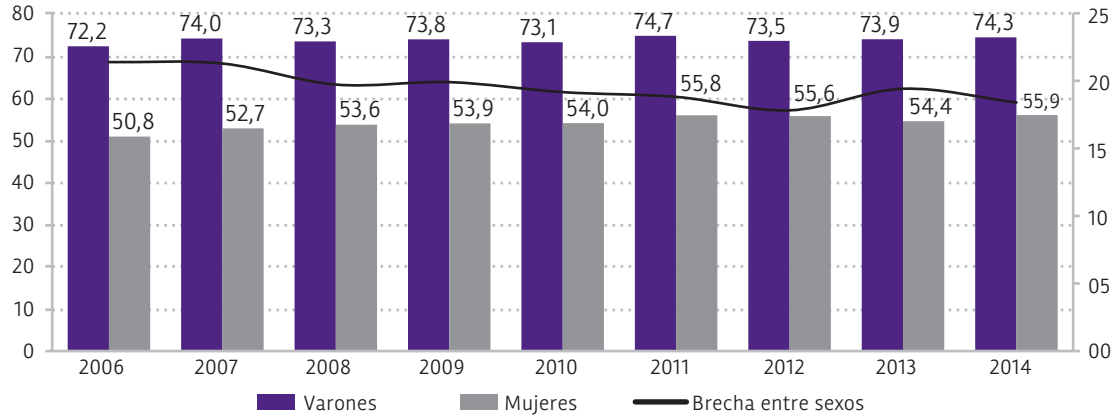
Tasa de actividad

Los niveles de actividad del país han venido en aumento desde hace ya varias décadas. Diversos estudios han explicado dicho aumento atribuyéndolo a múltiples causas. En particular, Filgueira (1996) se focaliza en lo que considera las transformaciones generadas por la declinación del modelo *breadwinner,*[3] es decir, el aumento de la necesidad de los hogares de contar con más de un proveedor de ingresos. Según el autor, este cambio se explica en gran medida por procesos operados en los planos demográfico, económico y sociocultural. En cuanto a lo demográfico, se evidencia un incremento de la esperanza de vida, el cambio de la estructura de edades y el envejecimiento relativo de la población, elementos que tuvieron consecuencias directas sobre la transformación de la estructura familiar en Uruguay, con el resultado de una mayor diversidad en sus composiciones. El componente económico se asocia al ingreso de las mujeres al mercado laboral, en mayor medida en los momentos de crisis, que significó un complemento fundamental en los ingresos de los hogares. Por último,

3 *Breadwinner* puede ser traducido como un solo integrante del hogar que «gana el pan», es decir que es el soporte económico del hogar.

GRÁFICO 2.4

Tasa de actividad y brecha según sexo. Total del país, 2006–2014



Fuente: Elaborado por DINEM–MIDES con datos del INE.

en el plano sociocultural Filgueira menciona la confluencia de tres grandes transformaciones sociales: la revolución sexual, la revolución de los divorcios y los movimientos por la igualdad de género.

Si bien los motivos que han generado cambios en la cantidad de población económicamente activa son diversos, en los últimos años estos se han manifestado concretamente en aumentos sostenidos de la actividad femenina. La incorporación de las mujeres al mercado laboral es lo que más ha influido en el crecimiento de la tasa de actividad, ya que, mientras la tasa de los varones ha permanecido estable, la tasa femenina registró un aumento de aproximadamente 10 % entre 2006 y 2014. No obstante, la brecha entre sexos sigue siendo considerablemente alta, si bien disminuyó de 21,4 pp en 2006 a 18,4 pp en 2014 (gráfico 2.4).

Concretamente para el período estudiado, diversos estudios han analizado algunos factores que permiten explicar el cambio en la conducta laboral de las mujeres (Espino y Leites, 2007; Alves, Espino y Machado, 2011). Por el lado de la demanda laboral, se destacan los cambios en la estructura económica del país, el proceso de apertura de la economía y el cambio en los precios relativos, que han estimulado la demanda de trabajo femenino. Por el lado de la oferta, se identifican otros factores explicativos, tales como la presencia de hijos, el ingreso per cápita del hogar, la asistencia a centros de educación, cambios en la estructura de los hogares y el descenso de la fecundidad.

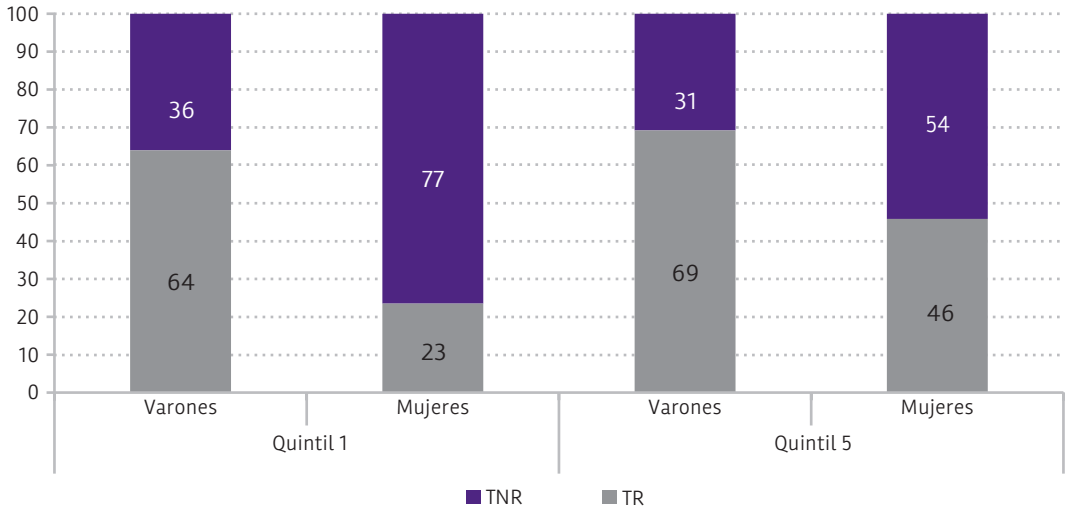
Sin embargo, este cierre de la brecha de género en la tasa de actividad no supuso un cierre de brechas en la carga global de trabajo, importante indicador que debería empezar a considerarse, definido como la suma del trabajo remunerado y no remunerado. Estos cambios en la oferta laboral femenina, vinculados a un proceso de emancipación, no se ven reflejados en las cargas de trabajo remunerado y no remunerado que tienen las mujeres. En 2007 las mujeres trabajaban 5 horas semanales más que los varones y en 2013 la brecha aumentó a 6 horas (Anexo 1). Esta sobrecarga de trabajo de las mujeres se explica básicamente por la sobrecarga de trabajo no remunerado, dado que la brecha en trabajo remunerado es favorable a los varones.

A su vez, si se analiza la carga global según quintiles de ingreso, se encuentra que los quintiles extremos realizan, en promedio, la misma cantidad de horas globales de trabajo por semana (52 horas). Sin embargo, la composición de ese trabajo, según sea remunerado o no remunerado, difiere sustancialmente. Las personas del primer quintil de ingresos dedican más horas al trabajo no remunerado que las personas del quintil más rico, y esta diferencia se explica básicamente por los roles de género asignados a las mujeres. Mientras que los varones no presentan comportamientos diferentes según el nivel de ingresos, las mujeres sí presentan un comportamiento estratificado. El 77 % del tiempo de trabajo de las mujeres del quintil más pobre se dedica al trabajo no remunerado, y esa proporción desciende a 54 % entre las mujeres del quintil de mayores ingresos. Estos datos relativizan o problematizan el cierre de brechas en la oferta laboral, al mostrar que este no se vio acompañado de una distribución más equitativa de la carga global de trabajo por sexo e ingresos (gráfico 2.5).

Por otro lado, en los análisis que siguen se estudia la evolución de la tasa de actividad en relación con otras

GRÁFICO 2.5

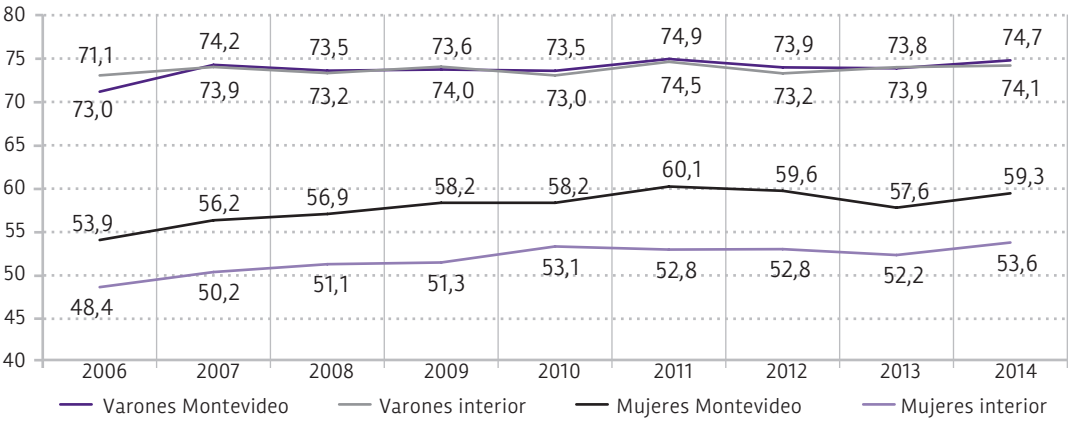
Distribución porcentual de la carga global de trabajo entre trabajo remunerado (TR) y no remunerado (TNR), por sexo y quintil de ingreso. Montevideo e interior urbano, 2013



Fuente: Elaborado por DINEM-MIDES con microdatos del módulo Encuesta de Uso del Tiempo 2013, INE.

GRÁFICO 2.6

Tasa de actividad por sexo y área geográfica. Total del país, 2006-2014



Fuente: Elaborado por DINEM-MIDES con datos del INE.

variables de relevancia. Al realizar el análisis según área geográfica se evidencia que la tasa de actividad para 2014 en Montevideo es de 66,4 %, mientras que desciende a 63,5 % para el interior del país, con una brecha promedio de aproximadamente 3 pp en el período considerado (Anexo 2). Como se observa en el gráfico 2.6, esta diferencia se encuentra explicada fundamentalmente por la tasa de actividad de las mujeres, ya que la tasa de actividad de los varones es similar en las áreas consideradas. Las brechas por sexo en este indicador son superiores en el interior que en Montevideo.

La presencia de niños menores de 13 años en el hogar guarda relación directa con la tasa de actividad y muestra comportamientos diferentes según el sexo de las personas. Para las mujeres de edades comprendidas entre los 18 y los 49 años y sin niños en el hogar, la tasa de actividad es de 79,1 %, valor que desciende a 73,5 % cuando hay al menos un menor de 13 años en el hogar. En cambio, para los varones de 18 a 49 años la tasa de actividad es de 88,9 % cuando no hay menores de 13 años en el hogar y pasa a 95,9 % cuando los hay. Esto evidencia que el ámbito laboral y el doméstico

CUADRO 2.1

Tasa de actividad por quintil de ingresos. Total del país, 2006, 2010 y 2014

	2006	2010	2014
Quintil 1	60,2	60,1	59,4
Quintil 2	60,3	61,5	63,0
Quintil 3	60,7	62,7	64,0
Quintil 4	60,3	64,7	66,7
Quintil 5	61,6	64,6	68,3

Fuente: Elaborado por DINEM–MIDES con microdatos de la ECH del INE.

CUADRO 2.2

Tasa de empleo según tramos de edad. Total del país, 2006 y 2014

	2006	2014
14 a 24	34,9	39,1
25 a 29	73,4	80,3
30 a 49	79,6	85,0
50 a 64	65,2	71,2
65 y más	12,8	16,1
Total	54,1	60,4

Fuente: Elaborado por DINEM–MIDES con microdatos de la ECH del INE.

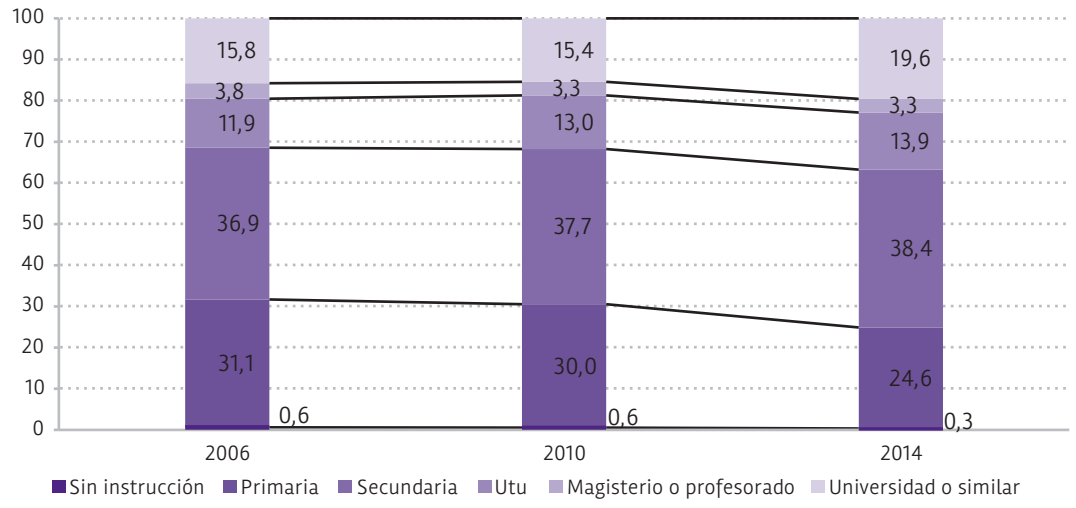
demandan de manera diferencial a mujeres y varones (Anexo 3). En particular, la tenencia de hijos y la realización de trabajo no remunerado son factores fundamentales para explicar la mayor cantidad de mujeres jóvenes (de 14 a 29 años) que de varones que no participan activamente del mercado de trabajo remunerado (Araya y Ferrer, 2014).

Un análisis por nivel de ingresos muestra que la brecha en la tasa de actividad entre el quintil de menores ingresos y el de mayores ingresos aumentó para el período considerado. La profundización de esta brecha se explica en parte debido a que la tasa de actividad de las personas ubicadas en el primer quintil se mantiene relativamente constante, mientras que en el quinto quintil se incrementa. Para 2014 se observa que la tasa de actividad aumenta conforme lo hace el nivel de ingresos: los hogares del primer quintil registran una tasa de 59,4 %, frente a una tasa de 68,3 % correspondiente al último quintil (cuadro 2.1).

El nivel educativo alcanzado por las personas, como aproximación a la medición de los conocimientos y habilidades adquiridos, es un componente cualitativo

GRÁFICO 2.7

Distribución porcentual de la PEA según máximo nivel educativo alcanzado. Total del país, 2006, 2010 y 2014

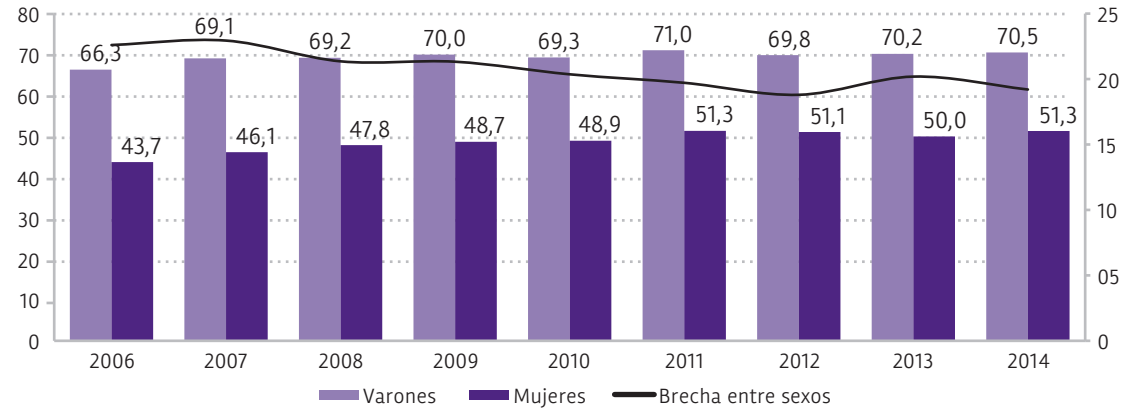


Nota: Para la construcción del nivel educativo se consideran las personas mayores de 24 años, ya que esta es la edad teórica en que una persona finaliza el máximo nivel considerado, en este caso la universidad o similar. Es pertinente destacar que entre el 2006 y el 2014 la ECH ha modificado la forma de relevar el nivel educativo, lo que puede influir en los resultados.

Fuente: Elaborado por DINEM–MIDES con microdatos de la ECH del INE.

GRÁFICO 2.8

Tasa de empleo y brecha según sexo. Total del país, 2006–2014



Fuente: Elaborado por DINEM–MIDES con datos del INE.

fundamental del capital humano de una sociedad, que genera un fuerte impacto en el nivel de actividad.

El gráfico 2.7 muestra un incremento del nivel educativo alcanzado por la PEA en el período considerado. Se destaca el descenso en el porcentaje de quienes tienen primaria como máximo nivel educativo, junto con un aumento de las personas con universidad o similar.

Tasa de empleo

En el gráfico 2.8 se presenta la tasa de empleo según sexo para el período 2006–2014. De forma consistente con lo observado para la tasa de actividad (oferta), también para la tasa de empleo (demanda) se evidencia una brecha favorable a los varones, de aproximadamente 20 pp para todo el período considerado.

Atendiendo a la edad de las personas, se observa que los niveles de empleo tienen un comportamiento esperable si se consideran las etapas que se van sucediendo a lo largo del ciclo de vida. Al principio hay un comportamiento creciente de la tasa de empleo, que alcanza el máximo en el tramo en que finaliza la edad reproductiva (30 a 49 años) y a partir de entonces comienza a descender. En 2014 la tasa de empleo era de 39,1 % para las personas de 14 a 24 años, aumentaba a 85,0 % entre las personas de 30 a 49 años y se reducía a 16,1 % entre los adultos mayores (cuadro 2.2).

Existe evidencia de que la incorporación de jóvenes de 14 a 29 años al mercado de trabajo ocurre de forma más temprana entre aquellos de menor nivel educativo y provenientes de los hogares con más bajos ingresos.[4] Generalmente esto obedece a la necesidad de generar ingresos en sus hogares de origen, y suele efectuarse en puestos con alta precariedad y baja calificación. Por el contrario, los jóvenes de nivel educativo terciario ingresan más tardíamente al mercado de trabajo, dada la dificultad para compatibilizar tiempos de estudio y de trabajo, así como las mayores exigencias en cuanto a la calidad de los trabajos. Este comportamiento diferencial se relaciona estrechamente con la presencia de distintos modelos reproductivos y emancipatorios de las juventudes uruguayas según contexto socioeconómico (Varela et al., 2014).

En el cuadro 2.3 se presenta el comportamiento del empleo por rama de actividad según sexo. Se observa que en 2014 los servicios sociales (compuestos por Administración Pública, enseñanza, servicios de salud y servicio doméstico) generaban el 31,9 % de los puestos de trabajo, seguidos por el sector de comercio, hotelería y servicios de comida, con el 21,4 %.

Mientras la mitad de las mujeres tienen un empleo relacionado con los servicios sociales, la representación de los varones en ese sector es apenas del 17,5 %. Si se desagrega dentro de este sector de actividad, se observa que están ocupadas en servicio doméstico el 14,4 % de las mujeres, frente a solo el 1,3 % de los varones. La misma tendencia se verifica en tareas de enseñanza y de salud. En cambio, sectores como la construcción, la industria manufacturera y las actividades primarias (agro, pesca, caza, explotación de minas) presentan la tendencia contraria, con mayor representación masculina.

4 Un análisis más detallado al respecto puede encontrarse en el capítulo 13.

CUADRO 2.3

Distribución porcentual de las personas ocupadas según sexo por rama de actividad. Total del país, 2014

Rama de actividad	Varones	Mujeres	Total
Agropecuaria, pesca, caza y explotación de minas o canteras	13,4	4,3	9,4
Industria manufacturera, suministro de electricidad, gas y agua	15,5	9,4	12,8
Construcción	14,0	0,7	8,1
Comercio por menor y por mayor. Alojamiento y servicio de comida	20,9	22,0	21,4
Transporte y almacenamiento	7,4	1,7	4,9
Informática y comunicación	2,6	1,7	2,2
Actividades financieras	1,4	1,9	1,6
Actividades inmobiliarias	0,5	0,6	0,5
Actividades profesionales, científicas y técnicas	2,9	4,1	3,4
Actividades administrativas	4,0	3,8	3,9
Servicios sociales	17,5	49,9	31,9
Administración Pública. Defensa y actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	6,5	5,9	6,2
Enseñanza	2,7	10,8	6,3
Servicios sociales y salud	3,1	13,4	7,7
Otras actividades de servicio. Arte, entretenimiento y recreación	4,0	5,4	4,6
Servicio doméstico	1,3	14,4	7,1
Total	100,0	100,0	100,0

Nota: Los tipos de actividad utilizados son los definidos por el CIIU Rev. 4, aplicados por el INE en la ECH desde 2012. Los datos previos a ese año no son comparables.

Fuente: Elaborado por DINEM–MIDES con datos del INE.

Tasa de desempleo

En el período 2006–2014 la tasa de desempleo registró un notorio descenso, con un mínimo en 2011, tanto para varones como para mujeres. Si bien la disminución del desempleo se da en ambos sexos, es mayor en las mujeres, lo cual genera una reducción de la brecha entre sexos, que pasa de 6 pp en 2006 a 3 pp en 2014.

Si bien las causas de la brecha de desempleo entre sexos no han sido estudiadas en profundidad en Uruguay, existe literatura que sostiene como una de las principales el fuerte aumento de la demanda de empleos dirigidos a varones y la concentración de mujeres en ocupaciones menos dinámicas en términos de creación de empleo[5] (Alves et al., 2011) (gráfico 2.9).

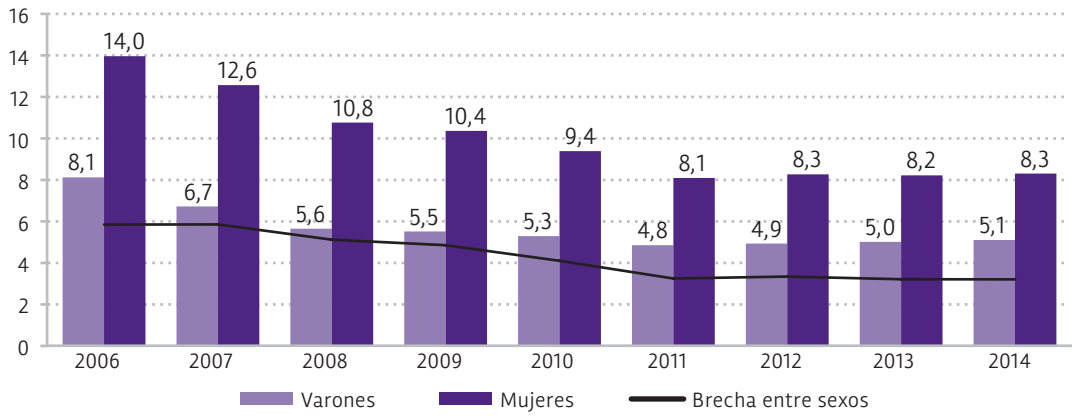
El cuadro 2.4 evidencia que la tasa de desempleo es decreciente con la edad: entre los jóvenes de 14 a 24 años es tres veces mayor que el total nacional. A su vez, los varones registran tasas de desempleo más bajas que las mujeres para todos los tramos de edad. Si se observa el ratio entre la tasa de desempleo de mujeres y varones, la mayor diferencia se da en el tramo de 30 a 49 años, donde el desempleo de las mujeres es 2,3 veces mayor que el de los varones.

Finalmente, se advierte una relación decreciente del desempleo con el nivel de ingresos de los hogares, ya que la tasa de desempleo para hogares del primer quintil de ingresos es de 15,4 %, frente a 2,3 % para el quintil de mayores ingresos (Anexo 4). Además, el 34,1 % de los desocupados pertenecen a hogares ubicados en el primer quintil, mientras que solamente el 10,0 % se encuentran en hogares del último quintil (Anexo 5).

5 Hacen referencia expresamente al sector Servicios y Comercio.

GRÁFICO 2.9

Tasa de desempleo y brecha según sexo. Total del país, 2006–2014



Fuente: Elaborado por DINEM–MIDES con datos del INE.

Calidad del empleo

En un contexto de crecimiento económico y evolución favorable de los indicadores de mercado laboral, resulta interesante analizar si estas tendencias se trasladan también a la calidad del empleo. A la idea de *calidad* se asocia normalmente la noción de *trabajo decente*, definida por la OIT como:

> [...] contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres. (OIT, 2015)

La definición de trabajo decente adoptada por la OIT abarca múltiples dimensiones, mientras que los indicadores que se presentan en este informe cubren solo parcialmente la temática, dejando fuera aspectos como la autonomía y el desarrollo personal, entre otros. Para operacionalizar esta definición se dispone de algunos indicadores que dan cuenta de la calidad del empleo, entre los que destacan los de restricciones de empleo, como la informalidad y el subempleo, y los de suficiencia de las remuneraciones laborales.

En el gráfico 2.10 se presenta la distribución de las personas ocupadas según restricciones de empleo. Se observa que en el período analizado la proporción de ocupados con restricciones se ha reducido sustancialmente: la proporción de personas ocupadas sin restricciones aumentó casi 12 pp. La informalidad se destaca como la problemática más generalizada y con menores avances para el período considerado.[6]

CUADRO 2.4

Tasa de desempleo según sexo por tramos de edad. Total del país, 2014

	Total	Varones	Mujeres	Ratio
14 a 24	19,4	16,1	23,9	1,5
25 a 29	7,7	5,6	10,2	1,8
30 a 49	4,1	2,6	5,9	2,3
50 a 64	2,7	2,2	3,4	1,5
65 y más	2,1	1,8	2,6	1,4
Total	6,6	5,1	8,3	1,7

Nota: El ratio se calcula como el cociente entre la tasa de desempleo de mujeres y la de varones.

Fuente: Elaborado por DINEM–MIDES con microdatos de la ECH del INE.

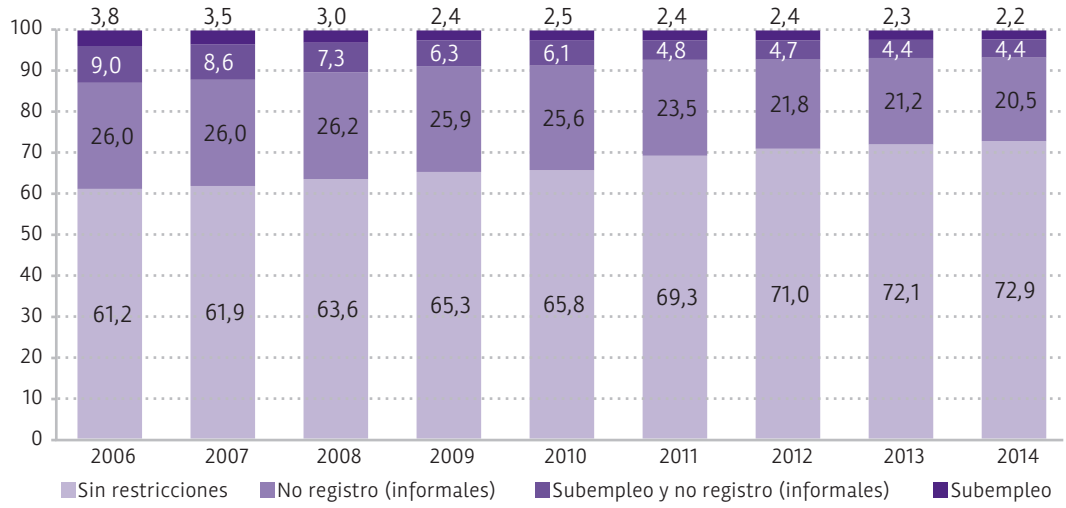
Informalidad

La informalidad es definida en este trabajo en un sentido restringido, como la condición de los ocupados no registrados en la seguridad social. Es importante destacar que el registro en la seguridad social es relevante en términos de calidad del empleo, no solamente para el futuro de los trabajadores, por el derecho a obtener

6 Para obtener la proporción de ocupados no registrados en la seguridad social, es necesario considerar la categoría de *no registro* y la de *subempleo y no registro*.

GRÁFICO 2.10

Distribución porcentual de los ocupados según restricciones de empleo. Total del país, 2006–2014



Nota: Estos datos corresponden al total de ocupados, por lo que pueden no coincidir con los del gráfico 12 para el total de ocupados de 15 años o más.

Fuente: Elaborado por DINEM–MIDES con datos del INE.

una jubilación, sino también para el presente, teniendo en cuenta las prestaciones y los beneficios sociales a los que se puede acceder por el hecho de ser trabajador formal (Perazzo y Rossel, 2008, en Perazzo, 2012).

El número de puestos cotizantes a la seguridad social ha acompañado a buen ritmo el crecimiento de las tasas de actividad y empleo. Esto se explica no solo por un aumento en la generación de puestos de trabajo, sino también por la presencia de iniciativas dirigidas a incrementar el número de cotizantes al sistema de seguridad social entre quienes ya estaban empleados (gráfico 2.11).

La proporción de ocupados no registrados en la seguridad social redujo su peso en 10 pp entre 2006 y 2014 (gráfico 2.12). Hay evidencia previa de que la restitución de los consejos de salarios y el aumento de los controles que disminuyeron la evasión fiscal pueden explicar esta tendencia a la baja de la informalidad (Amarante y Espino, 2007).

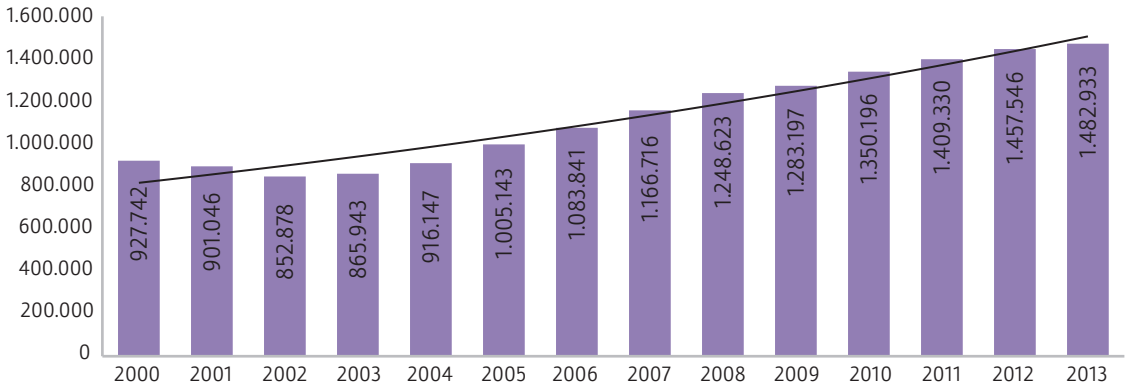
Si se analiza la informalidad según sexo, en 2014 no se verifican diferencias significativas: tanto varones como mujeres siguen la tendencia global, ya analizada, de una baja sostenida de la informalidad. Según área geográfica, en cambio, se observa que ese mismo año el no registro en la seguridad social en Montevideo era de 17,6 %, frente a un 29,1 % en las áreas urbanas del interior del país y un 32,4 % al considerar las áreas rurales y localidades de menos de 5000 habitantes. Así, en 2014 la brecha entre Montevideo y esta última región era de 15 pp, una de las mayores (junto con la de 2013) del período considerado. Esto puede ser explicado por la caída relativamente mayor del no registro en Montevideo y en las localidades urbanas del interior.

Si las personas ocupadas sin registro en la seguridad social se consideran según tramos de edad, se observa que los mayores niveles de informalidad para 2014 los presentaban las personas de 15 a 17 años (91,2 %). Este valor descendía considerablemente en los siguientes tramos etarios, hasta llegar al grupo de los adultos mayores (65 y más años), donde volvía a aumentar (61,7 %) (Anexo 6).

El Código de la Niñez y la Adolescencia en Uruguay establece los 15 años como la edad mínima en que se admite el trabajo (artículo 162). Para que las personas de 15 a 17 años puedan acceder formalmente al mercado laboral se requiere un carné de habilitación tramitado por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) (artículo 167). Las altas tasas de no registro en la seguridad social identificadas en este tramo podrían estar relacionadas entonces con el no cumplimiento de dichos marcos legales. Entre los factores explicativos del no registro, se destaca un ingreso más temprano al mercado laboral en las localidades de menos de 5000 habitantes y áreas rurales, por el tipo de tareas realizadas y la limitada oferta educativa en el medio.

GRÁFICO 2.11

Cotizantes al Banco de Previsión Social (en puestos de trabajo). Total del país, 2000–2013

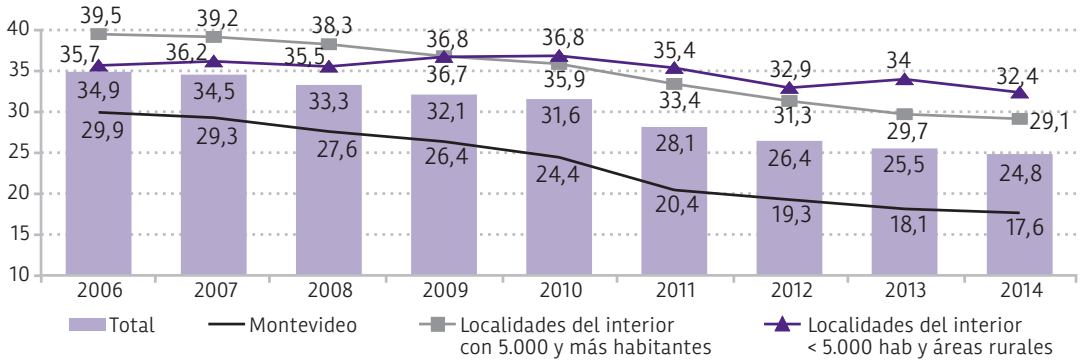


Nota: El gráfico presenta una línea de tendencia exponencial.

Fuente: Elaborado por DINEM–MIDES con datos del BPS.

GRÁFICO 2.12

Proporción de ocupados de 15 años y más que no están registrados en la seguridad social, según área geográfica. Total del país, 2006–2014



Nota: El gráfico presenta una línea de tendencia exponencial.

Fuente: Elaborado por DINEM–MIDES con microdatos de la ECH del INE.

En cuanto a las personas adultas mayores (de 65 años o más), los altos niveles de informalidad registrados están asociados a que más de la mitad de esa población ya percibe una jubilación. Además, se constata que la tasa de actividad de los adultos mayores es superior entre los hogares de menores ingresos (22,5 % en el primer quintil, frente a un 16,4 % de todos los adultos mayores), por lo que su remuneración adquiere mayor relevancia en el conjunto de los ingresos del hogar (DINEM, 2014).[7]

Por otra parte, la condición de no registro en la seguridad social se encuentra fuertemente estratificada según el nivel de ingresos. Conforme aumenta el nivel de ingresos de las personas, la tasa de informalidad disminuye. En 2014 los ocupados del quintil de menores ingresos presentaban una tasa de informalidad siete veces mayor que la de los ocupados del quintil de mayores ingresos (cuadro 2.5).

Complementariamente, la condición de aportar o no a la seguridad social es determinante para ordenar a los trabajadores de acuerdo a sus ingresos, dado que las remuneraciones son significativamente menores entre los

7 Mayor información sobre la participación de las personas adultas mayores en el mercado laboral puede encontrarse en el capítulo 14 de este mismo Reporte.

CUADRO 2.5

Proporción de ocupados de 15 años y más, no registrados a la seguridad social según quintil de ingresos. Total país, 2006–2014

	2006	2014
Quintil 1	70,5	59,7
Quintil 2	49,7	34,2
Quintil 3	36,5	24,6
Quintil 4	24,6	16,3
Quintil 5	14,0	8,2
Total	35,0	24,8

Fuente: Elaborado por DINEM–MIDES con microdatos de la ECH del INE.

que no aportan (Amarante y Arim, 2009). El gráfico 2.13 presenta la distribución de los ingresos de la ocupación principal por hora trabajada de las personas, teniendo en cuenta el registro o no a la seguridad social. Se constata un corrimiento hacia la izquierda en la distribución del salario de los no aportantes, que indica un menor salario promedio para esta población. Además, hay una mayor proporción de ocupados no registrados cuyos ingresos laborales por hora se encuentran por debajo de la media (con relación al total de no registrados).

Subempleo

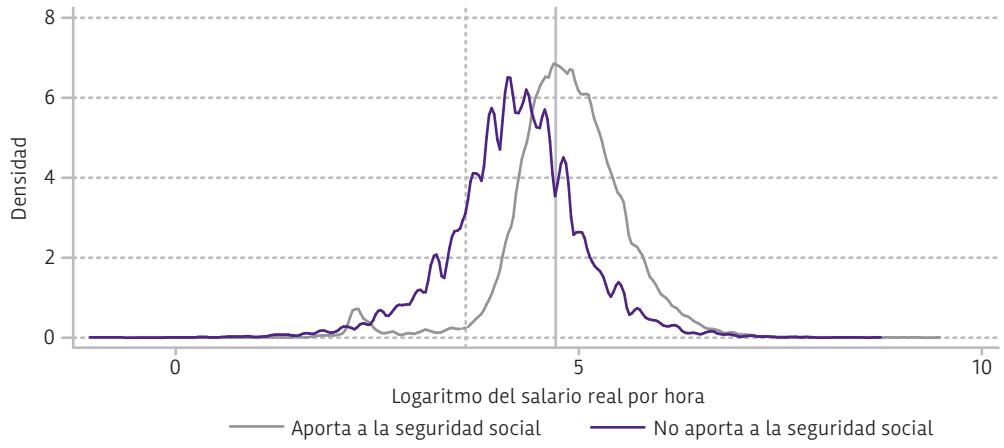
El subempleo se define como la situación de los ocupados que, trabajando menos de 40 horas por semana, manifiestan el deseo de trabajar más horas y están disponibles para hacerlo, pero no encuentran horas disponibles en el mercado.[8]

El gráfico 2.14 presenta información sobre el subempleo, y muestra una disminución significativa del indicador para el período estudiado. Al analizarlo por región, se observa que en 2006 las tasas de subempleo de las localidades de menos de 5000 habitantes y las áreas rurales eran considerablemente inferiores a las de Montevideo y zonas urbanas, brecha que se reduce notoriamente hacia el final del período.

La tasa de subempleo es mayor para mujeres que para varones en el período 2006–2014. En este último año la tasa de subempleo fue de 7,7 % para las mujeres y de 5,8 % para los varones (Anexo 7). Según tramos etarios, son los más jóvenes (personas de 15 a 17 años) quienes presentaron los mayores niveles de subempleo en 2014 (16,0 % frente al 6,7 % para el total de la población) (Anexo 8).

GRÁFICO 2.13

Función de densidad del logaritmo del salario real de la ocupación principal por hora trabajada, según registro en la seguridad social. Total del país, 2014



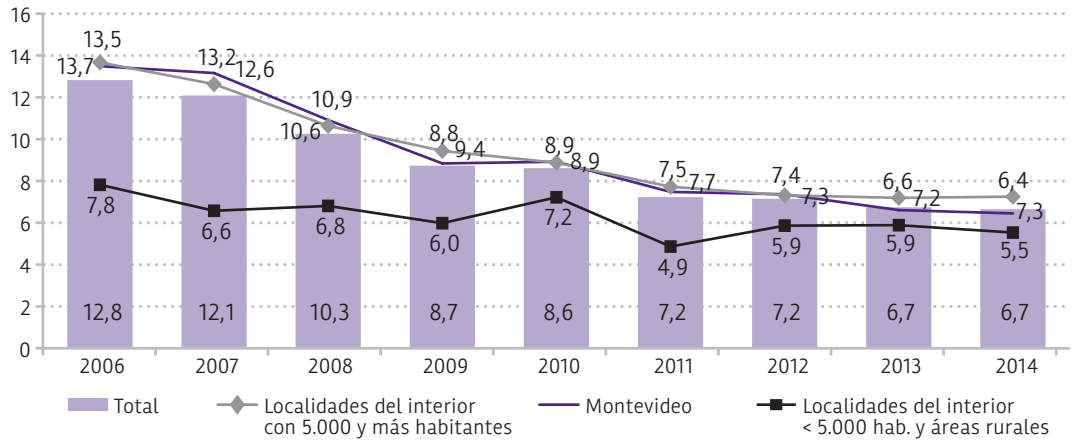
Nota: Se utilizaron los ingresos de la ocupación principal (pt2 del INE) por hora trabajada en términos reales (deflactado por IPC con base junio 2014). El gráfico tiene representada la media del logaritmo del salario real por hora para el total poblacional (línea continua) y logaritmo del SMN líquido por hora (línea punteada).

Fuente: Elaborado por DINEM–MIDES con microdatos de la ECH del INE.

8 Definición de subempleo de la ECH del INE.

GRÁFICO 2.14

Tasa de subempleo por área geográfica. Total del país, 2006–2014



Fuente: Elaborado por DINEM–MIDES con microdatos de la ECH del INE.

Salario

En el presente apartado se analiza la evolución del salario. Este es un indicador relevante desde el punto de vista de sus garantías para la calidad del empleo (negociación colectiva que asegure el respeto a los laudos establecidos) y los mecanismos para su fijación (salario mínimo nacional, SMN). El salario tiene un rol determinante en el bienestar de las personas, por ser el componente más relevante en el ingreso global de los hogares, razón por la cual su distribución resulta fundamental para la autonomía económica de ciertos grupos (SIG–Inmujeres, 2014).

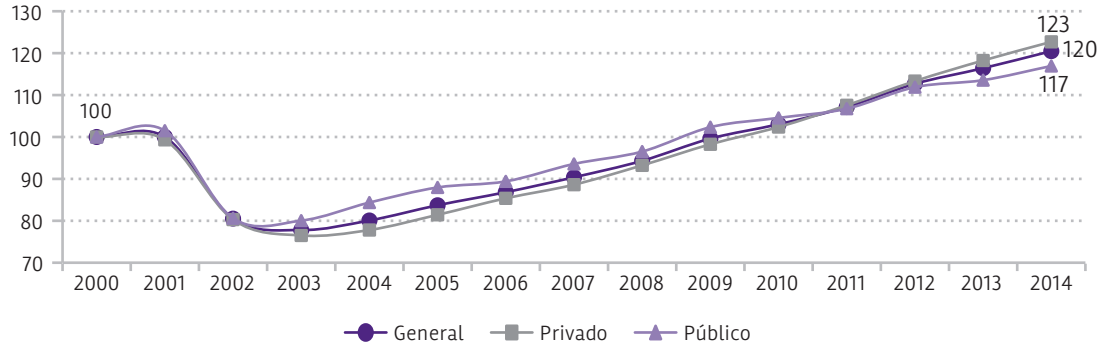
El gráfico 2.15 presenta la evolución del salario real en el período 2000–2014. Se distinguen dos etapas: una caída de 22,2 % desde la recesión y crisis hasta el año 2003, y una importante recuperación desde el año 2004, que significaba un aumento de 50,5 % hacia el final del período.

En los años considerados, la evolución del salario real conllevó un aumento general del 20,0 % en su poder adquisitivo, levemente más favorable para el sector privado que para el público.

Por otra parte, se presenta el SMN, como una medida de suficiencia de la remuneración laboral. Este instrumento ha sido utilizado desde 1969, pero había dejado de oficiar como garantía para la fijación de los salarios debido a su pérdida sistemática de valor real. Desde 2005 se evidencia un crecimiento sostenido del SMN, que llegó a multiplicar por 2,2 su capacidad de compra. En enero de 2014 el SMN se fijó en $ 8.960 (gráfico 2.16).

GRÁFICO 2.15

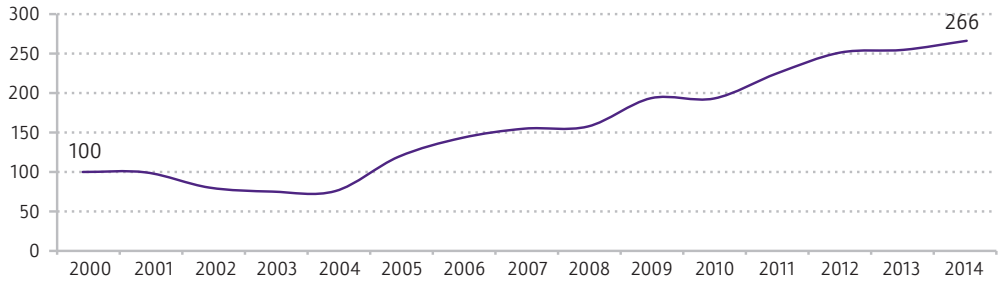
Índice de salario real. Total del país, 2000–2014. Base diciembre 2000=100



Fuente: Elaborado por DINEM–MIDES con datos del INE.

GRÁFICO 2.16

Salario mínimo nacional real. Total del país, 2000–2014. Base enero 2000=100



Nota: Para la elaboración del índice con base año 2000 se utilizaron los valores del SMN a enero de cada año.

Fuente: Elaborado por DINEM–MIDES con datos del INE.

El cuadro 2.6 evidencia la proporción de ocupados cuyo salario se encuentra por debajo del SMN, teniendo en cuenta diversas características que permiten apreciar la existencia de brechas salariales entre grupos y los factores que las determinan.

Un 7% de los ocupados declaran percibir un salario inferior al SMN. Los jóvenes, los residentes en localidades del interior, las mujeres, las personas no registradas en la seguridad social y las que tienen primaria como máximo nivel educativo son los grupos más vulnerables en términos de remuneraciones y en los que la negociación colectiva podría tener más impacto. Es posible observar que la proporción de trabajadores registrados en la seguridad social cuyos salarios se encuentran por debajo del SMN es baja (3,7%), aunque debería ser nula. La diferencia surge por tratarse de declaraciones de ingreso y no de ingresos obtenidos por registros administrativos.

Consideraciones finales

En el período 2000–2014 se observa un aumento sostenido en las tasas de actividad y empleo, así como un descenso notorio en la tasa de desempleo. Este descenso se debe mayormente a que la cantidad de ocupados aumentó más de lo que lo hicieron los activos. Además, se redujeron la informalidad y el subempleo, y hubo un aumento significativo del salario real.

No obstante, se verifica la persistencia temporal de importantes brechas, principalmente por ingreso, sexo, edad y región, que repercuten en la reproducción de la desigualdad en el mercado de trabajo, con trascendentales consecuencias en otros planos de la vida de las personas.

Es de particular interés entender la intersección de los grupos con mayores problemáticas en el mercado laboral según su situación de ingresos, lo que empeora las situaciones desventajosas. El rol que cumple el trabajo para el desarrollo de las personas, tanto social como económico, se transforma en inhibidor de oportunidades para aquellos colectivos que no logran vincularse al mercado laboral o lo hacen de forma precaria, con lo cual se agudizan o perpetúan las desigualdades existentes.

Las mujeres presentan menores tasas de actividad y empleo que los varones, y mayores tasas de desempleo. Estas desigualdades se profundizan si consideramos los niveles de ingreso de los hogares. El indicador de carga global de trabajo permite entender estas diferencias, ya que revela que las mujeres más pobres dedican mayor cantidad de horas al trabajo no remunerado.

Las personas jóvenes son otro grupo vulnerable, dado que registran las menores tasas de empleo y las mayores tasas de desempleo, con fuertes diferencias en sus trayectorias según el sexo y el nivel de ingresos (aspectos estudiados en el capítulo 13 de este reporte). A las dificultades de los jóvenes para acceder al empleo se suma el hecho de que, cuando lo logran, lo hacen en condiciones más precarias que las personas adultas, con las mayores tasas de informalidad y subempleo. Es posible identificar a los jóvenes de 15 a 17 años como un grupo en el cual la precariedad del empleo señala un foco de especial atención, tanto en materia de investigación como de las posibles respuestas y políticas.

Por último, se destaca que las personas de localidades del interior y del medio rural también se revelan como colectivos vulnerables en cuanto al empleo, ya que presentan menores tasas de actividad y mayores niveles de precariedad en general.

CUADRO 2.6

Proporción de ocupados por debajo del SMN según edad, área geográfica, registro en la seguridad social, nivel educativo y sexo. Total del país, 2014[9]

TOTAL		**7,0**
Edad	14 a 29 años	9,0
	30 a 60 años	5,6
	61 y más años	12,5
Área geográfica	Montevideo	5,2
	Interior, 5000 habitantes y más	8,0
	Interior, menos de 5000 habitantes	9,3
	Interior, áreas rurales	8,8
Sexo	Varones	5,8
	Mujeres	8,5
Registro en la seguridad social	Sí	3,8
	No	17,4
Nivel educativo	Hasta primaria	12,3
	Secundaria y UTU	6,7
	Magisterio, universidad o similar	2,4

Nota: Se utilizaron los ingresos por trabajo principal por hora trabajada en términos reales (variable pt2 deflactada por IPC con base junio 2014 =100). A los efectos de realizar una comparación se multiplica el SMN por 0,8, de modo de obtener un aproximado al SMN líquido.

Fuente: Elaborado por DINEM-MIDES con microdatos de la ECH del INE.

Fuentes consultadas

Alves, G.; Espino, A., y Machado, A. (2011), *Estudio de las tendencias cuantitativas y cualitativas de la oferta laboral,* Montevideo: BCU, DT 007-2011, disponible en ‹http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Documentos%20de%20Trabajo/7.2011.pdf›.

Amarante, V., y Arim, R. (2009), *Diagnóstico del mercado laboral de Uruguay, 2003-2008,* Informe realizado para el BID, disponible en ‹http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catsemecnal/material/Amarante_y_Arim2009Diagnostico_del_mercado_laboral_de_Uruguay2003-2008.pdf›.

Amarante, V., y Espino, A. (2007), *Informalidad y protección social en Uruguay. Elementos para una discusión conceptual y metodológica,* Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Instituto de Economía, DT 1/07, disponible en ‹http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catsemecnal/material/AMARANte_espino2007.pdf›.

Araya, F., y Ferrer, M. (2014), «Desigualdades en el mercado laboral y autonomía económica», en *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Jóvenes en Uruguay: demografía, educación, mercado laboral y emancipación,* Montevideo: Trilce, disponible en ‹http://www.ine.gub.uy/biblioteca/atlas_sociodemografico/atlas_fasci%C2%B4culo_4_jovenes.pdf›.

Batthyány , K.; Espino, A.; Fernández Soto, M.; Pedetti, G.; Sauval, M.; Scavino, S., y Villamil, L. (2014), «Mercado laboral», en *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Jóvenes en Uruguay: demografía, educación, mercado laboral y emancipación,* Montevideo: Trilce, disponible en ‹http://www.ine.gub.uy/biblioteca/atlas_sociodemografico/atlas_fasci%C2%B4culo_4_jovenes.pdf›.

9 El SMN corresponde a 25 jornadas laborales de 8 horas. Para el cálculo del número de personas ocupadas por debajo del SMN se considera el SMN líquido por hora (SMN líquido/200) y se compara con los ingresos laborales tomando la ocupación principal y secundaria (variable pt4 en la ECH), eliminando los ceros (*Reporte Social 2013*).

BPS, Asesoría General en Seguridad Social (2014), *Evolución de cotizantes,* disponible en ‹http://www.bps.gub.uy/1940/evolucion_de_los_cotizantes.html›.

Código de la Niñez y la Adolescencia (ley 17823), disponible en ‹http://cpj.go.cr/docs/derechos/codigo-ninez.pdf›.

DINEM (MIDES) (2014), *Revisión de indicadores de vejez y envejecimiento,* disponible en ‹http://inmayores.mides.gub.uy/innovaportal/file/34829/1/reporte_vejez__18_de_diciembre.pdf›.

Espino, A. (2003), *El aporte de las remuneraciones femeninas en los hogares y sus efectos en la distribución del ingreso,* Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Instituto de Economía, DT 4/03, disponible en ‹http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-04-03-el-aporte-de-las-remuneraciones-femeninas-en-los-hogares-y-sus-efectos-en-la-distribucion-del-ingreso/publicacion/88/es/›.

Espino, A., y Machado, A. (2011), «La evolución de la oferta laboral en Uruguay y sus diferencias de género (1991-2009)», *Revista CIFE*, vol. 13, n.º 19, pp. 75-97.

Filgueira, C. (1996), *Sobre revoluciones ocultas. La familia en Uruguay*, Montevideo: CEPAL.

Ghai, D.-OIT (2003), «Trabajo decente. Concepto e indicadores», *Revista Internacional del Trabajo,* vol.122, n.º 2, OIT, disponible en ‹http://www.ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/ghai.pdf›.

Inmujeres (MIDES), Sistema de Información de Género (2014), *Estadísticas de género 2013. Evolución de los indicadores de género en el período 2009-2013,* disponible en ‹http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/23479/1/estadisticas_de_genero_2012-1.pdf›.

Ley de Seguridad Social, n.º 16713.

Maurizio, R. (2010), *Enfoque de género en las instituciones laborales y las políticas de mercado de trabajo en América Latina,* Santiago de Chile: CEPAL, disponible en ‹http://www.cepal.org/de/publicaciones/xml/6/40316/Enfoque_de_g%C3%A9nero_Maurizio.pdf›.

OIT (2012), *La importancia del empleo y los medios de vida en la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015,* nota conceptual de la OIT sobre la Agenda de Desarrollo post-2015, disponible en ‹http://www.ilo.org/global/topics/post-2015/documents/WCMS_193484/lang--es/index.htm›.

OIT (2015), «Trabajo decente», ‹http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm›.

OPP y MIDES (2013), *Reporte Social 2013. Principales características del Uruguay social,* disponible en ‹http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/23497/1/reporte_social_2013.pdf›.

Perazzo, I. (2012), *El mercado laboral uruguayo en la última década,* Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Instituto de Economía, DT 1/12, disponible en ‹http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-01-12-el-mercado-laboral-uruguayo-en-la-ultima-decada/publicacion/281/es/›.

Porras, S., y Rodríguez López, S. (2014), *La calidad del empleo en tiempos de crecimiento económico,* Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Instituto de Economía, DT 16/2014, disponible en ‹http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-16-14-calidad-del-empleo-en-tiempos-de-crecimiento/publicacion/435/es/›.

UNICEF (2003), *El trabajo infantil y adolescente en Uruguay y su impacto sobre la educación. Análisis de la situación en la década pasada y el presente,* Montevideo: UNICEF.

Varela Petito, C.; Lara, C.; Nathan, M.; Pardo, I., y Tenenbaum, M. (2014), *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay: La fecundidad en el Uruguay (1996-2011): Desigualdad social y diferencias en el comportamiento reproductivo,* Montevideo: Trilce, disponible en ‹http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Atlas_Sociodemografico/Atlas_fasc%C3%ADculo_3_Fecundidad.pdf›.

Anexo

ANEXO 2.1

Promedio de horas semanales dedicadas al trabajo remunerado, no remunerado y carga global de trabajo por sexo. Montevideo e interior urbano, años 2007 y 2013

	Varones		Mujeres	
	2007	2013	2007	2013
Trabajo remunerado	37	34	19	20
Trabajo no remunerado	14	16	36	36
Carga global	51	50	56	56

Fuente: Elaborado por DINEM–MIDES con microdatos del Módulo Encuesta de Uso del Tiempo 2007 y 2013, INE.

ANEXO 2.2

Tasa de actividad según área geográfica. Total del país 2006–2014 (en porcentaje)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total del país	60,7	62,5	62,7	63,1	62,9	64,8	64,0	63,6	64,7
Montevideo	61,6	64,2	64,3	64,8	65,1	66,9	66,2	65,1	66,4
Interior	60,0	61,4	61,5	61,9	61,6	63,2	62,5	62,6	63,5

Fuente: Elaborado por DINEM–MIDES con datos del INE.

ANEXO 2.3

Tasa de actividad de mujeres y varones (entre 18 y 49 años) por sexo, según presencia de menores de 13 años en el hogar. Total del país, 2006–2014 (en porcentaje)

	2006		2010		2014	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Sin niños/as	87,7	75,7	88,4	77,9	88,9	79,1
Un niño/a	95,1	73,4	95,5	76,9	95,1	76,6
Dos niños/as	96,7	68,3	97,0	72,3	97,0	73,0
Tres y más	96,3	58,6	96,6	63,1	96,2	60,1

Fuente: Elaborado por DINEM–MIDES con microdatos de la ECH del INE.

ANEXO 2.4

Tasa de desempleo por quintil de ingresos. Total del país, 2006, 2010 y 2014 (en porcentaje)

	2006	2010	2014
Quintil 1	22,3	16,4	15,4
Quintil 2	14,4	8,9	9,0
Quintil 3	10,1	6,5	5,9
Quintil 4	7,0	4,5	4,0
Quintil 5	4,5	3,0	2,3
Total	10,8	6,8	6,6

Fuente: Elaborado por DINEM–MIDES con microdatos de la ECH del INE.

ANEXO 2.5

Proporción de personas desempleadas por quintil de ingresos. Total del país, 2014 (en porcentaje)

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
No desempleado	19,6	19,8	20,0	20,2	20,4	100
Desempleado	34,1	25,1	18,4	13,8	8,6	100
Total	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	100

Fuente: Elaborado por DINEM–MIDES con microdatos de la ECH del INE.

ANEXO 2.6

Proporción de ocupados no registrados en la seguridad social según tramos de edad. Total del país, 2006, 2010 y 2014 (en porcentaje)

	2006	2010	2014
15 a 17 años	94,4	92,3	91,2
18 a 24 años	45,2	36,5	28,0
25 a 29 años	31,5	24,8	17,9
30 a 49 años	29,7	25,5	20,3
50 a 64 años	32,5	32,1	25,6
65 y más años	61,6	64,8	61,7
Total	35,0	31,7	24,8

Fuente: Elaborado por DINEM–MIDES con microdatos de la ECH del INE.

ANEXO 2.7

Tasa de subempleo según sexo. Total del país, 2006, 2010 y 2014 (en porcentaje)

	2006	2010	2014
Varones	10,6	7,3	5,8
Mujeres	15,8	10,3	7,7
Total	12,8	8,6	6,7

Fuente: Elaborado por DINEM–MIDES con microdatos de la ECH del INE.

ANEXO 2.8

Tasa de subempleo según tramos de edad. Total del país, 2006 y 2014 (en porcentaje)

	2006	2014
15 a 17	22,6	16,0
18 a 24	15,9	9,8
25 a 29	14,0	6,8
30 y más	11,9	6,0
Total	12,8	6,7

Fuente: Elaborado por DINEM–MIDES con microdatos de la ECH del INE.

Educación

Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo brindar una síntesis sobre la situación actual del país en términos educativos, utilizando como marco de referencia su evolución en la última década.

En Uruguay, la educación ha tenido históricamente una alta valoración, hecho que se refleja en La Ley General de Educación (número 18437), de 2008, que la define como derecho humano fundamental y responsabiliza al Estado por su promoción:

> Declárase de interés general la promoción del goce y el efectivo ejercicio del derecho a la educación, como un derecho humano fundamental. El Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa.

Esta misma ley, en su artículo 7, establece y extiende como obligatoria la educación inicial —que incorpora el nivel de 4 años de edad— y la enseñanza media superior en secundaria.

Los desafíos que esas definiciones plantean son múltiples, tanto en materia de acceso como de retención de los estudiantes y calidad de los aprendizajes.[1] No obstante, el análisis del presente capítulo se limita a las dimensiones más básicas, con especial énfasis en el acceso, la permanencia y la culminación de los ciclos de educación formal obligatorios.

Así, en la primera sección se presentan, a modo de síntesis general, datos sobre los logros educativos de la población uruguaya, considerando como indicadores la tasa de alfabetización y el máximo nivel educativo alcanzado por los mayores de 25 años. Por otra parte, se presentan datos sobre la tasa de asistencia para edades simples de 3 a 22 años según quintil de ingreso y la matrícula por nivel educativo según región. Al mismo tiempo, se menciona el desafío de la calidad en los aprendizajes, utilizando como introducción a la discusión uno de los varios indicadores posibles: los resultados obtenidos en las pruebas PISA.

En la segunda y la tercera sección se describe la situación de los niveles de educación inicial, primaria y media. Para esos tres niveles se analizan indicadores de acceso (asistencia), al tiempo que para educación primaria y media se hace foco en los problemas de rezago, permanencia y culminación, utilizando para ello datos sobre repetición y desvinculación.

En la cuarta sección se describe la evolución del acceso a los ciclos no obligatorios: educación terciaria universitaria y no universitaria, mediante indicadores de matrícula y egreso. Finalmente, se ofrece una síntesis de las ideas más importantes manejadas en el capítulo.

En los casos en que es relevante para destacar aspectos específicos de las dimensiones señaladas, se ofrece la información desagregada según cortes geográficos, socioeconómicos o socioculturales y por tipo de administración de los centros de estudio (públicos y privados).

La mayoría de los datos aquí presentados fueron obtenidos o elaborados a partir de documentos y sitios de referencia nacional en el tema, como el *Anuario Estadístico de Educación,* que elabora el Ministerio de Educación y Cultura (MEC); el *Observatorio de la Educación*, de la Administración Nacional de Educación Primaria (ANEP); el portal *Monitor educativo de Primaria,* de ANEP, y el *Primer Informe Uruguay en PISA 2012*. Asimismo, se calcularon indicadores a partir de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Situación educativa en Uruguay

En esta sección se brinda una primera aproximación a la situación educativa del país a través de indicadores generales de logros educativos del total de la población.

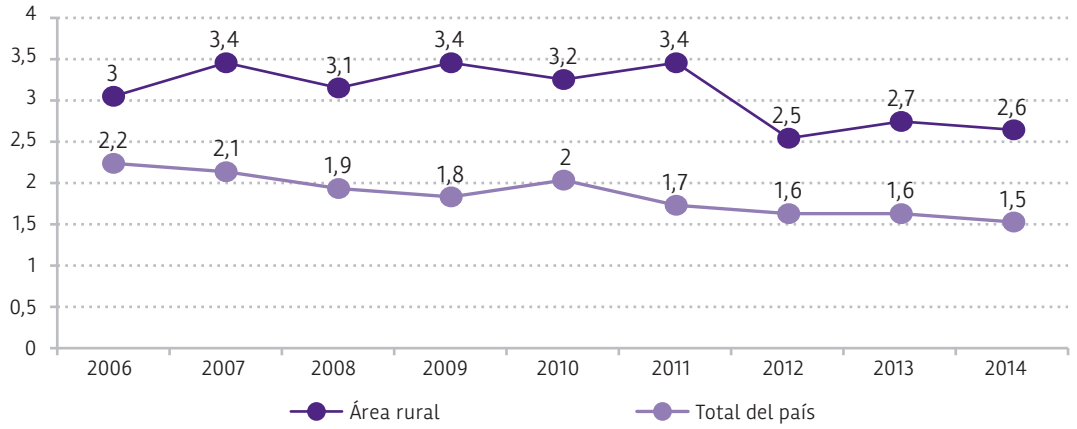
En primer lugar, vale la pena analizar los niveles de alfabetización de la población, dado que la lectoescritura es una competencia mínima indispensable en las sociedades actuales.[2] Es ampliamente conocido que en Uruguay las tasas de analfabetismo son relativamente bajas. Como se menciona en el *Anuario Estadístico* del MEC, «En los últimos 50 años, la tasa de analfabetismo se redujo a casi la sexta parte de la existente en 1963:

1 Para una visión más amplia y profunda de las distintas problemáticas que enfrenta el sistema educativo uruguayo, véase el *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay* (INEED, 2014).

2 Se considera analfabeta a aquella persona de 15 años y más que no sabe leer ni escribir. «El analfabetismo en nuestro país se releva preguntando sobre el dominio de la lectoescritura. Desde el primer censo realizado en 1908 hasta 1963, se preguntó de forma independiente sobre el dominio de la lectura y de la escritura. Desde 1963, se unifican ambas dimensiones con la pregunta: "¿Sabe leer y escribir?". Esta pregunta fue formulada únicamente en ocasión de aplicación de censos, por lo que solo existe información para los años en que estos tuvieron lugar. A partir del año 2006 se incorporó por primera vez en una encuesta de hogares (ENHA 2006) y desde entonces se reitera en las ECH, por lo cual hoy contamos con dicha información año a año» (MEC, 2014: 494).

GRÁFICO 3.1

Tasa de analfabetismo, 2006–2014



Fuente: Elaboración del Observatorio Social basada en la ECH.

descendió de un 8,8 % en 1963, a un 1,6 % en 2013» (MEC, 2014: 46).

Sin embargo, hoy día la tasa de analfabetismo presenta diferencias según la localización geográfica de la población. Como lo muestra el gráfico 3.1, en el área rural[3] esa tasa es, en promedio, una vez y media superior a la del total del país. Se trata de una diferencia que requiere atención específica.

El nivel educativo de la población de 25 años y más ha variado su conformación de manera tenue en los últimos años, con un leve crecimiento de la formación terciaria y una disminución del porcentaje de la población que tiene hasta primaria completa como máximo nivel alcanzado. En efecto, en 2006 la población adulta que había alcanzado primaria o menos era de 43 %, mientras que en 2014 se ubicó en 34 %. Por su parte, quienes tenían formación terciaria (completa o incompleta) eran el 16 % en 2006 y el 19 % en 2014.

Al analizar este indicador por quintiles de ingreso para el año 2014 se observa la inequidad de los logros educativos de la población uruguaya. Mientras el 53,6 % de los adultos del primer quintil tienen primaria como máximo nivel educativo, en el quinto quintil este valor es de 13,7 %. Como contracara, solo el 1,3 % del primer quintil logra alcanzar la formación terciaria, frente al 39,1 % del último quintil (gráfico 3.2).

Otro indicador que ilustra la actualidad uruguaya en materia de educación es la asistencia de la población de 3 a 22 años a establecimientos educativos. Como se observa en el gráfico 3.3, los grupos que presentan diferencias en asistencia son los menores de 4 años y los mayores de 13 años. Se aprecia que a los 3 años, si bien el nivel de asistencia es de 69 %, existe una gran diferencia en función del quintil de ingreso del hogar al que pertenezca el niño. Mientras el 92 % de los niños cuyos hogares pertenecen al quintil más alto de ingresos asisten al sistema educativo, solo lo hace el 54 % de los niños del quintil más bajo.

Igual comportamiento se observa a partir de los 13 años de edad, cuando empieza a aumentar la diferencia entre adolescentes cuyos hogares se ubican en distintos quintiles de ingreso. Los adolescentes que pertenecen a hogares del quintil más alto son los que presentan mayores tasas de asistencia, y este comportamiento se acentúa a partir de los 15 años de edad.

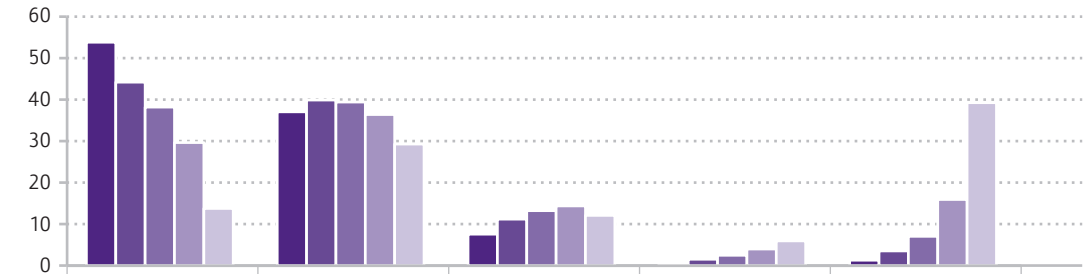
El gráfico 3.4 permite observar la matriculación por nivel educativo según área geográfica. Como se puede apreciar, en todos los niveles educativos, excepto en la universidad, la matriculación es mayor en el interior que en Montevideo. Este dato debe tomarse con cautela, ya que no implica necesariamente que los habitantes de Montevideo se matriculen en la universidad en mayor proporción que los del Interior, dado que la oferta universitaria se concentra en Montevideo, donde deben radicarse, mayoritariamente, quienes deseen cursar estudios de grado.

Este proceso de concentración de la educación universitaria en la capital del país tenderá a diluirse con la creación de Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC) y el programa de descentralización que lleva a

3 Se considera *área rural* a las localidades de menos de 5000 habitantes y zonas rurales.

GRÁFICO 3.2

Máximo nivel educativo alcanzado según quintiles de ingreso. 2014

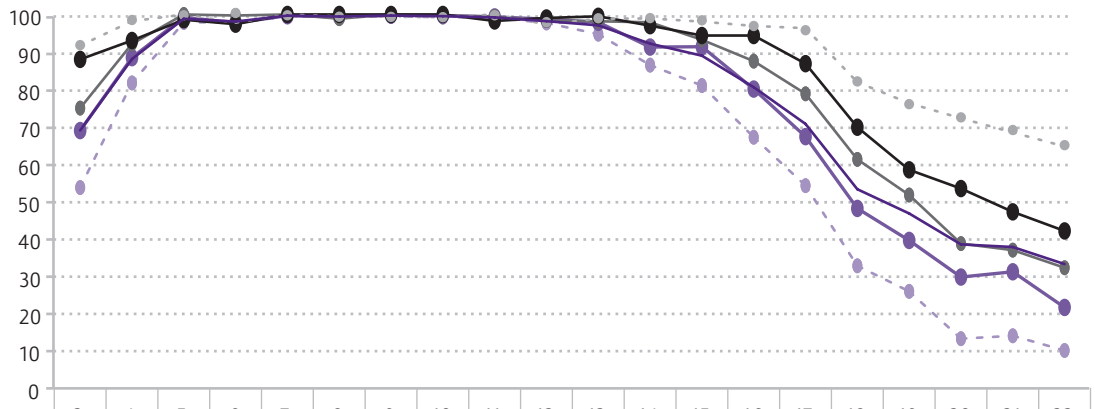


	Primaria o menos	Secundaria	UTU	Magisterio o profesorado	Universidad o similar
Q1	53,57	36,89	7,57	0,64	1,33
Q2	44	39,71	11,17	1,56	3,55
Q3	38,02	39,23	13,2	2,51	7,05
Q4	29,52	36,24	14,34	4,01	15,88
Q5	13,73	29,16	12,07	5,96	39,08

Fuente: Elaboración del Observatorio Social basada en la ECH.

GRÁFICO 3.3

Asistencia a algún establecimiento educativo por edades simples según quintiles de ingreso de los hogares. Total del país, 2014

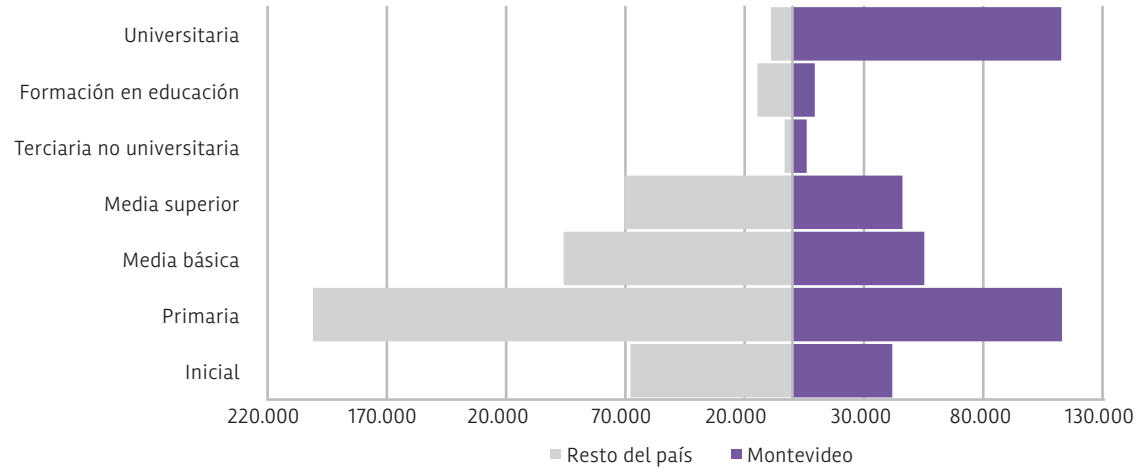


	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
Q1	53,6	81,7	97,9	97,9	99,4	99,6	99,5	99,3	99,1	97,7	94,7	86,4	81,0	67,1	54,1	32,7	25,8	13,1	13,9	10,0
Q2	68,9	88,4	99,3	97,7	99,7	99,4	99,8	99,7	99,3	98,8	97,9	91,3	91,4	80,0	67,3	48,0	39,5	29,7	31,1	21,5
Q3	74,9	92,1	100	99,7	100	98,9	100	99,7	99,5	98,4	98,2	97,9	93,2	87,5	78,7	61,2	51,6	38,7	36,9	32,2
Q4	88,0	93,0	98,6	97,4	100	100	100	100	98,3	99,0	99,5	97,0	94,4	94,4	86,2	69,8	58,4	53,4	47,1	42,0
Q5	91,7	98,2	100	97,8	100	99,5	99,4	99,3	100	97,4	98,9	98,9	98,1	96,9	96,3	81,9	76,2	72,2	68,4	64,6
Total	68,9	88,1	98,8	98,1	99,7	99,4	99,7	99,5	99,2	98,2	97,1	92,2	88,9	80,5	70,7	53,2	46,7	38,4	37,7	33,1

Fuente: MEC, 2014.

GRÁFICO 3.4

Matrícula por nivel educativo según región, 2013



Fuente: Elaboración propia basada en datos del MEC (2014).

cabo la Universidad de la República, dirigidos precisamente a atender el problema de la centralización de la educación terciaria universitaria en Montevideo.

Si bien el 95 % de la matrícula universitaria en 2013 corresponde a Montevideo, los estudiantes universitarios que nacieron en el interior del país son el 38 % según el último censo estudiantil de la Universidad de la República (2012). Esta cifra ha venido creciendo levemente: en 1999 era de 32 % y en 2007 de 36 %.

Finalmente, para dar cuenta de la calidad de los aprendizajes en Uruguay haremos mención a algunos de los datos más importantes que se desprenden de los resultados de las pruebas PISA 2012.

Un elemento que se repite en las sucesivas ediciones de PISA es que los resultados de los estudiantes se ven fuertemente influidos por el entorno sociocultural del cual provienen (definido por PISA).

> Si [...] se compara el porcentaje de estudiantes en cada nivel de desempeño, las brechas por entorno sociocultural son igualmente considerables. Como se sabe, en el contexto de evaluación PISA, el Nivel 2 marca el umbral de competencias de cada área. Casi el 90 % de los estudiantes del entorno *Muy desfavorable* se ubicaron por debajo de ese umbral en la prueba de Matemáticas [...]. Esta proporción no alcanza al 15 % en el entorno *Muy favorable*. (ANEP, 2014: 263)

A su vez, los desempeños también presentan diferencias considerables según el sector institucional al que pertenece el alumnado, ya sea secundaria pública, técnico-profesional o secundaria privada. No obstante, este resultado es producto de la composición del alumnado en cada una de las ofertas educativas. Por este motivo, uno de los desafíos es la implementación de políticas públicas que tengan como objetivo reducir esta brecha.

Educación inicial y primaria

Corresponde ahora presentar la situación particular de los niveles de la educación inicial, que se brinda a la población de entre 4 y 5 años de edad, y primaria, que corresponde a partir de los 6 años de edad.

Educación inicial

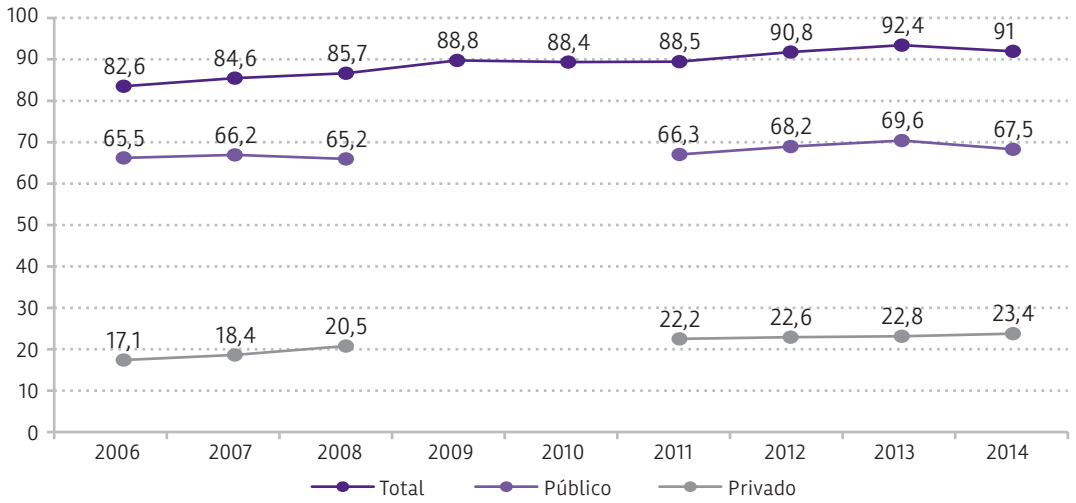
Como se señaló en la introducción, la asistencia a los centros educativos es una de las dimensiones básicas que es preciso analizar para cada nivel.

El indicador empleado para ello es la tasa neta de asistencia (TNA), definida como la proporción de personas que, estando en edad de asistir a un nivel educativo específico (inicial, primaria, secundaria, etc.), efectivamente lo hacen.[4]

4 Según la definición adoptada por la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN, las edades teóricas por nivel educativo son: inicial, de 3 a 5 años; primaria, de 6 a 11; secundaria básica, de 12 a 14; secundaria superior, de 15 a 17, y secundaria total, de 12 a 17 años.

GRÁFICO 3.5

Tasa neta de asistencia a educación inicial (4 a 5 años) por forma de administración, 2006–2014



Fuente: ANEP (s/f).

Otro indicador utilizado es la tasa bruta de asistencia (TBA), definida como el total de asistentes al subsistema específico (inicial, primaria, secundaria primer ciclo, secundaria segundo ciclo, enseñanza media total) sin importar su edad, sobre la población en el grupo de edades respectivo.[5]

A lo largo del informe, se optó por presentar las TNA, ya que para un público no experto es más fácil interpretarlas.

Para calcular estas tasas, la población en edad oficial (o teórica) surge de las proyecciones al 30 de junio de cada año realizadas por el Instituto Nacional de Estadística.

Un primer rasgo destacable es que, como lo ilustra el gráfico 3.5, la TNA para los niños de 4 y 5 años creció casi 10 puntos porcentuales entre 2006 y 2014, y llegó en ese último año a un 91 %. Es decir, se trata de una cobertura alta, aunque todavía no se haya alcanzado el objetivo de universalización de este ciclo, definido en 2008.

Por otra parte, el análisis según forma de administración muestra que la mayoría de los niños de esta edad acuden a centros públicos. No obstante, en los últimos 10 años el sector privado de educación inicial ha aumentado notoriamente su matrícula, mientras los centros públicos atienden a una cantidad de niños relativamente estable. Como se verá más adelante, es en el ciclo inicial donde los centros privados captan la mayor proporción de matrícula, en comparación con los niveles de educación primaria, media y terciaria.[6]

También es pertinente mencionar que, si bien entre 1991 y 2000 la cobertura era menor para los niños del interior que para los de Montevideo, desde entonces la diferencia ha tendido a desaparecer. En 1991 la asistencia en Montevideo era del 66,3 %, frente al 52,2 % en el interior urbano. La cobertura convergió en 2002, cuando alcanzó en Montevideo un 79,6 % y en el interior urbano un 79,2 %. En 2014 era de 93,8 % y 92,4 % respectivamente (gráfico 3.6).

Vale la pena observar la asistencia insuficiente de los niños a este nivel educativo. El gráfico 3.7 muestra la tasa de asistencia insuficiente, definida como el porcentaje de alumnos de cada edad que asistieron más de 70 pero menos de 140 días en el año, calculada sobre la matrícula final. Por un lado, puede decirse que hay un porcentaje relativamente alto de niños —que fluctúa entre el 25 % y el 38 % en el período— con asistencia menor que la deseable. Si bien esta cifra viene disminuyendo en comparación con el año 2009, se mantiene la brecha respecto a los más afectados por la asistencia intermitente, que son los de menor edad.

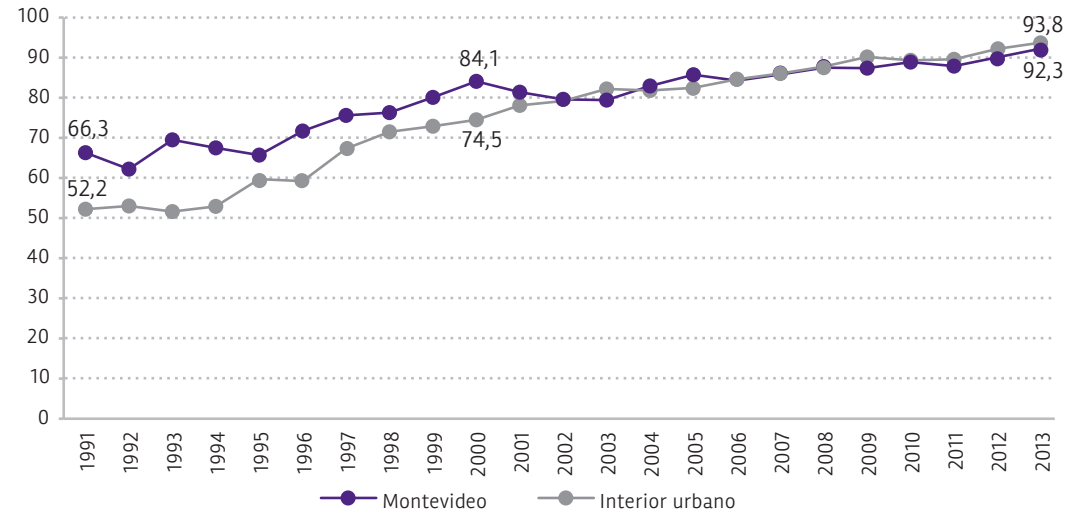
5 Definición adoptada por la División de Investigación, Evaluación y Estadísticas del CODICEN.

6 Lamentablemente no se cuenta con datos desagregados por tipo de administración para los años 2009 y 2010.

7 Los datos de 2009 y 2010 no están disponibles para la apertura público/privado.

GRÁFICO 3.6

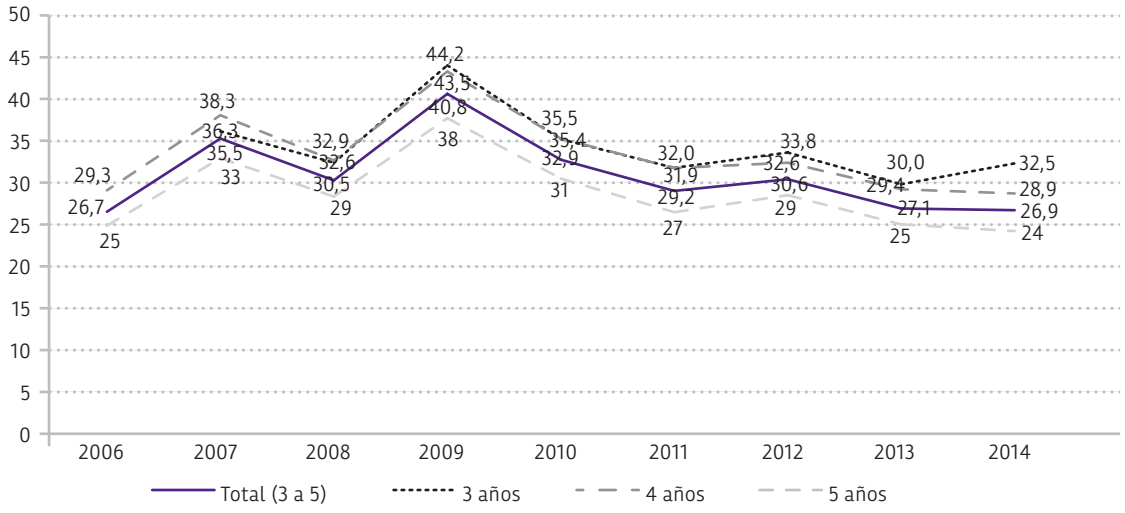
Tasa neta de asistencia a educación inicial (4 y 5 años) por región, país urbano, 1991–2013



Fuente: ANEP (s/f).

GRÁFICO 3.7

Asistencia insuficiente en educación inicial, según grado. Total del país, 2006–2014 (en porcentaje)



Fuente: ANEP (s/f).

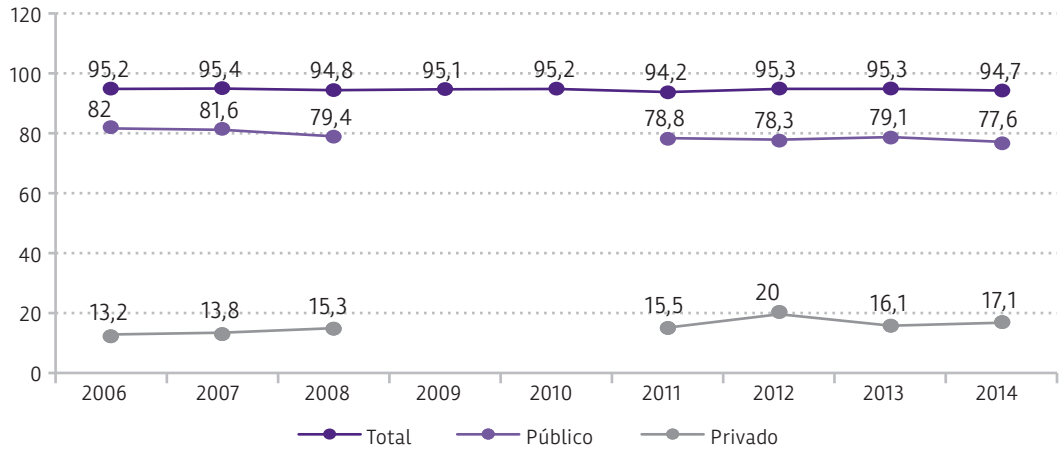
Educación primaria

A continuación se describe la situación actual del ciclo de educación primaria, considerando tres dimensiones: cobertura (analizada mediante la tasa neta de asistencia), permanencia y nivel de asistencia (a través de las tasas de asistencia insuficiente y abandono intermitente) y avance dentro del ciclo (por medio de las tasas de repetición).

La tasa neta de asistencia en primaria se ha mantenido estable entre 2006 y 2014, en el entorno del 95% de los niños en edad escolar. No se constatan diferencias importantes entre sexos ni por lugar de residencia de los estudiantes.

GRÁFICO 3.8

Tasa neta de asistencia a educación primaria común por forma de administración. Total del país, 2006–2014



Fuente: ANEP (s/f).

La discriminación por tipo de administración de los centros de estudio muestra nuevamente la prevalencia del sector público, aunque con una caída de 4,4 puntos porcentuales, de 82,0 % en 2006 a 77,6 % en 2014 (gráfico 3.8). Esa parte de la matrícula ha sido captada por centros privados.

La asistencia insuficiente plantea otros desafíos que vale la pena observar. Para ello, además de la tasa de asistencia insuficiente, se considera la tasa de abandono intermitente, que representa al porcentaje de alumnos que asistieron hasta 70 días al año, sobre la matrícula final.

A nivel agregado, el abandono intermitente no es un problema de gran magnitud en primaria. A lo largo de todo el período este porcentaje oscila entre 0,7 % y 1,5 %, con una tendencia decreciente en los últimos años.

El porcentaje de asistencia insuficiente, en cambio, es mayor. Comienza el período con un valor de 6,8 %, tiene un pico de 10 % en 2009 y decrece en 2010 y 2011; sin embargo, a partir de 2012 comienza a ascender. Vale recordar que para educación inicial la misma tasa ronda el 25 % de los niños, con variaciones según el nivel que cursen (3, 4 o 5 años).

Es interesante notar que, si bien primaria común no presenta problemas significativos en términos de asistencia insuficiente, en educación inicial, en cambio, este es un problema que debe ser atendido. Por otra parte, una mirada más detenida permite ver que los problemas de asistencia insuficiente y abandono intermitente afectan notoriamente más a los alumnos de las escuelas de contexto sociocultural más bajo[8] (gráficos 3.9 y 3.10).

Si bien la evolución de la asistencia insuficiente a lo largo del período presenta un comportamiento similar para todos los contextos socioculturales de las escuelas, la brecha entre el quintil 1 (escuelas de contexto más bajo) y el 5 (escuelas de contexto más alto), definida como el cociente entre ambas, presenta variaciones. Comienza siendo de 3,6 puntos en 2004, luego disminuye a 3,3 puntos aproximadamente, tiene un pico de 4 puntos en 2011 y al final del período disminuye a 3,2 puntos.

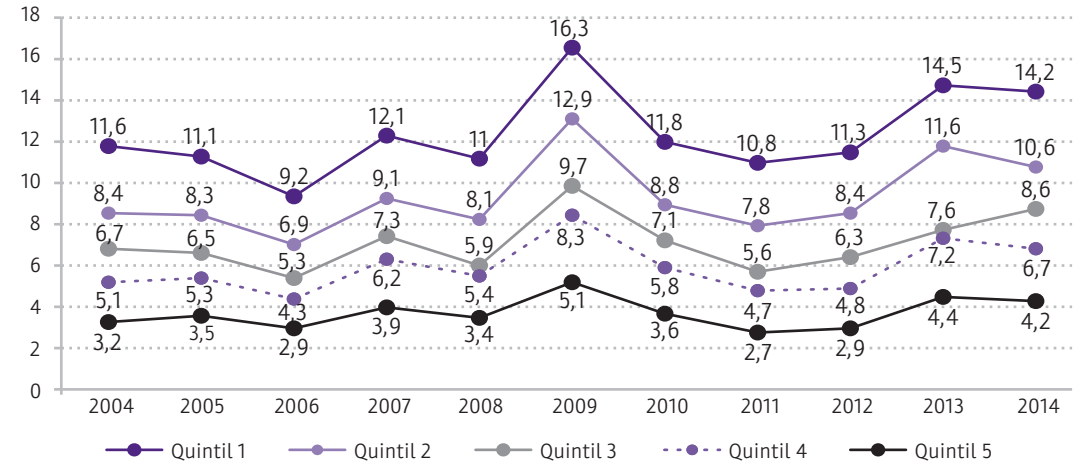
Esta diferencia también es visible para el problema del abandono intermitente, cuya brecha promedio para el período es de 3,7 puntos entre los quintiles 1 y 5.

Por último se describe la evolución del porcentaje de *no promovidos* en educación primaria, que permite medir resultados. Este porcentaje ha disminuido considerablemente en la última década, hasta casi la mitad. Sin embargo, conviene tener presente que la mayor incidencia en la tasa de repetición de 1.º a 6.º año de primaria la tiene la repetición en 1.er año.

8 El *nivel de contexto sociocultural 2010* se construyó dividiendo el total de escuelas públicas en cinco grupos de igual cantidad, de modo que el quintil 1 agrupa al 20 % de las escuelas de contexto más vulnerable y el quintil 5 al 20 % de las de contexto menos vulnerable. Esta clasificación se hace por separado para el conjunto de escuelas urbanas, por un lado, y para las rurales, por otro.

GRÁFICO 3.9

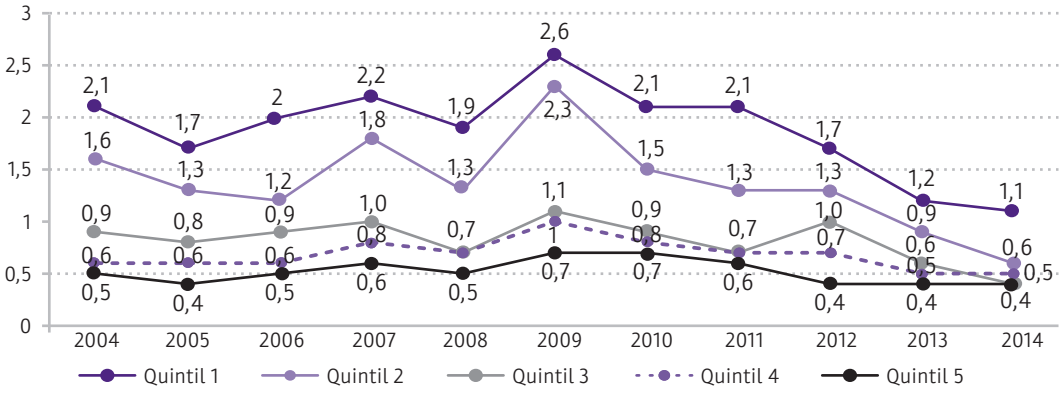
Asistencia insuficiente de 1.º a 6.º año de educación primaria en escuelas urbanas, según contexto sociocultural de la escuela, 2004–2014 (en porcentaje)



Fuente: ANEP (s/f).

GRÁFICO 3.10

Abandono intermitente de 1.º a 6.º año de educación primaria en escuelas urbanas, según contexto sociocultural de la escuela, 2004 –2014 (en porcentaje)



Fuente: ANEP (s/f).

La repetición de 1.º a 6.º año de primaria ha descendido en el período considerado para los niños que asisten a la escuela, más allá del contexto sociocultural de esta. Sin embargo, la brecha en la repetición entre el quintil 1 (la mayor) y el quintil 5 (la menor), definida como el cociente entre ambas, aunque muestra pequeñas variaciones a lo largo del período, se mantuvo en el orden de los 3 puntos.

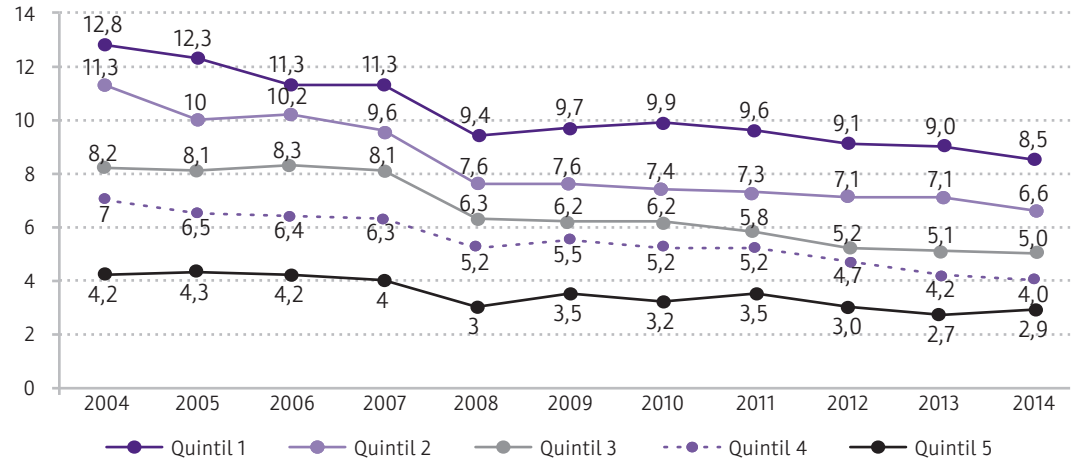
Estos datos permiten concluir que, si bien la repetición de los niños viene descendiendo en todos los contextos socioculturales, el contexto en el que se encuentra inmersa la escuela tiene incidencia en el nivel de repetición, dado que la brecha persiste y continúa siendo aproximadamente el triple (gráficos 3.11 y 3.12).

Educación media

A continuación se describe la situación en educación media, es decir, el nivel educativo al que debería asistir la población entre los 12 y los 17 años. Dentro de él se identifican dos ciclos: básico (de 12 a 14 años) y superior, también conocido como *bachillerato* (de 15 a 17 años). Se trata del nivel obligatorio más alto, cuya

GRÁFICO 3.11

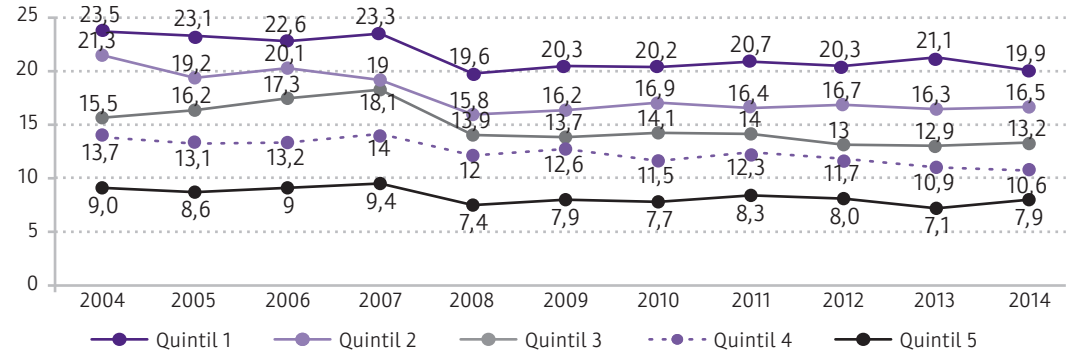
Repetición de 1.º a 6.º año de educación primaria en escuelas urbanas, por contexto sociocultural de la escuela, 2004–2014



Fuente: ANEP (s/f).

GRÁFICO 3.12

Repetición en 1.er año de educación primaria en escuelas urbanas, por contexto sociocultural de la escuela, 2004–2014



Fuente: ANEP (s/f).

universalización se ha definido como uno de los objetivos prioritarios de la política educativa a partir de la Ley de Educación (número 18437).[9] Sin embargo, la educación media presenta grandes problemas de repetición y desvinculación (gráfico 3.13).[10]

Por un lado, es importante señalar que la cantidad de personas que asisten a enseñanza secundaria ha aumentado lenta pero consistentemente en los últimos 20 años: en 2013 había 77.538 estudiantes más que en 1992 (MEC, 2014). En sentido similar, el gráfico 3.14 muestra que la proporción de jóvenes en edad de asistir a secundaria que efectivamente lo hacen (TNA) creció 7,4 puntos porcentuales entre 2006 y 2014. No obstante, la cifra de 78,5 % de TNA para 2014 muestra que todavía más del 20 % de los adolescentes del país no cursan estudios secundarios.

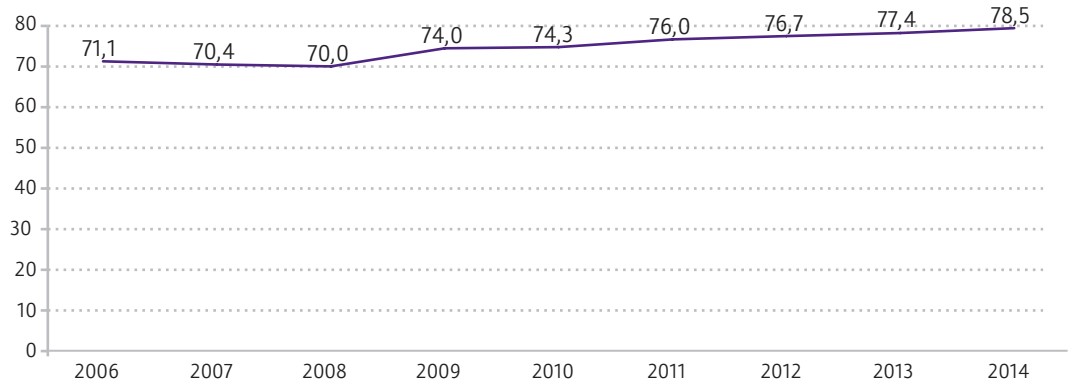
Al desagregar la TNA por ciclos se observa que la asistencia es mucho mayor en el ciclo básico, y que

9 Antes de la vigencia de la ley 18437 la educación era obligatoria hasta el ciclo básico de la educación media.

10 Por *desvinculación* se entiende el «[d]eterioro fundamental o desaparición total del vínculo educativo existente entre la institución educativa y el educando, que tiene como resultado observable, la interrupción del proceso educativo». Se trata de un término propuesto en sustitución de *deserción, abandono* y *desafiliación* (MEC, 2014: 498).

GRÁFICO 3.13

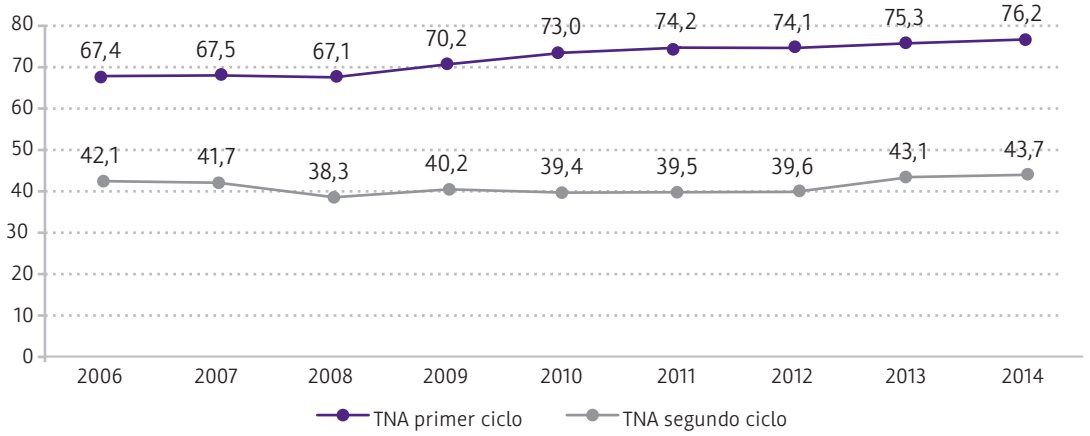
Tasa neta de asistencia a la educación media. Total del país, 2006–2014



Fuente: ANEP (s/f).

GRÁFICO 3.14

Tasa neta de asistencia a la educación media según ciclo educativo. Total del país, 2006–2014



Fuente: ANEP (s/f).

en bachillerato cae drásticamente. En 2014 solo el 43,7 % de los adolescentes uruguayos en edad de asistir a bachillerato lo hacían, lo cual constituye un dato preocupante.

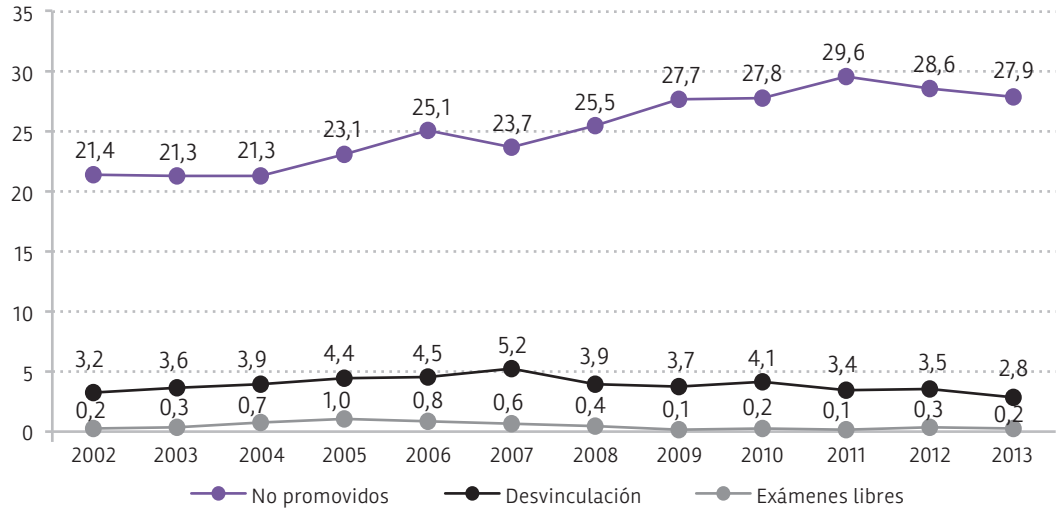
Es importante analizar los datos sobre los estudiantes que inician pero no culminan exitosamente cada año lectivo, a partir de los indicadores de no promoción, envío a exámenes libres y desvinculación, esta vez calculados para el subconjunto de estudiantes de centros públicos —liceos y educación técnico-profesional (UTU)— (gráficos 3.15 y 3.16).

Los calificados como *no promovidos* «son aquellos estudiantes que, por cantidad de asignaturas no aprobadas y cantidad de faltas, no pueden aspirar a "recursar" materias al año siguiente. [...] Los estudiantes que rinden exámenes libres son aquellos que no habiendo obtenido la promoción le fue aprobada la solicitud para brindar examen libre» (MEC, 2014: 23). En educación media básica pública el porcentaje de no promovidos es alto y aumentó casi sin excepciones desde 21,4 % en 2002 hasta un máximo de 29,6 % en 2011, para descender levemente en 2012 y 2013. Por su parte, el porcentaje de estudiantes enviados a exámenes libres se mantuvo en un nivel marginal durante todo el período analizado.

En educación media superior la no promoción también es alta: se ha mantenido por encima del 20 % desde 2001, con un pico de 27,8 % en 2005. No obstante, a partir de 2006 presentó una tendencia suavemente

GRÁFICO 3.15

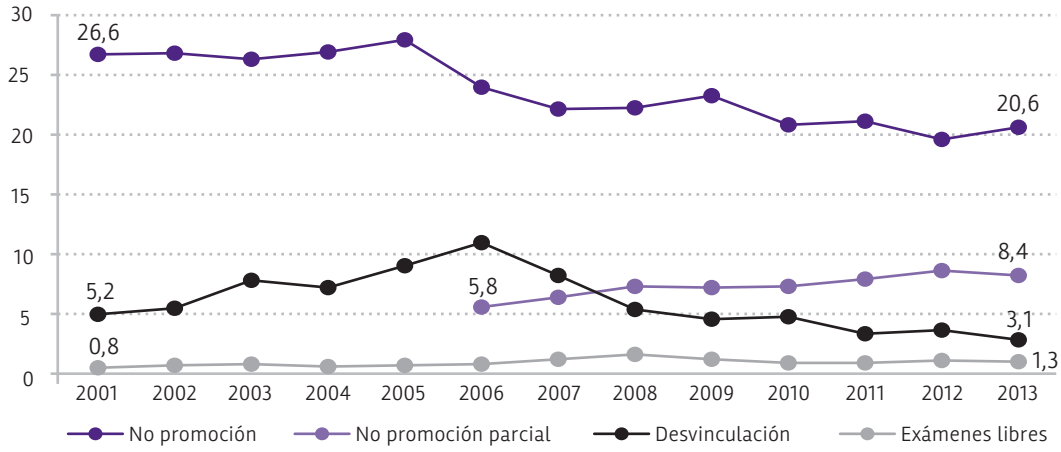
No promoción, desvinculación y envío a exámenes libres en educación media básica general pública. Total del país, 2000–2013 (en porcentaje)



Fuente: MEC (2014).

GRÁFICO 3.16

No promoción, desvinculación y envío a exámenes libres de 1.er año de bachillerato diversificado. Total del país, 2001–2013 (en porcentaje)



Fuente: MEC (2014).

descendente, y en 2013 se situó en 20,6 %. En cambio, la no promoción parcial[11] aumentó en el período considerado, partiendo de 5,8 % en 2006 y situándose en 8,4 % en 2013.

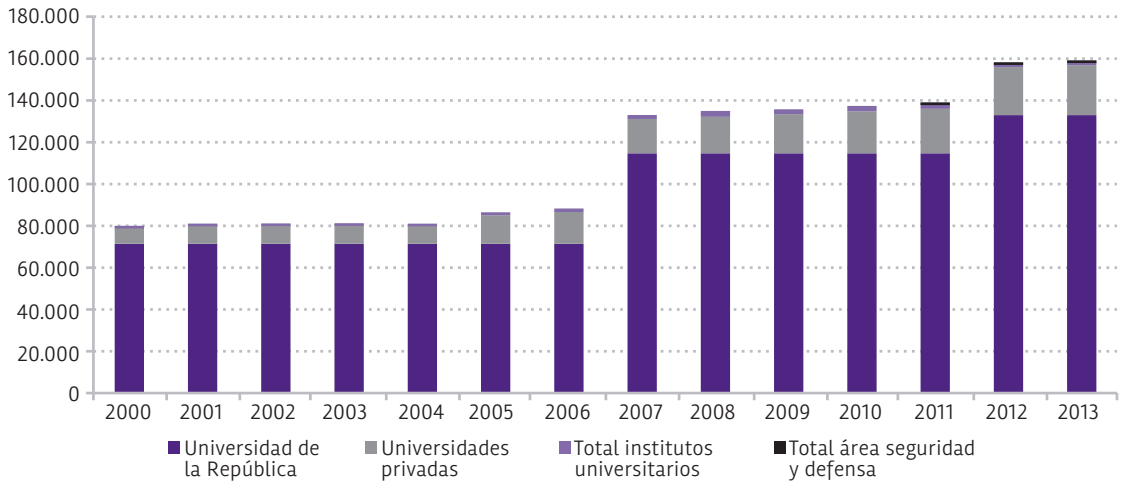
Respecto a la desvinculación —uno de los problemas más críticos que tiene la educación media— no se pueden hacer afirmaciones tajantes, dado que su medición es problemática. Uno de los problemas que presenta dicha medición es que, cuando el alumno deja de asistir al centro, muchas veces se lo computa como repetidor y no como desvinculado.

Asimismo, si tomamos como referencia a Filardo y Mancebo (2013), quienes analizan la Encuesta Nacional

11 «Los no promovidos parciales son aquellos estudiantes que por obra de la flexibilización introducida por el Plan 2006, que permite abordar el proceso educativo en forma paulatina, permitiéndoles adaptar su tránsito educativo a fin de continuar con sus estudios, se inscriben para realizar materias adeudadas» (MEC, 2014: 23).

GRÁFICO 3.17

Evolución de la matrícula de grado en instituciones universitarias. Total del país, 2000–2013



Fuente: MEC (2014).

de la Juventud (ENAJ), en la que son los propios jóvenes los que declaran haber abandonado el sistema, resulta lo siguiente:

> De los adolescentes y jóvenes de 12 a 29 años que inician el nivel medio el 40 % deserta del sistema educativo sin aprobarlo (el 39,1 % del total). De ellos/as el 57 % reside al momento de la encuesta en el interior. Atendiendo al tramo etario, la proporción de desertores del interior se incrementa a medida que disminuye la edad. El 54 % son varones. (Filardo y Mancebo, 2013: 64)

Educación terciaria

La educación terciaria o superior es el nivel educativo siguiente al secundario y puede dividirse en universitaria y no universitaria. A diferencia de los niveles anteriores, no es obligatoria en Uruguay.

No obstante, se considera altamente deseable que la mayor cantidad posible de población complete estudios terciarios, entre otras razones porque ello contribuye al desarrollo personal, al tiempo que aumenta las posibilidades de acceder a mejores salarios y condiciones laborales.

Asimismo, a nivel agregado, la formación universitaria y técnica de los trabajadores se considera una capacidad crítica para sostener el desarrollo productivo y mejorar la inserción económica internacional del país (véase al respecto el capítulo 10 de este reporte).

A continuación se presenta información sobre la educación universitaria y la educación terciaria no universitaria. Cabe aclarar que esta última incluye la formación del Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP) y otras instituciones públicas y privadas, y excluye la formación en educación (magisterio, profesorado y educador social), que constituye la alternativa de la educación terciaria no universitaria con la mayor matrícula (24.067 en 2013).

Educación universitaria

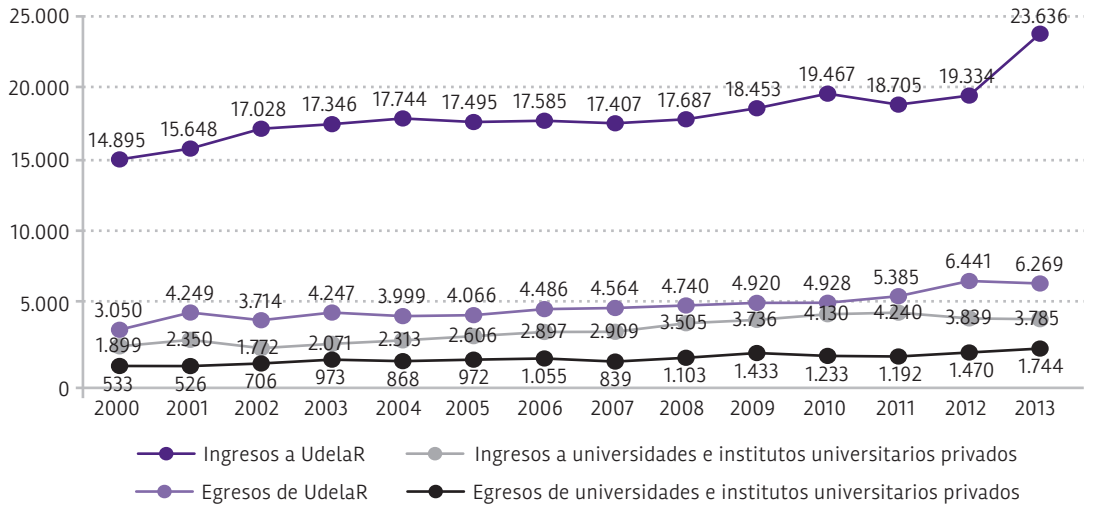
La educación universitaria en Uruguay prácticamente duplicó su matrícula entre 2000 y 2013, pasando de 78.634 a 156.818 estudiantes. Se trata de un aumento muy significativo y positivo, que se asocia, entre otros factores, a la diversificación de la oferta universitaria, tanto en la cantidad de instituciones como en la descentralización territorial de sus sedes y en la variedad de carreras y trayectos educativos habilitados, en particular a nivel de posgrados. Asimismo, la Universidad de la República sigue siendo la institución preponderante, que captó más del 80 % de la matrícula durante todo el período (gráfico 3.17).

No obstante, para calibrar mejor ese incremento de la cantidad de estudiantes es necesario analizar también los ingresos y egresos.

Considerando solo carreras de grado, en la Universidad de la República la relación fluctuó entre casi 1 egresado por cada 5 ingresos en 2000, y 1 egresado por cada 3,8

GRÁFICO 3.18

Evolución comparada del ingreso y el egreso en carreras de grado de la Universidad de la República y universidades e institutos universitarios privados. Total del país, 2000–2013



Fuente: Elaboración propia basada en MEC (2014).

ingresos en 2013. En los centros universitarios privados la relación es relativamente mejor: fluctuó entre un mínimo de 1 egresado por cada 4,5 ingresos en 2001 y un máximo de 1 egresado por cada 2,2 ingresos en 2013.

Dado el referido contexto de aumento de los ingresos, el hecho de que la relación entre ingresos y egresos esté disminuyendo implica que cae el porcentaje de estudiantes con rezago en sus carreras y/o que no culminan los ciclos en que se inscriben. Este ha sido, históricamente, un problema particularmente significativo en la Universidad de la República (gráfico 3.18).

Educación terciaria no universitaria

La educación terciaria no universitaria del CETP muestra un gran incremento en su matrícula a lo largo de todo el período comprendido entre 2000 y 2013. Comienza con apenas 283 matriculados y lo finaliza con un total de 8.511, lo que muestra una expansión exponencial (gráfico 3.19).

A su vez, si observamos el comportamiento de los alumnos matriculados en educación terciaria no universitaria que no corresponden al CETP —es decir, de otras instituciones públicas más la oferta privada—, vemos que la contribución de ambas a la matrícula de educación terciaria no universitaria es mínima.

La matrícula de otras instituciones públicas entre los años 2000 y 2005 se ubicó entre 255 y 183 alumnos. A partir de allí creció considerablemente y llegó a 911 alumnos en 2008, pero desde esa fecha comenzó a decrecer de forma sostenida y en 2013, con 118 alumnos, igualó a la educación terciaria no universitaria privada.

La matrícula de educación terciaria no universitaria privada fue bastante estable en el período. Tras haber tenido 94 alumnos en 2000, registró un alza en 2005, cuando alcanzó los 305 alumnos, y luego un descenso hasta llegar a los 118 alumnos de 2013 (gráfico 3.20).

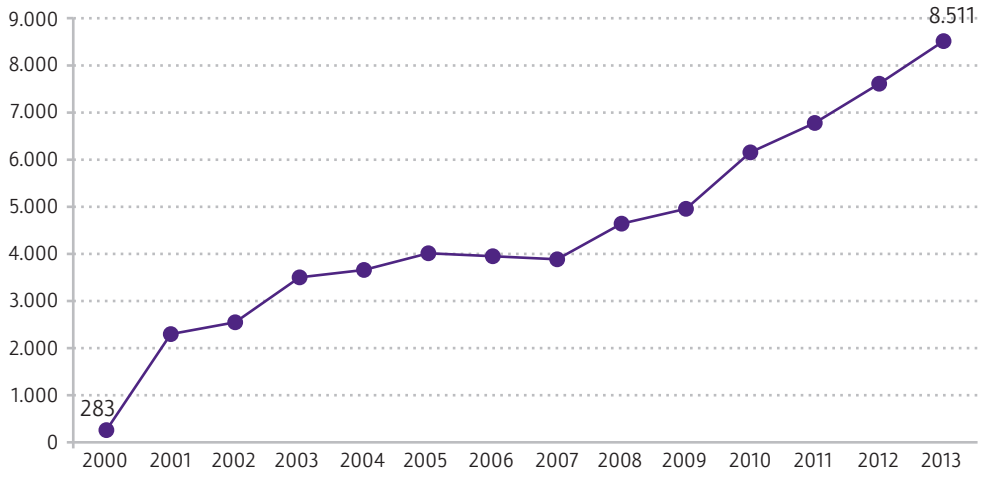
Síntesis

Si bien la educación primaria presenta algunos problemas, como los altos niveles de repetición en primer año y las diferencias en función del contexto sociocultural de las escuelas a las que asisten los niños, los problemas mayores se presentan en la educación media, donde se está lejos de la universalización, sobre todo en educación media superior.

En este nivel se observan también los mayores problemas relacionados con la asistencia y los resultados educativos (rezago, repetición y desvinculación). Existe una brecha considerable en estos factores según el nivel de ingresos de los hogares, lo que da cuenta de importantes desigualdades en materia de rendimientos educativos de los jóvenes, es decir, de su capital educativo y de sus oportunidades.

GRÁFICO 3.19

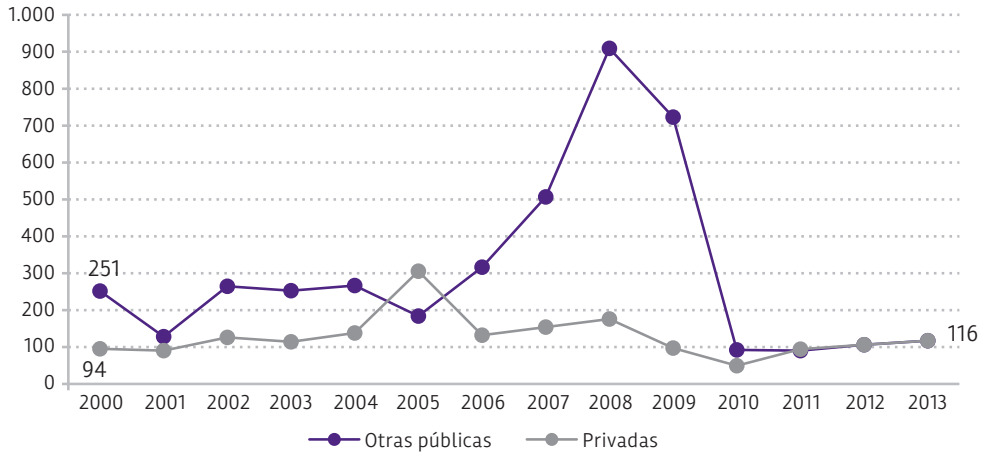
Alumnos matriculados en educación terciaria no universitaria del CETP según año lectivo. Total del país, 2001–2013



Fuente: MEC (2014).

GRÁFICO 3.20

Alumnos matriculados en educación terciaria no universitaria de otras instituciones públicas y privadas según año lectivo. Total del país, 2001–2013



Fuente: Elaboración propia basada en MEC (2014).

La persistencia de la desigualdad educativa en función del nivel de ingreso de los hogares se observa en los logros educativos de la población adulta, en la asistencia a instituciones educativas de los niños de 3 años y los mayores de 13, en los indicadores como rezago, asistencia insuficiente y abandono intermitente, así como en los resultados de las pruebas PISA.

Como tendencias favorables destacan la evolución creciente hacia la universalización de la educación de los niños de 4 y 5 años, la leve mejoría de algunos indicadores de resultados educativos en la educación media y el crecimiento de la matrícula de la educación terciaria.

Es importante señalar los avances que se han dado dentro del ámbito educativo con la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd), que comenzó a funcionar en 2012, y que «se propone como tarea central aportar al debate y la construcción de

políticas educativas en nuestro país, sobre una base de información relevante y rigurosa, construida desde una posición de independencia y transparencia, que contribuya a la articulación de las diversas perspectivas y valoraciones acerca de la educación».[12]

No menos importantes son los esfuerzos que el país está llevando a cabo para descentralizar la educación terciaria. Esto se puede apreciar a través de: 1) el Programa de Descentralización que está siendo llevado adelante por la Universidad de la República,[13] y 2) la creación de la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC).[14] Esta tiene entre sus objetivos centrales hacer más equitativo el acceso a la oferta educativa, especialmente en el interior del país, ofreciendo una propuesta de educación terciaria universitaria pública de perfil tecnológico, orientada a la investigación y a la innovación.

Estas iniciativas permiten vislumbrar un proceso de afianzamiento en la descentralización de la educación terciaria en el país.

Fuentes consultadas

AGEV (2014), *Educación en Uruguay: principales ejes actuales de discusión,* Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Gestión y Evaluación.

ANEP (2014), *Uruguay en PISA 2012. Primer informe,* Montevideo: Administración Nacional de Educación Pública.

ANEP (s/f), *Observatorio de la Educación,* ‹http://www.anep.edu.uy/observatorio/›.

Filardo, V., y Mancebo, M. E. (2013), *Universalizar la Educación Media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos,* Montevideo: Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica, disponible en ‹http://www.ineed.edu.uy/sites/default/files/filardo_mancebo_2013_universalizar %20la %20educaci %C3 %B3n %20media %20en %20uruguay.pdf›.

INEED (2014), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014,* Montevideo: Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

INJU (2015), *Tercera Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud 2013,* Montevideo: Instituto Nacional de la Juventud.

MEC (2014), *Anuario Estadístico de Educación 2013,* Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura.

UDELAR (2012), *La política de regionalización y descentralización de la UdelaR, 2007 a 2011,* Montevideo: Universidad de la República.

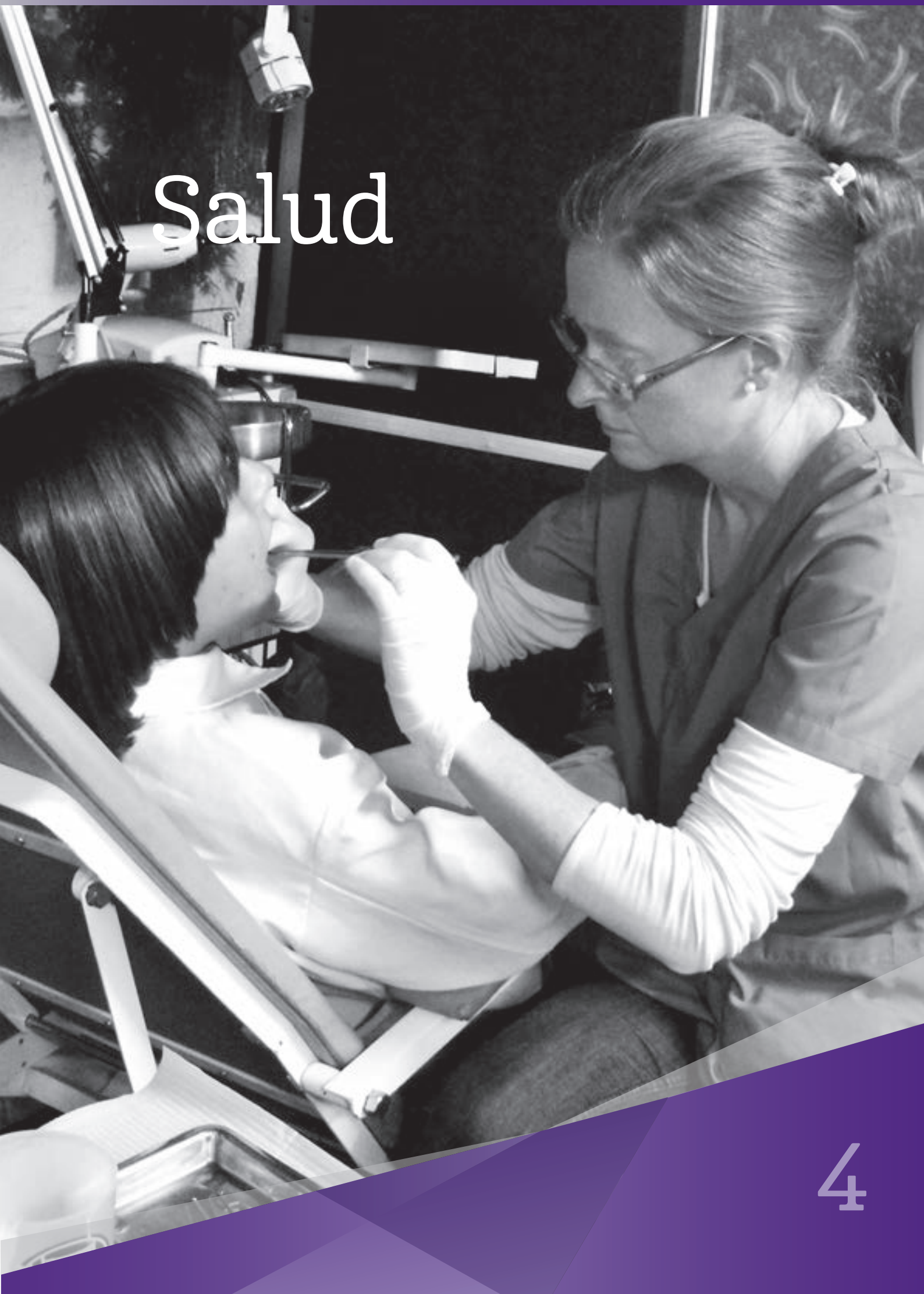
UNICEF (2010), *La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro,* Montevideo: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

12 INEED se plantea las siguientes líneas de acción: 1) informe sobre el estado de situación en Uruguay; 2) investigación y estudios educativos; 3) evaluación de los aprendizajes de los estudiantes; 4) evaluación de la implementación y el impacto de programas e innovaciones; 5) estadísticas e indicadores educativos; 6) mejora de los procesos de evaluación en el sistema educativo nacional; 7) sistematización y gestión de conocimientos didáctico-prácticos; 8) comunicación y articulación, y 9) formación de recursos humanos en evaluación educativa (‹http://ineed.edu.uy/institucional/misi %C3 %B3n-0›).

13 Un buen documento de referencia para interiorizarse en el tema está disponible en ‹http://www.cci.edu.uy/sites/default/files/Hacia %20la %20Reforma %20Universitaria %20Nro. %2014_0.pdf›.

14 ‹http://www.utec.edu.uy/es/?pa=que_es›.

Salud



Introducción

La salud es considerada uno de los derechos fundamentales del ser humano. La Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 1948) establece que el pleno goce de este derecho incluye el acceso a una atención sanitaria oportuna, asequible y de calidad, e involucra también aspectos del bienestar relativos a condiciones sanitarias, nutrición, vivienda, condiciones de trabajo, acceso a educación e información en salud.

En este capítulo se describen, en primer lugar, aspectos vinculados a la mortalidad de la población uruguaya, mediante la evolución de la esperanza de vida al nacer, las tasas de mortalidad infantil y las causas de muerte más frecuentes. Se incluye también un recuadro sobre la evolución de la epidemia de VIH/sida y su mortalidad.

Luego se analiza la prevalencia del grupo de enfermedades más comunes entre los uruguayos —las llamadas *enfermedades no transmisibles*—, considerando la incidencia en la población adulta y joven de los factores de riesgo asociados a ellas, así como sus efectos en términos de mortalidad y discapacidad.

En tercer lugar, se aporta información acerca de algunas sustancias de consumo relativamente extendido que pueden tener efectos negativos sobre la salud de los individuos y su vínculo con el entorno: alcohol, tabaco, cocaína, marihuana, tranquilizantes y pasta base. Específicamente, se presentan cifras sobre la prevalencia del consumo, la edad promedio de inicio y los signos de uso problemático de estas sustancias.

Finalmente, se ofrece un panorama acerca del acceso de los uruguayos a servicios de salud, por tipo de prestador, y se señalan los cambios más importantes operados a partir de la reformulación del Seguro Nacional de Salud implementada desde 2007.

Mortalidad

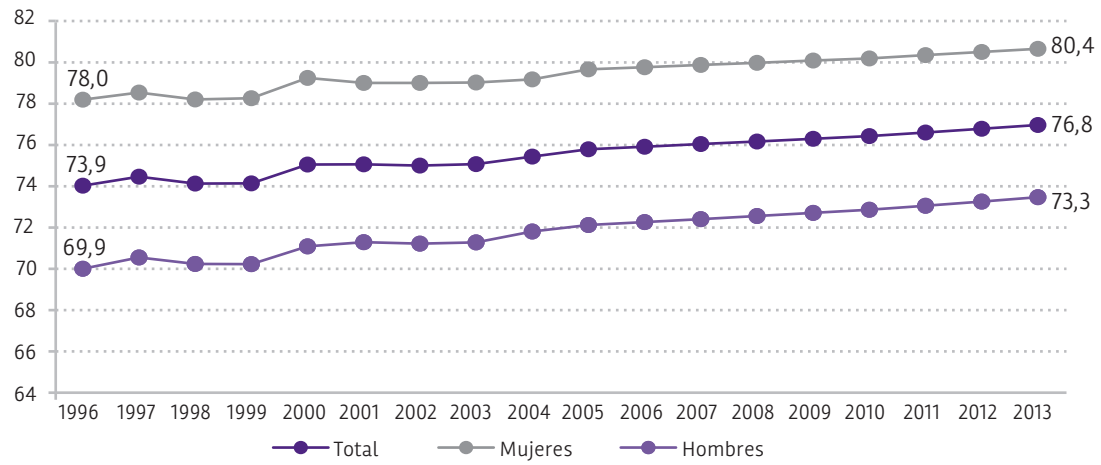
En esta primera sección se analiza la evolución de la *esperanza de vida al nacer* (EVN), que da cuenta del número medio de años que un individuo tendría por delante en el momento de nacer, si a lo largo de su vida se mantuvieran constantes los niveles de mortalidad por edades observados al hacer la estimación. Se trata de un indicador particularmente relevante no solo del estado de salud, sino, indirectamente, de la calidad de vida de la población. En efecto, países con peores niveles de bienestar y salud tienden a tener una EVN menor.

Al mismo tiempo, resulta de interés observar las diferencias en la EVN de hombres y mujeres. Al respecto, vale hacer notar que esta brecha no es completamente evitable, dado que es el resultado de una conjugación de factores biológicos y sociales.

Tal como se puede apreciar en el gráfico 4.1, en Uruguay la EVN ha aumentado en los últimos años tanto para hombres como para mujeres. En el caso de los hombres, pasó de 69,9 años en 1996 a 73,3 en 2013. En el mismo período, la EVN de las mujeres aumentó de 78 a 80,4 años. Ello implica que en 1996 las mujeres vivían en promedio 8,1 años más que los hombres, mientras que en 2013 la diferencia se acortó a 7,1 años.

GRÁFICO 4.1

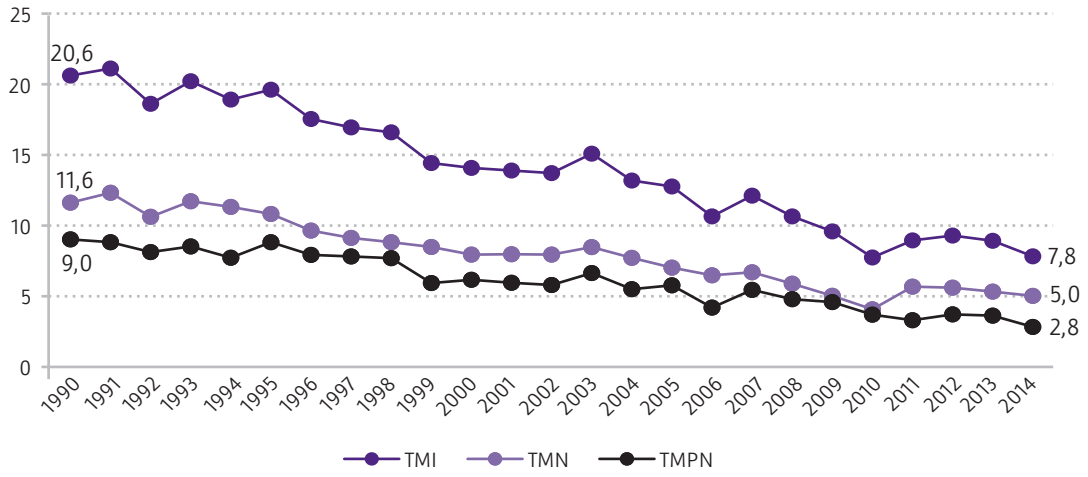
Esperanza de vida al nacer según sexo, 1996–2013 (en porcentaje)



Fuente: MIDES, Observatorio Social.

GRÁFICO 4.2

Evolución de la tasa de mortalidad infantil general (TMI), neonatal (TMN) y posneonatal (TMPN). Uruguay, 1990–2014



Fuente: MSP, Estadísticas Vitales.

Mortalidad infantil[1]

La *tasa de mortalidad infantil* (TMI) es otro indicador complejo que resume información acerca de la calidad de la infraestructura sanitaria, las condiciones ambientales, sociales y económicas de un país, que adquieren especial relevancia durante el embarazo y en los cuidados posnatales. La TMI se calcula como el cociente entre el número de fallecimientos de menores de 1 año ocurridos durante un año sobre el total de nacidos vivos en el mismo período.

Como puede observarse en el gráfico 4.2, entre 1990 y 2014 la mortalidad infantil en Uruguay ha disminuido considerablemente, de 20,6 a 7,8 muertes por cada 1000 nacidos vivos.[2] Esta evolución favorable explica parte del aumento de la EVN, reseñado más arriba.

El descenso de la TMI se manifiesta en sus dos componentes: la mortalidad neonatal (menores de 28 días) y la posneonatal (entre 28 días y un año de vida), para los que se ubica en 5 muertes por cada 1000 nacidos vivos y 2,8 por cada 1000 nacidos vivos, respectivamente (gráfico 4.2). El nacimiento de niños de menos de 500 gramos explica una parte importante de las defunciones en el período neonatal, las cuales se consideran inevitables (MSP, 2012).

En el período posneonatal, especialmente entre los niños menores de 6 meses, la mayoría de los fallecimientos ocurren por causas evitables, cuyos determinantes son múltiples y complejos e incluyen factores biológicos y sociales que requieren abordaje interdisciplinario e intersectorial (MSP, 2012). Las dos principales causas de las muertes de niños menores de un año en 2012 fueron ciertas afecciones originadas en el período perinatal (42 %) y las malformaciones congénitas y anomalías cromosómicas (28 %).[3]

Vale destacar también que, en el marco de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), Uruguay asumió el compromiso de reducir en dos terceras partes la mortalidad de los niños menores de 5 años entre 1990 y 2015. Los avances registrados permiten afirmar que el país se está aproximando a la meta establecida, ya que la tasa de mortalidad de menores de 5 años pasó de 23,4 a 8,9 muertes por cada mil nacidos vivos.

Considerando que el comportamiento de dicho indicador se expresa mayormente por los sucesos ocurridos en el primer año de vida, resulta particularmente relevante el análisis de ambas tasas en forma conjunta (gráfico 4.3).

1 Para este apartado se agradece especialmente el apoyo de los autores del capítulo 12 («Desarrollo infantil temprano») de este reporte.

2 Para interpretar la evolución de la mortalidad infantil se debe tener presente que las tasas calculadas con base en denominadores pequeños (poblaciones pequeñas) pueden presentar una variabilidad importante debido a cambios azarosos (no estadísticamente significativos).

3 Elaboración propia basada en datos del MSP. El detalle de las principales causas de muerte para este tramo etario se presenta en el capítulo 12 de este reporte.

GRÁFICO 4.3

Evolución de la tasa de mortalidad infantil (menores de un año) y la tasa de mortalidad en la niñez (menores de 5 años). Uruguay, 1990–2014

Fuente: MSP, Estadísticas Vitales.

Causas de mortalidad

En las secciones anteriores se describieron en forma agregada los niveles de mortalidad de la población uruguaya, a través de los indicadores de esperanza de vida al nacer y tasa de mortalidad infantil. A continuación se ofrece una mirada sintética sobre las causas de muerte más frecuentes.[4]

Tal como puede observarse en el cuadro 4.1, Uruguay presenta en la población general cuatro causas principales de muerte que acumuladas explicaron el 68,8 % de los fallecimientos en 2012.[5] En primer lugar aparecen las *enfermedades del sistema circulatorio* (28,1 %); en segundo lugar, los *tumores* (neoplasias) (23,2 %); a continuación, las *enfermedades del sistema respiratorio* (10,6 %), y en cuarto lugar, *causas externas,* que incluyen accidentes de tránsito, homicidios y suicidios (6,9 %).

La alta prevalencia de estas causas corresponde al fenómeno conocido mundialmente como *transición epidemiológica,* es decir:

> [...] un proceso de cambio dinámico a largo plazo en la frecuencia, magnitud y distribución de la morbilidad[6] y mortalidad de la población, resultando en un perfil epidemiológico que se destaca por cuatro aspectos: 1) desplazamiento en la prevalencia de las enfermedades transmisibles por las no trasmisibles; 2) desplazamiento en la morbilidad y mortalidad de los grupos jóvenes a los grupos de edad avanzada; 3) desplazamiento de la mortalidad como fuerza predominante por la morbilidad, sus secuelas e invalidez; y 4) polarización epidemiológica, cuando en distintas zonas de un país o en distintos barrios de una misma ciudad se encuentran diferencias en la morbilidad y mortalidad de la población. (Rodríguez Buño, 2014).

Una parte de dicha transición se explica fundamentalmente por el control de las muertes provocadas por causas exógenas. Los países con alta mortalidad poseen mayor proporción de la mortalidad exógena y los países con baja mortalidad poseen mayor proporción de la mortalidad endógena, por causas vinculadas al envejecimiento del organismo humano (Bourgeois-Pichart, 1952).

4 Se considera causa de muerte a la enfermedad, el traumatismo o la lesión que desemboca en la muerte.

5 Los últimos datos procesados a la fecha de cierre de este informe por la Unidad de Información Nacional en Salud (UINS) del Ministerio de Salud Pública (MSP) sobre mortalidad por causas corresponden a 2012.

6 Se entiende por *morbilidad* la cantidad de individuos en una población que son considerados enfermos o que son víctimas de enfermedad en un espacio y un tiempo determinados.

CUADRO 4.1

Cantidad de muertes según causa. Total del país, 2012*

Causas de defunción según grandes grupos de la CIE-10	Frecuencia	Porcentaje
Enfermedades del sistema circulatorio	9.278	28,1
Tumores (neoplastias)	7.677	23,2
Enfermedades del sistema respiratorio	3.489	10,6
Causas externas de morbilidad y de mortalidad	2.292	6,9
Enfermedades del sistema digestivo	1.341	4,1
Enfermedades del sistema nervioso	1.236	3,7
Enfermedades endócrinas, nutricionales y metabólicas	1.100	3,3
Enfermedades del sistema genitourinario	971	2,9
Enfermedades infecciosas y parasitarias	770	2,3
Trastornos mentales y del comportamiento	680	2,1
Ciertas afecciones originadas en el período perinatal	192	0,6
Enfermedades del sistema osteomolecular y del tejido conjuntivo	186	0,6
Malformaciones congénitas y anomalías cromosómicas	186	0,6
Enfermedades de la piel y del tejido subcutáneo	176	0,5
Enfermedades de la sangre y los órganos hematopoyéticos	144	0,4
Embarazo, parto y puerperio	6	0
Enfermedaes del oído y de la apófisis mastoides	3	0
Síntomas, signos y hallazgos, no calificados en otra parte	3.293	10
Total	**33.020**	**100**

* Cifras provisorias. Excluyen defunciones fetales.

Fuente: MSP, UINS.

Vale la pena analizar la evolución de la incidencia de cada una de estas causas de muerte.

Como indica el gráfico 4.4, en los últimos 15 años la tasa de mortalidad precoz (entre menores de 70 años) por enfermedades del sistema circulatorio ha disminuido de manera sostenida, pasando de 85,2 a 60,3 defunciones por cada 100.000 habitantes.

La segunda causa de muerte referida fueron los tumores (neoplasias). Como indicador de su evolución se considera la tasa bruta de mortalidad por cáncer. Esta no ha presentado cambios relevantes en los últimos 15 años: se sitúa entre las 225,1 y 237,1 defunciones por cada 100.000 habitantes (gráfico 4.5).

Mientras tanto, la tasa de mortalidad precoz por enfermedades del sistema respiratorio ha oscilado entre 26,2 y 19,3 defunciones por cada 100.000 habitantes, sin seguir tampoco una tendencia definida (gráfico 4.6).

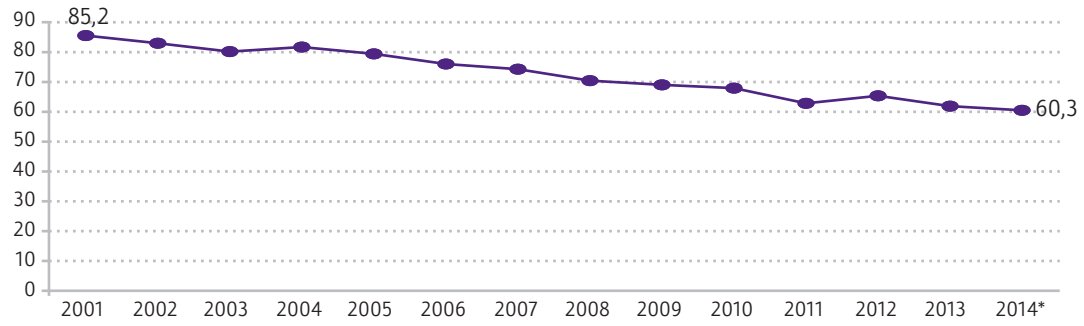
En cuarto lugar en importancia figuraban las causas externas de mortalidad, que incluyen, entre otras, accidentes de tránsito, homicidios y suicidios. Estas causas presentan algunas particularidades. Por un lado, tienden a afectar a las personas más jóvenes y en mayor medida a hombres que a mujeres. Por otro, tienen como factor común el hecho de que, teóricamente, pueden ser evitadas, más allá de que ningún país haya podido eliminarlas por completo.

La evolución de la tasa de homicidios se analiza en el capítulo 6 («Seguridad ciudadana») de este reporte. Solo se indicará aquí que entre 2005 y 2014 aumentó de 5,7 a 7,6 homicidios (denuncias) por cada 100.000 habitantes.

Por otra parte, la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito registró un aumento sostenido entre 2005 y 2011: pasó de 12,3 a 16,8 muertes por cada 100.000 habitantes. A partir de ese año los valores fueron fluctuantes, y alcanzaron la cifra de 15,6 muertes por cada 100.00 habitantes en 2014. Como se observa en el gráfico 4.7, los datos de los tres últimos años parecen indicar que se estaría frenando la tendencia al alza, lo cual es aún más positivo si se considera que durante todo el período analizado ha aumentado la cantidad

GRÁFICO 4.4

Evolución de la tasa bruta de mortalidad por enfermedades del sistema circulatorio en menores de 70 años. Uruguay, 2001–2014

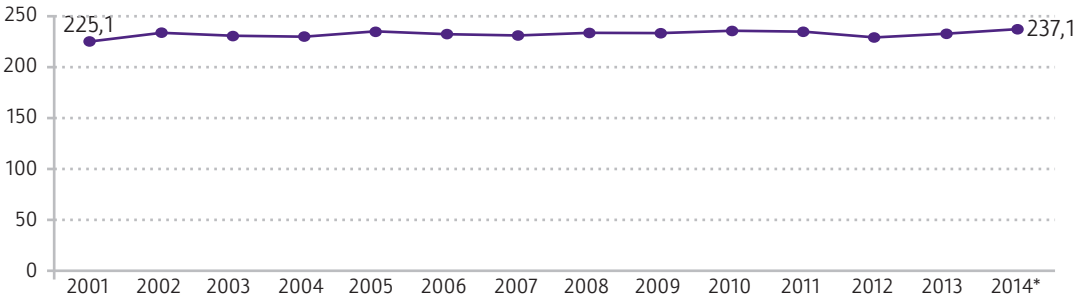


* Datos preliminares.

Fuente: MSP, Estadísticas Vitales.

GRÁFICO 4.5

Evolución de la tasa bruta de mortalidad por cáncer. Uruguay, 2001–2014



* Datos preliminares.

Fuente: MSP, Estadísticas Vitales.

GRÁFICO 4.6

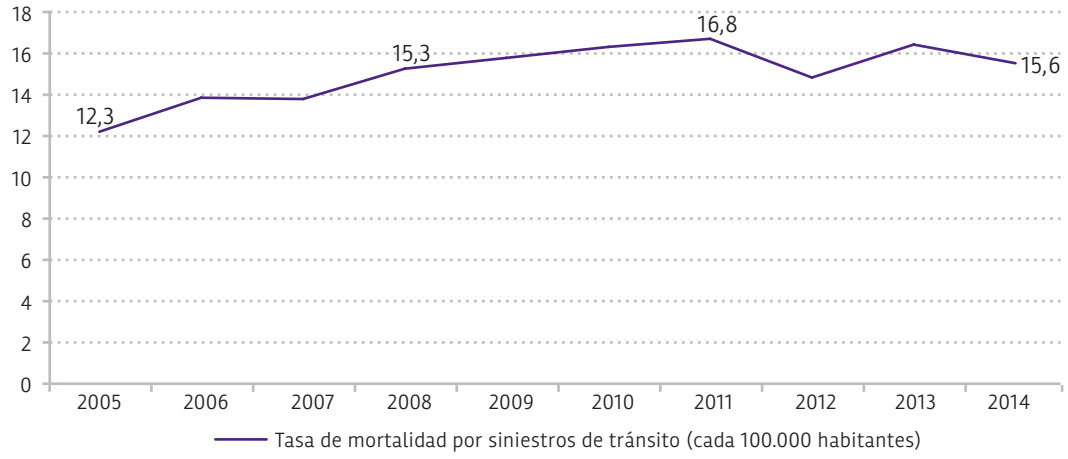
Evolución de la tasa bruta de mortalidad por enfermedades del sistema respiratorio en menores de 70 años. Uruguay, 2001–2014

* Datos preliminares.

Fuente: MSP, Estadísticas Vitales.

GRÁFICO 4.7

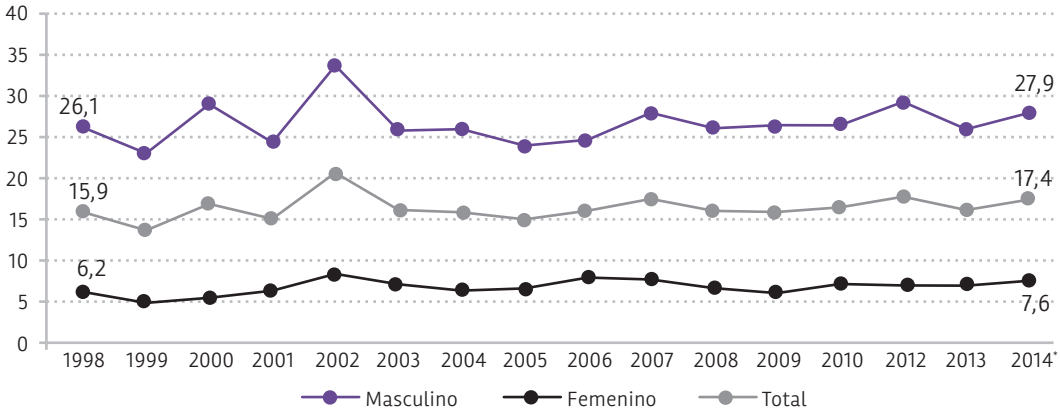
Evolución de la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito (número de muertes por cada 100.000 habitantes). Uruguay, 2005–2014



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la UNASEV y el INE.

GRÁFICO 4.8

Evolución de la tasa de mortalidad por suicidios, Uruguay, 1998–2014



* Datos preliminares.

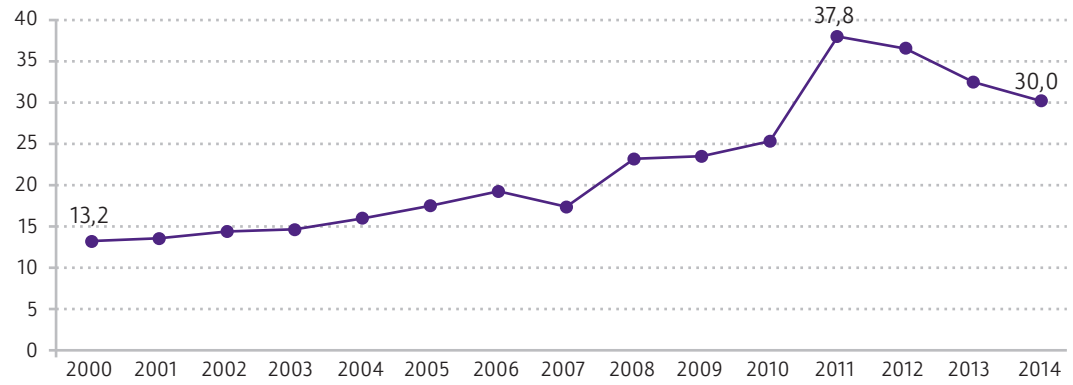
Fuente: MSP, Estadísticas Vitales.

de vehículos y su circulación, estimada a partir de la venta de combustible en estaciones de servicio (UNASEV, 2014). No obstante, habrá que esperar a los próximos años para ver si esos indicios se consolidan como tendencia.

Finalmente, vale la pena analizar la evolución de los suicidios. Entre 1998 y 2014 la tasa general se mantuvo relativamente estable, entre 15 y 17 muertes por cada 100.000 habitantes. Esto representa un nivel de mortalidad muy similar al de los accidentes de tránsito. El pico de la serie alcanza las 20 muertes por cada 100.000 habitantes, en coincidencia con la crisis económica del país y fundamentalmente debido al aumento de los suicidios en hombres. Un aspecto relevante de la referida tasa es que para los hombres es aproximadamente cuatro veces mayor que para las mujeres, en todos los años del período analizado (gráfico 4.8).

GRÁFICO 4.9

Evolución de la tasa de notificación de nuevos diagnósticos de VIH por cada 100.000 habitantes. Uruguay, 2001–2014



* Datos preliminares.

Fuente: MSP, DEVISA.

VIH/sida

El combate a la epidemia de VIH/sida,[7] junto con la malaria y otras enfermedades infecciosas, fue definido como un Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), ratificado por Uruguay. La sexta meta de los ODM señala: «Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/sida en 2015» (Rodríguez Buño, 2014).

En Uruguay, según datos del Ministerio de Salud Pública (MSP), esta epidemia presenta un patrón de tipo *concentrado,* lo que significa que la prevalencia en la población general es menor del 1 % y la prevalencia en las poblaciones más expuestas (población carcelaria, usuarios de drogas, trabajadores sexuales y hombres que tienen actividad sexual con otros hombres) es mayor del 5 %.

Respecto a la propagación del virus, la tasa de notificación de diagnósticos de VIH[8] presentó un aumento sostenido durante el período 2001–2011, en el que pasó de 13,2 a 37,8 nuevos casos anuales por cada 100.000 habitantes, seguido de un descenso hasta los 30 nuevos casos por cada 100.000 habitantes en 2014 (gráfico 4.9). Se trata de un indicio auspicioso. No obstante, todavía habrá que esperar algunos años para ver si la tendencia de enlentecimiento de la propagación se confirma.

Según información proporcionada por el Ministerio de Salud Pública (MSP) para este informe, en 2014 la principal vía de transmisión del VIH fue la sexual (78 %). De estos casos, el 77 % manifestó que se debió a relaciones heterosexuales, el 16 % a relaciones sexuales entre hombres (HSH) y el 3 % a relaciones bisexuales. No se obtuvieron datos al respecto en el 4 % de los casos. La vía sanguínea representó el 6 % de las notificaciones, que corresponden en todos los casos a usuarios de drogas inyectables. El 16 % restante no tiene vía de transmisión identificada.

A la fecha de cierre del informe no se disponía todavía del dato definitivo sobre la tasa de transmisión de madre a hijo, conocida como *vía vertical.* No obstante, se habían confirmado cinco casos de contagio de este tipo, de los cuales cuatro ocurrieron durante el embarazo o el parto y uno durante la lactancia. En el Centro Hospitalario Pereira Rossell, que registra la mayor cantidad de nacimientos del país, la tasa de transmisión vertical fue de 2,7 % (2 niños infectados sobre un total de 73 embarazadas con VIH).

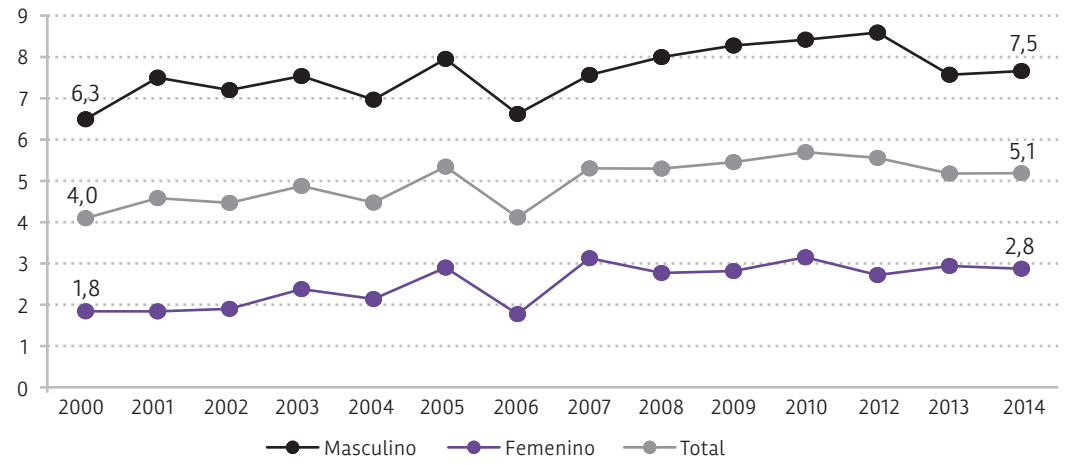
Por otra parte, la tasa de muertes por VIH ha tenido oscilaciones: pasó de 4 por 100.000 habitantes en 2000 a 5,1 por 100.000 habitantes en 2014. Los hombres presentaron, consistentemente, una tasa de mortalidad que en promedio triplicó a la de las mujeres en el período 2000–2014. La edad promedio de los fallecidos en la población masculina es de 45 años y en la femenina de 44 años (gráfico 4.10).

7 «El *virus de la inmunodeficiencia humana (VIH)* ataca el sistema inmunitario y debilita los sistemas de vigilancia y defensa contra las infecciones y algunos tipos de cáncer. A medida que el virus destruye las células inmunitarias y altera su función, la persona infectada se va volviendo gradualmente inmunodeficiente». Por su parte, «la fase más avanzada de la infección por el VIH se conoce como *síndrome de inmunodeficiencia adquirida,* o *sida,* [que] puede tardar entre 2 y 15 años en manifestarse, dependiendo del sujeto» (OMS, 2013).

8 La *tasa de notificación de VIH* se calcula como el número de casos notificados de VIH por cada 100.000 habitantes.

GRÁFICO 4.10

Evolución de la tasa de mortalidad por VIH según sexo. Uruguay, 2000–2014



Fuente: MSP, Estadísticas Vitales.

Enfermedades no transmisibles

El análisis de la mortalidad y sus principales causas, presentado en las secciones anteriores, arrojó que las enfermedades de los sistemas circulatorio y respiratorio, junto con los tumores, provocan cada año la gran mayoría de las defunciones en Uruguay.

Estas tres causas de muerte están fuertemente asociadas a las conocidas como *enfermedades no transmisibles* (ENT),[9] que abarcan cuatro tipos principales, a saber: 1) enfermedades cardiovasculares, 2) cáncer, 3) enfermedades respiratorias crónicas y 4) diabetes.

En efecto, en la región de las Américas cada año mueren alrededor de 4,5 millones de personas por causa de alguna de ellas. En Uruguay, las ENT son responsables del 60 % del total de las muertes y del 62 % de las muertes entre los 30 y los 69 años (mortalidad precoz) (OMS, 2015).

Además de su mortalidad, las ENT tienen un desarrollo lento y una duración prolongada. Por tanto, implican una alta morbilidad y a menudo presentan agudizaciones recurrentes y generan discapacidades progresivas. Esos efectos no solo deterioran significativamente la calidad de vida de los enfermos y sus núcleos familiares, sino que ejercen una presión muy fuerte sobre los servicios de salud y las economías nacionales (Rodríguez Buño, 2014). Por todo ello, merecen especial atención en este capítulo.

Dado que la génesis de estas enfermedades se encuentra estrechamente ligada a los hábitos de vida de la población, la lucha contra ellas requiere estrategias que estén lideradas por el sector salud pero incluyan alianzas con otros sectores.

La vigilancia de las ENT se realiza a tres niveles: mediante el análisis de sus factores de riesgo, de la morbilidad y de la mortalidad. El análisis de los factores de riesgo de las ENT permite planificar acciones que se adelanten a la ocurrencia de la enfermedad. Para su estudio se utilizan encuestas a la población, que se realizan según metodología estandarizada de la OMS (OMS, s/f).

La fuente de datos que se emplea para el estudio de la morbilidad son los egresos hospitalarios y, más raramente, estudios de carga de enfermedad global. El análisis de mortalidad por ENT se realiza para mortalidad global y por causa específica, y también para mortalidad general o en el grupo de población menor de 70 años, que, como se indicó más arriba, constituye la llamada *mortalidad precoz o prematura*.

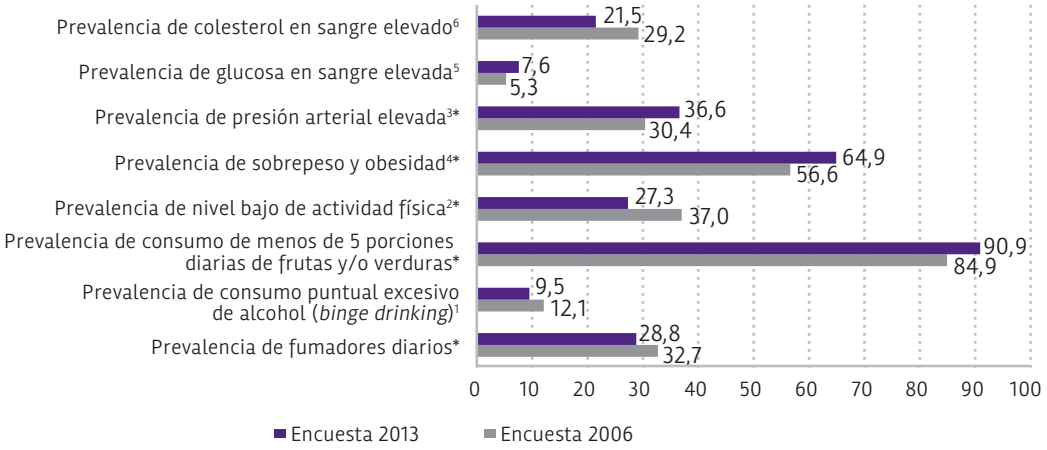
Factores de riesgo de ENT

Los factores de riesgo son aquellas características o tipos de exposición asociados al modo de vida de los individuos que aumentan la probabilidad de sufrir una enfermedad específica o algún tipo de lesiones. Las

9 A lo largo del tiempo se han utilizado diferentes denominaciones: *enfermedades crónicas, enfermedades crónicas no transmisibles, enfermedades socialmente transmisibles,* aunque ENT es la empleada actualmente por la OMS.

GRÁFICO 4.11

Prevalencia de factores de riesgo de ENT en la población de 25 a 64 años. Uruguay, 2006–2013 (en porcentaje)



* Las diferencias observadas en las estimaciones son estadísticamente significativas.
[1] Ingesta en una misma oportunidad igual o mayor a 5 tragos (en hombres) o 4 tragos (en mujeres) en la última semana.
[2] <600 MET-min/semana.
[3] PAS ≥ 140 mmHg y/o PAD ≥ 90 mmHg y/o en tratamiento por HTA.
[4] IMC ≥ 25 kg/m^2.
[5] ≥ 126 mg/dl y/o en tratamiento por diabetes.
[6] ≥ 200 mg/dl y/o en tratamiento por colesterolemia elevada.

Fuente: MSP, 2.ª Encuesta de Factores de Riesgo de ENT.

ENT comparten factores de riesgo comunes que justifican que se estudien en forma conjunta. Entre ellos se destacan los factores de riesgo comportamentales —como el consumo de tabaco y alcohol, la dieta inadecuada y la baja actividad física o sedentarismo— y los factores de riesgo biológicos —como el sobrepeso, la hipercolesterolemia, la hipertensión, y la hiperglicemia y diabetes—.

En Uruguay, el MSP realizó por primera vez en 2006 la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo de Enfermedades No Transmisibles. Esto permitió contar con una línea de base para fijar prioridades con vistas al desarrollo de políticas de prevención y control de ENT. En 2013 se realizó la segunda encuesta, que permitió evaluar la evolución de los factores de riesgo y el impacto de las políticas implementadas para reducirlos.

Entre los principales resultados para la población adulta (25 a 64 años), expuestos en el gráfico 4.11, se destacan:

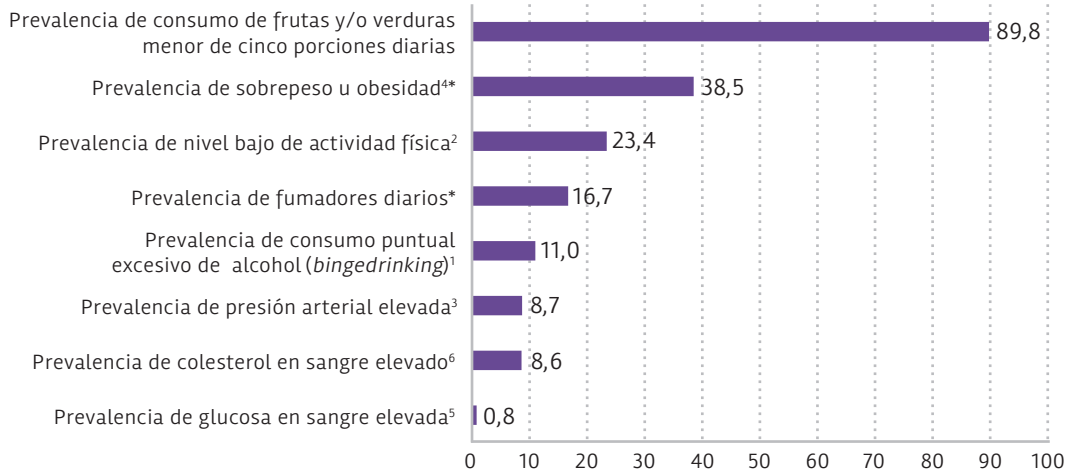
1. El *consumo diario de tabaco* disminuyó del 32,7 % al 28,8 % de la población. El descenso en el consumo de tabaco fue mayor en el grupo de personas de 15 a 24 años, donde pasó de 28,8 % a 16,7 %.
2. La prevalencia del *consumo de alcohol* descendió de 12,1 % a 9,5 % entre 2006 y 2013. En 2013, una de cada diez personas de todos los grupos etarios registraba una ingesta puntual excesiva de alcohol en la última semana.[10]
3. La *ingesta de frutas y verduras* se redujo entre 2006 y 2013. Nueve de cada diez personas no consumen diariamente las cinco frutas y/o verduras recomendadas.
4. La *actividad física* es un factor protector para la aparición de múltiples ENT, especialmente obesidad y diabetes. Este indicador ha mejorado significativamente. El porcentaje de población que no supera el umbral mínimo definido bajó del 37 % en 2006 al 27,3 % en 2013.[11]
5. La incidencia de *sobrepeso/obesidad* en la población se incrementó de 56,6 % en 2006 a 64,9 % en 2013. Esto significa que en 2013 casi dos de cada tres personas presentaban sobrepeso u obesidad.

10 Ingesta en una misma oportunidad de cinco tragos o más en hombres o cuatro tragos o más en mujeres.

11 El nivel de actividad física se calcula tras formular varias preguntas que indagan si en la última semana la persona realizó alguna actividad (por ejemplo, caminar), con qué intensidad y durante cuánto tiempo. Las diferentes actividades y su intensidad se agregan en un índice, según la energía que insuman al organismo de quien las practica (valores predeterminados estándar).

GRÁFICO 4.12

Prevalencia de factores de riesgo de ENT en población de 15 a 24 años. Uruguay, 2013 (en porcentaje)



* Las diferencias observadas en las estimaciones son estadísticamente significativas.
[1] Ingesta en una misma oportunidad igual o mayor a 5 tragos (en hombres) o 4 tragos (en mujeres) en la última semana.
[2] <600 MET-min/semana.
[3] PAS ≥ 140 mmHg y/o PAD ≥ 90 mmHg y/o en tratamiento por HTA.
[4] IMC ≥ 25 kg/m^2.
[5] ≥ 126 mg/dl y/o en tratamiento por diabetes.
[6] ≥ 200 mg/dl y/o en tratamiento por colesterolemia elevada.

Fuente: MSP, 2.ª Encuesta de Factores de Riesgo de ENT.

6. La *hipertensión arterial* es un importante factor de riesgo para enfermedades y mortalidad de causa cardiovascular y cerebrovascular. Su frecuencia en la población se ha asociado al elevado consumo de sal en la dieta. A su vez, otros factores de riesgo que se han incrementado, como la obesidad, aumentan la frecuencia de hipertensión arterial. La prevalencia de hipertensos en la población de 25 a 64 años se incrementó de 30,4 % en 2006 a 36,6 % en 2013. Actualmente casi cuatro de cada diez personas presentan cifras elevadas de presión arterial.
7. La *población catalogada como diabética* —ya sea por conocer el diagnóstico previamente, por estar tomando medicación o por presentar glucemia elevada— aumentó del 5,3 % de la población encuestada en 2006 al 7,6 % en 2013 (aunque con criterios de diagnóstico que han variado).
8. La *frecuencia de colesterol* elevado se mantiene en cifras similares a las detectadas en la primera encuesta. En 2006 era de 0,9 % y en 2013 de 0,22 %.

Como se advierte en el gráfico 4.12, el subconjunto de población de 15 a 24 años también presenta una frecuencia elevada de factores de riesgo relacionados con estilos de vida no saludables. Se destacan el bajo nivel de actividad física (23,4 %), el bajo consumo de frutas y verduras (89,8 %), el consumo puntual excesivo de alcohol (11 %) y el consumo diario de tabaco (16,7 %). A su vez, factores de riesgo como el sobrepeso y la obesidad se encuentran presentes en cuatro de cada diez jóvenes, y uno de cada diez registra valores elevados de presión arterial.

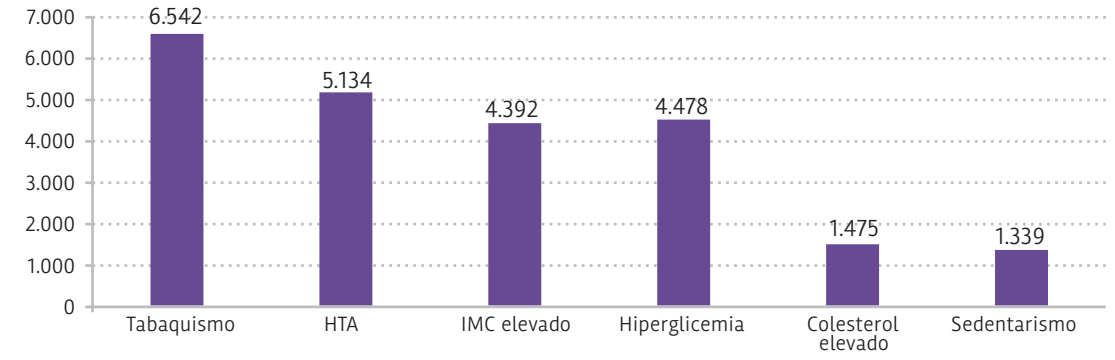
Carga de enfermedad atribuible a factores de riesgo

Los estudios de carga global de enfermedad calculan los años de vida perdidos prematuramente o vividos en discapacidad para las enfermedades y los factores de riesgo de mayor prevalencia. Estos estudios hacen comparables y agregables la mortalidad prematura y la discapacidad al reducirlas a la misma unidad: años (tiempo perdido por mortalidad prematura y tiempo vivido en un estado de salud distinto a la salud óptima).

La estimación de los años de vida saludables perdidos (AVISA) es una medida resumen que se utiliza para presentar los resultados de este tipo de estudios. Se calcula mediante la suma de los años de vida perdidos por muerte prematura (AVP) y de los años vividos en discapacidad (AVD).

GRÁFICO 4.13

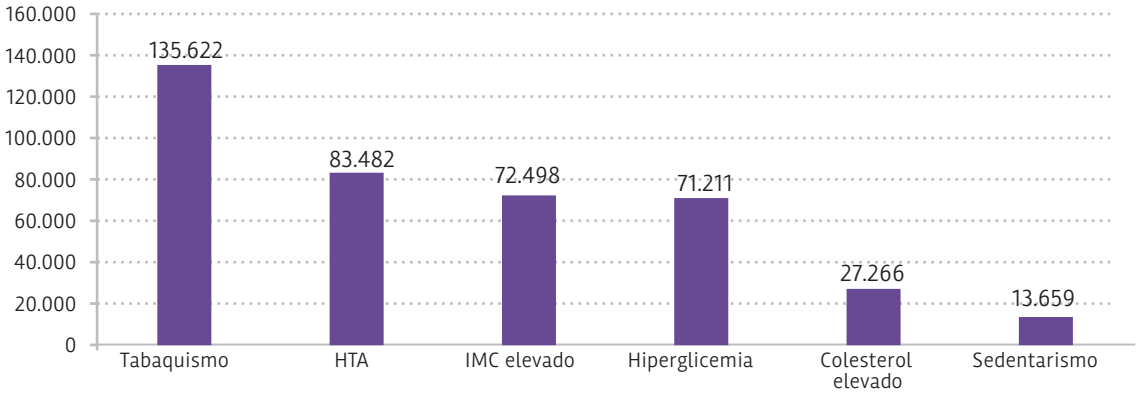
Número de muertes atribuibles a factores de riesgo. Uruguay, 2010



Fuente: MSP.

GRÁFICO 4.14

Años de vida saludable perdidos atribuibles a factores de riesgo. Uruguay, 2010



Fuente: MSP.

El MSP ha realizado un estudio sobre la carga global de enfermedad atribuible a factores de riesgo para el país. Los datos de mortalidad utilizados corresponden al año 2010, por ser el que aseguraba mejor calidad de los registros, y las enfermedades atribuibles a los factores de riesgo considerados en el estudio fueron definidas luego de una exhaustiva búsqueda bibliográfica seguida de una consulta a expertos nacionales.

En los gráficos 4.13 y 4.14 se comparan la mortalidad y los AVISA atribuibles a los factores de riesgo: tabaquismo, hipertensión arterial (HTA), índice de masa corporal elevado (sobrepeso u obesidad), hiperglicemia, colesterol elevado y sedentarismo.

De todos estos factores, el tabaquismo es el que genera mayor carga de enfermedad y mayor número de muertes. Según los resultados, en 2010 se produjeron más de 6.500 muertes por esta causa y se perdieron 135.622 años de vida saludables (98.965 años se perdieron por muerte prematura y 36.657 años fueron vividos en discapacidad). Le siguen la hipertensión arterial (5.134 muertes) y el sobrepeso u obesidad (4.392 muertes).

Consumo de drogas

El consumo de drogas es otro aspecto importante a tener en cuenta al describir el estado de salud de la población, dados los efectos que genera sobre el individuo y su relación con el entorno.

CUADRO 4.2

Prevalencia de consumo en los últimos 12 meses (en porcentaje)

Sustancia	2001	2006	2011	2014
Alcohol	71,4	66,5	74	71,1
Tabaco	36,8	36,9	33,9	33
Tranquilizantes*	s/d	s/d	s/d	12,1
Marihuana	1,4	5,5	8,3	9,3
Cocaína	0,2	1,6	1,9	1,6

* Con o sin prescripción médica.

Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas, JND.

CUADRO 4.3

Edad promedio de inicio de consumo

Sustancia	2001*	2006*	2011**	2014**
Alcohol	16,9	16,6	16,6	16,9
Tabaco	16,3	16,2	16	16,2
Marihuana	20	18	18,3	19,1
Cocaína	21	17,3	18,95	20,2
Pasta base	—	19,6	18,9	s/d

* Población de 12 a 65 años. **Población de 15 a 65 años.

Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas, JND.

Para analizar este tema se utilizan indicadores de prevalencia en el consumo, edad promedio de inicio y signos de uso problemático, relevados por la Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas. Este instrumento fue diseñado por la Junta Nacional de Drogas (JND) y se aplicó hasta el momento en cuatro oportunidades: 2001, 2006, 2011 y 2014.[12]

Del cuadro 4.2 se deprende que el alcohol, seguido del tabaco, era la sustancia más consumida en cada uno de los momentos en que se realizó la encuesta. En 2014, el 71,1 % de la población de entre 15 y 65 años residente en localidades de 10.000 habitantes o más declaró haber consumido alcohol en los últimos 12 meses, mientras que el 33 % dijo haber consumido tabaco.

Es pertinente mencionar que, mientras el consumo de esas dos sustancias se ha mantenido estable, o incluso ha disminuido, el consumo de marihuana presenta un aumento sostenido a lo largo del tiempo. En efecto, en 2001 solo el 1,4 % de la población encuestada declaró haberla consumido en los últimos 12 meses, mientras que en 2014 el porcentaje había ascendido a 9,3 %.

La comparación con otros países de América arroja que en Uruguay el consumo de alcohol es de los más altos, solo superado por Canadá, con 79,8 %.[13] Respecto al tabaco, nuevamente Uruguay muestra uno de los consumos más altos, superado por Chile, con 38,2 %.[14]

En relación con la marihuana, Uruguay es uno de los países con mayor consumo declarado, aunque lo superan Estados Unidos y Canadá, con 12,6 %[15] y 12,2 %[16] respectivamente. En cuanto al consumo de cocaína, Uruguay lidera en el *ranking* junto con Estados Unidos, con 1,6 %.[17]

Con relación a la edad promedio de inicio del consumo, se observa que tanto el alcohol como el tabaco empiezan a consumirse a una edad más temprana (16 años) que la marihuana y la cocaína (19 y 20 años respectivamente) (cuadro 4.3).

Finalmente, el uso problemático de sustancias se analiza mediante preguntas que miden los síntomas de dependencia (física o psicológica) o uso abusivo de la sustancia indagada. En 2014 la cocaína y el alcohol presentaron el mayor índice de uso problemático: 21 % de quienes declararon haber consumido esas sustancias en los últimos 12 meses (cuadro 4.4).

Sin embargo, si esos datos se comparan con los del año 2011, se advierte que la disminución en el uso problemático de cocaína fue mayor que la disminución en el uso problemático de alcohol: de 34 % a 21,1 % y de 23 % a 21,2 % de quienes consumieron en el último año, respectivamente.

La marihuana, por su parte, no presenta oscilaciones entre 2011 y 2014; su uso problemático se ubica en el entorno del 16 % de los consumidores.

12 La edición 2014 estuvo dirigida a personas de 15 a 65 años residentes en localidades de 10.000 y más habitantes, se realizó cara a cara y la muestra fue de 4.355 encuestas efectivas. Dicha muestra representa a una población de 1.730.339 personas y se realizó entre agosto y diciembre de 2014 por el Instituto Nacional de Estadística.

13 Dato para el año 2012 (CICAD, 2015: 178).

14 Dato para el año 2012 (CICAD, 2015: 184).

15 Dato para el año 2013 (CICAD, 2015: 187).

16 Dato para el año 2012 (CICAD, 2015: 187).

17 Dato para el año 2013 (CICAD, 2015: 197).

18 El análisis se basa en los datos para los años 2011 y 2014, dado que no son comparables a los datos 2001 y 2006 por cuanto la Encuesta refiere a poblaciones diferentes.

CUADRO 4.4

Signos de uso problemático* de sustancias (porcentaje sobre el total de quienes declararon haber consumido al menos una vez en los últimos 12 meses)

Sustancia	2011**	2014**
Alcohol	23	21,2
Marihuana	16,6	16,7
Cocaína	34	21,1

* El uso problemático se detecta mediante una serie de indicadores luego resumidos en un índice que mide los síntomas de dependencia (física o psicológica) o uso abusivo de la sustancia indagada. Escala AUDIT para alcohol y CIE-10 para todas las demás drogas.
** Población de 15 a 65 años.

Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas, JND.

Cobertura de los servicios de salud

Finalmente, resulta fundamental analizar el acceso de la población a los servicios de salud, a través de los indicadores de cobertura. En primer lugar vale aclarar que el sistema de salud uruguayo define que todos los habitantes tienen derecho a ser atendidos en algún servicio de salud. Desde hace décadas existe un seguro de salud cofinanciado con aportes del Estado, las empresas y los hogares. En 2007 ese seguro fue reestructurado completamente en el marco de la creación del denominado Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) y comenzó a ampliarse gradualmente el porcentaje de población beneficiaria.[19]

Como muestra el gráfico 4.15, hasta 2006 el viejo seguro nacional (DISSE) cofinanciaba la atención del 18,9 % de la población del país. A partir de la reestructura, el actual Fondo Nacional de Salud (FONASA) cubría en 2014 al 69 % de la población, incluidos no solo los trabajadores dependientes del sector formal, sino también empresas unipersonales, trabajadores profesionales independientes, así como el núcleo familiar del trabajador y los jubilados.

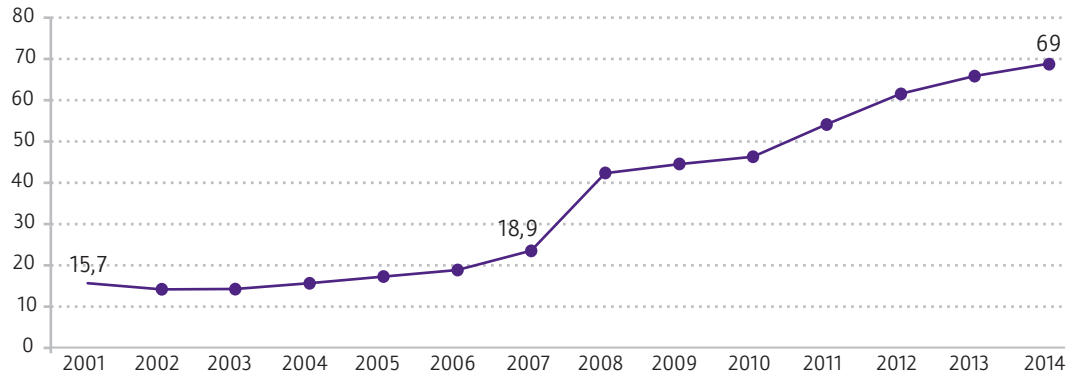
El resto puede tener derechos en otros servicios públicos (por ejemplo, los hospitales Policial y Militar) o pagar seguros privados. Por defecto, quienes no han elegido otras opciones (por ejemplo, por no tener recursos para pagar un seguro privado) y no están cubiertos por el FONASA tienen derecho a atenderse en la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE).

No obstante, si bien formalmente se asegura el derecho de atención a toda la población, resulta interesante analizar en qué medida los usuarios conocen ese derecho.

La Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE) muestra que en 2006 el 3,9 % de la población declaraba no tener derecho a atención en ningún servicio de salud (gráfico 4.16). Esta cifra ha bajado paulatinamente desde entonces y en 2014 era de apenas un 1,6 %. Es altamente probable que la incorporación masiva de personas al nuevo sistema

GRÁFICO 4.15

Población con atención cofinanciada por seguro nacional de salud (DISSE/FONASA), 2001–2014 (en porcentaje)

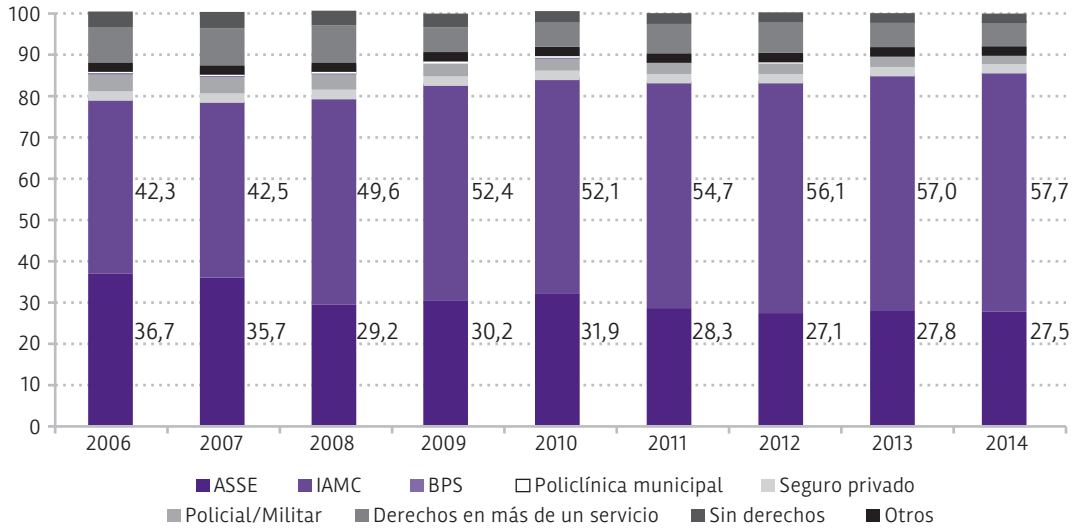


Fuente: JUNASA, MSP.

19 Para una descripción detallada de estos cambios véase Rodríguez Buño (2014).

GRÁFICO 4.16

Distribución porcentual de las personas según tipo de institución prestadora de salud en la que tienen derechos vigentes de atención. Total del país, 2006–2014



Nota metodológica: Las categorías identifican a los usuarios que tienen derechos vigentes exclusivamente en un solo prestador, con excepción de la categoría «Derechos en más de un servicio», en la que se encuentra la población con derechos de atención en salud vigentes en al menos dos instituciones.

Fuente: MIDES, Observatorio Social, y ECH.

cofinanciado por el FONASA haya contribuido significativamente a aumentar el número de usuarios que conocen y ejercen su derecho a la atención sanitaria.

Los datos de la ECH también permiten otras lecturas interesantes, como la composición de la cobertura por prestadores. Las instituciones de asistencia médica colectiva (IAMC) o mutualistas son las que atienden a la mayor parte de la población. A partir de la referida reforma del sistema de cofinanciación de la salud, el porcentaje de población que se atiende en IAMC pasó de 42,3 % en 2006 a 57,7 % en 2014. Como correlato de este cambio, la participación de los prestadores públicos —ASSE, el área de salud del BPS y las policlínicas municipales— se ha reducido de 37 % en 2006 a 27,5 % en 2014.

Síntesis

A manera de síntesis, se destacan algunos de los rasgos más salientes de la situación sanitaria y de cobertura de la población uruguaya descritos a lo largo de este capítulo.

En primer lugar, la esperanza de vida al nacer ha evolucionado favorablemente en los últimos 18 años, y en 2013 alcanzó casi 77 años para el conjunto de la población. Las mujeres siguen teniendo una esperanza de vida mayor (7,1 años más que los hombres en 2013), aunque la brecha se acortó en un año a lo largo del período analizado.

También se registran avances significativos en materia de mortalidad infantil, donde las tasas pasaron de 20,6 a 7,8 muertes por cada mil nacidos vivos en los niños de hasta 1 año de edad, y de 23,4 a 8,9 muertes por cada mil nacidos vivos en niños de hasta 5 años. No obstante, persisten diferencias importantes en estos indicadores según la región geográfica y el nivel de ingreso de los hogares de los que provienen los niños, que exigen ser atendidas mediante esfuerzos específicos (véase el capítulo 12, «Desarrollo infantil temprano»).

El análisis de las causas de muerte de la población uruguaya es consistente con el fenómeno conocido como *transición epidemiológica*. Las enfermedades no transmisibles prevalecen sobre las transmisibles, con mayor incidencia de la mortalidad y morbilidad sobre los grupos de edad más avanzada y menor importancia relativa de las causas de muerte exógena (no vinculadas al deterioro del organismo por envejecimiento).

Las enfermedades del sistema circulatorio y respiratorio, junto con los tumores (neoplasias), causaron el 61,9 % de las muertes en 2012. Ese mismo año,

las causas externas, como los accidentes de tránsito, homicidios y suicidios, explicaron un 6,9 % de los fallecimientos.

Entre las causas externas, los homicidios se han incrementado levemente en los últimos 10 años, pero siguen siendo una causa de muerte poco frecuente (7,6 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2014). La mortalidad por accidentes de tránsito creció hasta 2011, pero desde entonces parece haberse estabilizado, pese a que aumentaron la cantidad de automóviles y su movilidad (16,8 muertes cada 100.000 habitantes en 2014). Finalmente, los suicidios explican una cantidad similar de muertes (17,4 cada 100.000 habitantes en 2014), que afectan mucho más frecuentemente a los hombres que a las mujeres (27,9 y 7,6 por cada 100.000 habitantes en 2014).

Las enfermedades no transmisibles (cardiovasculares, cáncer, respiratorias crónicas y diabetes, entre otras) siguen siendo las principales responsables de la mortalidad y la enfermedad de los uruguayos, en forma similar a lo que ocurre en países con niveles de desarrollo y estructuras demográficas comparables. Tanto en la población adulta como entre los jóvenes existe una relativamente alta prevalencia de factores de riesgo de estas enfermedades, entre los cuales destacan la ingesta insuficiente de frutas y verduras, la escasa actividad física, el sobrepeso y la obesidad.

El consumo de tabaco y alcohol de la población uruguaya, relativamente estable desde 2001, es particularmente alto en el contexto de los países de América. En el continente los uruguayos también están entre los que más declaran haber consumido marihuana y cocaína, superados solo por Estados Unidos y Canadá (en 2014, 9,3 % y 1,6 % de la población urbana de entre 15 y 65 años declaró haber consumido al menos una vez en los últimos 12 meses marihuana y cocaína, respectivamente). En 2014 se detectaron síntomas de consumo problemático en 21,2 % de los consumidores de alcohol, 21,1 % de los de cocaína y 16,7 % de los de marihuana.

Finalmente, el nivel de conocimiento de los uruguayos acerca de su derecho a cobertura de salud es alto y mejoró sustancialmente en los últimos 10 años, probablemente impulsado por las reformas al seguro nacional de salud implementadas desde 2007. Así, el porcentaje de población que declaraba no tener derecho a atención en ningún servicio de salud bajó de 3,9 % a 1,6 % entre 2006 y 2014. En tanto la cobertura está dejando de ser un problema para la gran mayoría de la población, los esfuerzos deben concentrarse en diagnosticar y mejorar el uso efectivo y la calidad de los servicios de salud ofrecidos.

Fuentes consultadas

Bourgeois-Pichart, J. (1952), «Essai sur l'evolution du nombre des hommes», *Population*, n.º 3, París.

CICAD (2015), *Informe sobre uso de drogas en las Américas, 2015*, Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas(CICAD), disponible en ‹http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=3209›.

MSP (2012), *Informe sobre mortalidad infantil en Uruguay 2012*, disponible en ‹http://www2.msp.gub.uy/andocasociado.aspx?6487,26081›.

OMS (1948), *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*, disponible en ‹http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf›.

OMS (2013), «VIH/sida», Nota descriptiva, disponible en ‹http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs360/es/›.

OMS (2015), «Enfermedades no transmisibles», Nota descriptiva, disponible en ‹http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs355/es/›.

OMS (s/f), *Manual STEPS*, disponible en ‹http://www.who.int/chp/steps/manual/es/›.

Rodríguez Buño, R. (2014), *Políticas públicas de salud en Uruguay (2004-2014). Resultados, ejes de discusión y desafíos a corto y mediano plazo,* Montevideo: AGEV, serie Políticas en Debate.

UNASEV (2014), *Informe de siniestralidad vial 2014,* disponible en ‹http://unasev.gub.uy/wps/wcm/connect/unasev/c2b3ed85-d421-40b0-b747-9412cd4e6e5b/Informe+de+Siniestralidad+Vial+Anual+2014.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=c2b3ed85-d421-40b0-b747-9412cd4e6e5b›.

Vivienda y hábitat

Introducción

La vivienda es un bien de vital importancia para los hogares, dado que brinda acceso a servicios diversos que incluyen abrigo, independencia, seguridad y privacidad. El acceso a una vivienda adecuada, en cuanto lugar donde se concretan (o no) aspectos sustanciales del bienestar, afecta de manera directa la calidad de vida de las personas, su salud, su educación, entre otros aspectos (Bouillon, 2012).

En este informe se procura dar cuenta de los déficits de vivienda en Uruguay, aportando algunas estimaciones que permiten caracterizar el déficit cualitativo en sus diferentes dimensiones, por un lado, y sistematizando los cálculos existentes sobre el déficit cuantitativo, por otro. Al final se presenta un reporte sobre el primer Censo de Entorno Urbanístico, realizado en el 2011, cuyo objetivo fue relevar las características ambientales del territorio, mediante el cual se obtuvo información de los espacios públicos, calles y veredas.

El déficit habitacional

La literatura especializada analiza habitualmente las condiciones de acceso a la vivienda a partir del déficit habitacional. Este concepto puede desagregarse en un componente cualitativo (calidad de las viviendas) y un componente cuantitativo (cantidad de viviendas).

Distinguir ambos tipos de déficit resulta relevante porque permite diagnosticar problemáticas distintas, cuya solución requiere intervenciones de política diferenciadas. Mientras que el déficit cuantitativo suele vincularse a la necesidad de construir más viviendas, en muchas ocasiones el déficit cualitativo puede resolverse invirtiendo en la mejora y el mantenimiento de las viviendas ya existentes.

El análisis de la vivienda desde un enfoque cualitativo

Desde el punto de vista cualitativo, la noción de déficit refiere a la cantidad de viviendas que no alcanzan estándares de calidad adecuados para dar respuesta a las necesidades habitacionales de las personas que viven en ellas. Así, el déficit cualitativo se estima habitualmente considerando la habitabilidad de las viviendas a través de atributos de materialidad, acceso a servicios y/o espacio disponible. Además de estas dimensiones, este capítulo considerará tanto las problemáticas vinculadas a formas no seguras de tenencia de la vivienda (Bouillon, 2012) como una serie de indicadores acerca de la accesibilidad económica de la vivienda, noción que refiere al esfuerzo que deben realizar los hogares para hacerse cargo de los costos del inmueble.[1] Para cada una de estas dimensiones se procura describir su evolución en el período 2006-2014 y dar cuenta de sus variaciones en el territorio. Finalmente, para cerrar esta sección se presenta una caracterización de los hogares que acumulan problemáticas de vivienda en las dimensiones consideradas.

La habitabilidad de la vivienda: materiales, espacio y acceso a servicios

La habitabilidad de la vivienda puede analizarse con relación a tres grandes dimensiones: la materialidad (materiales de construcción y conservación), la relación entre el espacio habitable y los requerimientos del hogar, y el acceso a servicios.

La consideración de estas dimensiones como prioritarias se respalda por un lado en su amplia aceptación dentro de la literatura especializada, y por otro en su congruencia con los requisitos mínimos que se postulan en la normativa legal uruguaya. En esta se establecen condiciones de habitabilidad vinculadas a las características materiales de la vivienda y su funcionalidad, a la cantidad mínima de dormitorios que debe tener una vivienda en función de la cantidad de personas que la habitan, y a los servicios básicos a los que debe acceder (saneamiento, agua potable y energía eléctrica).[2]

La calidad material de la vivienda

A continuación se presentan datos referidos a la calidad material de las viviendas en el Uruguay en función de los materiales empleados para su construcción y del estado de conservación del inmueble. A estos efectos se construyó un indicador que procura dar cuenta de la calidad material de la vivienda contemplando tanto aspectos estructurales de la construcción —tipos de materiales usados en techos, paredes y pisos— como aspectos coyunturales de conservación del inmueble —humedades, goteras, muros agrietados, etc.— (Casacuberta, 2006). A partir de dichos componentes se construye el indicador *calidad global de la*

1 Si bien la dimensión de accesibilidad económica no suele vincularse al déficit cualitativo de vivienda, en este caso se optó por incluirla junto con los otros indicadores comprendidos en esta dimensión, dado que el esfuerzo económico que deben hacer los hogares para pagar la vivienda se relaciona con la seguridad de la tenencia.

2 Ley 13728, Plan Nacional de Vivienda.

CUADRO 5.1

Categorías del indicador de calidad global de la materialidad

		Situación coyuntural	
		Mala	**Buena**
Situación estructural	Mala	Crítica	Precaria
	Buena	Deteriorada	Buena

Fuente: Elaboración propia.

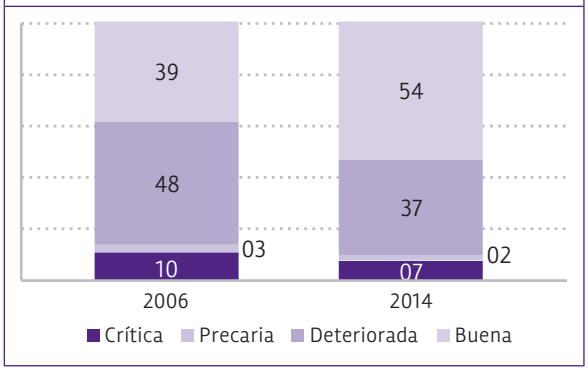
materialidad (MIDES-DINEM, 2011), que permite clasificar las viviendas en cuatro categorías, las cuales se resumen en el cuadro 5.1.

Se asume que las condiciones materiales de una vivienda son *críticas* cuando esta presenta problemas tanto estructurales como coyunturales. En el extremo opuesto, se define que las condiciones materiales de una vivienda son *buenas* cuando esta no presenta problemas estructurales ni coyunturales. Como categorías intermedias, las viviendas construidas con materiales precarios pero que presentan un buen estado de conservación son clasificadas como *precarias,* y las que fueron construidas con materiales adecuados pero presentan problemas de conservación estructurales son clasificadas como *deterioradas* (cuadro 5.1 y gráfico 5.1).

El porcentaje de viviendas críticas y precarias ha disminuido levemente en el período bajo estudio. En 2014 correspondían a estas categorías el 7 % y el 2 % de las viviendas, respectivamente. Por otro lado, el porcentaje de viviendas deterioradas disminuyó sustancialmente —de 48 % a 37 %—, mientras que el de viviendas buenas aumentó de forma significativa —de

GRÁFICO 5.1

Distribución de los hogares según la calidad global de la materialidad. Total del país, 2006 y 2014 (en porcentaje)



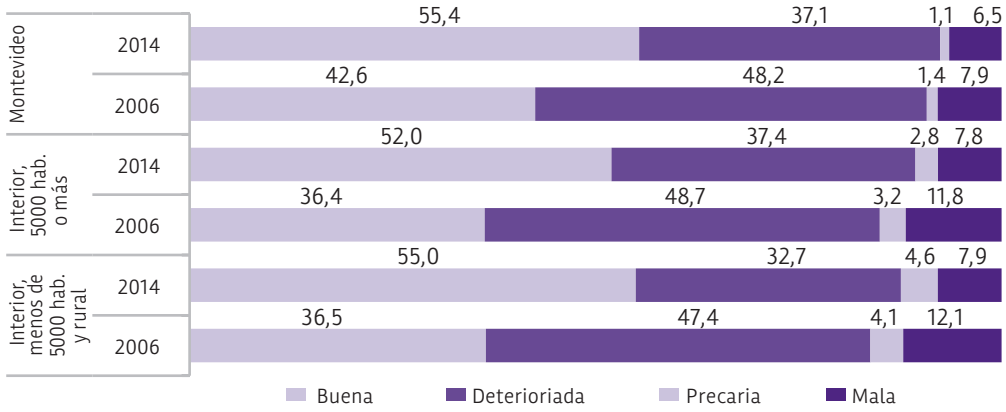
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2014, INE.

39 % a 54 %—. No obstante, pese a estas mejoras en el indicador, en 2014 cerca de la mitad de las viviendas presentaban condiciones de habitabilidad inadecuadas en relación con su materialidad, y subsistía un grupo (que para el año de referencia ascendía al 9 %) con problemas estructurales de construcción vinculados a la calidad de sus materiales (gráfico 5.2).

Si bien la proporción de viviendas en buen estado no presenta variaciones importantes por región (en todas las regiones consideradas corresponde a esta categoría algo más de la mitad de los hogares), la construcción de viviendas con materiales inadecuados (categorías *mala* y *precaria*) es mayor en el interior del país, y especialmente en las localidades de menor tamaño y zonas rurales.

GRÁFICO 5.2

Distribución de los hogares según la calidad global de la materialidad, por región. Total del país, 2006 y 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2014, INE.

CUADRO 5.2

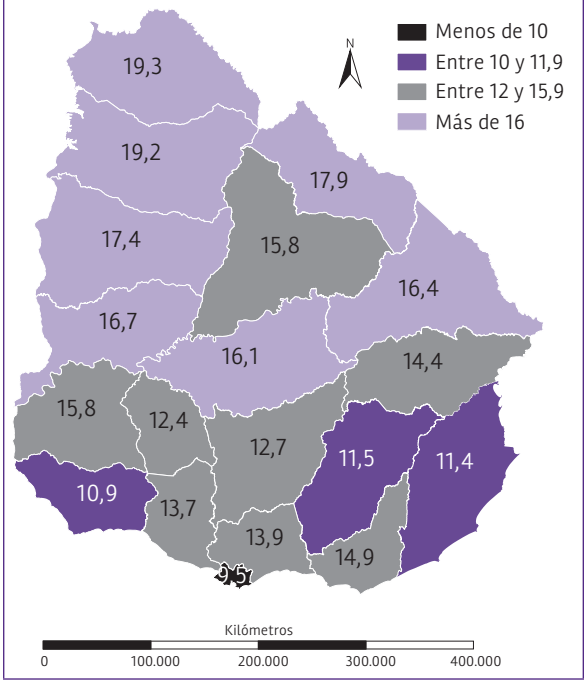
Hogares con hacinamiento. Total del país, 2006–2014 (en porcentaje)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
14,1	13,6	12,1	11,7	11,5	11,5	11,0	10,7	10,2

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2014, INE.

MAPA 5.1

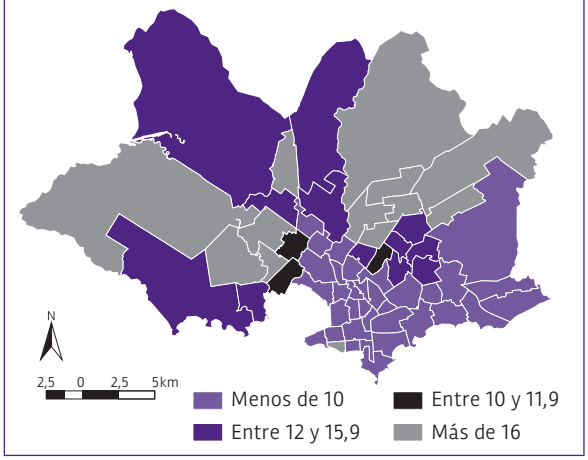
Hogares con hacinamiento, por departamento, 2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 2011, INE.

MAPA 5.2

Hogares con hacinamiento, por barrio de Montevideo, 2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 2011, INE.

Espacio habitable

El hacinamiento es considerado una dimensión de la habitabilidad de las viviendas, ya que hace referencia a la posibilidad de los hogares de contar con suficientes espacios que permitan la privacidad y el desarrollo de las actividades cotidianas de todos sus miembros.

Para este informe, la tasa de hacinamiento se calculó como el porcentaje de hogares con más de dos miembros del hogar por habitación para dormir en la vivienda.[3] La problemática se ha reducido entre 2006 y 2014, período en que pasó del 14,1 % al 10,2 % (cuadro 5.2).

Con un enfoque territorial es posible observar que existen disparidades en el porcentaje de hogares con hacinamiento por departamento. Al norte del país se encuentran los departamentos con mayores niveles de hacinamiento —Artigas, Salto y Rivera—. En ellos aproximadamente uno de cada cinco hogares presenta esta situación. En el otro extremo, el departamento con menor proporción de hogares con hacinamiento es Montevideo, donde esta problemática afecta al 9,5 % de los hogares. Sin embargo, dentro de la capital la situación no es homogénea, y los mayores niveles de hacinamiento se observan en las zonas periféricas (mapas 5.1 y 5.2).

Acceso a servicios básicos

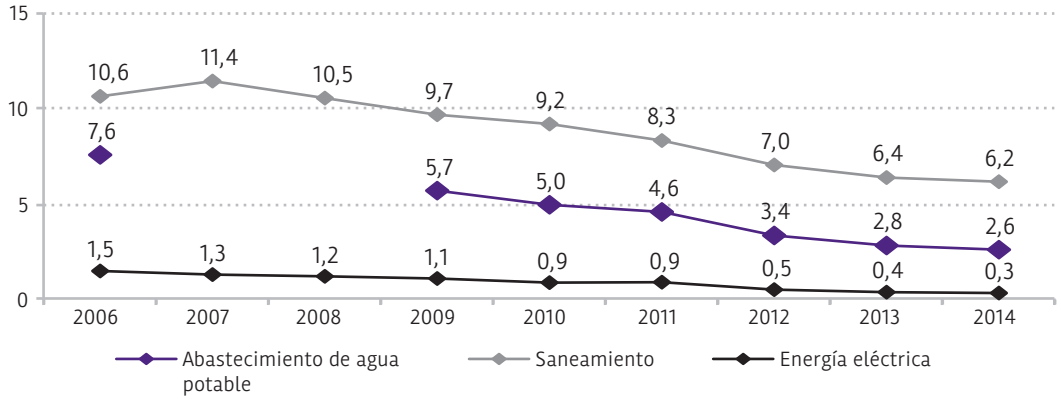
Para el análisis de habitabilidad se consideró el acceso inadecuado a tres servicios básicos: agua potable, saneamiento y energía eléctrica (gráfico 5.3).[4]

3 Aunque esta definición no recoge con exactitud los requisitos que establece la normativa uruguaya, es la que se emplea habitualmente.

4 Se considera que la vivienda tiene un abastecimiento adecuado si el agua proviene de la red general o de un pozo surgente protegido y llega al domicilio por cañería dentro de la vivienda. Se categorizó como *viviendas con saneamiento inadecuado* a aquellas que no cuentan con servicio higiénico con descarga instantánea de agua (cisterna) o cuyo sistema de evacuación no es por red general o fosa séptica. Finalmente, la carencia de acceso a la energía eléctrica es aproximada a través de las viviendas no conectadas a la red pública que no cuentan con un generador propio de energía eléctrica. Las definiciones utilizadas para identificar a los hogares que no cuentan con acceso adecuado a los mencionados servicios resultan consistentes con los requisitos establecidos en el artículo 18 de la ley 13.728, Plan Nacional de Vivienda.

GRÁFICO 5.3

Hogares con acceso inadecuado al abastecimiento de agua potable, saneamiento y energía eléctrica. Total del país, 2006–2014 (en porcentaje)



Nota: No es posible incluir los años 2007 y 2008 en la serie comparativa en cuanto al abastecimiento de agua potable porque en esos años hubo modificaciones en el relevamiento de estos aspectos con la Encuesta Continua de Hogares.

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2007–2014, INE.

De los servicios considerados, el saneamiento inadecuado aparece como la problemática de mayor relevancia, que afecta al 6,2 % de los hogares. La electrificación dentro de los hogares alcanza niveles cercanos al 100 %. A lo largo del período considerado, para los tres servicios se registra un descenso en la proporción de hogares que no logran acceder a ellos en forma adecuada.

Aunque la incidencia de las problemáticas asociadas a estos servicios es baja, presenta variaciones considerables si se adopta un enfoque territorial.

Tal como se observa en los mapas 5.3 y 5.4, son los departamentos del noreste del país —Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo— los que tienen mayor proporción de hogares con acceso inadecuado a saneamiento y a agua potable. Esta última problemática también alcanza niveles elevados en el departamento de Lavalleja.

Las diferencias territoriales también son notorias dentro de la capital del país. Estas diferencias se observan en relación con el saneamiento inadecuado, que presenta niveles cercanos a 0 % en los barrios céntricos y superiores al 5 % en los barrios de la periferia (mapa 5.5).

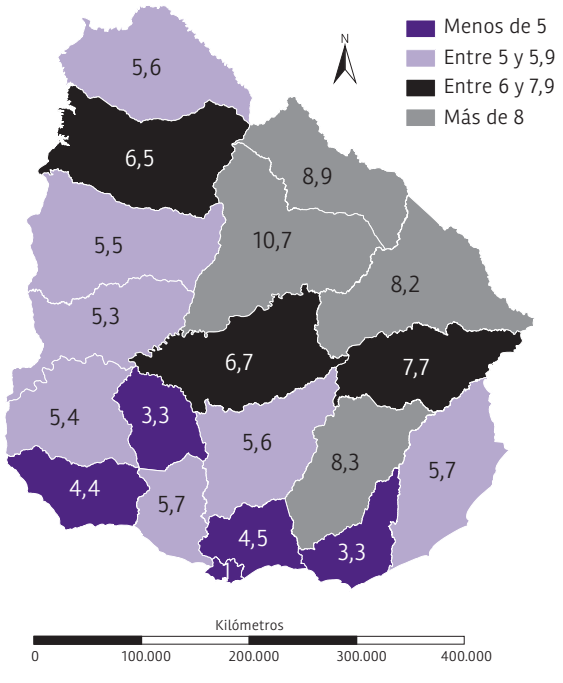
Situación de tenencia de la vivienda

Las diferentes formas de tenencia de la vivienda encuentran su correlato en las garantías legales que brindan con respecto a los derechos de propiedad o usufructo.

A continuación se presenta la evolución de la distribución de los hogares uruguayos según la forma de tenencia de la vivienda, considerando cinco situaciones: 1) propietarios de la vivienda y el terreno (ya sea que hayan culminado de pagarlos o que aún se encuentren pagándolos), 2) inquilinos, 3) ocupantes gratuitos con permiso u ocupantes con relación de

MAPA 5.3

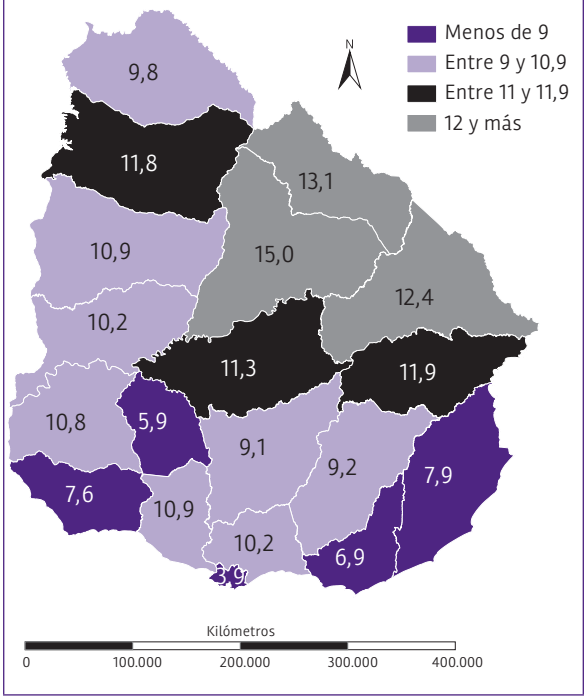
Hogares con abastecimiento inadecuado de agua, por departamento, 2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 2011, INE.

MAPA 5.4

Hogares con saneamiento inadecuado, por departamento, 2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 2011, INE.

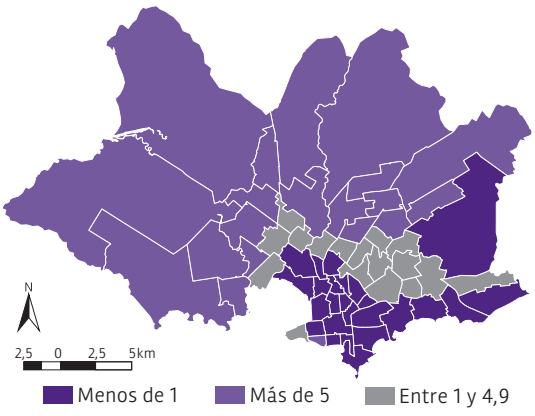
dependencia, 4) ocupantes gratuitos sin permiso y 5) propietarios de la vivienda pero no del terreno (ya sea que la hayan pagado o la estén pagando aún). De estas modalidades de tenencia, la ocupación sin permiso y la propiedad solamente de la vivienda (categorías 4 y 5) son las que implican mayores niveles de inseguridad para el hogar.

Tal como se obseva en el gráfico 5.4, la propiedad sobre la vivienda y el terreno es la situación predominante para los hogares uruguayos. Sin embargo, al atender a la evolución de este indicador se constata una disminución de los hogares propietarios, acompañada de un leve aumento de los hogares inquilinos y un aumento más pronunciado de los hogares ocupantes con permiso o en relación de dependencia. La incidencia de los hogares con formas de tenencia insegura no muestra cambios significativos en el período estudiado.

Desde una perspectiva territorial, la disminución de los hogares propietarios de la vivienda se constata tanto en Montevideo como en el interior del país. Aunque esta caída es algo más pronunciada en el interior —particularmente entre los hogares ubicados en localidades de más de 5000 habitantes—, esta región continúa siendo la que concentra mayor proporción de hogares propietarios (gráfico 5.5).

MAPA 5.5

Hogares con saneamiento inadecuado, por barrio de Montevideo, 2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 2011, INE.

La accesibilidad en términos económicos

La noción de asequibilidad de la vivienda refiere al vínculo entre el gasto que el hogar realiza en vivienda y sus ingresos. Si bien no existen datos actualizados que permitan estimar el gasto total que realizan los hogares para acceder y mantener sus viviendas,[5] sí es posible dar cuenta de la proporción de ingresos que destinan al pago de la cuota de alquiler o de la cuota de compra. A continuación se presenta una serie de indicadores vinculados a esta cuestión.

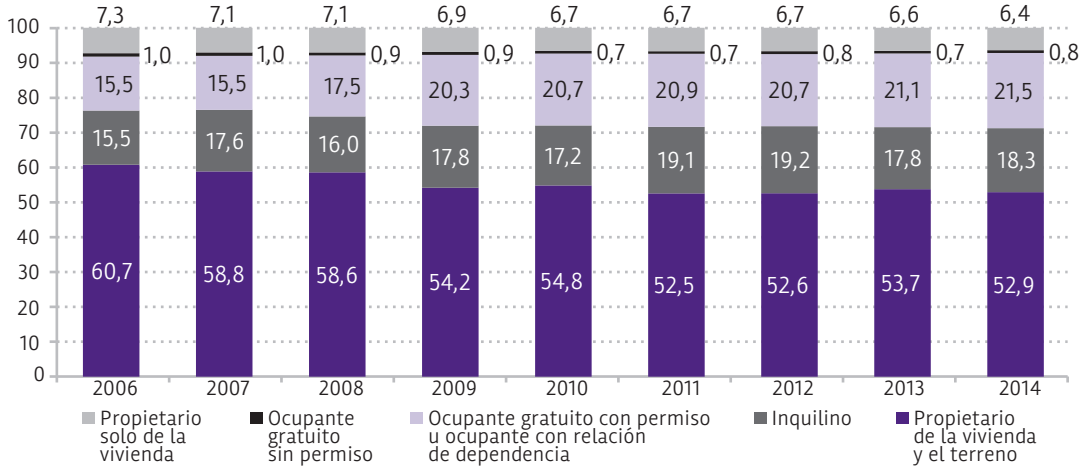
El peso del gasto en la vivienda resulta más cuantioso para los hogares inquilinos que para los hogares en proceso de compra: la proporción de ingresos destinada por los primeros al pago de la cuota mensual casi duplica a la de los segundos (21 % frente a 12 % en 2014). En términos evolutivos, mientras que el peso del pago de la cuota de compra cayó entre el 2006 y el 2008 y se mantuvo estable en los años siguientes, el porcentaje de ingresos destinados al pago del alquiler, aunque también registró un leve descenso entre 2006 y 2008, retomó los valores del 2006 sobre fines del período (gráfico 5.6). Este último dato resulta consistente con la información presentada en el informe sobre mercado inmobiliario de la Agencia Nacional de Vivienda, donde se señala:

> En cuanto a la evolución del precio de los alquileres, mantiene una tendencia de aumento por encima del nivel general de precios, y con variaciones similares al aumento de los salarios. (ANV, 2013: 3)

5 Las encuestas de gastos e ingresos de los hogares se realizan por recomendación internacional cada 10 años.

GRÁFICO 5.4

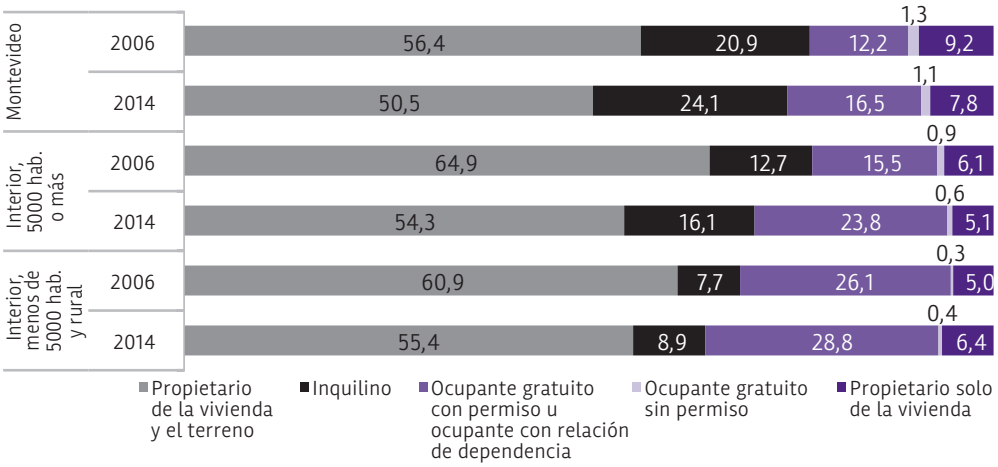
Distribución de los hogares según la forma de tenencia de la vivienda. Total del país, 2006–2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2007–2014, INE.

GRÁFICO 5.5

Distribución de los hogares según la forma de tenencia de la vivienda por región. Total del país, 2006 y 2014 (en porcentaje)



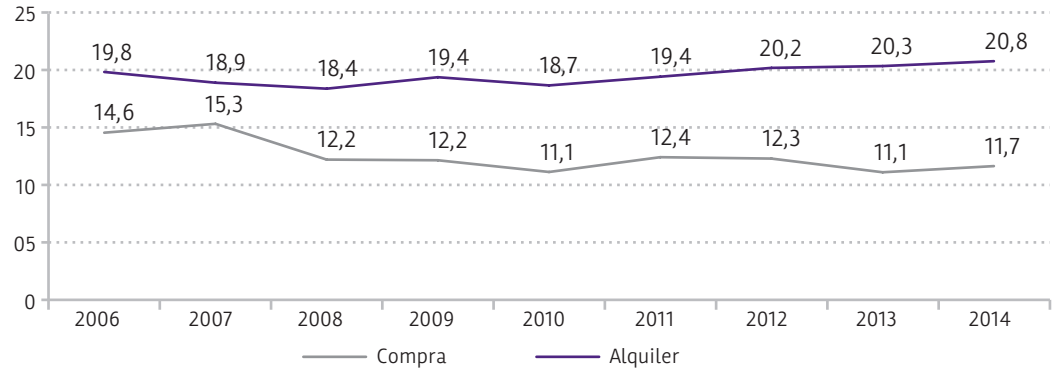
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2014, INE.

Más allá del dato promedio, es relevante identificar la proporción de hogares que realizan un esfuerzo económico excesivo para acceder a la vivienda. Una medida habitualmente utilizada para definir la brecha de asequibilidad es la proporción de hogares que destinan más del 30 % de sus ingresos al pago de la cuota de compra o alquiler de su vivienda. Considerando esta medida, se observa que a lo largo del período estudiado persiste un grupo de hogares que destinan una proporción excesiva de sus ingresos a los gastos de vivienda: 19 % en promedio para el período 2006–2013.

De manera consistente con los datos previamente presentados, se constata que la proporción de hogares que tienen problemas de asequibilidad es menor entre los que son compradores que entre los que alquilan. A su vez, en el período 2006–2014 se registra una disminución significativa de la proporción de hogares compradores que destinan más del 30 % de sus ingresos al pago de la cuota (de un 9 % a un 5 %), mientras que entre los inquilinos presenta una leve disminución entre 2007 y 2009, pero luego asciende y sobre el final del período se mantiene estable (gráfico 5.7).

GRÁFICO 5.6

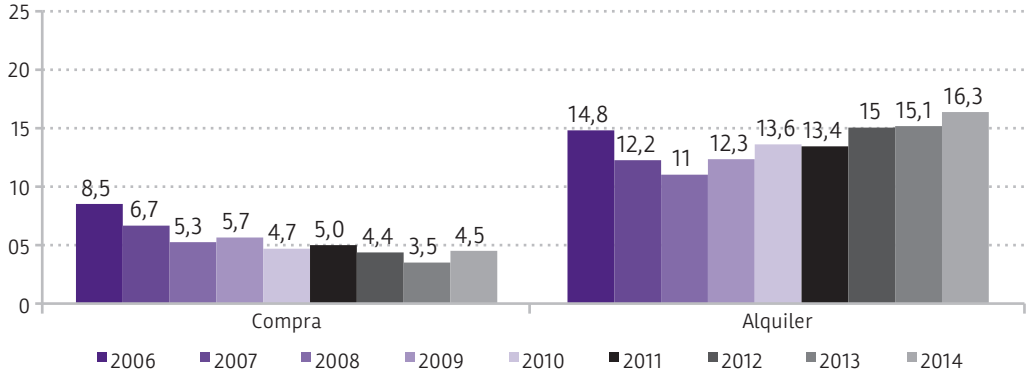
Ratio *cuota de compra/ingreso* y ratio *alquiler/ingreso de los hogares*. Total del país, 2006–2014



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2007–2014, INE.

GRÁFICO 5.7

Hogares que destinan más del 30 % de sus ingresos al pago de la cuota de compra/alquiler. Total del país, 2006–2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006–2014, INE.

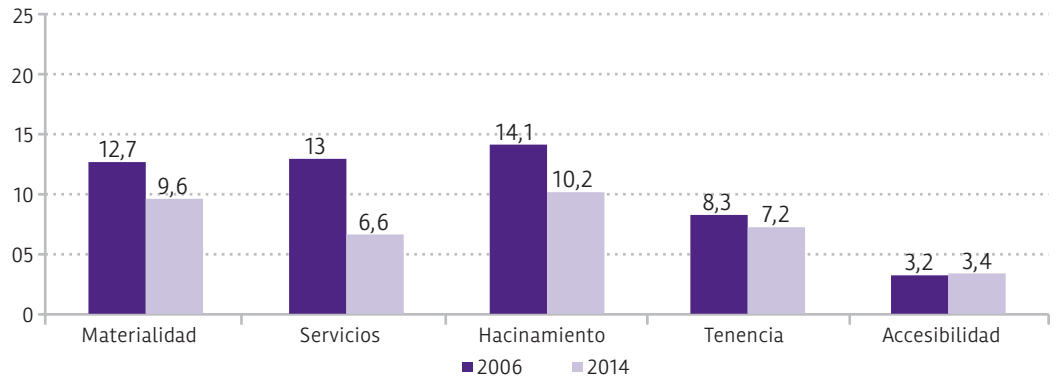
Caracterización de los hogares afectados por problemas de vivienda

Hasta aquí se han tratado cinco dimensiones vinculadas a la vivienda: condiciones materiales, espacio habitable, acceso a servicios, tenencia y accesibilidad económica. En este apartado se procura dar cuenta de en qué medida esas problemáticas coexisten en un mismo hogar y cuáles son las características de los hogares y las personas más afectados.

Para cada una de las dimensiones mencionadas se definió un umbral a partir del cual se considera que el hogar presenta una carencia significativa. Así, se considera que un hogar tiene una *carencia en:* a) *condiciones materiales,* cuando la vivienda presenta un estado crítico o precario en el índice de calidad global de la materialidad; b) *hacinamiento,* cuando en la vivienda residen más de dos personas por habitación para dormir; c) *acceso a servicios,* cuando no tiene un acceso adecuado al agua, el saneamiento o la energía eléctrica; d) *tenencia,* cuando el hogar es ocupante gratuito sin permiso o cuando es propietario de la vivienda pero no del terreno, y e) *accesibilidad económica,* cuando el hogar destina más del 30 % de sus ingresos al pago de la cuota de compra o de alquiler de la vivienda. En el gráfico 5.8 se muestra la proporción de hogares que tienen carencias en cada una de estas dimensiones. Tal como se observa, el hacinamiento y la precariedad de los materiales de construcción y su mantenimiento son las dos problemáticas que afectan a mayor cantidad de hogares. Por otra parte, todas las dimensiones consideradas, excepto la accesibilidad económica, registran una mejora cuando se comparan los datos entre 2006 y 2014, y en ese sentido se destaca particularmente el acceso a servicios, que de ser inadecuado en el 13 % de los hogares pasó a serlo en el 6,6 %.

GRÁFICO 5.8

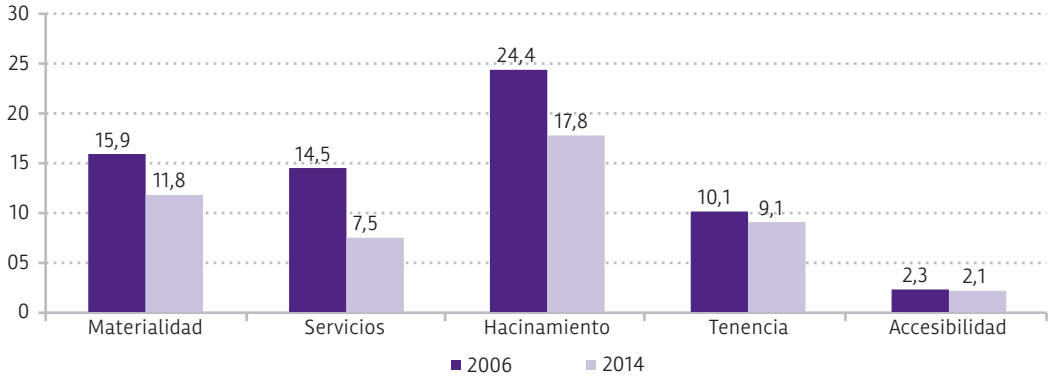
Hogares que presentan carencias significativas en cada una de las dimensiones consideradas. Total del país, 2006 y 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2014, INE.

GRÁFICO 5.9

Personas que residen en hogares que presentan carencias significativas en cada una de las dimensiones consideradas. Total del país, 2006 y 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2014, INE.

Si bien la mayoría de los hogares no se ven afectados por las mencionadas problemáticas, la incidencia de estas se vuelve mayor si atendemos a la cantidad de personas que afectan (gráfico 5.9).

Cerca de una de cada cinco personas reside en condiciones de hacinamiento y alrededor de una de cada diez lo hace en hogares construidos con materiales precarios. Similar proporción habita en viviendas cuyos derechos de tenencia no son seguros.

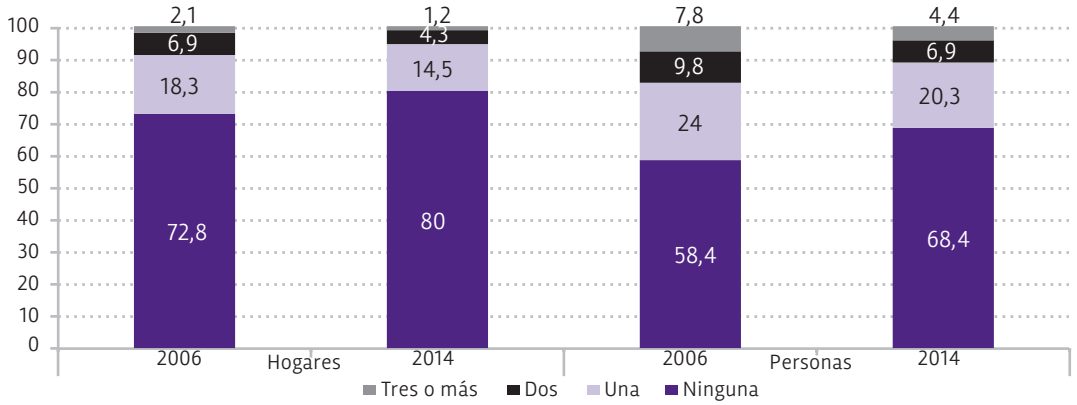
A efectos de dar cuenta de cómo estas problemáticas se distribuyen en forma conjunta entre la población, se creó una variable que indica la cantidad de dimensiones en las que un hogar presenta carencias.

En el gráfico 5.10 pueden distinguirse cuatro niveles de vulnerabilidad con relación a la vivienda para los hogares y las personas que en ellos residen. En 2014 el 20 % de los hogares y el 31,6 % de las personas presentaban carencias en una o más de las dimensiones consideradas. En términos absolutos, y con base en las proyecciones poblacionales del INE, la cantidad de personas que tienen carencias en una, dos, o tres o más dimensiones de vivienda asciende a 701.099, 238.304 y 151.962 respectivamente. En la comparación 2006-2014 se constata una disminución en la proporción tanto de hogares como de personas que residen en hogares con carencias significativas en materia de vivienda.

Los hogares que acumulan problemáticas vinculadas a vivienda muestran perfiles poblacionales específicos. En el gráfico 5.11 se ofrece una caracterización de los hogares según el número de problemas de vivienda que presenten.

GRÁFICO 5.10

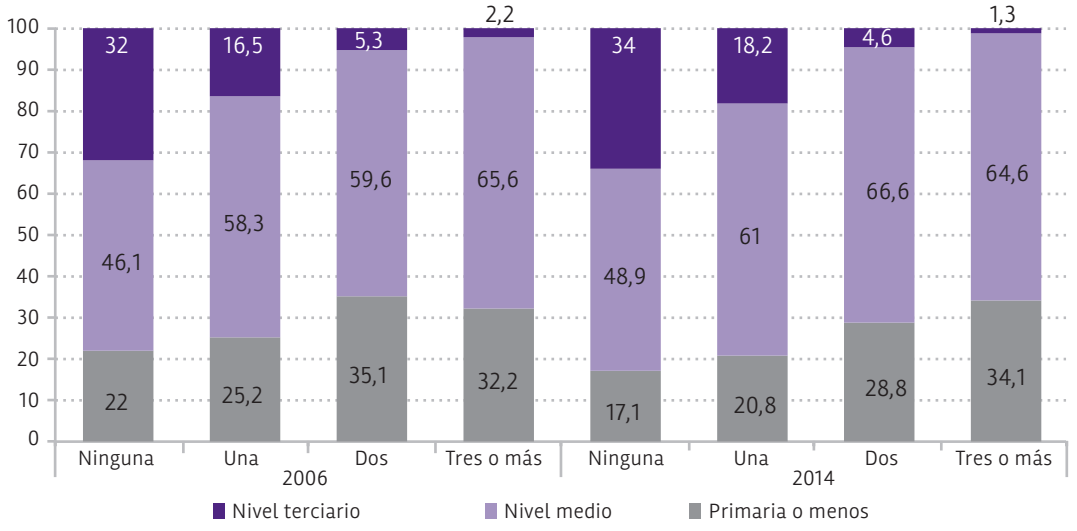
Distribución de los hogares y las personas según la cantidad de dimensiones en las que presentan carencias significativas en la vivienda. Total del país, 2006 y 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2014, INE.

GRÁFICO 5.11

Distribución de los hogares según el máximo nivel educativo alcanzado por la persona de mayor nivel educativo del hogar, por cantidad de dimensiones en las que el hogar presenta carencias. Total del país, 2006 y 2014 (en porcentaje)

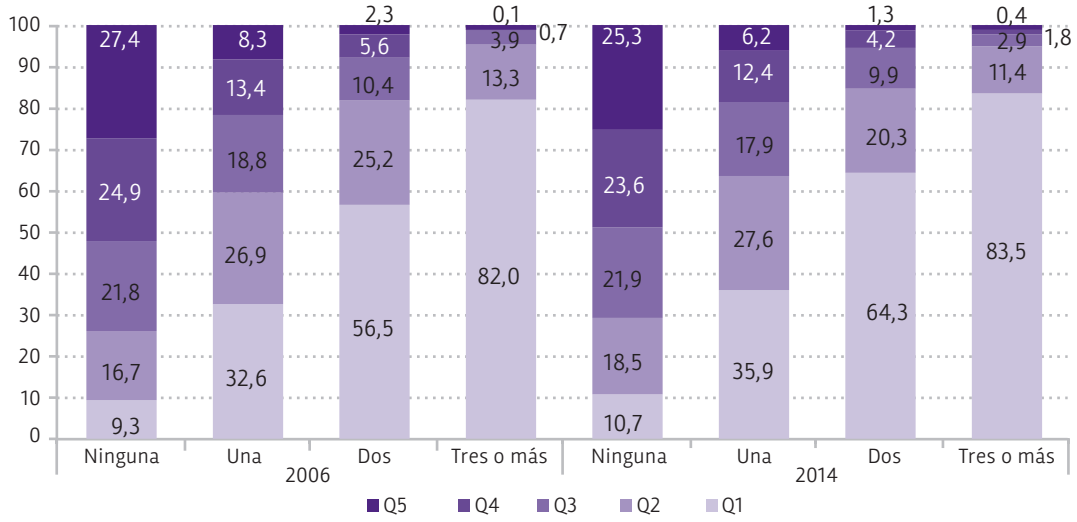


Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2014, INE.

La acumulación de problemáticas vinculadas a vivienda coincide con un menor nivel educativo del hogar (en este caso, asociado al nivel educativo alcanzado por el integrante de mayor nivel educativo). Para 2014, la proporción de hogares donde el máximo nivel educativo no supera el nivel primario es mayor a medida que se consideran hogares con mayor número de carencias (llega al 34,1% de los hogares entre aquellos que presentan tres o más problemas de vivienda). Se debe destacar que, aunque el nivel educativo de la sociedad ha mejorado en la comparación 2006–2014, la mayor incidencia de hogares con nivel educativo bajo entre aquellos que presentan tres o más problemas de vivienda no muestra cambios sustanciales en el período. A su vez, entre los hogares con mayor número de carencias de vivienda se advierte una disminución de los que tienen algún miembro con nivel terciario (proporción que pasa de 2,2 % a 1,3 % entre los hogares con problemas en tres o más dimensiones, y de 5,3 % a 4,6 % entre los que tienen carencias en dos dimensiones).

GRÁFICO 5.12

Distribución de los hogares según quintiles de ingreso per cápita por cantidad de dimensiones en las que el hogar presenta carencias. Total del país, 2006 y 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2014, INE.

Como es esperable, la acumulación de problemas de vivienda también aparece relacionada con la distribución de los ingresos (gráfico 5.12): los hogares de menores ingresos son los que presentan mayor cantidad de problemas de vivienda, y la concentración de hogares de menores ingresos entre los que tienen mayor cantidad de estos problemas aumentó entre 2006 y 2014.

Entre los hogares que tienen mayor cantidad de problemas asociados a la vivienda, la condición de actividad predominante del jefe de hogar es la de ocupado, aunque con una alta incidencia de ocupados informales. Si bien esta situación se constata tanto para el 2006 como para el 2014, en este último año se observa una considerable disminución de los hogares cuyo jefe de hogar es ocupado informal (los que pasan de 48,7 % a 41 %) y un aumento de los ocupados formales (de 25,3 % a 33,6 %). También al comparar entre 2006 y 2014, en el grupo de hogares más afectados por los problemas de vivienda se registra un aumento en la proporción de jefes de hogar inactivos que se ocupan de los quehaceres del hogar (gráfico 5.13).

Entre los hogares con mayor cantidad de problemas de vivienda se destaca una mayor incidencia de aquellos que tienen integrantes menores de 18 años (cuadro 5.3). El dato resulta consistente con la mayor incidencia de los hogares con hijos (hogares nucleares o monoparentales) y de los hogares compuestos y extendidos entre los que concentran estos problemas.

En la comparación de los hogares con mayor número de carencias en vivienda entre 2006 y 2014, se destaca un crecimiento de los hogares con hijos, sustentado fundamentalmente en un aumento de la participación de los hogares monoparentales femeninos y los biparentales con al menos un hijo de uno de los cónyuges.

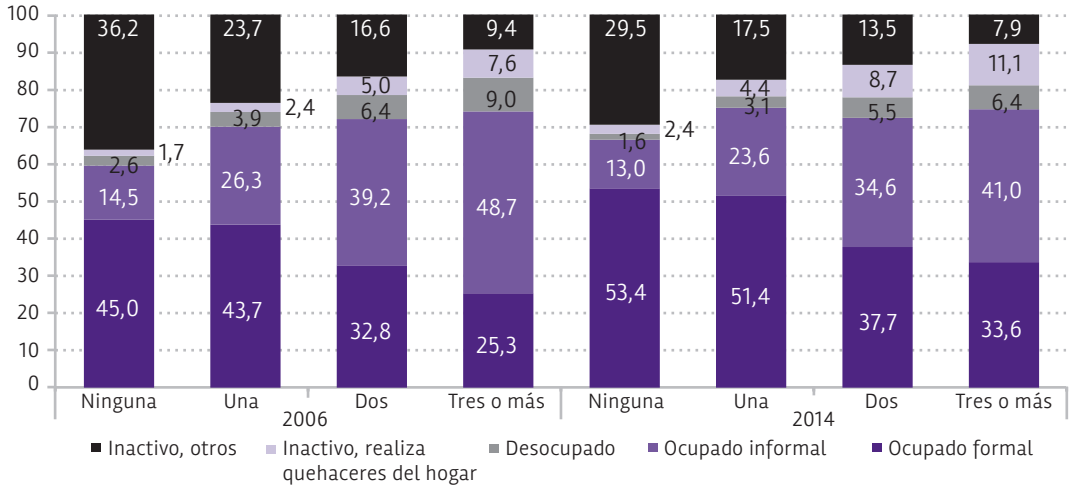
El análisis de la vivienda con un enfoque cuantitativo

El déficit cuantitativo de vivienda se usa habitualmente para definir la cantidad de viviendas que sería necesario construir para llegar a la situación óptima de una vivienda por hogar. En su formulación más clásica, la lógica de este indicador es estimar cuántas unidades serían necesarias para que existiera una relación uno a uno entre viviendas y hogares que necesitan alojamiento. Desarrollos más recientes incorporan otras dimensiones al déficit cuantitativo, e incluyen entre las viviendas deficitarias no solo a aquellas que albergan a más de un hogar, sino también a aquellas que no cumplen ciertos requisitos materiales mínimos.

Para el caso uruguayo se cuenta con dos estimaciones del déficit cuantitativo de vivienda basadas en el Censo 2011. En primer lugar se encuentra la estimación realizada por la División Evaluación de la Dirección Nacional de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a partir de

GRÁFICO 5.13

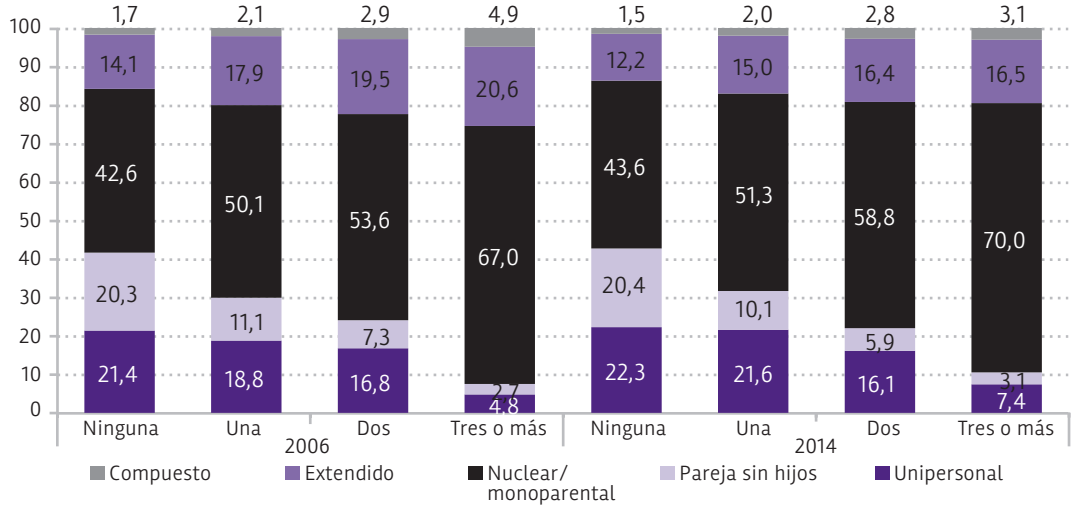
Distribución de los hogares según condición de actividad del jefe de hogar por cantidad de dimensiones en las que el hogar presenta carencias. Total del país, 2006 y 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2014, INE.

GRÁFICO 5.14

Distribución de los hogares según tipo, por cantidad de dimensiones en las que presentan carencias. Total del país, 2006 y 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2014, INE.

CUADRO 5.3

Hogares con presencia de algún menor de 18 años según cantidad de dimensiones en las que el hogar presenta carencias. Total del país, 2006 y 2014 (en porcentaje)

2006				2014			
Ninguna	**Una**	**Dos**	**Tres o más**	**Ninguna**	**Una**	**Dos**	**Tres o más**
33,5	56,0	65,4	86,0	34,0	55,9	68,2	84,3

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2014, INE.

CUADRO 5.4

Criterios para identificar carencias en las dimensiones de infraestructura urbana evaluadas

Alumbrado. No existe alumbrado.[9]

Pavimento vehicular. En una vía vehicular no existe pavimento o el que existe es de tosca o balasto.

Acera. El nivel de la acera es discontinuo (de forma que no se podría circular en una silla de ruedas) o, aunque el nivel sea continuo, la acera está pavimentada parcialmente o sin pavimentar.

Desagües pluviales. En la acera no hay cordón ni cuneta (ambas condiciones simultáneamente).

Rampas en acera. No existe «rebaje para discapacitados» (así definido en el Censo) en la esquina de la cuadra.[10]

Fuente: FID-OPP.

los «hogares particulares que cohabitan con otros en una misma vivienda,[6] ocupan la vivienda sin permiso o habitan en una vivienda ruinosa o de materiales precarios[7] (viviendas que hay que reponer del *stock*)» (Presidencia y MIDES, 2014: 141). Esta definición arroja un déficit habitacional de 55.000 viviendas.

En segundo lugar se cuenta con la estimación de Domínguez y Martínez (2014), quienes, con base en la metodología de Casacuberta y Gandelman (2006), consideran para el cálculo del déficit cuantitativo la diferencia entre la cantidad de hogares en situación de allegamiento (más de un hogar por vivienda) o que residen en viviendas irrecuperables por la precariedad de sus materiales, y la cantidad de viviendas desocupadas y en condiciones de habitabilidad (viviendas en alquiler, venta, construcción y reparación, y viviendas sin otro uso, a excepción de las de temporada). A diferencia de la definición anterior, para estimar el déficit habitacional no solo se consideran las necesidades actuales de los hogares, sino también la disponibilidad de viviendas existentes en el parque habitacional.[8] Mediante esta metodología se encuentra un superávit de 23.000 viviendas. Si se adopta esta perspectiva, el problema parece ser mucho más de acceso que de *stock* de viviendas.

6 El uso de una vivienda por más de un hogar no necesariamente se traduce en una demanda efectiva de otra vivienda, ya que ello depende de otras condiciones estructurales de la vivienda, del entorno donde se ubica e incluso de patrones culturales de convivencia. Por lo tanto, la estimación es teórica en el caso de la cohabitación de más de un hogar por vivienda.

7 Viviendas con paredes livianas, de barro o adobe o material de desecho, o viviendas con techo de material de desecho.

8 Para estos cálculos no se toma en cuenta si la vivienda está efectivamente disponible en el mercado, ni tampoco otras características como, por ejemplo, el lugar donde se ubica la vivienda respecto a dónde se encuentra la demanda.

Descripción del entorno urbanístico

Como parte de los Censos 2011, el INE realizó el primer Censo de Entorno Urbanístico (CEU 2011) de Uruguay. Su objetivo fue relevar las «características ambientales del territorio, [mediante información acerca] de los espacios públicos, calles y veredas» (INE, 2011). En concreto, los temas de estudio fueron el arbolado, el material del pavimento vehicular, el pavimento peatonal y su accesibilidad, la existencia de cordones y drenajes pluviales, la presencia de basurales y la existencia de paradas de ómnibus, teléfonos públicos y placas con nombres de calles en cada borde de zona censal.

El Programa Fondo de Desarrollo del Interior (FDI) del Área de Políticas Territoriales (APT) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) ha realizado el primer estudio con esta información. En esta sección se presentará brevemente la metodología empleada en él, así como sus principales resultados. A estos se les suman algunas estimaciones de elaboración propia basadas en el CEU.

Metodología

Se definieron cinco dimensiones de la provisión de infraestructura urbana: alumbrado, pavimento vehicular, acera, desagües pluviales y rampas en aceras. Cada dimensión cuenta con uno o más indicadores de carencia, que indican la ausencia de infraestructura local mínima. Estos indicadores fueron medidos en los bordes de zona (la unidad geográfica de menor tamaño del Censo, coincidente en muchos casos con cuadras de manzanas). Para cada una de las dimensiones se definieron umbrales de carencia, tal como se explicita en el cuadro 5.4. De esta forma, un hogar tiene

9 El alumbrado puede estar sobreestimado, ya que, si la columna de alumbrado no se encontraba en la vereda censada sino en la vereda de enfrente, la variable puede haberse registrado como que no existe alumbrado en esa cuadra, aunque de hecho sí lo hay.

CUADRO 5.5

Población por departamento con carencias de infraestructura local, por tipo, 2011 (en porcentaje)

	Tipo de carencia de infraestructura local				
Departamento	**Alumbrado**	**Pavimento vehicular**	**Acera**	**Desagües pluviales**	**Rampas[11]**
Montevideo	41,0	8,7	53,0	9,1	41,0
Artigas	40,2	48,0	87,5	36,1	10,9
Canelones	50,5	69,6	95,8	20,0	3,2
Cerro Largo	44,8	48,8	85,4	28,9	12,5
Colonia	52,9	30,4	84,6	19,2	13,3
Durazno	37,1	33,5	83,4	24,4	13,1
Flores	35,1	21,5	85,8	3,3	9,3
Florida	29,5	44,0	80,8	13,2	14,4
Lavalleja	40,1	23,0	81,2	8,5	15,0
Maldonado	38,3	19,3	68,5	19,4	19,6
Paysandú	25,9	19,8	75,2	28,3	23,7
Río Negro	39,3	12,3	75,5	21,1	20,4
Rivera	41,6	30,4	84,8	24,9	9,6
Rocha	47,0	65,4	84,7	14,8	14,0
Salto	17,4	43,4	83,4	35,9	12,1
San José	45,6	37,9	88,6	9,5	8,7
Soriano	21,0	20,9	70,6	8,9	24,4
Tacuarembó	56,3	23,1	76,1	15,9	21,1
Treinta y Tres	52,7	48,8	83,6	20,1	11,1
Total del país	41,5	28,3	73,4	15,9	23,3

Fuente: FID-OPP.

carencias (o las tienen quienes viven en él) si, en la cuadra donde se localiza, alguno de estos indicadores está por debajo del umbral definido.

Los datos indican número de personas, por lo cual todas aquellas que residen en bordes de zona con carencias en infraestructura local son identificadas como carentes. La metodología excluye los datos de la población rural, por tratarse de un estudio de disponibilidad de servicios urbanos.

Resultados

En el cuadro 5.5 se muestra, para cada departamento, el porcentaje de población que presenta carencia en cada una de las cinco dimensiones señaladas. Como se observa, para una misma dimensión, la proporción de personas carentes varía sustancialmente según el departamento en que viven.

A efectos de generar una medida de síntesis, se optó por agregar las carencias de infraestructura urbana en las dimensiones *pavimento vehicular, acera* y *desagües pluviales*.[11] Para ello se generó un indicador que identifica si la persona presenta carencias en al menos una de estas tres dimensiones.

10 Hay que tener en cuenta que estos datos son de 2011, y que en los últimos años se han hecho esfuerzos importantes para aumentar la cantidad de rampas. A su vez, esta dimensión se presenta de dos maneras diferentes. En el trabajo de FDI-OPP el umbral es toda vereda que no tenga rampa, independientemente de si cubre el umbral mínimo o no. En los cuadros 5.6 y 5.7 se presentan los resultados para esta dimensión con esta forma de cálculo. En el cuadro 5.5, en cambio, se modifica la forma de cálculo y solo se considera esta carencia para los casos en que la dimensión *acera* cubre el umbral de no carencia.

11 Se excluyen las carencias en la dimensión *alumbrado* porque, por la forma de medición, el indicador podría estar sobreestimado (véase la nota 9), y las carencias en la dimensión *rampas* porque es esperable que del 2011 hasta el presente esta dimensión haya sufrido importantes modificaciones (véase la nota 10).

CUADRO 5.6

Personas que presentan carencias en materia de entorno urbanístico según si se encuentran por debajo o por encima del umbral de vulnerabilidad definido por el ICC, 2011 (en porcentaje)

	No vulnerable	Vulnerable	Total
Con al menos un problema de entorno	65	90	72

Fuente: Elaboración propia con datos del CEU 2011, INE.

CUADRO 5.7

Criterios de clasificación de segmentos censales según la proporción de personas vulnerables y la proporción de personas afectadas por carencias de entorno urbanístico

		Vulnerabilidad	
		% país < % segmento	% país > % segmento
Carencias de entorno	% país < % segmento	1) Por encima del promedio nacional tanto en la proporción de población vulnerable como en la proporción de personas con carencias de entorno urbanístico	3) Por debajo del promedio nacional en la proporción de población vulnerable y por encima del promedio nacional en la proporción de personas con carencias de entorno urbanístico
	% país > % segmento	2) Por encima del promedio nacional en la proporción de población vulnerable, pero por debajo del promedio nacional en la proporción de personas con carencias de entorno urbanístico	4) Por debajo del promedio nacional tanto en la proporción de población vulnerable como en la proporción de personas con carencias de entorno urbanístico

Fuente: Elaboración propia.

El 72 % de las personas que residen en áreas urbanas se ven afectadas por al menos una de estas tres carencias. A pesar de estar fuertemente extendidas a un amplio conjunto de la población, las carencias en el entorno aparecen asociadas a otros indicadores de vulnerabilidad social. A efectos de representar esta relación, se estimó la proporción de personas que presentan carencias de entorno según si residen en hogares que por su puntaje en el *índice de carencias críticas* (ICC) se encuentran por debajo del umbral definido para identificar las situaciones de vulnerabilidad (asociadas a la probabilidad de pertenecer al primer quintil de ingresos) (cuadro 5.6).[12]

En un análisis de enfoque territorial es posible notar que el predominio de estas carencias —tanto de entorno como de vulnerabilidad social— no se distribuye en forma aleatoria en el territorio. En el mapa 5.6, de Montevideo y el área metropolitana, para cada segmento censal[13] se identificó si la proporción correspondiente se encontraba por encima o por debajo del promedio nacional de personas en situación de vulnerabilidad según el ICC y de personas afectadas por carencias de entorno.

Como se observa en el mapa 5.6, los mayores niveles de vulnerabilidad relativa, tanto en materia de vulnerabilidad social como de carencias en el entorno urbanístico, tienden a concentrarse territorialmente. En Montevideo se destaca su mayor incidencia en las zonas noreste y suroeste, y en el área metropolitana en los corredores de acceso de las rutas 1, 5, 6 y 8. En Ciudad de la Costa los problemas se concentran al norte de Av. Italia.

Síntesis

En este capítulo se analizó la situación de la vivienda y el hábitat considerando tres grandes dimensiones: las condiciones de las viviendas (dimensión cualitativa), el *stock* de viviendas en relación con las necesidades de los hogares (dimensión cuantitativa) y las características del entorno urbanístico en el que se insertan las viviendas y sus habitantes.

Para evaluar las condiciones de la vivienda y la seguridad en el acceso se consideraron cinco dimensiones:

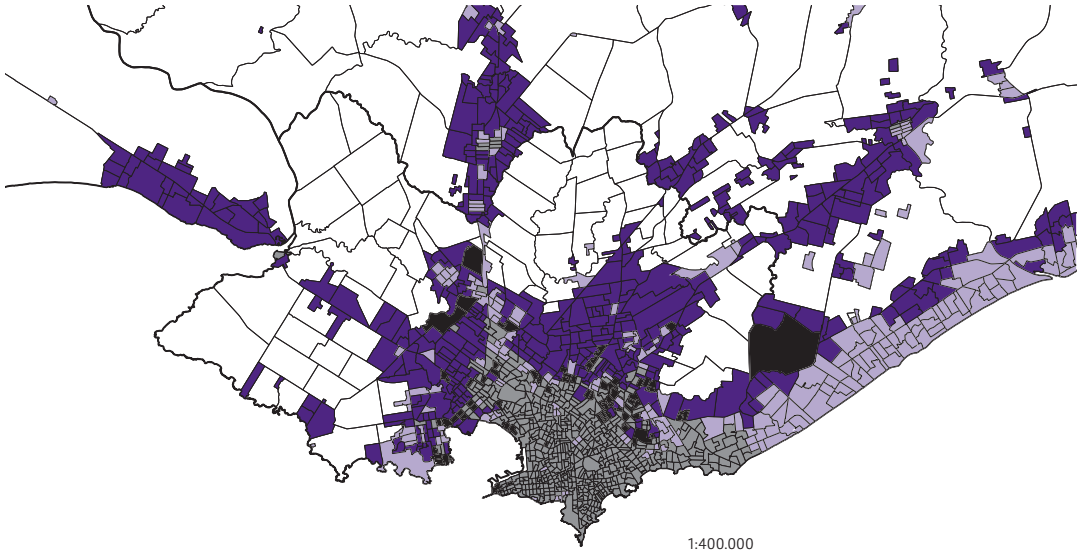
12 Por mayor información acerca del ICC consúltese MIDES-DINEM (2013).

13 El Instituto Nacional de Estadística divide el territorio nacional, con fines estadísticos, en porciones cuyos límites tienden a coincidir con elementos físicos (naturales o artificiales). Así, cada departamento se divide en secciones censales y cada una de estas en segmentos censales. En áreas amanzanadas los segmentos censales coinciden con un conjunto de manzanas.

14 La dimensión *rampas* se considera como carencia para los casos en que la dimensión *acera* cubre el umbral de no carencia.

MAPA 5.6

Personas vulnerables y con carencias de entorno urbanístico por segmento en relación con la media nacional, 2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del CEU 2011, INE.

adecuación del espacio de la vivienda a la cantidad de miembros que en ella residen; acceso a servicios básicos (agua, energía y saneamiento); *condiciones materiales de la vivienda* —distinguiendo problemas vinculados a los materiales de construcción y problemas vinculados al estado de conservación de la vivienda—; *tipo de tenencia de la vivienda*, y *relación entre los ingresos del hogar y los gastos destinados al pago de la cuota de compra o alquiler de la vivienda*.

La conservación material de las viviendas (subdimensión de la dimensión *condiciones materiales*) es la problemática que afecta a mayor cantidad de hogares (44 % en 2014). Consideradas individualmente, las carencias en las restantes dimensiones no alcanzan a más del 10 % de las viviendas.

La distribución de las mencionadas problemáticas no se presenta en forma aleatoria en la población; por el contrario, es posible identificar un conjunto de hogares que acumulan varias problemáticas de vivienda, las que al presentarse en forma conjunta suponen condiciones de habitabilidad sumamente precarias. Estos hogares tienen un perfil claramente marcado. En comparación con los hogares sin problemas de vivienda, registran menores ingresos, menor nivel educativo, mayor incidencia de una inserción laboral informal, son en mayor proporción hogares compuestos y extendidos y, sobre todo, hogares con niños.

En términos evolutivos, a lo largo del período estudiado (2006–2014) se produjo una mejora en las dimensiones consideradas. En este sentido se destaca particularmente la evolución favorable registrada en el acceso a servicios (agua, energía y saneamiento) y las condiciones materiales de la vivienda vinculadas a la conservación de los materiales de construcción (que afectaba al 58 % de los hogares en 2006 y al 44 % en 2014). Las restantes dimensiones, si bien muestran algunas mejoras, fueron más estables a lo largo del período.

Al considerar la acumulación de problemáticas de vivienda en un mismo hogar, si bien globalmente disminuyó la proporción tanto de hogares como de personas afectados por más de un tipo de problemas de vivienda, la composición sociodemográfica de esta población se mantiene vinculada a condiciones de vulnerabilidad que ubican su problemática en un contexto más amplio. Aún más: al comparar la información de 2006 con la de 2014,

en algunas dimensiones parece acentuarse la relación entre las problemáticas de vivienda y otros factores de vulnerabilidad social (es el caso del nivel educativo y los ingresos per cápita del hogar).

En cuanto a la relación entre el *stock* de viviendas y la cantidad de hogares, al considerar las viviendas actualmente habitadas que se encuentran en condiciones de habitabilidad mínimamente aceptables y la cantidad de hogares existentes, resulta que existen 55.000 hogares que, o bien no cuentan con vivienda propia (cohabitan con otro hogar), o bien residen en viviendas altamente precarias.

Finalmente, en relación con las condiciones del entorno urbanístico se observan situaciones muy disímiles según la dimensión considerada y el departamento de residencia. Los problemas más graves se agrupan en las dimensiones de *pavimento vehicular* y *aceras*. Si bien la dimensión *rampas* presenta valores elevados, hay que considerar que, dados los esfuerzos por mejorar la accesibilidad para personas con discapacidad en los años posteriores al Censo (2011), estos valores pueden estar muy sobredimensionados.

Hay que remarcar que una alta proporción de la población (72,3 %) presenta alguna carencia de infraestructura en acera, pavimento vehicular o desagües pluviales. Esta proporción es mayor (89,7 %) si se considera a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social según el índice de carencias críticas. Un análisis territorial focalizado en Montevideo y el área metropolitana muestra que esta relación entre vulnerabilidad social y carencias de entorno tiene un fuerte componente territorial y se concentra en las zonas de la periferia de la ciudad y su área metropolitana.

Fuentes consultadas

Agencia Nacional de Vivienda (ANV) (2013), *Información, evolución y análisis acerca de los principales indicadores del mercado inmobiliario: Construcción – Créditos – Compraventas – Alquileres – Vivienda de interés,* Montevideo: ANV, Área Financiamiento y Mercado Inmobiliario, disponible en ‹http://www.anv.gub.uy/archivos/2013/05/InformeMercadoInmobiliario_20130530.pdf›.

Alkire, S., y J. Foster (2008), *Counting and multidimensional poverty measurement,* Oxford: OPHI Working Paper Series.

Arriagada, C. (2003), *América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional,* Santiago de Chile: PNUMA.

Bouillon, C. P. (ed.) (2012), *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en américa Latina y el Caribe,* informe elaborado para el BID, disponible en ‹http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3472/Un%20espacio%20para%20el%20desarrollo%3a%20los%20mercados%20de%20vivenda%20en%20America%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf;jsessionid=EEA6E4A1FCFDC5692985007A2597B3F9?sequence=1›.

Calvo, J. J., y otros (2013), *Atlas sociodemográfico de la desigualdad del Uruguay. Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los Censos 2011,* Montevideo: INE, Universidad de la República, MIDES, UNFPA, Comisión Sectorial de Población (OPP) y Trilce.

Casacuberta, C. (2006), *Situación de la vivienda en Uruguay. Informe de divulgación,* Montevideo: INE.

Casacuberta, C., y N. Gandelman (2006), *Déficit habitacional y capacidad de acceso a la vivienda en Uruguay,* mimeo.

Colafranceschi, E. Failache y A. Vigorito (2013), *Desigualdad multidimensional y dinámica de la pobreza en Uruguay en los años recientes,* Montevideo: PNUD, serie El Futuro en Foco, Cuadernos sobre Desarrollo Humano.

Domínguez, M., y R. Martínez (2014), *Nuevos cálculos de déficit y asequibilidad de la vivienda en Uruguay* (documento basado en el trabajo monográfico «Déficit y asequibilidad de la vivienda: teoría, empiria y consideraciones de política. Aplicación al caso uruguayo»), Montevideo: FCE–UDELAR.

Fondo de Desarrollo del Interior, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (FDI–OPP) (2015), *Atlas de la provisión de servicios urbanos básicos en Uruguay,* Montevideo: Presidencia de la República.

Instituto Nacional de Estadística (INE) y otros (2013), *Atlas sociodemográfico,* fascículo I: *Las necesidades insatisfechas a partir de los Censos 2011,* Montevideo: Trilce, disponible en ‹http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Atlas_Sociodemografico/Atlas_fasciculo_1 _NBI_versionrevisada.pdf›.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, Departamento de Estudios, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional (2007), *Medición del déficit habitacional. Guía práctica para calcular requerimientos cuantitativos y cualitativos de vivienda mediante información censal,* Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Ministerio de Desarrollo Social, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (MIDES–DINEM) (2011), *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de programas 2009–2010,* Montevideo: MIDES.

— (2013), *¿Qué es el índice de carencias críticas?,* Montevideo: MIDES.

Presidencia de la República y MIDES (2014), *Reporte social 2013,* Montevideo: Presidencia de la República.

Seguridad ciudadana

Introducción

La Organización de las Naciones Unidas ha definido la *seguridad ciudadana* como «la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros» (PNUD, 2006: 35). A diferencia de términos como la *seguridad pública,* que enfoca a la seguridad de las personas como un problema del Estado, la seguridad ciudadana destaca el rol protagónico de la ciudadanía en la construcción de espacios de convivencia más democráticos.

El aumento de las tasas delictivas y el creciente sentimiento de inseguridad observado en la última década han colocado el tema en un lugar central de la agenda social. El fenómeno de la violencia y la criminalidad ha sido entendido tradicionalmente como producto de problemas sociales de corte estructural, como la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

Este enfoque parece ser progresivamente sustituido por otro que entiende la criminalidad como un problema en sí mismo, inserto en un contexto social específico. Desde una perspectiva general, las políticas públicas dirigidas a la prevención y represión del delito y la preservación de las garantías de las personas privadas de libertad constituyen una parte de importancia estratégica dentro del repertorio de políticas públicas.

El presente capítulo brinda un panorama del estado de la seguridad ciudadana en el Uruguay contemporáneo. Se divide en cuatro secciones. En la primera, se describe la evolución de la opinión pública sobre el problema de la delincuencia y la victimización en la década. En la segunda, se analiza la evolución de figuras delictivas específicas. En la tercera, se ofrece una visión panorámica de la situación de los adultos sujetos a medidas penales, sean estas privativas de la libertad o no. En la última sección, se presenta una breve caracterización de la situación de los adolescentes en conflicto con la ley penal. El capítulo finaliza con una síntesis general de las principales características del Uruguay en materia de seguridad ciudadana.

Evolución de la opinión pública sobre la delincuencia y la victimización

De acuerdo con la información disponible en las sucesivas mediciones de opinión pública realizadas en el marco del Latinobarómetro,[1] la delincuencia y la seguridad pública se han posicionado hace relativamente poco tiempo como la principal preocupación de los uruguayos.[2] Como se observa en el gráfico 6.1, en 2003 solo 1,4 % de los encuestados manifestaba su preocupación por dicha temática, mientras que la desocupación/desempleo y los bajos salarios ocupaban los primeros lugares (46,6 % y 13,9 % respectivamente). En 2013 este valor alcanzó el 36 % de los consultados, lo que representa un crecimiento punta a punta cercano al 2500 % en tan solo una década. Por su parte, la preocupación por la desocupación/desempleo pasó al segundo lugar (11,8 %), seguida ahora por los problemas de la educación (9,6 %).

Ahora bien, este crecimiento notorio y acelerado de la preocupación por los problemas de la delincuencia y la seguridad pública no estuvo acompasado por una evolución similar de la tasa de victimización,[3] tal como es medida por la encuesta Latinobarómetro.[4] Como se

1 La Corporación Latinobarómetro es una organización sin fines de lucro con sede en Providencia, Chile. Es responsable de la realización de Latinobarómetro, una encuesta anual de opinión pública que involucra a unos 20.000 entrevistados en 18 países de América Latina, lo que representa a más de 600 millones de personas. En ella se estudia el desarrollo de las democracias, economías y sociedades, a través de indicadores de actitud, opinión y comportamiento.

2 Este dato está construido a partir de la siguiente pregunta abierta: «En su opinión, ¿cuál considera usted que es el problema más importante en el país?».

3 En Uruguay no existen relevamientos periódicos sobre victimización e inseguridad. El Ministerio del Interior ha realizado hasta la fecha cinco encuestas —distintas en su cobertura geográfica y también en cuanto al modo de medir la victimización—, en los años 1999, 2000, 2001, 2006 y 2011.

4 Entre 2002 y 2011, la victimización fue medida en la encuesta de Latinobarómetro con base en las respuestas afirmativas a la pregunta: «¿Usted o su familia han sido víctimas de un delito?». No existe dato 2012 para esa serie, y el dato 2013 fue construido sobre las respuestas afirmativas a la pregunta: «¿Usted o un pariente han sido víctimas de asalto, delito o agredidos en el último año?». Es decir, en 2013 varía la formulación (familia/pariente) y se acota el período de referencia al último año. Por esta razón, el dato 2013 debe ser interpretado como una aproximación diferente a la que se venía teniendo respecto al problema de la victimización.

GRÁFICO 6.1

Porcentaje de la población que menciona a la delincuencia o la seguridad pública como problema más importante en el país. Uruguay, 2003–2013

Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro.

observa en el gráfico 6.2, entre 2003 y 2008 la victimización muestra una leve tendencia incremental de dos puntos porcentuales, y desde 2008 hasta el último dato disponible (2013) se advierte que, con variaciones importantes, osciló en valores cercanos al 30 % de los encuestados.

Dos conclusiones se pueden extraer de la información hasta ahora presentada: la primera es que la percepción de inseguridad no está determinada en forma simple o lineal por la victimización. La segunda es que ambos indicadores tampoco guardan una relación simple con variables económicas o socioeconómicas. Por un lado, la preocupación por la delincuencia y la seguridad pública comenzó a crecer aceleradamente pasados los principales efectos de la crisis de 2002 sobre el empleo y el ingreso de los hogares. Por otro, la criminalidad, medida a través de la victimización, tampoco parece responder positivamente a los progresos en materia de reducción de la pobreza e indigencia experimentados en los últimos tres lustros.[5]

5 El vínculo entre las variables aquí referidas es altamente complejo y ha motivado explicaciones alternativas. Desarrollar esa discusión excede los límites de este capítulo. Para más información puede consultarse Fajnzylber, Lederman y Loayza (2002) y Capasso (2004).

GRÁFICO 6.2

Tasas de victimización. Uruguay, 2003–2013

Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro.

Evolución de los principales delitos, 2005-2014

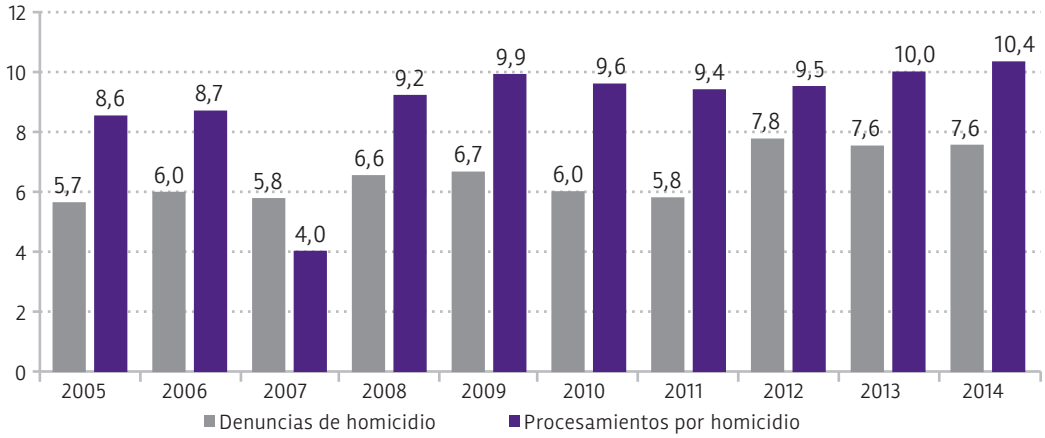
En Uruguay existen dos fuentes oficiales que dan cuenta de la incidencia de los hechos delictivos: por un lado, las estadísticas de denuncias policiales construidas por el Ministerio del Interior, a través de su División de Estadísticas y Análisis Estratégicos; por otro, las estadísticas de procesamientos dispuestos por la justicia penal, llevadas adelante por el Instituto Técnico Forense del Poder Judicial.

El uso de fuentes diferentes para describir un mismo fenómeno tiene ventajas y problemas. Por una parte, la lectura conjunta de ambos tipos de indicadores da mayor consistencia a la descripción de las tendencias generales de las diferentes figuras delictivas. Por otra, en todas las sociedades el uso de cifras oficiales para medir el delito tiene el inconveniente de subestimar la magnitud del fenómeno. Las estadísticas construidas a partir de denuncias policiales están afectadas, entre otros factores, por la disposición de las personas a denunciar los delitos. A su vez, las estadísticas basadas en procesamientos reflejan únicamente aquella parte del total de delitos en que se logró identificar y aprehender a los responsables.

Por estas razones, las cifras oficiales suelen complementarse con encuestas de victimización, donde se consulta a una muestra representativa de la población sobre su exposición a diferentes hechos delictivos durante cierto período. Usualmente se pregunta a la persona si ha sido víctima de algún delito a lo largo de su vida (prevalencia de vida), en el último año

GRÁFICO 6.3

Homicidios por cada 100.000 habitantes, denuncias y procesamientos. 2005–2014



Nota: Solo incluye denuncias de homicidios consumados y procesamientos que comprenden tentativas de homicidio y homicidios culposos.

Fuente: Elaboración propia con datos de la División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior, e Instituto Técnico Forense, Poder Judicial.

(prevalencia anual) y en el último mes.[6] A partir de la diferencia que se registra entre los resultados de la encuesta y las estadísticas oficiales, se determina la *cifra negra del delito,* esto es, la cantidad de hechos delictivos ocurridos que no fueron denunciados ni pasaron a la órbita judicial. En Uruguay no existe la práctica de realizar encuestas de victimización sistemáticas.[7] Por lo tanto, cuando se analizan estadísticas de denuncias policiales o de procesamientos judiciales, debe tenerse claro que estas constituyen una aproximación limitada a los fenómenos delictivos en la sociedad.

Adicionalmente, hay que tener presente que la *cifra negra del delito* varía según el tipo de delito. Por ejemplo, en el caso de las denuncias de homicidio, que constituye el delito más grave, la tasa de subregistro es prácticamente nula, mientras que existen otros delitos más frecuentes, como los hurtos, que pese a tener una alta prevalencia no siempre son denunciados. En parte, esto sucede por la baja probabilidad de aclaración. Es en casos como estos que las encuestas de victimización tienen un rol central en determinar la magnitud real del fenómeno.

Una última observación a tener en cuenta es que las estadísticas de denuncias policiales y procesamientos judiciales que se presentan a continuación abarcan solamente lo que se denomina *delincuencia común,* lo que deja por fuera otros tipos delictivos de carácter más complejo, vinculados al mundo del *crimen organizado,* como el narcotráfico, el lavado de activos, la corrupción y el fraude, entre otros. Esta elección se justifica en el hecho de que los delitos comunes tienen víctimas directas claramente identificables y son los que mayor incidencia tienen sobre la sensación de inseguridad.

Tasas de homicidio

El Código Penal uruguayo, en su artículo 310, define al homicidio como el acto de quien «con intención de matar, diere muerte a alguna persona».[8] En materia de homicidios lo más destacable —en una tendencia punta a punta estable de las denuncias policiales entre 2005 y 2011— es su incremento entre 2012 y 2014, con un salto importante en el año 2012, como se advierte en el gráfico 6.3.

Por tratarse de un cambio muy reciente, todavía no se dispone de trabajos académicos basados en estadística explicativa que den cuenta de por qué ocurrió este

6 Muchas veces se suele preguntar si la persona o un miembro de su familia ha sido víctima de un delito, con lo que se intenta medir la victimización por hogares.

7 Véase la nota 3 de este capítulo.

8 Su castigo puede ir de veinte meses a doce años de prisión, y llegar hasta 30 años de penitenciaría cuando hay circunstancias agravantes muy especiales.

aumento. Tampoco se sabe todavía si se trata de un *pico,* luego del cual se retomarán niveles previos, o de un aumento que se mantendrá.

Por su parte, con base en la información descriptiva que genera, el Ministerio del Interior ha propuesto su propio análisis del «incremento que han experimentado los homicidios entre 2011 (199 casos) y 2013 (260 muertes)», para lo que realiza algunas aclaraciones. Por un lado, afirma que dicho incremento «no puede ser explicado en términos del aumento de las muertes causadas por adolescentes».[9] Otro aspecto mencionado tiene que ver con las circunstancias que precipitaron los homicidios. Al respecto, las autoridades observan:

> [...] la modalidad de homicidios más habitual parece ser la que involucra a víctimas que por su estilo de vida y características de personalidad (agresividad, tendencia a perjudicar a otros mediante el fraude, el engaño y/o el robo y la apropiación ilegítimas), de alguna manera «precipitan» los hechos de violencia que desembocan en su propia muerte.

Y el Ministerio destaca aún un tercer factor:

> [...] el incremento en la tendencia a dirimir conflictos personales mediante el uso de armas de fuego sí parece un explicación plausible para dar cuenta de al menos una parte del incremento de los homicidios ocurrido entre 2011 y 2013. El hecho de que los homicidios cometidos con armas de fuego crecieron considerablemente más, entre 2011 y 2013, que el número total de homicidios, sugiere que esta línea de análisis e interpretación [...] no puede ser desechada fácilmente.[10]

De todos los delitos analizados, el homicidio es el que presenta la menor brecha entre denuncias y procesamientos. Entre otras razones, esto se explica porque la gravedad del hecho determina una investigación especial que no es usual en otros tipos de delitos, además de la relativamente baja frecuencia de su ocurrencia. Por ello, es mucho más probable que la instancia judicial culmine con la aclaración del delito y el procesamiento del autor o los autores. Adicionalmente debe tenerse presente que, debido a que puede haber más de un implicado y a que existe cierto desfase entre la denuncia policial y la aclaración de los hechos en la instancia judicial, en algunos años hay una acumulación de causas que determina que la tasa de procesamientos esté por encima de la de denuncias.

9 Fuente: Ministerio del Interior, ‹https://www.minterior.gub.uy/index.php/2013-06-17-14-41-56/2012-11-13-13-08-52/78-noticias/ultimas-noticias/1864-armas-de-fuego-razon-principal-del-incremento-de-los-homicidios›.

10 Ibídem.

Tasas de lesiones

Según el Código Penal, artículo 316, comete una lesión «el que, sin intención de matar, causare a alguna persona lesión personal».[11] Las denuncias de lesiones mostraron una reducción importante en el período 2005–2009, mientras que los procesamientos (que para todo el período oscilan en el entorno del 10 % de las denuncias presentadas) mostraron una leve tendencia al incremento. En 2010 se produjo una importante caída, tanto de las denuncias como de los procesamientos: se pasó de 270 denuncias por cada 100.000 habitantes a 240, y de casi 37 procesamientos por cada 100.000 habitantes a 32 (gráficos 6.4 y 6.5).

Sin embargo, a partir de entonces las denuncias comenzaron a crecer de modo acelerado, y en 2014 alcanzaron su máximo histórico: cerca de 300 denuncias de lesiones por cada 100.000 habitantes. Esta tendencia no fue acompañada por las tasas de procesamiento, que de hecho, en una variación punta a punta entre 2010 y 2014, sería decreciente. Si bien no existen análisis publicados acerca de las razones de este aumento en la tasa de lesiones, se podría plantear como hipótesis que, en forma análoga a lo que parece suceder con los homicidios, el reciente incremento de las denuncias de lesiones parece corresponder también al incremento de la tendencia a dirimir conflictos interpersonales por vías violentas.

Tasas de violencia doméstica

La violencia doméstica presenta mayores dificultades que el resto de los delitos en lo que respecta a su denuncia y posterior procesamiento. Entre otras razones, porque implica relaciones de parentesco o intimidad entre la víctima y el agresor, lo que complejiza tanto la instancia de la denuncia como el proceso de justicia y salida de la situación de violencia.

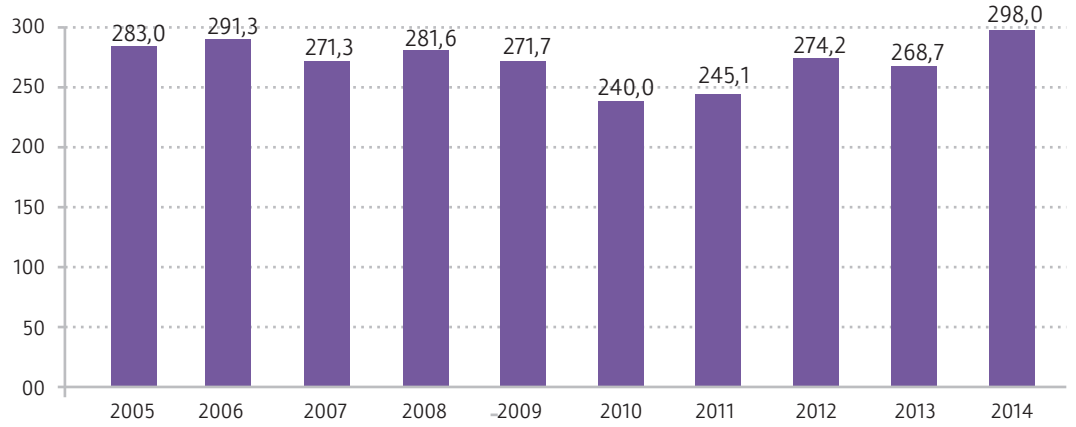
A partir de 1995 la violencia doméstica se tipificó como delito y fue incorporada en el Código Penal.[12]

11 Su castigo correspondiente para el sistema penal de adultos puede ir desde tres meses hasta aproximadamente diez años de prisión en el caso de lesiones gravísimas con circunstancias agravantes.

12 A partir de 1995 se incorpora al Código Penal uruguayo el delito de violencia doméstica, mediante la ley 16.707, que en su artículo 321 *bis* establece: «El que por medio de violencias o amenazas prolongadas en el tiempo, causare una o varias lesiones personales a persona con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva o de parentesco, con independencia de la existencia del vínculo legal, será castigado con una pena de seis a veinticuatro meses de prisión».

GRÁFICO 6.4

Denuncias de lesiones por cada 100.000 habitantes. Uruguay, 2005–2014

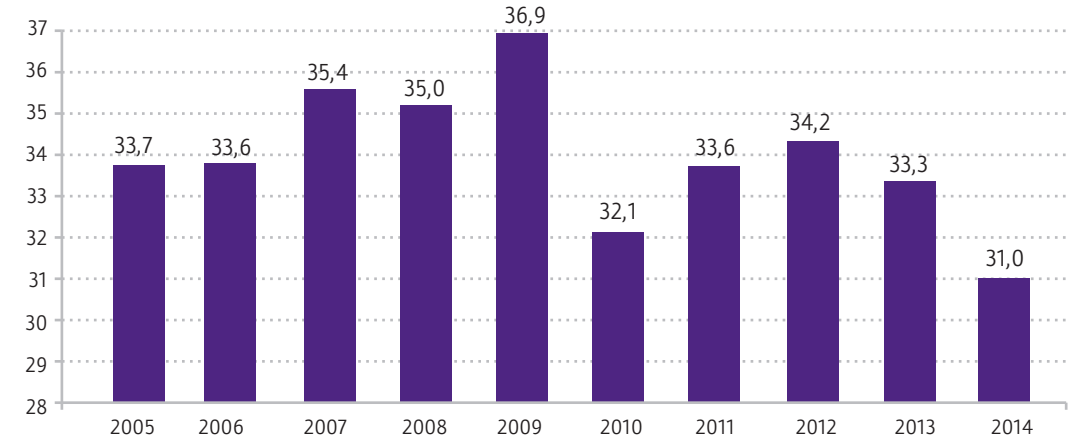


Nota: Solo incluye denuncias y procesamientos por delitos consumados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior, e Instituto Técnico Forense, Poder Judicial.

GRÁFICO 6.5

Procesamientos por lesiones por cada 100.000 habitantes. Uruguay, 2005–2014



Nota: Solo incluye denuncias y procesamientos por delitos consumados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior, e Instituto Técnico Forense, Poder Judicial.

Sin embargo, dada la complejidad de su comprobación —principalmente para demostrar que la violencia o amenaza es «prolongada en el tiempo»—, el número de procesamientos en años subsiguientes fue bajo.

En 2002 se aprobó la Ley de Violencia Doméstica, n.º 17.514, que establece un esquema jurídico específico para la prevención e intervención, en el marco del derecho de familia, y describe sus diferentes manifestaciones: violencia física, psicológica o emocional, sexual y patrimonial, constituyan o no delito. El texto expresa:

Artículo 1. Declárase de interés general las actividades orientadas a la prevención, detección temprana, atención y erradicación de la violencia doméstica.

Artículo 2. 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 afectiva basada en la cohabitación y originada por parentesco, por matrimonio o por unión de hecho.

GRÁFICO 6.6

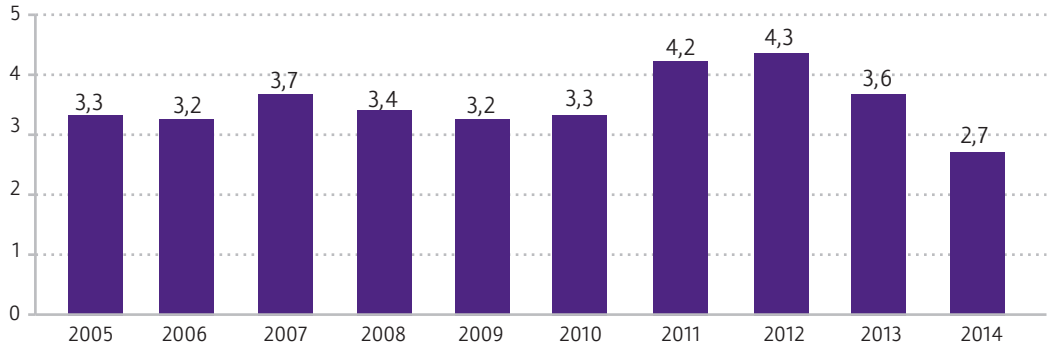
Denuncias de violencia doméstica por cada 100.000 habitantes. Uruguay, 2005–2014

Nota: Solo incluye denuncias y procesamientos por delitos consumados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior, e Instituto Técnico Forense, Poder Judicial.

GRÁFICO 6.7

Procesamientos por violencia doméstica por cada 100.000 habitantes. Uruguay, 2005–2014



Nota: Solo incluye denuncias y procesamientos por delitos consumados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior, e Instituto Técnico Forense, Poder Judicial.

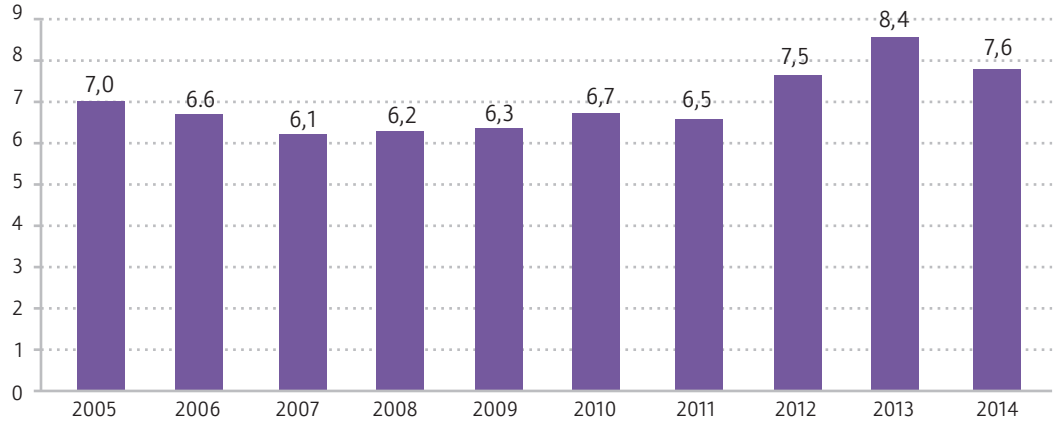
Según las cifras del Ministerio del Interior, las denuncias de violencia doméstica mostraron crecimiento de más del 100 % entre 2005 y 2011: pasaron de aproximadamente 200 denuncias por cada 100.000 habitantes a 465. Sin embargo, esta evolución no tuvo un correlato en materia de procesamientos, los cuales mostraron un comportamiento estable en el mismo período 2005–2010, en el entorno de los 3,5 procesamientos anuales por cada 100.000 habitantes (gráficos 6.6 y 6.7).

Entre 2011 y 2014 se verificó otra duplicación de los valores de las denuncias, que pasaron de las 465 por cada 100.000 habitantes a aproximadamente 840. Nuevamente, este comportamiento no fue acompañado por la tasa de procesamientos, que tras alcanzar el máximo en 2012 (4,3 procesamientos por cada 100.000 habitantes) mostró una drástica reducción, hasta llegar en 2014 al mínimo histórico de esta serie (2,7 procesamientos por cada 100.000 habitantes).

En síntesis, y en parte por las razones antedichas, menos de un 1 % de las denuncias policiales de violencia doméstica terminan con procesamientos efectivos.

GRÁFICO 6.8

Denuncias de violación por cada 100.000 habitantes. Uruguay, 2005–2014

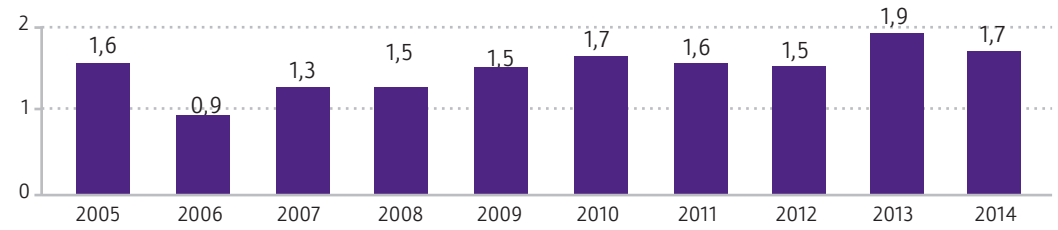


Nota: Solo incluye denuncias y procesamientos por delitos consumados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior, e Instituto Técnico Forense, Poder Judicial.

GRÁFICO 6.9

Procesamientos por violación por cada 100.000 habitantes. Uruguay, 2005–2014



Nota: Solo incluye denuncias y procesamientos por delitos consumados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior, e Instituto Técnico Forense, Poder Judicial.

Tasas de violación

De acuerdo al Código Penal, comete violación el que obliga a una persona —del mismo o de distinto sexo— con violencias o amenazas a mantener relaciones sexuales, aunque el acto no llegue a consumarse.[13] Las denuncias de violación oscilaron en el período 2005–2011 alrededor de 6,5 por cada 100.000 habitantes, y en los tres años siguientes crecieron significativamente: entre 7,5 y 8,5 por cada 100.000 habitantes (gráficos 6.8 y 6.9).

En general, los procesamientos por violaciones consumadas fluctúan en el entorno del 30 % de las denuncias. Con variaciones, se verifica una tendencia gradualmente creciente entre 2006 y 2014, que pasa de 0,9 a 1,7 procesamientos por cada 100.000 habitantes. Es importante señalar que esta serie también alcanza su valor máximo en 2013, con 1,9 procesamientos por cada 100.000 habitantes.

Tasas de hurto

Según el artículo 340 del Código Penal, el delito de hurto es cometido por «el que se apoderase de cosa ajena mueble, sustrayéndola a su tenedor, para aprovecharse o hacer que otro se aproveche de ella».[14]

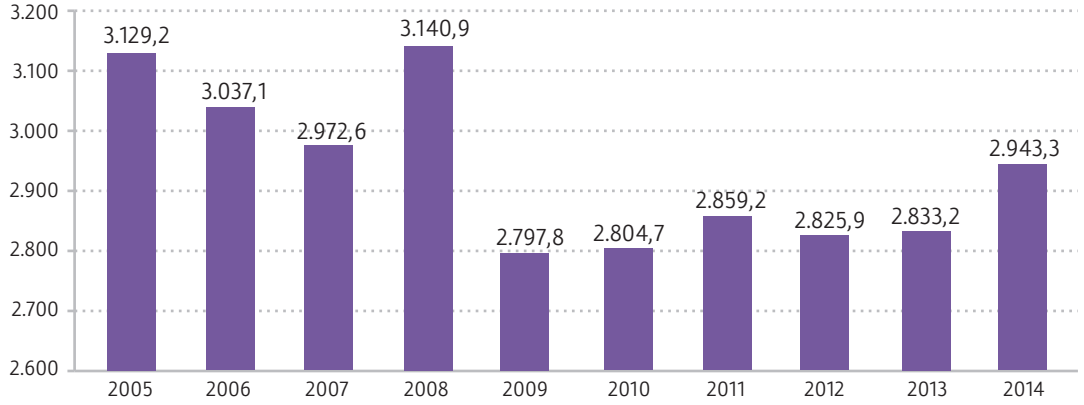
El hurto destaca por ser el de mayor incidencia dentro del conjunto de delitos comunes. Esto se explica por varias razones. En primer lugar, es el delito más fácil de cometer desde el punto de vista del ofensor. En segundo lugar, una vez cometido el hurto, las probabilidades

13 Artículo 272 del Código Penal: «[El delito de violación] se castiga, según los casos, con penitenciaría de dos a diez años».

14 En el caso del hurto se prevé una pena que va desde tres meses de prisión a ocho años de penitenciaría, si se presentan circunstancias agravantes.

GRÁFICO 6.10

Denuncias de hurto por cada 100.000 habitantes. Uruguay, 2005–2014

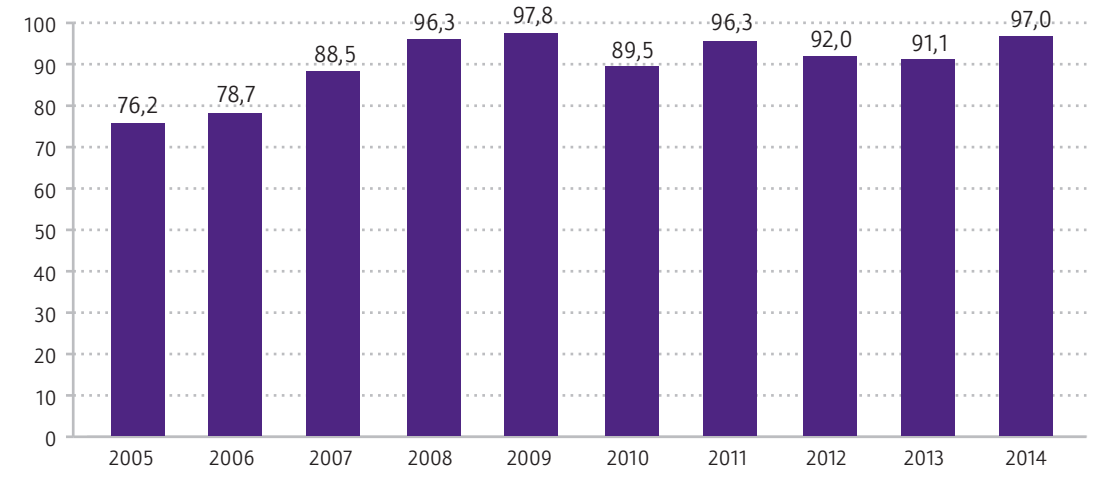


Nota: Solo incluye denuncias y procesamientos por delitos consumados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior, e Instituto Técnico Forense, Poder Judicial.

GRÁFICO 6.11

Procesamientos por hurto por cada 100.000 habitantes. Uruguay, 2005–2014



Nota: Solo incluye denuncias y procesamientos por delitos consumados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior, e Instituto Técnico Forense, Poder Judicial.

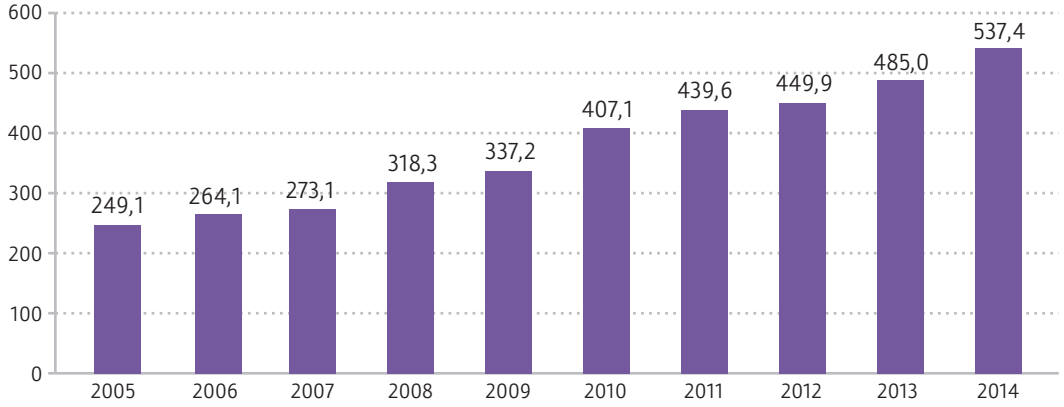
de que quien lo cometió sea descubierto bajan considerablemente a medida que transcurre el tiempo. En tercer lugar, la pena asociada al hurto es de las más bajas que prevé el Código Penal, lo que podría jugar como incentivo para cometer este delito.

Entre 2005 y 2009, y con la excepción del año 2008, la tendencia de las denuncias policiales por hurto sufrió una fuerte reducción: pasó de 3.130 denuncias por cada 100.000 habitantes en 2005 a 2.798 en 2009 (mínimo valor histórico de esta serie). A partir de entonces se verifica un incremento gradual de las denuncias, que fueron 2.943 en 2014 (gráficos 6.10 y 6.11).

Diferente ha sido el comportamiento de los procesamientos, que en este delito registran la mayor diferencia respecto a las denuncias. Para la serie presentada en este capítulo se puede apreciar que los procesamientos representan aproximadamente un 3 % del total de denuncias policiales. Como se ha dicho, la probabilidad de aclaración de un hurto desciende considerablemente a medida que transcurre el tiempo luego de la comisión del delito, lo que hace muy difícil que la denuncia termine en un procesamiento judicial. El hecho de que sea el tipo de delito más común pero también el más complejo de aclarar determina que la

GRÁFICO 6.12

Denuncias de rapiña por cada 100.000 habitantes. Uruguay, 2005–2014

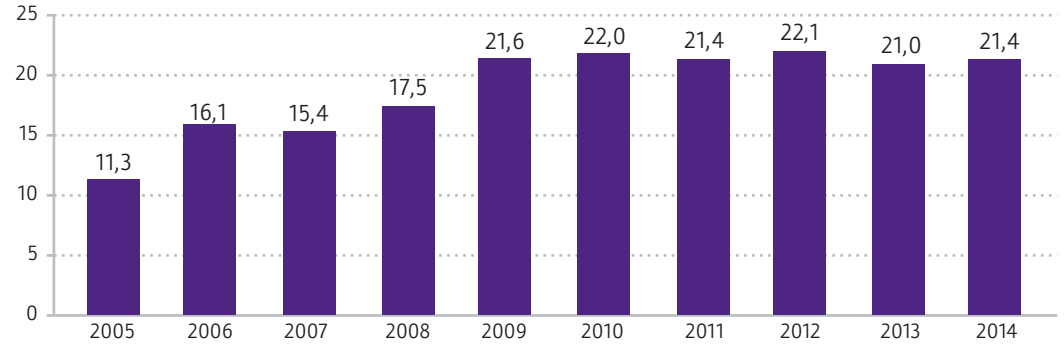


Nota: Solo incluye denuncias y procesamientos por delitos consumados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior, e Instituto Técnico Forense, Poder Judicial.

GRÁFICO 6.13

Procesamientos por rapiña por cada 100.000 habitantes. Uruguay, 2005–2014



Nota: Solo incluye denuncias y procesamientos por delitos consumados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior, e Instituto Técnico Forense, Poder Judicial.

brecha entre denuncias policiales y procesamientos judiciales sea la más amplia.

Desde 2005 hasta 2009 hubo un crecimiento sostenido de los procesamientos, que pasaron de 76,2 a 98 por cada 100.000 habitantes. A partir de entonces, la serie se estabilizó en valores por encima de los 90 procesamientos por cada 100.000 habitantes, con un aumento significativo en 2014 (97 procesamientos por cada 100.000 habitantes).

Tasas de rapiña

De acuerdo con el artículo 344 del Código Penal, el delito de rapiña es cometido por quien «con violencias y amenazas, se apodere de cosa mueble, sustrayéndola a su tenedor, para aprovecharse o hacer que otro se aproveche de ella. [...] La misma pena se aplicará al que después de consumada la sustracción, empleara violencias o amenazas para asegurarse o asegurar a un tercero, la posesión de la cosa sustraída, o para procurarse o procurarle a un tercero la impunidad».[15]

Las denuncias de rapiña muestran un crecimiento sostenido durante el período 2005–2014. En efecto, en la década se corrobora un incremento del 100 % (gráficos 6.12 y 6.13).

Por diversas razones, tampoco existen análisis estadísticos explicativos que permitan probar cuáles son

15 Para esta figura delictiva la pena puede ir de cuatro a veinte años de penitenciaría, cuando haya circunstancias agravantes.

las variables que determinaron este incremento. Al respecto, el Ministerio del Interior ha ensayado algunas hipótesis.

> [...] es posible que este fenómeno esté vinculado con el desplazamiento de ciertos tipos de rapiñas desde «blancos» que se han ido tornando menos vulnerables hacia víctimas más «fáciles». El aumento de medidas de seguridad tales como la adopción de alarmas de pánico, cámaras y guardias privados en muchos establecimientos que mueven dinero en efectivo, podría haber desplazado la actividad de ciertos autores de rapiñas (especialmente los menos profesionales) hacia otro tipo de objetivos, tales como transeúntes (especialmente de corta edad). Dado que las víctimas más «fáciles» suelen ser, también, las menos redituables, este desplazamiento podría haber determinado una necesidad de cometer mayor cantidad de delitos como forma de compensar el menor botín obtenido en cada uno.[16]

Los procesamientos, que históricamente representan un 10 % de las denuncias policiales, muestran una tendencia similar: pasaron de 11,3 por cada 100.000 habitantes en 2005 a 21,4 en 2014 (nuevamente, una duplicación cercana al 100 % de los valores en la última década).

Tasas de copamiento

El copamiento es una figura que fue incorporada recientemente en el Código Penal y se lo considera una rapiña con privación de libertad. Según el artículo 344 *bis,* una persona incurre en este delito cuando, mediante el uso de «violencias o amenazas, se apoderare de cosa mueble, sustrayéndosela a su tenedor, para aprovecharse o hacer que otro se aproveche de ella, con privación de la libertad de su o sus víctimas, cualquiera fuere el lugar en que esta se consumare».[17]

El copamiento es el delito de menor incidencia de los que aquí se consideran. Como se aprecia en los gráficos 6.14 y 6.15, entre los años 2005 y 2014 las tasas muestran una tendencia a la baja, que pasa de 4,8 denuncias por cada 100.000 habitantes en 2005 a 2,8 en 2014. La tasa de procesamientos también muestra una tendencia a la disminución, aunque su comportamiento es más errático: alcanza su máximo histórico en el 2008, con 1,7 procesamientos por cada 100.000 habitantes, su mínimo en 2012, con 0,5 procesamientos por cada 100.000 habitantes, y vuelve a crecer hasta el final del período, llegando a una tasa de 0,8.

Dado que los copamientos constituyen rapiñas agravadas por la privación de libertad, es muy posible que el incremento en el consumo de diferentes medios de seguridad privada —como las cercas eléctricas, las rejas, las cámaras de seguridad y las alarmas hogareñas— haya jugado un papel importante en la reducción de esta modalidad delictiva.

Situación de los adultos sujetos a medidas penales

En esta sección se abordan aspectos relativos a la población sujeta a medidas penales, sean estas privativas o no privativas de la libertad.

Respecto a la situación de las personas privadas de libertad, se consideran su evolución a lo largo de los últimos quince años, los esfuerzos realizados por bajar la tasa de hacinamiento y mejorar por lo tanto las condiciones de vida de los reclusos, y también la evolución de la proporción de reincidentes y personas procesadas pero sin condena en los últimos cinco años.

En este sentido, es relevante estudiar la evolución de las características de las personas privadas de libertad, dado que su incremento numérico refleja las tendencias punitivas de la sociedad uruguaya. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que dicha población constituye uno de los grupos más vulnerables del país, cuya manutención involucra no solo aspectos vinculados a las finanzas públicas, sino también delicados asuntos en materia de derechos humanos. Por último, es importante considerar la dimensión rehabilitatoria del sistema penitenciario, ya que su eficacia es crucial para evitar la reproducción del fenómeno criminal en la sociedad.

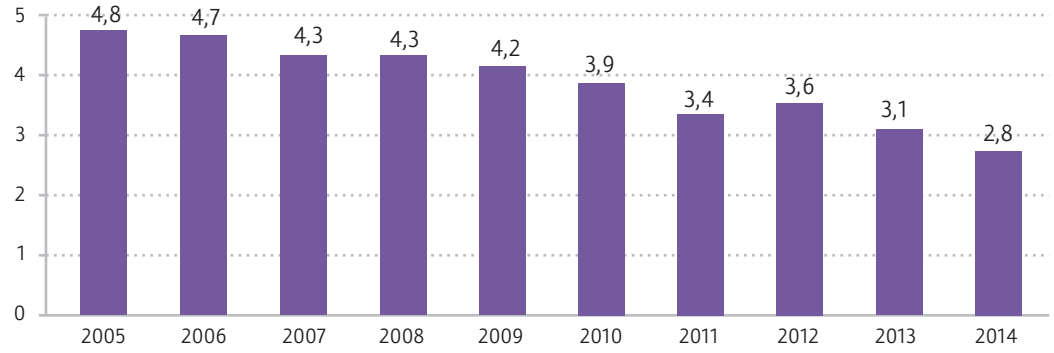
Posteriormente se considera la evolución de la población que cumple medidas no privativas de libertad. En este sentido, es importante analizar el estado de aplicación de este tipo de medidas, en particular a partir de la promulgación de la Ley de Faltas y Conservación y Cuidado de los Espacios Públicos, n.º 19.120. Como se mostrará más adelante, su estudio indica que, más allá del cumplimiento de lo estipulado en la ley, resulta necesario reevaluar uso de estas medidas a la luz de las tendencias actuales de la violencia y la criminalidad.

16 Fuente: Ministerio del Interior, ‹https://www.minterior.gub.uy/index.php/2013-06-17-14-41-56/2012-11-13-13-08-52/78-noticias/ultimas-noticias/1864-armas-de-fuego-razon-principal-del-incremento-de-los-homicidios›.

17 La sanción prevista en este caso es de ocho a veinticuatro años de penitenciaría.

GRÁFICO 6.14

Denuncias de copamiento por cada 100.000 habitantes. Uruguay, 2005–2014

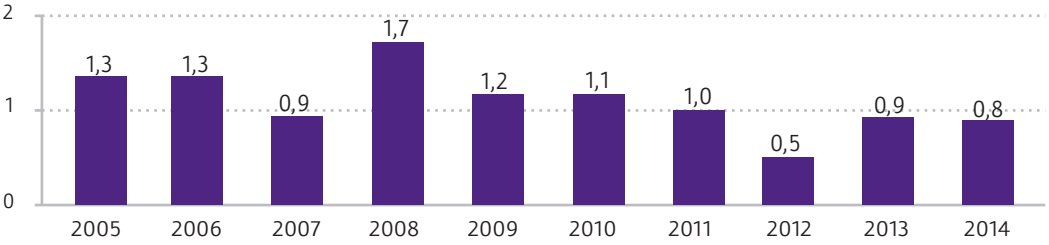


Nota: Solo incluye denuncias y procesamientos por delitos consumados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior, e Instituto Técnico Forense, Poder Judicial.

GRÁFICO 6.15

Procesamientos por copamiento por cada 100.000 habitantes. Uruguay, 2005–2014



Nota: Solo incluye denuncias y procesamientos por delitos consumados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la División Estadísticas y Análisis Estratégicos, Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior, e Instituto Técnico Forense, Poder Judicial.

La cantidad de población adulta privada de libertad aumentó a más del doble entre 1999 y 2014. Este incremento se produjo a un ritmo sostenido entre 1998 y 2004, cuando pasó de poco menos de 4.000 personas a más de 7.000. Entre 2004 y 2006 el número disminuyó levemente, para luego retomar un incremento continuo que lo sitúa en la actualidad cerca de las 10.000 personas —9.727 para 2014, en la serie que se presenta en el gráfico 6.16—.

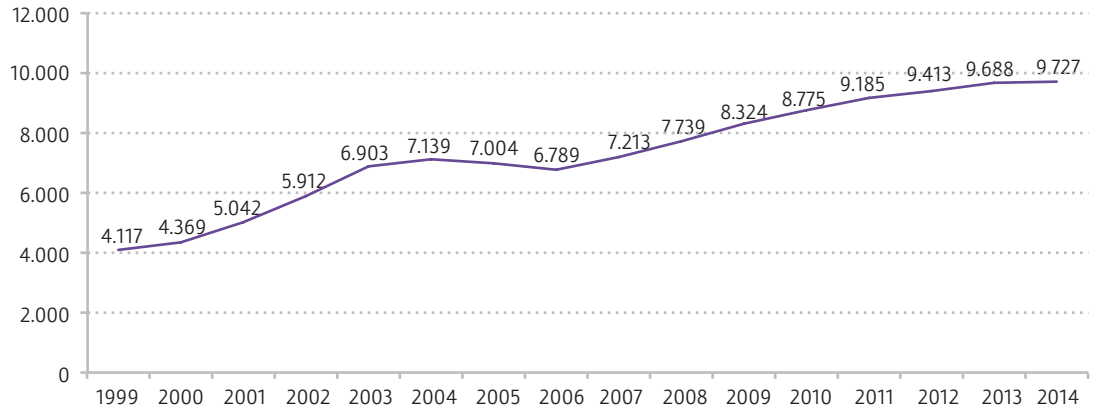
Vale hacer notar que para explicar el aumento de la población privada de libertad no basta señalar que en el mismo período aumentaron las tasas de denuncia de delitos (lo cual refleja un incremento de la actividad criminal). Intervienen también, como factores explicativos, probables mejoras en la eficacia policial y cambios en las prácticas jurídicas ocurridos durante el mismo período.

Un ejemplo claro de esta clase de factores se aprecia en la evolución de delitos como la rapiña, que no admiten el procesamiento sin prisión ni la excarcelación bajo libertad condicional, y cuyas sanciones son más severas que las de otros delitos contra la propiedad, como los hurtos, en virtud de la violencia que implican, lo que determina una mayor permanencia de las personas en el sistema carcelario.

Históricamente, las plazas disponibles para atender a esta población en aumento se han situado sistemáticamente por debajo de los niveles necesarios, lo que arroja una situación de sobrepoblación. Sin embargo, y como ilustra el gráfico 6.17, en el período comprendido entre enero de 2010 y marzo de 2015 se aprecia una importante mejora en la tasa de hacinamiento, que entre febrero de 2014 y marzo de 2015 se estabiliza en valores menores a los 110 reclusos por cada 100 plazas disponibles. Considerando que la población privada de libertad no ha dejado de crecer en el período considerado, es importante destacar el esfuerzo que se ha realizado en la construcción de nuevas plazas. Esto estaría indicando que se han hecho inversiones públicas considerables para mejorar las condiciones de vida de los reclusos que han resultado exitosas.

GRÁFICO 6.16

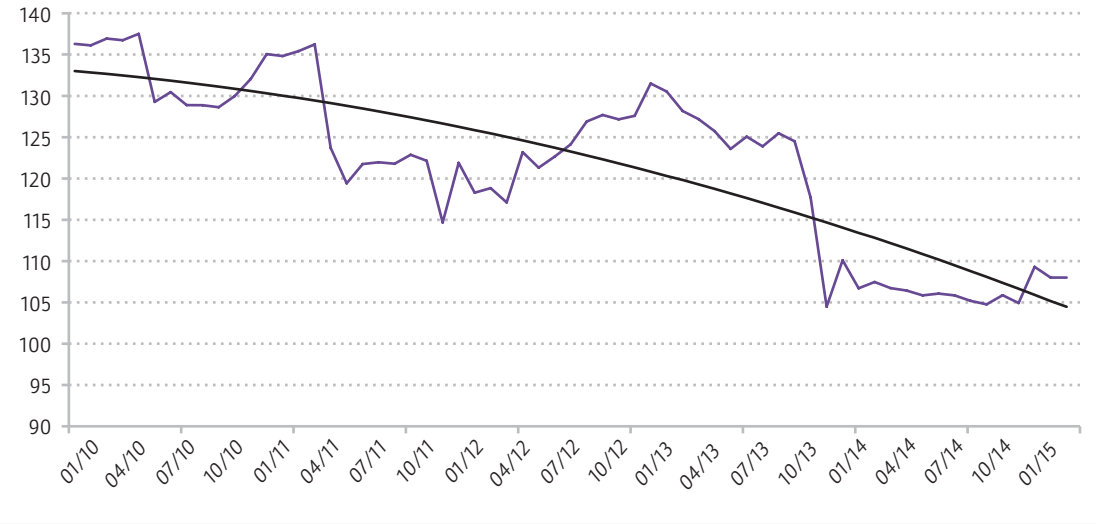
Promedios anuales de población privada de libertad, 1999–2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Rehabilitación, Ministerio del Interior.

GRÁFICO 6.17

Tasa de hacinamiento (personas privadas de libertad/plazas disponibles). Todo el país, enero 2010 – marzo 2015 (en porcentaje)



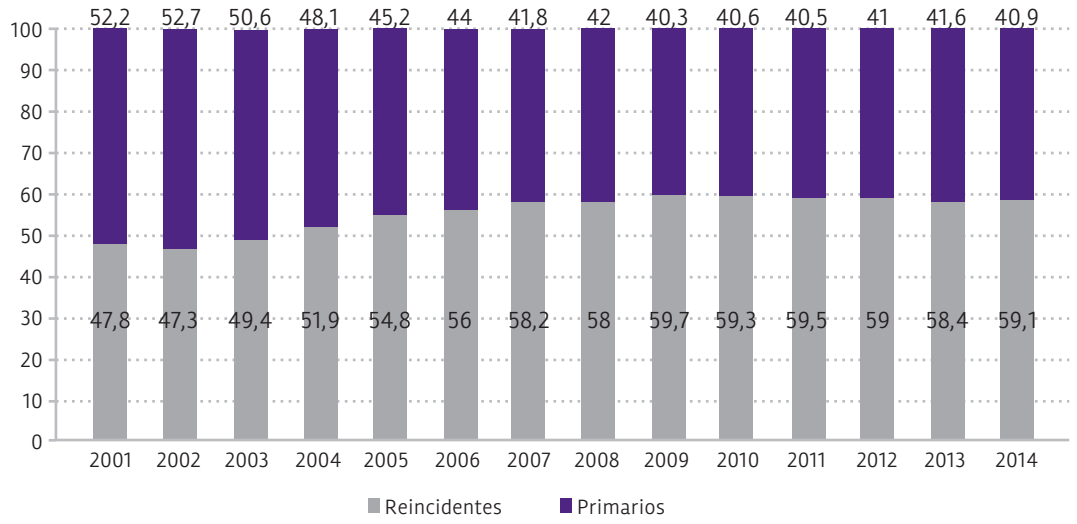
Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Rehabilitación, Ministerio del Interior.

Se considera a continuación la proporción de personas que ingresaron por primera vez en el sistema penitenciario (primarios) respecto a quienes luego de salir han sido procesados con prisión nuevamente por la comisión de algún delito (reincidentes). La reincidencia constituye un elemento agravante de la responsabilidad penal, por lo que en este caso la probabilidad de una sanción privativa de libertad se incrementa.

El porcentaje de población privada de libertad que es reincidente ha aumentado gradualmente durante el período 2001–2014, pasando del 48 % al inicio del período a casi 60 % en el final (gráfico 6.18). Es cierto que luego de un importante incremento de esta población entre 2001 y 2008 se produjo una meseta a partir de 2009. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que hace tan solo dos décadas dichos valores se ubicaban por debajo del 30 %. Esta duplicación de la proporción de reincidentes estaría reflejando claramente una baja capacidad rehabilitatoria del sistema penitenciario, dado que las personas que ya han pasado por él continúan teniendo incentivos para delinquir.

GRÁFICO 6.18

Proporción de primarios y reincidentes en la población privada de libertad. Uruguay, 2001–2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Rehabilitación, Ministerio del Interior.

GRÁFICO 6.19

Proporción de procesados y penados en la población privada de libertad. Uruguay, 2001–2014 (en porcentaje)

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Rehabilitación, Ministerio del Interior.

Finalmente, es importante considerar que, entre 2001 y 2014, la proporción de personas que ingresaron en el sistema penitenciario con prisión preventiva (es decir, los procesados sin condena) ha mostrado una leve reducción: bajó del 71,5 % al 64,4 % (gráfico 6.19). Este indicador es importante en términos de derechos humanos, por cuanto refleja las escasas certidumbres legales con las que se suele ingresar en el sistema penitenciario. En la medida en que se priva de libertad pero no se establece la condena, el recluso no tiene conocimiento de cuánto tiempo permanecerá en esa situación y tampoco puede apelar la medida judicial, dado que la sanción no ha sido hecha pública.

GRÁFICO 6.20

Medidas alternativas a la privación de libertad. Todo el país, abril de 2014 (en porcentaje)

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Rehabilitación, Ministerio del Interior.

Se espera que con la puesta en marcha del nuevo Código del Procedimiento Penal, que comenzará a aplicarse durante el actual período de gobierno, aumente gradualmente la proporción de penados, por cuanto la modalidad de juicio oral y público debería agilizar las sentencias de los jueces.

El último aspecto tiene que ver con la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad en el sistema penal uruguayo. A efectos de monitorear este tipo de medidas, en 2010 se creó la Oficina de Seguimiento de Libertad Asistida (OSLA), dependiente del Ministerio del Interior.

Sería deseable que se incrementara el uso de medidas alternativas en casos de delitos menores, porque ayudaría a descongestionar el sistema penitenciario. Por otro lado, existe evidencia de que parte de los ingresos carcelarios están vinculados a episodios delictivos que tienen un fuerte trasfondo de adicción a narcóticos. En este sentido, podría afirmarse que el delito constituye un *síntoma* de un problema de orden sanitario y no criminal. Por esta razón, sería recomendable un uso más extensivo de las medidas de tipo *curativo,* es decir, aquellas vinculadas a restablecer el estado de salud de los ofensores.

Si bien no se cuenta con una serie histórica de medidas alternativas a la privación de libertad, el último dato disponible muestra que el grueso de estas (87% del total) se ha aplicado a infractores de la Ley de Faltas. Esto se debe a que dicha ley establece un régimen especial para aquellos cuyos comportamientos, si bien no se adecuan a figuras delictivas, constituyen lo que normalmente se considera *incivilidades* —por ejemplo, provocar desórdenes en espacios públicos, encontrarse en un estado de grave alteración psíquica o física como resultado de la ingesta de alcohol o estupefacientes, hacer que niños mendiguen públicamente, realizar juegos de azar en la vía pública o infringir leyes de tránsito (exceder los límites de velocidad, conducir en estado de embriaguez, etc.)—. En tales casos la ley especifica la aplicación del trabajo comunitario como pena.

Como se observa en el gráfico 6.20, la prisión domiciliaria y las tareas comunitarias tienen escaso peso (6% en ambos casos) y las medidas curativas antes referidas un lugar marginal (1%). Estas cifras demuestran la persistencia de cierta desconfianza de los jueces respecto de la aplicación de este tipo de medidas a los infractores de la ley penal. Si bien no existe suficiente evidencia empírica sobre este punto, es posible conjeturar que los jueces desconfían del potencial rehabilitatorio de estas medidas, o que tienen reservas sobre la capacidad del Ejecutivo de hacer un monitoreo efectivo de su cumplimiento. Tampoco debe descartarse la posibilidad de que estas medidas sean consideradas relativamente *blandas* (y por lo tanto injustas) en relación con la gravedad de la ofensa cometida. Sean cuales fueren las razones de su escasa aplicación, sería positivo reevaluar su uso por los jueces penales.

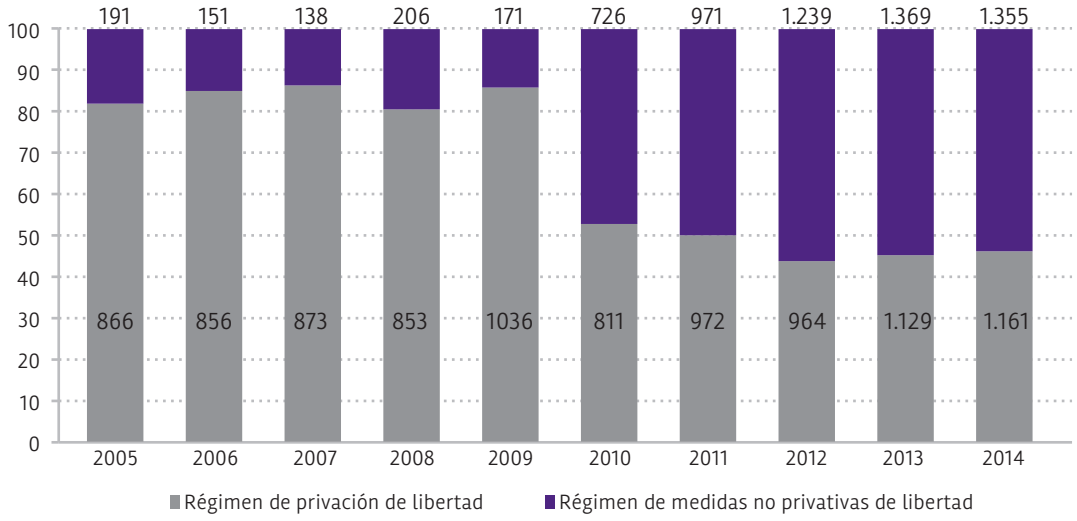
Situación del sistema penal adolescente

Por último se considera la situación de la adolescencia en infracción, en particular la evolución de las medidas judiciales aplicadas a los adolescentes (de entre 13 y 17 años) en infracción a la ley penal. Vale aclarar que el Código de la Niñez y la Adolescencia, de 2004, denomina «medidas socioeducativas» a las sanciones judiciales equivalentes a las «penas» establecidas en el Código Penal para el caso de los adultos.

Entre las «medidas socioeducativas», encontramos dos tipos: no privativas de libertad y privativas de libertad. Las primeras comprenden tres tipos de regímenes: a) medidas sustitutivas (trabajo comunitario, programas de orientación, mediación); b) libertad asistida (permanencia en comunidad con apoyo para

GRÁFICO 6.21

Población adolescente según régimen de medidas socioeducativas. Uruguay, 2005–2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de SIPI, INAU.

el cumplimiento de programas educativos), y c) libertad vigilada (permanencia en comunidad con acompañamiento constante de un educador). Las privativas de libertad se dividen en: d) privativas de libertad en sentido estricto (reclusión del adolescente en un recinto que asegure su permanencia), y e) régimen de semilibertad (reclusión del adolescente con permiso para visitar a su familia, trabajar o estudiar durante un máximo de ocho horas al día).

A continuación se presentan las cifras anuales de ingresos de adolescentes en el período 2005–2014 por tipo de medida, distinguiendo solamente entre medidas privativas y no privativas de libertad. Este es un indicador de flujo, que en primer lugar da cuenta de la sobrecarga de los servicios de atención de adolescentes. Pero también muestra cómo a lo largo de la última década, y en respuesta a las numerosas quejas sobre las condiciones de reclusión de los adolescentes, el sistema penal ha flexibilizado sus medidas y cada vez más ha recurrido a medidas no privativas de libertad.

Esto es positivo en dos sentidos. En primer lugar, porque contribuye a la descongestión de los centros de privación de libertad del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA)[18], lo que ayuda a mejorar la convivencia en dichas unidades y también las condiciones de vida de los adolescentes infractores. En segundo lugar, porque la aplicación de medidas alternativas tiene claramente un menor efecto estigmatizante que la privación de libertad, con lo que se brinda al adolescente que cometió una infracción la posibilidad de mantener una trayectoria vital menos vinculada al mundo criminal.

La evolución del número de adolescentes con medidas privativas de libertad más aquellos que cumplieron medidas de semilibertad en el SIRPA entre 2005 y 2014 marca una tendencia de incremento importante. Partiendo de un total de 866 adolescentes y jóvenes privados de libertad en 2005, se alcanzó un total de 1.161 en 2014. Esto implica un crecimiento cercano al 34 % de la población menor de edad privada de libertad en el período considerado (gráfico 6.21).

También es destacable la evolución de la cantidad de adolescentes que cumplen medidas no privativas de libertad: se pasó de un total de 191 adolescentes en 2005 a 1.355 en 2014, lo que representa un incremento del orden del 600 %. Vale aclarar que el punto de inflexión en esta serie se produjo en 2010, con el reforzamiento dentro de SIRPA de programas vinculados a este tipo de medidas. Estas tendencias son una señal claramente positiva en lo que respecta al tratamiento de los adolescentes infractores, donde las medidas de privación de libertad comienzan a ceder terreno a la aplicación de medidas alternativas.

18 Órgano del INAU encargado de la ejecución de las medidas penales aplicadas a los adolescentes infractores.

Síntesis

En el presente capítulo se ha ofrecido una visión panorámica sobre la evolución de la opinión pública respecto del problema de la delincuencia y la victimización en la década, la evolución de figuras delictivas específicas, la situación de los adultos sujetos a medidas penales y la situación de los adolescentes en conflicto con la ley penal.

Respecto a las tendencias de opinión pública, se verifica la paradoja de que la delincuencia y la inseguridad se han convertido en la principal preocupación de los uruguayos en los últimos años, con importante distancia respecto a otros temas, cuando las tasas de victimización reportadas mostraron solo leves incrementos entre 2003 y 2008, y en años siguientes se estabilizaron en valores próximos al 30 %. Esto estaría indicando que la percepción acerca del riesgo de sufrir violencia no está determinada directamente por el grado real de exposición a hechos delictivos.

Al estudiar delitos específicos destaca en primer lugar el aumento de la violencia letal, representada por el incremento de la tasa de homicidios. Según el Ministerio del Interior, este aumento guarda una importante relación con el de la posesión de armas por la población y la tendencia a dirimir los conflictos interpersonales mediante el uso de la violencia privada. Este patrón explicaría también el aumento de la tasa de lesiones, dado que la violencia privada parece haber ganado terreno frente a los caminos institucionalizados de resolución de conflictos. Las denuncias sobre violencia doméstica aumentaron un 300 % durante la última década. Este fenómeno responde a un incremento real de los incidentes de violencia doméstica, así como también a una mayor conciencia de la población acerca del carácter delictivo de determinadas conductas. Entre los delitos contra la persona, las violaciones han mostrado un leve aumento en los últimos años, aunque dentro de las oscilaciones esperables para esta serie.

En materia de delitos contra la propiedad, las estadísticas sobre hurto (la modalidad delictiva más corriente) parecen haberse estabilizado en el último quinquenio, aunque es preocupante el incremento de las rapiñas, que se han más que duplicado en los últimos diez años. Según el Ministerio del Interior, esta tendencia estaría explicada por el cambio de *víctima objetivo* debido al crecimiento de los medios de seguridad personal —alarmas en hogares y automóviles, botones de pánico en establecimientos comerciales, cámaras de seguridad, etc.—. Esto determinaría entonces un desplazamiento hacia blancos más fáciles, pero también menos redituables, lo que provocaría un aumento en la frecuencia de las rapiñas para compensar el menor valor de los botines. Finalmente, en el último decenio los copamientos han disminuido aproximadamente a la mitad. Al igual que en el caso de las rapiñas, esto podría explicarse por el aumento masivo del consumo de medios de protección privada, tales como cámaras de seguridad, cercas eléctricas, rejas y alarmas de hogar.

Respecto a la situación del sistema penitenciario, se observa en primer lugar que en los últimos quince años la población privada de libertad se ha incrementado en el orden del 150 % —pasó de aproximadamente 4.000 personas en 1999 a 9.700 en 2014—, si bien se verifica una mejora importante en sus condiciones de vida, reflejada en la evolución de la tasa de hacinamiento. Esto responde a un esfuerzo del Estado por aliviar las condiciones materiales de los reclusos, punto de vital importancia desde la perspectiva de los derechos humanos. Adicionalmente, cabe destacar dos fenómenos: primero, las altas tasas de reincidencia, que dejan en evidencia la baja capacidad del sistema penitenciario para la rehabilitación, y segundo, la elevada proporción de procesados sobre penados, que indica la alta vulnerabilidad en términos jurídicos de quienes ingresan a la cárcel, dado que desconocen la pena que deberán cumplir y no pueden apelar medidas judiciales que aún no existen.

Al examinar el grado de aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad se encuentra que el grueso se verifica en el marco de la Ley de Faltas, mientras que es marginal para quienes cometen delitos. Esto podría interpretarse de varias formas, pero sobre todo como una persistencia de la desconfianza de los jueces respecto a estas medidas, sea por la falta de certezas sobre su aplicación efectiva o por la percepción de que constituyen sanciones demasiado blandas para quienes han cometido delitos.

En lo que tiene que ver con los adolescentes en conflicto con la ley penal, en la última década se verifican dos tendencias: un incremento de más del 100 % en los ingresos de adolescentes por infracción y un aumento —especialmente marcado en el último decenio— de la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad como respuesta judicial. El mayor uso de las medidas alternativas es evaluado como un hecho positivo, por cuanto permite descongestionar los centros de privación de libertad para adolescentes y mejorar sus condiciones de vida, y también porque estas medidas contribuyen a la menor estigmatización de los adolescentes que han infringido la ley penal.

Fuentes consultadas

Capasso, S. (2004), *Crime, Inequality and Economic Growth,* Manchester y Salerno: CNR–ISSM CGBCR, University of Manchester, y CSEF, University of Salerno, disponible en ‹http://growthgroup2.ec.unipi.it/volume1/capasso1.pdf›.

Fajnzylber, P., D. Lederman y N. Loayza (2002), «What causes violent crime?», *European Economic Review,* vol.46, pp.1323–1357, disponible en ‹http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/What_Causes_Crime.pdf›.

Ministerio del Interior (2014), «Armas de fuego: razón principal del incremento de los homicidios», disponible en ‹https://www.minterior.gub.uy/index.php/2013-06-17-14-41-56/2012-11-13-13-08-52/78-noticias/ultimas-noticias/1864-armas-de-fuego-razon-principal-del-incremento-de-los-homicidios›.

PNUD, *Venciendo el temor: (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica,* Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, San José: PNUD, 2006, disponible en ‹http://www.cr.undp.org/content/dam/costa_rica/docs/INDH2005/undp_cr_indh2005part1_2005.pdf›.

Cultura

Introducción

La cultura está relacionada con el bienestar humano como una herramienta de transformación en la vida de las personas, y opera sobre la identidad y la cohesión social de las comunidades. Los bienes y servicios culturales producidos y consumidos por los integrantes de dicha comunidad tienen características particulares: comunican valores artísticos, estéticos, éticos, simbólicos y espirituales, y se incorporan a un sistema único vinculado a la apreciación y al goce, que precede y supera a la dimensión estrictamente económica, y constituye al mismo tiempo la base del desarrollo social y productivo (Unesco, 2009).

Se entiende entonces que la cultura posee un valor central en el desarrollo integral del ser humano y para la superación de la pobreza y de la desigualdad. En ese sentido, se adopta en este capítulo una perspectiva de derechos, los que deben ser entendidos como de carácter fundamental según los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia.

El presente capítulo se propone mostrar el estado de situación en los aspectos más importantes de la producción y el consumo cultural en Uruguay, a partir de un repaso de los principales estudios y fuentes de información disponibles para el sector. Para apoyar la lectura y la comprensión de los conceptos se incluyen dos recuadros informativos: uno dedicado a la *economía creativa,* como uno de los marcos de análisis de mayor desarrollo en las décadas recientes, y otro dedicado a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (también conocida como la Ley de Medios), como uno de los eventos más relevantes en materia de política y regulación para la producción y el consumo cultural.

El estado de la información sobre cultura en Uruguay

Uruguay, a través del Estado y de la academia, ha avanzado en lo que refiere a relevamiento y sistematización de la información en el campo cultural. Sin embargo, son aún muchos los desafíos y las limitaciones en estas tareas, producto de las características de un sector particularmente informal, en un contexto de fuertes cambios en lo que refiere al marco normativo y al desarrollo de las tecnologías de la información (TIC).

La creación, en 2007, en el marco de la Dirección Nacional de Cultura (DNC) del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), del Departamento de Industrias Creativas (DICREA) —que tiene entre sus objetivos la elaboración y la sistematización de información relativa al sector cultural en el país— institucionalizó en el sector público un ámbito de referencia para elaborar y analizar información cultural. En este marco se creó el Sistema de Información Cultural (SIC), el cual sistematiza y analiza información de los sectores culturales o creativos, en procura de generar un análisis económico, relevar los actores fundamentales y mapear cada sector cultural en Uruguay (MEC, 2014). Actualmente DICREA elabora informes sobre el sector cultural con un enfoque económico a partir de la utilización de *Cuentas satélites de cultura,* en conjunto con el BCU y la Facultad de Ciencias Económicas de la UdelaR.[1] También los conglomerados creativos en Uruguay, como el Audiovisual, el de Diseño, el Editorial y el Cluster de Música, han elaborado información económica relativa a cada uno de estos sectores.

Por su parte, el Observatorio Universitario de Políticas Culturales propone una metodología orientada a obtener una secuencia de datos con el fin de comparar y seguir el desarrollo de los consumos e imaginarios culturales de la población uruguaya. Para ello se implementó la Encuesta de Imaginarios y Consumo Cultural en 2002, 2009 y 2014. Los informes realizados ofrecen datos sobre el consumo de bienes y servicios culturales, así como de las actividades culturales con relación al perfil sociodemográfico.

En el ámbito regional, el Sistema de Información Cultural del Mercosur (SICSUR) cuantificó la información referente al PBI cultural con una metodología común a todos los países participantes, apuntando a lograr una visión global y comparativa. Sin embargo, esta información solo fue actualizada hasta 2011.

Producción cultural en Uruguay

La generación de información sobre cultura en Uruguay es aún incipiente. Sin embargo, a partir de los informes *Cuentas satélites de cultura* (MEC, 2009 y 2012), se puede obtener un panorama básico de la actividad de algunas industrias culturales y creativas, y ver su contribución a la producción global. Según estos informes, las cuentas satélites están integradas dentro del Sistema de Cuenta Nacionales, que son un conjunto coherente, sistemático e integrado de cuentas macroeconómicas que cuantifican para determinado período la producción, generación, distribución y utilización de ingresos y acumulación. Se las llama *cuentas satélites*

1 Hasta el momento se han publicado dos informes, en 2009 y en 2012.

LA ECONOMÍA CREATIVA

Las estrategias para adquirir una noción de la magnitud y relevancia de la cultura en la vida y el desarrollo de las personas y de la sociedad en su conjunto son un fenómeno esencialmente del siglo XX, con mayor desarrollo luego de la segunda posguerra. En las últimas décadas se ha buscado alcanzar una visión integral de la cultura, incorporando aspectos sociales y categorías económicas en los intentos por medirla. Así, la UNESCO (1986), tras una serie de aportes producidos en la década de los setenta, propuso en 1986 un marco conceptual y metodológico para las estadísticas culturales, y en 2009 se presentó un segundo marco, enriquecido con la incorporación del debate sobre lo creativo y lo cultural, que toma en consideración el efecto de la globalización en la producción y difusión de productos culturales, así como las prácticas actuales y los temas relacionados con la propiedad intelectual (UNESCO, 2009). Uno de esos debates, por ejemplo, resultó en el documento presentado por el gobierno australiano, llamado *Nación creativa* (1994), donde se postula que una política cultural es también una política económica, y que el nivel de nuestra creatividad determina, en gran medida, nuestra habilidad para adaptarnos a los nuevos imperativos económicos.

La cultura y la creatividad son conceptos fuertemente emparentados. Aunque se suele distinguir la noción de *industrias culturales* (Escuela de Frankfurt, en la segunda posguerra) de la de *industrias creativas* (Reino Unido, década de los noventa), así como se distingue la noción de *economía de la cultura* de la de *economía creativa,* es útil tener presente que ambas son parte de un mismo fenómeno. La creatividad ha sido siempre una cualidad bien ponderada cuando se piensa en el progreso y en la innovación. Actualmente, además, la creatividad parece ir adquiriendo un valor mayor como factor de producción, que la convierte en un elemento deseable en la actividad económica (Newbigin, 2010).

La creatividad puede ser definida como el proceso en el que las ideas son generadas, conectadas y transformadas en conceptos de valor; es decir, la creatividad sería el uso de las ideas para producir nuevas ideas. Es un proceso disruptivo que cuestiona los límites y los supuestos establecidos. Implica pensar más allá de los límites. Lo que define la innovación es el vínculo que conecta la libre circulación de las ideas creativas con las realidades prácticas de la vida económica. La creatividad impulsa la innovación, y la innovación impulsa el cambio (UNCTAD, 2010).

Según la definición adoptada en ocasión del primer mapeo realizado por el gobierno británico, las industrias creativas pueden ser entendidas como aquellas actividades originadas en la creatividad, la habilidad y el talento individual, y que tienen el potencial de crear empleos y riqueza mediante la generación y la explotación de la propiedad intelectual (DCMS, 1998). Desde esta perspectiva, los derechos de propiedad intelectual son los catalizadores que convierten la actividad creativa en una industria creativa: protegen el derecho de propiedad que tienen los dueños sobre sus ideas, de la misma manera en que otras leyes garantizan el derecho a poseer bienes o capital.

Para hacer operativa esta definición, la DCMS identificó trece sectores: Artesanías, Arquitectura, Artes escénicas, Artes y antigüedades, Cine, Diseño, Editorial, Moda, Música, Publicidad, Software, Software interactivo de entretenimiento (juegos de video) y Televisión y Radio. Esta definición y la lista de industrias creativas emitidas por DCMS provocaron un debate intenso que, más allá de los ajustes realizados sobre ella, se mantiene vigente y ha servido de base para que cada país elabore sus propias definiciones (Newbigin, 2010).

Por su parte, la UNCTAD sugirió en su Creative Economy Report (2008) una definición más inclusiva:

La interfaz entre la creatividad, la cultura, la economía y la tecnología, expresada en la habilidad de crear y poner en circulación capital intelectual con el potencial de generar ingresos, empleos y exportaciones, junto con la promoción de la inclusión social, la diversidad cultural y el desarrollo humano.

De esta manera, la *economía creativa* podría quedar definida como *aquellos ciclos de actividad vinculados a la creación, producción y distribución de los bienes y servicios que tienen como base la creatividad y el capital intelectual.* Comprender adecuadamente estos ciclos y la cadena de valor en la producción y distribución de estos bienes y servicios es útil para definir los puntos críticos que deben ser intervenidos. Para elaborar políticas públicas informadas, es necesario conocer a los actores de la economía creativa, cómo se vinculan entre ellos y cómo el sector creativo se vincula con otros sectores de la economía (UNCTAD, 2010).

CUADRO 7.1

Valor agregado bruto y porcentaje sobre el PIB por subsector de actividad para 2009 y 2012 (en pesos corrientes)

Subsector de actividad	2009		2012	
	VAB	VAB/PIB (%)	VAB	VAB/PIB (%)
Libros y publicaciones periódicas	1.413.270	0,20	1.653.510	0,16
Música grabada	61.485	0,01	64.895	0,01
Artes plásticas y fotografía	261.531	0,04	s/d	s/d
Audiovisual	668.359	0,09	840.822	0,08
Radio, TV y cable	2.362.394	0,33	3.122.737	0,30
Artes escénicas	630.729	0,09	861.345	0,08
Museos	123.329	0,02	s/d	s/d
Otros*	1.140.987	0,16	s/d	s/d
Total	6.662.084	0,93	6.543.309	0,63
PIB	714.523.446	100,00	1.043.637.000	100,00

* Incluye bibliotecas y archivos, y formación cultural.

Fuente: Elaboración propia con datos del MEC (2009, 2012) y el BCU.

pues son diseñadas como satélites del Sistema de Cuentas Nacionales (MEC, 2009).

Por lo tanto, según este mismo estudio, la *cuenta satélite de cultura* se puede describir como un conjunto de cuentas basado en los principios metodológicos de la contabilidad nacional, que presenta los distintos parámetros económicos —oferta y demanda— de la cultura de forma interrelacionada para un período dado. En estas cuentas satélites se puede: observar el valor total de lo producido, o sea, el valor bruto de producción (VBP); distinguir la parte que corresponde a insumos de producción (IS) y el valor que se agrega sobre esos insumos en el propio proceso de producción (valor agregado bruto, VAB) a partir de la incorporación de factores productivos, esencialmente capital y trabajo.[2]

Para la realización de estos estudios se utilizó la metodología elaborada por el Convenio Andrés Bello (CAB), la cual se basa en una definición amplia de cultura sugerida por la UNESCO: «conjunto de actividades humanas y productos cuya razón de ser consiste en generar un procesamiento simbólico». Para hacer operativa esta definición fue preciso acotar los sectores y se decidió focalizar en aquellos más industrializados: Audiovisual (en el que se pueden distinguir radio, TV y televisión para abonados), Música (música grabada) y el sector de Libros y publicaciones. En el primer estudio realizado en 2009 se consideraron también las Artes escénicas (que incluyen teatro, danza y música en vivo), las Artes plásticas y visuales o fotografía, el sector de los Museos, bibliotecas y formación cultural.

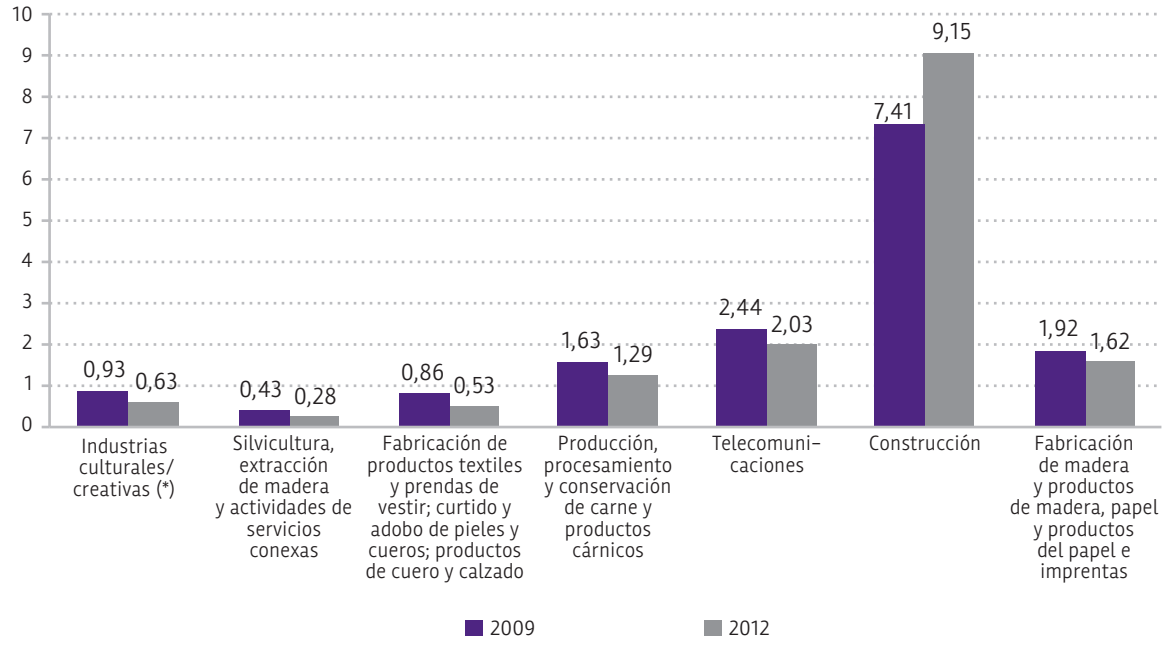
Según se observa en el cuadro 7.1, la participación de todos los subsectores para los que se cuenta con información ha caído en términos del PIB nacional. En el 2009, el conjunto de subsectores culturales aportaba casi un punto porcentual del PIB global. Si se consideran solamente los subsectores audiovisual (incluidas radio y TV), libros y publicaciones periódicas, música grabada y artes escénicas, la contribución al PIB fue de 0,72 % para 2009 y 0,63 % para 2012.

Si se analiza este conjunto de subsectores con relación a otros sectores relevantes de la economía (gráfico 7.1), se puede observar que la mayoría cayó en su participación en el PIB entre 2009 y 2012, excepto el sector de la construcción. Sin perjuicio de ello, el sector definido como Industrias creativas continúa realizando un aporte al PIB global tanto o más importante que otros sectores más tradicionales, como Silvicultura, extracción de madera y actividades de servicios conexas, o Fabricación de productos textiles y prendas de vestir, curtido y adobo de pieles y cueros, productos de cuero y calzado, por ejemplo. Si además se incorporan las

2 Para cada sector o subsector de actividad se debe tener en cuenta que: VBP = IS + VAB. Al mismo tiempo, VAB = RA + CKF + EEN + (T − S); donde RA son las remuneraciones a las/os trabajadoras/es, CKF es el consumo de capital fijo, EEN el excedente generado en el proceso productivo, y (T − S) impuestos netos de subsidios. Luego, a nivel agregado o de la economía en su conjunto, se sabe que: $\sum$ VABi = PIB; donde VABi es el valor agregado bruto de cada sector de actividad y PIB es el producto interno bruto de la economía en su conjunto.

GRÁFICO 7.1

Valor agregado bruto sobre el PIB de la economía en su conjunto, en relación con otros sectores de actividad relevantes, 2009 y 2012 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de de MEC (2009), MEC (2012) y Banco Central del Uruguay.

telecomunicaciones al sector de Industrias creativas, el sector superaría incluso a la Producción, procesamiento y conservación de carne y productos cárnicos.

En lo que respecta a los componentes del VAB, se muestra en el cuadro 7.2 la generación de puestos de trabajo en cada subsector, y el peso de las remuneraciones en el valor agregado. Para los sectores sobre los que se dispone de información, se observa que la cantidad de puestos de trabajo no presenta variaciones significativas entre 2009 y 2012, mientras que la participación de las remuneraciones en el VAB se incrementó entre uno y otro año. Se estima que la cantidad de puestos de trabajo que generan estos subsectores del sector Cultural alcanza las 20 mil personas.

Independientemente de las dificultades que presenta la producción no de mercado, es necesario considerar que existe un amplio conjunto de actividades que forman parte de la producción cultural y que algunas de ellas son objeto de la política pública. En este sentido, es posible dar cuenta (aunque es difícil ofrecer una dimensión adecuada) de algunas iniciativas culturales promovidas y gestionadas por el MEC.

Según se expresa en el Informe de gestión 2014 de la DNC, el reconocimiento de los derechos culturales y de la ciudadanía cultural se ha hecho evidente a través de programas, políticas y medidas que tienen por objetivo atender a los sectores más vulnerables de la sociedad. El programa Ciudadanía Cultural es el conjunto de estrategias en cuyo marco se implementan las usinas culturales y fábricas de cultura, el Espacio Cultural Proyector, talleres de inclusión sociocultural, el Espacio Urbano Cultural y el Encuentro de Arte y Juventud. Estas políticas están dirigidas a personas en situación de calle, privadas de libertad, discapacitadas, y a otras poblaciones vulnerables. Por otra parte, hay un interés prioritario en la atención a niños, adolescentes, jóvenes, mujeres en situación vulnerable y adultos mayores.

Entre 2007 y 2014 se instalaron 124 centros MEC, 9 usinas culturales —en las que se estima la participación de 13.000 usuarios/as, en su mayoría jóvenes— y 26 fábricas de cultura, destinadas a la producción de pequeños y medianos emprendimientos, que contaron con la participación de personas de entre 14 y 60 años provenientes de poblaciones vulnerables. También se profundizaron los sistemas de fondos de incentivo y producción, becas a la creación, diversos apoyos a la infraestructura cultural, etc.[3]

3 Véase ‹http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/59761/1/mec_rinde_cuentas.pdf›.

CUADRO 7.2

Puestos de trabajo y peso de las remuneraciones sobre el valor agregado bruto por subsector de actividad para 2009 y 2012 (en cantidad y porcentaje)

Subsector de actividad	2009		2012	
	Puestos de trabajo	RA/VAB (%)	Puestos de trabajo	RA/VAB (%)
Libros y publicaciones periódicas	3.745	58	3.738	65
Música grabada	212	33	223	39
Artes plásticas y fotografía	1.726	6	s/d	s/d
Audiovisual*	5.124	44	5.286	52
Artes escénicas	3.529	81	s/d	s/d
Museos	1.095	99	s/d	s/d
Otros	3.372	s/d	s/d	s/d
Total	18.803		9.247	

* Incluye radio, TV y televisión para abonados.

Fuente: Elaboración propia con datos del MEC (2009, 2012).

Consumo cultural en Uruguay

En esta sección se muestran algunas características de la pauta de consumo cultural en Uruguay. Para ello, se presenta información sobre cómo las personas determinan sus preferencias y los medios por los cuales consumen productos culturales, sobre la infraestructura cultural disponible, y el acceso a actividades culturales, considerando algunas características socioeconómicas de la población, en particular el nivel educativo y el tramo de ingresos de los hogares al que pertenecen. La información surge de los informes de la Encuesta de Imaginarios y Consumo Cultural (EICC) ya presentada, complementada en algún caso con otras fuentes.

Televisión

La televisión abierta es el medio que concentra el mayor nivel de consumo y, por lo tanto, relevancia en términos de inversión a través de la publicidad. Según señala el informe sobre la EICC (2014), el 40,1 % manifiesta elegir sus opciones culturales a partir de la propuesta televisiva (véase el gráfico 7.2); le siguen la familia (38,7 %), la radio (25,3 %) y los amigos (21,2 %).

También la Encuesta Nacional de Juventudes (ENAJ, 2013) muestra un peso importante de la televisión entre los jóvenes a la hora de informarse, frente a otros medios como internet, los periódicos o la radio. Mientras 6 de cada 10 jóvenes se informan a través de la televisión, 3 de cada 10 lo hacen a través de internet o periódicos. Sin embargo, estas proporciones varían si se observa la distribución por ingresos. El informe de la ENAJ (2013) indica que 7 de cada 10 personas jóvenes pertenecientes al primer quintil de ingresos se informa a través de la televisión y 2 de cada 10 utiliza diarios o internet, mientras que entre aquellas ubicadas en el 20 % de mayores ingresos —aunque en su mayoría también prefieren la televisión—, casi la mitad prefieren internet o diarios para informarse.

Respecto de las preferencias según contenidos, el informe de la EICC (2014) muestra que entre 2002 y 2014 disminuyó el consumo de informativos, películas y telenovelas, y aumentó el de nuevos contenidos, como juegos y series, lo que puede explicarse también por el uso de nuevas tecnologías (gráfico 7.3).

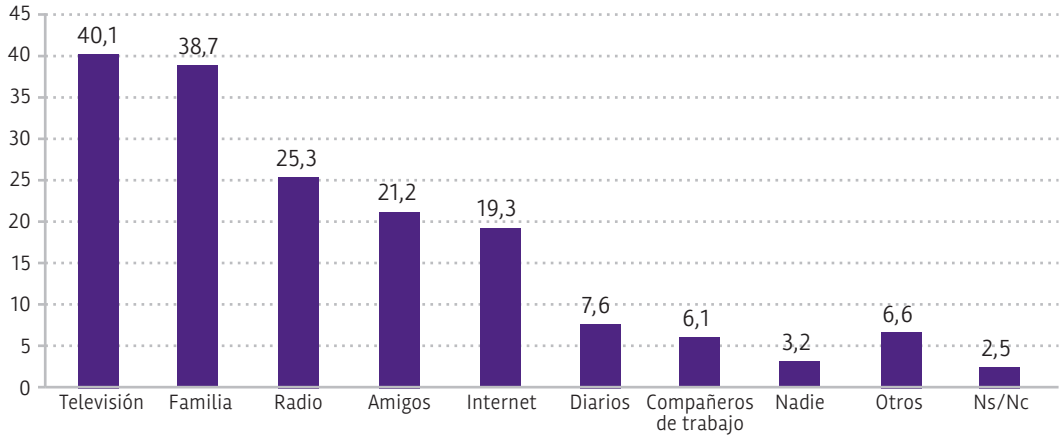
En cuanto al volumen de consumo televisivo, el informe señala que el 46,5 % dedica a mirar televisión entre una y tres horas diarias, el 17 % entre tres y cuatro horas diarias, y el 18,9 % más de cuatro horas diarias.

Radio

La radio sigue siendo, junto con la televisión, uno de los medios de comunicación históricamente más consumidos en los hogares uruguayos. El uso de la radio se encuentra especialmente extendido en las zonas rurales del interior del país. Si se observa la tendencia en

GRÁFICO 7.2

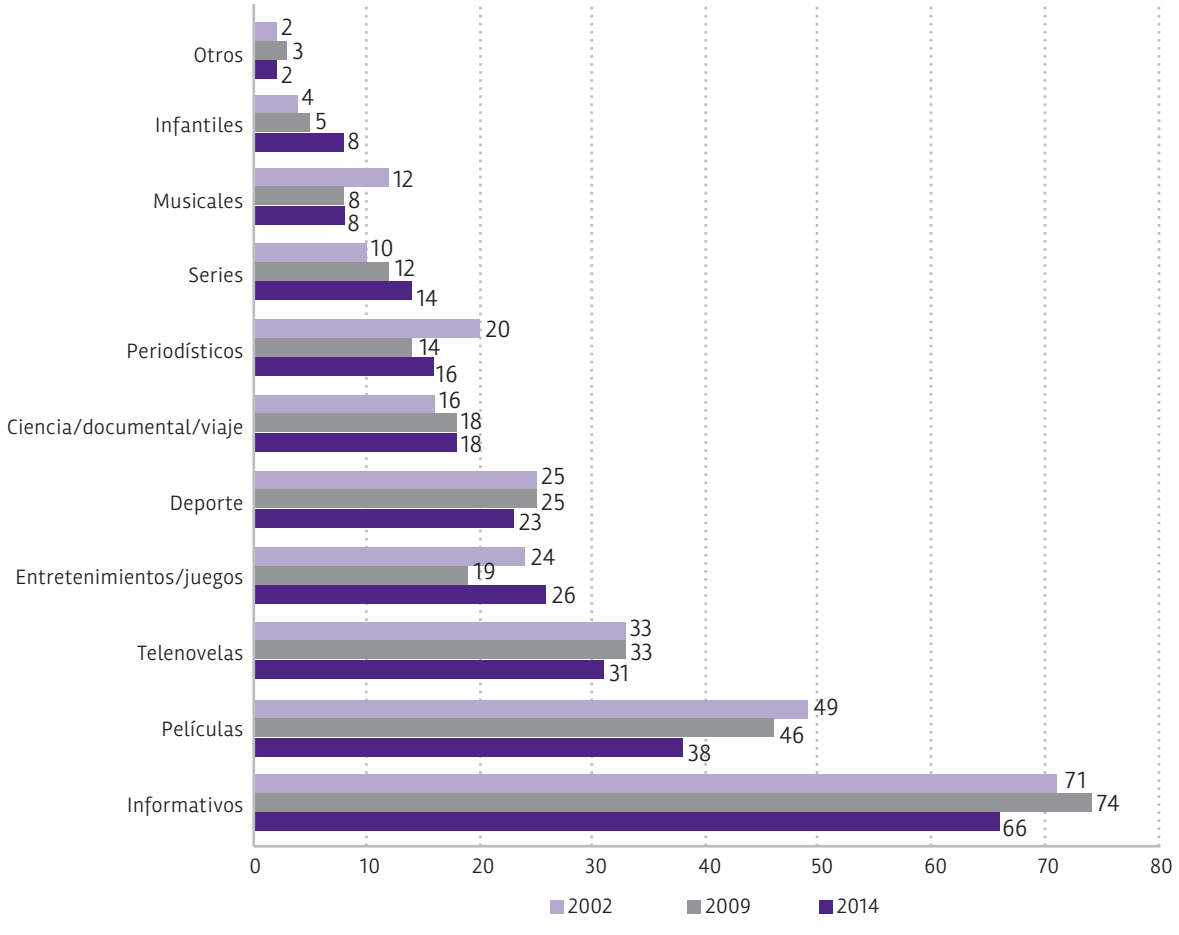
Influencia en las preferencias culturales de uruguayas y uruguayos, 2014 (en porcentaje)



Fuente: EICC, 2014.

GRÁFICO 7.3

Preferencias televisivas, 2002, 2009 y 2014 (en porcentaje)



Fuente: EICC, 2014.

w

LEY DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

En diciembre de 2014 el Parlamento uruguayo aprobó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (n.º 19.307, conocida también como Ley de Medios). Algunos países americanos también lo han hecho en los últimos años: Argentina en 2009, Venezuela en 2010, Bolivia en 2011, Ecuador y México en 2013. En tanto, otros discuten reformas en sus marcos regulatorios: Brasil (cuya normativa data de 1962) y Chile (que discute una Ley de Medios Digitales que pretende reformar la Ley sobre las Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo, de 2001). También en otras latitudes se ha legislado al respecto; por ejemplo, en Estados Unidos y en Europa. Entre los casos más recientes se pueden mencionar los de España en 2010 e Inglaterra en 2013.

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (SCA) de Uruguay tiene por objeto «establecer la regulación de la prestación de servicios de radio, televisión y otros servicios de comunicación audiovisual. Se entiende por servicio de comunicación audiovisual un servicio que proporciona una oferta estable y permanente de señales de radio o televisión, [y comprende por tanto] una o más programaciones, con su respectivo formato, cada una de ellas entendida como la planificación y organización, en forma coherente, de una serie de programas de radio o televisión». Se excluyen de esta norma los servicios de comunicación que utilicen como plataforma la red de protocolo internet (artículo 1.º de la ley 19307).

Con esta ley *se regula a la industria más importante del sector cultural* en lo que respecta a producción y consumo. En cierto sentido, el texto *reconoce y pone en evidencia la importancia del sector audiovisual como transmisor de contenidos culturales.* De hecho, se reconoce a los SCA como industrias culturales, portadoras de información, opiniones, ideas, identidades, valores y significados, razón por la cual no deben considerarse únicamente por su valor comercial (artículo 5.º).

Sus principios rectores están basados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 2.º), y como finalidades se propone: garantizar la libertad de expresión y opiniones, promover la pluralidad, facilitar el debate democrático y la participación, fortalecer la identidad nacional, contribuir a la inclusión social, la no discriminación en el acceso y el uso de los medios, y la transparencia en los procesos (artículo 7.º). A su vez, se busca promover la producción nacional y atender especialmente a ciertos colectivos, como, por ejemplo, niños, niñas y adolescentes, o sectores vulnerables socioeconómicamente.

Al igual que en los procesos de legislación de los países mencionados, la Ley SCA uruguaya ha sido —y sigue siendo— objeto de discusiones, con algunas discrepancias de orden constitucional —razón por la cual se encuentra a estudio de la Suprema Corte de Justicia (SCJ)—, y a la fecha de publicación de este informe no se ha aprobado la reglamentación respectiva.

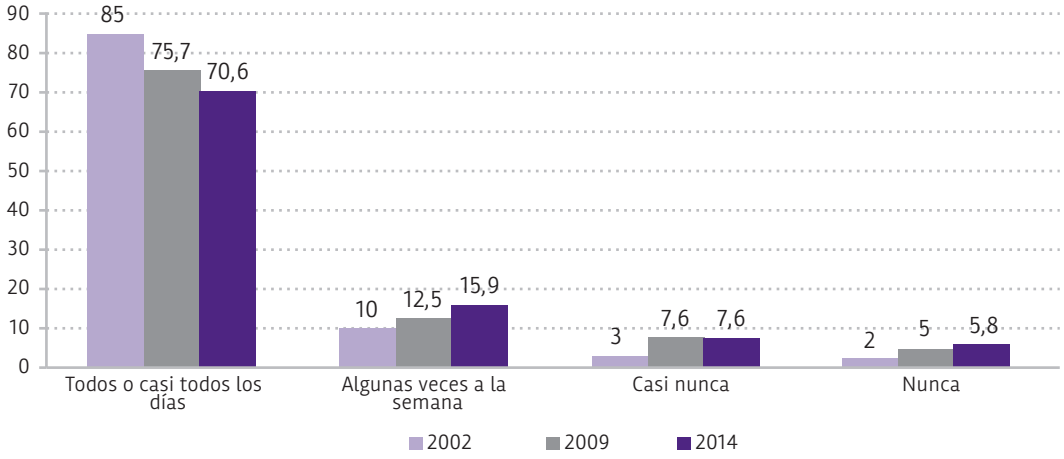
Este proceso de legislación —aún no concluido— presenta diversos desafíos que surgen de los conflictos de intereses de los actores intervinientes. Uno de estos desafíos es el que representa el debate sobre la importancia relativa de los derechos de empresa con relación a los derechos a la libertad de expresión o los derechos a la libertad de información. Otro de los desafíos es reflexionar sobre cómo se logra una efectiva garantía en el derecho a la información, en los criterios de selección y jerarquización de esa información, en qué medida alteran o afectan otros derechos ciudadanos, o quién responde por su calidad y confiabilidad, aspectos considerados relevantes para la convivencia democrática y el desarrollo cultural de las sociedades.

la periodicidad de la escucha de radio en las tres mediciones del informe de EICC (2002, 2009 y 2014), puede verse que, mientras en 2002 el 85 % de los entrevistados escuchaban radio todos o casi todos los días y solo el 2 % no la escuchaba nunca, en 2014 el porcentaje de quienes escuchan radio todos o casi todos los días disminuyó al 70,6 %, mientras el de quienes no lo hacen nunca aumentó al 5,8 % (gráfico 7.4).

La FM sigue siendo más escuchada que la AM. Cuando se observan las preferencias radiales por tramo de edad, el informe muestra que la FM es la frecuencia más escuchada entre los jóvenes de 16 a 29 años, así como la AM lo es para las personas de más de 60 años. Sin embargo, entre 2002 y 2014 las personas jóvenes han ido disminuyendo la escucha de FM, lo que puede estar señalando el traslado a otros dispositivos, como

GRÁFICO 7.4

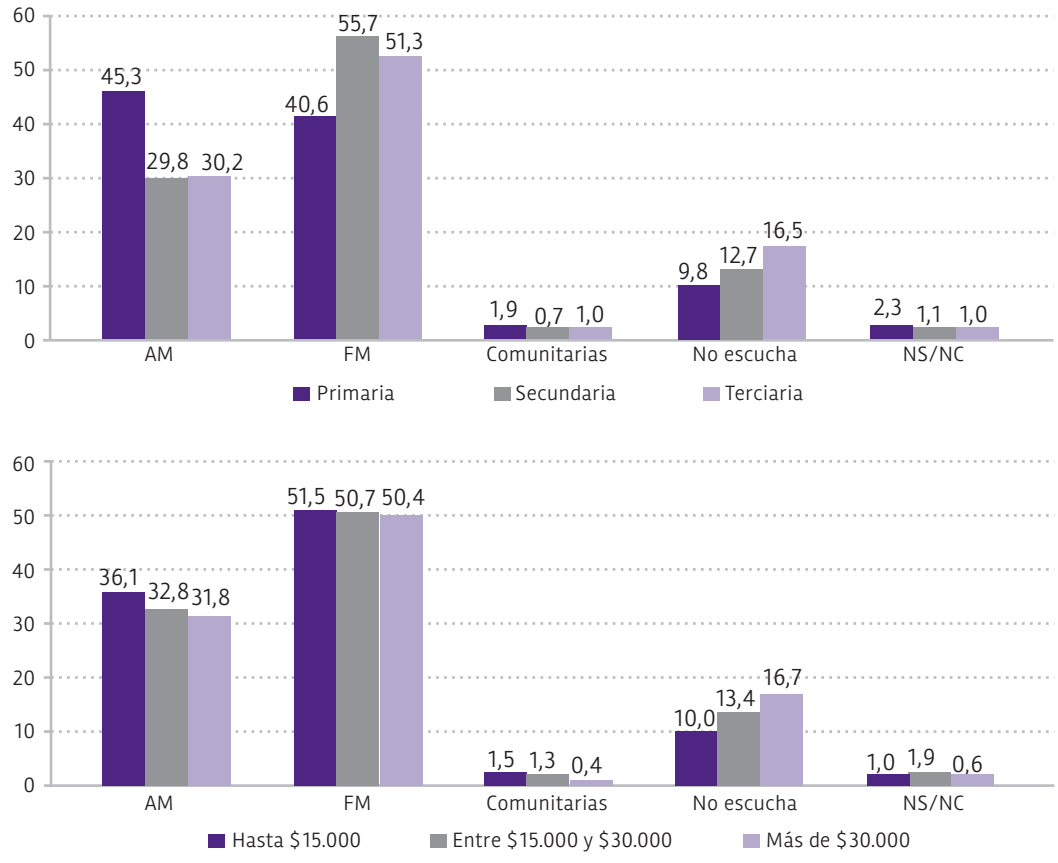
Frecuencia en la escucha de radio 2002, 2009 y 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de EICC, 2014.

GRÁFICO 7.5

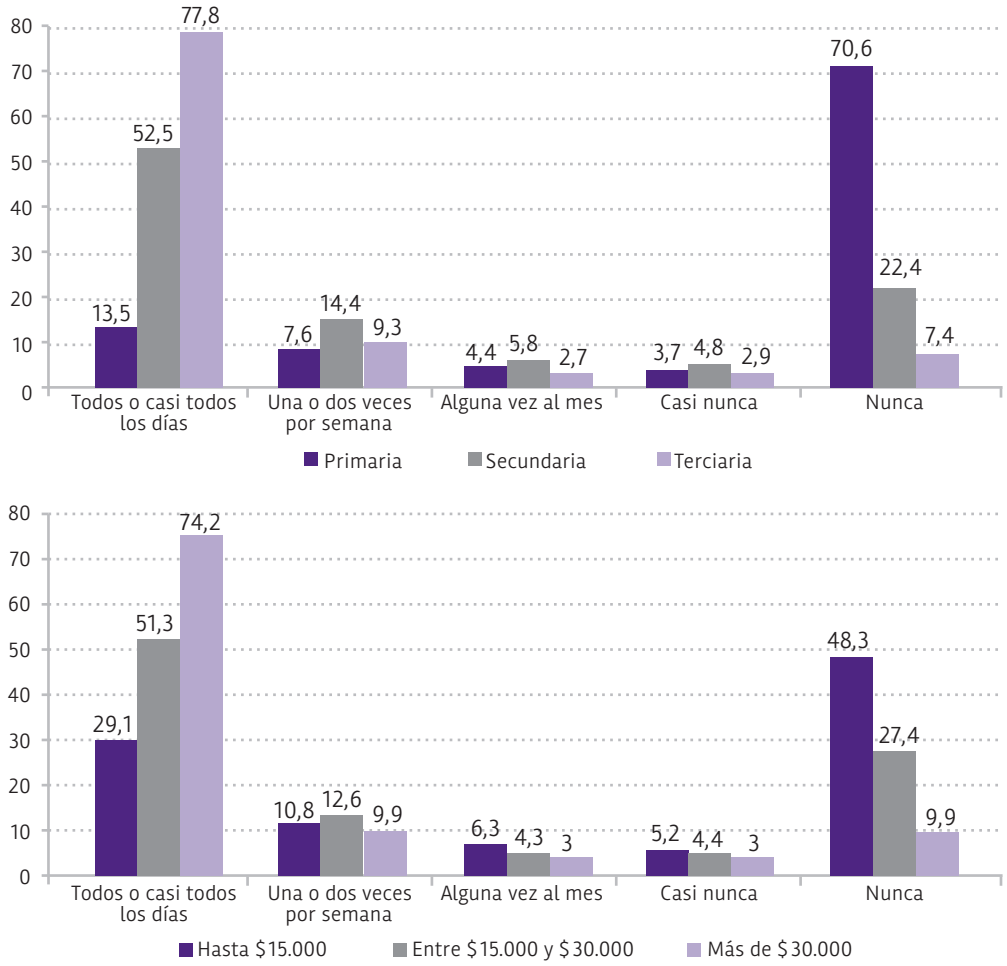
Tipo de frecuencia escuchada según nivel educativo y tramo de ingresos de los hogares encuestados. Total del país, 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de EICC, 2014.

GRÁFICO 7.6

Frecuencia en el uso de internet según nivel educativo y tramos de ingreso, 2014 (en porcentaje)



Fuente: EICC, 2014.

celulares y/o internet, para ubicar estos consumos. También las personas mayores de 60 años han disminuido los niveles de consumo de la AM y aumentado levemente la escucha de FM. En el grupo de 30 a 59 años se observa una disminución en la escucha de AM y un mantenimiento de los niveles de escucha de FM. Los cambios descritos podrían ser pautas de consumo que acompañan el curso vital de las personas; por ejemplo, aquellas de entre 50 y 60 años que en 2002 escuchaban FM, en el 2014, con más de 60 años, continúan haciéndolo (gráfico 7.5).

A mayor nivel educativo, más clara es la opción por FM. El nivel de ingresos no parece expresar diferencias significativas en las opciones radiales entre AM, FM y comunitarias.

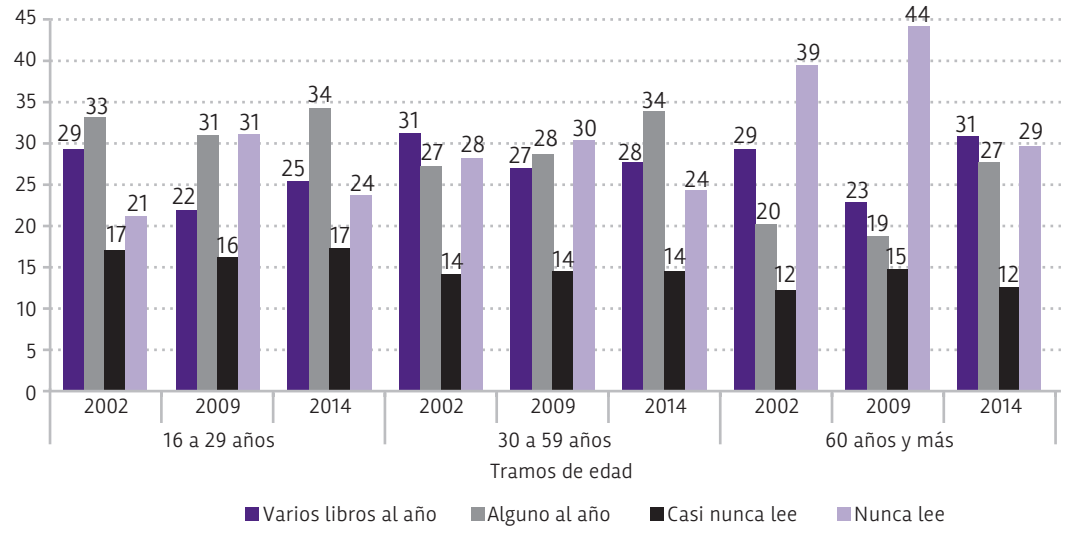
Internet

En las últimas décadas se ha registrado un aumento significativo del acceso a internet, pero sigue siendo notoria la brecha digital entre las personas que pueden hacer un uso amplio de las TIC y aquellas que no. Según se ve en los gráficos siguientes, el uso de internet es mayor cuanto más alto es el nivel educativo alcanzado y mayor entre las personas ubicadas en los tramos de ingresos más altos (gráfico 7.6).

En Uruguay esa brecha tiene, en primer lugar, carácter territorial, ya que el acceso a internet y el uso de PC es mayor en Montevideo que en el interior, y mayor en las capitales departamentales que en las localidades pequeñas. En segundo lugar, es generacional, ya que son los jóvenes quienes disponen de mayor conocimiento

GRÁFICO 7.7

Frecuencia de lectura de libros según tramos de edad, 2002, 2009 y 2014 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de EICC, 2014.

para el uso de las nuevas tecnologías, frente a los adultos mayores (Centros MEC, 2008). Políticas como el Plan Ceibal y la instalación de centros MEC a lo largo del territorio nacional apuntan a disminuir estas distancias. Según el informe de EICC (2014), accede a internet todos o casi todos los días casi el 60 % de los montevideanos y casi el 40 % de los habitantes del interior. Al mismo tiempo, casi el 39 % de los habitantes del interior nunca acceden, frente al 22 % de los montevideanos. En cuanto al uso de internet por tramo de edad, el informe de EICC (2014) muestra que son los jóvenes de entre 16 a 29 años quienes lo usan todos o casi todos los días (78,4 %), y los mayores de 60 años quienes menos lo hacen (60,8 %).

En este aspecto, es interesante ver también el uso dado a la telefonía celular. El informe señala que en el caso uruguayo el uso de internet y las redes sociales desde la telefonía celular no se generaliza sin reproducir brechas sociales tradicionales: es más generalizado entre los jóvenes, los de mayor nivel educativo y mayores ingresos (EICC, 2014). Se destaca el hecho de que 4 de cada 10 personas utilizan el celular para acceder a internet: 3 de cada 10 en los sectores de ingresos más bajos y 5 de cada 10 en los sectores de ingresos relativamente más altos.

Libros

De acuerdo a los datos del informe IECC (2002, 2009 y 2014), la lectura de libros presenta una tendencia al aumento o a la estabilidad a lo largo del período considerado, incluso entre las personas jóvenes, contra lo que suponen ciertos imaginarios colectivos. Se puede ver en el gráfico 7.7 que en 2014 fueron más que en 2002 las personas de 16 a 29 años y de 30 a 59 años que manifestaron leer alguno o varios libros al año. Al mismo tiempo, en el grupo de los mayores de 60 años puede verse entre 2009 y 2014 una disminución porcentual importante de quienes nunca leen. El porcentaje de personas que casi nunca leen permanece estable a lo largo de los tres años relevados, sin importar el tramo de edad que se considere.

Si se observa la frecuencia de lectura por nivel de ingreso, se advierte que en los tres niveles —bajo, medio y alto— la lectura de varios y algún libro al año cayó entre 2002 y 2009, pero aumentó en 2014. A pesar de la similitud en esta tendencia para todos los tramos considerados, puede verse que a mayor ingreso se manifiesta mayor volumen de lectura (gráfico 7.8).

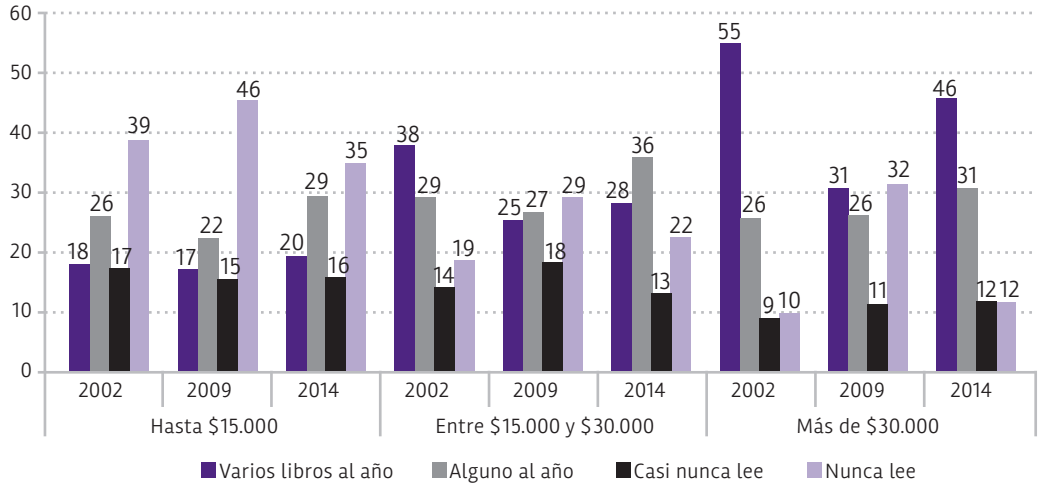
Asistencia a espectáculos, cine y actividades culturales en general

La asistencia a espectáculos culturales es diferente según el nivel educativo de los encuestados y los tramos de ingreso de los hogares a los que pertenecen. Son menos las personas de mayor nivel educativo o aquellas pertenecientes a hogares de mayores ingresos que no han asistido a espectáculos en el último año (gráico 7.9).

De los informes EICC (2002, 2009 y 2014) surge también que el teatro es el tipo de espectáculo que mayor

GRÁFICO 7.8

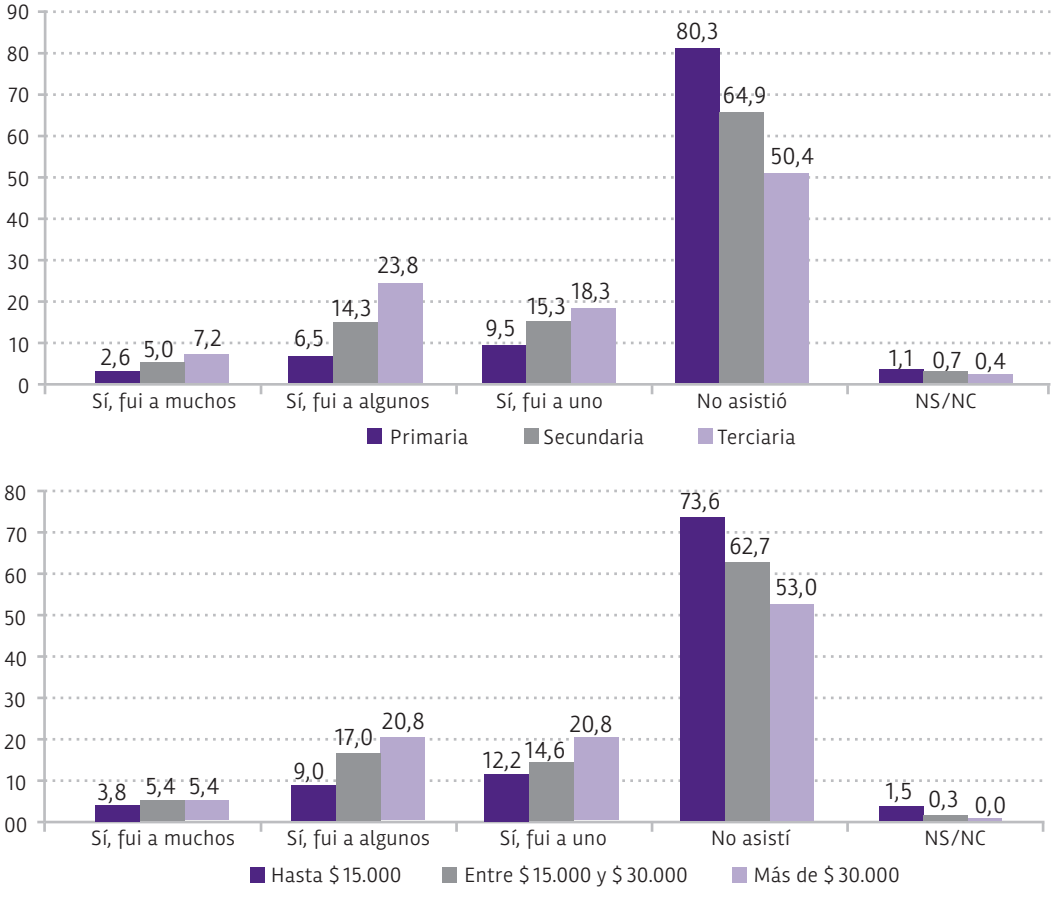
Frecuencia de lectura de libros según tramos de ingreso, 2002, 2009 y 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de EICC 2002, 2009 y 2014.

GRÁFICO 7.9

Asistencia a espectáculos culturales por nivel educativo y tramos de ingreso, para 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de EICC 2002, 2009 y 2014.

estabilidad presenta en las tres mediciones —2002, 2009 y 2014—, con un promedio de asistencia del 20 %. Por otro lado, la asistencia a recitales de música en la población de entre 30 y 59 años de edad creció en 2014 (36 %) respecto a 2009 (31 %) y a 2002 (29 %), una tendencia al aumento que también se observa en la población de más de 60 años. La asistencia a los espectáculos de danza es la que presenta un descenso significativo en la población mayor de 60 años en 2014 (27 %) respecto a 2009 (41 %) y 2002 (31 %).

En lo que respecta al cine, el perfil de los asistentes continúa mostrando una población joven y con mayores niveles de educación, y se confirma la estratificación social en el acceso (EICC, 2014). En este aspecto, el informe también muestra que en los niveles medio y alto hay una caída de la asistencia al cine: mientras que en 2002 la población con un nivel de ingreso medio asistió en un 60 %, en 2009 lo hizo en un 48 % y en 2014 en un 30 %; del mismo modo, las personas con mayor poder adquisitivo tuvieron una concurrencia del 82 % en 2002, del 72 % en 2009 y del 40 % en 2014. Ambos universos poblacionales fueron al cine en 2014 la mitad de las veces que lo hicieron en 2002.

El informe señala, por otro lado, que el perfil de los que asistieron en el último año a ver espectáculos de danza se mantuvo con relación a 2009. En el interior del país se observa una mayor asistencia que en Montevideo. Las mujeres asisten más que los hombres. Por edad no se manifiestan diferencias, si bien la tendencia señala que es levemente mayor la concurrencia de los jóvenes y las personas de edades intermedias. Según el nivel educativo, son las personas con educación terciaria las que más asisten. Según tramo de ingresos de los hogares a los que pertenecen los entrevistados, a mayor nivel de ingresos, mayor asistencia.

Finalmente, el informe de EICC (2014) muestra que la asistencia a museos y exposiciones de arte presenta niveles más bajos de asistencia en 2014 que en 2009. Cuando se observa la asistencia por tramo de edad, puede verse que los mayores de 60 años son quienes menos asisten, mientras que los jóvenes de entre 16 y 29 años y las personas de entre 30 y 59 años asisten de igual manera. El informe no ofrece en este caso datos sobre la relación entre el tramo de ingresos y la asistencia a museos.

Síntesis

La cultura, entendida desde una perspectiva de derechos humanos, constituye una dimensión clave del desarrollo para hacer de este un proceso sustentable e inclusivo. El desarrollo integral del individuo y de las comunidades implica la construcción de identidades, la conservación y transmisión del patrimonio inmaterial, la celebración y promoción de la diversidad, sobre los que las instituciones construyen y contribuyen a garantizar el respeto, la paz y el disfrute en general. Por otro lado, desde la perspectiva de la economía creativa, la innovación, el talento y la creatividad son las dimensiones por las cuales los países en vías de desarrollo pueden encontrar una ventaja competitiva en términos de intercambio de bienes y servicios.

En este sentido, el Estado cumple un rol importante en la promoción de generación de marcos normativos adecuados, el despliegue de mecanismos para acompasar estas transformaciones, la promoción de derechos, la promoción y el acceso a las nuevas tecnologías, y la sistematización de información útil para el diseño de políticas y para los actores involucrados. Esto representa un importante desafío en materia de generación de capacidades y en la articulación de políticas de incentivo cultural, educativas, turísticas, ambientales y territoriales.

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual modifica en cierto sentido las reglas de juego para los productores de contenidos audiovisuales y la industria creativa nacional, y configura un escenario diferente en lo que refiere al acceso y el uso de los productos culturales que se derivan. Por lo tanto, adecuados sistemas de monitoreo y evaluación de los procesos que se aproximan resultan aspectos esenciales para un buen desarrollo del sector, desde una perspectiva inclusiva y democrática.

Uruguay ha realizado importantes avances en la instalación de herramientas para el relevamiento y la sistematización de datos sobre producción y consumo cultural. Se destacan las cuentas satélite de cultura y la Encuesta sobre Imaginarios y Consumo Cultural, gracias a las cuales es posible obtener hoy un panorama relativamente amplio sobre los sectores más relevantes desde el punto de vista de la generación de valor y de empleo, así como acerca de las principales características del consumo cultural de las uruguayas y uruguayos. Fortalecer estas herramientas resulta necesario para un adecuado diseño y evaluación de políticas culturales sustentables y sostenibles.

Fuentes consultadas

British Council (2010), *Guía práctica para mapear las industrias creativas,* Londres: British Council, Unidad de Economía Creativa.

DCMS (1998), *Creative Industries. Mapping document,* Londres: UK Government, Department for Culture, Media & Sport.

Gobierno Australiano (1994), *Creative Nation,* Sydney: The Australia Council.

Guillier, A. (1994), «Ley de prensa: hay que legislar para el futuro», *Estudios Públicos,* n.º53, Santiago de Chile.

MEC (2008), *Más allá de la alfabetización digital. Educar la demanda,* Montevideo: MEC.

— (2009), *Hacia la cuenta satélite en cultura del Uruguay. Medición económica sobre el sector cultural,* Montevideo: Zona Editorial.

— (2012), *Cuenta satélite en cultura del Uruguay. Medición económica sobre los sectores artes escénicas, audiovisual, libros y publicaciones periódicas y música grabada correspondiente a 2012,* Montevideo: MEC.

— (2014), *Desarrollo cultural para todos. Informe de gestión 2010–2014,* Montevideo: MEC, DNC.

MEC– UdelaR, FHCE (2014), *Imaginarios y consumo cultural. Tercer Informe Nacional sobre Consumo y Comportamiento Cultural.* Montevideo: MEC.

Naciones Unidas (1987), «Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future», en *UN Documents: Gathering a Body of Global Agreements,* Nueva York: NGO Committee on Education of the Conference of NGOs from United Nations web sites.

— (2008), *Creative Economy Report 2008. The Challenge of Assessing the Creative Economy: towards informed Policymaking,* Ginebra: ONU.

— (2010), *Economía creativa. Una opción factible de desarrollo,* Santiago de Chile: UNCTAD, disponible en ‹http://unctad.org/es/Docs/ditctab20103_sp.pdf›.

Newbigin, J. (2010), *La economía creativa. Una guía introductoria,* Londres: British Council, serie Economía Creativa y Cultural.

OEI (2006), *Carta Cultural Iberoamericana,* XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Montevideo: OEI.

— (2014a), *Cultura y desarrollo económico en Iberoamérica,* Madrid: OEI.

— (2014b), *Encuesta latinoamericana de hábitos y prácticas culturales 2013,* Madrid: OEI.

PNUD (2014), *Informe sobre Desarrollo Humano. Sostener el progreso humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia,* Nueva York: PNUD.

SICSUR (2011), «Ahora es cuando. El SICSUR trabaja en la integración regional», *Enclave Cultural* (boletín Informativo del SICSUR) n.º 1.

— (2012a), *Los estados de la cultura. Estudio sobre la institucionalidad cultural pública de los países del SICSUR,* Miranda: SICSUR.

— (2012b), «Nuestro norte es el sur. Integración regional, relevancia económica y acceso a la cultura», *Enclave Cultural* (boletín Informativo del SICSUR) n.º 2.

Traverso, D. (2014), *Políticas públicas culturales en Uruguay,* Montevideo: Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra, serie Documentos, n.º7.

UNESCO (1972), *Conferencia Intergubernamental sobre las Políticas Culturales en Europa. Informe final,* París: UNESCO.

— (1986), *Third Joint Meeting on Cultural Statistics,* París: The UNESCO Framework for Cultural Statistics (FCS).

— (2009), *Marco de estadísticas culturales de la UNESCO,* Montreal: Instituto de Estadística de la UNESCO.

— (2014), «Cómo medir la participación cultural», *Manual del marco de estadísticas culturales de la Unesco 2009,* n.º 2, Montreal: Instituto de Estadística de la UNESCO.

Medio ambiente y recursos naturales

Introducción

Este capítulo se basa en tres fuentes de información: indicadores ambientales oficiales, estudios científicos disponibles al público, y entrevistas a expertos y referentes en diversas ramas de las ciencias y la gestión ambiental.

Las series temporales de los indicadores ambientales son muy variables. A su vez, en varios casos existen incongruencias en el mismo indicador entre una fuente y otra, debido a diferencias en la metodología (a la que no siempre se accede). Por otro lado, son muy pocos los indicadores ambientales que dan cuenta de la realidad del país, de un departamento o de una cuenca.

Por tales motivos, en la confección de este capítulo se toma la licencia de adoptar como eje argumental las opiniones calificadas de expertos y referentes en diversas materias relativas al estado del ambiente,[1] e ilustrarlas con indicadores ambientales. Los indicadores que se seleccionan para ilustrar las opiniones tienen cierta continuidad temporal, están institucionalizados y disponibles al público.

Los temas se presentan por matrices —*aire, agua, suelo, biodiversidad*— y se ordenan internamente de acuerdo con el modelo PER (*presión–estado–respuesta*), intentando guardar cierta relación entre los indicadores presentados.

Aire

En general la calidad del aire en Uruguay es buena (los contaminantes monitoreados no superan los límites establecidos).[2] Contribuyen a ello en gran medida y los factores geográficos y climáticos, sin dejar de lado que hay factores tecnológicos y políticas públicas que también inciden favorablemente.[3] No obstante, persisten problemáticas puntuales locales: a) en zonas rurales del interior, relacionadas con la caminería de material suelto; b) asociadas a algunos complejos industriales (interior y Montevideo); c) quema de residuos en vertederos y basurales (Montevideo e interior). Estas situaciones se evalúan caso por caso, pues no son levantadas por ninguna red de monitoreo de calidad de aire.[4] Cabe destacar que existen sensores automáticos puntuales en algunos lugares con problemáticas específicas; es el caso de Fray Bentos, Melo y Conchillas.[5]

PRESIÓN. Refiere a la exigencia que la actividad humana ejerce en los sistemas naturales, por la emisión de contaminantes y energía, entre otros, sobre las matrices ambientales (aire, agua, suelo), o por la extracción, el consumo y el uso de recursos naturales que forman parte de las mismas matrices. El uso del suelo con fines agrícolas es un factor de presión. También se consideran indicadores de presión las fuerzas asociadas a las exigencias mencionadas. El producto bruto y las políticas de crecimiento, entre otros, pueden considerarse indicadores de presión.

ESTADO. Refiere a la calidad ambiental resultante de las presiones ejercidas en el ambiente y los recursos naturales. La erosión y el empobrecimiento del suelo debidos a los usos agronómicos son típicos factores o indicadores de estado. La calidad del aire y la calidad del agua son algunos factores más que dan cuenta del estado del ambiente.

RESPUESTA. Refiere a las medidas y acciones tomadas por la sociedad de forma colectiva e individual para incidir positivamente (al menos en las intenciones) en el estado del ambiente. Se puede medir en inversiones, programas, políticas, decisiones de los individuos, mejoras en la gestión, entre otros. Siguiendo el ejemplo del suelo, la Ley de Conservación, Uso y Manejo Adecuado de los Suelos y las Aguas es un ejemplo de respuesta al problema de la erosión. Desde el punto de vista de los privados, las certificaciones FSC (Forest Stewardship Council o Consejo de Administración Forestal) y Soja Responsable son otros ejemplos de respuesta.

1 Se agradece especialmente la colaboración de las siguientes personas: Ing. Agr. (PhD) Fernando García Prechac, director de la Cátedra de Suelos y Aguas, FAgro, exdecano de la FAgro. En la Intendencia Municipal de Montevideo, Quím. Gabriela Feola, directora del Servicio de Evaluación de la Calidad y Control Ambiental, e Ing. Quím. Andrea de Nigris, coordinadora de la Unidad de Calidad de Aire; Dr. Biol. Álvaro Soutullo, CURE, Vida Silvestre. En el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ing. Agr. Mariana Hill, directora de Recursos Naturales Renovables. En la Dirección Nacional de Medio Ambiente, Ing. Alejandro Nario, director nacional; Ing. Agr. Alfredo Blum, asesor de la Dirección Nacional; Lic. Virginia Fernández, directora de Información Ambiental; Lic. Lizet De León, Evaluación Ambiental Integrada; Ing. Agr. Marcelo Iturburu, responsable del Sistema de Indicadores Ambientales (punto focal de indicadores ILAC); Natalia Marius, SGS Uruguay.

2 Se consideran como referencia para Uruguay los límites definidos en la Propuesta de Calidad de Aire del Gesta Aire, 2012, aunque esta no ha sido validada en ninguna normativa nacional.

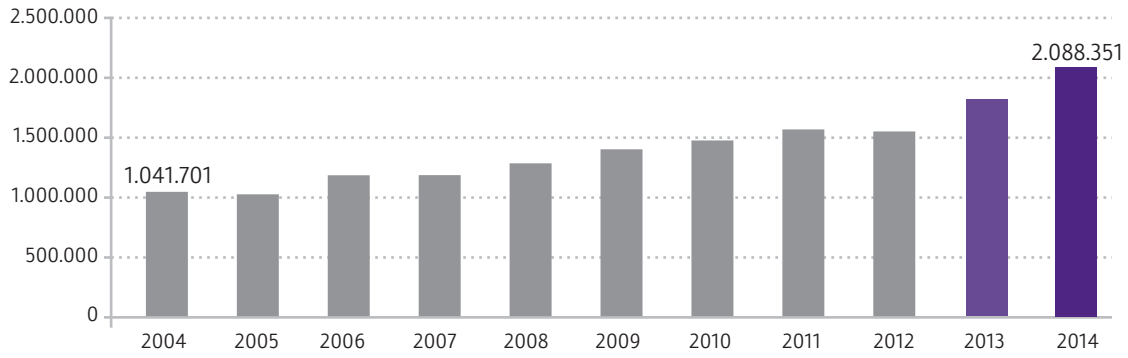
3 Andrea de Nigris, comunicación personal, 2015.

4 Magdalena Hill, comunicación personal, 2015.

5 Virginia Fernández, comunicación personal, 2015.

GRÁFICO 8.1

Cantidad de automotores (autos y camionetas, camiones, autobuses, motocicletas)



Fuentes: Dirección Nacional de Vialidad (MTOP) a través de DINAMA para los datos de 2004 a 2012; UNASEV para el dato de 2014. El dato de 2013 se estimó como promedio de 2012 y 2014.

A modo de referencia, de acuerdo con el *Inventario de emisiones atmosféricas* de 2006, en 12 departamentos los principales emisores de contaminantes a la atmósfera fueron los hogares, en cinco las industrias y en dos los automotores (MVOTMA–FIng, 2010, en MVOTMA, 2013: 54). A su vez, según el mismo estudio, los automotores son la principal fuente de emisión de óxidos de nitrógeno (NOx); las industrias, la principal fuente de emisión de óxidos de azufre (SOx), y los hogares, la principal fuente de emisión de compuestos orgánicos volátiles (COVs), material particulado menor de 10 micras (PM10) y monóxido de carbono (CO), básicamente debido a la quema de leña. Los efectos de estos gases contaminantes en el ambiente y en la salud no se desarrollan en este informe, pues son materia de varios estudios específicos y detallados disponibles al público.

Factores que contribuyen al deterioro de la calidad del aire (presión)

Parque automotor

El parque automotor (automóviles, ómnibus, utilitarios y motocicletas) ha crecido considerablemente en los últimos años. Aunque los datos de cantidad de vehículos en 2013 y 2014 no han sido publicados por la Dirección Nacional de Vialidad, de acuerdo con la Unidad Nacional de Seguridad Vial (UNASEV) ese valor se ubicó en los 2.088.351 vehículos en 2014, lo que significaría un aumento del entorno del 100 % en el último decenio (2004–2014) (UNASEV, 2014) (gráfico 8.1).

Es interesante apuntar que, mientras el volumen total de combustible vendido en el mercado interno (para uso hogareño, industrial, transporte, etc.) se incrementó un 27 % en el período 2004–2014, la parte correspondiente a combustible para vehículos (gasolina súper 95 SP, gasolina premium 97 SP y gasoil especial 10S) aumentó un 239 % en el mismo período (gráfico 8.2).[6]

Quema de leña residencial

La quema de leña residencial es considerada la principal causa de contaminación por material particulado debido a la baja eficiencia de los dispositivos donde se realiza su combustión, principalmente estufas a leña y parrilleros,[7] y el principal aporte de contaminantes al aire en 12 departamentos (DINAMA–IMFIA, 2006). A pesar de esto, si bien el uso de leña como fuente de energía siguió en continuo ascenso entre 2003 y 2013 (debido al crecimiento de la producción industrial), a razón de un 3,3 % anual con base en 2003, el consumo en hogares disminuyó un 6 % en igual período.

Calidad de aire (estado)

La preocupación en torno a la calidad del aire ha ido cambiando con el transcurso de los años. Los resultados de los monitoreos son parte de los insumos que van modelando esa preocupación. A falta de datos a escala nacional (más allá de los que proveen monitoreos puntuales), en este apartado se describe principalmente la situación de Montevideo.

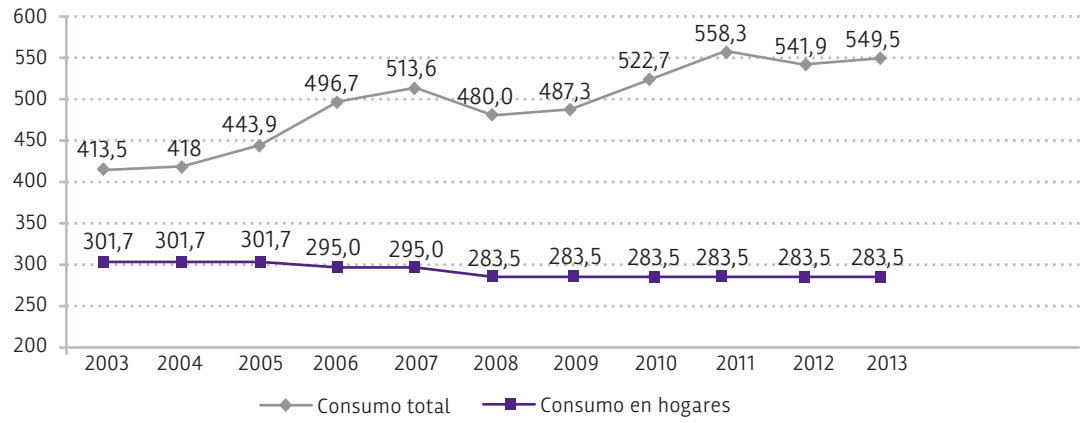
Los valores altos de monóxido de carbono que se verificaban en los años ochenta y noventa, principalmente debidos a la combustión incompleta de motores a

6 Venta de derivados de petróleo al mercado interno y zonas francas / ‹http://www.dne.gub.uy/web/energia/-/series-estadisticas-de-petroleo-y-derivados›.

7 Magdalena Hill, comunicación personal, 2015.

GRÁFICO 8.2

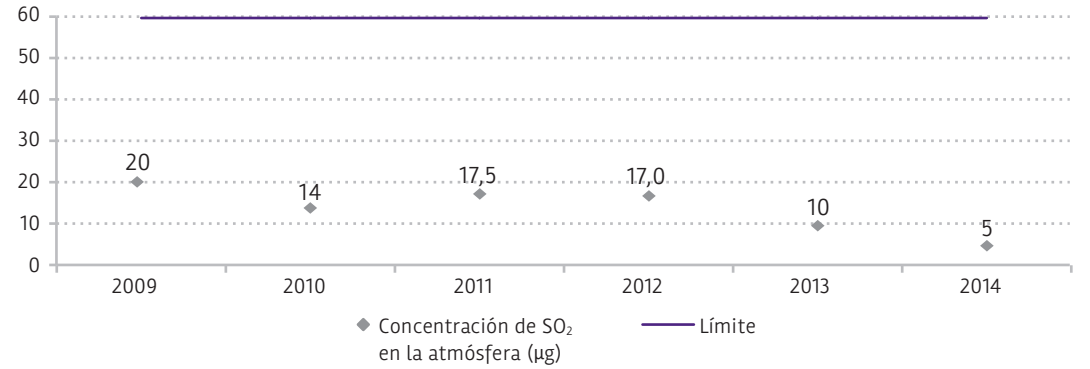
Consumo de leña (en miles de toneladas equivalentes de petróleo)



Fuente: MIEM, DNE.

GRÁFICO 8.3

Concentración de SO_2 en la atmósfera para Montevideo (en microgramos por metro cúbico de aire)[9]



Fuente: Intendencia de Montevideo, Departamento de Desarrollo Ambiental, Servicio Evaluación de la Calidad y Control Ambiental, Unidad Calidad de Aire.

carburador, entre otras fuentes, se han estabilizado en valores muy bajos con relación a los límites admisibles, y próximos a los umbrales de detección, debido en gran parte al cambio de tecnología de carburador a inyección electrónica en los automotores.

Luego surgió la preocupación por el dióxido de azufre (SO_2) en la atmósfera, que, sin sobrepasar en promedio las referencias establecidas en las propuestas de estándares de calidad de aire para Uruguay, diseñados por el Grupo Gesta Aire,[8] llegó en determinados contextos particulares (operación de plantas termoeléctricas, condiciones atmosféricas desfavorables para la dispersión) a exceder el estándar. La principal causa de contaminación radicaba en el alto contenido de azufre de los combustibles. En los últimos tres años (de 2012 a 2014), habiéndose inaugurado en agosto de 2013 la planta desulfurizadora de la refinería de ANCAP, se vio un descenso sensible de la concentración del SO_2 a menos de la tercera parte, de 17 microgramos (µg) por metro cúbico de aire a 5 µg por metro cúbico de aire (gráfico 8.3).

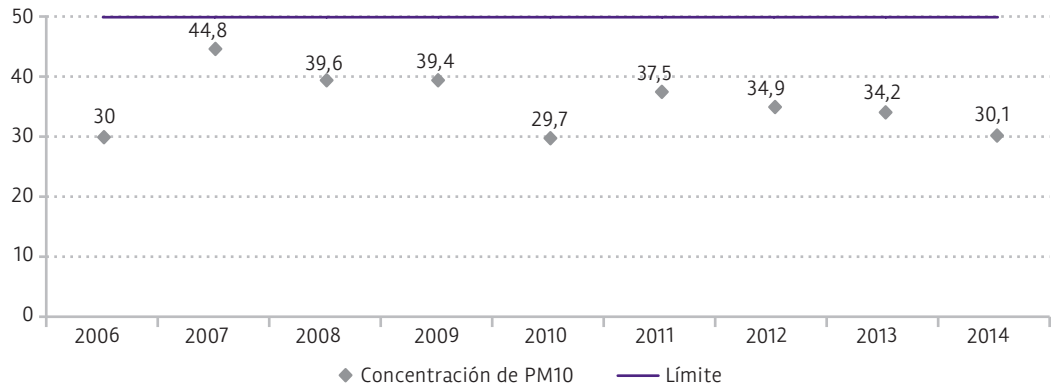
Actualmente la mayor preocupación de las autoridades ambientales nacional y departamental (en el caso de Montevideo) es la contaminación por material particulado, que afecta las mucosas y el sistema respiratorio,

8 Grupo de trabajo para definir estándares de calidad de aire, creado en 1999 en el marco de la COTAMA, conformado por varias instituciones públicas y privadas.

9 Medido con equipo espectrofotométrico continuo en períodos horarios todo el año, con relación al límite propuesto por el Gesta Aire.

GRÁFICO 8.4

Concentración de material particulado menor de 10 micras (en microgramos por metro cúbico de aire)



Fuente: Intendencia de Montevideo, Departamento de Desarrollo Ambiental, Servicio Evaluación de la Calidad y Control Ambiental, Unidad Calidad de Aire.

sobre todo de aquellas personas con enfermedades respiratorias crónicas. Sus fuentes son diversas: combustión de leña en el ámbito doméstico como principal factor; en menor medida y de manera más localizada, caminería sin pavimentación y unidades agroindustriales como silos y molinos (gráficos 8.4 y 8.5).

Gestión de la calidad del aire (respuesta)

Las estrategias directas o indirectas que se han desplegado para mejorar la calidad del aire en el ámbito nacional y de Montevideo son:

- Vigilancia en Montevideo a través del conocimiento y el seguimiento de la línea de base de calidad de aire, y el monitoreo permanente de fuentes puntuales significativas.
- Promoción de las energías renovables contenida en la Política Energética 2030 y su concreción actual. Por ejemplo, la participación de la energía eólica en la generación de electricidad contribuye a reducir las emisiones de gases contaminantes, específicamente material particulado, óxidos de nitrógeno y SO_2. En abril de 2015 la energía eólica significó el 16 % del total de electricidad generada en el país, cuando hasta febrero de 2014 nunca había superado el 1 %.[11]
- Puesta en marcha de la planta desulfurizadora en la refinería de petróleo de ANCAP, que permitió reducir sensiblemente el tenor de azufre de los combustibles producidos, de 5000 a 50 partes por millón en el gasoil y de 1500 a 30 partes por millón en las naftas, lo que ha redundado directamente en una reducción de la concentración de SO_2 en la atmósfera.[12]

Agua

Tradicionalmente en Uruguay se ha dicho que el agua no constituye un problema como en otras partes del mundo, ya que se trata de un recurso abundante y prácticamente ilimitado gracias a la red hidrográfica, que irriga a todo el país.

Lamentablemente, al igual que para la mayoría de los recursos naturales finitos, la disponibilidad depende de la interacción entre la oferta y la demanda. Y si bien el agua en Uruguay es abundante, su disponibilidad con determinado nivel de calidad para ciertos usos, como el agua potable (con un nivel tecnológico dado), está llegando a sus límites, debido a las presiones que se describen a continuación.

Factores que afectan la calidad del agua (presión)

Erosión y agroquímicos

La erosión del suelo y el consiguiente aporte a las corrientes de agua de sedimentos (partículas de suelo) con sustancias químicas adheridas es una de las causas,

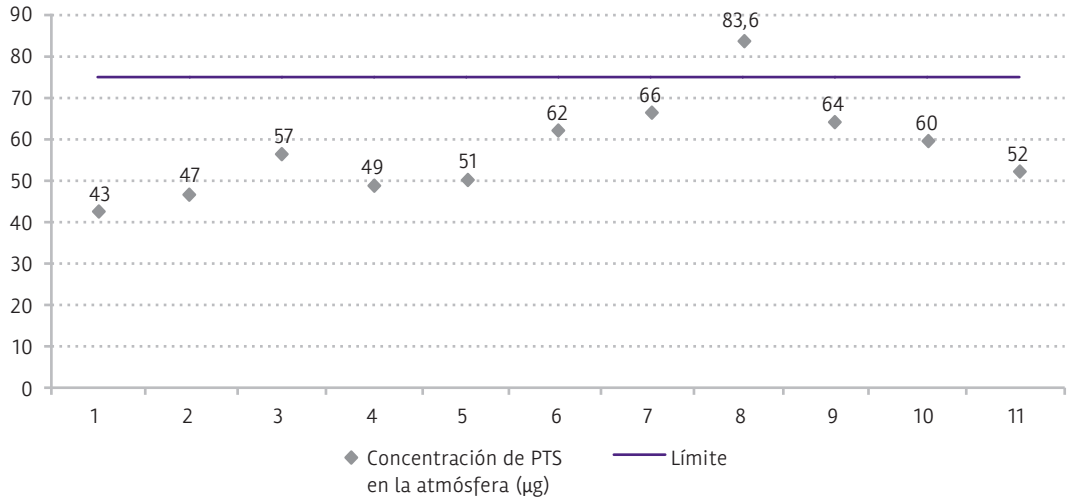
10 Medido con equipos de alto volumen en períodos de 24 horas cada seis días, con relación al límite propuesto por el Gesta Aire.

11 Véanse los cambios en la oferta por fuente energética en el capítulo 11 («Energía») de este reporte.

12 Andrea de Nigris, comunicación personal, 2015.

GRÁFICO 8.5

Concentración de partículas totales en suspensión (en microgramos por metro cúbico), medida con equipos de alto volumen en períodos de 24 horas cada seis días, con relación al límite propuesto por el Gesta Aire



Fuente: Intendencia de Montevideo, Departamento de Desarrollo Ambiental, Servicio Evaluación de la Calidad y Control Ambiental, Unidad Calidad de Aire.

probablemente de las más importantes y complejas, de la llegada de nutrientes y productos químicos a los cursos de agua. En Uruguay no se realiza un monitoreo sistemático de la erosión de suelos, aunque hay consenso en que estos son uno de los recursos naturales más importantes desde el punto de vista productivo.

Al respecto, vale la pena resaltar que el uso de fertilizantes y plaguicidas se ha incrementado en los últimos 10 años. En 2014 se importaron 165 % más de plaguicidas que en 2004, y en 2013, 185,5 % más de fertilizantes que en 2004 (gráficos 8.6 y 8.7).

En términos relativos al volumen de producción, la aplicación de fertilizantes y plaguicidas se mantiene estable y no se detecta un incremento significativo con el correr de los años. La Cámara de Agroquímicos (CAMAGRO), a través de la consultora SERAGRO, ha realizado un estudio según el cual la aplicación de plaguicidas habría descendido respecto los volúmenes producidos, y en algunos casos de manera sensible (hasta 44 % en el caso de la soja y 50 % en el caso del maíz).[13]

De cualquier manera, desde el punto de vista ambiental lo que importa es el volumen de agroquímicos recibidos por los ecosistemas, el suelo y el agua. Si la eficiencia en la aplicación de agroquímicos contribuye a reducir el volumen de compuestos que llegan a los cursos de agua o a las cadenas tróficas,[14] entre otros ecosistemas y funciones, sin duda será un camino que tomar y profundizar. No obstante, hasta el momento no hay estudios concluyentes en Uruguay que respalden esta tesis.

Efluentes industriales

Por otra parte, también las industrias generan aportes de materia orgánica, entre otros contaminantes —quizás más relevantes, como pH (acidez/alcalinidad), grasas, metales pesados—, a los cursos de agua en la descarga de sus efluentes. Algunas de ellas lo hacen cumpliendo los estándares normativos contenidos en el Código de Aguas (decreto 253/79 y modificativos), pero otras no.

Entre 2010 y 2011 se ha incrementado en poco más del 10 % el aporte total de materia orgánica de origen industrial a las cuencas del territorio nacional (no se cuenta con información procesada anterior o posterior a estos dos años) (gráfico 8.8).

La materia orgánica en el agua reduce el oxígeno disuelto, ya que los organismos descomponedores lo consumen, con lo que se genera un ambiente poco propicio para la vida y el desarrollo de muchos organismos aeróbicos, como los peces.

13 Mención del informe *Impacto de los fitosanitarios en la producción agropecuaria del Uruguay* (Seragro, 2015), en El Espectador: ‹http://www.espectador.com/medioambiente/312608/menor-aplicacion-de-agroquimicos-en-cultivos-agricolas›.

14 Cadena trófica es la sucesión de relaciones entre los organismos vivos que se nutren unos de otros en un orden determinado.

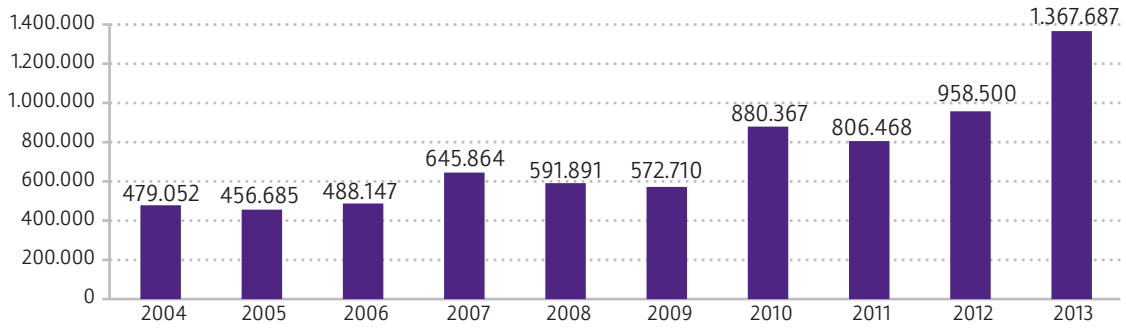
GRÁFICO 8.6

Importación anual de plaguicidas (en toneladas)

Fuente: DINAMA–MVOTMA, con información de DIEA–MGAP.

GRÁFICO 8.7

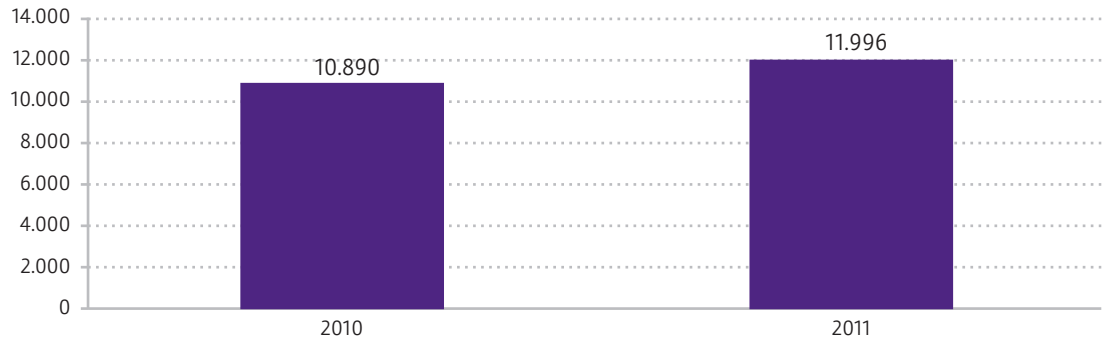
Importación anual de fertilizantes (en toneladas)



Fuente: DIEA–MGAP.

GRÁFICO 8.8

Vertido total de demanda bioquímica de oxígeno (DBO) industrial en todo el país (en toneladas) [15]

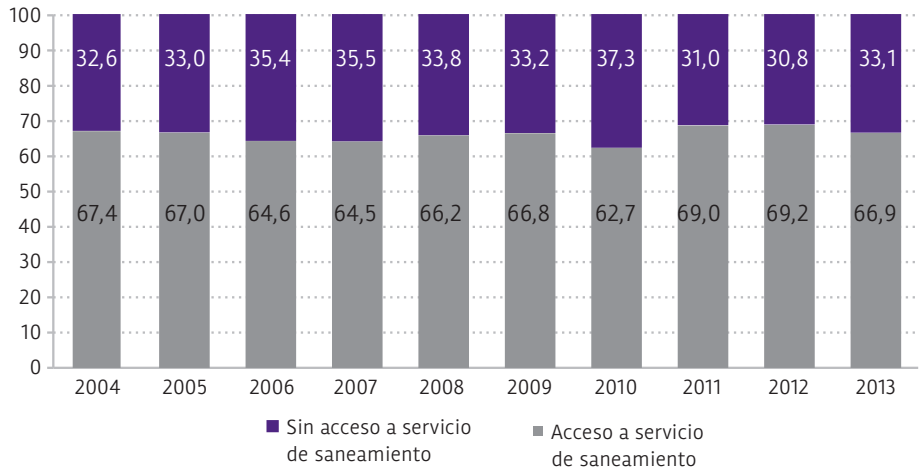


Fuente: DINAMA.

15 La demanda bioquímica de oxígeno es una medida indirecta del contenido de materia orgánica degradable por microorganismos contenida en las aguas. La presencia de materia orgánica genera la reproducción de microorganismos heterótrofos, consumidores de oxígeno. A mayor contenido de materia orgánica, mayor consumo de oxígeno, de ahí la medida indirecta.

GRÁFICO 8.9

Hogares con y sin acceso a servicio de saneamiento (en porcentaje del total de hogares)



Fuente: INE, 2014.

Efluentes domésticos

La evacuación de efluentes domésticos puede efectuarse mediante el sistema de saneamiento urbano o soluciones individuales como pozo negro o fosa séptica. Más del 90 % de los hogares en Uruguay utilizan una de estas vías. Ello es condición necesaria pero no suficiente para que la situación sea buena desde el punto de vista ambiental, y hasta en algunos casos sanitario.

De acuerdo con la información del *Anuario Estadístico 2014* del INE, aproximadamente las dos terceras partes de los hogares uruguayos acceden a servicio de saneamiento. El número fluctúa con el correr de los años, pero considerando los extremos analizados, 2004 y 2013, se mantiene prácticamente invariado (67,4 % y 66,9 %, respectivamente).[16]

No obstante, hay dos problemas asociados a este indicador. El primero es que las soluciones individuales muchas veces no son adecuadas desde el punto de vista ambiental o sanitario. Los pozos negros pueden no tener fondo, pueden estar quebrados y ya no ser estancos, pueden tener robadores en superficie hacia la cuneta para evitar desbordes, etc. Aunque la DINAGUA está haciendo un esfuerzo por aclarar la situación, no hay datos oficiales sobre esta realidad. El segundo es que los sistemas de saneamiento urbano no siempre tienen aparejado un sistema de tratamiento de efluentes domésticos previo al vertido a los cursos de agua. En los últimos años se han construido varias plantas de tratamiento de efluentes domésticos con diferentes etapas en cada caso, pero ciudades como Salto, Paysandú, Mercedes, Dolores, Colonia y Carmelo, por ejemplo (que suman 283.878 habitantes), no cuentan con plantas de tratamiento de efluentes urbanos y vierten las aguas crudas río abajo (OSE, 2015) (gráfico 8.9).[17]

Calidad del agua en los principales cursos (estado)

En los últimos años se ha hecho notoria la pérdida de calidad del agua en los principales cursos empleados para abastecimiento de agua potable, aunque el proceso de deterioro lleve ya varias décadas. Las manifestaciones más recientes de este fenómeno han sido floraciones algares más frecuentes, floraciones de cianobacterias (algas verdeazuladas que pueden generar toxinas), pérdida de calidad del agua potable distribuida en Montevideo (2013) y Maldonado (2015), entre otros departamentos.

Las causas profundas son múltiples, están diagnosticadas y han sido divulgadas reiteradamente, aunque la responsabilidad de cada una de ellas en el fenómeno aún sea materia de estudio. Por citar algunas fuentes de aportes de contaminantes a los cursos de agua se puede mencionar la ganadería (deposiciones en márgenes de ríos, arroyos y lagunas), la aplicación

16 Se puede encontrar información ampliatoria sobre el acceso a saneamiento y servicios básicos asociados a la vivienda en el capítulo 5 («Vivienda y hábitat») de este reporte.

17 OSE tiene previsto inaugurar la obra de una planta de tratamiento de efluentes en Salto durante 2015.

GRÁFICO 8.10

Concentración de fósforo total en ríos de la cuenca del Santa Lucía (en miligramos por litro)

Fuente: DINAMA.

inadecuada de fertilizantes durante décadas, prácticas de laboreo erosivas y vertido de efluentes de tambos e industrias con tratamiento inadecuado o insuficiente.

Los estudios realizados por la Dirección Nacional de Medio Ambiente en las cuencas y cursos estratégicos interiores arrojan que en términos generales, salvo excepciones, la calidad del agua es relativamente buena. En efecto, se cumple con los límites establecidos para los parámetros más relevantes, como turbidez, acidez (pH), demanda bioquímica de oxígeno (DBO) y oxígeno disuelto (OD). Como excepción notoria puede marcarse la concentración de fósforo total (PT), que en muchos casos supera varias veces los límites establecidos en la normativa vigente (25 microgramos por litro para curso de agua de clase III, según el Código de Aguas).

A efectos de ilustrar lo antedicho se presentan los datos de concentración de fósforo total en agua para los principales cursos que integran la cuenca del río Santa Lucía: ríos Santa Lucía Chico, San José, Santa Lucía y arroyo Canelones, entre los años 2005 y 2014 (gráfica 8.10).

Si bien para ser concluyente acerca de la evolución de la calidad del agua en los últimos años es necesario recurrir a estudios abarcadores con indicadores de contexto (época del muestreo, variables climáticas relacionadas, etc.), es indiscutible que el fósforo es el parámetro de calidad de agua que se dispara y que excede varias veces los estándares legales o propuestos.

Gestión del agua (respuesta)

Los desafíos para el control del uso y la calidad del agua son tan diversos como las causas de los problemas que se precipitaron en estos últimos años. Los instrumentos que se están ensayando incluyen comisiones de cuenca, planes de uso y manejo de suelos, en el caso del agro; plantas de tratamiento en industrias, tambos y núcleos urbanos, entre otras.

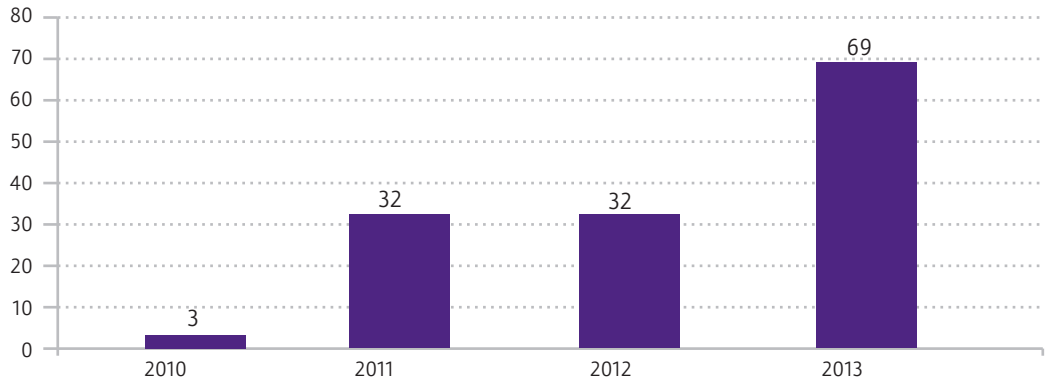
Comisiones de cuenca

Las señales de alerta (fósforo alto, necesidad de incrementar las inversiones para la potabilización, floraciones algares, episodios de cianobacterias más frecuentes y prolongados) han llevado hace algunos años a la conformación de comisiones de cuenca.[18] Estas se iniciaron de manera tímida y poco efectiva en el año 2010, hasta que se encendieron luces rojas a partir de marzo de 2013, cuando el agua distribuida por OSE desde Aguas Corrientes presentó problemas

18 Las comisiones de cuenca son un instrumento de participación y coordinación técnica interinstitucional no vinculante creado por la Política Nacional de Aguas (ley 18610) como figura asesora del Consejo Regional de Aguas. Las comisiones pueden desde ser un nexo de información entre el MVOTMA y los actores territoriales hasta proponer el diseño de medidas para mitigar impactos causados por la actividad humana o impactos naturales como las sequías u otros.

GRÁFICO 8.11

Cobertura territorial de las comisiones de cuenca y acuíferos (en porcentaje de la superficie del territorio nacional)



Fuente: DINAMA.

de olor y sabor causados por algas. En 2013 las comisiones de cuenca y acuíferos oficialmente conformados cubrían cerca del 70 % del territorio nacional. Esto no indica que sean efectivas, pero sí demuestra una preocupación real por el recurso agua y los factores que atañen a su disponibilidad y calidad, entre otros (gráfico 8.11).

Planes de uso y manejo de suelos

Los planes de uso y manejo de suelos promovidos por el MGAP son una herramienta muy interesante para controlar la erosión, cuando se aplican adecuadamente. El control de la erosión contribuye además a reducir los nutrientes y sustancias que llegan a los cursos de agua. Esta idea se desarrolla en la sección siguiente.

Suelo

El suelo es uno de los recursos naturales productivos más relevantes para el Uruguay. Sin embargo, el seguimiento que se hace de su principal amenaza, la erosión, ha sido y es bastante escaso. Se cuenta con un mapa de erosión del año 2005, del que se desprende que el 30 % de los suelos experimentan algún grado de erosión, y no mucho más. Pero la erosión no es el único problema asociado al uso del suelo. El uso como espacio de actividades humanas más o menos contaminantes, como receptor de residuos sólidos, entre otros, también genera alteraciones, algunas de ellas irreversibles.

Uso de suelo (presión)

Cambios en la cobertura

Los cambios más significativos en la cobertura de suelos (ocupación de superficie del territorio) entre los años 2000 y 2011 han sido el avance de los cultivos de secano y de la forestación, según el *Atlas de cobertura del suelo de Uruguay, cambios 2000–2011* (DINOT–FAO, 2012).

Los cultivos de secano —soja, maíz, trigo, girasol, entre otros— pasaron de 2.342.983 a 2.792.081 hectáreas (es decir, se incrementaron en 19 %), para llegar a una cobertura global del territorio nacional del 15 %. Mientras tanto, la forestación pasó de 764.825 a 1.230.013 hectáreas entre el 2000 y el 2011, lo que implica un crecimiento del 60 %, hasta alcanzar una ocupación del territorio de casi el 7 %.

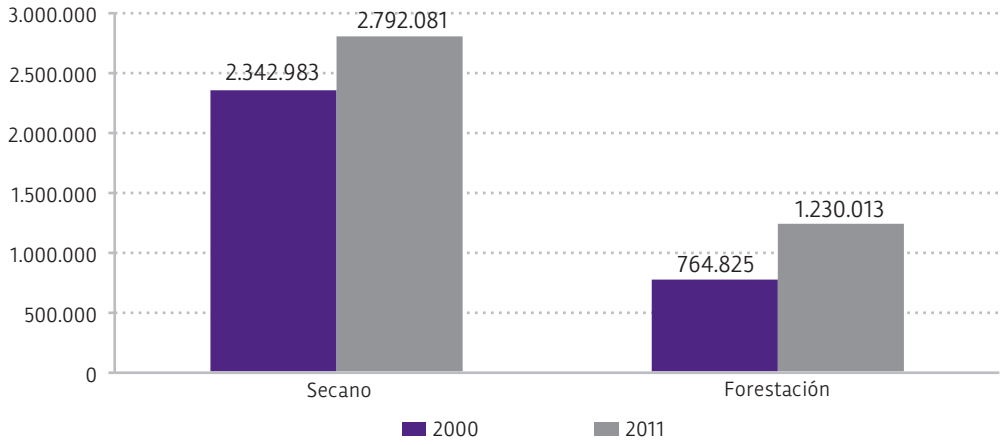
Este incremento, que totaliza 5,2 % de la cobertura del territorio nacional, se dio en detrimento de los denominados *pastizales naturales,* cuya superficie retrocedió un 5,6 % en el mismo período, de 65,9 % a 60,3 % de cobertura. El cambio de pastizal natural a cultivos industriales de secano implica un incremento considerable de la vulnerabilidad del suelo a los agentes erosivos, debido al laboreo y a la descubierta del suelo (cosa que no ocurre con la forestación, que mantiene el suelo protegido) y un incremento de los requerimientos de agroquímicos (véase la sección sobre el agua) (gráfico 8.12).

Generación y manejo de residuos

En nueve años (entre 2004 y 2013) la generación de residuos sólidos en Montevideo se incrementó en casi un 40 %. La generación per cápita entre censos (2004–2011) aumentó un 42,4 % (de 750 a 1070 gramos de

GRÁFICO 8.12

Principales cambios en la cobertura de suelo entre 2000 y 2011 (en hectáreas)



Fuente: DINOT–FAO, 2012.

residuos por montevideano por día), es decir, un 6 % anual (gráfico 8.13).

En comparación con otros países, en Uruguay el espacio para la disposición final de residuos no se ha planteado como un problema debido a la baja densidad de población y al precio de la tierra. A su vez, la superficie utilizada en la disposición final de residuos es poco relevante en relación con otros usos productivos. Sin embargo, esto es cierto solo parcialmente. Si los predios donde se realiza la disposición final de residuos terminan enclavados en la trama urbana o compiten con usos urbanos o periurbanos, entonces la ecuación es diferente y la disposición final de residuos puede implicar un costo de oportunidad elevado respecto a actividades de mayor valor.

Lo que sí puede ser un problema es la calidad de la disposición final de los residuos. Según si el sitio de disposición final es un vertedero no controlado (sin manejo, sin control de lo que ingresa, sin medidas de prevención de impactos ambientales) o un relleno sanitario (cercado, con ingreso controlado de residuos y medidas de control de aspectos ambientales generados en la disposición final), el manejo de los aspectos ambientales asociados puede hacer la diferencia entre la generación o la prevención de impactos ambientales significativos. Los principales problemas ambientales asociados al mal manejo de residuos son:

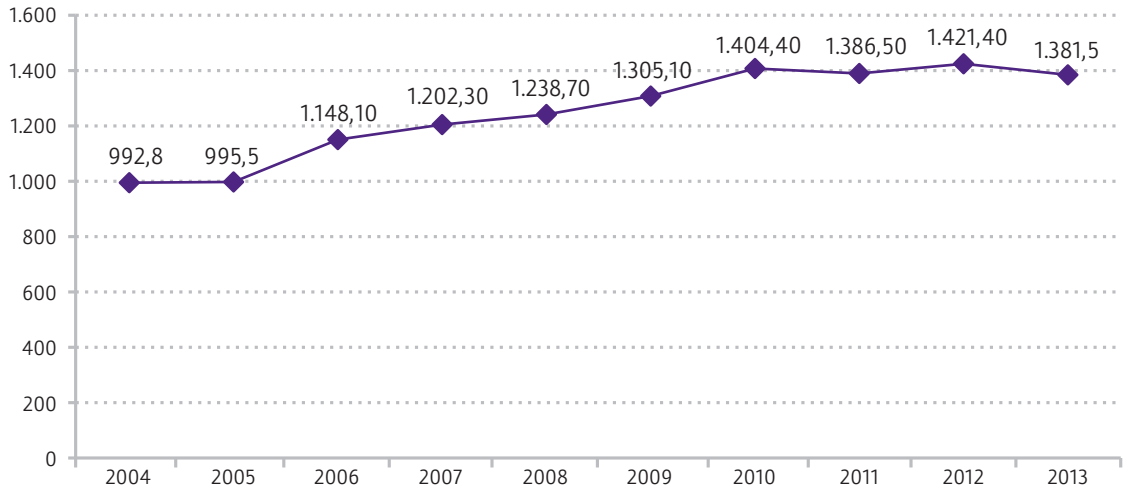
- Percolación y vertido de lixiviados (con carga orgánica, metales pesados, etc.) al suelo, el subsuelo y cursos de agua. El agua de lluvia y el agua contenida en los residuos se mezclan y reaccionan con estos, se cargan de materia orgánica y de metales como plomo, cadmio, cromo (según estén presentes en los residuos en descomposición), y siguen su curso hacia el agua subterránea o emergen hacia las aguas superficiales.
- Emisiones de metano y olores. La descomposición de residuos mediante fermentación o putrefacción genera CO_2, metano y gases olorosos que se emiten a la atmósfera.
- Incendios espontáneos, con las correspondientes emisiones atmosféricas potenciales de compuestos tóxicos. La fermentación de residuos genera un incremento importante de temperatura que en determinadas circunstancias puede encenderlos. La quema de determinados residuos mezclados a bajas temperaturas (por ejemplo, algunos plásticos con residuos orgánicos) puede generar compuestos muy tóxicos.

En 2011, la consultora CSI junto con el Estudio Pittamiglio evaluaron 24 sitios de disposición final de residuos en los 18 departamentos del interior, de los cuales únicamente tres cumplían con un mínimo de calidad ambiental de acuerdo con un estándar de la Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB). Esto implica que el 88 % de los sitios de disposición final no cumplen con un mínimo de gestión que apunte a prevenir los impactos ambientales en la disposición final de residuos. Este indicador no tiene un seguimiento periódico, pero su manejo resulta interesante (gráfico 8.14).

Existe otra problemática del suelo relacionada con el manejo de residuos. En el Montevideo urbano, hace ya años que se realiza un esfuerzo por monitorear y corregir la situación del contenido de metales pesados en el suelo aportados por actividades industriales muchas

GRÁFICO 8.13

Cantidad diaria de residuos sólidos urbanos dispuestos en el relleno sanitario de Montevideo (en toneladas)



Fuente: DINAMA, con datos de la Intendencia de Montevideo.

veces informales y por prácticas inadecuadas de manejo de residuos y materiales.

El problema de la contaminación del suelo con metales pesados en zonas urbanas se hizo evidente a inicios del siglo XXI debido a casos de plombemia (envenenamiento por exposición al plomo) que derivaron en la sanción de normas como el decreto 373/2003, para el manejo de baterías de plomo ácido agotadas. Hoy los *puntos calientes* están relacionados con la quema ilegal de cables, plaquetas y componentes electrónicos para recuperar el cobre. En el proceso quedan en el suelo metales y sustancias tóxicas. Lamentablemente no existen aún mediciones específicas de la magnitud del problema.[20]

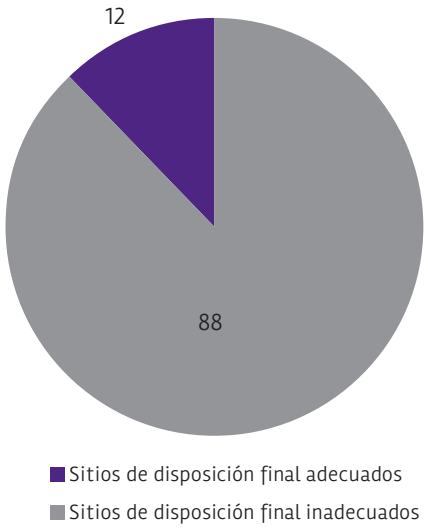
Herramientas aplicadas en la gestión y conservación del suelo (respuesta)

El suelo como recurso productivo

Desde 1981 (Decreto-Ley de Conservación de los Suelos y de las Aguas) existe un marco institucional para la conservación del suelo desde la perspectiva del recurso productivo. Este establece que es deber el Estado velar por prevenir y controlar la degradación de los suelos. A su vez, dispone que los titulares de explotaciones agropecuarias a cualquier título deben aplicar las técnicas mandatadas por el MGAP para conservar los suelos y las aguas.

GRÁFICO 8.14

Proporción de sitios de disposición final adecuados/inadecuados en el interior del Uruguay (en porcentaje)[19]



Fuente: OPP, 2011.

Los planes de uso y manejo responsable de suelos emanan de una norma técnica del MGAP. Esa norma se basa en la ecuación universal de pérdida de suelos y

19 De acuerdo al índice CETESB, de calidad ambiental de sitios de disposición final de residuos sólidos.

20 Gabriela Feola, comunicación personal, 2015.

prevé que los planes de explotación de predios agrícolas —tipo de prácticas de laboreo y alternancia de cultivos— no excedan una determinada cantidad de pérdida de suelo (erosión). La tasa de pérdida de suelos máxima tolerable es en teoría equivalente a la tasa de regeneración natural del suelo.[21]

Los planes son obligatorios y se aplican a las explotaciones agrícolas realizadas por propietarios de la tierra en más de 100 hectáreas, o en más de 50 hectáreas en caso de arrendatarios que sumen más de 100 hectáreas de explotación. Quedan incluidas en esta definición más del 90 % de las explotaciones agrícolas. En el futuro se podrá mejorar el modelo y agregar requerimientos relativos, por ejemplo, a la aplicación de agroquímicos, pero por el momento solo es una herramienta para reducir la erosión a niveles tolerables.

Actualmente alrededor del 94 % de la superficie de explotaciones agrícolas cuenta con plan de manejo responsable de suelos (DINAMA, con datos de MGAP, 2014). De acuerdo con estimaciones realizadas por la Dirección de Recursos Naturales Renovables del MGAP (RENARE), si los planes se cumplieran de manera efectiva, la reducción de la erosión respecto a la situación anterior podría llegar al 300 %.[22]

No se puede dejar de mencionar en esta sección la contribución de las certificaciones de la responsabilidad o la gestión ambiental que existen para la actividad agropecuaria y que tienen representación más o menos relevante en Uruguay: FSC y PEFC en forestación, Natures choice y Global Gap en horticultura y fruticultura, RTRS para la soja. Actualmente 1.220.000 hectáreas están certificadas FSC y PEFC, lo que representa más del 80 % de la superficie de los bosques plantados.[23] Por el contrario, apenas tres explotaciones cuentan con certificación de soja responsable.

Manejo adecuado de residuos y remediación de sitios contaminados

Más allá de la actualización necesaria y urgente de la infraestructura que permita realizar una disposición final de residuos adecuada, existen iniciativas que apuntan a reducir la cantidad de residuos que llegan a los rellenos sanitarios. La Ley de Envases es una de ellas.

La Ley de Envases (ley 17849, de 2004), su decreto reglamentario (decreto 260, de 2007) y los planes de envases que crean, con los actores intervinientes (cámaras empresariales, DINAMA, intendencias, MIDES, clasificadores, etc.), institucionalizan la voluntad y la concreción de un camino hacia un manejo más sustentable de los residuos sólidos, a través de la recuperación y revalorización inclusivos de materiales de envases (plásticos, metales y celulósicos, entre otros).

Actualmente son seis los departamentos que cuentan con plantas de clasificación de residuos sólidos y sistemas diferenciados de disposición transitoria y recolección de residuos domésticos. Por el momento los resultados en términos de volumen de residuos de envases recuperados son bastante magros (no alcanzan el 10 % de los envases vertidos al mercado). Aunque se viene trabajando desde hace unos ocho años, los avances se precipitaron con el ingreso de Montevideo al Plan de Envases, en el 2013. Vale destacar, además, que ya existe un cúmulo interesante de datos de las plantas de clasificación de residuos de los seis departamentos para construir indicadores de gestión y de eficiencia del avance en esta materia, disponibles en la página web del Plan de Gestión de Envases de la Cámara de Industrias del Uruguay.

La Intendencia de Montevideo viene trabajando de manera sistemática desde el inicio de la primera década del 2000 en relevar y recuperar sitios contaminados con metales pesados y sustancias tóxicas. Si bien la tarea de remediación en sí misma (extracción de suelo contaminado con su respectiva disposición final adecuada, y sustitución por suelo no contaminado) resulta exitosa y evita la necesidad de trasladar viviendas y personas, siguen apareciendo nuevos sitios contaminados, en la medida en que no se soluciona el problema de fondo, que es el manejo informal e inadecuado de algunos residuos.[24]

Biodiversidad

En términos generales, la presión generada en la biodiversidad tiene que ver con su explotación directa como recurso (consumo de leña, madera, caza y captura de especies por sus valores como presas o como recurso económico) y con la explotación, ocupación o sustitución de los hábitats. Las causas son múltiples y tienen que ver con un modelo de desarrollo de país, con modelos de explotación agrícola, y con decisiones y fuerzas sociales y políticas que exceden el alcance de este trabajo. De modo que, en el caso de la dimensión *biodiversidad,* partimos de las evidencias en cuanto a su estado.

21 Alfredo Blum, comunicación personal, 2015.

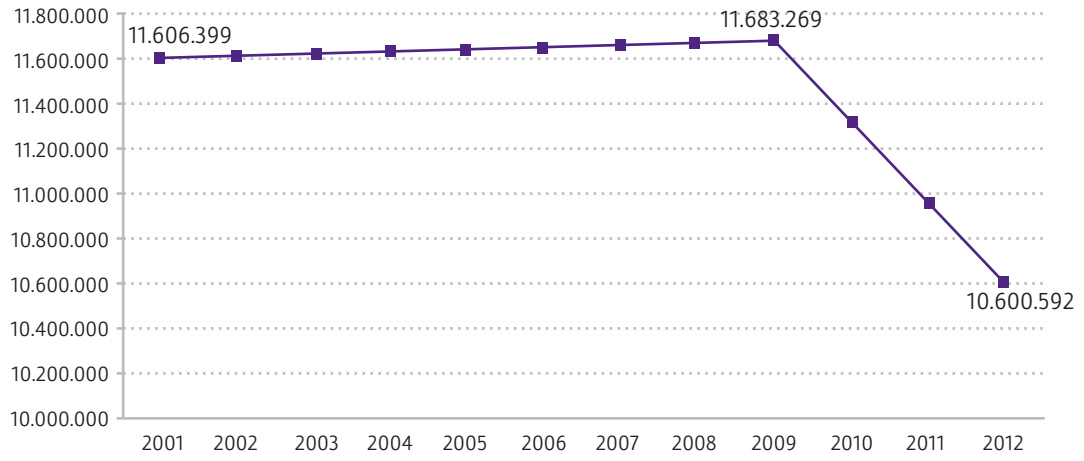
22 Mariana Hill, comunicación personal, 2015.

23 Natalia Marius, comunicación personal, 2015.

24 Gabriela Feola, comunicación personal, 2015.

GRÁFICO 8.15

Cobertura del territorio con pastizales naturales (en hectáreas)



Fuente: DINAMA.

Ecosistemas y especies en jaque (estado)

En Uruguay la expansión de la frontera agrícola ocurre por sustitución de ecosistemas (transición de ecosistemas naturales a ecosistemas agrarios) y esto configura una de las principales causas de reducción de la diversidad biológica. Muchas veces los sistemas no son transformados por completo, pero sí sufren una pérdida en su composición, estructura o función. Uno de los síntomas más claros es la pérdida de superficie del ecosistema predominante de Uruguay, los pastizales naturales.[25] Otro, la pérdida de diversidad de los bosques nativos, y otro, la cantidad de especies amenazadas.

Pastizales

Entre los años 2000 y 2011 se perdió cerca de un 9 % de los pastizales naturales, lo que significa un 0,8 % anual con base en el año 2000. Si nos retrotraemos al año 1961, cuando este ecosistema cubría 13.800.000 hectáreas, la pérdida de pastizales a 2011 es del 23 % y la pérdida anual del 0,4 %. Si miramos los últimos tres años, en que se acumula toda la pérdida del período 2000–2011, esta fue del 9,2 %, para una pérdida anual del 3 %. La presión de la agricultura (cultivos industriales de secano y forestación), dada la ascendente rentabilidad de estos cultivos en los últimos años, es la principal causante de esta pérdida. No se discute aquí el grado de naturalidad o intervención de los pastizales, que en términos generales albergan ganadería y ya no tienen las características originales (gráfico 8.15).

Monte nativo

En términos de cobertura de suelo, el monte nativo ocupa cerca del 6 % del territorio nacional. Si bien muestra una recuperación del 4 % entre 2008 y 2011, con relación al año 2000 está prácticamente igual (gráfico 8.16).

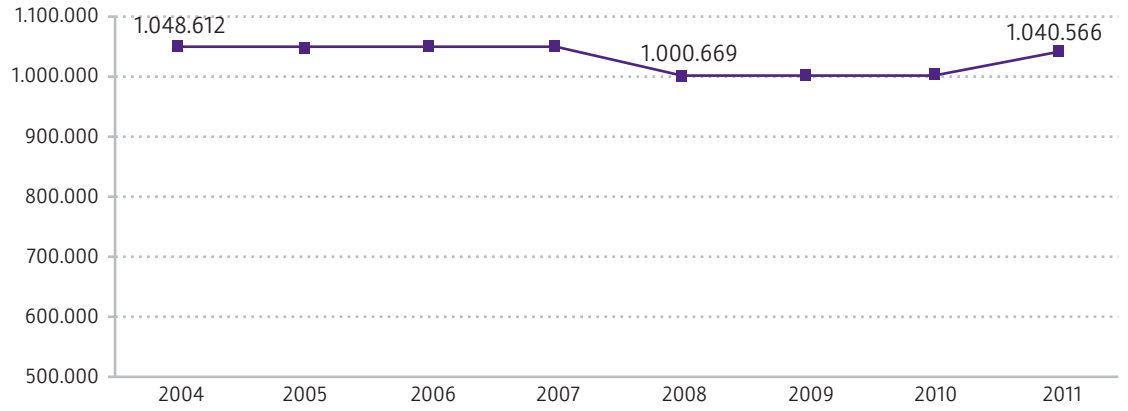
Pero detrás de la aparente buena noticia ocurre, por un lado, que uno de los tipos de monte, el de parque, está retrocediendo sensiblemente.[26] Y, por otro, que la riqueza de especies leñosas (árboles) de los montes se está viendo severamente afectada por la invasión de especies foráneas. Al respecto se ha constatado, por ejemplo, que el monte nativo en los departamentos de Río Negro y Paysandú, en términos globales, retrocedió en cerca del 14 % entre 2001 y 2009 (Ríos et al., 2014).

25 «Los pastizales naturales (o praderas templadas) constituyen el hábitat dominante del Uruguay, e integran los "Pastizales del Río de la Plata", una de las áreas de mayor riqueza de especies de gramíneas en el mundo (muchas de ellas endémicas), con unas 2000 especies de plantas. Son uno de los ecosistemas más amenazados. De acuerdo con un informe de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (CMAPIUCN), los pastizales templados son el tipo de bioma con menor grado de protección a escala global, con solo un 0,7 % de su superficie incluido dentro de un sistema de áreas con algún estatus de protección. En los pastizales templados de América del Sur este porcentaje de protección es inferior al 0,3 %» (DINAMA-Observatorio Ambiental Nacional, Hoja metodológica 1.1.1.0).

26 Alfredo Blum, comunicación personal, 2015. Ilustrando esta aseveración, Soutullo afirma que entre 2001 y 2009 el monte de parque ha disminuido un 25 % en los departamentos de Río Negro y Paysandú (Ríos et al., 2014), lo que altera la diversidad de ecosistemas boscosos y probablemente de especies leñosas.

GRÁFICO 8.16

Superficie cubierta por monte nativo (en hectáreas)



Fuente: DINAMA, con base en interpretación de imágenes satelitales.

Especies amenazadas

Se entiende por *especie amenazada* aquella con el potencial de extinguirse en un futuro próximo. Pese a que no se lleva a cabo un seguimiento institucional de indicadores de biodiversidad, se dispone de gran cantidad de información generada por la academia y la sociedad civil que bien vale mencionar en este apartado.

Existe una dispersión importante en los diagnósticos respecto al fenómeno en Uruguay. Por un lado, el informe de IDH señalaba en 2012 que un 12 % de las especies se encontraban amenazadas, mientras que otros estudios (Soutullo et al., 2013) ubican ese valor en 30 %.

Uruguay está dentro del 10 % de países del mundo donde se espera la mayor pérdida de biodiversidad a causa del cambio de usos de suelo (Ríos et al., 2014).

Instrumentos que promueven la conservación de la diversidad biológica (respuesta)

Áreas protegidas

Las áreas protegidas son una herramienta válida de protección de la diversidad biológica. En Uruguay, desde la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), se han incorporado 13 áreas con sus respectivas figuras de protección y planes de manejo.[27]

Las áreas protegidas ingresadas en el sistema ocupan actualmente 180.397 hectáreas, lo que representa un 0,57 % del territorio nacional si se incluyen aguas territoriales y 1 % si se considera únicamente la superficie terrestre (gráfico 8.17).

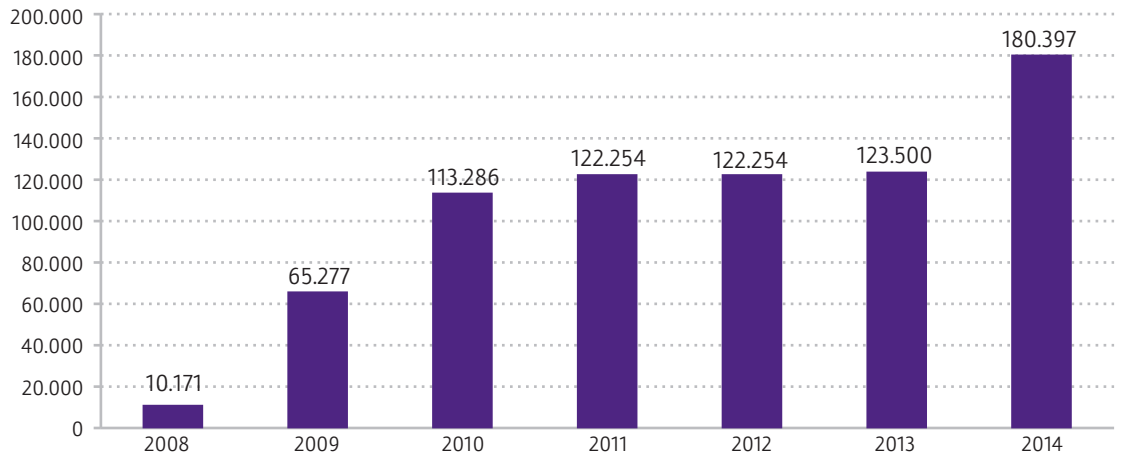
Si bien el aumento de la superficie de áreas protegidas ingresadas en el sistema entre 2008 y 2014 ha sido muy importante (1800 %), la superficie relativa de territorio que ocupan en Uruguay es de las más bajas, si no la más baja de la región, donde las áreas protegidas pueden cubrir en otros países 5 %, 10 %, 20 % del territorio o incluso más. De todos modos, en un sistema de áreas protegidas, tanto o más importantes que la superficie que ocupan son la representatividad de los ecosistemas que abarcan y la efectividad del manejo en términos de resultados de protección de los ecosistemas y la biodiversidad. Hay estudios sobre estas dimensiones en Uruguay, pero aún no se lleva a cabo un seguimiento de estas variables o indicadores que permita evaluar su evolución.

Al igual que en otros países, en Uruguay está habiendo una corriente de empresas privadas que protegen algunas áreas con valores singulares, por motivos prácticos o por exigencia de normas técnicas como la FSC, o normas específicas que atañen a un emprendimiento en particular (condiciones de la autorización ambiental previa de un emprendimiento y su respectivo plan de gestión ambiental, exigidos por el MVOTMA). Sería interesante en adelante poder censar y evaluar estas áreas (que hoy ocupan algunos miles de hectáreas) y registrarlas en una cuenta satélite que se añada a la superficie alcanzada por el SNAP.

27 Se puede consultar con precisión cuáles son en ‹http://www.mvotma.gub.uy/snap›.

GRÁFICO 8.17

Superficie acumulada de áreas protegidas (en hectáreas)



Fuente: DINAMA.

Certificaciones y compatibilidad de explotaciones agropecuarias con la conservación.

La FSC es a su vez una norma y un sello que pretende asegurar el manejo sostenible de las plantaciones forestales. La norma establece criterios claros de conservación de la biodiversidad (especies amenazadas y su hábitat) y de los bosques naturales. Actualmente la FSC está revisando algunos criterios de la norma junto con la Organización Vida Silvestre Uruguay, con la mira puesta en mejorar la eficiencia de la conservación de la diversidad biológica en el manejo de los bosques artificiales.[28]

En Uruguay las plantaciones forestales certificadas con esta norma cubren 900.000 hectáreas. A su vez, 320.000 hectáreas cuentan con la certificación PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification – Programa de reconocimiento de Sistemas de Certificación Forestal), muy similar a la anterior.

Síntesis

Los indicadores ambientales disponibles en Uruguay alcanzan apenas para dar algunas pistas de la situación del ambiente (presión, estado y respuesta), de modo que la síntesis que se presenta aquí se apoya también en un análisis de carácter cualitativo y basado en opiniones de expertos consultados.

Uruguay contó históricamente con algunas condiciones que configuraron un estado del ambiente relativamente bueno:

- baja densidad poblacional;
- condiciones geofísicas favorables: bajas pendientes, que mitigan los procesos erosivos; bajo relieve, que favorece la dispersión de contaminantes atmosféricos; abundancia relativa de agua, que favorece la dilución y evacuación de contaminantes hídricos, y
- un nivel de crecimiento económico controlado.

Estos factores determinaron una biocapacidad del territorio —es decir, una disponibilidad de servicios ecológicos para albergar y sostener una cierta población con determinado nivel de requerimientos (consumo y residuos)— superior a la que requiere la población uruguaya.

De alguna manera el crecimiento económico —determinado por el incremento de la actividad industrial, la actividad agropecuaria y el consumo, entre otros—, en especial aunque no exclusivamente en estos últimos 10 años, parece alcanzar ciertos límites: corrimiento de la frontera agrícola, alto porcentaje de especies amenazadas, calidad del agua comprometida para abastecimiento humano de agua potable en las cuencas del Santa Lucía y de la laguna del Sauce, por citar algunos.

Analizando ejemplos del ámbito internacional, Sunstein (2006) sostiene que en muchos casos las regulaciones ambientales se establecen en función de lo que una gran parte del colectivo percibe como riesgo. Esto rara vez coincide con el riesgo objetivo, entendido

28 Álvaro Soutullo, comunicación personal, 2015.

como la combinación de la probabilidad de ocurrencia y la consecuencia de un evento o condición. El resultado puede ser nefasto en cuanto a la efectividad de la regulación, y en algunos casos puede implicar pérdidas mayores que en la situación sin regulación en términos de calidad ambiental, calidad de vida, costos económicos, vidas humanas, etc.

El desarrollo de políticas ambientales en Uruguay no parece seguir un análisis de costo-beneficio en el sentido amplio, tal como lo concibe este autor, y no siempre se corresponde directa y contundentemente con los problemas ambientales identificados. No obstante, en algunos casos demuestra al menos una orientación adecuada: política energética, planes de conservación de suelos, política de aguas y funcionamiento de comités de cuencas, promoción de la producción más limpia (P+L) a través de la COMAP.

Además de haber configurado respuestas tardías, el riesgo radica en que estas políticas no obtengan el suficiente impulso y apoyo necesarios de todos los actores involucrados.

Algunas pistas para la generación de políticas ambientales exitosas podrían ser:

- Que den respuesta a problemas reales, diagnosticados con un nivel suficiente de información generada y disponible.
- Que se evalúen mediante herramientas de análisis de costo-beneficio.
- Que se desarrollen de manera participativa y articulada, es decir, involucrando en su gesta a actores públicos y privados —en particular, incluyendo a la sociedad civil y a la academia—, con la mayor representación y diversidad de intereses y visiones posible.
- Que empleen instrumentos de mercado cuando sea posible (tarifas, ecotasas, impuestos y subsidios, direccionados en favor de las preferencias o los cambios que se busca fomentar) y den participación al sector privado en la gestión de las soluciones, guardando el Estado la función de contralor.

Fuentes consultadas

DIEA, MGAP (2011, 2012, 2013, 2014), *Anuarios,* Montevideo: MGAP.

DINAMA, MVOTMA, *Indicadores ambientales de Uruguay,* ‹http://www.dinama.gub.uy/IndicadoresWeb/›.

DINAMA-IMFIA (2007), *Inventario de emisiones atmosféricas 2006,* Montevideo: MVOTMA-FIng.

DINOT-FAO (2012), *Atlas de cobertura del suelo de Uruguay. Cambios 2000-2011,* Montevideo: DINOT-FAO, proyecto TCP/URU/3401.

IM (2014), *Informes de calidad de aire 2014*, ‹http://www.montevideo.gub.uy/servicios-y-sociedad/limpieza-y-medio-ambiente/aireservicios-y-sociedad/limpieza-y-medio-ambiente/aire/informes-de-calidad-de-aire›.

INE (2014), *Anuario Estadístico 2014,* Montevideo: INE.

Jorge, G. (2012), *Evaluación del impacto de la intensificación del uso del suelo sobre la erosión hídrica en sistemas agrícolas del Uruguay. Aplicación del Modelo WEPP,* tesis para optar al título de Magister en Ciencias Ambientales, Montevideo, UdelaR, Facultad de Ciencias.

Kruk, C.; C. Suárez, M. Ríos, N. Zaldúa y D. Martino (2013), *Análisis de calidad de agua* (ficha), Montevideo: IUCN, Vida Silvestre Uruguay, Asesoramiento Ambiental Estratégico.

MVOTMA (2013), *Informe del estado del ambiente de Uruguay,* Montevideo: MVOTMA.

OPP (2011), *Informe final. Información de base para el diseño de un tomo I – Línea de base Plan Estratégico de Residuos Sólidos* (elaborado por CSI Ingenieros, Estudio Pittamiglio para Uruguay Integra), Montevideo: Presidencia de la República.

OSE (2015), ‹http://www.ose.com.uy/s_plantas.html›.

Ríos, M., N. Zaldúa, C. Suárez, Á. Soutullo, G. Laufer, Á. Carranza y D. Martino (2014), *Avances en el conocimiento de la biodiversidad de Uruguay,* Montevideo: Vida Silvestre Uruguay, Área de Biodiversidad y Conservación, Museo Nacional de Historia Natural, Asesoramiento Ambiental Estratégico, Aves Uruguay.

Soutullo, A., C. Clavijo y J. A. Martínez-Lanfranco (eds.) (2013), *Especies prioritarias para la conservación en Uruguay. Vertebrados, moluscos continentales y plantas vasculares,* Montevideo: SNAP-DINAMA-MVOTMA y DICYT-MEC.

Sunstein, C. R. (2006), *Riesgo y razón, seguridad, ley y medioambiente* (trad. de J. M. Lebrón), Buenos Aires: Katz.

UNASEV (2014), *Siniestralidad vial en Uruguay. Informe anual 2014,* Montevideo: UNASEV.

Desarrollo productivo

Introducción

El desarrollo productivo es fundamental para asegurar condiciones económicas que habiliten el desarrollo integral de la sociedad, entendido como la expansión de las capacidades individuales de sus integrantes (Sen, 2000). El concepto de *desarrollo productivo* supera ampliamente al de crecimiento económico. Las políticas de desarrollo productivo abarcan todos los aspectos de una economía y tienen como objetivos centrales la construcción de *competitividad auténtica y sistémica,* así como la integración exitosa del país en cadenas globales de agregación de valor.

La *competitividad auténtica* se define como la capacidad que tiene una nación, un sector productivo o una empresa de incrementar su participación en los mercados a partir de la creación y realización de mayor valor agregado en sus procesos productivos, al tiempo que mantiene o mejora el *stock* de capital natural existente (Fajnzylber, 1990).

A su vez, la *competitividad* tiene carácter *sistémico,* en el sentido de que se construye a partir de la interrelación entre factores económicos, geográficos, sociales y políticos (Esser, 1994). Por tal motivo, las herramientas para el desarrollo productivo incluyen cuestiones vinculadas a mejora del capital humano y de la capacidad emprendedora, internacionalización, aglomeraciones empresariales, colaboración público-privada, políticas de ciencia, tecnología e innovación, así como aspectos de sostenibilidad medioambiental, entre otros.

Actualmente, en el ámbito regional se advierte una atenta mirada al desarrollo, que se pregunta si el crecimiento económico que se ha vivido en la última década fue acompañado de procesos eficientes tendientes al aumento del bienestar y de la equidad. Se debate en qué medida este crecimiento se produjo poniendo en juego variables relevantes para el logro de una transformación productiva (CEPAL, 2008).

Este capítulo se limita específicamente a revisar algunos aspectos del desarrollo productivo. Primero se analiza el crecimiento de la economía uruguaya en los últimos años, con relación a la región y a otros países seleccionados. Luego se describen los rasgos más notorios de la estructura productiva nacional, sus principales rubros y sectores de actividad, destacando además algunos cambios en la productividad ocurridos en los últimos años. A continuación se examinan específicamente la evolución, la composición y los principales destinos de las exportaciones uruguayas. Finalmente se analiza la evolución reciente de la inversión extranjera directa. Paralelamente, se ofrece una caracterización de las diferencias de competitividad y especialización productiva de diferentes regiones del territorio uruguayo, con base en uno de los últimos trabajos publicados al respecto (Rodríguez, 2014).

Otras dimensiones estrechamente vinculadas al desarrollo y las capacidades productivas del Uruguay son analizadas en los capítulos 3 («Educación»), 8 («Medio ambiente y recursos naturales»), 10 («Ciencia, tecnología e innovación») y 11 («Energía») del presente reporte.

Dimensiones

A continuación se incluyen diferentes dimensiones a partir de las cuales es posible aprehender y medir aspectos relevantes del estado de situación del país en relación con su desarrollo productivo actual y potencial.

Crecimiento

PBI del Uruguay: evolución

En Uruguay el PBI muestra un crecimiento sostenido. En el período 2005-2014 aumentó un 53,5% (en USD a precios 2005) aunque con variaciones importantes en la tasa de crecimiento anual. En 2009, aun con el impacto de la crisis internacional, hubo un crecimiento del 4,2 %, el menor del período mencionado (gráfico 9.1).

Diversos estudios académicos recientes (entre ellos Bértola, 2014) se preguntan si la expansión de la economía uruguaya de la última década ha logrado romper la tendencia a largo plazo de fuertes fluctuaciones y divergencia respecto de las economías más desarrolladas del mundo, o si, por el contrario, constituye una nueva fase de alza que puede revertirse con relativa facilidad. También se discute si el país ha aprovechado este crecimiento para construir bienes públicos que promuevan cambios estructurales del sector productivo.

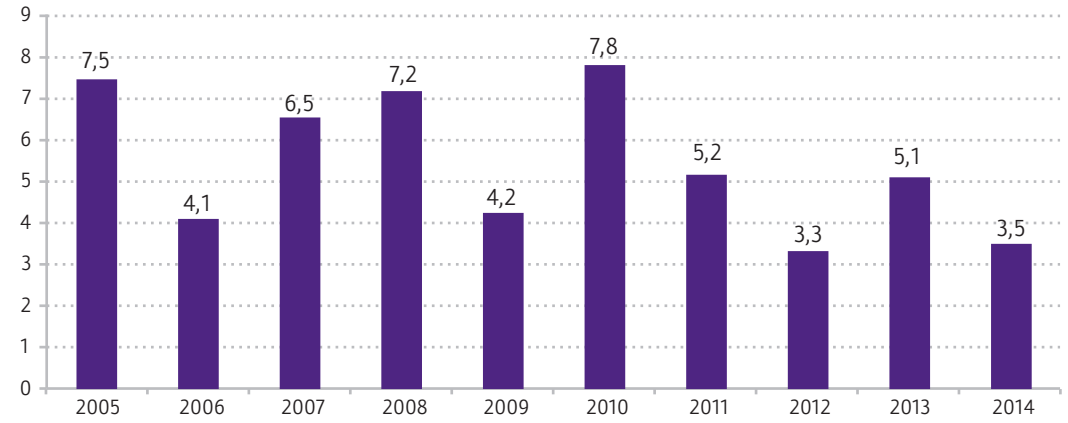
PBI per cápita: comparación con la región y con algunos países en desarrollo

Como indicador de crecimiento económico, se incluye a continuación el producto bruto interno per cápita (PBI per cápita). Cabe señalar que no es un indicador suficiente para medir el bienestar de las personas, dado que este no solo depende del ingreso, sino también de la distribución de la riqueza, aspectos vinculados a variables sociales, culturales y medioambientales, entre otros.

Como medida de crecimiento, tiene sentido, por un lado, observar la evolución de este indicador en los últimos años (gráfico 9.2) y, por otro, medir el desempeño relativo, a través de la comparación con algunos

GRÁFICO 9.1

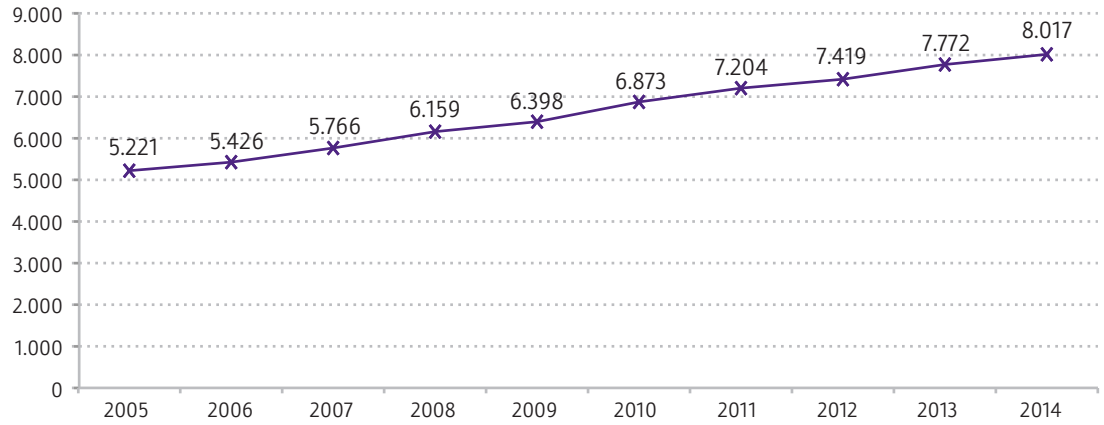
PBI, variación real anual 2005–2014 (en porcentaje)



Fuente: BCU.

GRÁFICO 9.2

PBI per cápita 2005–2014 (en USD a precios constantes de 2005)



Fuente: Banco Mundial.

países de la región y otros ubicados en situaciones de privilegio en cuanto a competitividad y nivel de vida de sus ciudadanos.

En la última década el crecimiento del PBI per cápita ha presentado una tasa anual promedio de 4,9 %, muy superior a la de períodos anteriores. En el período 1990–1999, de relativo crecimiento, la tasa anual promedio fue del 2,8 %, mientras que en el período 2000–2005, que contiene una grave crisis, se alcanzó una tasa anual promedio de 0,9 % (Bittencourt y Reig, 2009).

En los últimos años la región también ha mostrado un crecimiento del PBI. Dentro de ella, Uruguay es el país que presenta, conjuntamente con Chile, el mayor PBI per cápita (gráfico 9.3).

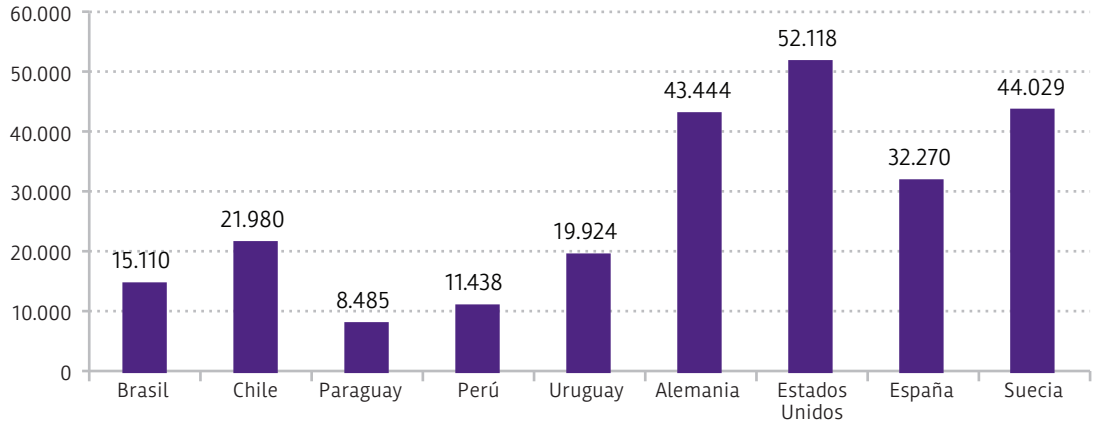
Resulta interesante también comparar el comportamiento de Uruguay en diversos períodos con el de los países que ostentan mejores grados de bienestar, agrupados en el llamado G7: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido.

El gráfico 9.4 muestra que en los años 1994 y 2004 el ingreso per cápita del país apenas alcanzaba el 36,7 % y el 31,5 % del promedio de ingreso per cápita de los países del G7 respectivamente, mientras que en el 2014 ese porcentaje había ascendido al 49,5 %. Si bien aún las brechas son grandes, puede observarse un proceso de acercamiento entre los ingresos de Uruguay y aquellos de los países del G7.

Si Uruguay continúa en el proceso de acompañar el crecimiento con iniciativas equilibradas de medidas

GRÁFICO 9.3

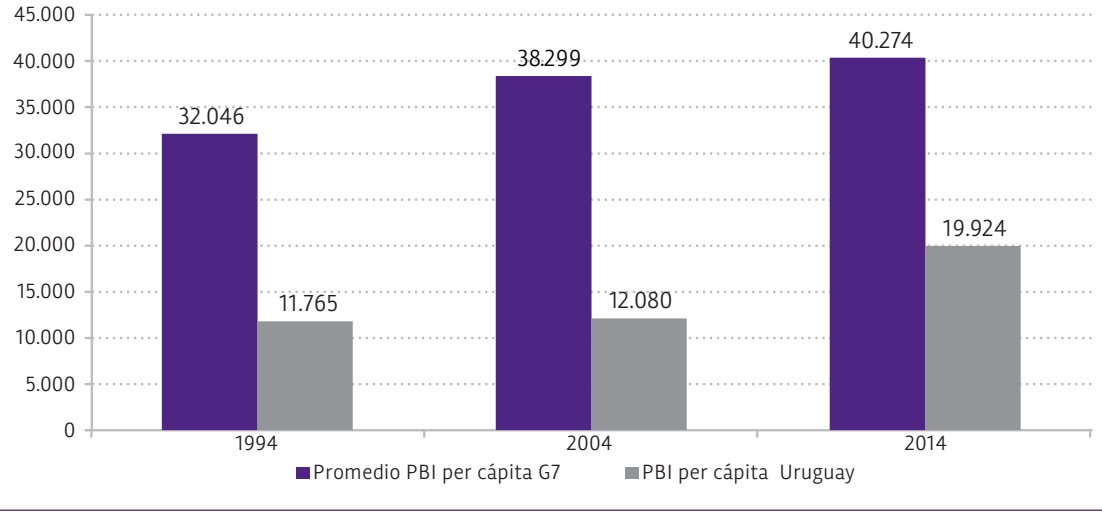
PBI per cápita comparado por paridad del poder adquisitivo, Uruguay y otros países, 2014
(en USD a precios internacionales constantes de 2011)



Fuente: Banco Mundial.

GRÁFICO 9.4

PBI per cápita comparado por paridad del poder adquisitivo, Uruguay y G7, 2014
(en USD a precios internacionales constantes de 2011)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

económicas, políticas y sociales, con especial énfasis en educación, innovación, tecnología, calidad y justicia social, propiciando la construcción de cambios productivos estructurales, podría evitar el fenómeno que los economistas denominan *trampa del ingreso medio.*

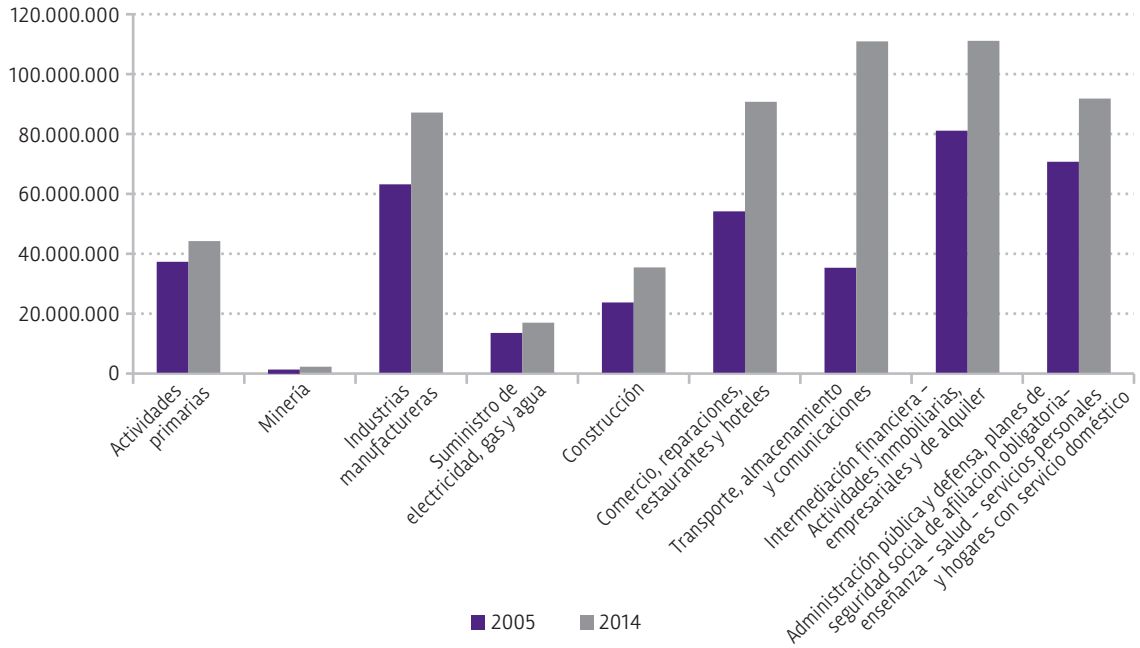
Ese nombre refiere a la situación en la cual países que han alcanzado un nivel de ingreso medio quedan luego estancados debido a que ya no pueden competir contra países con mano de obra más barata, pero tampoco contra otros con estructuras productivas más sofisticadas, que agregan mayor valor y conocimiento a sus productos.

Estructura productiva

Además de analizar la evolución del PBI a nivel agregado, interesa particularmente estudiar su composición, para conocer cuáles son los sectores de mayor aporte y cómo ha cambiado la estructura productiva entre 2005 y 2014 (gráficos 5 y 6).

GRÁFICO 9.5

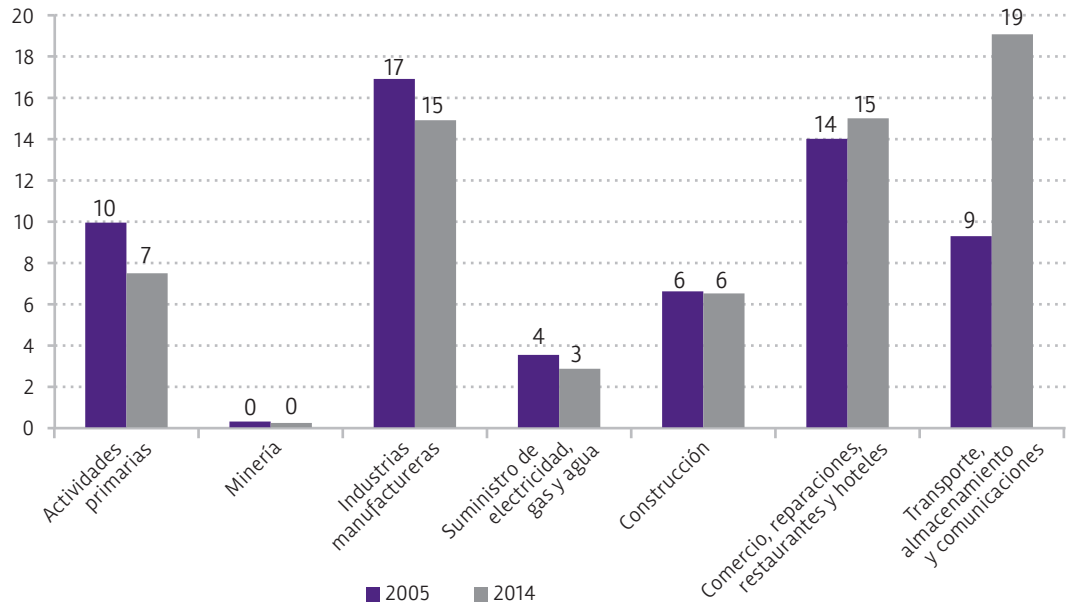
PBI de los principales rubros de actividad, 2005–2014 (en miles de pesos constantes)



Fuente: BCU, 2015.

GRÁFICO 9.6

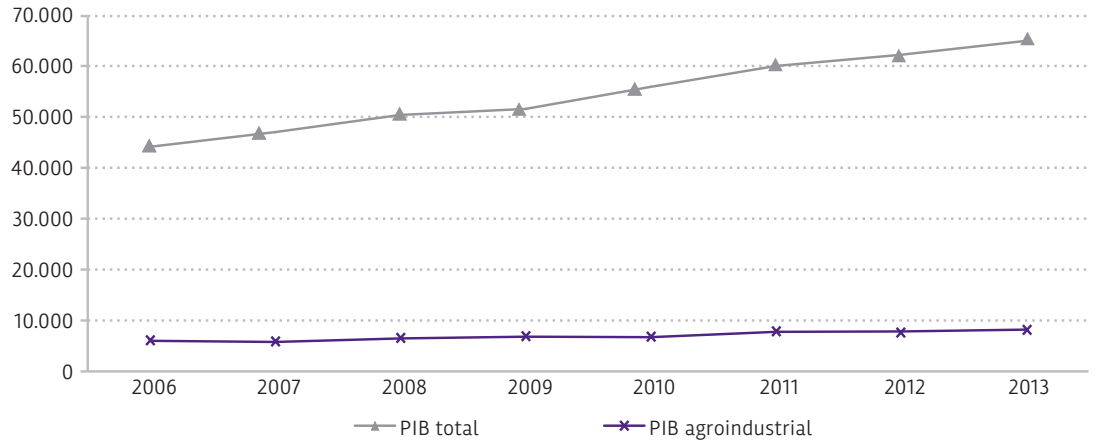
Aporte de los sectores al PBI nacional, 2005 y 2014 (en porcentaje)



Fuente: BCU, 2015.

GRÁFICO 9.7

Evolución del PBI y PBI agroindustrial, 2006–2013 (en millones de pesos a precios de 2005)



Fuente: DIEA, 2014.

Los sectores que han mostrado mayor crecimiento en el período 2005–2014 son, en primer lugar —y muy alejado del comportamiento del resto de los sectores—, el de papel y productos de papel y cartón, que se multiplicó por 14, seguido por las telecomunicaciones, sector que se multiplicó por 6.

PBI agropecuario y agroindustrial

En un país como Uruguay, con una economía tradicionalmente basada en la explotación de sus recursos naturales, cabe preguntarse cuál es el peso del sector agropecuario y agroindustrial en el PBI nacional.

El PBI agroindustrial corresponde al PBI agropecuario sumado al de algunas industrias seleccionadas: industrias de alimentos, fabricación y lavado de tops, madera (excepto muebles) y curtiembres. El porcentaje de contribución del PBI agroindustrial al PBI nacional se ha mantenido en el período 2006–2013 en un promedio de 12,8 %, con un pico de aporte de 13,6 % en 2006 (gráficos 9.7 y 9.8).

En la última década hubo un *boom* de precios de los productos agroalimentarios que condicionó fuertemente la dinámica económica del Uruguay. No obstante, existe un debate acerca de si este mejor comportamiento y dinámica del agro se debe únicamente a una mejora de los precios internacionales o si se acompaña también del inicio de un cambio estructural orientado a mayor productividad y valor agregado. En este sentido, se registró también un crecimiento de las exportaciones agropecuarias/agroindustriales, en el que, a su vez, el aumento de los volúmenes exportados es más importante que el de los precios.

Dentro del sector agropecuario, los cereales y oleaginosas y la forestación son los más grandes impulsores del PBI sectorial. En cereales y oleaginosas los cambios más relevantes se relacionan con el crecimiento del área y la producción de soja.

En este marco se fue desarrollando una nueva dinámica en el agro, que generó nuevos servicios asociados, como alquiler de maquinaria, comercio de insumos para el agro, comercio de vehículos y maquinaria agrícola, servicios profesionales para el agro, transporte y logística en general, e incluso el rubro de talleres, tornerías y metalúrgica, que se ha ido volcando a atender necesidades de este sector. El desarrollo de servicios potencia los procesos de corte primario y contribuye así a provocar mayores niveles de encadenamientos productivos.

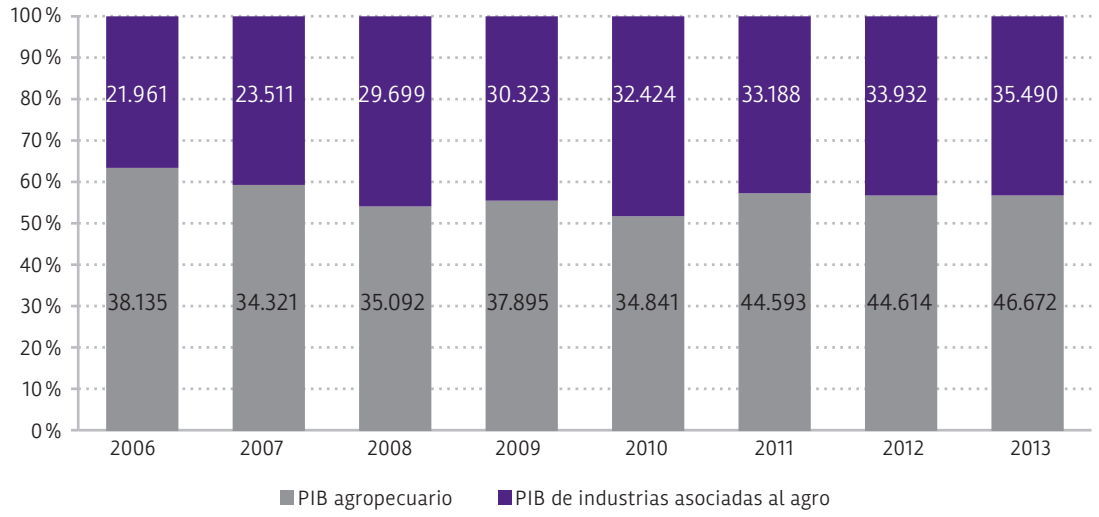
Productividad en el agro

Se trata de acercarse a medir el progreso técnico del sector agropecuario en su conjunto, a través del efecto combinado de todos los factores de producción al mismo tiempo —productividad total de factores (PTF)—. La productividad puede definirse como la relación entre la cantidad de factores utilizados y la cantidad de productos generados. En términos operativos, se considera el cociente entre un índice de cantidades de los productos primarios más importantes y un índice de cantidades de factores de producción (tierra, trabajo y capital).

Bervejillo y Bertamini (2014) muestran que la PTF del agro uruguayo creció a una tasa de 1,9 % anual entre 1980 y 2013. Dentro del mencionado período, del 2003 al 2013 la tasa de crecimiento aumentó a un 3 % anual. Sin embargo, en el período 2011–2013 se entró en una

GRÁFICO 9.8

Composición del PBI agroindustrial, 2006–2013 (en millones de pesos a precios de 2005)



Fuente: DIEA, 2014.

fase de crecimiento de la productividad más lento. Los motivos de esta última situación aún no han sido analizados en profundidad.

Importa ver los comportamientos que han tenido las diferentes actividades del sector en la PTF. En este sentido, cuando el producto agropecuario total se desagrega en *agricultura extensiva, ganadería de carne y lana, lechería* y *forestación,* se observa que el gran impulsor del agro ha sido la agricultura extensiva, seguida por la forestación y la lechería. La ganadería de carne y de lana se ha mantenido estancada.

Exportaciones

El crecimiento de las exportaciones ha sido notorio. Del 2000 al 2014 las exportaciones de bienes pasaron de 2.384 a 9.178 millones de dólares. Si se incluyen las zonas francas, el monto asciende a 10.156 millones de dólares, que marca un nuevo récord histórico (gráfico 9.9).

Además, Uruguay ha venido mostrando un proceso de diversificación de sus exportaciones. En este sentido, varios estudios indican que los países que han logrado desarrollarse lo hacen diversificando su estructura productiva y generando productos nuevos. Al producir diversidad de productos aumentan las probabilidades de que algunos de ellos sean dinámicos en los mercados mundiales y colaboren sustancialmente al crecimiento nacional. Esta situación se ha descrito manifestando que los países se convierten en lo que exportan; al exportar bienes de países ricos, van convergiendo en ingresos con estos países (Hausmann y Klinger, 2006).

La estructura exportadora en una economía pequeña como la uruguaya es también un indicador de cambios en la estructura económica nacional. Al analizar la situación en las últimas dos décadas pueden identificarse tres tipos de sectores con dinámicas exportadoras diferentes:

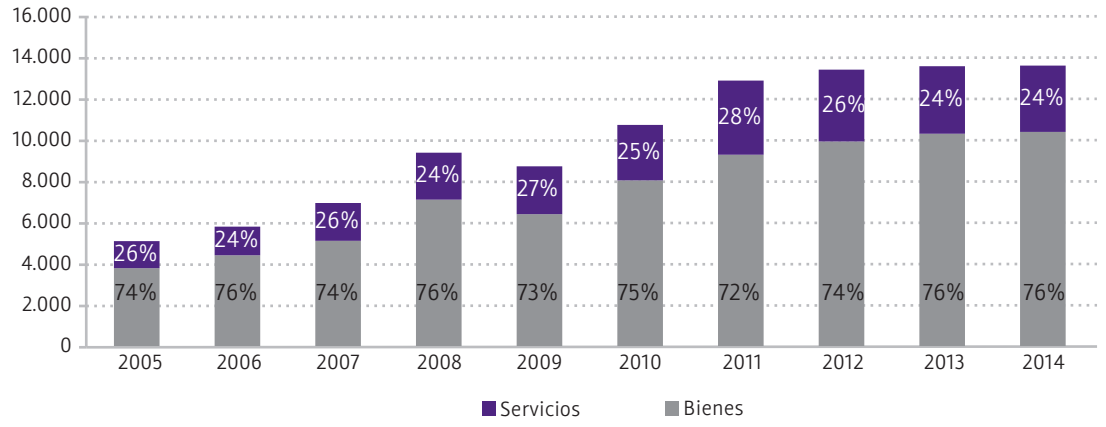
1. Los sectores que registran importantes aumentos de participación sobre las exportaciones totales (turismo, lácteos, agricultura, madera y celulosa, papel, y los servicios no tradicionales). Estos pasan de representar en su conjunto un 20 % a un 60 % de las exportaciones totales.
2. Los que mantienen, relativamente, su participación en la canasta exportadora nacional (como la carne, los químicos, plásticos, transporte y otros).
3. Los que reducen considerablemente su participación en la canasta exportadora (textiles y calzados, cueros y peletería), que pasan aproximadamente de un 30 % a un 10 % de las exportaciones totales (Paolino, 2014).

En materia de exportaciones de servicios la situación es diferente de la de 15 años atrás. En este período han surgido con fuerza y con una dinámica de crecimiento mayor los llamados *servicios no tradicionales* o *servicios globales de exportación* (gráfico 9.10).

Las tecnologías de la información han impulsado la internacionalización de los servicios a escala global. Uruguay ha acompañado este proceso e inició el desarrollo

GRÁFICO 9.9

Estructura de exportaciones bienes-servicios, 2005-2014 (en millones de USD)



Fuente: BCU, 2015.

de exportación de servicios globales. Estos surgen a partir de la decisión de una empresa de deslocalizar una actividad o proceso que inicialmente se realizaba en sus oficinas matrices y transferirlo al extranjero. Las ventajas de Uruguay para el desarrollo de estos servicios son: recursos humanos calificados, marco normativo e incentivos fiscales, infraestructura tecnológica adecuada y un ambiente propicio para los negocios. Resulta un ejemplo ilustrativo del carácter sistémico de los procesos de construcción de capacidades, en los que hay que fortalecer diferentes ámbitos: el educativo, el desarrollo de investigación y desarrollo (I+D) y el reglamentario, entre otros.

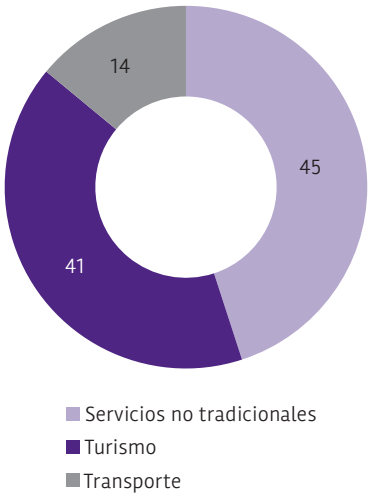
En el gráfico 9.11 se presentan los principales bienes exportados por el Uruguay en el año 2014, en facturación.

El principal producto exportado en 2014 fue la soja, que registró una caída de 13 % con relación al récord de 2013, debida tanto a la reducción del precio como a la del volumen exportado. La carne bovina fue el producto con mayor aumento en el 2014, que en este caso se debió tanto a volumen como a precio. En tercer lugar entre los productos exportados se encuentran los lácteos, con Venezuela y Brasil como principales destinos. De 130 millones de dólares exportados en el año 2000 se pasó a 810 millones de dólares en 2014.

El cuarto lugar de producto exportado lo ocupa la celulosa. Uruguay se ubica entre los 15 mayores exportadores de celulosa del mundo —el primer lugar lo ocupa Brasil—. Para los próximos años se prevé que la celulosa sea el principal producto exportado, debido a que en 2014 inició sus actividades de producción la empresa Montes del Plata, ubicada en el departamento de

GRÁFICO 9.10

Composición de las exportaciones de servicios según rubros, 2014 (en porcentaje)



Fuente: Uruguay XXI, 2014.

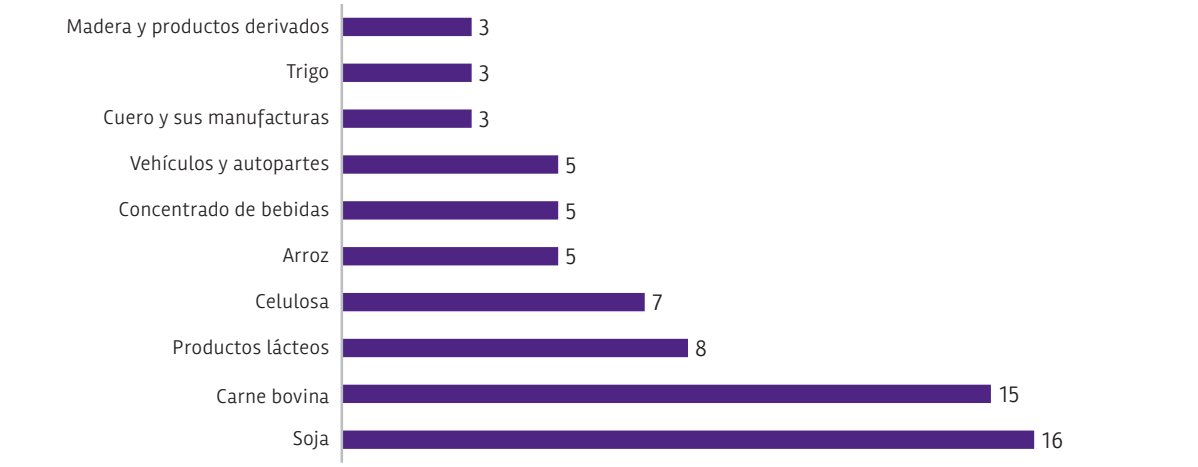
Colonia. En este rubro, en 2014 se exportaron desde zonas francas aproximadamente 500 millones de dólares, un 45 % hacia China y un 44 % hacia Europa.

A continuación se incluyen una serie de variables vinculadas a la evolución reciente de los dos primeros productos de exportación: soja (cuadro 9.1) y carne bovina (cuadro 9.2).

Acompañando el crecimiento de las exportaciones, también se diversificaron los destinos de exportación.

GRÁFICO 9.11

Composición de las exportaciones de bienes según rubros, 2014 (en porcentaje)



Fuente: Uruguay XXI, 2014 (no se incluyen los productos con porcentajes del total menores de 3 %).

CUADRO 9.1

Algunos aspectos del comportamiento de la soja, 2003–2014

Soja	2003–2004	2012–2013	2013–2014	Tasa de variación anual (%)
Área sembrada (miles de ha)	247.100	1.406.588	1.423.798	19
Producción (miles de T)	377.075	3.704.952	3.407.147	26
Rendimiento medio (kg/ha)	1.526	2.634	2.393	6
Exportaciones (miles de USD)	91.660	1.868.934	1.614.757	35
Exportaciones (T)	378.223	3.523.791	3.174.127	25

Fuente: *Anuario OPYPA,* 2014.

CUADRO 9.2

Algunos aspectos del comportamiento de la carne bovina, 2003–2014

Carne bovina	2003–2004	2012–2013	2013–2014
Producción (miles de T, peso en pie)	11.652	11.092	11.411
Eficiencia reproductiva	41,6	43,6	47,3
Exportaciones (miles de USD)	517.976	1.167.146	1.309.566

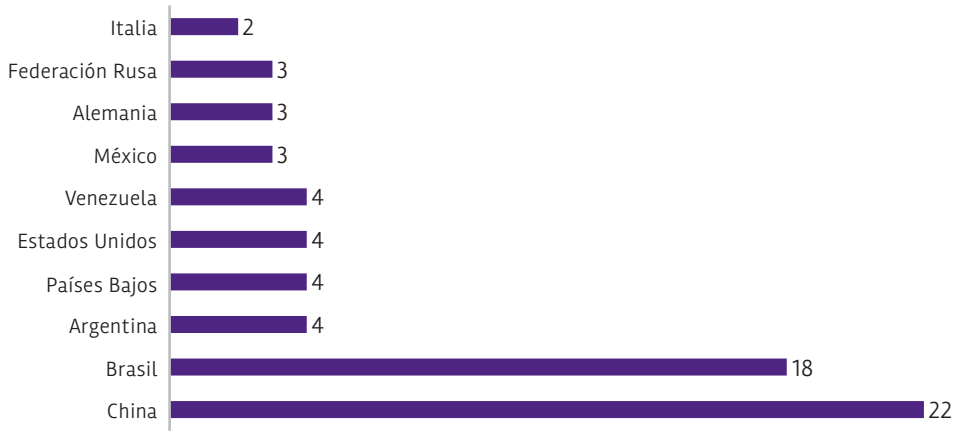
Fuente: *Anuario OPYPA,* 2014.

Uruguay ha venido transitando un proceso en el cual ha disminuido la concentración de exportaciones con destino al Mercosur y ha aumentado la participación de diversos países fuera de la región. Esta diversificación de destinos le quita dependencia de los socios Mercosur, disminuye el riesgo y mejora la posición comercial del país (gráfico 9.12).

No obstante, muchas empresas industriales dependen casi exclusivamente del comercio con los países vecinos. Aproximadamente un 25 % de las exportaciones de bienes tienen a la región como referencia casi exclusiva. Al considerar también las exportaciones de servicios, este porcentaje aumenta. Dentro de los servicios, el turismo, por ejemplo, muestra una

GRÁFICO 9.12

Principales destinos de las exportaciones de bienes, 2014 (en porcentaje)



Fuente: Uruguay XXI, 2014 (no se incluyen aquellos destinos con porcentajes del total menores de 2 %).

CUADRO 9.3

Principales productos exportados por destinos, 2014

China	Soja, celulosa, carne
Brasil	Cereales, automóviles y autopartes, papel y cartón, celulosa
Argentina	Automóviles y autopartes, papel y cartón, celulosa
Estados Unidos	Carne, cueros, madera y derivados
Países Bajos	Celulosa, carne, frutas
Venezuela	Lácteos, carne, productos farmacéuticos

Fuente: Uruguay XXI, 2014.

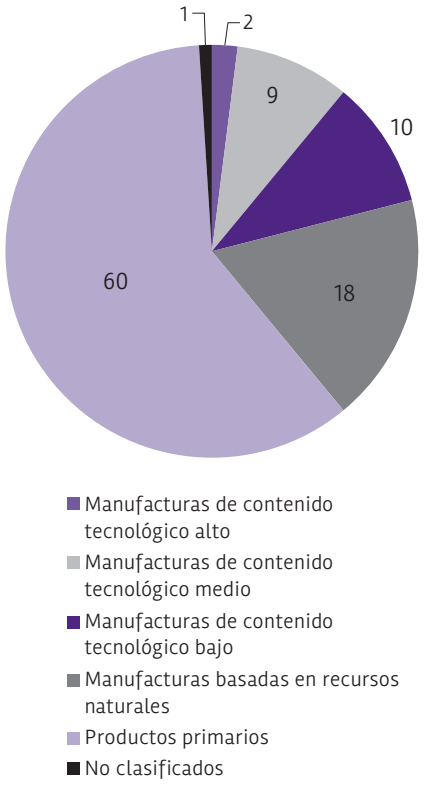
fuerte dependencia de los socios del Mercosur. De los servicios no tradicionales —que presentan un alto dinamismo y agregado de valor—, un 35 % se exporta a los Estados Unidos. A su vez, Brasil y China reciben el 40 % de las exportaciones de bienes del país (cuadro 9.3).

Contenido tecnológico de las exportaciones

Otra dimensión importante de las exportaciones es su contenido tecnológico, directamente vinculado al valor agregado en el país. Uruguay sigue siendo, al igual que los países de la región, una economía especializada en la exportación de productos y servicios basados en recursos naturales. Al analizar el contenido tecnológico de las exportaciones no se clasifican las

GRÁFICO 9.13

Exportaciones según contenido tecnológico, 2013 (en porcentaje)

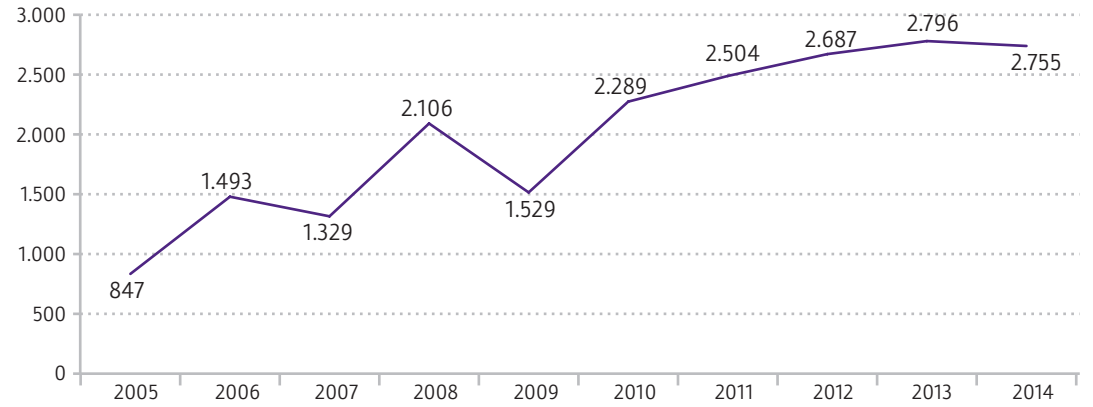


Fuente: ANII, 2015.

industrias basadas en recursos naturales. Sin embargo, algunos técnicos plantean que esta metodología oculta información.

GRÁFICO 9.14

Flujo de IED, 2005–2014 (en millones de USD)



Fuente: Uruguay XXI, 2014.

Un ejemplo de esta situación es el sistema de trazabilidad de la carne bovina. En este aspecto Uruguay ha sido altamente innovador, y hoy es el único país del mundo que exporta carne bovina trazada a partir de un sistema que incluye a la totalidad del *stock* bovino nacional (Paolino, 2014). Adicionalmente, se observa un proceso de convergencia tecnológica, puesto que ese proceso innovador cataliza otras instancias de agregado de valor; por ejemplo, se están implementando proyectos para aumentar la calidad y terneza de la carne a través del mejoramiento genético del ganado Hereford. Recientemente se ha desarrollado una metodología que propone un indicador sintético del contenido tecnológico de las exportaciones, en tres dimensiones: esfuerzos de innovación, oportunidades tecnológicas y sofisticación de exportaciones (Aboal et al., 2014). Con esta metodología se logra clasificar las partidas correspondientes a productos primarios y explicar un porcentaje interesante de contenido tecnológico.

Mediante las políticas públicas se viene promoviendo un proceso en el que la *primarización de la economía* se va transformando, a través de una mirada diferencial a los sectores que busca apoyar a aquellos que resulten estratégicos por su capacidad de agregado de valor y de innovación. Varios de estos sectores (biotecnología, TIC y electrónica, entre otros) tienen carácter transversal, es decir, pueden actuar, modificar y modernizar otros sectores más tradicionales, aportándoles valor e innovación. Es por medio de estos procesos que el país podrá continuar mejorando su inserción en los mercados internacionales. También se están desarrollando esfuerzos específicos para aumentar la capacidad de adaptación de parte del sector a los desafíos impuestos por el cambio climático.

Inversión extranjera directa

El crecimiento económico de los últimos años se explica en buena medida por los mayores niveles de inversión registrados en el país, fundamentalmente por el aporte considerable de la inversión extranjera directa (IED), que comenzó a dinamizarse luego de la crisis del 2002. Los flujos de IED han crecido fuertemente en la última década, pasando de aproximadamente 300 millones de dólares en 2001–2004 a 2.755 millones de dólares en 2014 (gráfico 9.14). La inversión ha ido aumentando en toda la región, pero en Uruguay el flujo de IED creció proporcionalmente más que en América Latina y el Mercosur (UCU, 2014). En este sentido, Uruguay es el segundo receptor de IED, después de Chile. Para hacer posible esto, el país se ha mostrado como un destino atractivo y confiable para la inversión, con un buen clima de negocios y un marco normativo muy favorable, en el cual el inversor extranjero puede obtener los mismos beneficios que el inversor nacional.

Con relación al PBI, la IED pasó de representar un promedio de 2,2 % en el período 2001–2004 a 5,7 % en el período 2005–2014 (gráfico 9.15). Los principales sectores receptores de la IED en el período 2002–2013 han sido construcción (27 %), industria manufacturera (27 %), ganadería, agricultura y forestación (22 %), comercio y servicios (10 %) e intermediación financiera (6 %) (Uruguay XXI, 2014).

Sin embargo, se requieren nuevos estudios sobre el impacto del *boom* reciente de IED, para estimar, por ejemplo, los efectos de derrame sobre el resto del aparato productivo y sobre la inserción comercial del país.

GRÁFICO 9.15

Evolución de la IED con relación al PBI, 2005–2014 (en porcentaje)

Fuente: Uruguay XXI, 2014.

EL DESARROLLO PRODUCTIVO DESDE EL TERRITORIO

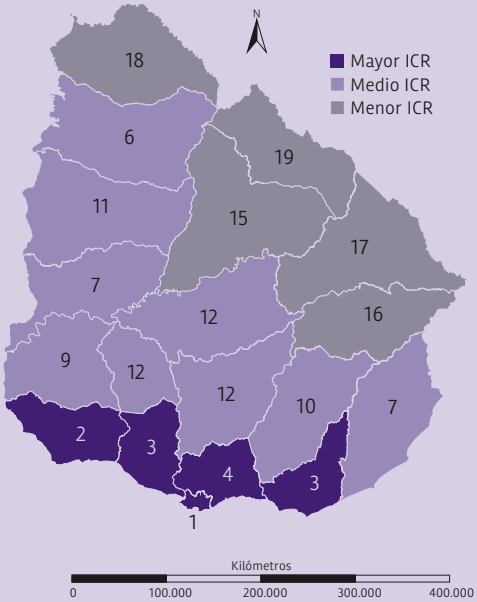
Desde hace ya varios años se entiende que el territorio es una dimensión clave para comprender las dinámicas que generan o limitan el desarrollo económico. En efecto, ese desarrollo refiere a un proceso endógeno de cambio estructural y acumulación de capital, en el que el territorio es un espacio de interacción entre actores, instituciones, capacidades, tradición y conocimientos (Rodríguez, 2014). En el territorio se produce una sinergia entre el potencial competitivo del sistema productivo y la capacidad empresarial local, la introducción y difusión de innovaciones, el rol de las economías de aglomeración urbana, así como el marco institucional. Este tipo de enfoque permite, entre otras lecturas, explicar diferencias entre diversas regiones de un país.

En Uruguay existen análisis desde esta perspectiva. Por ejemplo, Adrián Rodríguez (2014) construyó un *índice de competitividad regional* que combina la influencia de cuatro factores relacionados con la competitividad a escala departamental: actividad económica, infraestructura, capital humano y aspectos institucionales.

Como se aprecia en el mapa 9.1 —y en consonancia con otras aproximaciones al desarrollo desde el territorio—, los departamentos del sur del país son los que presentan mayor potencial y capacidad relativa según el ICR, mientras que los del noreste presentan menor competitividad. Por ende, el centro, el norte y el noreste del Uruguay son las regiones de mayor retraso relativo.

MAPA 9.1

Índice de competitividad regional (ICR)



Fuente: Rodríguez (2014).

La especialización y organización productiva en el territorio es una de las categorías que se utilizan como factor explicativo de la ocurrencia o no de procesos de desarrollo territorial. Esa categoría se considera en forma sinérgica e interactiva con

CONTINÚA EN LA PÁGINA 158

otras, como capital humano y conocimiento, economías de aglomeración urbana, y entramado social e institucional local.

A partir de indicadores de diversificación y especialización productiva, se han definido cuatro categorías de *especializaciones y potencial productivo (EPP).*

EPP tipo I: potencial medio-bajo para desarrollar mayores relaciones productivas locales

Esta categoría corresponde a economías departamentales que tienen una baja diversificación, en general, y una alta especialización en actividades primarias o agroindustriales. Adicionalmente, entre las especializaciones hay pocos sectores con peso relevante a escala nacional. Esta categoría también puede responder a economías diversificadas pero en sectores de bajo potencial. Implica una tendencia a desarrollar relaciones productivas en el territorio limitadas a la fase primaria. Como se observa en el mapa 9.2, todos los departamentos del noreste y parte del centro del país entran en esta categoría. No obstante, Rivera y Tacuarembó muestran un potencial de relaciones productivas locales medio debido a las actividades en torno al complejo maderero.

EPP tipo II: potencial medio para desarrollar mayores relaciones productivas locales

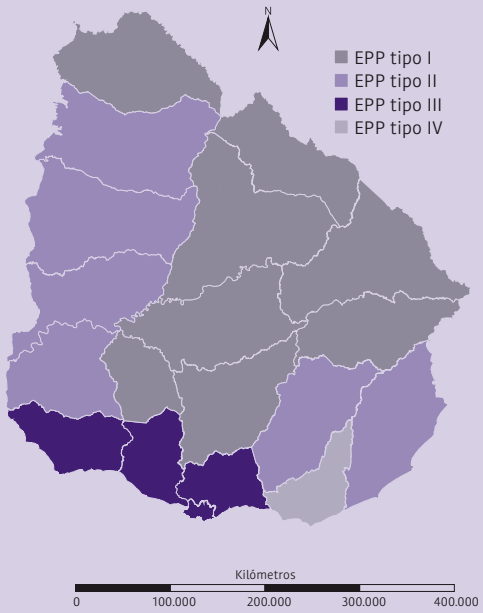
Corresponde a economías departamentales que poseen una estructura productiva bastante diversificada, acompañada de especializaciones relativas altas en sectores de base primaria y servicios productivos o turismo. Adicionalmente, en términos generales, sus especializaciones muestran sectores con peso importante en la escala nacional, que incluyen al sector servicios. No son economías con desarrollos industriales complejos. En esta categoría están los departamentos del litoral (excepto Artigas y Colonia), así como Rocha y Lavalleja (que además cuenta con industria automotriz).

EPP tipo III: potencial alto para desarrollar mayores relaciones productivas locales. Especializaciones diversificadas

Este nivel corresponde a economías departamentales con mayor potencial para desarrollar relaciones productivas locales. Presenta gran diversidad de sectores, situación asociada a un mayor tamaño de la economía local, con vínculos con una red importante de ciudades o centros urbanos relevantes en la escala nacional. Las especializaciones muestran, como en todos los departamentos, la presencia de sectores del rubro primario y agroindustrial, pero destacan también sectores industriales no tradicionales, de tecnología media o medio-alta, y el sector servicios. Adicionalmente, estas actividades de alta especialización tienen un peso absoluto importante en la escala nacional. Estos departamentos son Colonia, San José, Canelones y Montevideo.

MAPA 9.2

Especialización y potencial productivo (EPP)



Fuente: Rodríguez (2014).

EPP tipo IV: potencial alto para desarrollar mayores relaciones productivas locales. Especialización en servicios

Este nivel refiere a Maldonado, con alta especialización en turismo, comercio y construcción, y el resto de los sectores con pesos relativos bajos en la economía departamental. Los servicios ofrecen un gran potencial para el desarrollo local en el departamento y lo conectan con mercados externos.

Este tipo de consideración —desde el territorio como espacio de aprendizaje y de construcción de sinergias— es de suma utilidad para la definición de políticas de desarrollo productivo que tomen en cuenta las disparidades en cuanto a las capacidades departamentales.

Síntesis

Uruguay muestra en la última década un crecimiento muy importante de su PBI, a tasas poco frecuentes en su historia. Esto lo ha llevado a tener en 2013 el segundo PBI per cápita más alto de la región, superado únicamente por Chile. No obstante, el PBI per cápita uruguayo representaba ese año solo un tercio del promedio de los países del G7.

Si se compara el año 2005 con el 2014, los sectores que muestran mayor crecimiento de su aporte al PBI son la fabricación de papel y cartón, y las telecomunicaciones. Las actividades primarias y las industrias manufactureras redujeron levemente su participación en el PBI.

La economía uruguaya, basada tradicionalmente en la explotación de sus recursos naturales, parece mostrar cambios interesantes en materia de modelos de negocio y organización de la producción, así como mayores encadenamientos productivos con otros sectores económicos que se vuelcan a brindarles servicios a las empresas agropecuarias.

Esta nueva dinámica no responde solo a un *boom* de los precios internacionales, sino también a un proceso de construcción de bienes públicos (como, por ejemplo, los referidos al sistema de trazabilidad bovina, entre otros) y a la incorporación de conocimiento y tecnología a los productos primarios; procesos ambos en los cuales el país debe seguir apostando y profundizando.

Las exportaciones han alcanzado un crecimiento notorio, acompañado de un proceso de diversificación de productos y de destinos. Han surgido nuevos sectores de exportación con alto valor agregado, como los servicios no tradicionales. A su vez, la IED ha realizado un aporte fundamental al crecimiento económico, y en la región Uruguay ocupa el segundo lugar como receptor de inversión, después de Chile. Esto muestra que en los años analizados los inversores valoraron el ambiente de negocios y confiaron en el marco normativo que les ofreció Uruguay.

De todas formas, se mantiene vigente la pregunta acerca de si los referidos cambios en la estructura productiva y de exportaciones, así como otras políticas adoptadas para mejorar la competitividad del país, han ido construyendo una plataforma de desarrollo sostenible acompañada de ciertos rasgos de competitividad auténtica y sistémica. O si, por el contrario, el país mantiene debilidades y vulnerabilidades capaces de revertir los cambios positivos experimentados en los últimos años.

Fuentes consultadas

Aboal, D., et al. (2014), *Clasificación de las exportaciones uruguayas por contenido tecnológico,* Montevideo: CINVE, ‹www.uruguayxxi.gub.uy/exportaciones› (acceso: junio de 2015).

ANII (2013, 2015), *Boletín Indicadores Ciencia y Tecnología,* ‹www.anii.org.uy›.

Banco Central del Uruguay, ‹www.bcu.gub.uy› (acceso: julio de 2015).

Banco Mundial, ‹www.bancomundial.org› (acceso: mayo de 2015).

Bértola, L., F. Isabella y C. Saavedra (2014), *El ciclo económico del Uruguay 1998–2012,* Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, documento *on line* n.º 33.

Bervejillo, J., y F. Bertamini (2014), «Cambio técnico y crecimiento de la productividad total del sector agropecuario», *Anuario OPYPA,* MGAP.

Bittencourt, G. (2015), «Escenarios de la estructura productiva, competitividad y crecimiento Uruguay 2035», ‹www.redmercosur.org›.

Bittencourt, G., et al. (2009), *Tendencias recientes de la inversión extranjera directa en Uruguay,* Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Economía.

Bittencourt, G., y N. Reig (2009), *Diagnóstico de crecimiento para Uruguay desde una perspectiva regional,* Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Economía.

CEPAL (2008), *La transformación productiva: 20 años después,* ‹repositorio.cepal.org›.

DIEA (2014), *Anuario Estadístico Agropecuario,* Montevideo: MGAP.

Esser, K. (1994), «Competitividad sistémica. Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas», Berlín: Instituto Alemán de Desarrollo.

Fajnzylber, F. (1990), «Industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío», *Cuadernos de la CEPAL,* n.º 60.

García, Á. (2014), presentación ppt, disponible en ‹www.ps.org.uy›.

Hausmann, R., y B. Klinger (2006), *Structural transformation and patterns of comparative advantage in the product space,* Cambridge: Harvard University, WP128.

Instituto de Competitividad (2014), *Informe de Competitividad Uruguay,* Montevideo: Universidad Católica del Uruguay. Facultad de Ciencias Empresariales.

Ministerio de Economía y Finanzas, ‹www.mef.gub.uy›.

OPYPA (2014), *Anuario OPYPA,* Montevideo: MGAP.

Paolino, C. (coord.) et al. (2014), *Cambios en la dinámica agropecuaria y agroindustrial del Uruguay y las políticas públicas,* Montevideo: CEPAL, serie Estudios y Perspectivas, n.º 15.

Rodríguez Miranda, A. (coord.) (2014), *Mapeo de capacidades territoriales y desarrollo productivo,* Montevideo: MIDES, MIEM y IECON, disponible en ‹www.iecon.ccee.edu.uy›.

Sen, A. (2000), *Develpment as Freedom,* Nueva York: Anchor Books.

Uruguay XXI (2013), *Servicios globales de exportación,* ‹www.uruguayxxi.gub.uy›.

— (2014), *Inversión extranjera directa en Uruguay,* ‹www.uruguayxxi.gub.uy›.

— (2015), *Informe de comercio exterior de Uruguay,* ‹www.uruguayxxi.gub.uy›.

Ciencia, tecnología e innovación

10

Introducción

Desde hace ya varias décadas se reconoce ampliamente que la generación de conocimiento, las actividades científicas y tecnológicas y la capacidad de innovación son factores clave para el desarrollo económico de los países. En la economía del conocimiento, los países deben dirigir esfuerzos importantes para construir sus propias capacidades con vistas a la creación de ciencia, tecnología e innovación en forma endógena. Esta necesidad se agudiza aún más en este proceso de aceleración en el desarrollo de nuevas tecnologías y en su aplicación en la amplia mayoría de los sectores de la economía.

Uruguay ha mostrado algunos avances en la materia a partir del año 2005, cuando las cuestiones de CTI se definieron como uno de los pilares de desarrollo del país y se dirigieron esfuerzos —en recursos, en nuevos diseños institucionales e instrumentos de fomento y promoción— para avanzar en la temática. Entre los avances puede indicarse la creación de una Agencia Nacional de Investigación e Innovación, como brazo ejecutor de políticas, el primer Plan Estratégico en CTI en el país, la inversión que permitió disponer en forma abierta de una plataforma de acceso a las principales publicaciones científicas del mundo a través del Portal Timbó, la creación del Sistema Nacional de Becas, y los programas de cofinanciación de la innovación empresarial, entre otros. Sin embargo, Uruguay no muestra aún una buena *performance* en CTI, al igual que la gran mayoría de los países de la región. En este sentido, la brecha entre los países del norte y los países periféricos ha ido en aumento.

Dimensiones e indicadores

En este capítulo se incluyen, en primer lugar, algunos indicadores denominados *de insumo:* cuánto se invierte en el país en actividades de investigación y desarrollo, y con qué capacidades se cuenta en términos de dotación de investigadores para llevar a cabo dichas actividades. En segundo lugar, se plantean indicadores clásicos de resultados de las actividades de CTI, como lo son las publicaciones y las patentes. En tercer lugar, se incluyen indicadores vinculados a las actividades de innovación. Por último, se presentan algunos indicadores relacionados con la percepción ciudadana de la CTI.

Inversión en investigación y desarrollo

Explicado en forma sencilla, medir la inversión que hace un país en investigación y desarrollo (I+D) implica cuantificar los esfuerzos en la realización de trabajo creativo, llevado a cabo en forma sistemática a los efectos de aumentar el volumen de conocimiento y la aplicación de este en procesos productivos y comerciales.

Desde el año 2005 Uruguay ha aumentado su inversión en I+D en relación con el PBI, y esa proporción alcanzó sus máximos históricos en 2009, cuando llegó al 0,43 %. Sin embargo, este crecimiento no logró mantenerse: en 2012 disminuyó al 0,24 % y en 2013 se recuperó parcialmente y fue de 0,33 % (ANII, 2014). Dado el crecimiento importante del PBI en los últimos años, la disminución de la inversión en términos absolutos se relativiza. No obstante, la fluctuación del porcentaje del PBI dedicado a estas actividades muestra que la política de inversión no se mantuvo a lo largo de los años analizados.

A los efectos comparativos vale señalar que la inversión en I+D que realiza Uruguay se encuentra entre las más bajas de la región. El promedio para América Latina y el Caribe en 2012 era de 0,74 % del PBI. En el ámbito regional solamente Brasil ha superado el 1 %, meta de carácter cuasisimbólico que América Latina se planteaba hace ya dos décadas. Entre los países en desarrollo, ese mismo año Estados Unidos mostraba una inversión de 2,75 % de su PBI y los países de la OCDE un promedio de 2,5 % (gráfico 10.1).

No solamente importa conocer la inversión que hace un país, sino quién la hace. En este sentido, Uruguay sigue mostrando un mayor porcentaje de inversión de origen público, al igual que el conjunto de los países de la región. En América Latina y el Caribe, la inversión privada promedio en 2010 fue de 45 % (RICYT). Sin embargo, gran parte de los países desarrollados muestra un comportamiento diferente, con un porcentaje de inversión pública menor que el de inversión privada. En esos países los fondos públicos cumplen la función de apalancar la inversión privada en CTI (cuadro 10.1).

Capacidades para las actividades de CTI

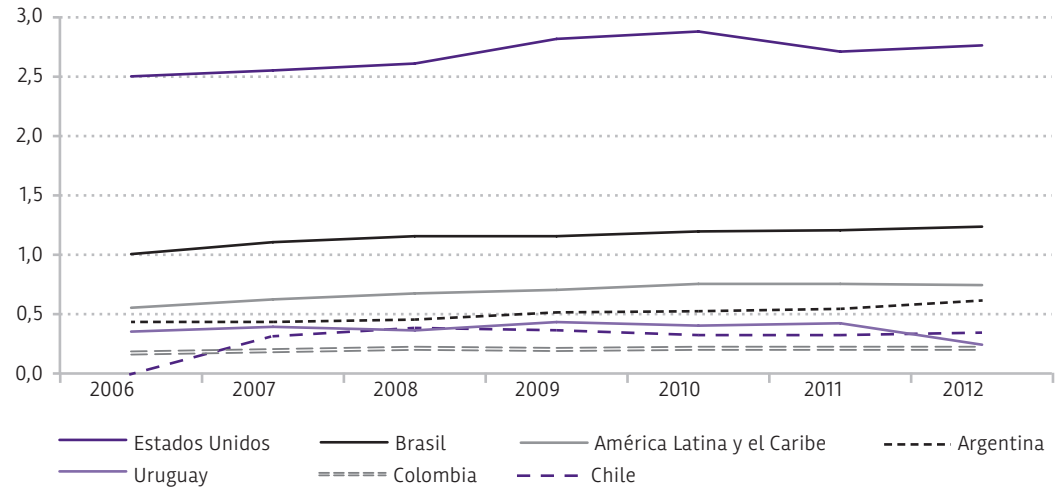
En esta sección se brinda información acerca de las capacidades con las que cuenta el país para llevar a cabo actividades de CTI. Un indicador tradicionalmente empleado para ello es el número de investigadores. Son los investigadores los que en forma importante llevan a cabo actividades dirigidas a aumentar el acervo de conocimientos en todas las áreas.

Cantidad de investigadores como proporción de la PEA

Uruguay cuenta con algo más de un investigador por cada 1000 integrantes de la población económicamente activa (PEA). Resulta ilustrativo mencionar que

GRÁFICO 10.1

Evolución de la inversión I+D/PBI (en porcentaje)



Fuente: Uruguay XXI, 2014.

Finlandia cuenta con 15 investigadores por cada 1000 integrantes de la PEA, en lo que se destaca aun dentro de la Unión Europea. A su vez, España, que está entre los países con menos capacidades relativas, tiene aproximadamente 5,5 investigadores por cada 1000 integrantes de la PEA, y Estados Unidos y Japón están aproximadamente en 10 investigadores por cada 1000 integrantes de la PEA (gráfico 10.2).

En América Latina y el Caribe, más de la mitad del total de investigadores se concentran en Brasil (RICYT, 2015). En cuanto a la ubicación, los investigadores se encuentran concentrados en los ámbitos de enseñanza y de investigación de carácter público, y un porcentaje muy menor trabaja en empresas. Este comportamiento general de la región es compartido también por Uruguay.

Algunos informantes calificados han estimado que la diáspora científica de uruguayos en el mundo puede ascender a 700 investigadores. A los efectos de aprovechar a estos recursos humanos calificados que están en el exterior, en el marco del Sistema Nacional de Investigadores se incorporó una categoría especial que los incluye. De este modo, se promueve su acercamiento a los grupos de investigación nacionales, con el propósito de crear sinergias y potenciar instancias de cooperación regional e internacional en CTI.

CUADRO 10.1

Gasto total en I+D, 2013 (porcentajes público y privado)

Gasto público	**71,5**
Universidad de la República	31,5
Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria	17,8
Agencia Nacional de Investigación e Innovación	7,4
UTE	4,0
Laboratorio Tecnológico del Uruguay	1,9
Otros	8,8
Gasto privado	**28,5**
Universidades privadas	3,2
Empresas	25,4

Fuente: Pittaluga, 2014.

Distribución de investigadores del Uruguay según área de conocimiento (año 2013)

CUADRO 10.2

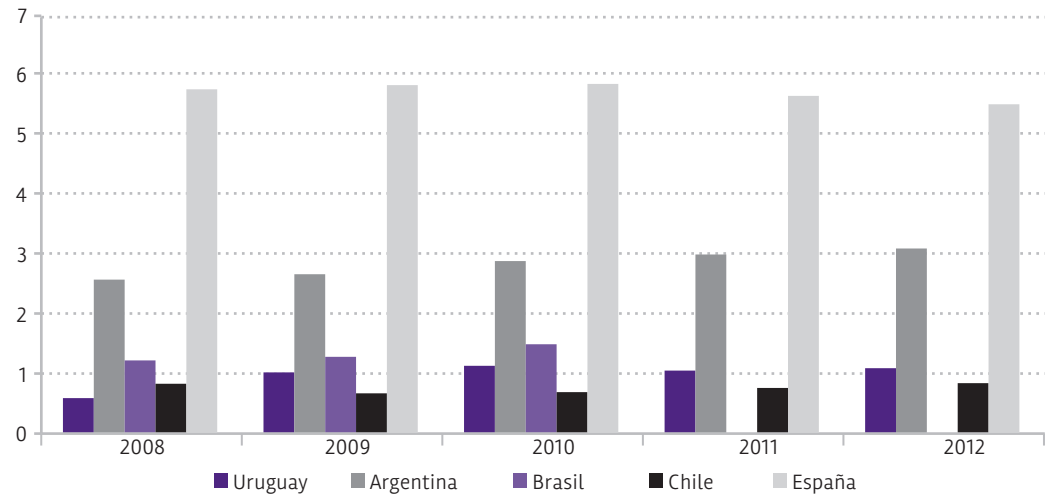
Investigadores y su distribución según área del conocimiento

Área de conocimiento	**Porcentaje de investigadores**
Ciencias naturales y exactas	29
Ciencias sociales	23
Ciencias agrícolas	15
Ciencias médicas y de la salud	13
Humanidades	9
Ingeniería y tecnologías	10

Fuente: ANII, 2015.

GRÁFICO 10.2

Investigadores por cada 1000 integrantes de la Población Económicamente Activa



Fuente: Uruguay XXI, 2014.

El Sistema Nacional de Investigadores

Dada la relevancia de contar con una dotación mayor de investigadores a escala nacional, en el año 2007 se creó por ley el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Sus objetivos son: fortalecer y expandir la comunidad científica, evaluar y categorizar periódicamente a los investigadores y establecer un sistema de incentivos a la producción del conocimiento en todas las áreas cognitivas. Este sistema de incentivos evalúa la formación académica del investigador y también otros factores, entre ellos la producción académica, principalmente las publicaciones. Mediante evaluaciones periódicas se mide el avance de la formación y actualización del investigador y su producción, a fin de decidir si continúa perteneciendo o no al Sistema y, por ende, si recibe o no el incentivo económico correspondiente.

Dentro del Sistema se reconocen cuatro niveles, con exigencias y remuneraciones diferentes: candidato y niveles I a III. Esta es una política nacional de CTI que, con algunas diferencias, ya había sido implementada en la Universidad de la República hace varias décadas, a través del Régimen de Dedicación Total de los docentes universitarios. El SNI contaba en 2014 con 1571 investigadores categorizados, de los cuales el 45 % son mujeres y el 55 % hombres.

En 2014 se llevó a cabo una primera evaluación del impacto del SNI (Usher et al., 2014). Para ello se definió una metodología que permitiera medir algunos cambios en el desempeño de los investigadores que ingresaron al Sistema en el llamado realizado en 2008, en el entendido de que la evolución no necesariamente responde al instrumento SNI en forma exclusiva o directa. Se utilizó una metodología mixta (cuali- y cuantitativa) con la cual se comparó, por una parte, candidatos con postulantes rechazados y, por otra, el valor diferencial de pertenecer a un nivel más alto dentro del sistema respecto al inmediatamente anterior.[1] Un resultado interesante es que el 62 % de los investigadores que ingresaron al Sistema incrementaron sus publicaciones.

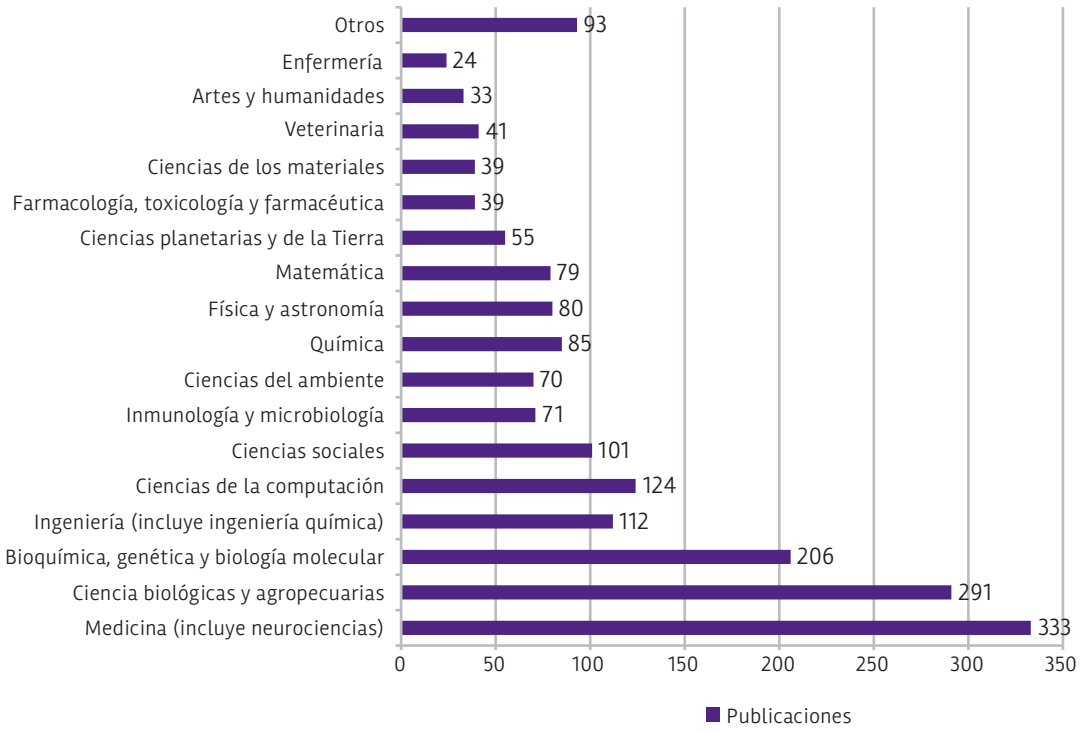
La categoría de iniciación (primera categoría de ingreso al SNI para investigadores con menor nivel de formación y menos trayectoria) presenta mayores cambios positivos que las categorías integradas por investigadores más consolidados. Entre estos cambios cabe mencionar que aumentaron sus publicaciones en un 70 %, que el 34 % incrementó su formación académica y el 35 % aumentó el promedio de proyectos de investigación de los cuales es responsable. Por el contrario, los investigadores que pertenecen a la categoría más consolidada (el nivel III) son los que muestran menores cambios positivos.

A través de una metodología cualitativa, el estudio buscó comprender el efecto del instrumento en la decisión de un profesional ante la opción de dedicarse o no a la investigación. No se verifica que el instrumento —como estímulo económico— represente un factor determinante en la decisión de dedicarse a la investigación. Sin embargo, el instrumento presenta un valor en relación con el reconocimiento implícito de pertenecer al Sistema, que legitima a los investigadores ante sus pares (capital simbólico). Por ende, el SNI ha comenzado a actuar —conjugado con otros recursos— como un instrumento importante que incide en

1 Para mayores detalles véase ‹www.congreso2013.ricyt.org›.

GRÁFICO 10.3

Publicaciones con filiación uruguaya en Scopus por área, 2013



Fuente: Uruguay XXI, 2014.

la retención de los profesionales en la investigación y colabora a evitar deserciones y fuga de cerebros.

Las publicaciones y las patentes

Las publicaciones y las patentes constituyen los indicadores más clásicos utilizados para medir los resultados (*outputs*) de las actividades de CTI.

Publicaciones

Las publicaciones como indicador nos aproximan a medir los resultados de las actividades de investigación y desarrollo. Esta información es tomada de bases de datos que se construyen con el número de publicaciones científicas, la frecuencia con que son citadas y su impacto científico. El impacto científico se mide por el número de veces que el artículo ha sido citado, con lo cual se intenta aproximarse a su importancia relativa en determinado campo científico.

La idea que sustenta esta medición es que la generación de nuevo conocimiento se difunde mediante la publicación en revistas arbitradas, es decir, aquellas que para publicar un artículo exigen que este sea aprobado previamente por otros científicos pertenecientes a la comunidad académica (*pares*). Si un trabajo es aceptado para su publicación, se asume que tiene calidad académica, novedad y constituye un aporte al avance del conocimiento. En los países en desarrollo la medición por publicaciones presenta algunas limitaciones, sobre todo para la medición de resultados.[2]

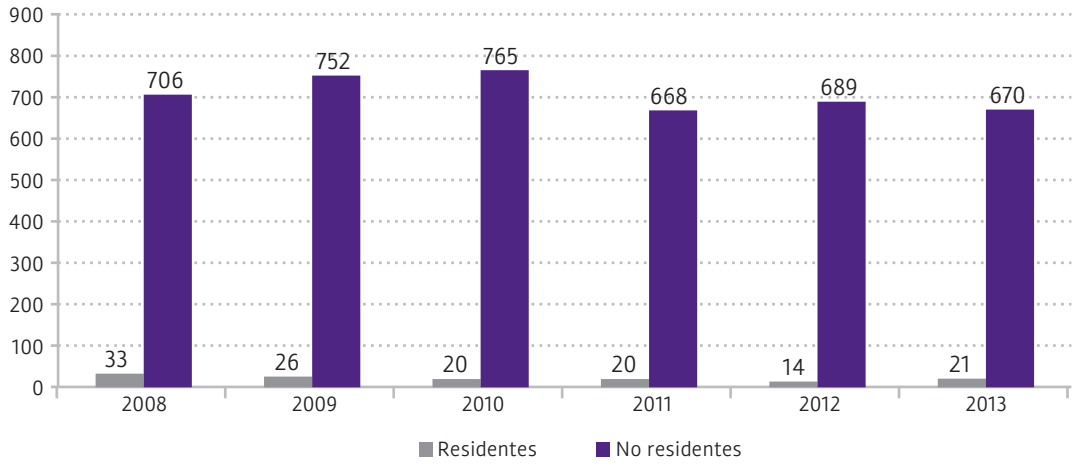
Scopus es una de las bases de datos más grandes de citas y resúmenes de literatura arbitrada, y ofrece una visión abarcadora de los resultados de investigaciones en el ámbito mundial. El gráfico 10.3 presenta el número de publicaciones en las cuales al menos uno de los autores está vinculado a una institución, centro académico o empresa uruguaya, en función de la clasificación en áreas del conocimiento y disciplinas. La filiación refiere a la institución en la cual el investigador realiza su producción académica. La comparación de la información contenida tanto en esta base como en otras (por ejemplo, Science Citation Index) está mostrando un buen desempeño relativo de Uruguay respecto a la región.

El interesante desempeño de Uruguay en materia de producción académica es el resultado combinado de la

2 Escapa al propósito de este capítulo profundizar en la temática, pero es importante señalar que hay una vasta literatura que analiza ventajas, inconvenientes y limitaciones de medir de esta forma el impacto científico.

GRÁFICO 10.4

Solicitud de patentes de invención en Uruguay (2008–2013)



Fuente: ANII, 2015.

capacidad técnica y el nivel de formación de los científicos, el equipamiento disponible para las actividades de investigación, la relación con otros grupos de investigación fuera del país, las fuentes de financiamiento, la cooperación internacional y el tiempo de dedicación a la tarea investigativa, entre otros factores.

A su vez, ha habido un crecimiento importante de las publicaciones uruguayas en Scopus, que se multiplicaron por 1,4 en el período 2008–2013. Adicionalmente, los investigadores han ido creciendo en productividad (número de publicaciones sobre el total de investigadores del país). Mientras en 2005 la productividad científica era de 0,33, en 2013 había ascendido a 0,47 (ANII, 2015). Si se compara esta productividad con la de otros países de la región, en 2012 Uruguay se ubicaba en 0,43, Colombia en 0,40, Argentina en 0,18 y Chile en 0,83. Fuera de la región, España, por ejemplo, presentaba una productividad de 0,38.

Cabría preguntarse acerca de la forma en que la investigación científica aporta a la solución de problemas productivos y sociales. En relación con este posible o potencial aporte, se requerirían más estudios referidos a la vinculación entre la academia y los sectores productivos. Para el caso de la Universidad de la República —institución que sigue concentrando un porcentaje importante de la capacidad de investigación del país, aunque con menor peso relativo— se requeriría un análisis tanto de los convenios firmados con las empresas como de los proyectos realizados en conjunto y fomentados por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (el último estudio realizado con esta amplitud es de Hein et al., 1996).

Patentes

Otro resultado de las actividades de CTI son las patentes. Una patente es un derecho concedido por un Estado a un inventor, que a cambio de la divulgación de su invención autoriza al inventor a impedir que esta sea utilizada por un tercero durante cierto período. Las patentes se usan también como indicadores del grado de desarrollo de los sistemas de protección del conocimiento, y dan cuenta de la estrategia tecnológica de las empresas (conjuntamente con otras herramientas, como la del secreto industrial).

El resultado de Uruguay en materia de patentes ha sido magro, por debajo del promedio latinoamericano y muy lejos de los países de la OCDE. Sin embargo, hay que notar que, por un lado, este indicador presenta ciertas limitaciones y, por otro, la naturaleza innovadora de las firmas en el país está más sustentada en innovaciones de tipo incremental o adaptativo, las cuales no se recogen con este indicador (Aboal, 2014). Este tipo de innovación refiere a cambios que se realizan en determinada tecnología para ir mejorando su *performance,* pero que no son innovaciones consideradas radicales, es decir, aquellas que provocan un cambio en la lógica general en la cual se basa determinada tecnología (gráfico 10.4).

La innovación

La primera encuesta de actividades de innovación en Uruguay se realizó en 2001, acotada a la industria manufacturera. Las últimas, llevadas a cabo en industria y en servicios, corresponden al período 2010–2012. Las próximas encuestas serán realizadas en el 2016. En cuanto a

la innovación en el agro —con una metodología similar—, solamente se ha realizado una encuesta, en 2009, que fue de carácter experimental y se planteó como objetivo aprehender cómo se innova desde ese sector en el país, con vistas a diseñar una política de fomento.

Las encuestas de innovación en la industria realizadas en Uruguay se basan en los lineamientos conceptuales y metodológicos del Manual de Bogotá. En este sentido, se avanza en obtener información no solamente sobre los resultados de la innovación, sino también sobre los esfuerzos que realizan las empresas para innovar. Por ende, las encuestas que siguen el Manual de Bogotá permiten obtener información sobre las empresas innovativas y sobre las empresas innovadoras.

Las *empresas innovativas* son aquellas que durante el período relevado llevaron adelante alguna actividad de innovación, o sea, que hicieron esfuerzos tendientes a generar o introducir cambios o mejoras que incidieran positivamente en su desempeño.

Las actividades de innovación incluyen:

- realización de actividades de investigación y desarrollo (I+D), tanto internas como externas;
- adquisición de bienes de capital;
- adquisición de *hardware;*
- adquisición de *software;*
- transferencia de tecnología y consultorías;
- ingeniería y diseño industrial;
- diseño organizacional y gestión;
- capacitación;
- estudios de mercado.

Las *empresas innovadoras* son aquellas que efectivamente han logrado introducir en el mercado innovaciones en producto, en proceso, organizacionales o de comercialización. El porcentaje de empresas innovadoras que surge de las encuestas es de 23,7 % para la industria manufacturera y de 21,7 % para servicios.

Durante el período 2010–2012, los resultados de las encuestas realizadas para el sector industrial y el de servicios muestran que aquellas que al menos realizan una actividad de innovación son el 26,1 % en la industria manufacturera y el 22,4 % en servicios.

En cuanto a las empresas innovadoras, el comportamiento se muestra en el cuadro 10.3.

No se aprecian diferencias significativas entre los comportamientos en relación con las empresas que logran un nuevo producto o proceso en el mercado entre industria y servicios. Solamente cabe destacar en la industria manufacturera un porcentaje algo más elevado de empresas que innovan en procesos.

CUADRO 10.3

Empresas innovadoras en la industria manufacturera y en servicios, 2010–2012 (en porcentaje)

2010–2012	Industria manufacturera	Servicios
Innovación en productos	13,0	11,1
Innovación en procesos	15,8	9,5

Fuente: ANII, 2013.

Vale la pena detenerse en la forma en que las empresas invierten en actividades de innovación, es decir, en el tipo de esfuerzos que realizan para aumentar su productividad. Por un lado, se observa que las actividades más exigentes o sofisticadas se pueden englobar en las actividades de I+D (definidas más arriba). El porcentaje de inversión en este tipo de actividad es de 8,7 % en la industria y de 26,9 % en servicios —estos porcentajes comprenden las actividades de I+D tanto internas como externas a la empresa—. El dato no sorprende, dado que en servicios se incluyen, por ejemplo, las empresas del sector *software* y comunicaciones.

Una característica que se mantiene en cuanto al comportamiento de las empresas es la concentración de esfuerzos en la adquisición de bienes de capital y de *hardware.* En los gráficos 10.5 y 10.6 puede observarse que, si se incluye una categoría que contemple la adquisición de maquinaria y de *hardware* y *software,* esta actividad representa un 87,16 % de la inversión para la industria y un 61,5 % para servicios. El resto de las actividades de innovación no presentan un peso importante, aunque puede observarse que el esfuerzo en capacitación va de poco menos de 1 % de inversión en la industria a 4,35 % en servicios.

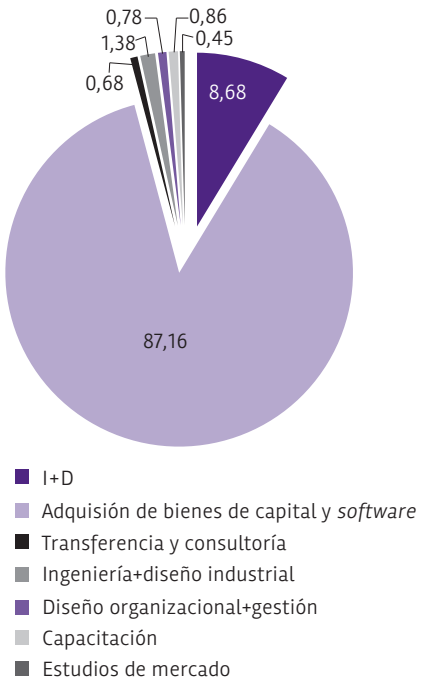
Al igual que en períodos anteriores en los cuales se ha indagado, existe una fuerte correlación entre el tamaño de la empresa y la realización de actividades de innovación, tanto en el sector industria como en el sector servicios. Las empresas grandes innovan más que las pequeñas y medianas.

Distribución por sectores de las empresas que innovan

En el gráfico 10.7 se puede observar el comportamiento de las empresas —tanto de la industria como de servicios— respecto a la realización de diferentes actividades de innovación.

GRÁFICO 10.5

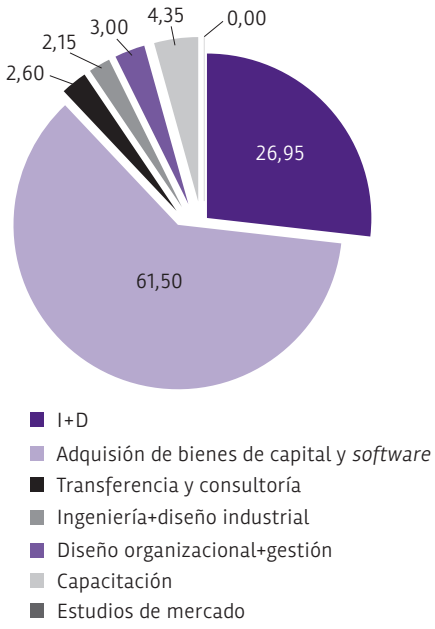
Estructura de la inversión en actividades de innovación en la industria, 2010–2012 (en porcentaje)



Fuente: ANII, 2013.

GRÁFICO 10.6

Estructura de la inversión en actividades de innovación en servicios, 2010–2012 (en porcentaje)



Fuente: ANII, 2013.

Se observa un comportamiento muy similar de las empresas entre los dos sectores.

Alcance de la innovación: ¿nuevo bajo el sol?

Los esfuerzos de innovación pueden dar lugar a innovaciones a distintas escalas. Pueden indicarse procesos, productos, formas de organización o de comercialización que son nuevas para el mundo, también llamadas innovaciones *bajo el sol;* otras que son nuevas para el mercado nacional, y otras nuevas para la empresa. Todas ellas son relevantes para el desempeño de las firmas.

Como puede observarse en el cuadro 10.4, la mayoría de las innovaciones son nuevas para la empresa; es decir, se trata de mejoras ya conocidas y aplicadas en empresas del mercado local o internacional que son incorporadas por las empresas uruguayas. Este comportamiento se acompaña del hecho de que las empresas uruguayas innovan realizando modificaciones graduales sobre productos o procesos que ya realizan, y en forma acumulativa, llamadas *innovaciones incrementales.*

La percepción de la CTI en el país

La percepción de la ciudadanía acerca de temas vinculados a CTI no refiere al nivel científico de los ciudadanos, sino a la presencia o la valoración de estos asuntos por la opinión pública. Esta es sumamente importante para el diseño de políticas, al tiempo que también puede condicionar la participación ciudadana en aquellos procesos de toma de decisión en que sea relevante.

Se obtiene información al respecto analizando la última encuesta de opinión pública especializada, de alcance nacional, realizada en 2014. En este sentido, cabe señalar que más de un 68 % de los uruguayos se consideran poco o nada informados acerca de temas vinculados a CTI (ANII, 2014).

CUADRO 10.4

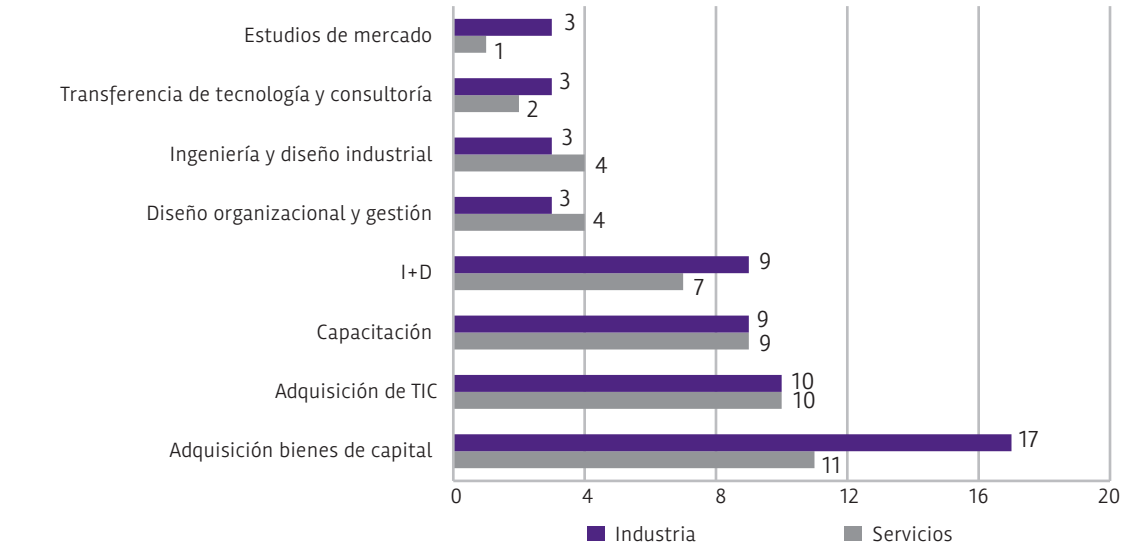
Empresas que obtuvieron resultados de las actividades de innovación en función del alcance y el sector, 2010–2012 (en porcentaje)

	Industria	Servicios
Novedosas para el mercado internacional	1	0
Novedosas para el mercado local	8	5
Novedosas para la empresa	15	16

Fuente: ANII, 2013.

GRÁFICO 10.7

Empresas que realizan actividades de innovación, por sector, 2010–2012 (en porcentaje)



Fuente: ANII, 2013.

Los motivos por los que las personas no están informadas son diversos. El más frecuente es el desinterés por el tema (32 %), pero casi el 10 % manifiesta no informarse porque el tema no le gusta, con lo cual más del 40 % de la población muestra una predisposición negativa al respecto (cuadro 10.5).

Los datos indican claramente que los temas de CTI no integran la vida cotidiana de la mayoría de los uruguayos, quienes por tanto no pueden apropiarse de ellos.

CUADRO 10.5

Motivo principal por el que se encuentra «poco» o «nada» informado en ciencia y tecnología (2014)

Motivo	%
No despierta mi interés	32,0
No entiendo	20,1
No tengo tiempo	16,8
No se cómo o dónde acceder a ese tipo de información	10,8
No me gusta	9,4
Otra	6,6
No sabe / No contesta	4,3
Total	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta 2014.

Es interesante preguntarse también qué piensan las personas o qué conceptos les vienen a la mente cuando se les habla de ciencia, de tecnología y de innovación. Esto permite aproximarse al *imaginario científico-tecnológico* de los uruguayos. En los siguientes cuadros se incluyen las menciones que más aparecen cuando se le indican al entrevistado ciertos conceptos.

Palabras que se asocian a la *ciencia* (en porcentaje)	
Medicina / salud	36,1
Descubrir / inventar / investigar / crear	19,4
Progreso / avance / futuro / adelanto	17,4

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta 2014.

Palabras que se asocian a la *tecnología* (en porcentaje)	
Computadora / *hardware* / internet / informática	46,4
Progreso / avance / futuro / adelanto	24,6
Celulares / telefonía	22,2

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta 2014.

Palabras que se asocian a la *innovación* (en porcentaje)	
Algo nuevo / cambios / novedad	40,9
Progreso / avance / desarrollo	25,0
Creatividad / creación / inventiva	14,8

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta 2014.

El panorama sobre la percepción de la CTI por los uruguayos muestra una ausencia o debilidad extrema de la temática en la cultura del país. Esta situación debe ser internalizada al diseñar políticas de CTI, dada la relevancia de la valoración social del conocimiento como factor de desarrollo. La valoración social del conocimiento depende de un proceso social complejo, en el que intervienen el sistema educativo y productivo en sentido amplio, y no puede ser fácilmente inducida mediante las políticas públicas.

Síntesis

A partir del año 2005 el Estado presta mayor atención a las cuestiones vinculadas a CTI, lo que se traduce en nuevas instituciones, en un primer plan estratégico en CTI y en una serie de instrumentos y programas de fomento a la investigación y la innovación. Sin embargo, la inversión en I+D del país es baja en relación con el PBI, se encuentra entre las más modestas de la región y muy alejada de aquella de los países desarrollados. Esta inversión es en un alto porcentaje de origen público, con un débil involucramiento del sector privado.

Las capacidades con que cuenta Uruguay para generar nuevos conocimientos y tecnologías están representadas por poco más de un investigador por cada mil integrantes de la población económicamente activa. Estos investigadores se ubican mayoritariamente en ámbitos públicos. Se requieren esfuerzos sostenidos para aumentar el número de investigadores, evitar la fuga de cerebros e incrementar el desarrollo de redes de cooperación científica con la región y con el mundo.

El Sistema Nacional de Investigadores fue creado como una herramienta de incentivo a la investigación. La evaluación de impacto ha mostrado que el incentivo es de carácter simbólico más que económico. A su vez, pertenecer al Sistema tiene un impacto diferente según la categoría en la que se inserte el investigador. Estas cuestiones ameritarían una revisión de las reglamentaciones y los fondos asignados a cada categoría.

En cuanto a resultados de la investigación, Uruguay ha aumentado su productividad científica en forma interesante en esta última década. En cambio, en relación con las patentes arroja un magro resultado, por debajo del promedio latinoamericano.

Las empresas uruguayas muestran muy baja propensión a innovar, situación preocupante por cuanto la innovación contribuye a mejorar la productividad y, por ende, la competitividad empresarial. Esta situación se da en forma semejante en el sector manufacturero y en el de servicios. A su vez, en el bajo porcentaje de empresas que llevan a cabo alguna actividad de innovación, esta se encuentra altamente concentrada en la adquisición de bienes de capital.

Merece discusión el hecho de que la compra de maquinaria sin el acompañamiento de otro tipo de inversión (capacitación, contratación de recursos humanos calificados, realización de pruebas y ensayos, entre otros) pueda lograr un cambio significativo en la empresa. En otras palabras, ¿cuánto podría potenciarse el impacto de la inversión en maquinaria y equipos si se invirtiera también en la adaptación de los procesos y en la capacitación de los operarios?

Las innovaciones logradas son mayormente nuevas para la empresa, es decir, ya son aplicadas por otras empresas en el país.

En cuanto a la percepción de la ciudadanía acerca de la temática de ciencia, tecnología e innovación, la escasa información y el escaso interés se refuerzan recíprocamente. La CTI es ajena al uruguayo de a pie. Esta situación debería convocar a la reflexión a varios actores relevantes y tomarse en cuenta en la definición de políticas.

Fuentes consultadas

Aboal, D., et al., 2014, «Innovación en Uruguay», en L. Harari, M. Mazzeo y A. Alemany (coords.), *Uruguay+25,* Montevideo: Fundación Astur, Red Mercosur y Trilce.

ANII (2013a), *V Encuesta de Actividades de Innovación en la Industria Uruguaya,* Montevideo: ANII, disponible en ‹www.anii.org.uy›.

— (2013b), *Encuesta de Actividades de Innovación en Servicios en Uruguay,* Montevideo: ANII, disponible en ‹www.anii.org.uy›.

— (2014), *Encuesta de Percepción Pública de la CTI,* Montevideo: ANII, disponible en ‹www.anii.org.uy›.

— (2015), *Boletín de Indicadores,* Montevideo: ANII, disponible en ‹www.anii.org.uy›.

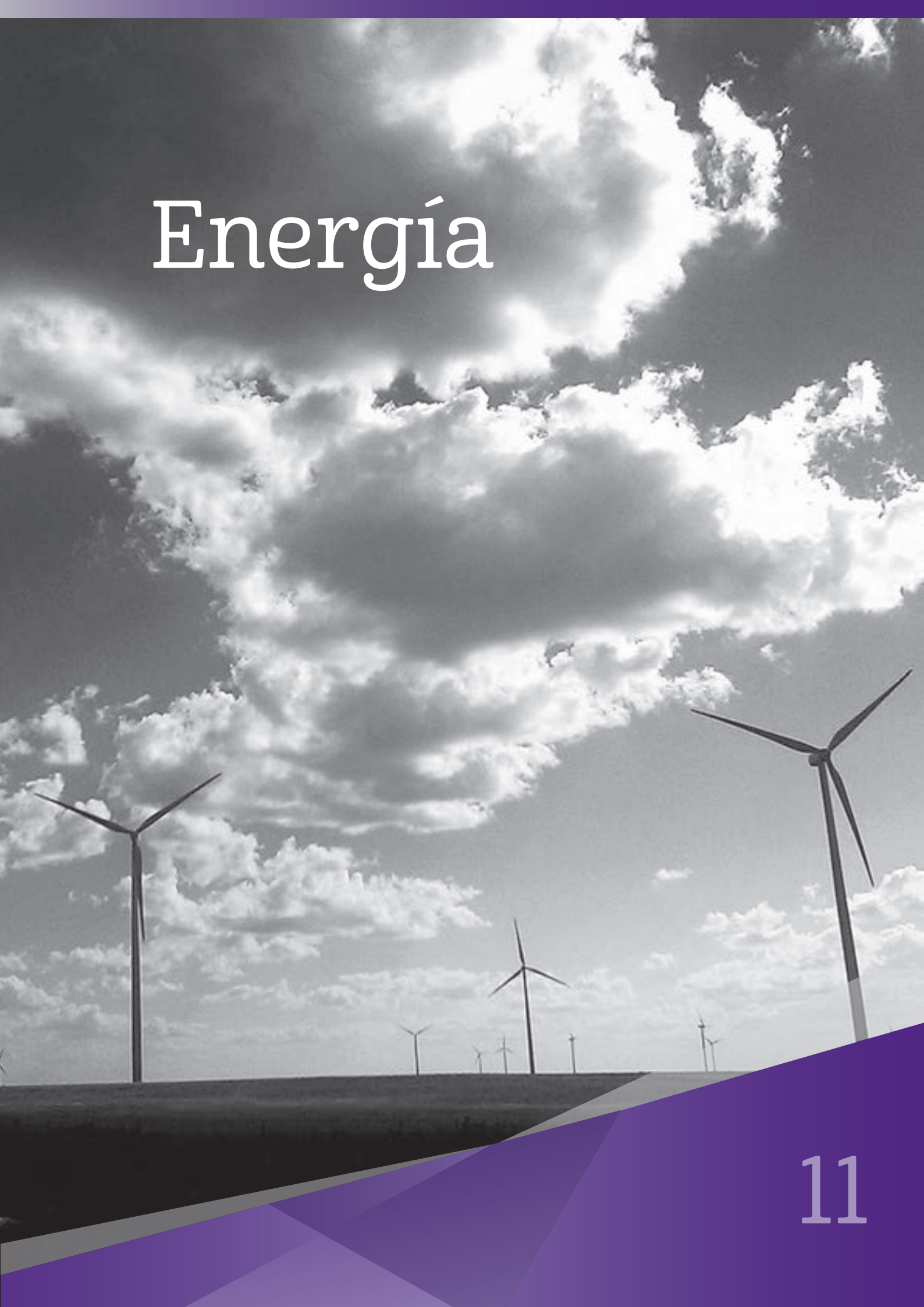
Hein, P., A. Mujica y A. Peluffo (1996), *Universidad de la República – sector productivo: análisis de una relación compleja,* Montevideo: CSIC y Trilce.

Pittaluga, L. (2014), «Innovación en Uruguay: evolución reciente y desafíos futuros», presentación al evento BID, Buenos Aires, 18 y 19 de noviembre de 2014, disponible en ‹www.academia.edu/›.

RICYT, ‹www.ricyt.org/indicadores› (acceso: abril de 2015).

Usher, X., et al., 2014, «Primera evaluación de impacto del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay», en R. Barrere y M. Salazar (eds.), *Agenda 2014,* Montevideo: RICYT.

Energía



Introducción

Este capítulo resume los principales logros y cambios de la última década en materia energética nacional y cómo estos cambios generan a su vez nuevos desafíos y oportunidades para el sector.

Desde el punto de vista metodológico, es pertinente precisar que esta síntesis no pretende evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos del país en materia energética ni la efectividad de la política energética, ni tampoco implica un análisis del marco institucional, sino que se trata de un abordaje descriptivo de la realidad con base en un conjunto de indicadores clave ampliamente utilizados en el ámbito nacional e internacional.

La energía es una temática abordable desde múltiples dimensiones: económica, social, política, cultural, tecnológica y ambiental. A efectos de este trabajo se propone describir la situación energética del país con base en los siguientes ejes que atraviesan las anteriores dimensiones: caracterización del sistema energético uruguayo, diversificación de la matriz energética, uso eficiente de la energía, infraestructura energética y acceso a la energía eléctrica.

El primer eje presenta los principales aspectos que describen el sector energético uruguayo en materia de oferta y demanda. Se presenta la evolución de la producción y el consumo de energía en el país y la región, y luego se profundiza, para el caso de Uruguay, en la descripción del tipo de fuentes de energía que componen la oferta y la desagregación del consumo por sector, así como en el análisis de la autonomía del país para lograr el abastecimiento de energía.

Como segundo eje se considera, desde la perspectiva de la oferta de energía, la diversificación de la matriz energética (variedad de fuentes de energía utilizadas para abastecer al país). Se describe el posicionamiento de la biomasa y la energía eólica como motores de la diversificación, el impacto de la diversificación en los costos de generación de energía eléctrica y los avances en materia de exploración de hidrocarburos como potencial nueva fuente de energía autóctona.

La eficiencia energética ocupa el tercer eje, donde, desde la perspectiva de la demanda, se describe la evolución de la eficiencia en el uso de la energía en el país, profundizando en el comportamiento por sectores de actividad económica y en el caso residencial.

El cuarto eje presenta el desarrollo logrado en materia de infraestructura energética, sus efectos, en particular sobre la capacidad para generar energía eléctrica, así como los desafíos y oportunidades que dicho desarrollo plantea al país de cara al futuro.

El quinto y último eje presenta la situación del país en cuanto al acceso de la población a la energía eléctrica.

La dimensión ambiental es clave en cualquier caracterización energética (el sector energético es uno de los principales responsables del actual cambio climático), pero no se aborda aquí en función de que el Reporte contempla un capítulo específico en el que se profundiza esta temática, del mismo modo que no se aborda el impacto sobre el desarrollo productivo.

Finalmente, se presenta una síntesis con las principales conclusiones y desafíos.

Caracterización del sistema energético uruguayo

Producción y consumo de energía: Uruguay en la región

La tendencia mundial de la demanda por energía es creciente, sustentada especialmente por el aumento de la demanda en los países en desarrollo.[1] El caso uruguayo y la región en la que está inserto —se consideró como región Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay— no son la excepción a esa realidad, como se observa en las siguientes series de producción de energía primaria[2] y consumo total por país[3] (gráficos 11.1 y 11.2).

Dentro de este conjunto de seis países, los niveles de producción y consumo de Uruguay son marginales (0,5 % de la producción y 1,2 % del consumo en el año 2012), pero crecientes con relación al global. Entre 2004 y 2012 la producción de energía de la región considerada creció a una tasa del 2,8 %, mientras que en Uruguay la tasa de crecimiento promedio anual fue

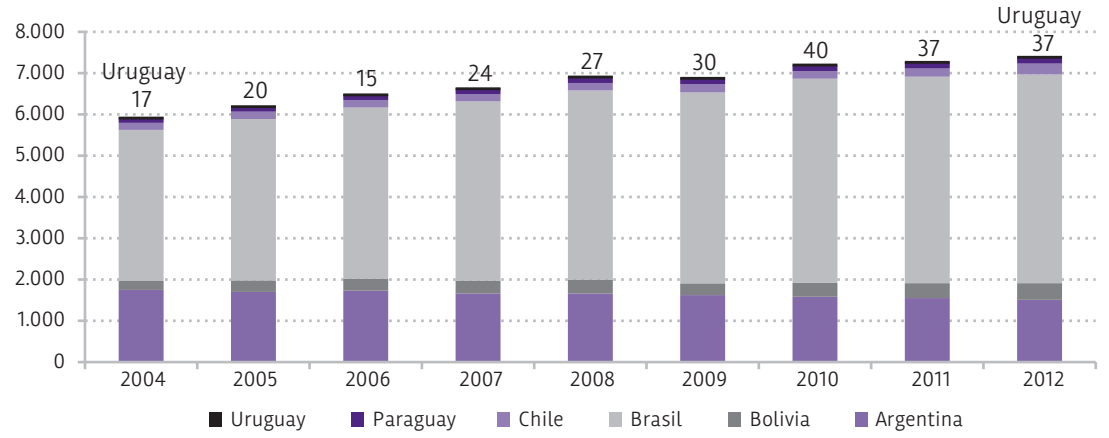
1 IEA, 2013.

2 *Energía primaria* refiere a una fuente de energía que se extrae de un *stock* de recursos naturales o la captura de un flujo de recursos y que no ha sufrido ninguna transformación o conversión más que la separación y limpieza. *Energía secundaria* es la que se obtiene de transformar o convertir una fuente primaria; por ejemplo, los productos derivados del petróleo y la electricidad son fuentes secundarias debido a que su producción requiere refinación o generadores eléctricos (BID, 2013). Se mantuvo la nomenclatura de la fuente.

3 El *consumo total* se compone de la producción, más las importaciones, menos las exportaciones, menos el combustible marino internacional, más/menos los cambios en las existencias (BID, 2013).

GRÁFICO 11.1

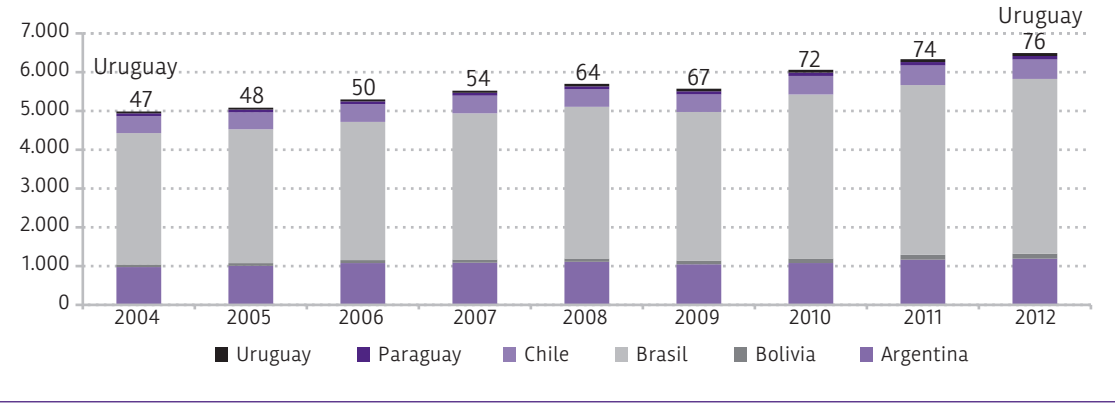
Producción de energía primaria según país (en miles de barriles de petróleo equivalente por día)



Fuente: BID.

GRÁFICO 11.2

Consumo total de energía según país (en miles de barriles de petróleo equivalente por día)



Fuente: BID.

de 10,2 %, superior a la tasa de cualquiera de los otros cinco países.[4]

En el mismo sentido, el consumo de energía para los seis países de la región en conjunto creció entre 2004 y 2012 a una tasa promedio anual de 3,4 %, mientras que en Uruguay lo hizo al 6,2 % (con un incremento importante en el año 2008, que se analiza más adelante), con lo que superó a todos los países considerados excepto Bolivia (8,5 % promedio anual).

Tomando el consumo final de energía por habitante,[5] en el gráfico 11.3 se observa cómo el promedio en la región «los mismos seis países», así como Uruguay, presentan tendencias crecientes en el período 2004–2012.

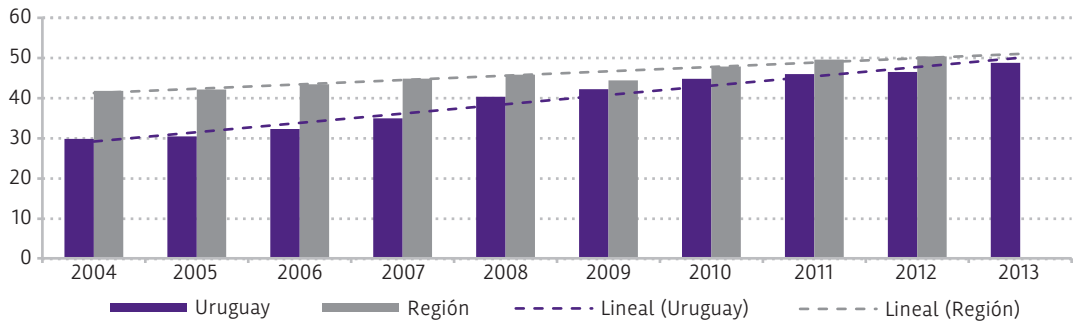
Mientras que en la región el consumo per cápita creció a una tasa promedio anual de 2,4 %, en Uruguay lo hizo al 6 %, valor que se explica por el fuerte incremento del consumo y por ser el país con menor tasa de crecimiento poblacional de todos los considerados.

4 Argentina es el único país con caída en su producción de energía: tasa de variación promedio anual de –1,8 %.

5 El *consumo final* es el consumo de energía de los sectores socioeconómicos, sea desde fuentes primarias o secundarias, sin considerar el consumo propio que el sector energético requiere para su funcionamiento. En el caso de la información del BID, consumo final total y consumo total son equivalentes.

GRÁFICO 11.3

Consumo final total per cápita (en GJ/habitante)



Fuente: BID, DNE, CEPAL(6).

Si bien entre 2004 y 2012 Uruguay siempre presentó menor consumo de energía per cápita que el promedio regional, este converge gradualmente hacia el valor promedio de la región.

En síntesis, tanto la producción como el consumo de energía en Uruguay crecen año tras año, en línea con lo que sucede en el resto del mundo en desarrollo. A su vez, el ritmo de crecimiento en la producción de energía es superior al de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Bolivia, lo que también se observa en el consumo (global y por habitante), con la excepción de Bolivia en este caso.

Oferta de energía: renovables y no renovables

Al analizar la evolución de la oferta de energía en el país en la última década[7] se observa, por un lado, que esta ha crecido un 4 % promedio anual (2004–2013) y, por otro lado, que ha cambiado su composición. En la actualidad no se integra de la misma forma que hace diez años porque hay nuevas fuentes energéticas disponibles y porque la contribución de cada fuente no ha tenido una evolución lineal (gráfico 11.4).

Con una perspectiva de largo plazo, se observa que el peso relativo de las fuentes renovables en la oferta se incrementó en la última década, pasando de representar un 38 % en el período 2004–2008 a un 52 % en el quinquenio 2009–2013.[8] El proceso se profundizará en los años 2014–2016, con las inversiones en infraestructura concretadas y en vías de ejecución. Este fenómeno se describe con más detalle en los capítulos referidos a diversificación e infraestructura.

Se destaca, por lo tanto, que la oferta de energía en Uruguay en la última década tuvo una tendencia incremental y registró un cambio profundo en su composición en cuanto al tipo de fuentes energéticas que la integran, con un peso relativo creciente de las fuentes renovables en el global.

Consumo de energía por sector

Se describe a continuación cómo ha evolucionado la distribución del consumo final de energía en el país (en adelante, *consumo*) entre cinco sectores considerados, a partir de la información disponible en el *Balance energético 2013*[9] (gráfico 11.5).

Todos los sectores presentaron tendencia creciente en su consumo y alcanzaron su máximo histórico en 2013 —excepto Agro-Pesca-Minería, cuyo máximo ocurrió en 2008—, pero con ritmos de crecimiento dispares. El consumo de energía del sector Industrial creció a una tasa promedio anual de 12 %, mientras que el del sector Transporte y el sector Comercial-Servicios-Sector Público lo hizo al 5 %, y el de los sectores Agro-Pesca-Minería y el sector Residencial al 2 % anual promedio.

6 La información de consumo per cápita para el caso de Uruguay se obtuvo del *Balance energético* de la DNE, que dispone de información hasta el año 2013. Para el caso de la región se dispone de información de consumo final hasta el año 2012 (BID). Los datos de población se obtuvieron de CEPALSTAT.

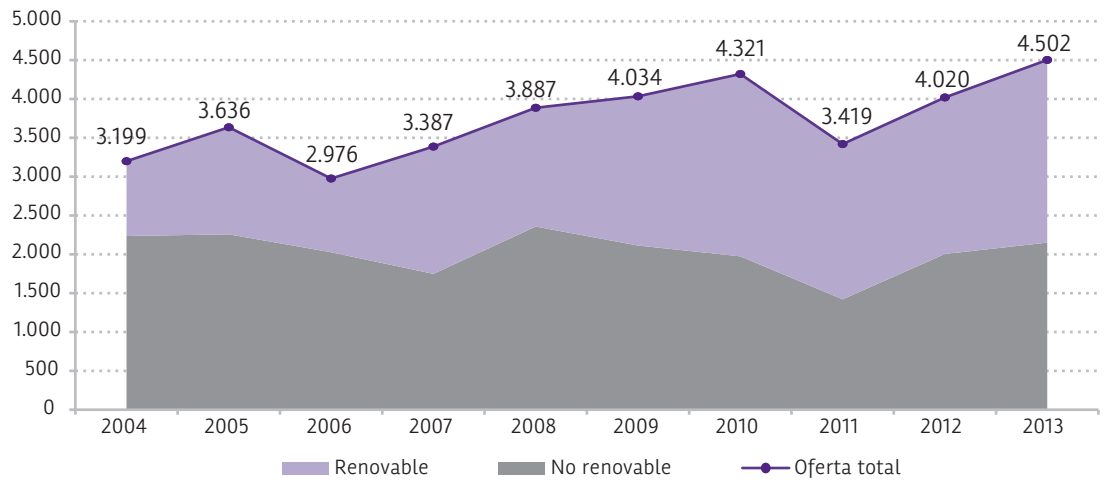
7 Se consideró a estos efectos la serie de *oferta bruta de energía primaria* (expresada en miles de toneladas equivalentes de petróleo: ktep), la cual incluye, para la oferta de cada fuente energética primaria, las pérdidas y las cantidades no utilizadas (DNE, 2014).

8 La perspectiva de largo plazo es fundamental en este tipo de afirmaciones, porque para un año puntualmente considerado la proporción de fuentes renovables y no renovables en la oferta depende fuertemente del nivel de lluvias en ese año.

9 DNE, 2014.

GRÁFICO 11.4

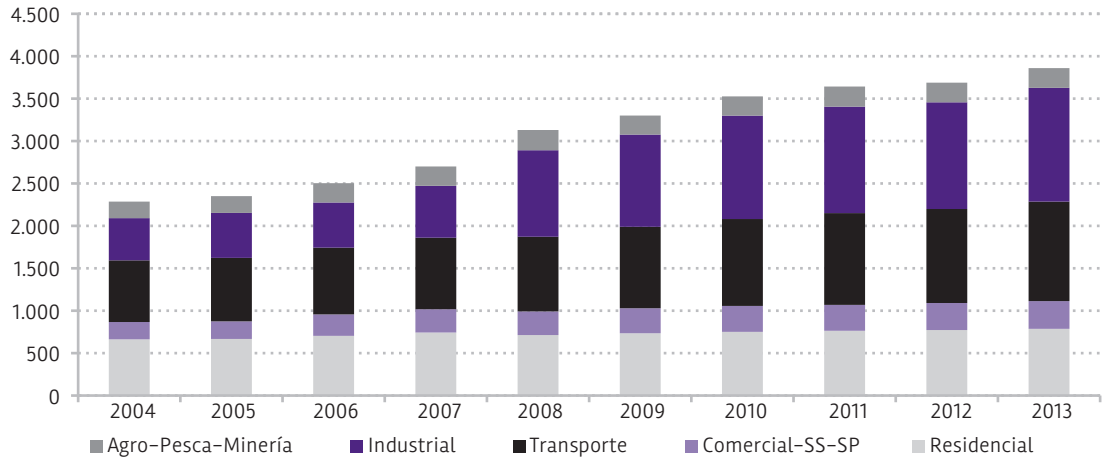
Oferta bruta de energía por tipo de fuente energética primaria (en ktep)



Fuente: DNE.

GRÁFICO 11.5

Consumo final energético por sector (en ktep)



Fuente: DNE.

Comparando el consumo de energía en 2013 respecto a 2004, el único sector que incrementó su peso relativo en el consumo total del país es el Industrial (pasó de 22 % en 2004 a 35 % en 2013), mientras que el sector Residencial es el de mayor caída relativa (pasó del 29 % del consumo total en 2004 al 20 % en 2013).

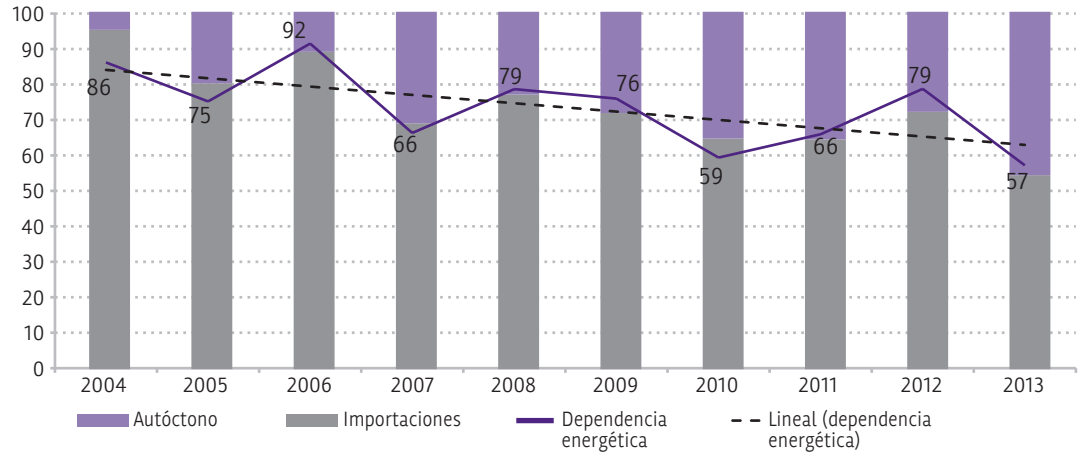
Este aumento importante de la demanda de energía del sector Industrial (170 % si se compara el consumo punto a punto) representa un cambio estructural en la matriz de consumo por sector. En 2008 el sector Transporte cedió al Industrial la supremacía como sector de mayor consumo, situación que se fue consolidando posteriormente.

Dentro del sector Industrial, el 53 % del consumo corresponde a Papel y celulosa, donde la puesta en producción en 2008 de la planta de celulosa Orion de Botnia S.A.[10] coincide con el salto de nivel observado en el consumo de energía en el sector Industrial a partir de ese mismo año. Al subsector Papel y celulosa lo secundan, en orden

10 La producción efectiva se inició el 10 de noviembre de 2007. ‹www.upm.com›.

GRÁFICO 11.6

Tasa de dependencia energética y oferta bruta total según origen (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DNE.

decreciente de consumo, los subsectores Otras alimenticias y Otras manufacturas y construcción (16 % cada uno), Frigoríficos (6 %), Madera (5 %) y Lácteos (4 %).

En resumen, todos los sectores presentaron una tendencia de consumo final energético creciente, pero con ritmos dispares. Transporte fue hasta 2008 el sector de mayor consumo, lugar que desde entonces cedió al Industrial, donde más de la mitad del consumo ocurre en la industria de papel y celulosa. El consumo de energía del sector Residencial es el de menor ritmo de crecimiento.

Dependencia energética

Al distinguir la producción propia de las importaciones en la oferta de energía total de un país, cuanto más peso relativo tenga la primera (oferta autóctona), mayor será el grado de autonomía del país para generar dicha oferta. Análogamente, a mayor oferta importada, mayor dependencia externa (gráfico 11.6).

Al observar la evolución de la tasa de dependencia energética de la economía —que mide el grado de dependencia de las importaciones para satisfacer las necesidades de energía—,[11] para el caso uruguayo se constata una tendencia decreciente en la última década, que llega al 57 % en 2013. Es necesario tener presente que este indicador debe ser observado desde una perspectiva de largo plazo, pues en el corto plazo su comportamiento se ve afectado en gran forma por el factor aleatorio de la energía hidráulica, altamente dependiente del caudal de lluvias.[12]

A medida que se cuenta con mayor capacidad de producir energía con fuentes autóctonas (sean renovables o no renovables, y especialmente si operan en diversas condiciones climáticas), el peso relativo del componente importado tiende a bajar, y con él la dependencia del extranjero para el abastecimiento energético. Esta es la situación del país, como se destaca en la próxima sección.

Diversificación de la matriz energética

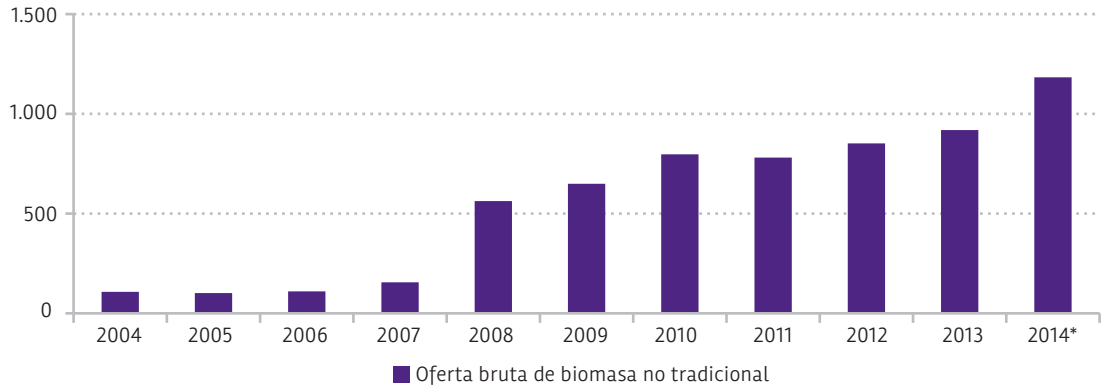
El grado de diversificación de la matriz energética de un país refiere a la variedad de fuentes con que este satisface la demanda de energía. Un mayor abanico de fuentes de energía reduce la vulnerabilidad ante cambios en el precio o la disponibilidad de alguna fuente en particular. A modo de ejemplo, un incremento en el precio del petróleo puede tener severos efectos sobre los costos de generación en los países no productores de crudo y con poca diversificación de su matriz, del mismo modo que

11 La tasa de dependencia energética se calculó según la metodología de Eurostat (‹www.ec.europa.eu/eurostat›), como el ratio entre importaciones netas (importaciones menos exportaciones de energía) y las necesidades energéticas de la economía (consumo interno bruto de energía más búnkers internacional marino —combustible marítimo internacional).

12 En la última década, para todos los años se observa que las importaciones de energía y el nivel de hidrogeneración siempre tienen comportamientos opuestos, es decir que cuando una de estas variables aumenta respecto al año previo, la otra sistemáticamente cae.

GRÁFICO 11.7

Oferta de biomasa no tradicional (incluye residuos de biomasa y primarias biocombustibles, en ktep)



*Estimado a partir del *Balance energético preliminar 2014*.

Fuente: DNE.

un año de sequía impacta sobre los países con una matriz fuertemente concentrada en la hidroenergía.

Esta sección se enfoca en la importancia de las fuentes energéticas autóctonas —renovables y no renovables— en la diversificación y su impacto sobre aspectos como la soberanía energética y la dependencia de las importaciones de crudo, los costos del sistema y la vulnerabilidad ante los cambios climáticos.[13]

Biomasa y energía eólica como motor de diversificación

Como fue mencionado al inicio, la oferta de energía ha crecido en la última década y lo ha hecho con cambios en los tipos de fuentes de energía que la componen, mostrando un peso creciente de las energías renovables. Entre las fuentes renovables es especialmente relevante el rol de la biomasa a partir de 2008 y, en menor medida, de la energía eólica a partir de 2014. La biomasa incluye tanto los llamados *residuos de biomasa*[14] como las materias primas para la producción de bioetanol y biodiesel (primarias biocombustibles).[15] No se consideran en el análisis la leña y el carbón vegetal (fuente renovable tradicional) (gráfico 11.7).

Como se ha mencionado, a partir de 2008 tuvo gran influencia la entrada en operación de la primera planta de celulosa, pero no es esta la única actividad vinculada a la generación de energía a partir de biomasa. La producción de biomasa para la obtención de biocombustibles representó el 1,2 % de la oferta de energía primaria total en 2013. Los biocombustibles producidos (biodiesel y bioetanol) luego son mezclados con el gasoil y naftas obtenidos vía refinación,[16] por lo cual en definitiva sustituyen importaciones de crudo (o derivados de crudo) por productos autóctonos más limpios.

Se estima que en 2014 el 13 % de la generación eléctrica tuvo origen en la biomasa y el 6 % en la energía eólica, recursos con los cuales se llegó a cubrir el 40 % del consumo de electricidad en momentos puntuales. Si adicionalmente consideramos que 2014 fue un año con buen nivel de lluvias (74 % de la generación), se explica por qué en dicho año la generación de electricidad a partir de fósiles representó solo el 7 % del total generado.[17]

La contribución de la energía eólica, más reciente que la de biomasa, ha crecido fuertemente a partir de 2014, como lo muestra el gráfico 11.8, de evolución del aporte de esta fuente a la generación de energía eléctrica total.[18]

Es esperable que este porcentaje crezca aún más con las inversiones previstas para 2015 y 2016.

13 No se incluye el análisis sobre aspectos como el impacto ambiental del sector o el desarrollo productivo en torno al sector energético, ítems abordados en otros capítulos del *Reporte*.

14 Cáscara de arroz o cebada, bagazo de caña, licor negro, gases olorosos, metanol y residuos de la industria maderera.

15 Caña de azúcar, sorgo dulce, soja, girasol, canola y sebo, entre otros.

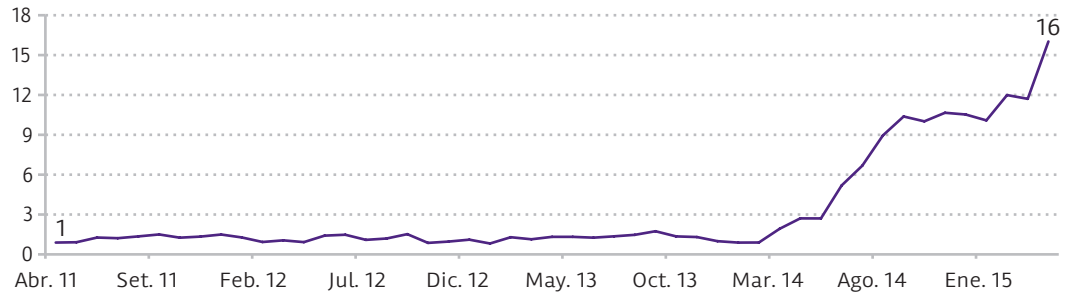
16 Según el Balance energético, en 2013 la mezcla promedio correspondió a 5 % de bioetanol en las gasolinas automotoras y de 4 % de biodiesel en el gas oil (volumen global, no solo para transporte).

17 Datos disponibles en ‹www.miem.gub.uy›.

18 El 3 de junio de 2015 a la hora 01.00 se registró el récord de abastecimiento de la demanda por energía eólica en Uruguay, que llegó al 50,2 % de la energía total generada.

GRÁFICO 11.8

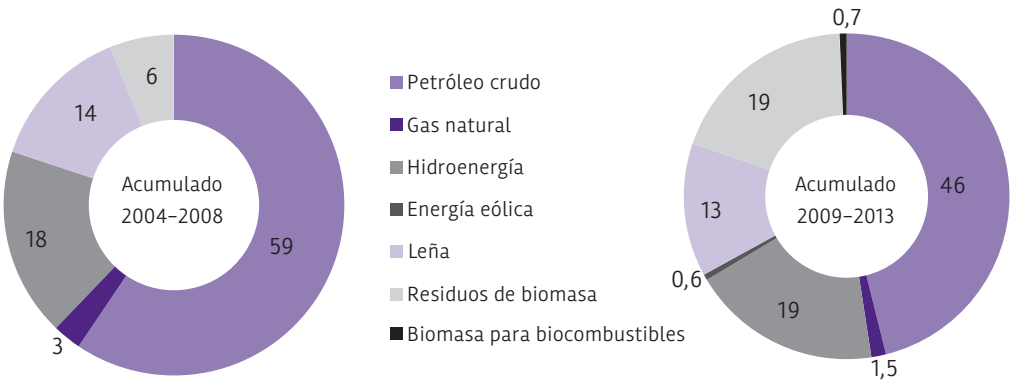
Generación eólica como porcentaje de la electricidad total generada



Fuente: DNE (generación de electricidad por planta).

GRÁFICO 11.9

Contribución acumulada por fuente energética primaria a la oferta bruta total (en porcentaje)



Fuente: DNE.

La diversificación en cifras

El gráfico 11.9 sintetiza la diversificación de la matriz energética en la última década.[19]

En el quinquenio 2009–2013 cayó aproximadamente un 13 % el peso del petróleo crudo como fuente energética en la oferta (de 59 % a 46 %), acompañado por un incremento de proporciones similares en el peso de los residuos de biomasa, que pasaron de 6 % a 19 % del total de la oferta primaria bruta.

Un segundo elemento destacable es el ya mencionado surgimiento de nuevas fuentes, como la eólica (cuyo impacto principal se ha dado a partir de 2014), la biomasa utilizada para la producción de biocombustibles (biomasa–biocombustible) y la energía solar.[20] Con la mayor generación de energía eléctrica desde fuentes renovables se mejoran los costos (este aspecto se profundiza en la siguiente sección) y se reduce el impacto ambiental provocado durante la generación. Esto, junto con el mayor cuidado ambiental, provoca un menor impacto de la huella de carbono en la producción del país,[21]

19 No se considera (por mantenerse en niveles muy marginales) el carbón mineral, que representa el 0,05 % de la oferta primaria bruta total, si bien es un recurso muy importante en otros países y en la matriz mundial.

20 Aunque también se incrementó la energía solar, de acuerdo al *Balance energético 2013,* esta «no se incluye aún en las matrices de balance, por resultar en valores pequeños respecto al resto de las fuentes de energía». DNE, 2014.

21 La huella de carbono es un indicador utilizado internacionalmente para comprender, con un enfoque de análisis de ciclo de vida, la dinámica de los gases de efecto invernadero (GEI) relacionados con los procesos productivos y el consumo de bienes y servicios de los seres humanos. Se espera que la huella de carbono se consolide como un factor más de decisión de compra entre los consumidores, como forma de contribuir a reducir las emisiones de los GEI. MGAP, 2013.

CUADRO 11.1

Costo medio anual de generación de energía eléctrica según probabilidad de lluvias (USD/MWh)

Probabilidad de lluvias	Costo estimado año 2011	Costo estimado año 2016
Año lluvioso	39	34
Lluvias medias	73	46
Año seco	108	59

Fuente: DNE, 2014.

lo que mejora su competitividad internacional al ofrecer productos con baja huella.

Por último, se observa que el gas natural cayó en términos relativos y absolutos como parte de la oferta, dadas las dificultades de suministro desde el exterior. Esta realidad se modificará al concretarse la entrada en operación de la planta regasificadora, como se desarrolla más adelante.

Costo de generación de energía eléctrica y dependencia climática

Tradicionalmente los costos anuales de generación de electricidad dependen de los niveles de lluvia del año. Altos niveles de lluvias implican mayor hidrogeneración, y la falta de lluvias históricamente se suplió con más importaciones de combustibles fósiles para producir electricidad. Esta importación aumenta los costos de la generación eléctrica en un rango variable que depende esencialmente del valor ocasional de los hidrocarburos en los mercados internacionales.

Pero la diversificación de la matriz energética en los últimos años está generando un doble efecto sobre la estructura de costos: su tendencia a la baja y la disminución de su dependencia del clima (cuadro 11.1).

Para cualquier situación climática dada en materia de lluvias, la estimación de los costos medios de generación se reduce entre 2011 y 2016 (cae un 46 % en caso de un año seco, un 37 % si tiene lluvias medias y un 13 % si es un año lluvioso). Asimismo, al efecto en la disminución de costos se agrega el paulatino cierre de la brecha de vulnerabilidad climática: la diferencia del costo de generación entre un año seco y uno lluvioso disminuye un 64 % (la brecha pasa de 69 USD/MWh en 2011 a 25 USD/MWh en 2016). Esto favorece las condiciones necesarias —no suficientes, pues hay otros factores— para eventuales reducciones en las tarifas de acceso a la electricidad, así como para lograr su estabilidad.

La razón de estos dos efectos radica, por un lado, en que la infraestructura de generación de energía eléctrica a partir de recursos renovables suele implicar menores costos de mantenimiento una vez que está operativa y, por otro, en que el recurso es de libre acceso, a diferencia de los recursos no renovables, que tienen un costo de adquisición, el cual suele ser muy volátil. A ello se suma el efecto del Fondo de Estabilización Energética, creado en 2011 para reducir el impacto negativo en los costos ante situaciones de déficit hídrico.[22]

Exploración de hidrocarburos

Disponer de hidrocarburos comercialmente viables en territorio uruguayo implicaría, desde un punto de vista exclusivamente energético y según las características del hallazgo, un mayor grado de autonomía en el abastecimiento de combustibles fósiles, la posibilidad de minimizar su costo de acceso y la integración vertical de ANCAP como empresa participante de la industria petrolera.[23]

A partir de su primer intento de búsqueda de hidrocarburos, en 1948, y de otros posteriores, ANCAP generó las primeras fuentes de información de base para conocer el potencial de las cuencas en el país, tanto costa adentro (*onshore*) como costa afuera (*offshore*). La actividad exploratoria se profundizó y sistematizó desde el año 2005, con la consolidación de la prospección de hidrocarburos como uno de los ejes estratégicos de ANCAP.

A partir del año 2007, este conocimiento comenzó a crecer exponencialmente, como se observa en el gráfico 11.10, de evolución de la superficie relevada con información sísmica, como parte de los resultados logrados en el marco de la preparación (obtención de información previa) y posterior ejecución de contratos en las llamadas Ronda Uruguay I, de 2009, y Ronda Uruguay II, de 2012.

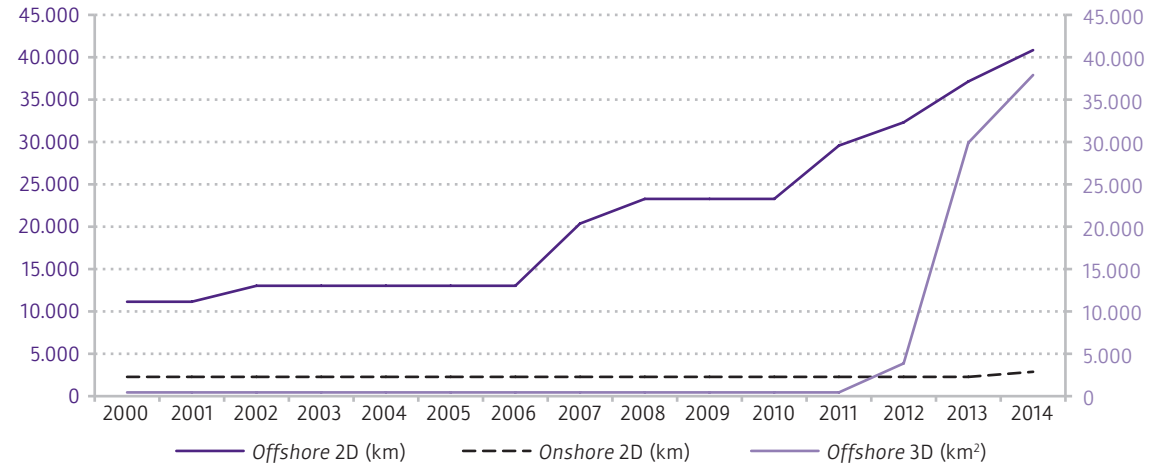
Los relevamientos con información sísmica permiten obtener una representación del subsuelo, ya sea en dos dimensiones (2D) o en tres dimensiones (3D). Contar con este conocimiento es el primer paso en el camino de largo plazo que implica la eventual explotación

22 El Fondo brinda la posibilidad de que ante una situación climática adversa se cuente con los recursos para cubrir el déficit provocado por el sobrecosto energético, sin afectar las tarifas ni las finanzas públicas.

23 La integración vertical de ANCAP refiere a su participación en nuevos eslabones de la cadena de valor del sector petróleo y gas, como actor en el segmento *upstream* o «aguas arriba» (actualmente el foco de ANCAP es en el *downstream* o «aguas abajo», que incluye la refinación, la distribución y la posterior comercialización de los combustibles).

GRÁFICO 11.10

Superficie del país relevada con información sísmica 2D y 3D (costa adentro y costa afuera)



Fuente: ANCAP, Gerencia de Exploración y Producción.

de hidrocarburos en un país. Uruguay se encuentra avanzando en este camino, ha atraído a importantes actores de la escena internacional y ha logrado su reconocimiento por la transparencia y la confiabilidad del proceso. De consolidarse el avance a futuras fases de mayor impacto en lo económico, en lo ambiental y sobre la comunidad, será necesario prepararse para los cambios y revisar los roles y responsabilidades desde una perspectiva institucional.[24]

En síntesis, Uruguay enfrenta la demanda creciente de energía con una matriz más diversificada que hace diez años, esto es, con más variedad de fuentes de energía. La diversificación tiene un fuerte componente renovable autóctono, principalmente con base en la biomasa desde 2008 y en la energía eólica desde 2014, en un proceso que seguirá consolidándose en 2015 y 2016. Esto tiene efectos positivos sobre la estructura de costos para generar energía y mitiga los efectos ambientales, ambos aspectos que a su vez impactan en la competitividad de la producción nacional. Pero también se avanza a mediano y largo plazo en cuanto a las fuentes de energía no renovables, tanto a partir del proceso a largo plazo en materia de exploración y eventual explotación de hidrocarburos, como de la futura puesta en operación de la planta regasificadora y la nueva central de ciclo combinado.

24 En particular, el doble rol que tiene ANCAP actualmente, de agencia petrolera (órgano regulador de la industria del petróleo y gas) y empresa petrolera estatal (empresa participante de actividades en el negocio de exploración y extracción de hidrocarburos), pero la eventual redefinición institucional no se acota a este aspecto únicamente.

Uso eficiente de la energía

Lograr mayor eficiencia energética implica evitar el consumo de aquella energía que no aporta mejor confort[25] o que no contribuye al logro de mayor producción en un sentido amplio.[26] La evolución de la eficiencia energética, por lo tanto, depende en última instancia del comportamiento de los usuarios, cuyas conductas responden a factores culturales.

Intensidad energética

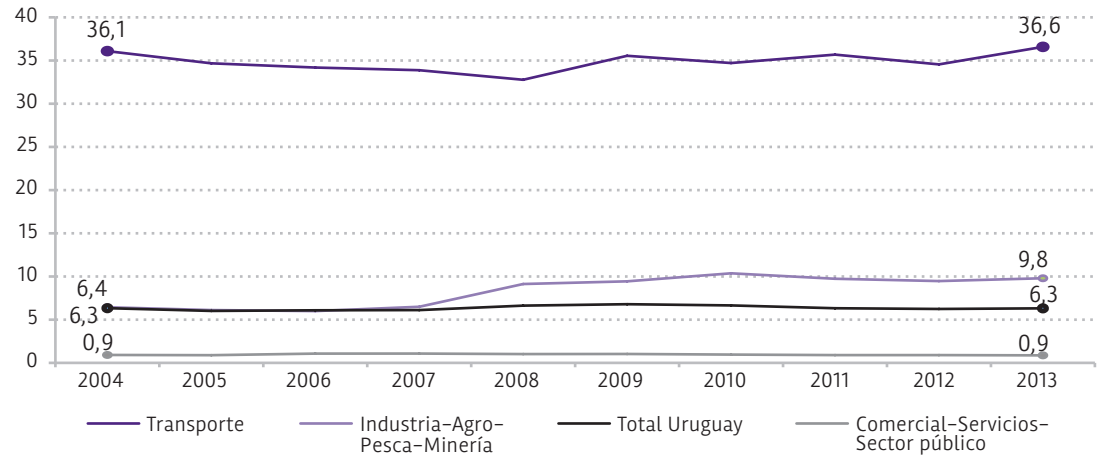
La intensidad energética de un país es la relación entre su consumo de energía y su PBI. Con una estructura productiva relativamente estable, cuando el consumo de energía crece más que el PBI, el uso de energía es menos eficiente o, análogamente, el país tiene una mayor intensidad energética, pues consume más energía para producir lo mismo (o incluso producir menos). Por lo tanto, a mayor intensidad energética, menor eficiencia energética (Mendiluce, 2010).

25 Desde la perspectiva de un usuario residencial, esto podría ejemplificarse con un adecuado aislamiento térmico en un hogar: con un buen aislamiento se es más eficiente, en el sentido de que se genera el mismo confort con menos consumo de energía.

26 Desde la perspectiva productiva, por ejemplo, cuando se sustituyen sistemas de refrigeración en plantas industriales por otros de menor consumo pero igual resultado de enfriamiento, se está siendo más eficiente energéticamente.

GRÁFICO 11.11

Intensidad energética, total del país y por sector (en ktep/millón de pesos constantes de 2005)



Fuente: DNE (consumo), BCU (PBI país y VAB sectorial).

En el caso uruguayo, la intensidad energética[27] en 2013 se mantenía en el mismo nivel que en 2004, dado que el consumo y el PBI presentaron niveles similares de crecimiento promedio (5,7 % como tasa de crecimiento promedio anual para ambas variables) (gráfico 11.11).

Al analizar la evolución de la intensidad energética por sector de actividad,[28] entre 2004 y 2013 no se observan cambios en la intensidad de los sectores Comercial-Servicios-Sector Público ni del sector Transporte, los cuales incrementaron más de un 50 % su valor agregado, pero también su consumo de energía.

El sector Transporte fue el de mayor intensidad energética de la economía, el que más energía consumió por cada unidad de producto generada. Si bien su intensidad energética casi no varió si se comparan el inicio y el fin del período, la evolución no fue constante (decreció hasta 2008 y tendió a crecer a partir del 2009, con oscilaciones). El 98,6 % del consumo de energía de este sector correspondió a transporte carretero (el resto, a fluvial, marítimo y aéreo).

En cambio, sí presenta un aumento relevante en su intensidad energética el sector conformado por las ramas Industria, Agro, Pesca y Minería, explicado principalmente por el salto de nivel en su consumo de energía del año 2008, basado en industrias intensivas en energía, como ya se describió. Es destacable el hecho de que, aunque el consumo de energía de este sector creció aproximadamente dos veces y media, la eficiencia energética a nivel país se ha mantenido constante.

Consumo residencial de energía

El consumo energético residencial per cápita (relación entre el consumo energético final del sector residencial y la población del país) mostró una tendencia creciente a una tasa promedio anual de 1,6 %, sin registrar cambios sustanciales en el tipo de fuentes de energía consumida[29] (gráfico 11.12).

Dado que la economía creció a una tasa promedio anual cercana al 6 % —aspecto que condujo a un gran crecimiento del consumo interno (y en gran medida de bienes de consumo que requieren energía)—, la

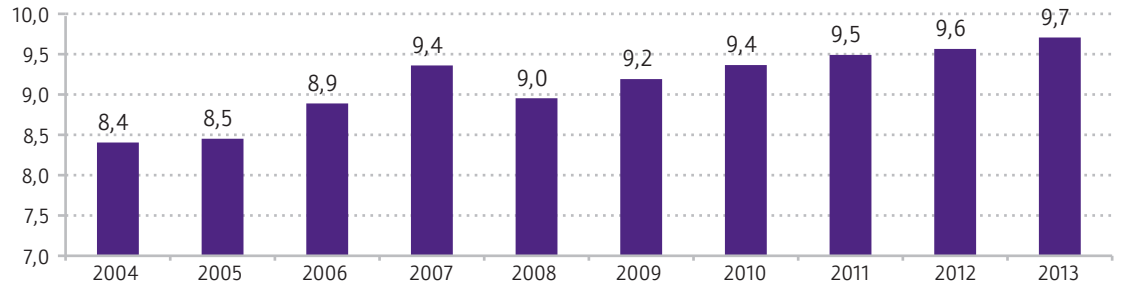
27 Se calculó como el cociente entre el consumo de energía neto total (es decir, el consumo final de los sectores de actividad más el consumo propio del sector energético) y el PBI. Se consideró la intensidad total a partir del consumo neto total, que incluye el consumo del propio sector energético y el del sector residencial. La incorporación del sector energético es importante porque es uno de los principales consumidores de energía primaria, pero no siempre es considerado en el cálculo de la intensidad energética.

28 La intensidad sectorial se calculó como el cociente entre el consumo energético final total del sector (en toneladas equivalentes de petróleo) y el valor agregado bruto del sector (en valores constantes, en millones de pesos constantes del año 2005).

29 El *Balance energético 2013* destaca que no hay mayores cambios en las pautas de consumo recientes: gran crecimiento de la electricidad año a año (asociado también a cambios metodológicos de evaluación de las pérdidas no técnicas), leve tendencia al ascenso anual en el consumo de gas natural y supergás y propano, tendencia a la baja de diesel, gasoil y fuel oil, mantenimiento del consumo de querosene en un nivel residual mínimo y, finalmente, descenso en el consumo de leña, pero no por cambio en las pautas de consumo sino por efecto de cambios en la metodología de medición.

GRÁFICO 11.12

Consumo energético residencial per cápita (en GJ/habitante)



Fuente: DNE.

conclusión que el crecimiento del consumo energético residencial es bajo.

Tanto a nivel residencial como productivo, son múltiples los instrumentos de política utilizados en estos años para crear y consolidar una cultura de eficiencia energética. A modo de referencia pueden mencionarse: *A todas luces,* nueva campaña de entrega de lámparas eficientes; incorporación de las *tarifas inteligentes;* etiquetado de electrodomésticos con información al usuario; fuentes para financiación y apalancamiento de inversiones; fondos para financiar auditorías energéticas; redefiniciones impositivas; el Fideicomiso de Eficiencia Energética; el Plan Solar —uso de energía solar térmica para calentamiento de agua—, y el *beneficio para industrias energéticamente eficientes.* Pero, a diferencia del factor oferta, los efectos en la demanda y en particular en la eficiencia energética dependen en gran medida de pautas de consumo cuya modificación implica un cambio cultural, el cual generalmente se puede incentivar pero no imponer.[30]

A modo de síntesis, a pesar de que el fuerte ritmo de crecimiento económico incentivó un gran incremento del consumo interno de bienes y servicios y de que el consumo de energía en el sector industrial creció fuertemente (por encima del aumento en su producción, con nuevos actores de alta intensidad energética), se observa que la eficiencia energética del país se mantenía en 2013 en el mismo nivel que mostraba en 2004. Esto se dio en un contexto en el que, a su vez, debe considerarse que la demanda de energía y, en particular, la cultura de eficiencia energética son menos influenciables mediante políticas públicas que la oferta de energía.

30 A modo de ejemplo, se puede incentivar con beneficios económicos la compra de calentadores de agua más eficientes en los hogares (factor que en un hogar promedio representa aproximadamente el 37 % del consumo de energía eléctrica), pero no se puede obligar a ello.

Desarrollo de infraestructura energética

Esta sección presenta una breve reseña de las inversiones en infraestructura energética en la última década.[31] Se incluyen tanto inversiones ya concretadas como en vías de ejecución o bien perspectivas futuras, pero que en cualquier caso aportan a la comprensión de los cambios estructurales que se están produciendo y los desafíos planteados. Posteriormente se resume la evolución de la capacidad instalada para satisfacer la demanda de energía eléctrica.

Los *parques eólicos* comenzaron a instalarse en Uruguay en 2007, y 2013 fue el año de mayor desafío logístico para la concreción de proyectos. Considerando los parques en construcción, Uruguay será el país del mundo con mayor porcentaje de energía eólica en su oferta, con 500 aerogeneradores distribuidos por el país (la potencia instalada proyectada al 2016 es de 1.300 MW). El proceso aprovechó de muy buena forma el contexto internacional favorable en materia de condiciones de acceso a los insumos requeridos y se apalancó en el buen posicionamiento de Uruguay como destino de inversiones (grado inversor). También se incrementó la infraestructura de *generadores solares*, con una potencia de 3,7MW en 2014.

En términos de generación de energía eléctrica se incrementó la capacidad de generación con *centrales térmicas (fósiles y biomasa).* Al cierre de 2014 la potencia instalada en centrales térmicas basadas en combustibles fósiles era de 1275 MW, 778 MW más que en

31 La síntesis incluye aquellas inversiones que por su efecto en la matriz energética, en la soberanía del abastecimiento u otro factor clave, sean sustanciales desde el punto de vista de su impacto en el sector energético. La perspectiva que prima es la energética, no la productiva, la social o la ambiental, si bien están fuertemente vinculadas.

2005. En las centrales con base en la biomasa, se pasó de tener 14,5 MW en 2005 a 421 MW en 2014. Cuando entre en operación la nueva *central de ciclo combinado* en San José —la mayor obra individual de UTE en su historia—, que admitirá una potencia máxima de 530 MW generados con gasoil o gas natural, se sumarán a los 300 MW ya disponibles en el mismo predio con otras unidades. La obra contribuirá al blindaje ante eventuales crisis energéticas en años de escasas lluvias y se relaciona sinérgicamente con la planta regasificadora, al aumentar la capacidad de generación de electricidad con gas natural.

La *planta regasificadora* posibilitará el retorno a estado gaseoso del gas natural que se encuentra en estado líquido (formato que facilita su transporte y comercialización internacional marítima). Es una inversión que genera nuevas opciones y escenarios sobre la planificación energética de largo plazo, pues, como opción de mínima, la regasificadora se puede concebir como un medio para la alimentación de centrales térmicas (abastecimiento eléctrico interno) y consumo interno de gas natural. Pero alternativamente, como opción de máxima, puede concebirse como una obra central en la definición de la política energética país, al posibilitar la discusión y el análisis de viabilidad de eventuales proyectos de alto impacto en la estructura del consumo interno. Simplemente a modo de ejemplo, pueden mencionarse el transporte a gas natural o la sustitución de los hornos a diesel por hornos a gas en el ámbito industrial del país (donde la falta de previsibilidad en la oferta ha minimizado la reconversión a dicho combustible). Asimismo, en cuanto a comercio exterior, la regasificadora plantea nuevas opciones de comercialización de energía, sea en forma de gas natural por ductos o de electricidad.

Vinculado al comercio de electricidad, este año entra en operación la línea de *interconexión eléctrica* en extra alta tensión con Brasil (500 MW), con la cual desde el punto de vista de la demanda local se diversifican las opciones de compra (hasta ahora los intercambios internacionales se concentran con Argentina) y se avanza en la integración logística energética regional con miras a garantizar el abastecimiento. Desde el punto de vista de la oferta, se mejora el margen de negociación del precio de venta de exportación de eventuales excedentes de energía al salir de una situación donde hay un único comprador potencial (Argentina).

El crecimiento de la infraestructura energética podría generar eventuales excedentes de energía eléctrica en el país, los cuales, como se mencionó, podrían ser exportados. Pero otra alternativa es procurar mecanismos para «almacenar» dicha energía. Un ejemplo son las *plantas de bombeo o centrales hidroeléctricas reversibles*.[32] UTE no cuenta con inversiones operativas de este tipo, pero sí realizó un mapeo del territorio nacional con localización de eventuales puntos de instalación.

El grado de descentralización geográfica en la generación de energía eléctrica en Uruguay ha crecido notoriamente: hay más de 40 puntos de generación en el país. Esto plantea desafíos a mediano plazo en términos de *optimización de la red eléctrica*, concebida inicialmente para llevar la energía al usuario, no para gestionar la incorporación a la red de energía generada en forma dispersa. UTE está llevando adelante una serie de inversiones para potenciar la red de transmisión y mejorar la distribución,[33] tales como la modernización del tendido de líneas, el avance hacia una SmartGrid o red inteligente[34] y la mejora en las instalaciones de enlace (acometida y puestos de medida).[35]

En 2013 entró en producción la *planta desulfurizadora* en la refinería La Teja de ANCAP, obra que permite producir combustibles más limpios al reducir un 99,5 % el azufre del gasoil y un 85 % el de las naftas respecto a sus valores previos. El azufre obtenido del proceso, que antes contaminaba el aire, se recupera y destina a la industria de los fertilizantes. Esto, además de brindar un mejor desempeño y durabilidad a los vehículos, reduce sensiblemente el impacto ambiental. Más allá de su aspecto esencial como inversión ambiental, permitirá sustituir la importación de los combustibles de alta calidad que ANCAP antes no podía producir y que algunos vehículos requieren para funcionar

32 Estas plantas bombean agua desde un embalse inferior (en momentos de baja demanda, como la madrugada) hasta otro ubicado a una altura superior, donde se almacena y vuelve a verter para generar energía hidroeléctrica cuando la demanda lo requiera. Son tecnologías complejas que se concretan a mediano y largo plazo; requieren mucho más tiempo en su implementación que las inversiones eólicas o solares y por ende trascienden los ciclos político-electorales.

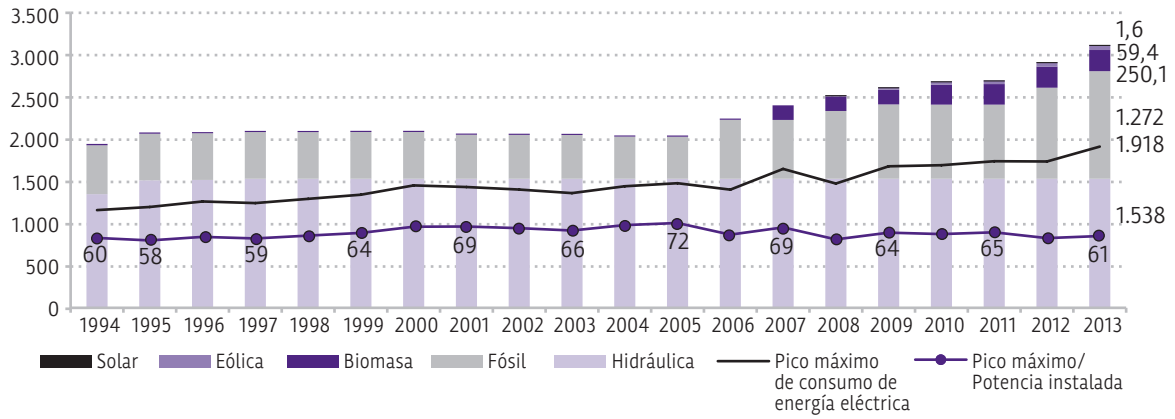
33 La red tiene básicamente dos niveles: transmisión (que lleva la electricidad desde donde se generó a los centros de consumo) y distribución (que lleva la electricidad al usuario).

34 Implica integrar sistemas de comunicación y control en tiempo real, lo que permite anticipar y detectar posibles problemas y responder a ellos, y potencialmente disminuir las pérdidas del sistema.

35 Este último punto es una iniciativa que, junto con otros planes específicos y con la detección y corrección de situaciones irregulares, ha permitido el descenso paulatino en las pérdidas en el sistema de distribución (hasta el 16,3 % en 2013). Las pérdidas de energía eléctrica en la distribución venían subiendo a partir de la crisis económica de 2002 y tuvieron su pico máximo, de 20 %, en 2004. En la transmisión las pérdidas ascienden al 2,2 % aproximadamente. Este 18,5 % de pérdidas de electricidad (distribución + transmisión) sitúa Uruguay sobre el promedio de ALC (17 %, según BID, 2014).

GRÁFICO 11.13

Potencia instalada por fuente (MW) y pico máximo de consumo (en MW y en porcentaje de la potencia instalada total)



Fuente: DNE, UTE.

adecuadamente, lo que contribuirá a una suerte de blindaje del negocio y autonomía en el abastecimiento.

En relación con los combustibles líquidos, actualmente ALUR (empresa del grupo ANCAP) cuenta con cuatro *plantas de biocombustibles* para la producción de biodiesel y bioetanol, distribuidas en Montevideo, Bella Unión y Paysandú. Los biocombustibles producidos se trasladan a ANCAP para su mezcla con gasoil y naftas obtenidos por refinación, lo que permite sustituir importaciones de crudo (autonomía energética) y diversificar la matriz energética con foco en renovables autóctonos.

La disponibilidad de nueva infraestructura, a la vez que crea las oportunidades de mejora ya descritas, genera en forma simultánea la necesidad de contar con un *modelo de gestión eficiente* (en términos de prácticas de gestión y toma de decisiones) que maximice la eficiencia en el uso de dicha infraestructura con perspectiva de sistema integral. Para ciertas previsiones climáticas y esquemas de precios y costos dados habrá más opciones de abastecimiento; por ejemplo, deberá decidirse cuánto gas natural licuado se importará y en qué modalidad de compra (contratos a largo plazo, mercado spot u otra), de modo de garantizar el abastecimiento en forma eficiente. Esto suma alternativas, pero también complejidad al sistema, pues los eventuales excedentes de gas natural licuado (esto es, sin regasificar) son más complejos de colocar que los excedentes de diesel o de electricidad, ya que en la región son pocos los puertos con plantas donde podrían ser recibidos y procesados. Del mismo modo, se abren opciones del lado de la colocación de productos energéticos. Elegir determinado camino generará impactos diferentes en lo económico (ahorros o sobrecostos, según el caso) y en lo político,[36] por lo que será esencial potenciar desde el inicio la mejora continua y la capitalización de experiencias en la gestión eficaz y oportuna de estas brechas, en el marco de un proceso de aprendizaje de sucesivas iteraciones.

Infraestructura para satisfacer la demanda de energía eléctrica

En 2013 por primera vez en 20 años no se requirieron importaciones de electricidad para satisfacer la demanda interna,[37] situación que se repitió en 2014 y en 2015 (a la fecha de elaboración del Reporte). En un contexto de demanda creciente, esto fue posible gracias a la mayor capacidad instalada.

El pico máximo de potencia de consumo de energía eléctrica creció a una tasa promedio anual de 2,3 % entre 1994 y 2014, dos décadas de crecimiento continuo en la demanda (gráfico 11.13).

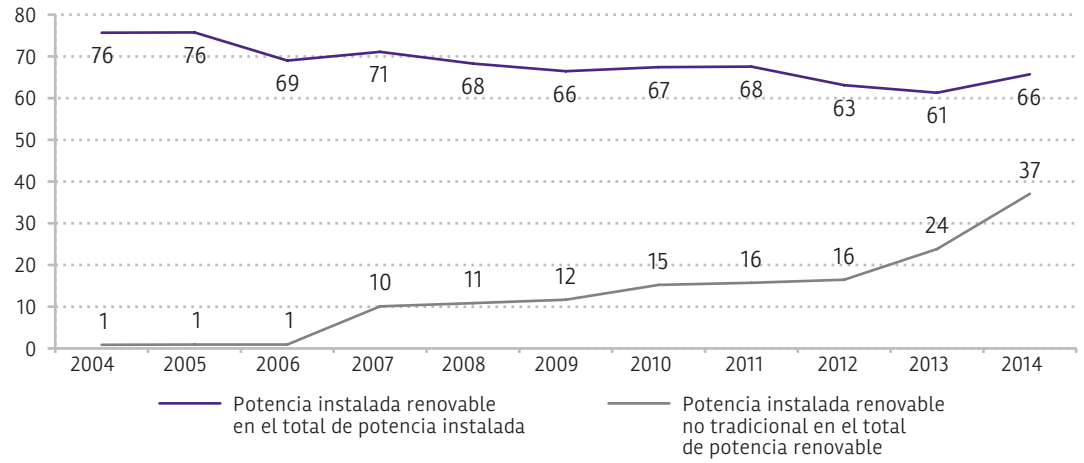
La primera de estas décadas se caracterizó por atender este aumento de demanda sin modificar la capacidad de generación, al mantenerse prácticamente constante entre 1994 y 2005 la potencia instalada. La relación entre el pico de consumo de energía eléctrica y la potencia

36 Los eventuales sobrecostos por malas decisiones de gestión en las compras suceden en todos los sistemas energéticos, pero su impacto económico y político probablemente sea mayor en casos como el uruguayo, de menor tamaño relativo y con las importaciones de energía realizadas exclusivamente desde el ámbito estatal.

37 La última importación de electricidad fue en octubre de 2012, cuando se importaron 10.743 MWh de Brasil.

GRÁFICO 11.14

Potencia instalada renovable (en porcentaje del total de potencia) y potencia instalada renovable no tradicional (en porcentaje del total renovable)



Fuente: DNE.

instalada se elevó de 60 % en 1994 a su nivel máximo de 72 % en 2005,[38] deteriorando la autonomía del país para lograr el abastecimiento de energía eléctrica.

En la segunda década mejoró la capacidad para satisfacer la demanda de energía eléctrica con infraestructura propia, hasta alcanzar los 3.718,6 MW de potencia instalada en 2014. Se recuperó terreno respecto a la década previa e incluso se logró el mínimo histórico de 49 % para la relación entre el pico de consumo y la capacidad instalada.

La infraestructura constante al inicio del período se vio cada vez más exigida para hacer frente al consumo creciente, situación que se invirtió a partir de 2006 y hoy encuentra al país mejor posicionado en su capacidad para satisfacer la demanda.

Al incremento global de la infraestructura se suma la diversificación de los tipos de infraestructura disponibles. El abastecimiento de energía eléctrica en el país históricamente se sustentó en la infraestructura hidroenergética, cuya producción es fuertemente aleatoria al depender de las lluvias. Sin embargo, puede percibirse cómo a partir de 2006 ha caído la dependencia de este factor, al fortalecerse la capacidad de generación del sistema con otras fuentes renovables y no renovables, mediante la concreción de proyectos como el Parque Eólico Artilleros, en el departamento de Colonia, o la Central Térmica Punta del Tigre A, en el departamento de San José, entre muchos otros.

Esta situación se consolidará aún más a mediano plazo si se concretan las inversiones comprometidas en materia eólica al año 2016, la entrada en operación de la planta regasificadora de Puntas de Sayago y el proyecto de la central de ciclo combinado en Punta del Tigre.

Entre 2004 y 2014 se multiplicó por 67 la capacidad instalada para generar electricidad a partir de fuentes renovables no tradicionales (biomasa, eólica y solar), que pasó de 13,5 MW en 2004 a 907 MW en 2014, con un 37 % de la capacidad de generación con fuentes renovables en 2014, cuando en 2004 esa proporción era del 1 % (gráfico 11.14).

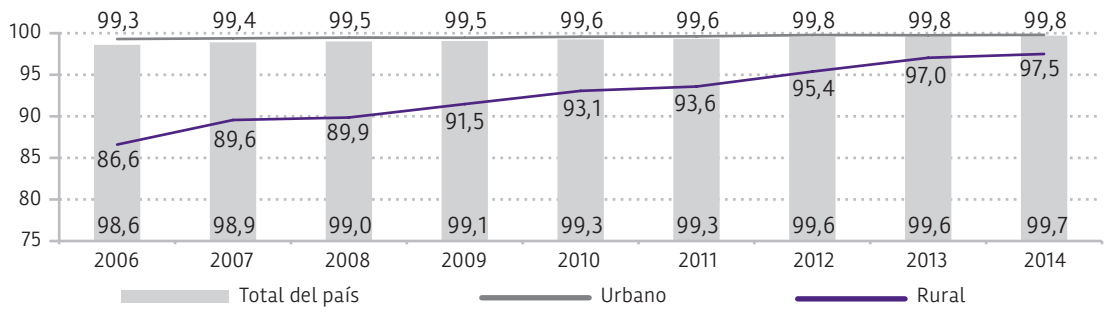
La capacidad de generación de electricidad con fuentes no renovables en la década también creció fuertemente (156 %), con inversiones como la Central Punta del Tigre y los motores instalados en 2009 en la Central Batlle, superando incluso el ritmo de crecimiento de la potencia total renovable.

En síntesis, el desarrollo de la infraestructura energética en Uruguay es un pilar de los cambios estructurales del sector y atraviesa un proceso de transformación profunda que se inició en 2006 y aún mantiene importantes proyectos en ejecución. Este proceso le ha permitido al país mayor autonomía para garantizar la satisfacción de la demanda de energía y desde fuentes más diversificadas. Pero, como se argumentó, la mayor cantidad y variedad de opciones de oferta de energía plantea a su vez retos para el futuro en materia de optimización y gestión integral del sistema.

38 Refiere al cociente entre el pico máximo de potencia de consumo de energía eléctrica y la potencia instalada.

GRÁFICO 11.15

Tasa de electrificación, total del país, urbano y rural (en porcentaje)



Fuente: DNE.

Acceso a energía eléctrica

El acceso de la población a los servicios de energía tiene impactos positivos sobre la educación y la salud, así como por las oportunidades productivas que permite el uso de energía, y potencia las perspectivas de aumento del ingreso familiar (BID, 2009).

En Uruguay la tasa de electrificación, que contempla el porcentaje de viviendas ocupadas con energía eléctrica (incluyendo grupos electrógenos propios y cargador de baterías solar/eólico) en el total de viviendas ocupadas, muestra una tendencia creciente y se encuentra prácticamente en el 100 % (gráfico 11.15).

Mientras que en el ámbito urbano la tasa de electrificación ya se encontraba muy cercana al 100 % en 2006, en el medio rural la situación ha mejorado año a año en forma regular, cerrando la brecha respecto al urbano. En 2014 llegó al 97,5 % de electrificación, a partir de un conjunto de inversiones realizadas. Otra iniciativa referida al acceso es la Canasta Energética, que procura, mediante un paquete de descuentos en los servicios de agua, electricidad y gas, reintegrar a los hogares con dificultades económicas que abandonaron el sistema formal (principalmente en el marco de la crisis del año 2002). Esta iniciativa aún está en ejecución y presenta un 96 % de permanencia en el plan plan (DNE). El cuadro 11.2 compara la realidad descrita con el resto del mundo, a partir de información del Banco Mundial disponible en sus *Indicadores de desarrollo*.[39]

Uruguay tiene un porcentaje muy alto de población con acceso a electricidad. En las últimas tres décadas ha reducido la brecha respecto a los países desarrollados y se ha mantenido sistemáticamente por encima del promedio latinoamericano.

CUADRO 11.2

Población con acceso a electricidad por año según país/región (en porcentaje)

País/Región	1990	2000	2010
Uruguay	92,0	96,0	99,1
América Latina y el Caribe	88,3	92,0	94,9
OCDE (altos ingresos)	99,3	99,5	99,7

Fuente: Banco Mundial.

Síntesis

En la última década Uruguay ha mostrado una tendencia expansiva en sus niveles de producción y consumo de energía, alineado a lo que sucede en el mundo (principalmente en los países en desarrollo), incluso con ritmos de crecimiento superiores a los países de la región.[40] El consumo de energía per cápita también se incrementa paulatinamente y converge hacia el valor promedio regional, del cual lo distanciaba una brecha que se ha ido cerrando.

Analizando los componentes de la oferta de energía, en la última década se ha incrementado el peso relativo de las fuentes renovables (entre las que se destacan la biomasa desde 2008 y la eólica desde 2014), a la vez que la contribución individual por fuente está más distribuida entre varias fuentes, algunas de ellas nuevas: eólica, solar y biomasa para biocombustibles. Es decir, la matriz está más diversificada, lo que significa un cambio estructural.

39 ‹http://databank.bancomundial.org/data/home.aspx›.

40 Región considerada: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Solo en el caso del consumo de energía el ritmo de crecimiento de Uruguay no es el más alto, sino que es superado por Bolivia.

La continuidad en el crecimiento de la oferta de energía, tanto de fuentes renovables como no renovables, tiende a consolidarse aún más con las inversiones previstas. A largo plazo, también puede generar otro cambio estructural en la matriz energética la eventual explotación de hidrocarburos, ámbito en el que se evidencia un crecimiento exponencial en el conocimiento de las características de las cuencas del país, primer paso clave en el camino hacia la explotación.

Desde la perspectiva de la demanda, a pesar del contexto de crecimiento económico que incentivó un gran aumento del consumo interno de bienes y servicios y en el que todos los sectores de actividad incrementaron su consumo energético,[41] para el total del país la eficiencia energética en 2013 se encontraba en igual situación que en 2004. Por sectores se observa que solo el sector industrial consume más energía por unidad de producto generada (es menos eficiente, en gran medida por la entrada de nuevas industrias intensivas en energía).

En materia de acceso a energía eléctrica Uruguay es un ejemplo regional y se aproxima al nivel de los países desarrollados, debido a la mayor electrificación lograda en la última década en el medio rural, ámbito donde se presentaban las principales oportunidades de mejora.

Así, si bien se avanzó en el factor demanda, los principales logros del país en los últimos diez años se ubican fuertemente del lado de la oferta, donde a su vez los impactos de las políticas de gobierno suelen ser más rápidos que sobre la demanda, especialmente en comparación con aspectos como la eficiencia energética, fuertemente ligados a pautas culturales de consumo de los usuarios.

Las mejoras en la oferta tienen como pilar una profunda transformación de la infraestructura energética del país, con la concreción de una serie de inversiones clave, como las centrales térmicas para generar electricidad (desde combustibles fósiles y biomasa), los parques eólicos y los generadores solares, la planta desulfurizadora, las plantas de biocombustibles y las obras de interconexión eléctrica regional. Estas inversiones generan múltiples impactos de mejora: en la cantidad de energía que se puede producir, la calidad de la energía ofrecida o del servicio asociado, la mitigación del impacto ambiental, la estructura de costos (con una marcada disminución del costo de generación de electricidad para cualquier situación climática dada y de la vulnerabilidad ante variaciones climáticas), la reversión del proceso de pérdida gradual de autonomía nacional para abastecer de energía luego de una década donde la capacidad instalada permaneció prácticamente constante (en un contexto de demanda creciente), entre otros efectos.

Por su parte, la concreción de algunos proyectos previstos, especialmente la planta regasificadora y la nueva central de ciclo combinado, permitirían consolidar el proceso de cambio estructural. Al mismo tiempo, junto con el resto del sistema, activan nuevos desafíos y oportunidades en materia de gestión y política energética. Por ejemplo, surge la necesidad de optimizar la gestión de un sistema cada vez más complejo con una óptica integral país; aparecen nuevas opciones en materia de política energética, como la apertura de oportunidades para diseñar políticas integrales de cambio profundo en la matriz de consumo de sectores de actividad de alto impacto (transporte y logística e industria), así como la necesidad de racionalizar la gestión de la red eléctrica disponible.[42]

Fuentes consultadas

AGEV (Dirección de Gestión y Evaluación) (2014), *Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2013. Parte 2: Información institucional, Inciso 08,* Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

ARPEL (Asociación Regional de Empresas del Sector Petróleo, Gas y Biocombustibles en Latinoamérica y el Caribe) (2013), *Guía ARPEL – Índices de energía en la industria de petróleo y gas*, Montevideo: ARPEL.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2009), «Acceso al servicio de electricidad y la pobreza en América Latina y el Caribe», presentación en el Centro Global para el Desarrollo y la Democracia.

— (2013a), *Metodología de flujos de energía,* Santiago de Chile: Centro de Innovación Energética.

— (2013b), *Power Lost. Sizing Electricity Losses in Transmission and Distribution Systems in LAC,* Washington: BID.

BCU (Banco Central del Uruguay), *Cuentas nacionales. Evolución de la actividad económica,* ‹http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Cuentas%20Nacionales/presentacion05.htm›.

Canese, M., *La tarifa social de la energía en América Latina y el Cribe,* Quito: Organización Latinoamericana de Energía (OLADE).

CIER (Comisión de Integración Energética Nacional) (2015), *Informe de tarifas eléctricas en distribución. América Latina, año 2014 – Sinopsis,* Montevideo: CIER.

41 El consumo de energía en el sector industrial es el de mayor crecimiento, en particular con la entrada de industrias intensivas en energía, como la de papel y celulosa.

42 Concebida inicialmente para llevar la energía al usuario desde escasos puntos de generación, no para gestionar la incorporación a la red de energía generada en forma muy dispersa.

Ferro, S. (2015), *E&P Opportunities in Uruguay,* Montevideo: ANCAP.

Genua, G. (2011), «Energía e integración regional» (presentación), Montevideo: CAF Uruguay.

IEA (Agencia Internacional de Energía) (2011), *Energy Policies of IEA Countries – Norway 2011,* París: IEA.

— (2013), *World Energy Outlook 2013,* París: IEA.

MGAP (2013), *Primer estudio de la huella de carbono de tres cadenas agroexportadoras del Uruguay: carne vacuna, láctea, arrocera,* Montevideo: MGAP, FAGRO, INIA, LATU y PNUD.

MIEM (Ministerio de Industria, Energía y Minería), Dirección Nacional de Energía (2008), *Política Energética 2005-2030,* Montevideo: MIEM.

— (2013), *Mapa energético,* Montevideo: MIEM.

— (2014), *Balance energético nacional 2013,* Montevideo: MIEM.

Mendiluce, M., con la colaboración de P. Linares (2010), *Análisis de la evolución de la intensidad energética en España,* Vigo: Economics for Energy.

MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) y OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) (2014), *Reporte Social 2013. Principales características del Uruguay social,* Montevideo: MIDES y OPP.

Ministerio de Energía, Gobierno de Chile (2014), *Reporte estadístico 2010-2013,* Santiago de Chile: Ministerio de Energía.

MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca), Universidad de la República, INIA (Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria) y LATU (Laboratorio Tecnológico del Uruguay) (2013), *Primer estudio de la huella de carbono de tres cadenas agroexportadoras del Uruguay: carne vacuna, lácteos, arroz,* Montevideo: MGAP, INIA, LATU y Universidad de la República.

Parrilla, S. (2014), *Caracterización y diagnóstico de la cadena industrial petróleo y gas en Uruguay,* Montevideo: Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC).

Sierra, W. (2014), *Mecanismos promocionales para el desarrollo de las energías renovables en Uruguay,* Montevideo: MIEM, DNE.

UTE (Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas) (2004-2013), *Memoria anual,* Montevideo: UTE

Desarrollo infantil temprano

Introducción[1]

El período que transcurre entre el embarazo y los primeros años de vida es el más significativo en la formación de las personas y es clave para el desarrollo del capital humano de las naciones (Vegas y Santibañez, 2010). Desde muy temprano las condiciones ambientales, la calidad de las relaciones y las experiencias esculpen, para bien o para mal, los circuitos neuronales del cerebro en pleno desarrollo que se encuentran tras el aprendizaje, el lenguaje, las funciones cognitivas superiores y la conducta social y emocional (Molina y Torres, 2013). En los primeros años, más de 100.000 millones de neuronas se desarrollan y se conectan mediante la interacción entre genética, medio ambiente y experiencia (Irwin, 2007; UNICEF, 2012).

El desarrollo infantil temprano (DIT) se refiere de manera integral al desarrollo físico, cognitivo, lingüístico y socioemocional de los niños y niñas durante la primera infancia, para el cumplimiento de todos sus derechos.

Los cuidadores primarios son los actores principales en la formación de la identidad y en el desarrollo de habilidades, conocimientos y conductas, además de ser los garantes de la realización de los derechos de la temprana infancia. Los niños pequeños evolucionan mejor en ambientes que los protegen de castigos inapropiados, en entornos donde existen oportunidades para explorar el mundo, jugar y aprender a hablar y escuchar a otros (Ramey, 1998; Shonkoff, 2000; UNICEF, 2007).

Las familias aportan buena parte de los estímulos ambientales para el desarrollo. Los rasgos más importantes del entorno familiar están dados por los recursos económicos y sociales (Richter, 2004).

Los recursos económicos incluyen el patrimonio, el estatus ocupacional y las condiciones de la vivienda.

Los niños y niñas que nacen en situaciones de *pobreza* tienen mayores probabilidades de ser afectados por condiciones adversas para el desarrollo, como vivir en hacinamiento o en vecindarios inseguros (Dipietro, 2000). La tensión que la situación socioeconómica produce entre los padres también puede repercutir en los niños (Shonkoff, 2000). La pobreza impacta en aspectos tan diversos como el bajo peso al nacer, puntajes más bajos en pruebas cognitivas, problemas de conducta y socialización (Brooks-Gunn, 1997). También se vincula con los resultados lingüísticos, en gran parte producto de la riqueza del entorno lingüístico que los envuelve (Hart, 1995) y con la capacidad para proveer otros recursos, tales como atención sanitaria y cuidado infantil de calidad elevada, que inciden profundamente en el desarrollo saludable (Hertzman, 2007).

De la misma manera, la *vivienda familiar* contribuye (o le resta valor) a la calidad de atención y cuidado que se les brinda a niños y niñas. La salud física y mental está ligada a condiciones de la vivienda tales como contaminación del aire, humedad y frío dentro de ella (Dunn, 2000).

Los recursos sociales comprenden las aptitudes y la educación parental, las prácticas y los enfoques culturales, las relaciones interfamiliares y el estado de salud de los miembros.

Bajos niveles de *educación de los cuidadores* infantiles afectan sus conocimientos, aptitudes y prácticas. Asimismo, cualquier problema crónico, ya sea físico o mental, sobre todo en la madre o un cuidador primario, puede tener consecuencias nocivas para el desarrollo infantil, ya que reducirá las oportunidades de que se produzcan experiencias de aprendizaje en el hogar. Esto incluye problemas diversos, como violencia conyugal (Anda, 2006), depresión materna (Shonkoff, 2000) y enfermedad crónica (Irwin, 2007).

La *malnutrición* es uno de los factores que más contribuyen a un crecimiento menoscabado y a la pérdida de potencial de la infancia para desarrollarse (Grantham-McGregor, 2007). Las deficiencias nutritivas, sobre todo en niños menores de 3 años, producen efectos dañinos a largo plazo sobre el desarrollo físico, intelectual y psicológico. La malnutrición es producto de una combinación de factores ambientales, sociales y económicos que comienzan en la vida intrauterina (Irwin, 2007).

En el presente capítulo se describen las circunstancias en las que transcurre la primera infancia en el Uruguay, desde la gestación hasta que los niños alcanzan los 4 años de vida. Se analizan los recursos sociales y económicos de las familias uruguayas para el desarrollo infantil, el acceso a servicios de salud y de educación, y la situación en que se encuentra la infancia temprana respecto a la salud, la nutrición y el desarrollo psicomotor.

El entorno familiar: recursos económicos y sociales para el desarrollo infantil temprano

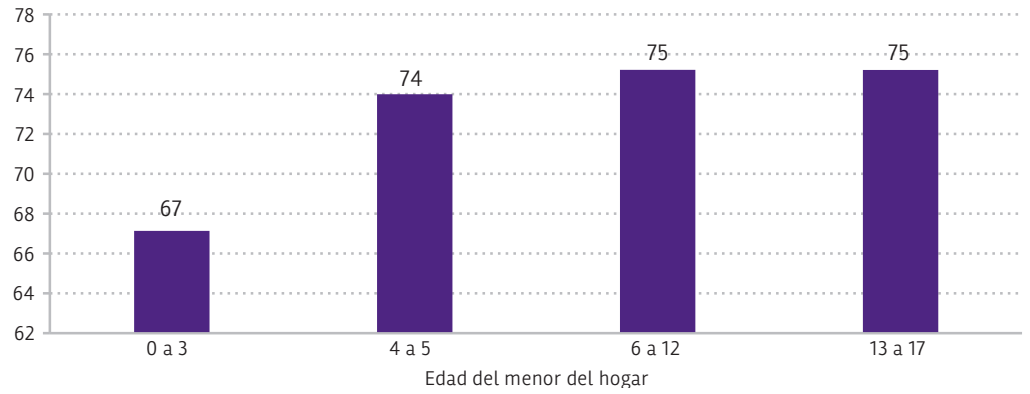
En el Uruguay nacieron apenas 48.681 niños y niñas en 2013,[2] y la tasa global de fecundidad se ubica solo unos puntos por encima del nivel de reemplazo (Varela, 2008). Los niños menores de 4 años únicamente representan el 5,2 % de la población, pero constituyen la franja de edades de mayor vulnerabilidad.

1 Nota: En este texto el uso del masculino genérico obedece a un criterio de economía de lenguaje y procura una lectura más fluida, sin ninguna connotación discriminatoria.

2 Las cifras preliminares aportadas por la Unidad de Información en Salud del MSP para el año 2014 son incluso algo menores: 48.368 (Hospital de la Mujer, 2015).

GRÁFICO 12.1

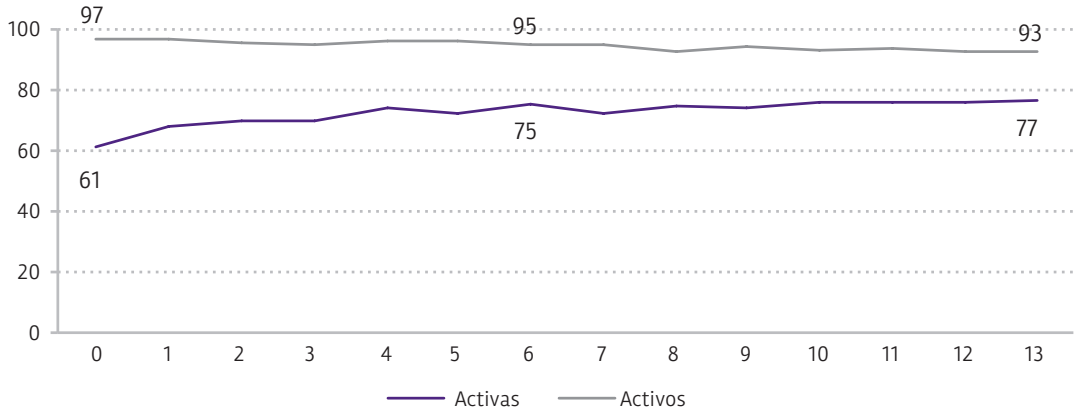
Tasa de actividad de las mujeres jefas o cónyuges según edad del menor en el hogar. Uruguay, 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia basada en microdatos de la ECH 2014.

GRÁFICO 12.2

Participación laboral de madres y padres según edad del hijo menor del hogar. Uruguay, 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia basada en microdatos de la ECH 2014.

Recursos económicos

Actividad laboral de las mujeres con hijos pequeños

Globalmente, la tasa de actividad de las mujeres con hijos menores de 13 años es mayor que la tasa general para el sexo femenino (54,4 %) (gráfico 12.2). Esto se debe principalmente a que dichas mujeres se ubican en los tramos etarios de mayor actividad.

De todas formas, resulta relevante destacar que su participación laboral es menor cuanto más pequeños son los hijos. En particular existe una marcada brecha para el caso de mujeres con hijos menores de 4 años y que tienen un nivel educativo medio o bajo (gráfico 12.3)

Pobreza e indigencia

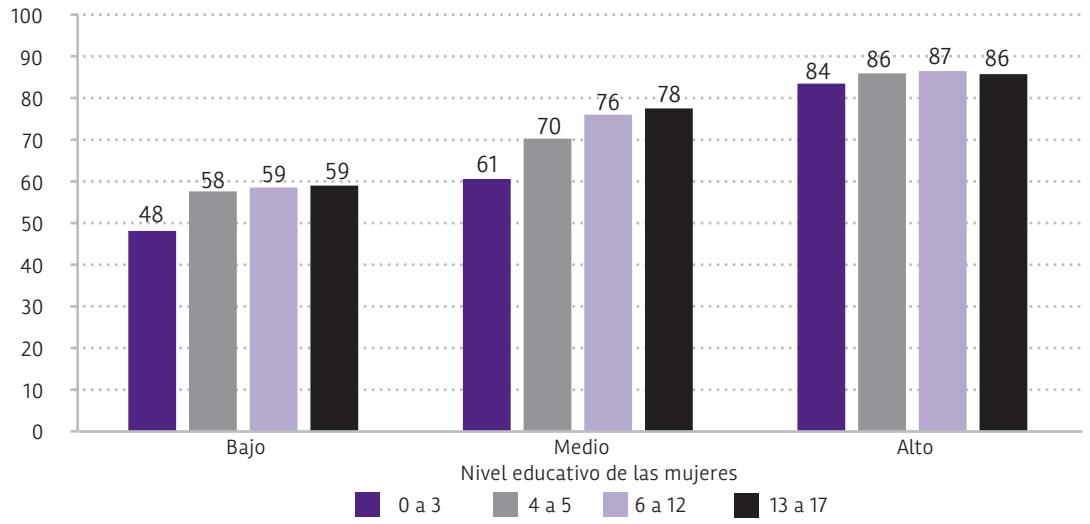
Con el objetivo de contextualizar la situación social y económica de la primera infancia en Uruguay, se realiza una comparación entre los hogares con niños menores de 4 años y el resto de los hogares, en cuanto a incidencia de pobreza e indigencia, así como a condiciones ambientales.

La proporción de personas debajo de la línea de pobreza ha descendido de modo continuo en los últimos 10 años. Sin embargo, mientras que entre los adultos mayores la reducción fue del 86 %, entre los menores de 4 años fue de 60 %. Este sigue siendo el grupo de edades con mayores niveles de pobreza (gráfico 12.4).

Alrededor de uno de cada cinco niños menores de 4 años se encuentra actualmente por debajo de la línea de pobreza

GRÁFICO 12.3

Tasa de actividad de las mujeres jefas o cónyuges según edad del menor en el hogar y nivel educativo (en porcentaje)

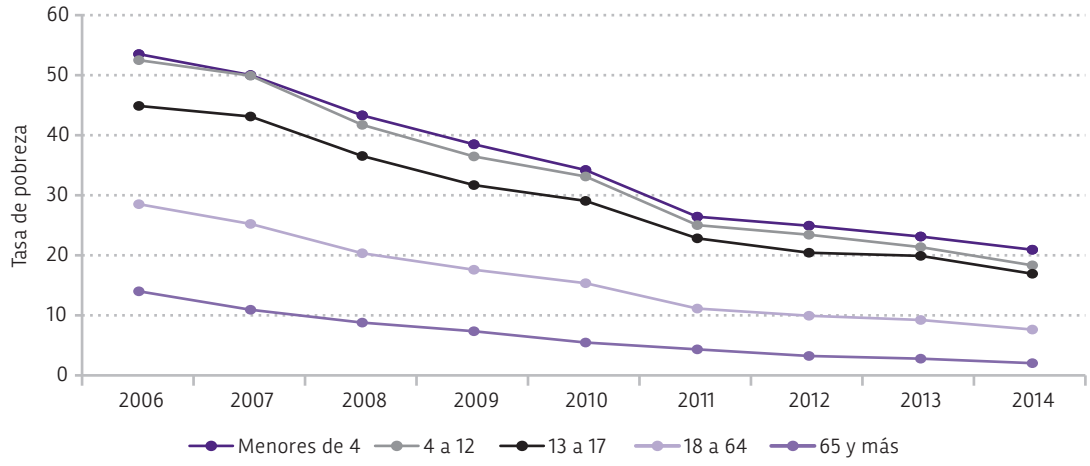


Nivel educativo: Bajo ≤ 6 años de educación. Medio, entre 7 y 10 años de educación. Alto ≥ 11 años de educación.

Fuente: Elaboración propia basada en microdatos de la ECH 2014.

GRÁFICO 12.4

Evolución de la pobreza por grupos de edad. Uruguay, 2006–2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia basada en microdatos de la ECH 2014.

(20,9 %), mientras que para toda la población mayor de 4 años esa proporción no alcanza a uno de cada diez uruguayos (9,1 %). Esta brecha disminuye en el interior del país y se incrementa en Montevideo, donde la pobreza está presente en uno de cada tres niños menores de 4 años (28,8 %).

La indigencia también registra un continuo descenso, que en 2014 llegó a 0,3 % de la población. Nuevamente, esta cifra es sustantivamente mayor (el cuádruple) entre los menores de 4 años (1,1 %), como se observa en el gráfico 12.5.

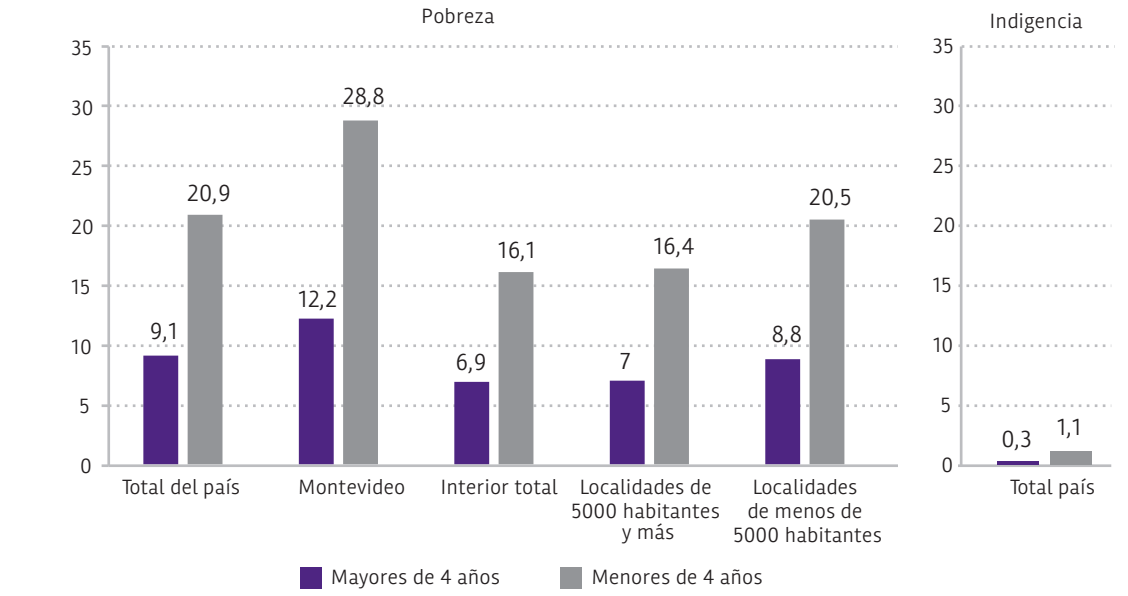
Estado de las viviendas y condiciones ambientales

La desigualdad en la distribución del ingreso que afecta a los niños menores de 4 años se ve reflejada también en algunas características de las viviendas que ocupan, relevantes para el crecimiento y el desarrollo infantil temprano.

En todos los casos se observa que las viviendas en las que viven menores de 4 años presentan peores

GRÁFICO 12.5

Incidencia de la pobreza y la indigencia en menores de 4 años según la LP 2006. Uruguay, 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia basada en microdatos de la ECH 2014.

condiciones que aquellas en las que no habitan niños pequeños (gráficos 12.6 y 12.7).

Inseguridad alimentaria

La inseguridad alimentaria se define como la capacidad limitada o incierta de disponer de alimentos nutricionalmente adecuados, inocuos y socialmente aceptables en el hogar. En la Encuesta Nacional de Salud, Nutrición y Desarrollo Infantil (ENDIS, 2015) se aplicó la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA), instrumento cualitativo y de autopercepción de las familias, validado y promovido por la FAO (2012). La ELCSA incluye un conjunto de quince preguntas que contemplan la seguridad y la predictibilidad en la adquisición de los alimentos, así como la suficiente cantidad y calidad de los alimentos adquiridos.

El proceso es el siguiente: en un comienzo los hogares experimentan incertidumbre y preocupación en torno al acceso a los alimentos (inseguridad alimentaria leve); más adelante hacen ajustes en la calidad de los alimentos que consumen y dejan de ingerir una dieta variada (inseguridad alimentaria moderada); al profundizarse la severidad de la inseguridad alimentaria, los ajustes afectan la cantidad de alimentos consumidos, se reducen las raciones que se ingieren o se saltean tiempos de comida, y el hambre se hace presente sin que se pueda satisfacer (inseguridad alimentaria grave o severa); finalmente, cada una de estas dimensiones llega a afectar a los niños, después de que ha afectado a los adultos.

De la aplicación de la ELCSA surgió que el 4,3 % de los niños menores de 4 años vive en hogares que presentan inseguridad alimentaria grave y 8,9 % lo hace en hogares con inseguridad alimentaria moderada. Al analizar los resultados según condición de pobreza se destaca que, dentro de los hogares pobres, dos de cada tres sufren algún grado de inseguridad alimentaria y un 10,7 % presenta inseguridad alimentaria severa (ENDIS, 2015).

Recursos sociales

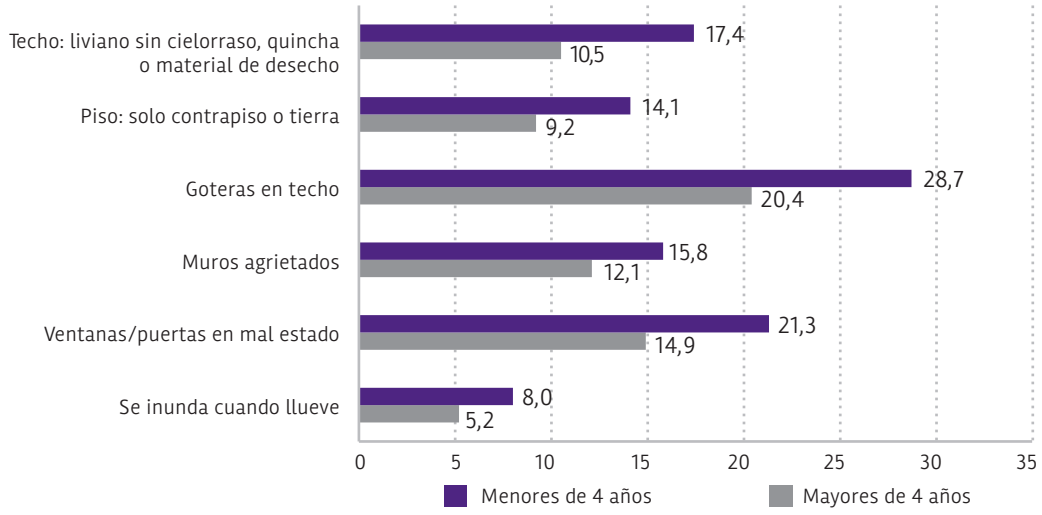
Se analizan a continuación la tipología de los hogares con niños menores de 4 años, la presencia del padre, algunas características de los cuidadores —como su edad y nivel educativo—, algunas creencias y prácticas de crianza, de alimentación, de cuidado de la salud de los cuidadores y la depresión materna, las prácticas de autocuidado y el estado de salud de las madres de los niños.

Tipología de los hogares y presencia del padre en el hogar

Según datos de la ENDIS, entre los hogares en que viven niños menores de 4 años predominan los nucleares integrados por ambos padres (62,4 %), seguidos de hogares extendidos (29,1 %) y en tercer lugar monoparentales y compuestos (4 % en ambos casos). Es relevante comentar que uno de cada cinco niños no reside con su padre: 11,8 % por efecto de la separación o el

GRÁFICO 12.6

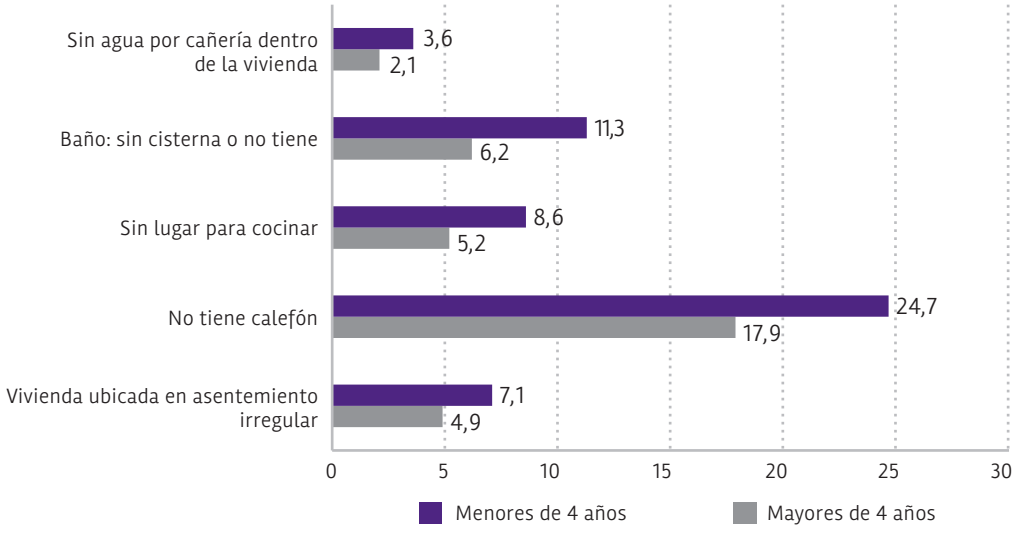
Factores de riesgo de la vivienda para el desarrollo infantil temprano. Uruguay, 2014 (porcentaje de hogares con menores de 4 años y del resto de los hogares)



Fuente: Elaboración propia basada en microdatos de la ECH 2014.

GRÁFICO 12.7

Factores ambientales de riesgo para el desarrollo infantil temprano. Uruguay, 2014 (porcentaje de hogares con menores de 4 años y del resto de los hogares)



Fuente: Elaboración propia basada en microdatos de la ECH 2014.

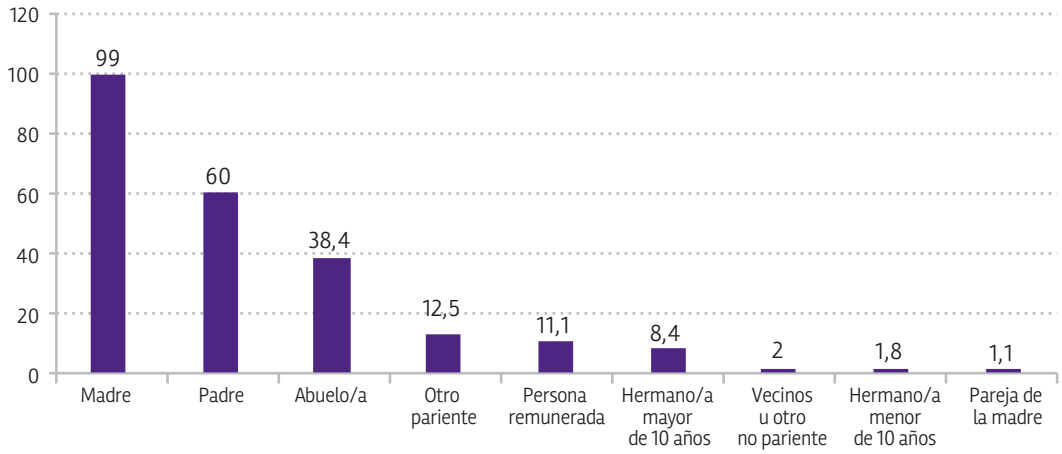
divorcio, 2,1 % por otros motivos y 8,7 % nunca convivió con él. De los niños que no residen con su padre, el 50 % mantiene con este un contacto al menos semanal y el 30,4 % no mantiene ningún contacto. De los padres que no residen con su hijo, el 47,4 % no hace ningún aporte económico al hogar (ENDIS, 2015).

Características de los cuidadores: edad y educación

En los últimos años se ha registrado un aumento en la edad a la que las mujeres tienen sus hijos. Si se observa la variación de la tasa de fecundidad por tramos de edad, se destaca que entre 1996 y 2011 la paridez —cantidad de hijos que tiene una mujer a lo largo de su vida— media final entre las adolescentes (de 15 a 19

GRÁFICO 12.8

Personas que se encargan del cuidado de los niños en el hogar. Total del país, 2013 (en porcentaje)



Fuente: Batthyány y otros (2014), a partir de microdatos de la ENDIS 2015.

años) pasó de 0,19 a 0,11 (reducción del 42 %), mientras que la paridez media final de las mujeres de entre 40 y 45 se redujo un 9 % (*Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay,* 2013).

La cantidad de hijos que tienen las mujeres a lo largo de su vida reproductiva se relaciona con el nivel educativo. Según los datos del Certificado de Nacido Vivo de 2013 (en adelante CNV), el número de embarazos previos de las mujeres sin instrucción o con instrucción primaria incompleta es tres veces superior al de aquellas que completaron el nivel terciario (2,61 y 0,84 respectivamente) (gráfico 12.8).

En el 99 % de los hogares se declara que la madre es la persona encargada del cuidado de los niños en el hogar. El padre lo hace en un 60 % y casi un 40 % corresponde a los abuelos y abuelas. Las personas remuneradas se ubican en el quinto lugar (gráfico 12.8) (ENDIS, 2015).

En los hogares se declara que son las mujeres quienes hacen en su mayoría las tareas cotidianas relativas al cuidado de los hijos, como preparación de las comidas, limpieza y orden, baño y aseo de los niños (66 %, 67 % y 54 % respectivamente) (ENDIS, 2015).

Algunas prácticas de cuidado de la salud de los cuidadores y depresión materna

Solamente el 50,8 % de las madres de niños menores de 4 años declaró que al momento de embarazarse deseaba que eso ocurriese, mientras un 22,9 % expresó que no quería tener más hijos (ENDIS, 2015). Los datos son similares a los que surgen del Sistema de Información Perinatal 2013 (en adelante SIP),[3] donde solo un 55,5 % de los embarazos se declararon *planeados*. Los nacimientos no planeados[4] son más probables en mujeres muy jóvenes, pertenecientes a hogares con ingresos bajos, que viven en pareja y que ya habían tenido hijos. Resulta relevante conocer que estos embarazos no planeados ocurren en un contexto de extendido conocimiento y uso de métodos anticonceptivos (ENDIS, 2015).

Según la información que surge de la ENDIS, en un 18,1 % de los hogares con niños menores de 4 años se fuma. La cifra es más del doble en los hogares pobres (32,8 %) que en los no pobres (14,1 %). La exposición al humo de segunda mano durante el embarazo aumenta la probabilidad de aborto espontáneo, mortalidad perinatal y bajo peso al nacer, así como de trastornos de comportamiento durante la niñez (Asociación Americana de Cáncer, 2015; CDC, 2014). Los niños expuestos al humo en sus hogares tienen mayor riesgo de tos crónica, disminución de la capacidad pulmonar, más episodios de asma, bronquitis, neumonía y otitis. También aumenta el riesgo de padecer el síndrome de muerte súbita del lactante (CDC, 2014; Asociación Americana de Cáncer, 2015).

3 El SIP contiene información sobre la madre durante el embarazo, el parto y el puerperio, como también sobre el recién nacido. El envío de dicha información al MSP es obligatorio por ley para todos los prestadores de salud.

4 Tanto en el SIP como en el *Informe final* de la ENDIS se utiliza el término *no planeado* para referirse a las mujeres embarazadas o que tuvieron hijos y declaran que no buscaban quedar embarazadas en ese momento. En este informe se emplea el término tal como es definido en las fuentes de información.

A largo plazo aumenta el riesgo de que los hijos sean fumadores al llegar a la adolescencia. Según datos del SIP, en 2013 el 29 % de las mujeres embarazadas fumó en alguna etapa del embarazo, el 1 % consumió alcohol y el 1,2 % declaró haber consumido alguna droga. Si bien las cifras de tabaquismo entre mujeres embarazadas son extremadamente altas, corresponde mencionar que entre 2007 y 2012 la proporción de embarazadas que dejaron de fumar en el tercer trimestre de gestación aumentó notablemente, de 15 a 42 %, y este descenso —que puede asociarse a la campaña nacional antitabaco en Uruguay— tuvo un efecto en la mejora del peso al nacer de los niños (Harris et al., 2014).

Es importante tener en cuenta que la información declarada por las mujeres probablemente subestime el consumo real. Un estudio de Moraes y colaboradores realizado en el Centro Hospitalario Pereira Rossell, en el que se comparó la presencia de alcohol y cocaína en muestras biológicas (meconio) con el autorreporte de las mujeres respecto al consumo de alcohol y cocaína, concluyó que existe un alto grado de subdeclaración del consumo. En las pruebas que resultaron positivas para alcohol y cocaína, únicamente se había declarado su consumo en el 30 % y el 15 % de los casos respectivamente. Los hijos de las mujeres con pruebas positivas mostraron peores *performances* en su desarrollo (Moraes, 2012).

Por otra parte, la salud de las mujeres y embarazadas, y muy especialmente su estado emocional, tiene un efecto marcado sobre el desarrollo infantil. Un estudio realizado en los servicios de salud públicos y privados del departamento de Montevideo evidenció que la prevalencia de la depresión materna en el primer año después del parto, medida por la Escala de Edimburgo (EPDS), alcanza al 16,5 % (Corbo y d'Oliveira, 2012). La depresión materna puede afectar de diversas maneras el desarrollo del niño: alteraciones del sueño y de la capacidad de regular el estrés, disminución de la capacidad exploratoria, así como alteraciones del crecimiento (bajo peso y retraso de crecimiento) (Surkan, 2011).

Prácticas de crianza y maltrato infantil

Las prácticas de crianza son un factor decisivo para el adecuado desarrollo infantil temprano, con sus consecuentes efectos a lo largo de la vida. Suelen estudiarse a partir de la existencia de ciertas creencias familiares, las cuales redundan en comportamientos y acciones que van configurando cierta pauta.

De las respuestas de los referentes de los niños a través de la ENDIS cabe destacar:[5]

Prácticas punitivas frente a la desobediencia. Un 40,3 % manifiesta responder a los «caprichos» a través de gritos y golpes;[6] un 17,7 % afirma que «una buena paliza de vez en cuando les hace bien», y un 12,6 % cree que la violencia física resulta inevitable para que los niños entiendan («no hay más remedio»). Estas creencias evidencian una naturalización de conductas violentas en la puesta de límites, y actúan legitimando la vulneración de derechos de niños y niñas.

Un 43,4 % plantea que «las mañas» se irán si se deja que los niños lloren «hasta que se cansen», y un 17,3 % entiende que ante una «rabieta» el adulto debe abstenerse de intervenir y los niños deberán tranquilizarse sin atención ni respuesta de su parte. Pese a lo extendido de dichas creencias, se trata de conductas de omisión de atención que pueden considerarse negligentes.

Dificultades en la comunicación. Un 14,2 % de los entrevistados consideró imposible saber lo que quiere un niño que aún no habla, lo que evidencia una limitación en la capacidad de ofrecer una respuesta adecuada a sus necesidades. El guarismo aumenta en los hogares con mayor cantidad de integrantes, en el interior del país y en aquellos en los que el padre está ausente (se dobla el porcentaje respecto a los hogares en que está presente). Existe asimismo correlación con los años de educación del entrevistado, así como diferencias considerables según el quintil de ingresos.

Prácticas machistas de crianza. Cerca del 10 % de los entrevistados responde afirmativamente a aseveraciones tales como «el lugar de la mujer es en la casa». Las pautas de este tipo perpetúan la desigualdad de género. La promoción de las relaciones equitativas de género se revela como un importante factor protector del desarrollo infantil.

Pautas que dificultan el establecimiento de hábitos alimentarios. El 17 % no considera necesario establecer un ritmo pautado para la alimentación; el 27 % cree necesario obligar a los niños a comer, aunque los alimentos no les gusten, y el 27,4 % no considera que la paciencia y los juegos contribuyan a una mejor alimentación de los niños.

Otras pautas de crianza relevantes para el desarrollo infantil temprano

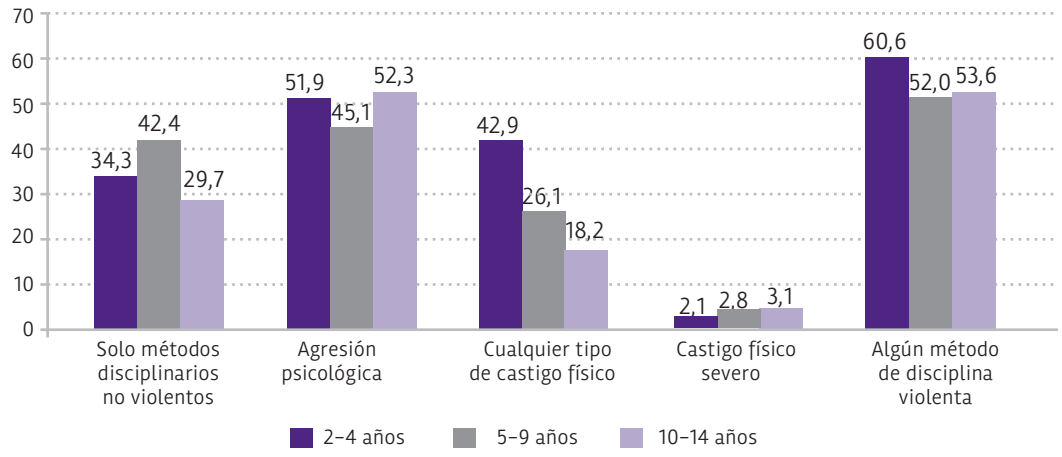
- Un 31,1 % considera una solución dejar a los niños frente a la TV durante largos períodos, en momentos en que el adulto se encuentra ocupado.
- Un 19,9 % asume que los niños tienen «mañas» cuando necesitan compañía a la hora de dormir, mediante cuentos o canciones.

5 Datos recogidos mediante el instrumento de IPCG GIEP.

6 Refiere que los caprichos «sacan de las casillas», lo que implica, además, responsabilizar a los niños por las respuestas violentas de los referentes adultos.

GRÁFICO 12.9

Métodos que se emplean para disciplinar a los niños de entre 2 y 14 años. Uruguay, 2013 (en porcentaje)



Fuente: Encuesta de Indicadores múltiples por Conglomerados, UNICEF–MIDES, 2013.

- Un 15,1 % considera que no deben darse explicaciones sobre el nacimiento cuando los niños preguntan sobre el tema. Un 37,6 % cree que estas explicaciones deberían proporcionarse en edad escolar.

Las prácticas inadecuadas de crianza disminuyen a medida que se incrementan los años de educación de la persona entrevistada, así como aumentan en los hogares de los quintiles con menores ingresos per cápita.

Maltrato infantil. Según los datos nacionales relevados en 2011 y 2012 a través de la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS), el 63 % de los niños de entre 2 y 4 años es sometido a algún método de disciplina violenta. Esto incluye desde violencia psicológica —se declara haberle gritado al menos una vez en el mes anterior— hasta maltrato físico severo —se declara que se lo sacudió, se le dio una palmada o se lo golpeó en la cola, mano, cara, cabeza, orejas o se le dio una paliza— (UNICEF-MIDES, 2013) (gráfico 12.9).

Alimentación del lactante y del niño pequeño

La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda la lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses y la incorporación de alimentos complementarios a la leche materna a partir de esa edad. Se recomienda que la lactancia se mantenga hasta los 2 años (OMS, 2003). Existe evidencia convincente de que los niños amamantados tienen mejor desarrollo cognitivo y un riesgo menor de enfermedades durante la infancia, y que los adultos que recibieron leche materna tienen menor riesgo de obesidad, diabetes y enfermedades cardiovasculares. La alimentación adecuada del lactante y del niño pequeño es, por tanto, fundamental para mejorar la supervivencia infantil y fomentar un crecimiento y un desarrollo saludables (BMA, 2009).

En Uruguay, el comienzo de la lactancia materna es prácticamente universal: 97 % de los niños fue amamantado alguna vez (ENDIS, 2015; ENAyA, 2011). Estas cifras colocan al país en los primeros lugares respecto a este indicador. Sin embargo, un 12 % de los recién nacidos egresó de la maternidad sin lactancia exclusiva (SIP, 2013).

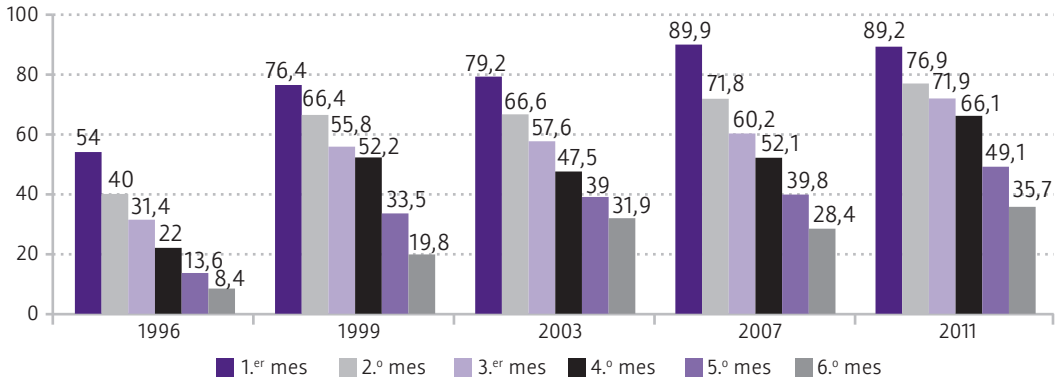
Durante el primer mes de vida el 89,2 % de los niños es alimentado con leche materna en forma exclusiva, pero ese porcentaje desciende gradualmente a medida que el niño crece y llega a 49,2 % en el sexto mes (gráfico 12.10) (ENAyA, 2011; ENDIS, 2015). Entre los motivos para el destete durante los primeros seis meses de vida, se destaca la cantidad insuficiente de leche (50 %), la indicación médica (16 %) y el trabajo materno (11 %), sin variaciones del 2007 al 2011.

Es relevante comentar que, salvo pocas excepciones, la glándula mamaria puede, con la estimulación apropiada, producir suficiente cantidad de leche para el niño, y que su calidad es adecuada aun cuando la mujer no tenga una buena alimentación o no goce de un buen estado nutricional. Por lo tanto, es positivo que haya disminuido la respuesta de que el destete se debió a que la calidad de la leche era inadecuada (ENDIS, 2015).

El MSP, siguiendo la recomendación de la OMS, aconseja que los alimentos complementarios sean introducidos a los 6 meses de edad. De acuerdo a la ENDIS, los niños empiezan a recibir estos alimentos precisamente a una edad mediana de 6 meses, lo que supone una mejora respecto a las cifras observadas en 2011 (ENAyA, 2011).

GRÁFICO 12.10

Prevalencia de la lactancia materna exclusiva en los primeros seis meses de vida. Uruguay, 1996–2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia basada en microdatos de la ENAyA 2011.

Otro aspecto importante en los dos primeros años de vida es el de la frecuencia de comidas, ya que en esta etapa los niños comen pequeñas cantidades cada vez, por lo que se requiere cierto número de comidas para alcanzar las necesidades de energía y nutrientes (OMS/OPS, 2003). En la gran mayoría de los casos (95,7 %), los niños cumplen con la frecuencia de comidas al día recomendada para la edad (ENDIS, 2015).

La alimentación complementaria óptima está relacionada no solo con qué se come, sino también con cómo, cuándo, dónde y quién alimenta al niño (OMS/OPS, 2003). De los datos obtenidos de la ENDIS, y en concordancia con lo mencionado acerca de la distribución de las tareas de crianza, se destaca que en el 82 % de los casos el niño es alimentado principalmente por la madre, en tanto que el padre ocupa el tercer lugar (6,1 %).

En la mayoría de los casos se observan prácticas positivas durante la alimentación: al 93 % de los niños se les habla durante las comidas y al 83 % se los deja tocar y llevarse los alimentos a la boca por sí mismos (OMS/OPS, 2003). Sin embargo, el 40 % de los niños de entre 6 y 23 meses comen mientras se mira televisión, lo que puede implicar que se distraigan —con la consecuente menor ingesta—, así como una pérdida de oportunidades para estimularlos e incentivarles la alimentación (ENDIS, 2015).

Entre los 2 y los 4 años prácticamente todos los niños comparten la mesa familiar (97 %), comen acompañados y se les permite alimentarse por sí mismos (98,4 %). A esta edad, en la mitad de los hogares frecuentemente se come mirando la televisión. Entre un 2,7 % y un 4,5 % de los niños se saltea alguna de las comidas principales, sin diferencias según condición de pobreza. La frecuencia de consumo de alimentos en relación con las recomendaciones de las *Guías alimentarias basadas en alimentos* (GABA-MSP, 2005) deja en evidencia el insuficiente consumo, en variedad y calidad, para gran porcentaje de niños de esta edad (ENDIS, 2015) (gráfico 12.11).

Se analizó también la inclusión de alimentos ultraprocesados,[7] además de otros ricos en grasas y azúcar, y el agregado de sal, que repercuten negativamente en la salud del niño. Del análisis se destaca la amplia inclusión de estos alimentos ya desde edades tempranas, y el aumento de su consumo cuando tienen más edad (cuadro 12.1).

Acceso a servicios de salud y de educación inicial

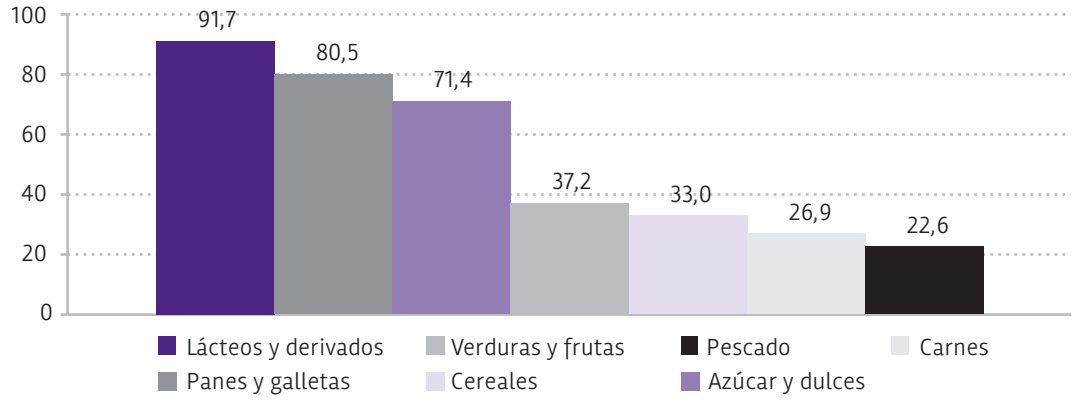
Cobertura y controles de salud

El MSP aconseja la realización de al menos cinco controles prenatales a partir del primer trimestre de embarazo (MSP, 2006). El control prenatal permite detectar tempranamente posibles complicaciones que pueden poner en riesgo a la mujer y afectar el desarrollo pleno del embarazo, y por lo tanto también del niño. Según datos del SIP de 2013, el 1,5 % de las mujeres embarazadas no tuvo ningún control durante el

7 Los productos y bebidas ultraprocesados son formulaciones listas para comer o beber. Se basan en sustancias refinadas, con una cuidadosa combinación de azúcar, sal y grasa, y varios aditivos. Incluyen bebidas azucaradas, *snacks* y comidas rápidas.

GRÁFICO 12.11

Niños que cumplen con la recomendación (GABA-MSP) por grupo de alimentos. Uruguay, 2015 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia basada en microdatos de la ENDIS 2015.

CUADRO 12.1

Frecuencia de consumo de alimentos ultraprocesados y de agregado de sal, por grupos de edad. Uruguay, 2015 (en porcentaje)

Grupos de alimentos	De 6 a 23 meses	De 2 a 3 años
Alimentos hipergrasos y altos en sodio*	32,2	49,0
Golosinas y alfajores**	39,3	72,1
Agregado de sal	69,0	87,7
Consumo de bebidas azucaradas para calmar la sed	18,4	25,4

* Incluye *nuggets,* hamburguesas, panchos, purés y sopas instantáneas, preparaciones de papa.
** Incluye golosinas, alfajores y galletitas.

embarazo, el 5,7 % tuvo entre uno y cuatro controles y el 92,8 % tuvo cinco controles o más. El promedio de controles fue de nueve. El 21 % tuvo el primer control en el servicio de salud después de las 14 semanas de gestación (captación tardía) (CNV, 2013).

El parto institucional es prácticamente universal. En 2013, el 99,7 % de los partos ocurrió en centros asistenciales y el 74 % fue atendido por personal médico (CNV, 2013).

Solamente el 0,4 % de los niños no tiene actualmente derechos vigentes en salud —no se ha inscrito en ningún prestador de salud—, en tanto esta proporción es de 1,7 % para la población de 4 años o más (ECH, 2014) (gráfico 12.12). En los últimos años se ha registrado un desplazamiento de usuarios menores de 4 años desde los servicios públicos de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) hacia las instituciones de asistencia médica colectivizada (IAMC), las que actualmente son los prestadores de salud del 60,6 % de los niños de esta edad. Algunos niños tienen derechos vigentes en más de un prestador. Según la ENDIS, el 53,9 % de los controles de salud a los niños se realizaron en mutualistas o seguros privados y el 36,3 % en ASSE.

El 77,4 % de los recién nacidos tuvo su primer control antes del día 10, de acuerdo con la recomendación del Programa de Atención al Niño del MSP. El 94 % de los niños tuvo su primer control en el primer mes de vida. Asimismo se constató que el 99 % tiene el carné de salud del niño —obligatorio desde el 2005— y el 96,8 % dispone del carné de vacunas.

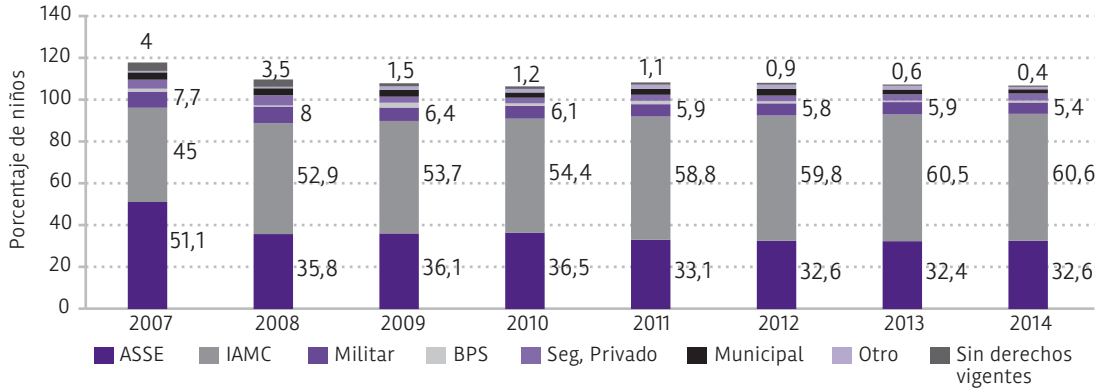
Inserción educativa

Se presenta a continuación información complementaria al capítulo 3 («Educación») del presente reporte. En los primeros años de vida los centros de educación inicial son espacios muy importantes para la estimulación del desarrollo infantil temprano y, a la vez, una de las respuestas a los problemas de cuidados de las familias.[8] Los motivos por los que las familias deciden enviar o no a los niños y niñas a los centros son insumos necesarios para orientar las políticas educativas y de cuidados (cuadro 12.2).

8 Otras de las respuestas se vinculan a licencias parentales y servicios de cuidado en el hogar.

GRÁFICO 12.12

Derechos vigentes para la atención de la salud en niños menores de 4 años. Uruguay, 2007–2014 (en porcentaje de niños)



Fuente: Elaboración propia basada en microdatos de la ECH 2007–2014.

La asistencia a un centro de cuidado infantil en este tramo etario es del 32 %, mientras que para la población de 4 años y más alcanza niveles cercanos al 100 %. Los motivos de no asistencia se concentran en dos categorías: por edad temprana del niño o niña (38,3 %) y por cuidados famliares (33,4 %) (gráfico 12.13). Dichas declaraciones se vinculan a una preferencia de las familias por los cuidados de los niños y niñas más pequeños en el hogar, independientemente de que la madres trabajen o no.

CUADRO 12.2

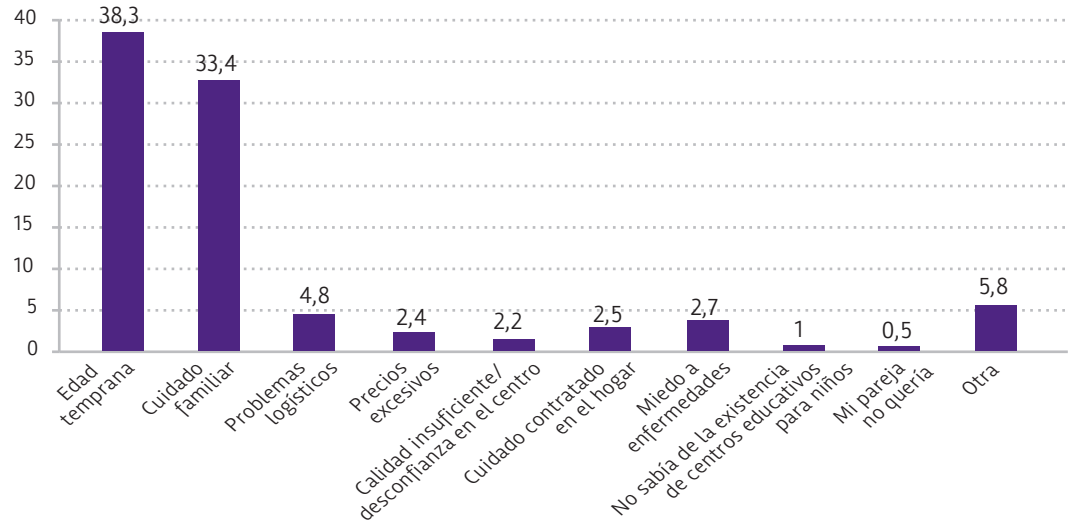
Asistencia a un centro de cuidado infantil según actividad laboral de las madres. Total del país, 2013 (en porcentaje)

	Trabaja	No trabaja	Total
No asiste actualmente	62,4	76,5	68,0
Asiste actualmente	37,6	23,5	32,0
Total	100	100	100

Fuente: Batthyány y otros (2014), a partir de microdatos de la ENDIS 2015.

GRÁFICO 12.13

Motivo de no asistencia a un centro de cuidado infantil. Total del país, 2013 (en porcentaje)



Nota: Respuesta múltiple; los totales son la suma de respuestas de las madres en cada categoría y se excluyen los casos de personas responsables cuyo quintil de ingreso se desconoce.

Fuente: Elaboración propia basada en microdatos de la ECH 2007–2014.

Casi el 74 % de las mujeres considera que el horario de los centros de cuidado infantil es compatible con su trabajo, mientras que el 24 % declara tener problemas o expresa que el horario es muy corto (18 %), que abren muy tarde o cierran muy temprano (6 %). El 80 % de los niños que asisten a centros de cuidado infantil lo hacen durante 25 horas semanales o menos.

El estado del desarrollo infantil en el Uruguay: salud, nutrición y desarrollo psicomotor

Estado de salud

Embarazo y nacimiento

La mortalidad materna en el Uruguay es de 16,4 mujeres por cada 100.000 nacidos vivos (MSP, 2013), la más baja del continente según la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Más del 40 % de los nacimientos en 2013 fueron mediante cesárea (CNV, 2013). Cuando está justificada desde el punto de vista médico, esta práctica es eficaz para prevenir la morbimortalidad materna y perinatal. Sin embargo, como cualquier otra cirugía, la cesárea está asociada a riesgos a corto y a largo plazo que pueden perdurar por muchos años después de la intervención y afectar a la salud de la mujer y del neonato, así como un embarazo futuro. La OMS estima que la tasa ideal de cesáreas debería oscilar entre el 10 % y el 15 % (OMS, 2015).

El peso al nacer es empleado como predictor de la morbimortalidad neonatal en los países en vías de desarrollo. El bajo peso al nacer (menos de 2500 g) se asocia a un riesgo de mortalidad 20 veces mayor y repercute negativamente en el crecimiento y el desarrollo de los niños. En 2013 un 7,6 % de los niños nació con bajo peso, cifra que en América Latina supera las de Cuba (2012: 5,3 %), Perú (6,9 %), Costa Rica (7,0 %), Argentina y República Dominicana (7,2 %).

Si bien las cifras de bajo peso al nacer se han mantenido prácticamente estables desde hace tres décadas, un análisis de la evolución del peso al nacer entre 2002 y 2012 mostró una tendencia ascendente, con un aumento de 6 a 7 g por año (Barreto, 2014). De especial preocupación es el aumento de niños con peso al nacer mayor de 4000 g (gráfico 12.14). Esto último, además de asociarse con mayor riesgo de problemas durante el parto, se relaciona con mayor riesgo de obesidad durante la infancia (Black, 2013).

La prematurez (nacimientos antes de la semana 37) se ha incrementado en el mundo en los últimos 20 años, en parte debido al aumento de la sobrevida de los prematuros de muy bajo peso. Es una de las principales causas de ingreso en los CTI neonatales, que en el Uruguay contribuye significativamente a la mortalidad infantil. En 2013 el 8,9 % de los niños nació en forma prematura.

Las enfermedades más frecuentes durante el embarazo son las infecciones urinarias (14 %), algún tipo de diabetes (6 %) y la preeclampsia (3 %) (SIP, 2013). Al 97,9 % de las madres de los niños nacidos vivos en 2013 se les realizó la serología para VIH (97 % durante el embarazo y 3 % durante el parto), con resultado negativo para el 99,7 % de las mujeres (CNV, 2013).

Al 90,1 % de las mujeres embarazadas durante el 2013 se les realizó la prueba de sífilis no treponémica antes de la semana 20 de gestación. Los resultados fueron positivos para el 1,2 %. La sífilis congénita provoca abortos y aumento de la morbimortalidad perinatal, infantil y materna. De especial preocupación resulta el hecho de que solo se trató al 66 % de las mujeres que tuvieron resultado positivo y al 47 % de sus parejas, lo que supone un riesgo de reinfección de la mujer tratada (SIP, 2013).

Alteraciones cromosómicas y discapacidad

De la ENDIS surge que el 4,9 % de los niños presentan enfermedades congénitas, que en el 27 % de los casos corresponden a cardiopatías y en el 24 % a malformaciones o anomalías. El 0,2 % de los niños presenta síndrome de Down, diagnóstico realizado en un 65,2 % de los casos a través de análisis genético.

También según los datos de la ENDIS, el 1,1 % de los niños menores de 4 años presenta alguna limitación permanente —cifras similares a las reportadas por UNICEF a partir de los datos del Censo de Población 2011—. Las dificultades se observan en mayor porcentaje en los niños que viven bajo la línea de pobreza. Este fenómeno, que ya había sido advertido, revela la existencia de un círculo vicioso que tiende a crearse entre la pobreza y la discapacidad (Metts, 2016) (gráfico 12.15).

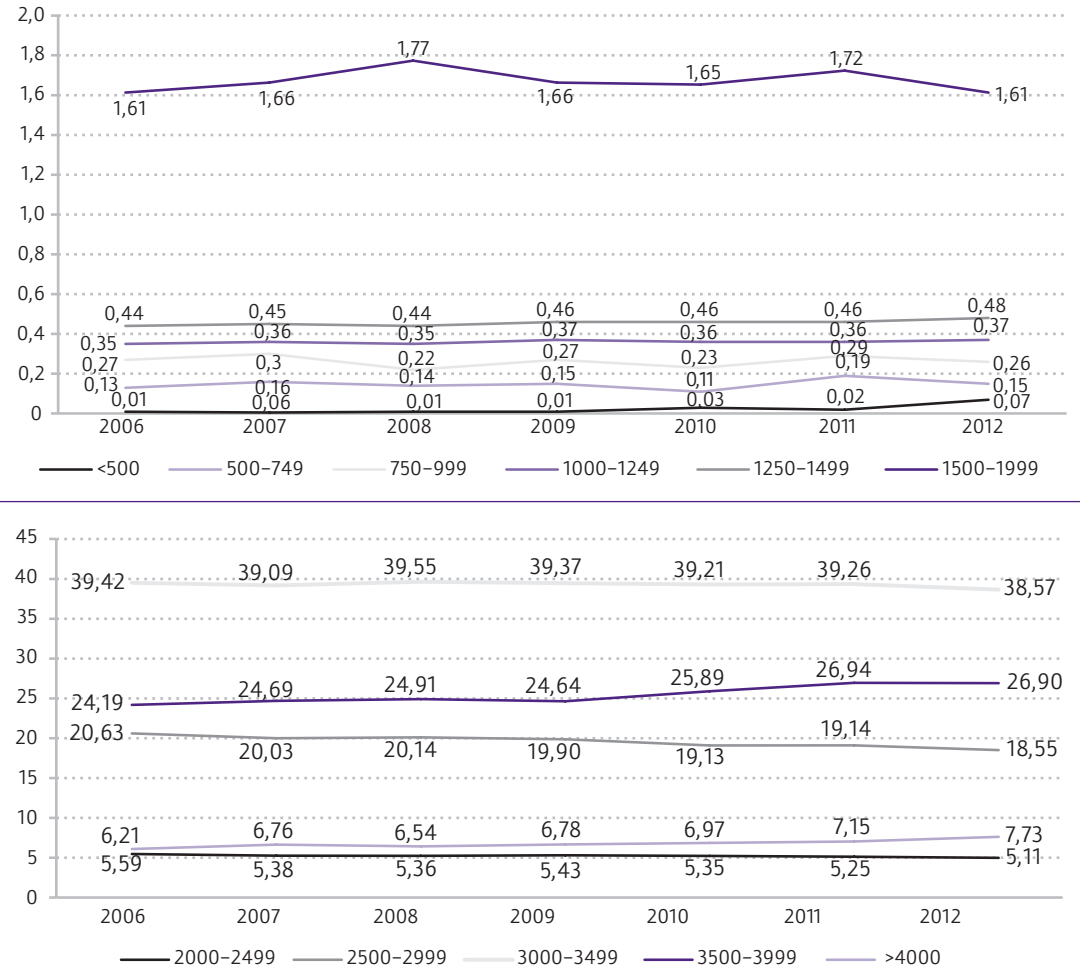
Mortalidad en niños menores de 5 años

Este tema se aborda en el capítulo 4 («Salud»), por lo que aquí solo se mencionará la tendencia de la tasa de mortalidad infantil (TMI) en los últimos años.

En Uruguay la TMI se viene reduciendo consistentemente y desde el 2008 se sitúa por debajo de 10 por

GRÁFICO 12.14

Evolución del porcentaje de niños según peso al nacer. Uruguay, 2006–2012



Fuente: Elaboración propia basada en *Estadísticas Vitales* del MSP 2006–2012.

cada mil nacidos vivos. Para 2014 alcanzó el valor histórico más bajo: 7,8/1.000 (MSP, 2014) (gráfico 12.16).

Con relación a la mortalidad de los niños de 1 a 4 años, la tasa es de 10,1/1.000 —cifra muy inferior al 23,4/1.000 de 1990 (MSP, 2012)—, y las principales causas de muerte en 2012 fueron: otras causas externas de traumatismos accidentales (23,6 %), malformaciones congénitas del sistema circulatorio (11,1 %) e influenza (gripe) y neumonía (8,3 %).

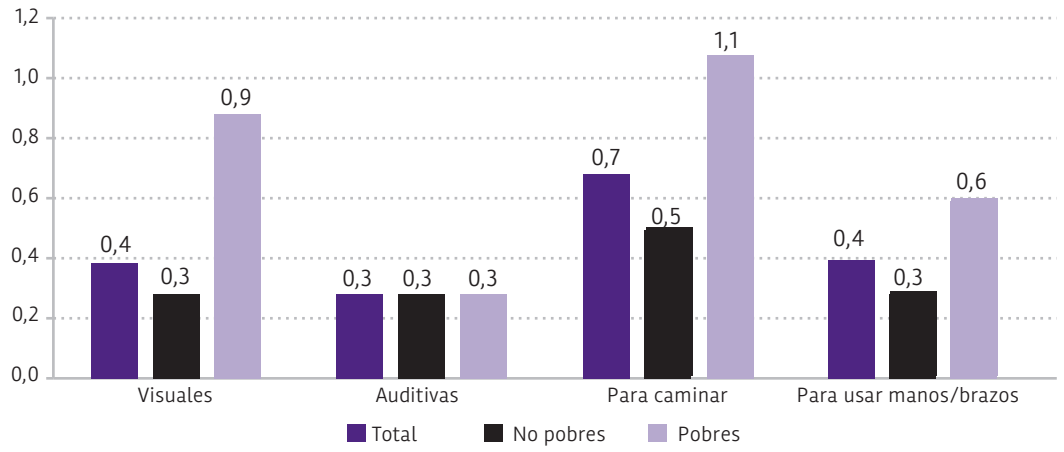
Enfermedades y accidentes

La ENDIS relevó el tipo de enfermedades que los niños menores de 4 años presentaron con mayor frecuencia desde el nacimiento hasta el momento de realizar la encuesta. Se destacaron los problemas respiratorios (46 %), gastrointestinales (18,3 %), de la piel (8,3 %), así como de crecimiento (3,5 %) y auditivos (2,6 %). En cuanto a la salud reciente, prácticamente la mitad de los niños habían presentado en las tres semanas anteriores a la encuesta algún síntoma o molestia, como tos, diarrea o vómitos, seguido por estados febriles, dificultades respiratorias, dolor de oídos o fiebre. Es de destacar que solo en el 28 % de los casos se buscó consejo o tratamiento, y que la cuarta parte de quienes lo hicieron recurrió a la farmacia, la familia o parientes y no a su prestador de salud.

Un tema relevante para el crecimiento y el desarrollo del niño es el de las infecciones con parásitos, ya que por distintos mecanismos estos afectan la absorción y utilización de nutrientes y micronutrientes. Las helmintiasis transmitidas por el suelo son una de las parasitosis más comunes en todo el mundo y afectan especialmente a las comunidades más pobres, sobre

GRÁFICO 12.15

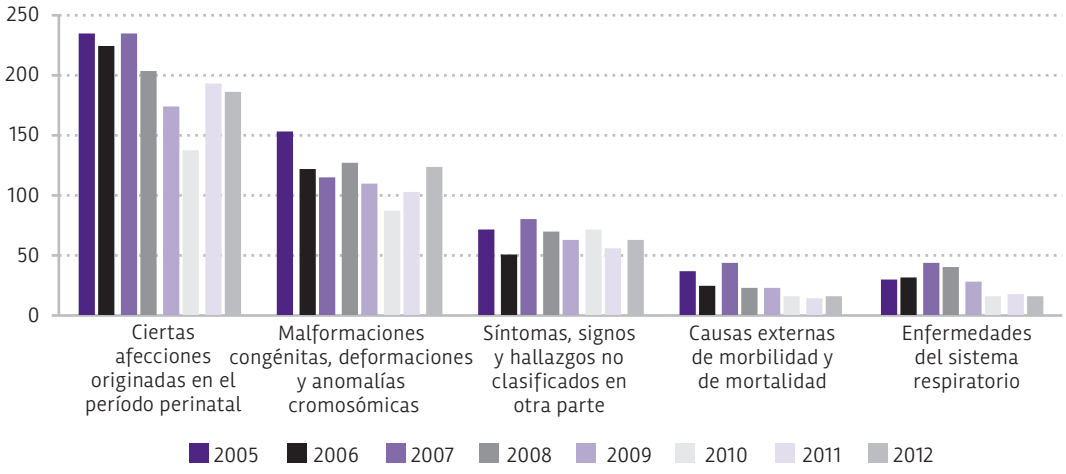
Limitaciones permanentes. Uruguay, 2015 (porcentaje total y según condición de pobreza)



Fuente: Elaboración propia basada en microdatos de la ENDIS 2015.

GRÁFICO 12.16

Principales cinco causas de muerte en niños menores de 1 año. Uruguay, 2005–2012



Fuente: Elaboración propia basada en estadísticas del MSP.

todo en zonas inundables o donde el saneamiento es deficiente. Según la ENDIS, en el 3,5 % de los hogares algún miembro había expulsado una lombriz de más de 10 cm en los últimos 12 meses, y la cifra entre los hogares pobres prácticamente triplicaba a la de los no pobres (6,4 % y 2,5 % respectivamente).

Un 38,5 % de los niños menores de 4 años tuvo algún accidente en los últimos 12 meses y el 91,3 % de ellos ocurrió en el hogar. El accidente más frecuente fue la caída (91 %), seguido por la quemadura (12 %). Los accidentes son más frecuentes a partir de los 12 meses de edad (ENDIS, 2015).

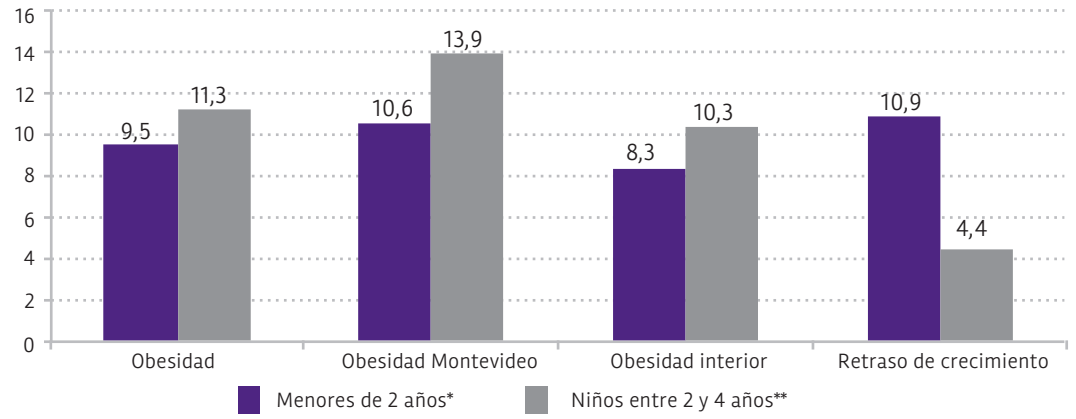
Estado nutricional

La salud y la nutrición de las mujeres, además de ser derechos para ellas mismas, resultan centrales para el desarrollo de la familia y de la comunidad (UNICEF, 2008).

El estado nutricional con que la mujer comienza su embarazo es un factor tanto o más determinante del peso al nacer del niño que el incremento de peso materno durante el embarazo (OMS, 1995). Una mujer que comienza la gestación con bajo peso tiene mayores probabilidades de tener un hijo con bajo peso al nacer, retardo del crecimiento y mayor mortalidad perinatal, mientras que una mujer obesa tiene mayor riesgo de

GRÁFICO 12.17

Problemas nutricionales por grupo de edad y región. Uruguay, 2011–2015 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de ENAyA 2011 (*) y ENDIS 2015 (**).

sufrir enfermedades como diabetes, hipertensión o eclampsia y de dar a luz un hijo macrosómico (de 4 kg o más al nacer) (OMS, 1995; Black, 2013).

De acuerdo al SIP 2013, solo el 61 % de las mujeres comenzó el embarazo con un estado nutricional normal, y se advierte un porcentaje menor de bajo peso (4,8 %) que de sobrepeso y obesidad, que resultó ser más alto entre las mujeres adultas (23 % y 13 % respectivamente) que en las adolescentes (17 % y 7 % respectivamente).

El porcentaje de embarazadas con anemia aumenta del 6 % en la primera medición (antes de la semana 20 de gestación) al 18 % en la última (luego de la semana 20). La anemia es uno de los padecimientos más comunes durante el embarazo y es responsable de gran parte de los casos de morbimortalidad perinatal (Candio, 2007).

Entre los niños menores de 4 años también se observan los problemas nutricionales por déficit y por exceso, lo que evidencia que el Uruguay se encuentra en transición nutricional. Esta situación, denominada *la doble carga de la malnutrición,* afecta profundamente la salud, ya en edades tempranas, y representa un gran desafío para el diseño de políticas de alimentación y nutrición (Black, 2013).

El retraso de crecimiento afectó al 5,1 % de los niños evaluados en la ENDIS. En los hogares con inseguridad alimentaria severa la proporción de niños con retraso de crecimiento duplicó la que se observa en aquellos hogares con seguridad alimentaria: 11,7 % frente a 4,7 % (ENDIS, 2015).

Respecto a los principales problemas nutricionales de los niños menores de 4 años, si bien se observan algunas diferencias en su magnitud por grupos de edad, lugar de residencia y condición de pobreza, la doble carga de la malnutrición se presenta en todos los casos (gráfico 12.17).

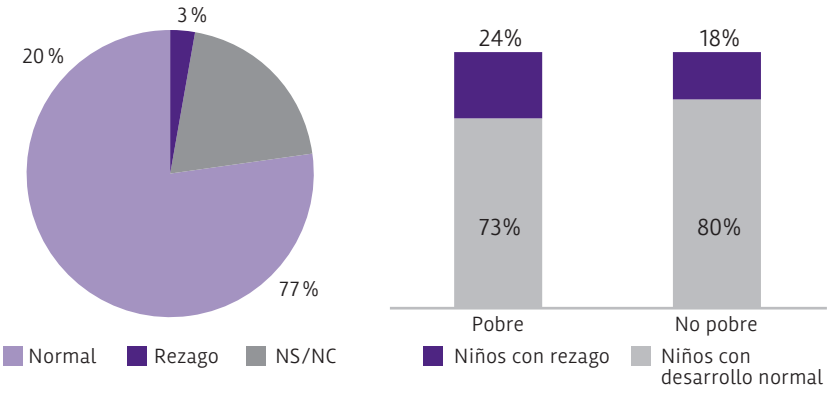
En Uruguay no existen datos específicos, recientes o representativos de la ingesta de micronutrientes[9] para la población de niños menores de 4 años. Se cuenta con datos parciales sobre la situación de la anemia (en niños de 6 a 23 meses), pero se desconoce qué ocurre con otros micronutrientes críticos, como el zinc y las vitaminas D y A. Sin embargo, a partir de la información existente, se sospecha que el déficit de zinc podría rondar cifras similares a las de la prevalencia de anemia, y que podría existir un déficit subclínico de vitamina A y carencia de vitamina D en los grupos más vulnerables (Irizarry, 2014).

Con relación a la anemia infantil, los datos disponibles para todo el país corresponden a la Encuesta Nacional sobre Estado Nutricional, Prácticas de Alimentación y Anemia 2011, en niños menores de 2 años que son usuarios de servicios de salud de los subsectores público y privado. Según esta fuente, el 31,5 % de los niños presentó anemia (hemoglobina < 11 g/dl), leve en el 23,3 % de los casos y moderada en el 8,1 %. Los niños de 6 a 11 meses y aquellos provenientes de los hogares con menores ingresos son los más afectados (ENAyA, 2011). La anemia por deficiencia de hierro está asociada con la mortalidad infantil y problemas irreversibles en el desarrollo físico, mental y psicomotor del niño (Sanghvi et al., 2007).

9 Los *micronutrientes*, también llamados *oligonutrientes*, son las vitaminas y los minerales, que se consumen en cantidades relativamente menores pero son imprescindibles para las funciones orgánicas.

GRÁFICO 12.18

Desarrollo infantil (niveles). Uruguay, 2015 (porcentaje total y por condición socioeconómica)



Fuente: Elaboración propia basada en microdatos de la ENDIS 2015.

Desarrollo psicomotor durante la primera infancia

La ENDIS estudió el desarrollo infantil de los niños de 0 a 4 años a través de una batería compleja de instrumentos. La aplicación del instrumento de *screening* desarrollado por la Pontificia Universidad de Chile (Bedregal et al., 2007) revela que en todo el país un 20 % de los niños menores de 4 años presenta algún grado de alteración en su desarrollo psicomotor (rezago), con peores desempeños en los niveles socioeconómicos más bajos. Los resultados son similares a los obtenidos en 2007 en el departamento de Canelones con el mismo instrumento (gráfico 12.18).

La ENDIS también aplicó a los niños residentes en Montevideo otros tests, como la Escala de Evaluación del Desarrollo Psicomotor (EEDP) —a menores de 24 meses— y el Test de Desarrollo Psicomotor (TEPSI) —subtest Lenguaje a niños de 2 a 4 años—.[10]

Entre los niños menores de 2 años la ENDIS no encontró diferencias en las cifras de retraso del desarrollo según vivan o no bajo la línea de la pobreza. Sin embargo, los estudios de Juan Pablo Terra en 1989 habían mostrado el triple de retraso entre los niños en hogares pobres.

Entre los niños de 2 a 4 años bajo la línea de la pobreza las cifras de retraso del desarrollo en el área de lenguaje resultaron francamente inferiores a las encontradas por Juan Pablo Terra en 1989 (3,77 % y 13,0 % respectivamente) (cuadro 12.3).

10 Se observa solamente el subtest Lenguaje en caso del TEPSI por tratarse del área que mostró mayores diferencias en estudios poblacionales anteriores.

Síntesis final

En el presente capítulo se describen las condiciones y el estado del desarrollo infantil temprano (DIT) en el Uruguay. Se analiza la etapa comprendida desde la gestación hasta que los niños alcanzan los 4 años de vida.

A lo largo del capítulo se advierte que los niños menores de 4 años —quienes representan apenas el 5 % de la población— integran la franja de edades en la mayor vulnerabilidad. Esto se manifiesta en la proporción de niños bajo la línea de la pobreza —uno de cada cinco, cifra que duplica la observada en el total de la población—, así como en algunos aspectos del estado de las viviendas que habitan y de sus condiciones ambientales, que son relevantes para el crecimiento y el desarrollo infantil temprano.

En los últimos años se ha registrado un aumento en la edad a la que las mujeres tienen sus hijos. Solamente la mitad de las madres de niños menores de 4 años declaró que al momento de embarazarse deseaba que ello ocurriese, y una de cada cinco expresó que no quería tener más hijos. La tipología de los hogares también ha variado: uno de cada cinco niños no reside con su padre y en la mitad de estos casos el padre no hace ningún aporte económico al hogar. En prácticamente todos los hogares es la madre la persona encargada del cuidado de los niños y la que realiza mayoritariamente las tareas cotidianas respectivas.

Solo un tercio de los niños menores de 4 años asiste a algún centro de cuidado infantil. Los motivos de no asistencia se concentran en dos categorías: por edad temprana del niño y por cuidados familiares, con un tercio de las respuestas en cada opción. En cuanto a las prácticas de crianza, persisten creencias que

CUADRO 12.3

Resultados de los tests EEDP y TEPSI (en porcentaje)

EEDP						
Hogares no pobres			Hogares pobres			
Rangos	**1989**	**2014**	**Rangos**	**1989**	**2014**	**% esperados**
Normal	81	73,67	Normal	72	73,46	84,10
Riesgo	18	15,12	Riesgo	23	15,95	13,60
Retraso	2	11,21	Retraso	6	10,59	2,30
TEPSI subtest Lenguaje						
Hogares no pobres			Hogares pobres			
Rangos	**1989**	**2014**	**Rangos**	**1989**	**2014**	**% esperados**
Normal	89,30	85,83	Normal	54,50	66,69	84
Riesgo	10,70	13,46	Riesgo	32,50	29,54	14
Retraso	0	0,71	Retraso	13	3,77	2

Fuente: Elaboración propia basada en microdatos de la ENDIS 2015 y GIEP (1996).

perpetúan dificultades en la comunicación, conductas machistas y la imposición de normas disciplinarias a través de métodos violentos. Uno de cada cinco niños presenta algún tipo de alteración en su desarrollo psicomotor, con peores desempeños entre aquellos que viven en condiciones de pobreza.

Respecto a la salud de la mujer durante el embarazo y del niño pequeño se advierten progresos significativos. La mortalidad materna es la más baja del continente y la mortalidad infantil se ha reducido consistentemente desde el 2008 y se sitúa por debajo de 10 por mil nacidos vivos. Por otro lado, si bien las cifras de tabaquismo vienen descendiendo en el país, en uno de cada cinco hogares con niños menores de 4 años se fuma, y en los hogares pobres esta proporción llega a uno de cada tres. Las cifras también son extremadamente altas aun durante el embarazo: casi un tercio de las mujeres fumó en alguna etapa de este. La proporción de niños con bajo peso al nacer se ha mantenido prácticamente estable desde hace tres décadas y es más elevada que en otros países de la región. La prematurez ha venido en aumento, lo que en parte puede ser explicado por el aumento de la sobrevida de los prematuros de muy bajo peso. En contraste, se advierte un aumento de niños con peso al nacer mayor de 4000 g.

El comienzo de la lactancia materna es prácticamente universal, pero uno de cada diez recién nacidos egresa de la maternidad sin lactancia exclusiva. El consumo de alimentos es insuficiente en variedad y calidad para una proporción importante de los niños, con amplia inclusión de alimentos ricos en grasas y azúcar, con sustitución del agua por bebidas azucaradas, al tiempo que se observa una práctica extendida de mirar televisión mientras se come. En cuanto al estado nutricional durante el embarazo y los primeros años de vida, se observa que coexisten los problemas por déficit y por exceso.

Fuentes consultadas

Asociación Americana de Cáncer, *Informes del director general de la Salud Pública: hallazgos sobre el hábito de fumar, el humo de segunda mano y la salud,* disponible en ‹www.cancer.org/espanol/cancer/queesloquecausaelcancer/tabacoycancer/humo-de-segunda-mano›.

Barreto, P. (2015), *Tendencia secular del peso al nacer en Uruguay (2002-2012),* tesis de Maestría en Nutrición, Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.

Batthyány, K., N. Genta y S. Scavino (2014), *Análisis de la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud. Una mirada de género,* Montevideo: UDELAR, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología.

Bedregal, P.; P. Cumsille, P. Guederlini y M. García, M. (2007), *Informe final. Análisis módulo de infancia Encuesta Nacional de Calidad de Vida y Salud Chile,* Santiago de Chile: Ministerio de Salud, Subsecretaría de salud pública, 2007.

Black, R. E., C. G. Victora, S. P. Walker, Z. A. Bhutta, P. Christian, M. de Onis et al. (2013), «Materna and child undernutrition and overweight in low-income and middleincome countries», *The Lancet,* vol. 382, pp. 15-39.

Bove, M. I., y F. Cerruti (2007), *Encuesta de lactancia, estado nutricional y alimentación complementaria en niños y niñas menores de 24 meses,* Montevideo: RUANDI y UNICEF, disponible en ‹www.unicef.org/uruguay/spanish/publications.html›.

— (2011), *Encuesta Nacional sobre estado nutricional, prácticas de alimentación y anemia en niños menores de dos años usuarios de servicios de salud de los subsectores público y privado del Uruguay,* Montevideo: MSP, MIDES, RUANDI y UNICEF, disponible en ‹www.unicef.org/uruguay/spanish/publications.html›.

British Medical Association (2009), *Early life nutrition and lifelong health,* disponible en ‹www.derbyshirelmc.org.uk/Guidance/Early%20Life%20Nutrition%20and%20Lifelong%20Health.pdf›.

Candio, F., y G. J. Hofmeyr (s/f), *Tratamientos para la anemia ferropénica en el embarazo: Comentario de la BSR (última revisión: 23 de noviembre de 2007),* Ginebra: OMS, Biblioteca de Salud Reproductiva, disponible en ‹http://apps.who.int/rhl/pregnancy_childbirth/medical/anaemia/cfcom/es/›.

CDC (2015), Informe de la Dirección General de Servicios de Salud de los EE. UU., disponible en ‹www.cdc.gov/tobacco/data_statistics/sgr/50th-anniversary/pdfs/executive-summary-spanish.pdf›.

CLAP-OPS (2013), Sistema Informático Perinatal, Montevideo: CLAP.

Comisión Honoraria para la Lucha Antituberculosa y Enfermedades Prevalentes (2015), Programa Nacional Operativo de Inmunizaciones, Información científico-técnica, disponible en ‹www.chlaep.org.uy/programas-inmunizaciones-estadisticas.php_febrero2015.pdf›.

Corbo, G., D. Defey y N. d'Oliveira (2015), *Depresión materna en el primer año postparto: un tema oculto. Estudio de prevalencia,* Montevideo: PNUD, MSP, UDELAR y ASSE (en prensa).

Chackiel, J. (2004), *América Latina: los sectores rezagados de la transición de la fecundidad,* Repositorio Digital CEPAL, Santiago, Chile.

ELCSA, FAO (2012), *Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria,* disponible en ‹www.fao.org/3/a-i3065s.pdf›

Harris, J. E., A. I. Balsa y P. Triunfo (2014), *Campaña antitabaco en Uruguay: Impacto en la decisión de dejar de fumar durante el embarazo y en el peso al nacer,* Montevideo: UDELAR, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Economía.

Hart, S. A., S. A. Petrill, K. D. Deckard y L. A. Thompson (2007), «SES and CHAOS as environmental mediators of cognitive ability: A longitudinal genteic analysis», *Intelligence,* vol. 35, n.º 3.

Hospital de la Mujer (2015), Informe de gestión: Maternidad 2014, Montevideo: MSP.

INE (2012), Censo Nacional 2011, disponible en ‹www.ine.gub.uy/censos2011/index.html›.

— (2015), *Estimación de la pobreza por el método del ingreso,* disponible en ‹www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Pobreza%202014/Informe%20Pobreza%202014.pdf›.

— (s/f), Encuesta Continua de Hogares, serie 1990-2014, Montevideo: INE, disponible en ‹www.ine.gub.uy/microdatos/microdatosnew2008.asp ech›.

— (s/f), *Estadísticas vitales. Evolución de la TMI y sus componentes, 1900-2012,* Montevideo: INE, disponible en ‹www.ine.gub.uy/socio-demograficos/vitales2008.asp›.

— *Microdatos de la encuesta de nutrición, desarrollo infantil y salud* (ENDIS, 2015), Montevideo: GEF/UDELAR, UCC/MIDES e INE. Disponibles en: ‹http://www.ine.gub.uy/encuesta-nacional-de-infancia-salud-nutricion-y-desarrollo-infantil-endis-2013›.

INE, UCC y UDELAR (2015), *Salud, nutrición y desarrollo en la primera infancia en Uruguay. Primeros resultados de la Encuesta Nacional Desarrollo Infantil, Nutrición y Salud (ENDIS),* Montevideo: INE, UCC y UDELAR-IECON (en prensa).

Irizarry, L. (2014), *Análisis situacional del estado nutricional de micronutrientes de la población y de los programas existentes que entregan micronutrientes en Uruguay,* Montevideo, MIDES, Uruguay Crece Contigo (en prensa).

Irwin, L., A. Siddiqi y C. Hertzman (2007), *Desarrollo de la Primera Infancia: un potente ecualizador. Informe Final para la Comisión sobre los Determinantes Sociales de la Salud de la Organización Mundial de la Salud,* Vancouver, OMS.

Metts, R. (2006), *Disability Issues, Trends and Recommendations for the World Bank,* Washington D. C.: The World Bank.

MIDES (2012), *Cuidados en primera infancia,* Montevideo: MIDES, Departamento de Investigación y Propuestas, Área de Protección Social, Asesoría Macro en Políticas Sociales.

— (2015), Observatorio Social, ‹http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portalMides/›.

Molina, H., y A. Torres (2013), *Gestión de políticas y programas de desarrollo infantil temprano. Curso virtual para formuladores de políticas y gestores de programas y proyectos,* Washington D. C.: BID.

Moraes, M¸ González Rabelino G; Sosa C, y col. (2015), *Repercusión en el neurodesarrollo infantil del consumo de alcohol, cocaína y depresión materna: Estudio de cohorte prospectiva,* Montevideo, no ha sido publicado, (en prensa).

MSP (2006a), Programa Nacional de la Mujer y Género, Montevideo: MSP.

— (2006b), Programa Prioritario de Atención a la Salud de la Niñez, disponible en ‹www2.msp.gub.uy/andocasociado.aspx?709,16975›.

— (2013a), *Certificado de nacido vivo,* Montevideo: MSP.

— (2013b), *Informe de mortalidad infantil 2012,* Montevideo MSP, Dirección General de la Salud, División Epidemiología, Unidad de Información Nacional en Salud, Programa de Salud de la Niñez, disponible en ‹www2.msp.gub.uy/andocasociado.aspx?6487,26081›.

— (2014), *Certificado esquema de vacunación vigente, Uruguay,* Montevideo: MSP, disponible en ‹www.msp.gub.uy/publicaci %C3 %B3n/certificado-esquema-de-vacunaci %C3 %B3n-vigente-cev›.

— (2014), estadísticas Vitales, Uruguay, Montevideo: MSP, http://www.msp.gub.uy/publicaci%C3%B3n/indicadores-b%C3%A1sicos-de-salud-de-uruguay.

OMS (1995), *El estado físico: uso e interpretación de la antropometría,* Ginebra, OMS, serie Informes Técnicos.

— (2003), Estrategia Mundial para la Alimentación del Lactante y del Niño Pequeño, Ginebra: OMS.

— (2015a), *Declaración de la OMS sobre tasas de cesárea,* disponible en ‹http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/161444/1/WHO_RHR_15.02_spa.pdf?ua=1›.

— (2015b), *Helmintiasis transmitidas por el suelo,* Nota descriptiva n.º 366, disponible en ‹www.who.int/mediacentre/factsheets/fs366/es/›.

OMS y Banco Mundial (2011), *Informe mundial sobre la discapacidad,* disponible en ‹www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf?ua=1›.

OPS (2003a), *Guiding Principles for Complementary Feeding of the Breastfed Child.* Pan American Health Organization, Nueva York: PAHO/WHO.

— (2003b), *Principios de orientación para la alimentación complementaria del niño amamantado,* Washington D.C.: OPS, disponible en ‹http://whqlibdoc.who.int/paho/2003/9275324603_spa.pdf›.

Sanghvi, t., M. Ameringen, J. Baker y J. Fiedler (2007), «Vitamin and mineral deficiencies technical situation analysis: a report for the Ten Year Strategy for the Reduction of Vitamin and Mineral Deficiencie», *Food and Nutrition Bulletin,* vol. 28, n.º 1 disponible en ‹http://www.a2zproject.org/node/29›.

Surkan, P. (2011), *Depresión materna y crecimiento durante la primera infancia en los países en vías de desarrollo: revisión sistemática y metaanálisis,* disponible en ‹www.who.int/bulletin/volumes/89/8/11-088187-ab/es/›.

UNICEF (2008), *33 meses en los que se define el partido: 33 ideas para jugarlo,* Montevideo: UNICEF Uruguay.

— (2012), *Inequities in Early Childhood Development: What the data say,* New York: UNICEF.

— (2013a), Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados, Uruguay, Montevideo: MIDES y UNICEF.

— (2013b), *La situación de niños, niñas y adolescentes con discapacidad en Uruguay. La oportunidad de la inclusión,* disponible en ‹www.unicef.org/uruguay/spanish/discapacidad-en-uruguay-web.pdf.pdf›.

Varela, C. (2008a), *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI,* Uruguay, UNFPA.

— (2008b), «La fecundidad: evolución y diferenciales en el comportamiento reproductivo», en *Demografía de una sociedad en transición,* Montevideo: UNFPA y UDELAR.

Varela, C.; I. Pardo, C. Lara, M. Nathan y M. Tenenbaum (2013), «La fecundidad en Uruguay (1996-2011): Desigualdad social y diferencias en el comportamiento reproductivo», en *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay,* fascículo 3, Montevideo: INE, UDELAR, MIDES, UNFPA y OPP.

Vegas, E., y L. Santibañez (2010), *La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe.* Washington D.C.: Banco Mundial.

Juventud

Introducción

Numerosos autores coinciden en señalar que la condición juvenil[1] se vive de muy diversas formas, según factores como edad, sexo, condición socioeconómica, lugar de residencia y vínculo con instituciones formales, entre otros.

El presente capítulo tiene el objetivo de describir las principales dimensiones ligadas a la transición a la adultez y las condiciones de vida de los jóvenes en Uruguay, como la salida del hogar de origen y la conformación de un hogar propio, la tenencia del primer hijo, el vínculo con el sistema educativo y el ingreso al mercado laboral.

Los datos asociados a dichos aspectos de la vida de los jóvenes en Uruguay que se presentan a lo largo del capítulo se basan principalmente en la última Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ), realizada en 2013,[2] a fin de ofrecer una descripción panorámica de la información disponible.

Para este trabajo es importante considerar que por *jóvenes* se entenderán los encuestados por la ENAJ: adolescentes y jóvenes de entre 12 y 29 años. Como se verá, existen grupos que transitan sus procesos hacia la adultez antes que otros, y los hitos ligados a esa transición no dependen solamente de la edad.

En algunos indicadores clave se incluye una mirada comparativa, considerando los datos de las ediciones anteriores de la Encuesta de Juventud (1990 y 2008), así como otras fuentes estadísticas de carácter oficial (Encuesta Continua de Hogares del INE).

Para el análisis de las dimensiones vinculadas a la transición a la adultez se toman en cuenta los diferentes clivajes que pautan diferencias y en buena medida conllevan desigualdades sociales entre la población joven: edad, género, condición socioeconómica (medida a través de quintiles de ingreso per cápita del hogar), ascendencia étnico-racial y región de residencia.[3]

El capítulo se ordena de la siguiente forma: 1) en primer lugar se hace una breve descripción del perfil sociodemográfico de los jóvenes; 2) seguidamente, se analiza la constitución del hogar de los jóvenes, con el foco en los procesos ligados a la salida del hogar de origen y la conformación de un núcleo familiar propio; 3) en relación con el punto anterior, se presentan datos de la situación de los jóvenes respecto a la tenencia de hijos; 4) luego se analiza el vínculo de los jóvenes con el sistema educativo y sus opiniones respecto a este, y 5) finalmente se caracteriza a los jóvenes desde el punto de vista de su inserción laboral, la edad de ingreso al mercado de trabajo y las condiciones en que participan en él. Por último, se dejan planteadas algunas consideraciones sobre aspectos a destacables a partir de los datos analizados.

Descripción de perfil sociodemográfico de los jóvenes

De acuerdo a datos del Censo de Población y Vivienda 2011, los jóvenes de 12 a 29 años son el 27 % de la población uruguaya. El bajo peso relativo de este grupo etario confirma que Uruguay se encuentra en una etapa avanzada de la transición demográfica, con un creciente peso relativo de la población mayor de 65 años (MIDES-INJU, 2015).

Según datos de la ENAJ 2013, la mayoría de los jóvenes (57,9 %) viven en hogares que están en los dos quintiles de menores ingresos, y la mayor proporción se observa en el primero. Como se verá, cerca de dos terceras partes de los jóvenes viven en hogares en los que está presente alguno de sus padres.

La proporción de jóvenes en el primer quintil (35,4 %) supera al porcentaje en la población total, y lo inverso sucede en los quintiles 3, 4 y 5. A mayor nivel de

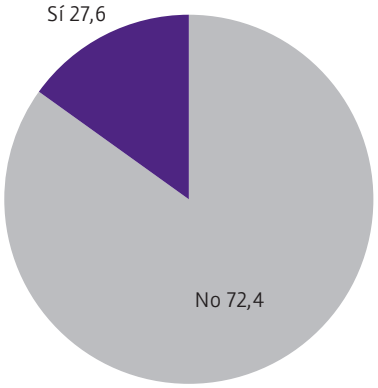
1 Existe una extensa bibliografía al respecto. Entre los antecedentes nacionales pueden mencionarse los trabajos de INJU-MIDES (2015), Filardo (2009 y 2010), Cardozo y Iervolino (2009), INJU-INFAMILIA-MIDES (2008), Rama y Filgueira (1991) y otros. En un plano más teórico, algunos trabajos de referencia son los de Novaes (2009), Margulis y Urresti (1996) y Bourdieu (1990).

2 La ENAJ es una iniciativa impulsada por el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) del MIDES para la construcción y difusión de conocimiento sobre la situación de las juventudes en Uruguay. La encuesta de 2013 es la tercera edición (la primera se realizó en 1990 y la segunda en 2008), y contó con el trabajo conjunto del INE, el INEEd y el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. La encuesta 2013 fue aplicada a 3.824 jóvenes de 12 a 29 años residentes en localidades del país de 5000 habitantes o más.

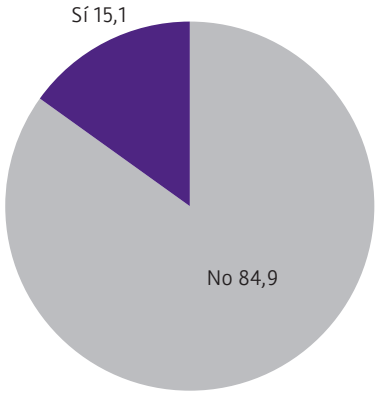
3 En el presente informe se distinguen cuatro grupos de edad: a) de 12 a 14 años; b) de 15 a 17 años; c) de 18 a 24 años, y d) de 25 a 29 años. Si bien estos serán los tramos en que se basará la mayoría de los cruces del análisis descriptivo, para el caso de las variables relacionadas con el empleo se considerarán tres grupos de edad: a) de 15 a 19 años; b) de 20 a 24 años, y c) de 25 a 29 años, omitiendo el tramo inferior. Cabe aclarar que no todas las dimensiones se analizarán teniendo en cuenta estos clivajes, sino que se priorizarán algunos de ellos según su pertinencia conceptual y empírica.

GRÁFICO 13.1

Jóvenes que viven con sus padres, 2013 (en porcentaje)



Jóvenes jefes de hogar, 2013 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2013.

ingresos, menor es el porcentaje de jóvenes con relación a la población total.[4]

En similar sentido, los porcentajes de pobreza e indigencia son mayores entre los jóvenes que en la población total. El 15 % de los jóvenes se encuentra en situación de pobreza (ECH 2013), mientras que en la población total las personas pobres son el 11,5 %. Los jóvenes en situación de indigencia rondan el 1 %, cuando en la población total el porcentaje de personas indigentes es del 0,5 %.[5]

Respecto a la región en que viven los jóvenes, si se consideran Montevideo y las localidades del interior de 5.000 habitantes o más, el porcentaje es levemente mayor en el interior (52,3 %) que en Montevideo (47,7 %). No obstante, entre una región y otra se observan importantes diferencias en los niveles socioeconómicos. La mayoría de los jóvenes del interior (69 %) pertenecen a los quintiles más bajos (1 y 2), y su presencia en los quintiles altos (4 y 5) no llega al 15 %. Por su parte, los jóvenes que viven en Montevideo y pertenecen a los quintiles bajos (1 y 2) son el 45 %, frente a un 36 % en los quintiles altos (4 y 5).[6]

Según la ENAJ 2013, la gran mayoría de los jóvenes tiene ascendencia *blanca* (94 %), mientras que el 5 % señala tener como principal ascendencia *afro o negra*. El 1 % tiene ascendencia *indígena,* y el 0,1 %, *asiática o amarilla,*[7] lo cual no presenta diferencias con los porcentajes del total de la población.

Si se analiza la principal ascendencia según quintil de ingreso, particularmente en el quintil más bajo, se observa que el porcentaje de ascendencia blanca es menor que en el total de la población (89 %), mientras que la presencia de ascendencia afro o negra duplica el porcentaje para el total (10 %).

Salida del hogar de origen y constitución de hogar propio

La salida del hogar de origen es uno de los procesos centrales al analizar las transiciones a la adultez. De acuerdo a los datos de la ENAJ 2013, la mayoría de los jóvenes (72,4 %) vive en hogares en los que está presente alguno de sus padres; el 44 % integra hogares nucleares[8] y el 22 % hogares monoparentales. Por su parte, entre aquellos que no viven con sus padres (27,6 %), el 15,1 % declara ser *jefe/a de hogar.*

Los jóvenes que no viven en su hogar de origen son categorizados por algunas investigaciones como *autónomos* (entre otras, INJU-INFAMILIA-MIDES, 2008;

4 Es importante aclarar que cuando se consideran los quintiles de ingreso del hogar en que viven los jóvenes, no se diferencia entre los hogares de origen y los de aquellos que ya formaron su hogar propio.

5 Para 2014 (ECH, 2014), con base en la misma metodología (INE, Línea de pobreza 2006), la pobreza es de 12,3 % entre los jóvenes (9,7 % para la población total) y la indigencia es de 0,5 % entre los jóvenes y 0,3 % para la población total.

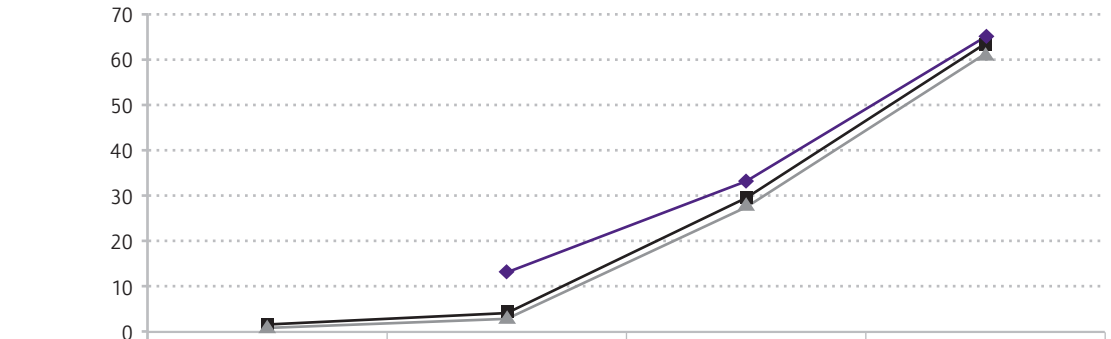
6 Estos resultados son coherentes con la distribución de la población total por quintiles, que muestra que en el interior del país hay un mayor peso de los primeros dos estratos: 49,5 %, frente a 29,5 % en Montevideo, según datos de la ECH 2014. Sin embargo, como se presenta aquí, los jóvenes de los estratos más pobres, en ambas regiones, superan el valor de la población en general.

7 Por motivos de espacio, el clivaje de ascendencia de aquí en más se basará en los dos grupos que tienen mayor preponderancia estadística: *afro o negra* y *blanca.*

8 Incluye ambos padres o alguno no biológico.

GRÁFICO 13.2

Jóvenes que ya no viven en su hogar de origen, por tramos de edad, 1990, 2008 y 2013 (en porcentaje)



	12 a 14 años	15 a 17 años	18 a 24 años	25 a 29 años
1990		13,2	33,3	65,0
2008	2,0	4,2	29,6	63,6
2013	1,0	3,0	27,5	61,3

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENJ 1990, la ENAJ 2008 y 2013 y datos del INE.

Filardo, 2010), y ese es el criterio que se adopta en este caso (gráfico 13.1).[9]

Como es de esperar, cuando se consideran los distintos tramos de edad se aprecian diferencias significativas en los porcentajes de *autonomía*. La gran mayoría de los jóvenes menores de edad viven en su hogar de origen (con madre, padre o tutor).

Entre quienes tienen entre 12 y 14 años, solo el 1 % se encuentra en condición de autonomía, mientras que en el tramo de 15 a 17 años los autónomos llegan al 3 %.

Si estos datos se comparan con los de la ENJ de 1990 y la ENAJ de 2008, se advierte que los porcentajes son similares en los distintos tramos de edad.

En 1990, el porcentaje de adolescentes de 15 a 17 años autónomos (13 %) era bastante más elevado que en 2008 y 2013 (4 % y 3 % respectivamente). Esto probablemente se deba a que en la ENJ de 1990 no se usó la misma forma de relevamiento de la condición del adolescente encuestado que para las ENAJ (gráfico 13.2).[10]

Entre los jóvenes autónomos, los 19 años son la edad promedio y mediana[11] en que se fueron a vivir a un hogar diferente al de origen. Dichos valores son menores en el quintil más bajo de la distribución de ingresos, donde la media y la mediana son de 18 años, frente a los 21 años de quienes se encuentran en el extremo más favorecido de la distribución. Estos datos son consistentes con los postulados de investigaciones anteriores (Filardo, 2009, 2010; Cardozo y Iervolino, 2009, entre otras), acerca de que la formación del hogar propio, como instancia de transición a la adultez, ocurre de forma más temprana entre los jóvenes de menores ingresos.[12] Asimismo, las mujeres presentan mayores porcentajes de autonomía que los varones.

Los jóvenes que conforman su propio núcleo familiar —es decir, que viven en pareja y/o con hijos propios o de la pareja (en este caso, los *emancipados*[13])— son el 25,8 % del total. De ellos, la gran mayoría (80 %) no vive en su hogar de origen.

Aquí también se aprecian diferencias según quintiles de ingreso per cápita. La tendencia es que cuanto menor es el nivel socioeconómico, mayores son los porcentajes de conformación de hogar propio. Ello se explica en gran medida por la mayor presencia de hijos

9 Vale tener presente que otras publicaciones —como INJU-MIDES, 2015, con base en la ENAJ 2013— definen a estos jóvenes que no viven en su hogar de origen como *emancipados,* y en dicha categoría incluyen no solo a quienes se encuentran viviendo fuera del hogar de origen en el momento de la encuesta, sino también a aquellos que lo hicieron en algún momento. En este capítulo se entiende por *emancipados* a aquellos jóvenes que conforman su núcleo familiar propio (viven con su pareja y/o hijos), sin que ello implique necesariamente autonomía, es decir, sin que necesariamente hayan dejado su hogar de origen; además, solo se considera la situación en el momento de la encuesta.

10 De hecho, solo se pudo aproximar la autonomía definiéndola como la situación de aquellos jóvenes que no se presentaban como hijos o hijas del jefe de hogar.

11 La mediana es el valor que acumula el 50 % de la población.

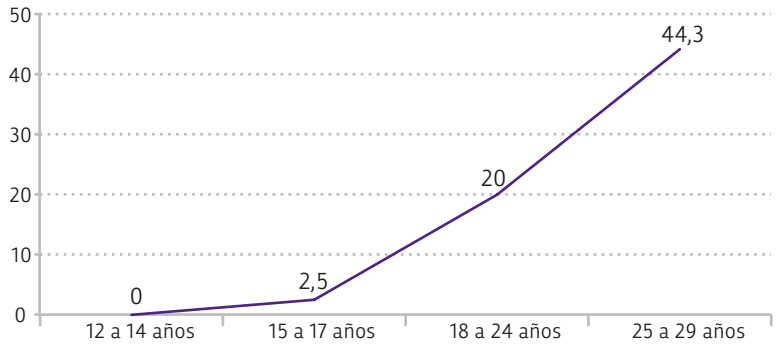
12 También fue constatado por INJU-INFAMILIA-MIDES (2008) y Rama y Filgueira (1991), entre otros.

13 Como se mencionó, los *emancipados* son aquellos que han formado núcleo familiar propio (viven con su pareja y/o hijos), sin que ello necesariamente implique autonomía, es decir, sin que necesariamente hayan dejado su hogar de origen.

GRÁFICO 13.3

Jóvenes con hijos, 2013 (en porcentaje)

Jóvenes con hijos según tramos de edad, 2013 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2013.

en los estratos socioeconómicos más bajos. Mientras en el primer quintil el porcentaje de jóvenes que conforman su propio núcleo familiar (emancipados) es de 30 %, en el quintil medio es de 26 %, y en el quintil de mayores ingresos el porcentaje desciende al 16 %.

A su vez, las mujeres presentan mayor porcentaje de emancipación que los varones (34 % y 18 % respectivamente), lo cual también se relaciona con la tenencia de hijos. De hecho, el 75 % de las mujeres emancipadas declara tener al menos un hijo, valor que desciende al 52,3 % entre los varones. Este dato se vincula a comportamientos diferenciales por género en lo que respecta a la conformación de los hogares, que son de carácter histórico y estructural.

Tenencia del primer hijo

La tenencia de hijos es otro de los *hitos* en el tránsito a la vida adulta. Según datos de la ENAJ 2013, un quinto de los jóvenes encuestados es padre o madre, y los 19 años son la edad promedio y la mediana de la tenencia del primer hijo entre los jóvenes de 12 a 29 años (gráfico 13.3).

Sin embargo, otros factores en el análisis marcan diferencias en la tenencia de hijos.

En primer lugar, el tiempo biológico tiene una incidencia evidente en la paternidad/maternidad de los jóvenes. Cuanto mayor es la edad, más jóvenes son padres. De los menores de 18 años, menos del 3 % han tenido hijos, mientras que en el tramo de 18 a 24 años los padres/madres llegan al 20 %, y al 44 % en el tramo de 25 a 29 años.

En segundo lugar, es marcada la relación entre la paternidad/maternidad y el nivel socioeconómico: a mayor nivel de ingresos, menor porcentaje de jóvenes tienen hijos. Mientras en el quinto quintil (el de mayores ingresos) los jóvenes que tienen hijos son el 5 %, en el quintil medio son el 18 %, y en el quintil de menores ingresos casi el 29 % (gráfico 13.4).

También se observan diferencias al considerar las variables *sexo* y *principal ascendencia.* Las mujeres presentan mayor porcentaje de tenencia de hijos que los hombres (26 % y 14 % respectivamente), y los jóvenes cuya principal ascendencia de origen es afro o negra son padres/madres en mayor proporción que los jóvenes de ascendencia blanca (33 % y 19 % respectivamente).[14]

Por último, tienen al menos un hijo el 23 % de los jóvenes que viven en el interior y el 17 % de los que viven en Montevideo (gráfico 13.5).

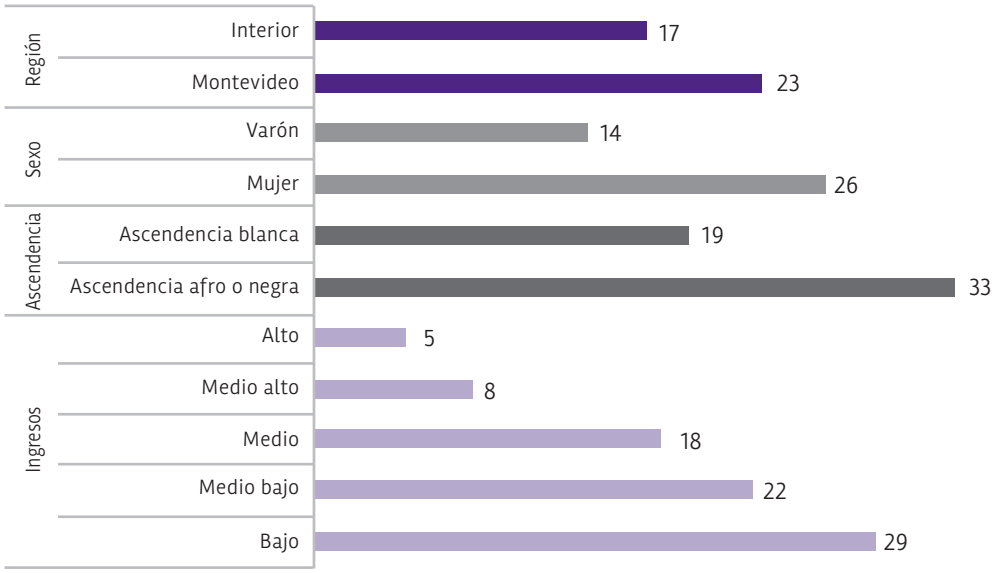
Opiniones y vínculo con el sistema educativo

A continuación se presentan algunos datos referidos a la relación de los jóvenes con la educación formal. Tomando en cuenta que la presente publicación cuenta con un capítulo específico sobre educación, aquí se presentarán solo algunos datos básicos sobre acceso al sistema educativo y se pondrá el foco en aquellas preguntas de la ENAJ que pueden arrojar elementos novedosos sobre el vínculo y las opiniones de los jóvenes sobre la educación.

14 Como se ha dicho, esto se relaciona con la mayor incidencia de la pobreza entre los jóvenes afrodescendientes.

GRÁFICO 13.4

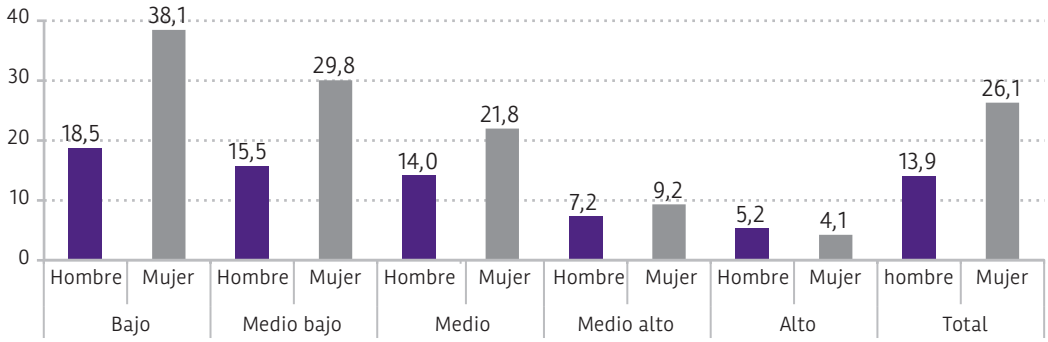
Jóvenes con hijos según región, sexo, ascendencia étnico-racial y quintil de ingresos, 2013 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2013.

GRÁFICO 13.5

Jóvenes con hijos según sexo y quintil de ingresos, 2013 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2013.

Los datos comparados de las ENAJ muestran un incremento constante de la asistencia de jóvenes a centros educativos. Mientras en 1990 asistía un 30,6 % de los jóvenes de 15 a 29 años, en 2008 dicho porcentaje llegaba a 44,7 % y en 2013 al 49,6 % (MIDES-INJU, 2015).

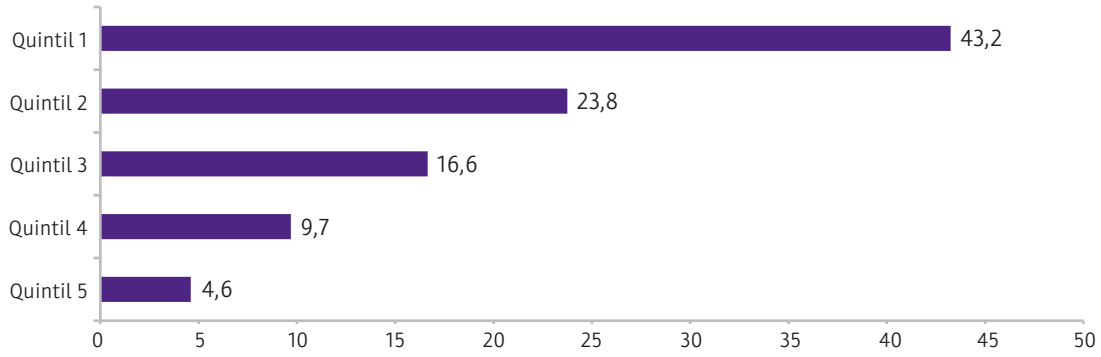
Por otra parte, menos de la mitad de los jóvenes de 18 años o más finalizaron el nivel secundario (46,4 %) (MIDES-INJU, 2015)

En los resultados educativos también es clara la heterogeneidad de los jóvenes. Los sectores con menores ingresos presentan notoriamente mayores niveles de repetición de algún año en primaria y secundaria. Entre los jóvenes de hogares de mayores ingresos, el nivel de repetición en primaria es diez veces menor y en secundaria dos veces y media menor que entre los jóvenes de hogares de menores ingresos.

Al centrar el análisis en primaria, se observa un alto nivel de culminación (97,1 % de los encuestados tienen la escuela completa). No obstante uno de cada cuatro jóvenes encuestados repitió al menos una vez en primaria (el 18,3 % una vez el 7,2 % más de una vez).

GRÁFICO 13.6

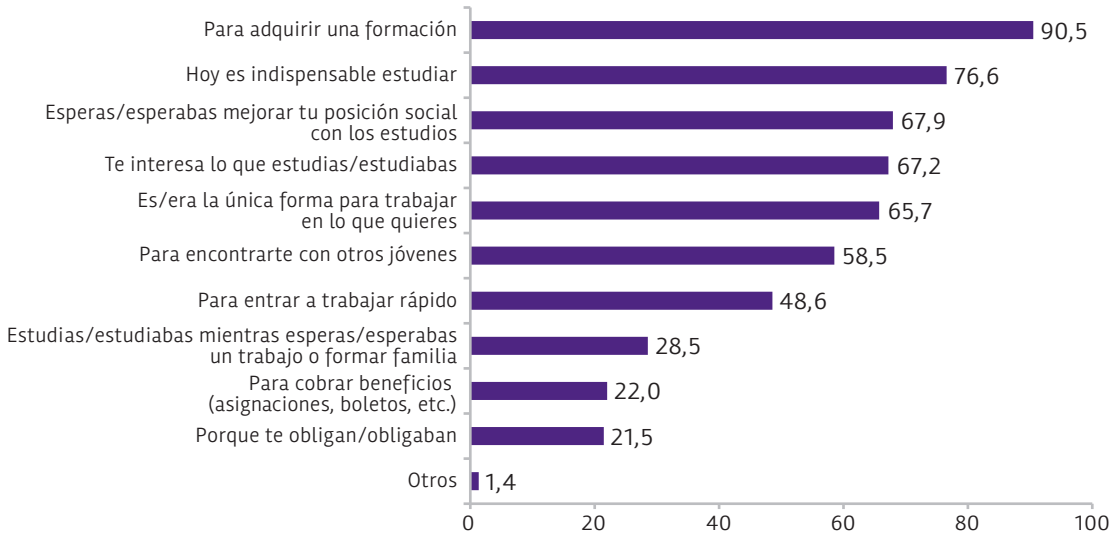
Repetición en primaria según quintil de ingresos per cápita del hogar, 2013 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2013.

GRÁFICO 13.7

¿Cuáles son las razones por las que asistes/asististe a un centro de educación media? (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2013.

Si se analiza la repetición en primaria según quintil de ingresos, se observa una notoria desigualdad. Mientras que en los dos quintiles de mayores ingresos los porcentajes de repetición no superan el 10 % de los jóvenes, en el primer quintil los niveles de repetición se acercan a la mitad de los jóvenes de ese nivel socioeconómico (gráfico 13.6).

En la ENAJ los jóvenes fueron consultados acerca de las causas de repetición en primaria. Uno de cada tres de quienes repitieron señaló como principal causa que «no le entendía al/la maestro/a» (34,6 %). Otras de las causas con mayor porcentaje de menciones son que «nunca [le] gustaron las cuentas ni las letras» (33,6 %) y que «faltaba mucho» (28 %).

Como un fenómeno vinculado a los amplios niveles de culminación en primaria, la gran mayoría de los jóvenes asiste o asistió a la educación media (94,7 %),[15] mientras que un 5,3 % no lo hizo. Estos últimos fueron consultados sobre las razones por las cuales no asisten/asistieron a este ciclo educativo. La mitad señaló que no lo hizo porque le «interesaba aprender otras cosas» (50,2 %). Asimismo, el 45,4 % de los jóvenes que

15 En el momento de la ENAJ 2013, un tercio de los jóvenes se encontraba asistiendo a la educación media (35,1 %), otro tercio ya había finalizado la educación media superior (31,2 %), mientras que el tercio restante no se encontraba cursando ni había finalizado dicho nivel educativo.

GRÁFICO 13.8

A tu juicio, ¿cuáles fueron las causas más importantes por las que repetiste? (en porcentaje)

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2013.

no asisten/asistieron a la enseñanza media señalaron como causa que pensaron que «era demasiado difícil» (45,4 %). Otra de las razones más mencionadas es que habían empezado a trabajar (33,5 %).

Por otra parte, entre quienes asisten/asistieron a centros de enseñanza media, los principales motivos declarados para hacerlo se encuentran vinculados a la adquisición de educación para el futuro. El motivo principal es «para adquirir formación» (mencionado por el 90 % de los jóvenes), seguido de «hoy es indispensable estudiar» (referido por el 76,6 %) (gráfico 13.7).

Entre aquellos jóvenes que asisten/asistieron a secundaria existe un 36,8 % que repitió o perdió algún año.[16] Estos jóvenes fueron consultados sobre los motivos de esa repetición. Entre las respuestas con mayor frecuencia de mención se señalan aspectos que, en una primera lectura, marcan el escaso interés que las actividades curriculares generan en los jóvenes. En tal sentido, las respuestas con las que más se identificaron fueron «No te gusta estudiar» (39 %), «Ibas pero no entrabas a clase» (31,6 %), «Los temas no tenían que ver con tus intereses» (29,6 %) y «No entendías» (28,4 %) (gráfico 13.8).

En similar sentido a las razones de la repetición, casi la mitad de los jóvenes (49,3 %) que abandonaron la educación media señalaron como causa que no tenían motivación o no les interesaba aprender otras cosas. Otro de los grandes motivos que se señalan como razón de abandono es la inserción laboral (47,7 %).

Algunos estudios (Dibot, 2015; MIDES, 2014; INEEd, 2014) plantean que los estudiantes suelen responsabilizarse por la desvinculación o la repetición en el sistema educativo, aspectos que quedan plasmados en las respuestas que dan, las cuales dejan en segundo plano factores de tipo social que pueden llegar a tener peso explicativo, como el contexto socioeconómico y familiar, el grupo de pares o la relación establecida con el centro de enseñanza.

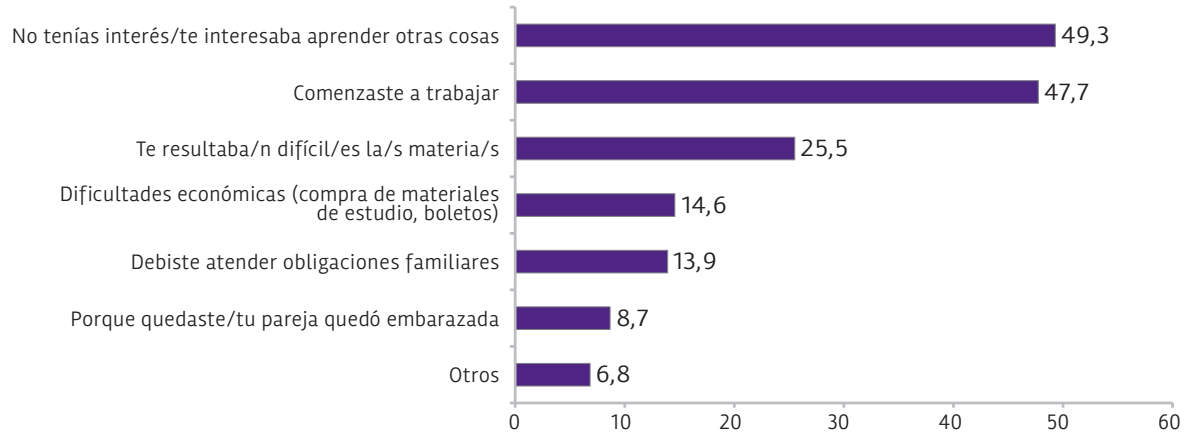
No obstante, un aspecto que conviene retomar de los mencionados trabajos es el posible desfase entre los intereses y necesidades de los jóvenes y la oferta del sistema educativo. Ante ello, señalan que se demanda una enseñanza más aplicada y motivadora, en la que se priorice la vinculación con problemas reales y con el mundo del trabajo. El INEEd, en su informe 2014, plantea tres problemas principales con relación al sentido de la educación media: el diseño curricular, el enfoque de la enseñanza en las aulas y los vínculos entre los jóvenes y las instituciones (gráfico 13.9).

Los jóvenes fueron consultados sobre su grado de acuerdo sobre diversos ítems y su eventual relación con la motivación para asistir a la educación media.

16 Los niveles más altos de repetición se dan entre los varones y en los quintiles de menores ingresos.

GRÁFICO 13.9

¿Cuáles son las razones por las que no finalizaste educación media? (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2013.

La afirmación que cuenta con mayor nivel de acuerdo (93,6 %) refiere a que para que los adolescentes se sientan más motivados a asistir «los centros educativos deben contar con la infraestructura adecuada». En similar nivel se encuentra el acuerdo con que «los docentes deben tener más preparación, interés y dedicación» y que «la familia debe integrarse al proceso educativo de sus hijos» (81,2 % y 82,8 % respectivamente). Por último, también con altos niveles de acuerdo (68,7 %), se entiende que «debería haber más deporte, música, teatro en los planes de estudio».

Por último, vale la pena tomar en consideración otro de los datos relevados en la encuesta, que marca la proliferación de modalidades de apoyo y/o paralelas a la oferta de la educación formal. En tal sentido, casi la mitad de los adolescentes y jóvenes han tomado clases de apoyo, complementarias a la educación formal (el quintil más pobre en un 30 % y el más rico en un 70 %). La mayoría de los cursos complementarios son de pago (MIDES–INJU, 2015).

Ingreso al mercado laboral

El ingreso al mercado de trabajo es otra de las dimensiones claves de la transición de los jóvenes a la vida adulta. Diversos estudios aplicados al caso uruguayo (Cabrera, 2010; Cardozo y Iervolino, 2009, entre otros) evidencian la relevancia de factores como el sexo y el nivel de ingresos en las condiciones de inserción de los jóvenes en el mercado laboral. Son los varones y los jóvenes de hogares más pobres los que se insertan más tempranamente en el mundo del trabajo. Las mujeres tienden a postergar su ingreso, asociado esto a la permanencia en el sistema educativo o bien a la asunción de otras responsabilidades en el hogar (como la tenencia y el cuidado de hijos y de otros familiares).

No obstante estos distintos tiempos de transición, en Uruguay, en promedio, los jóvenes se insertan tempranamente en el mercado de trabajo, y a medida que aumenta la edad se generaliza el hecho de haber tenido una primera experiencia laboral (haber trabajado más de tres meses alguna vez).

Para la ENAJ 2013, un 28,5 % de los jóvenes de entre 15 y 19 años ha trabajado alguna vez, mientras entre los 25 y los 29 años dicha experiencia se generaliza (95,9 %). Estos valores son similares a los del 2008 (22 %[17] y 95 % respectivamente).

Según la ENAJ 2013, el 50 % de los jóvenes uruguayos que trabajan o habían trabajado alguna vez iniciaron su vida laboral a los 18 años, un año más tarde de lo que ocurría en 1990.

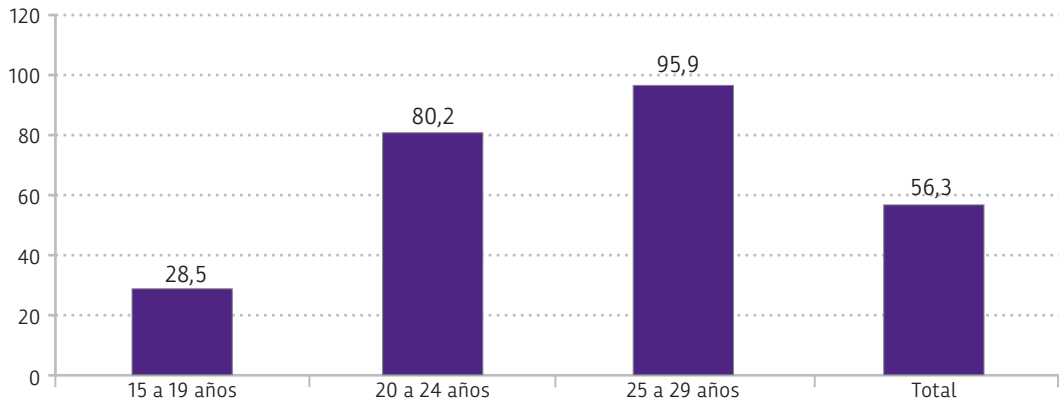
En el momento de la Encuesta, 7 de cada 10 jóvenes de entre 15 y 29 años (72,6 %) se encontraban trabajando. La proporción aumenta a 8 de cada 10 en el último tramo de edad, es decir entre los de 25 a 29 años (84,8 %) y entre los varones (78,7 %), y llega a 9 de cada 10 entre aquellos jóvenes pertenecientes a hogares de mayores ingresos (89 %).

No obstante la alta participación promedio, como muestran los antecedentes ya mencionados, la inserción en el mundo del trabajo es más temprana en el quintil de menores ingresos. En este sentido,

17 Vale aclarar que la diferencia con el dato de 2008 responde en parte a que ese año se consideró a los jóvenes de 15 a 17 años y no de 15 a 19 años.

GRÁFICO 13.10

Jóvenes que trabajaron alguna vez más de tres meses, por tramos de edad, 2013 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2013.

considerando el segmento de jóvenes que trabajan o han trabajado alguna vez, los de menores ingresos comienzan a hacerlo en promedio a los 16 años (con una mediana de 17); en cambio, los de mayores ingresos comienzan recién a los 19 años (media y mediana).

Entre los varones de hogares de menores ingresos la mediana es 16 años, frente a 17 años entre las mujeres de menores ingresos. En el otro extremo de la distribución del ingreso, los varones comenzaron a trabajar a los 19 años (mediana) y las mujeres a los 20 (mediana).

Si se analiza la edad de inicio de la vida laboral considerando ingresos del hogar y sexo, se observa que son los varones de ingresos más bajos (primeros dos quintiles de ingresos del hogar) quienes más temprano comienzan a trabajar (un 23% lo hace antes de los 15 años, frente al 13% de las mujeres del mismo nivel de ingresos). En el otro extremo, quienes comienzan a trabajar a mayor edad (20 o más años) son las mujeres jóvenes de los hogares de mayores ingresos (46,1%, frente al 31,6% entre los varones de dichos hogares) (gráfico 13.10).

La inserción en el mercado laboral ocurre más tempranamente entre varones que entre mujeres. Entre los varones de 15 a 19 años, el 32,5% ha tenido un primer empleo, mientras que entre las mujeres del mismo tramo etario el porcentaje es de 24,1%.

El dato para los varones parece confirmar una tendencia que se avizoraba al comparar la ENAJ 2008 con la ENAJ 1990. Mientras en 1990 un 49% de los varones de dicho tramo etario (15 a 19 años) había tenido su primera experiencia laboral, en 2008 esa proporción caía al 39% y en 2013, como se adelantó, no llegaba al 33%. Es decir, hay cierta postergación en el ingreso de los varones al mercado laboral.

A partir de los 20 años (tramos de 20 a 24 y de 25 a 29 años), ya desde las encuestas anteriores se observaba cierta estabilidad en la edad de ingreso de los varones y, por el contrario, una inserción más temprana en las mujeres (gráfico 13.11).

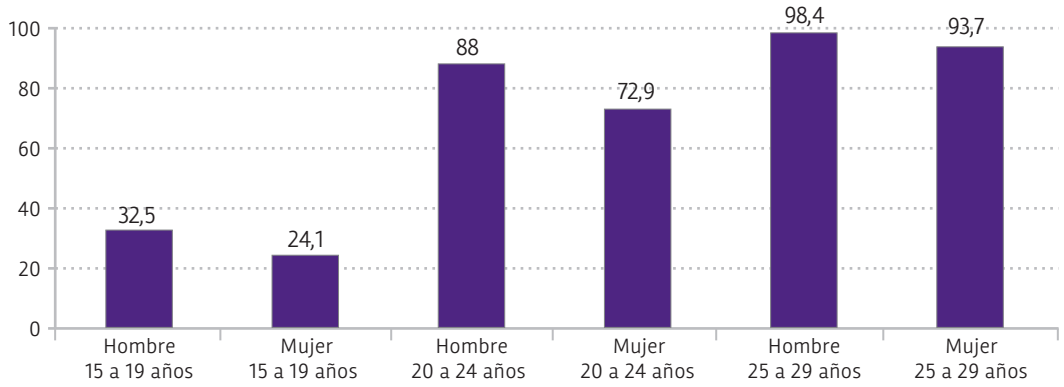
Entre los jóvenes mayores (de 25 a 29 años), la diferencia por sexo en el hecho de haber trabajado alguna vez se reduce a apenas cuatro puntos porcentuales (98,2% los varones y 93,7% las mujeres), lo que muestra que las mujeres a estas edades tienden a igualar a los varones (al menos cuantitativamente) en su participación en el mercado laboral. En este sentido, la brecha de participación entre varones y mujeres continúa disminuyendo como resultado de la mayor participación de estas, tendencia que no se ha detenido desde los años noventa.

Así, entre las mujeres de 25 a 29 años los valores de este indicador para el período han sido 81%, 93% y 93,7% (1990, 2008 y 2013 respectivamente), frente a 96,5% 97,9% y 98,2% de los varones para los mismos años. Es decir, los varones de 25 a 29 años muestran mayor estabilidad que las mujeres en este indicador a lo largo del período, debido al escaso margen para el crecimiento en el marco de una inserción laboral más generalizada.[18]

18 A modo de contexto, según datos del Sistema de Información de Género (INMUJERES-MIDES), la tasa de actividad de las mujeres en 2013 era de 54,4% mientras la de los hombres era de 73,9%. Si se considera a las mujeres de entre 18 y 49 años según tenencia de hijos menores de 13 años, se observa que a mayor cantidad de hijos desciende la tasa de actividad (esta pasa de 76,8% en mujeres con un hijo menor de 13 años a 61,6% entre las que tienen tres hijos o más de dicha edad). En este sentido, si bien la tendencia es que las mujeres igualen a los varones en participación, ante la presencia de hijos es de esperar que la participación de las mujeres en el mercado de trabajo caiga.

GRÁFICO 13.11

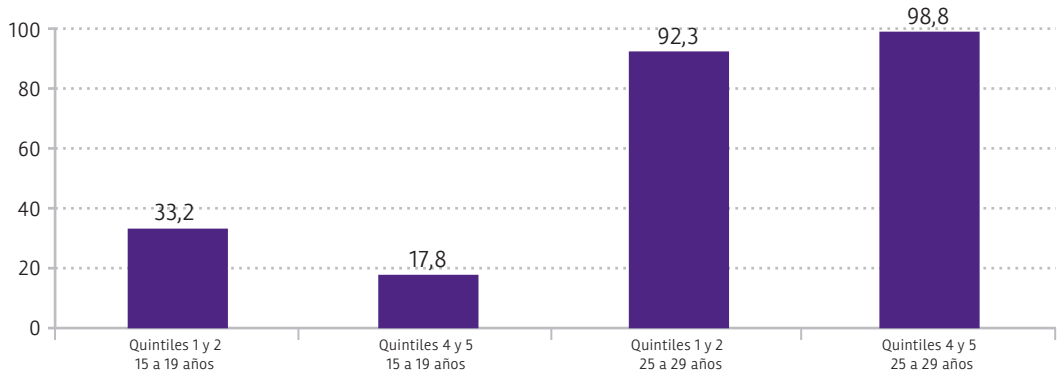
Jóvenes que trabajaron alguna vez más de tres meses, por tramos de edad y sexo, 2013 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2013.

GRÁFICO 13.12

Jóvenes que trabajaron más de tres meses, según quintiles de ingreso per cápita del hogar y tramos de edad, 2013 (en porcentaje)



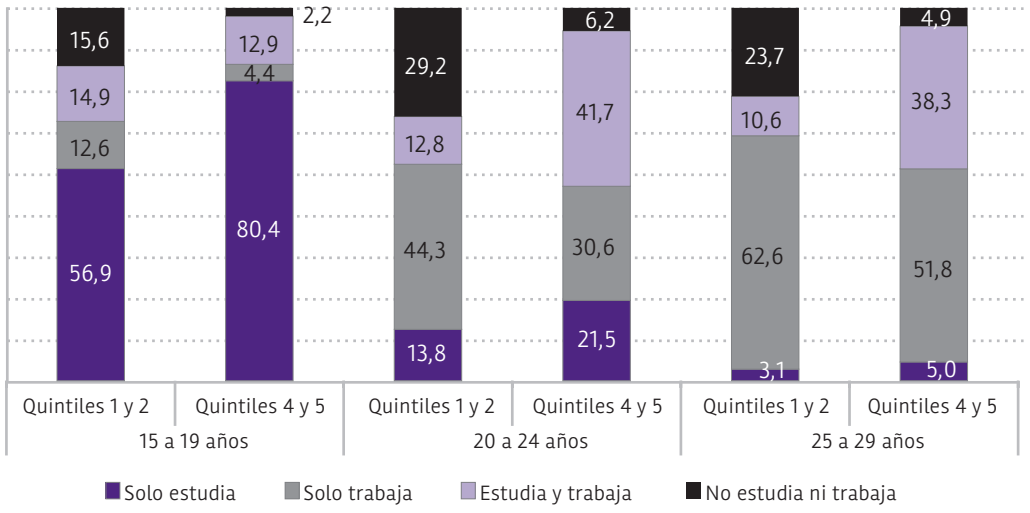
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2013.

Por otra parte, la condición socioeconómica incide en el momento de ingreso al mercado de trabajo. Como muestran los antecedentes en estudios de juventud en Uruguay, entre los adolescentes (de 15 a 19 años), aquellos que pertenecen a los hogares más pobres, y fundamentalmente los varones, son quienes más participan del mercado de trabajo. Según la ENAJ 2013, mientras un 17,8 % de los jóvenes de 15 a 19 años de los dos quintiles superiores ya tuvo sus primeras experiencias laborales de al menos tres meses de duración, en los dos quintiles inferiores ha trabajado alguna vez el 33,2 %. Estos porcentajes son inferiores a los que muestran los datos para la ENAJ 2008 (27,5 % y 38 % respectivamente), lo que indica que en ambos extremos de la distribución del ingreso cayó el porcentaje de adolescentes de 15 a 19 años que tuvieron al menos una experiencia laboral estable, si bien las proporciones son muy diferentes (gráfico 13.12).

En el tramo etario superior (de 25 a 29 años), se generaliza el haber trabajado alguna vez, como se señaló, pero dicha experiencia es mayor entre los jóvenes de hogares de los dos quintiles superiores (98,8 %) que en los de menores ingresos (92,3 %). Esto muestra que los resultados en inserción laboral por quintiles de ingreso se alteran al comparar los más jóvenes (15 a 19) con los mayores (25 a 29 años). Mientras entre los jóvenes de 15 a 19 años trabajan más los de hogares de menores ingresos, entre los de 25 a 29 años el porcentaje de quienes trabajaron alguna vez es mayor entre los de los hogares mejor posicionados. Esto parece indicar que la urgencia por percibir ingresos a edades tempranas se

GRÁFICO 13.13

Inserción laboral y educativa según tramo etario y quintil de ingresos per cápita del hogar, 2013 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2013.

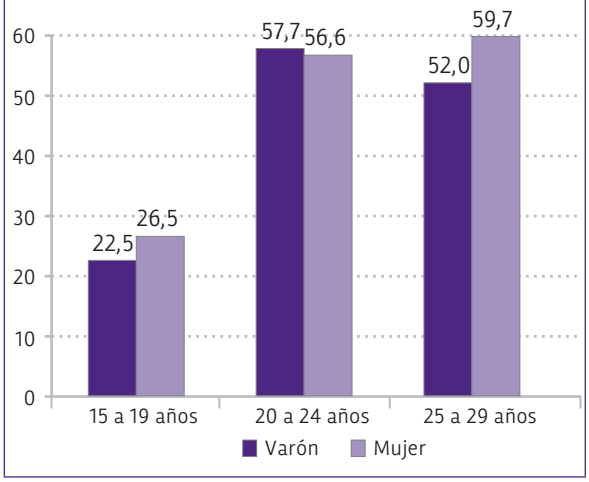
transforma años después en obstáculos a la concreción de la inserción laboral.[19]

La ascendencia étnico-racial de los jóvenes marca también diferencias sustantivas en el hecho de haber trabajado alguna vez por más de tres meses. Mientras entre los adolescentes de 15 a 19 años de ascendencia afro o negra el 45,5 % ya había trabajado alguna vez al realizarse la Encuesta, entre los jóvenes de ascendencia blanca de la misma edad ese valor era del 27,7 %. A la inversa, entre los jóvenes de 25 a 29 años de ascendencia afro o negra el 88,8 % había trabajado alguna vez, frente al 96,1 % de los jóvenes de la misma edad de ascendencia blanca (gráfico 13.13).

Por otro lado, la ENAJ permite saber si el primer empleo de los jóvenes se realizó en condiciones de formalidad o no, considerando si se aportó a algún mecanismo institucional de seguridad social. Mientras el 25 % de los jóvenes de 15 a 29 años declaran haber aportado a la seguridad social en su primer empleo, entre los de 25 a 29 años el porcentaje se duplica y más (56 %). Sin embargo, quienes registran mayor porcentaje de aporte son los de 20 a 24 años (58 %) (gráfico 13.14).

GRÁFICO 13.14

Jóvenes con aportes a la seguridad social por su primer empleo, 2013 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2013.

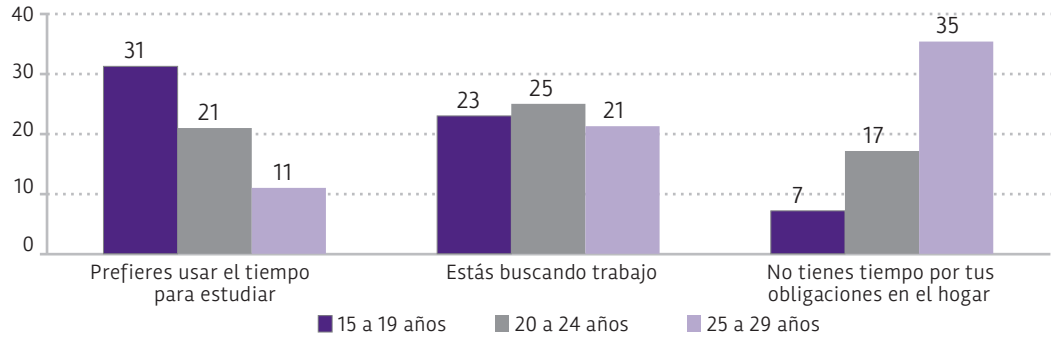
Si se analiza por sexo el aporte a la seguridad social en el primer empleo, son las mujeres quienes en mayor medida tienen o han tenido un primer trabajo formal (54,3 %, respecto a 49,4 % en los varones).[20]

19 Nuevamente vale recordar que la consideración de los ingresos del hogar no distingue entre jóvenes que aún permanecen en su hogar de origen y aquellos que ya han conformado sus propios hogares. Por este motivo es preciso tener presente dicha salvedad en la lectura del dato.

20 Esto es consistente con el dato para el total de los ocupados. Según la ECH 2013, mientras las mujeres ocupadas que aportan a la jubilación en su empleo principal son el 74,8 %, los varones son el 74 %. Para 2014 la diferencia a favor de las mujeres era de 0,9 puntos porcentuales.

GRÁFICO 13.15

Principales motivos por los que los jóvenes nunca trabajaron, 2013 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2013.

Esta ventaja en la situación de las mujeres en cuanto a la formalidad del primer empleo se confirma para el tramo de edad inferior (15 a 19) y superior (25 a 29 años) de los jóvenes.

A continuación se analizan los motivos que dan los jóvenes mayores (15 a 29 años) que declararon no haber trabajado nunca, sobre por qué no lo hicieron. En el gráfico 13.15 se presentan las respuestas.[21]

Un alto porcentaje de los jóvenes de 25 a 29 años afirma no tener tiempo para el trabajo remunerado debido a sus obligaciones en el hogar (35 %). Este dato oculta fuertes diferencias por condición de género, dado que es muy elevado entre las mujeres y de menor relevancia entre los varones. Entre los más jóvenes (15 a 19 años), el principal motivo para no trabajar es que prefieren usar el tiempo para estudiar (31 %), mientras que una cuarta parte de los jóvenes de 20 a 24 años que nunca trabajaron afirman estar buscando empleo (25 %).

Síntesis

Como pudo observarse a lo largo del capítulo, en Uruguay el segmento de población considerado joven representa el 27 % de la población, según el último Censo (2011).

Los datos de la ENAJ 2013 muestran que casi seis de cada diez jóvenes viven en hogares ubicados en los dos quintiles de menores ingresos, al tiempo que el porcentaje de personas pobres en edades que comprenden la adolescencia y la juventud es mayor que el porcentaje de personas pobres e indigentes en la población total.

Por otra parte, en línea con los antecedentes nacionales a los que se hizo referencia a lo largo del capítulo, y con base en los datos de la última ENAJ, se constató nuevamente que la heterogeneidad de la juventud uruguaya está dada, entre otros factores, por la edad biológica, el lugar de residencia (región del país), la ascendencia étnico-racial y, especialmente, por el género y la condición socioeconómica de los hogares.

En todas las dimensiones de transición a la adultez estudiadas, como se observa en el cuadro a continuación, los jóvenes de menores ingresos asumen roles adultos a edades más tempranas que quienes se encuentran en una situación socioeconómica más favorable.

Respecto a la autonomía, las diferencias son muy claras independientemente del tramo etario considerado: los jóvenes de menores ingresos dejan más tempranamente su hogar de origen. Asimismo, conforman su núcleo familiar propio (emancipación) antes que los más favorecidos. En particular, en el tramo de 18 a 24 años, el porcentaje de jóvenes del primer quintil de ingresos que se encuentran emancipados es casi ocho veces mayor que en el quintil superior.

Las diferencias son aún más marcadas cuando se analiza la tenencia de hijos. Aquellos jóvenes que se encuentran en las mejores condiciones socioeconómicas postergan la paternidad/maternidad: en el tramo de 25 a 29 años, un 44 % ya ha tenido hijos, porcentaje que cae al 9 % entre los más favorecidos y trepa al 80 % entre los jóvenes del primer quintil.

La condición socioeconómica también condiciona el momento de ingreso al mercado de trabajo. A menor nivel de ingresos, más temprana es la inserción laboral: entre los 15 a 17 años, los jóvenes del primer quintil cuadriplican a los del quintil superior en participación en el mercado laboral (21,5 % a 5,6 %). Sin embargo,

21 La pregunta se formulaba a aquellos jóvenes que declaraban no haber trabajado nunca (aunque fuera menos de tres meses).

CUADRO 13.1

Síntesis de hitos de transición a la adultez por edad y quintil de ingresos, 2013 (en porcentaje)

	15 a 17			18 a 24			25 a 29		
	Q1	Promedio	Q5	Q1	Promedio	Q5	Q1	Promedio	Q5
Autónomo	4,3	3,0	0,0	34,9	27,5	12,6	75,0	61,3	50,4
Emancipado	5,5	3,3	0,0	42,9	25,8	5,5	78,4	57,3	31,0
Tenencia de hijos	4,5	2,5	0,0	37,6	20,0	1,7	80,5	44,3	9,0
Trabajó alguna vez	21,5	16,0	5,6	67,2	71,0	74,6	89,3	95,9	99,0
No asiste a enseñanza	19,1	12,2	0,0	69,5	51,9	26,4	92,1	73,7	52,5

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2013.

CUADRO 13.2

Síntesis de hitos de transición a la adultez por edad y sexo, 2013 (en porcentaje)

	15 a 17		18 a 24		25 a 29	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Autónomo	2,5	3,5	22,8	32,1	56,4	66,1
Emancipado	1,5	5,2	15,1	36,1	45,2	69,1
Tenencia de hijos	0,2	5,1	12,1	27,7	35,8	52,6
Trabajó alguna vez	18,3	13,5	78,5	63,8	98,2	93,7
No asiste a enseñanza	4,4	2,4	15,6	8,4	60,7	43,4

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2013.

esta diferencia se invierte ya en el tramo siguiente, cuando los jóvenes del quintil de mayores ingresos ya superan a los del primer quintil. Finalmente, entre los jóvenes del tramo etario superior (25 a 29 años) la participación en el mercado de trabajo tiende a generalizarse, salvo entre aquellos en los que se han instalado fuertes obstáculos para acceder a un empleo (ya sea por no haber alcanzado la formación adecuada, por razones de trabajo no remunerado en el hogar o por las características del mercado de trabajo) (cuadro 13.1).

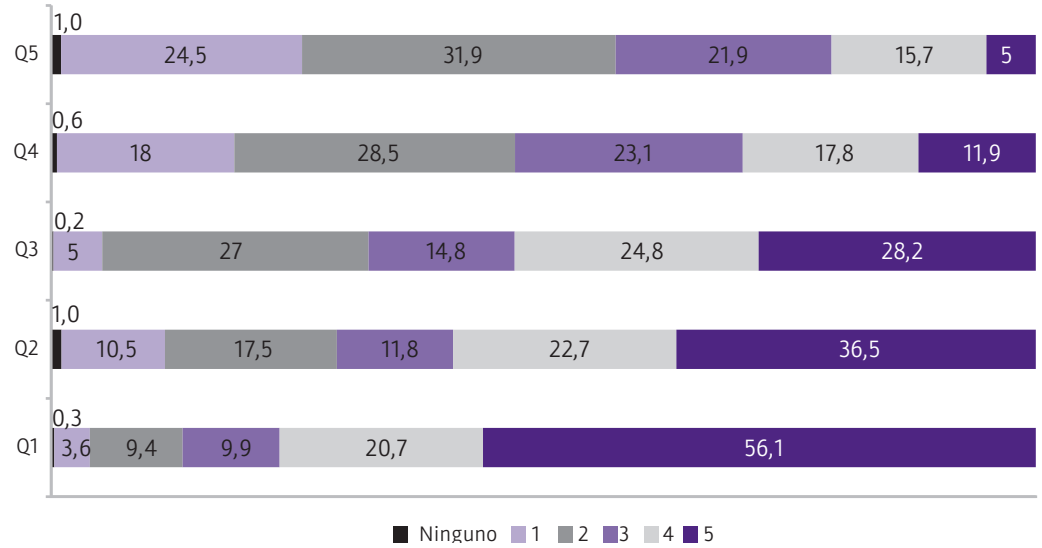
Por otra parte, las mujeres presentan mayores porcentajes de cumplimiento de roles adultos en aquellas dimensiones vinculadas a la conformación de hogar y tenencia de hijos, mientras que en la inserción en el mercado de trabajo se da la situación inversa (cuadro 13.2).

Teniendo en cuenta lo señalado, en el gráfico 13.16 se muestra, a modo de síntesis, la cantidad de hitos/estados de transición a la adultez cumplidos por los jóvenes de 25 a 29 años según el quintil de ingresos. Se observa que la cantidad de estados de transición cumplidos tiende a ser mayor cuanto más bajo es el nivel socioeconómico. En tal sentido, mientras más de tres de cada cuatro jóvenes del primer quintil tiene al menos cuatro hitos de transición cumplidos (76,8% si se consideran cuatro y cinco hitos), en el tercer quintil ello se da prácticamente en la mitad de los casos (53%) y en el quintil de mayores ingresos desciende a una quinta parte (20,7%).

Finalmente, los gráficos 13.17, 13.18 y 13.19 no solo permiten observar el estado del joven en el momento de la encuesta, sino que reconstruyen los eventos de modo que se observa el momento (edad) en que estos ocurren. Para ello se presentan los datos de quienes al responder la encuesta tenían entre 25 y 29 años. En consonancia con lo presentado a lo largo del capítulo, se observa, en primer lugar, que la pertenencia de las personas al primer quintil de ingresos repercute en que todos los eventos de transición les sucedan más tempranamente en la vida. Asimismo, las mujeres dejan su hogar de origen y tienen hijos a edades más jóvenes que los varones, mientras que estos ingresan más precozmente al mercado laboral.

GRÁFICO 13.16

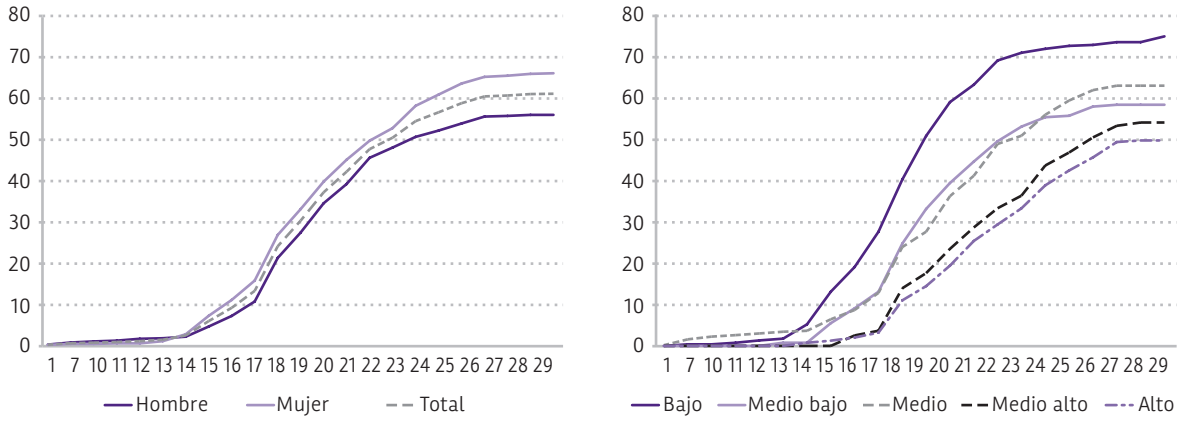
Cantidad de hitos cumplidos según quintil de ingresos, 2013 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2013.

GRÁFICO 13.17

Jóvenes de 25 a 29 años según la edad a la que se fueron a vivir solos (autónomos), por sexo y quintil, 2013 (porcentaje acumulado)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2013.

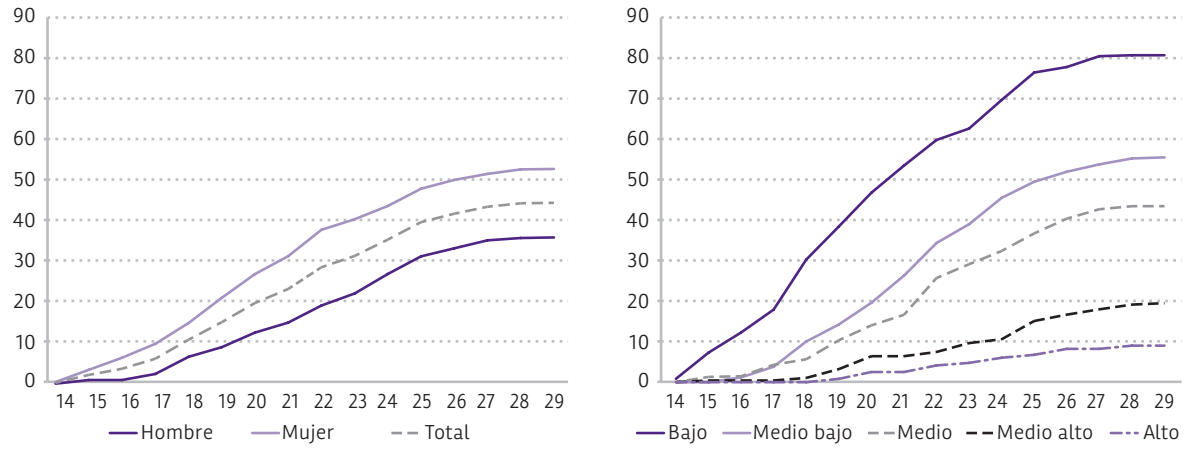
Consideraciones finales

Los datos analizados en este capítulo presentan un panorama sucinto del segmento poblacional identificado con la juventud, al tiempo que refirman la idea de que no es posible concebir a los jóvenes uruguayos como un segmento homogéneo o uniforme, sino que existe una serie de factores que a lo largo del tiempo han mostrado que condicionan y determinan diversos trayectos hacia la vida adulta.

Dentro de esa franja etaria se presenta una gran diversidad de situaciones y procesos que ponen en cuestión el hablar de la juventud como una etapa definida necesariamente por determinadas edades. Como se ha señalado, existen grupos que transitan antes que otros sus procesos hacia la adultez (salen de su hogar de origen, tienen hijos, ingresan al mercado laboral, etc.). Como es de esperar, a mayor edad, mayores son los porcentajes de transiciones a la vida adulta.

GRÁFICO 13.18

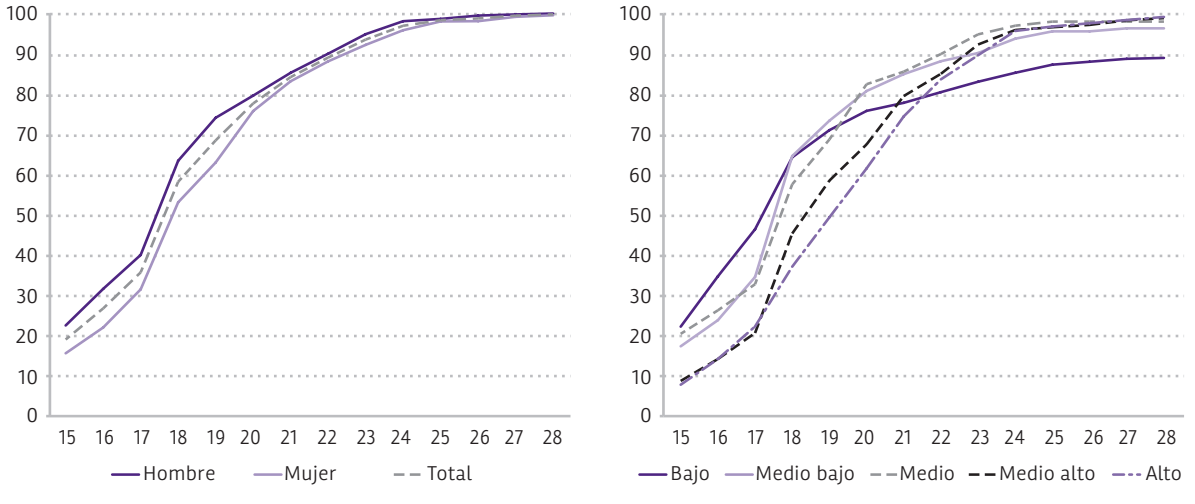
Jóvenes de 25 a 29 años según la edad a la que tuvieron el primer hijo, por sexo y quintil, 2013 (porcentaje acumulado)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2013.

GRÁFICO 13.19

Jóvenes de 25 a 29 años según la edad a la que empezaron a trabajar, por sexo y quintil, 2013 (porcentaje acumulado)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2013.

No obstante, cabe destacar la importante relación entre esas dinámicas y el nivel de ingresos del hogar. En este sentido, a lo largo del capítulo se ha podido apreciar la notable presencia de la condición socioeconómica como la determinante clave de la mayor o menor rapidez con que se pasan los mojones que llevan a la adultez. El género también determina importantes diferencias en la experimentación de la juventud; algunos hitos se dan más tempranamente para los varones que para las mujeres (ingreso al mercado laboral), y en otros es a la inversa (tenencia de hijos y convivencia con cónyuge).

Por lo tanto, al diseñar e implementar políticas públicas dirigidas a la adolescencia y la juventud es oportuno considerar no solo un criterio normativo basado en un tramo de edad, sino también tener en cuenta la condición de esas poblaciones respecto a los eventos de transición a la adultez y los factores asociados a esos procesos, para de esa forma atender a los aspectos que garanticen su derecho a vivir la condición juvenil de forma plena y equitativa.

Fuentes consultadas

Araya, F., y M. Ferrer (2015), *Situación de los jóvenes en el mercado laboral uruguayo. Un análisis comparativo a partir de las Encuestas Nacionales de Adolescencia y Juventud, 1990–2008–2013,* Montevideo: MIDES, INJU y MTSS, serie Cuadernos Temáticos de la ENAJ, n.º 2.

Bourdieu, P. (1990), «La juventud no es más que una palabra», en *Sociología y cultura,* México: Grijalbo.

Cabrera, M. (2010), «Los adolescentes, los jóvenes, y el mercado laboral», en V. Filardo (coord.), *Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud. Segundo informe,* Montevideo: MIDES.

Cardozo, S., y A. Iervolino (2009), «Adiós juventud: tendencias en las transiciones a la vida adulta en Uruguay», en V. Filardo (coord.), «Juventud como objeto, jóvenes como sujetos», *Revista de Ciencias Sociales,* n.º 25, UDELAR.

Dibot, G. (2015), *Tendencia no es destino. Jóvenes en programas de inclusión de educación media en Uruguay,* tesis de Maestría en Sociología, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.

Filardo, V. (2009), «Reflexiones sobre equidad entre clases de edad», en V. Filardo (coord.), «Juventud como objeto, jóvenes como sujetos», *Revista de Ciencias Sociales,* n.º 25, UDELAR.

— (2010), *Transiciones a la adultez y educación*, Montevideo: UNFPA y Trilce, serie Cuadernos del UNFPA.

— (2015), *Cambios y permanencias en las transiciones a la vida adulta de los jóvenes en Uruguay (2008–2013),* Montevideo: MIDES, INJU y MTSS, serie Cuadernos Temáticos de la ENAJ, n.º 1.

INEEd (2014), *Informe sobre el estado de la situación en Uruguay,* Montevideo: INEEd.

Katzkowicz, S., L. La Buonora, S. Núñez, J. Pandolfi, D. Pieri, F. Semblat, M. Sauval y N. Thevenet (2015), *El trabajo de cuidados desde una perspectiva de género y generaciones,* Montevideo: MIDES, INJU y MTSS, serie Cuadernos Temáticos de la ENAJ, n.º 3.

Margulis, M., y M. Urresti (1996), *La juventud es más que una palabra,* Buenos Aires: Biblios.

MIDES–DINEM (2014), *Informe final de evaluación del programa Aulas Comunitarias,* Montevideo: MIDES, Documento de Trabajo n.º 29.

MIDES–INJU (2015), *Tercera Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ) 2013,* Montevideo: MIDES.

MIDES–INJU–INFAMILIA (2008), *Uruguay: jóvenes y adolescentes dicen (Informe preliminar). Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud,* Montevideo: MIDES.

Novaes, R. (2009), «Notas sobre a invenção social de um singular sujeito de direitos. Juventude, juventudes», en V. Filardo (coord.), «Juventud como objeto, jóvenes como sujetos», *Revista de Ciencias Sociales,* n.º 25, UDELAR.

Rama, G., y C. Filgueira (1991), *Los jóvenes del Uruguay. Esos desconocidos. Análisis de la Encuesta Nacional de Juventud de la Dirección General de Estadística y Censos,* Montevideo: CEPAL–INE.

Vejez y envejecimiento

14

Introducción

Existe en el mundo interés en promocionar el abordaje de los temas de envejecimiento y vejez desde un enfoque de derechos. La Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, producto de la Segunda Asamblea Mundial sobre dicha temática, que tuvo lugar en Madrid en abril de 2002, es un claro ejemplo de esto. Asimismo, los documentos internacionales se han adaptado a la realidad regional en conferencias específicas.

Para América Latina se celebraron tres: en Chile en 2003, en Brasil en 2007 y en Costa Rica en 2012. Cada una de esas conferencias generó un documento que ha funcionado como orientador para los países en materia de protección de derechos de las personas adultas mayores.[1] En el caso uruguayo, el estudio de los procesos de vejez y envejecimiento adquiere particular relevancia si se considera, entre otros aspectos, que se trata del país que presenta la estructura más envejecida de la región y aún en proceso de envejecimiento.

El capítulo se propone aproximarse a la situación social de las personas adultas mayores en Uruguay, considerándolas como un grupo particular, con características específicas, y al mismo tiempo diversas en su interior, para la protección de cuyos derechos uno de los primeros pasos es el reconocimiento de sus especificidades.

El trabajo se estructura en cuatro secciones. La primera presenta una caracterización de la situación sociodemográfica de las personas adultas mayores en Uruguay. La segunda aborda los distintos tipos de hogares y arreglos familiares en los que se insertan las personas de 65 años y más. La tercera sección analiza indicadores relativos a la seguridad económica de la población utilizando tres ejes de análisis —participación en el mercado laboral, seguridad social y pobreza—, para luego ver el aporte económico de las personas adultas mayores en el hogar. Por último, se destacan las principales conclusiones emergentes del capítulo.

Situación sociodemográfica

El fenómeno del envejecimiento de la población se ha convertido en uno de los ejes de la realidad demográfica en el siglo XXI. Este proceso, que se ha instalado en la mayoría de los países de América Latina durante la llamada *transición demográfica*,[2] tiene lugar en un contexto en el que las desigualdades se manifiestan no solo entre grupos sociales sino también entre grupos etarios (Paredes, 2004). El creciente aumento del peso de las personas adultas mayores en la estructura poblacional tiene diversos impactos en la vida económica, social, cultural y política de una sociedad. Como correlato, los países deben enfrentarse a esta situación mediante políticas públicas destinadas a atender las necesidades específicas de esta población en ascenso (Varela, 2008).

CUADRO 14.1

Porcentaje de personas adultas mayores según sexo por tramo de edad. Total del país, 1996 y 2011

Sexo	Tramos de edad	1996 (%)	2011 (%)
Mujeres	65 a 79 años	11,0	11,1
	80 años y más	3,6	4,8
	65 años y más	14,6	16,0
Varones	65 a 79 años	8,7	8,8
	80 años y más	1,9	2,5
	65 años y más	10,7	11,4
Total	65 a 79 años	9,9	10,0
	80 años y más	2,8	3,7
	65 años y más	12,7	13,7

Fuente: Elaboración de DINEM-MIDES basada en INE (2013).

Según datos de los Censos demográficos de Uruguay, las personas de 65 años y más eran aproximadamente 412.000 en 1996 y 468.000 en 2011, lo que implica que este grupo etario pasó de representar el 12,7 % de la población en 1996 al 13,7 % en 2011. Este valor, relativamente alto, aporta un primer indicio del envejecimiento de la estructura de población en Uruguay (cuadro 14.1).[3]

El *índice de envejecimiento,* que expresa la cantidad de personas adultas mayores por cada 100 menores de 15 años, pasó de ser 50,9 en 1996 a 60,2 en el 2011. Las proyecciones para Uruguay estiman que la población de 65 años y más superará a la de 0 a 14 años en el año 2040.

1 Estos documentos son: la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid (Chile, 2003), la Declaración de Brasilia (Brasil, 2007) y la Carta de San José (Costa Rica, 2012).

2 Por *transición demográfica* se entiende el proceso por el cual las poblaciones pasan de una situación de equilibrio demográfico que es el resultado de altos niveles de mortalidad y natalidad, a otra situación de equilibrio con natalidad y mortalidad bajas. En ambos casos la consecuencia es un crecimiento de la población bajo o nulo (Varela et al., 2008, 14).

3 Según Calvo et al. (2014), una sociedad es considerada como tal una vez que la proporción de personas de 60 años o más alcanza un 7 %.

CUADRO 14.2

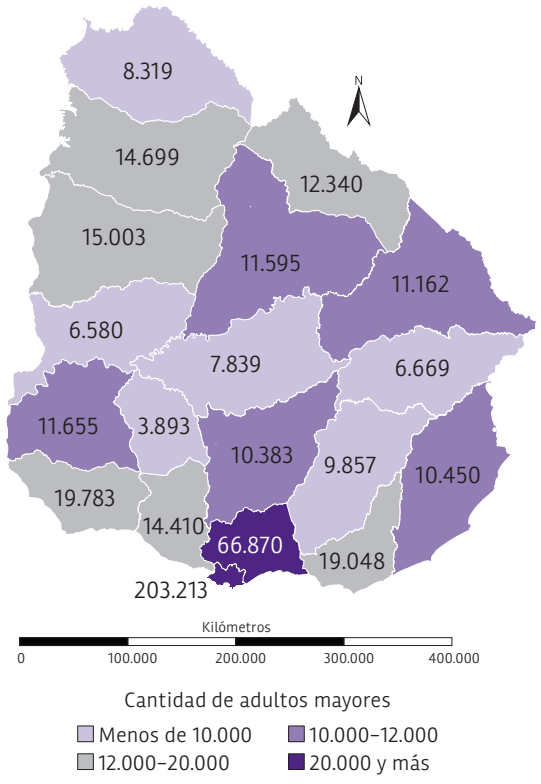
Índice de sobreenvejecimiento. Total del país, 1996 y 2011 (en porcentaje)

	1996	2011
Varones	18,2	22,2
Mujeres	24,5	30,3
Total	21,9	27,0

Fuente: Elaboración de DINEM–MIDES basada en INE (2013).

MAPA 14.1

Cantidad de personas adultas mayores según departamento. Total del país, 2011



Fuente: Elaboración de DINEM–MIDES basada en Censos 2011, INE.

Por otra parte, el aumento de la esperanza de vida permite prever un crecimiento acentuado del grupo de 85 años y más, con un peso mayor de las mujeres en dicha población (Nathan et al., 2012). Esta proyección resulta consistente con la tendencia registrada entre los censos de 1996 y 2011: el índice de sobreenvejecimiento pasó de 21,9 a 27,0, lo que implica un crecimiento mayor de la cantidad de personas más envejecidas de la población (80 años y más) dentro de la población de 65 años y más.

La población femenina se encuentra sobrerrepresentada en el grupo más envejecido. Esto se debe en gran medida al mayor tiempo de vida que tienen las mujeres en comparación con los varones. Según estimaciones y proyecciones del INE, en el Uruguay la esperanza de vida al nacer es de 79,9 años para las mujeres y de 72,8 años para los varones. En el año 2011 había en el país 67 varones adultos mayores por cada 100 mujeres del mismo tramo de edad (INMAYORES–DINEM, 2014) (cuadro 14.2).

Ante el incremento de la proporción de personas adultas mayores y al aumento de los años esperados de vida, se hace relevante conocer la incidencia de limitaciones funcionales en la población, como forma de evaluar un aspecto de su calidad de vida.[4] Los Censos realizados en 2011 permiten cuantificar la incidencia de limitaciones considerando diferentes tramos de edad. La proporción de personas de más de 5 años con al menos una limitación es de 17,6 %, y este valor se eleva al 48,9 % en el caso de las personas de 65 años y más. Particularmente, las mujeres adultas mayores presentan mayor incidencia de limitaciones que los varones (52 % y 43 % respectivamente) (Núñez, 2013).

Por último, es importante destacar que la distribución de la población adulta mayor no es homogénea en el territorio. A partir de datos obtenidos de los Censos demográficos puede observarse que en el año 2011 Montevideo y Canelones eran los departamentos con mayor cantidad de personas adultas mayores (aproximadamente 203.213 y 66.870 respectivamente) y que entre ambos reunían al 58,2 % de las personas adultas mayores del país (mapa 14.1). No obstante, los departamentos con mayor proporción de personas adultas mayores eran Colonia (el 15,8 % de su población tenía 65 años o más), Flores (15,4 %), Florida (15,5 %) y Lavalleja (16,7 %) (mapa 14.3).

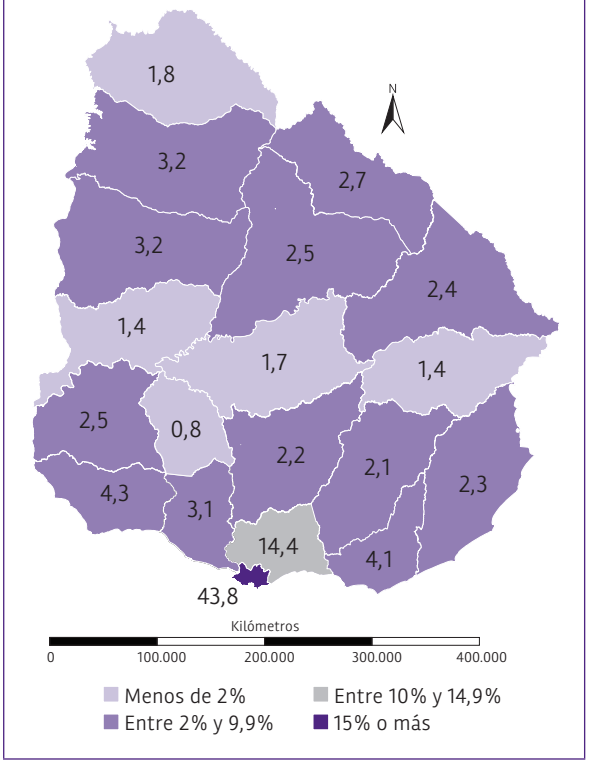
Los arreglos familiares y los hogares donde vive la población adulta mayor

El incremento de la población adulta en Uruguay es un fenómeno que ocurre de forma complementaria a una serie de cambios que afectan los arreglos familiares y los hogares en el país. Esta sección se propone analizar

4 Por *limitaciones funcionales* se consideraron las limitaciones físicas (ver, oír, caminar) y cognitivas (entender y/o aprender), ya sea que generen dependencia o no. La información para la población adulta mayor se obtuvo del Censo 2011.

MAPA 14.2

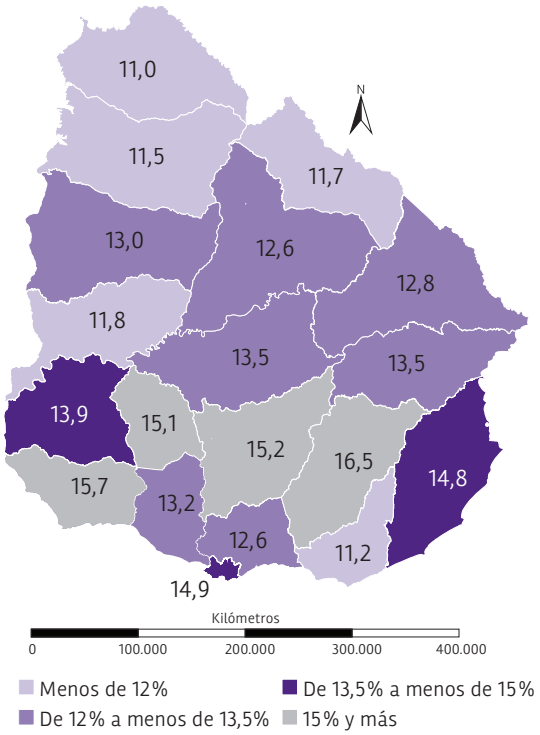
Distribución porcentual de las personas adultas mayores según departamento. Total del país, 2011



Fuente: Elaboración de DINEM–MIDES basada en Censos 2011, INE.

MAPA 14.3

Proporción de personas adultas mayores en cada departamento. Total del país, 2011



Fuente: Elaboración de DINEM–MIDES basada en Censos 2011, INE.

estas trasformaciones a partir del análisis descriptivo de los indicadores correspondientes a las distintas configuraciones familiares que integran las personas adultas mayores. En Uruguay, casi tres de cada diez hogares (29,6%) están conformados por al menos un adulto mayor. Dado que los hogares constituyen uno de los ámbitos privilegiados donde se desarrollan las transferencias de apoyo y cuidados en la familia, conocer cómo se conforman resulta fundamental en el marco de la construcción de un Sistema Nacional de Cuidados cuyo objetivo, entre otros, es brindar una respuesta a la creciente demanda de cuidados de esta población.

En un contexto marcado por el descenso en la hegemonía de los hogares nucleares biparentales —pese a que este continúa siendo el modelo predominante—, los hogares unipersonales y nucleares sin hijos son los que han aumentado su peso relativo en las últimas décadas (Guidotti, 2012). Esta situación se observa en mayor medida cuando aumenta la edad de las personas.

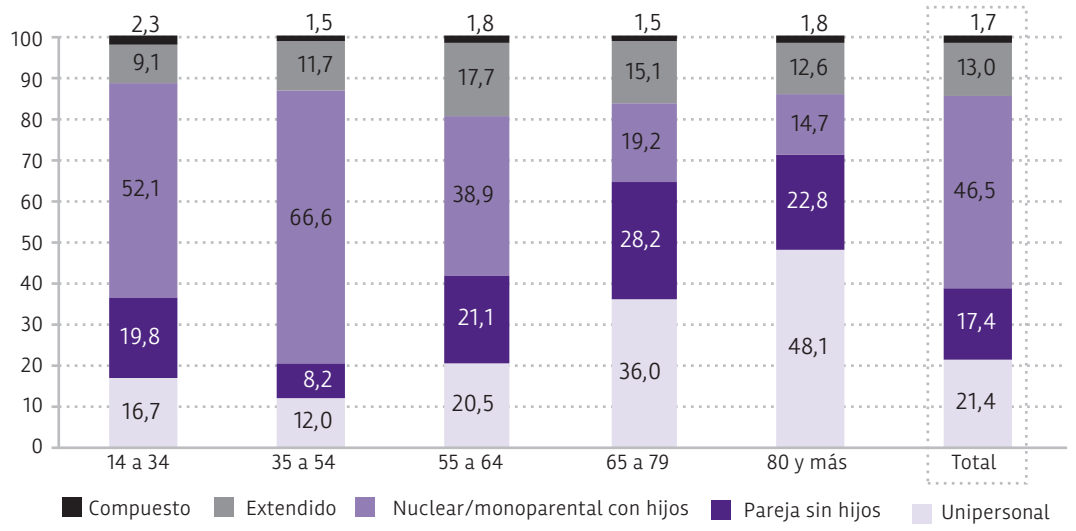
Las cifras que se presentan en el gráfico 14.1 reflejan cómo las modalidades de convivencia en Uruguay se relacionan fuertemente con el ciclo de vida de las personas. Mientras que los hogares nucleares se concentran fundamentalmente en las edades reproductivas, a medida que aumenta la edad adquieren mayor peso los hogares unipersonales, nucleares sin hijos y extendidos.

De este modo, en 2014 el 52,1% de los hogares con jefes de hogar de entre 14 y 34 años son nucleares/monoparentales con hijos, cifra que llega al 66,6% en los hogares con jefes de entre 35 y 54 años. Esa cifra desciende significativamente a medida que aumenta la edad, y alcanza un 14,7% para los hogares con jefes de 80 años y más. Por otra parte, el 36,0% de los hogares en los que la persona que declara ser jefe tiene entre 65 y 79 años son unipersonales, y ese porcentaje aumenta al 48,1% para hogares con jefes de 80 años y más. Estos datos concuerdan con los proporcionados por la encuesta SABE,[5] respecto a que Uruguay se

5 OPS–BID, Encuesta sobre Salud, Bienestar y Envejecimiento, realizada entre las personas mayores de 60 años residentes en áreas urbanas de siete países de América Latina. En Uruguay la implementó el Ministerio de Salud Pública en el departamento de Montevideo.

GRÁFICO 14.1

Distribución de las personas jefas de hogar, según tipos de hogar, por tramos de edad. Total del país, 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración de DINEM-MIDES basada en ECH, INE.

CUADRO 14.3

Cantidad y porcentaje de personas mayores según tipo de hogar en que residen. Total del país, 2014

Tipo de hogar	Cantidad	%
Unipersonal	124.566	26,7
Pareja sin hijos/as	156.930	33,7
Nuclear/monoparental con hijos/as	74.544	16,0
Extendido	100.371	21,5
Compuesto	9.913	2,1
Total	466.324	100,0

Fuente: Elaboración de DINEM-MIDES basada en ECH, INE.

ubica, junto con Argentina y Barbados, entre los países cuyos adultos mayores viven con mayor frecuencia solos (cerca del 20 %) (Paredes, 2008).

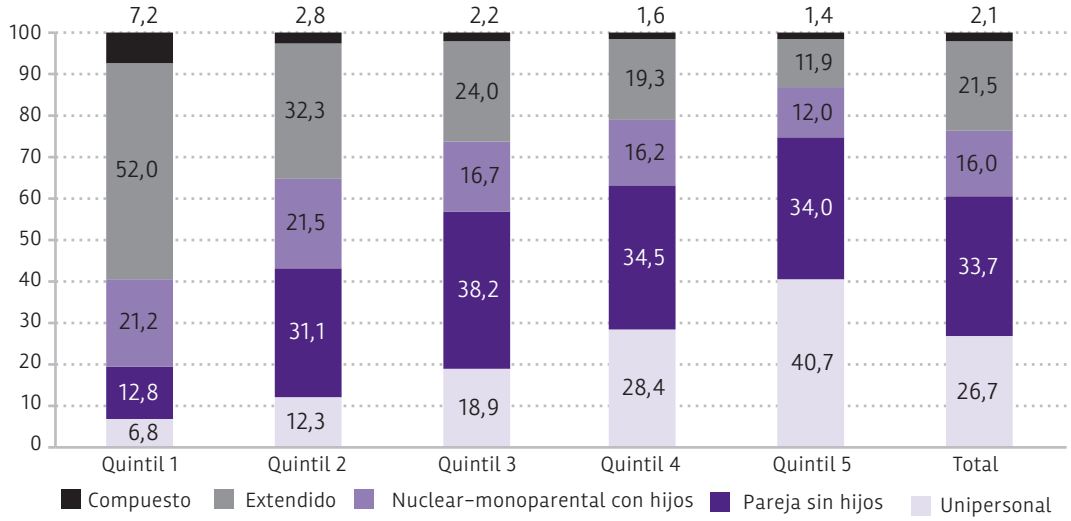
El cuadro 14.3 permite observar los tipos de hogar en que viven las personas adultas mayores para el año 2014. Los resultados muestran que son los hogares conformados por parejas sin hijos (33,7 %) y unipersonales (26,7 %) los que presentan porcentajes más elevados, seguidos de los hogares extendidos (21,5 %).

Al analizar la distribución según quintil de ingresos per cápita se constatan diferencias importantes en los hogares con personas adultas mayores. El porcentaje de hogares unipersonales aumenta notoriamente a medida que asciende el nivel de ingresos, y llega al 40,7 % en el quintil superior. Por el contrario, es mayor el peso relativo de hogares extendidos con adultos mayores en los quintiles más bajos. Asimismo, el porcentaje de hogares nucleares/monoparentales con hijos es mayor en los quintiles más bajos, seguidos por los hogares conformados por parejas sin hijos (gráfico 14.2).

Los indicadores presentados hasta aquí muestran que los hogares con adultos mayores tienen estructuras diferentes de las del resto de los hogares, pautadas por representaciones mayores de los hogares unipersonales, los hogares de parejas sin hijos y los hogares extendidos. Las pautas de conformación de los hogares, además, aparecen claramente relacionadas con los niveles de ingresos de las personas; así, mientras que los hogares unipersonales y de parejas sin hijos aparecen como los tipos más frecuentes entre los sectores más pudientes, la conformación de hogares extendidos y compuestos resulta la realidad más frecuente entre los hogares de menores ingresos. La conformación de hogares numerosos ocurre en mayor medida entre los sectores de menores ingresos; opera como estrategia económica que permite complementar los ingresos de los diversos miembros del hogar y facilita el acceso a la vivienda. Esto puede apreciarse en el caso de los hogares con presencia de adultos mayores: mientras que en el quintil de mayores ingresos el tamaño medio de los hogares es de 2,2 integrantes, en los hogares de menores ingresos es de 4,9 integrantes.

GRÁFICO 14.2

Distribución de las personas adultas mayores, según tipo de hogar, por quintil de ingresos. Total del país, 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración de DINEM-MIDES basada en ECH, INE.

Algunas investigaciones (Guidotti, 2012, por ejemplo) sugieren hipótesis que relacionan lo anterior con los distintos niveles de ingresos y fecundidad. En particular, los bajos niveles de fecundidad de los sectores de mayores ingresos y las mejores posibilidades de los jóvenes de esos hogares para emanciparse contribuyen a la tendencia de los adultos mayores de ingresos más altos a conformar hogares de menor tamaño (unipersonales y parejas sin hijos).

Situación socioeconómica de las personas adultas mayores

La seguridad económica, entendida como la capacidad de disponer y de hacer uso de forma autónoma de recursos económicos y montos suficientes, habilita a las personas adultas mayores a tener una mejor calidad de vida (Guzmán, 2002, citado en Huenchuan y Guzmán, 2006). Las condiciones de vida de la población dependen de la combinación entre los recursos y la estructura de oportunidades individuales y generacionales a la que están expuestos los individuos a lo largo de su vida, según la posición que ocupan en la sociedad (CELADE-CEPAL, 2006).

El objetivo de esta sección es presentar algunos indicadores y las principales tendencias en materia de seguridad económica para las personas adultas mayores, utilizando tres ejes de análisis tomados del *Manual sobre indicadores de calidad de vida en la vejez* (CELADE-CEPAL, 2006), a saber: participación en el mercado laboral, seguridad social (jubilaciones, pensiones y transferencias de programas sociales) y pobreza. Asimismo, se incorporará una cuarta sección que contendrá información sobre el aporte económico que realizan las personas adultas mayores dentro del hogar.

Situación laboral

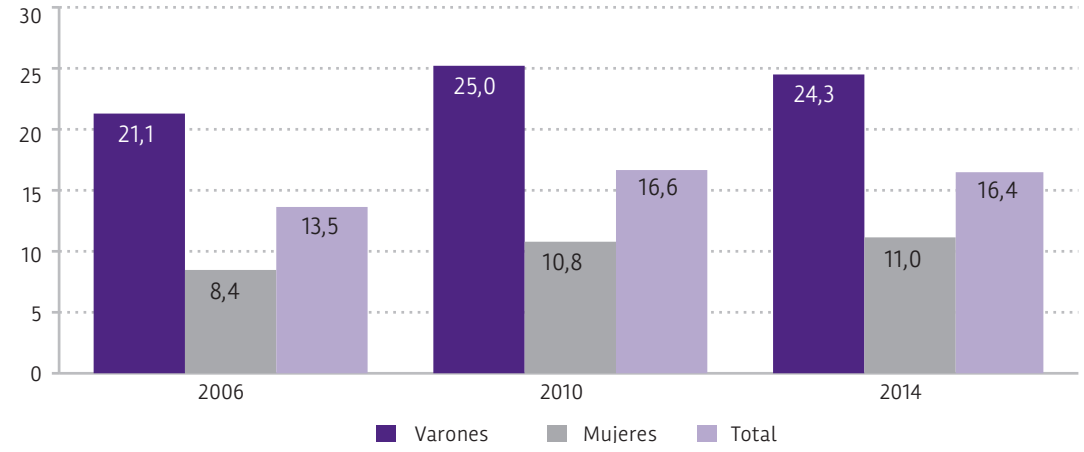
Una de las fuentes de recursos económicos de las personas adultas mayores es el trabajo remunerado. El análisis de la participación de esta población en el mercado laboral se encuentra marcado por el pasaje de la actividad laboral a la inactividad económica. En este sentido, la tasa de actividad, que mide la participación de las personas en el mercado laboral, ya sea porque están trabajando remuneradamente o porque buscan trabajo, tiende a disminuir a partir de edades entre los 50 o 60 años, lo que se acentúa en las edades más avanzadas.[6]

Los datos que se presentan en el gráfico 14.3 muestran que la tasa de actividad de la población adulta mayor en 2014 era de 16,4 %. Al realizar un análisis de este indicador desagregado por sexo, se observa que

6 Las tasas de desempleo son considerablemente bajas entre las personas de 65 años y más (2,1% en 2014), por lo que la disminución de la tasa de actividad se explica mayoritariamente por el descenso de la cantidad de personas ocupadas.

GRÁFICO 14.3

Tasa de actividad de las personas adultas mayores según sexo. Total del país, 2006, 2010 y 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración de DINEM-MIDES basada en ECH, INE.

CUADRO 14.4

Personas adultas mayores ocupadas no registradas en la seguridad social, según sexo. Total del país 2006, 2010 y 2014 (en porcentaje)

	2006	2010	2014
Mujeres	67,8	70,4	66,0
Varones	57,8	61,3	58,8
Total	61,6	64,8	61,7

Fuente: Elaboración de DINEM-MIDES basada en ECH, INE.

CUADRO 14.5

Personas adultas mayores activas según quintiles de ingreso per cápita del hogar. Total del país, 2014 (en porcentaje)

Quintil 1	22,5
Quintil 2	15,8
Quintil 3	15,4
Quintil 4	15,8
Quintil 5	16,9
Total	16,4

Nota: Los quintiles de ingreso fueron construidos utilizando el ingreso total del hogar con valor locativo sin servicio doméstico a precios corrientes, deflactado por el número de personas del hogar.

Fuente: Elaboración de DINEM-MIDES basada en ECH, INE.

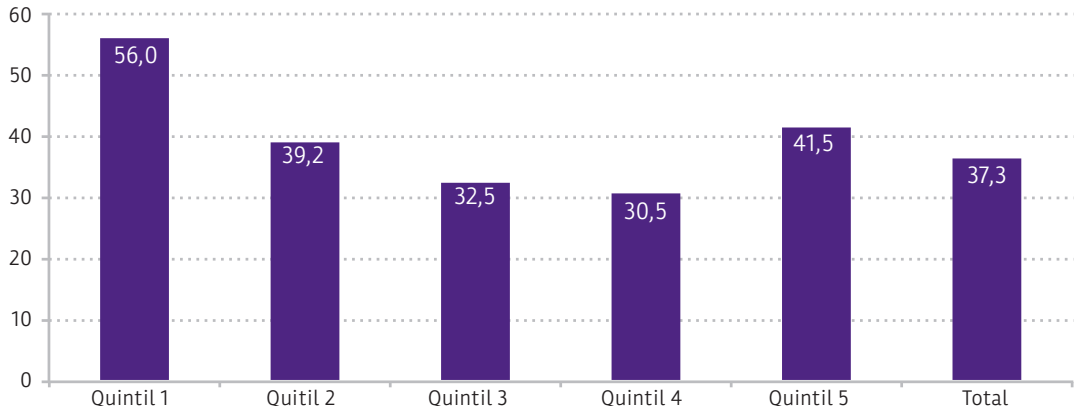
los varones presentan tasas de actividad más elevadas que las mujeres, tal como sucede entre las personas menores de 65 años. La tasa de actividad creció entre 2006 y 2014 para ambos sexos.

Si bien el crecimiento de la tasa de actividad de las personas adultas mayores concuerda con la tendencia identificada en la región, cabe destacar que Uruguay se diferencia del resto de los países, junto con Costa Rica, por haber experimentado un decrecimiento en sus tasas de actividad para esta población durante la década del noventa, como consecuencia de una mayor amplitud de la cobertura en seguridad social, y por su trayectoria demográfica, que es más cercana a la de los países europeos (CEPAL, 2009). Otro aspecto que diferencia a Uruguay del conjunto de América Latina refiere a la legislación, que, como principio general, establece la incompatibilidad entre jubilación y actividad de la misma afiliación, lo que limita la posibilidad de continuar en actividad luego de percibir una jubilación.

Un aspecto relevante en relación con la actividad de las personas adultas mayores refiere a la calidad de su inserción laboral. La Encuesta Continua de Hogares muestra que en el año 2014 el 61,7 % de la población adulta mayor ocupada trabajaba en situación de no registro en la seguridad social (cuadro 14.4). Es posible explicar parcialmente estos altos niveles de informalidad por la incompatibilidad legal de continuar trabajando y percibir una jubilación, como se ha mencionado, lo que determina que aquellas personas jubiladas que deseen continuar trabajando en la misma actividad deban hacerlo en condiciones informales.

GRÁFICO 14.4

Personas adultas mayores activas que no reciben jubilaciones ni pensiones, según quintiles de ingreso per cápita del hogar. Total del país, 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración de DINEM-MIDES basada en ECH, INE.

Según datosde la ECH, aproximadamente el 66,9 % de las personas adultas mayores que no aportan a la seguridad social perciben una jubilación.

Cuando se analiza la distribución de la población que permanece activa según quintiles de ingreso per cápita, es posible constatar que las mayores proporciones de actividad corresponden a las personas adultas mayores que se ubican en el quintil de menores ingresos. Para los restantes quintiles las tasas de actividad son similares entre sí, cercanas al 15 % (cuadro 14.5). Diversos factores podrían influir en la conducta laboral de las personas adultas mayores, como la necesidad de complementar los ingresos del hogar o de mantener estructuras de consumo. Estos factores seguramente se configuren en forma diferencial según el nivel de ingresos de las personas.

El análisis precedente puede complementarse observando el porcentaje de personas adultas mayores que siendo activas no cobran jubilaciones ni pensiones. En este sentido, el 37 % de los adultos mayores activos no se encuentra recibiendo prestaciones sociales del tipo considerado. Las diferencias por quintiles per cápita son importantes, ya que, como puede advertirse, el 56 % de los activos de 65 años y más del primer quintil de ingresos no reciben jubilaciones ni pensiones (gráfico 14.4).

Seguridad social

En el contexto de América Latina, Uruguay se caracteriza por presentar bajos niveles de incidencia de la pobreza entre las personas y los hogares con adultos mayores. La amplia cobertura actual e histórica del sistema de seguridad social, principalmente en materia de jubilaciones y pensiones, explica en gran medida esta situación.

Los indicadores de seguridad social que se presentan en esta sección dan cuenta de la protección que tienen las personas adultas mayores frente al riesgo, considerando que las prestaciones, sean contributivas o no contributivas, tienen un peso relevante en el ingreso total de estas personas y en el ingreso de sus hogares.

En Uruguay, casi nueve de cada diez personas adultas mayores (87,4 %) percibían jubilación y/o pensión en 2014. En contraste, para ese mismo año, un 6 % de las personas mayores declaraba no contar con ingresos propios.

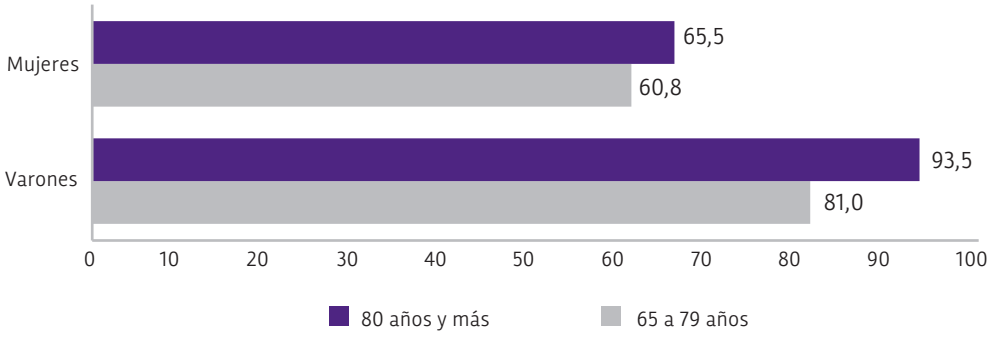
Quienes cobraban jubilación en 2014 eran aproximadamente siete de cada diez adultos mayores (71,0 %) y se apreciaba un leve aumento en este comportamiento, de dos puntos porcentuales, respecto al año 2006.

El porcentaje de personas adultas mayores que cobran jubilación muestra diferencias significativas según sexo. Los varones son quienes cobran jubilación en mayor proporción que las mujeres para todo el período comprendido entre 2006 y 2014 (gráfico 14.5). A su vez, las diferencias aumentan al considerar la población con 80 años y más. Esto puede relacionarse con la menor participación en el mercado de trabajo de las mujeres adultas mayores durante su curso de vida y el mayor trabajo realizado por ellas en la esfera doméstica.

Considerando la importancia de las jubilaciones en el ingreso de las personas adultas mayores y en el ingreso de sus hogares, el gráfico 14.6 permite observar que entre 1997 y 2013 aumentó la cantidad de varones y mujeres que perciben jubilación. La cantidad de mujeres

GRÁFICO 14.5

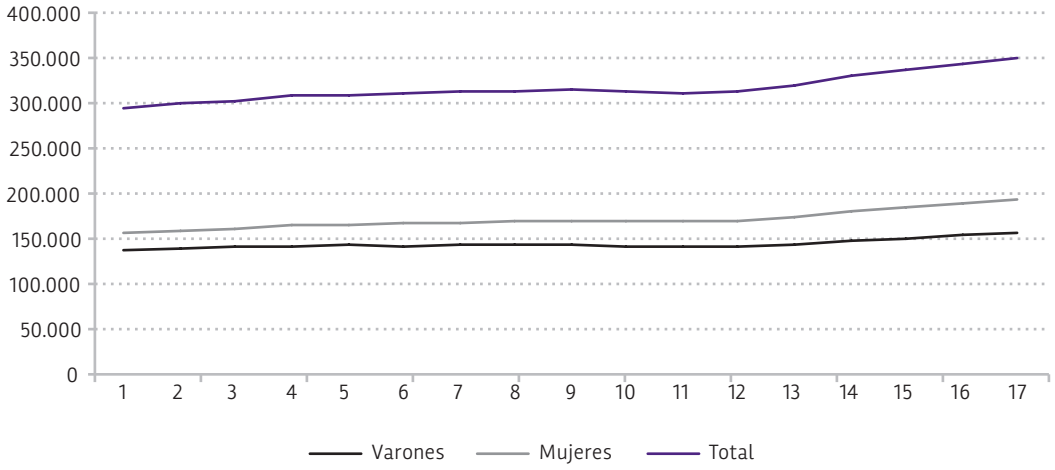
Personas adultas mayores que cobran jubilación según sexo por tramos de edad asociados a la vejez. Total del país, 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración de DINEM–MIDES basada en ECH, INE.

GRÁFICO 14.6

Personas adultas mayores que cobran jubilación, según sexo, por tramos de edad asociados a la vejez. Total del país, 2014



Nota: Los datos corresponden al mes de diciembre de cada año y se considera solamente a las personas adultas mayores.

Fuente: Elaboración propia basada en datos del *Boletín Estadístico* del BPS, 2014.

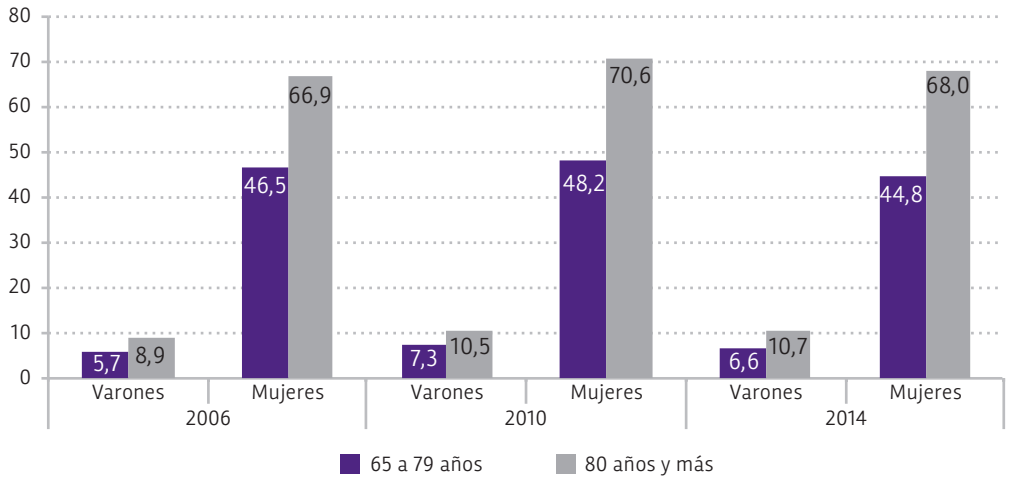
que perciben jubilación es mayor que la de varones, diferencia explicada por la mayor cantidad de años que viven las mujeres en promedio, así como por una menor edad de retiro. De este modo, si bien en términos relativos los varones acceden en mayor medida que las mujeres al cobro de jubilaciones, son más las mujeres que cobran dicha prestación, y además lo hacen por períodos más largos en promedio (Guidotti, 2012).

En cuanto a las pensiones, los indicadores para el período estudiado muestran que el porcentaje de personas adultas mayores pensionistas se ha mantenido relativamente estable para el período 2006–2014. En este último año fue de 33,8 %.

La situación de estas personas difiere de la de quienes cobran jubilación. En este caso la proporción de mujeres es mayor que la de varones y presenta valores más altos en el tramo de 80 años y más. Así, en 2014 el 68,0 % de las mujeres ubicadas en este tramo de edad cobraba pensión, frente al 44,8 % en el tramo de 65 a 79 años. En cambio, los varones que cobran pensión representaban el 6,6 % en el tramo de 65 a 79 años y solamente el 10,7 % en el tramo de 80 años y más (gráfico 14.7). Las pensiones se presentan como un instrumento en cierta forma *compensatorio* por la menor participación de las mujeres adultas mayores en el mercado de trabajo durante su curso de vida.

GRÁFICO 14.7

Personas adultas mayores que cobran pensión según sexo, por tramos de edad asociados a la vejez. Total del país, 2006, 2010 y 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración de DINEM-MIDES basada en ECH, INE.

Situación de pobreza

Los indicadores que se presentan a continuación refieren la situación de pobreza de las personas adultas mayores en Uruguay para el período 2006-2014. La información fue construida según el método de ingresos[7] (líneas de pobreza y de indigencia) a partir de la metodología del INE 2006 y según el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI).[8]

A pesar de que las personas adultas mayores son consideradas un grupo social vulnerable, los datos sobre pobreza en América Latina indican que este es un fenómeno menos frecuente en la vejez que en otras etapas del ciclo de vida. Las mediciones del fenómeno en la región clasifican a Uruguay, junto con Brasil, Argentina y Chile, dentro del grupo de países con baja incidencia de pobreza en esta población, con valores inferiores al 20 % (CEPAL, 2006).

El gráfico 14.8 muestra el porcentaje de personas adultas mayores que se encuentran en situación de pobreza entre 2006 y 2014. Como puede apreciarse, la proporción de población adulta mayor en esta situación ha disminuido 12 puntos porcentuales en el período de referencia, y en el 2014 se ubicaba en 2,0 %.

Al comparar el porcentaje de personas en situación de pobreza según tramo de edad, se observa que en el período estudiado ese porcentaje es notoriamente mayor entre los menores de 14 años. En 2014 se encontraban en dicha situación el 19,0 % de los menores de 14 años, el 2,3 % de los adultos mayores de entre 65 y 79 años y el 1,2 % de quienes tenían 80 años o más. Como señala Paredes (2010), la población adulta mayor en Uruguay se encuentra menos afectada por la pobreza que la población infantil, factor asociado en gran medida a la amplia cobertura del sistema de seguridad social. Es importante mencionar que la reducción de la pobreza en el período se produjo en todos los tramos de edad (gráfico 14.9).

El pasaje de una medición focalizada en los ingresos a una mirada multidimensional de las condiciones de vida permite arribar a conclusiones menos optimistas en cuanto a las personas adultas mayores. El cuadro 14.6 presenta el porcentaje de personas adultas mayores que integran hogares con al menos una NBI, según informaciones provenientes del Censo de 2011.

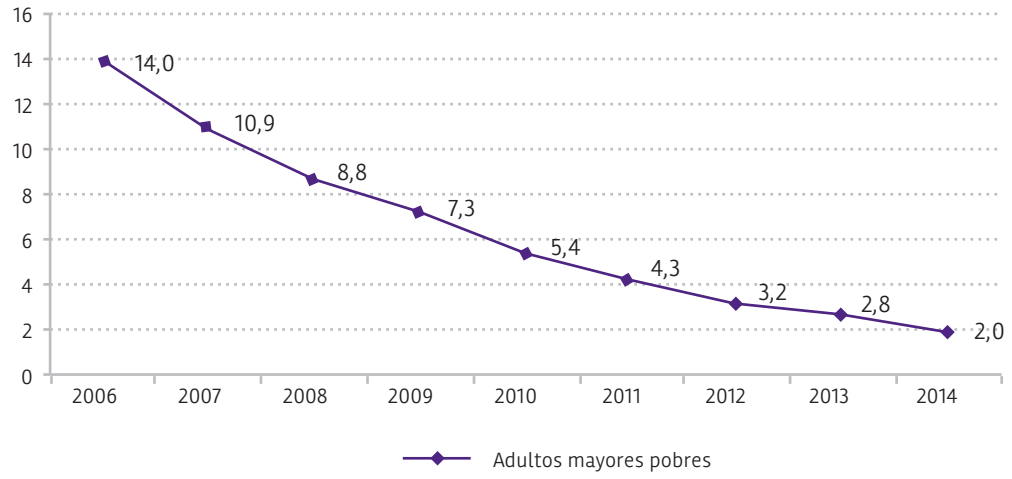
Esta metodología considera la satisfacción o no de cada una de las siguientes seis necesidades básicas: vivienda decorosa, abastecimiento de agua potable,

7 Para el cálculo del método de ingresos se define una canasta básica de alimentos per cápita (CBA) y una canasta básica total per cápita (CBT), con las cuales se determinan los umbrales de la *línea de indigencia* (LI) y la *línea de pobreza* (LP). Si el ingreso per cápita del hogar se encuentra por debajo de la LI o la LP, el hogar se define como indigente o pobre, respectivamente (INE, 2006). Una explicación más detallada de esta metodología puede hallarse en el capítulo 1 («Ingresos, desigualdad y pobreza») de este reporte.

8 El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) es uno de los métodos directos de medición de la pobreza con un enfoque multidimensional, orientado a identificar la falta de acceso a bienes y servicios (o problemas críticos en cuanto a la calidad de aquellos) cuya disposición constituye una condición para el ejercicio de derechos sociales (Calvo et al., 2013)

GRÁFICO 14.8

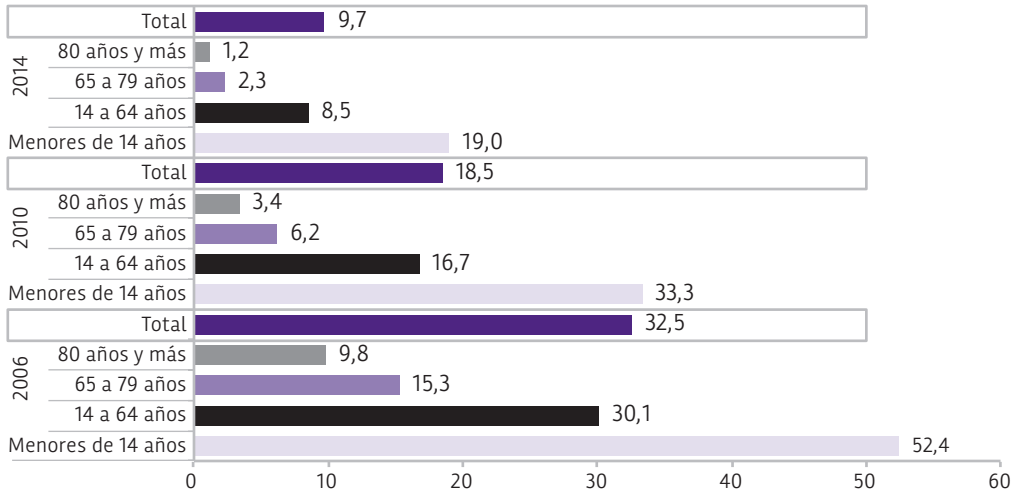
Personas adultas mayores en situación de pobreza. Total del país, 2006 y 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración de DINEM-MIDES basada en ECH, INE.

GRÁFICO 14.9

Personas en situación de pobreza según tramo de edad. Total del país, 2006 2009 y 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración de DINEM-MIDES basada en ECH, INE.

CUADRO 14.6

Personas adultas mayores que integran hogares con al menos una NBI. Total del país, 2011 (en porcentaje)

	Porcentaje
Con al menos una NBI	23,1

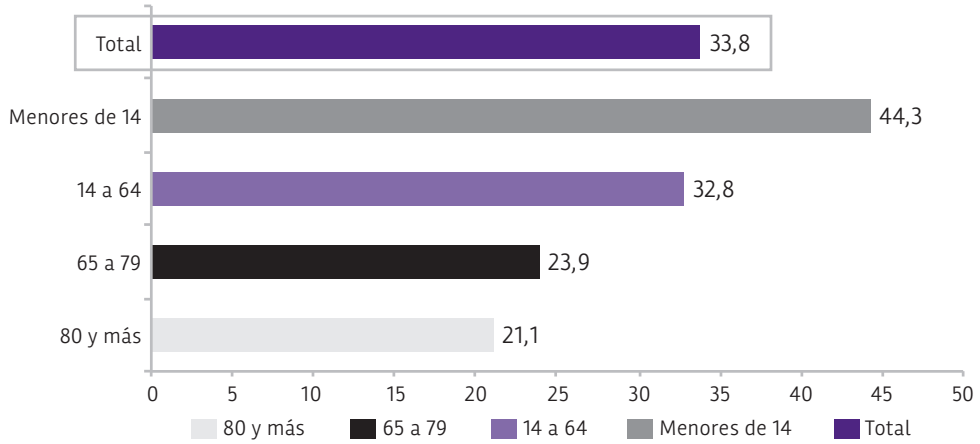
Fuente: Elaboración de DINEM-MIDES basada en Censos 2011, INE.

servicio sanitario, energía eléctrica, artefactos básicos de confort y educación. Se considera que una persona tiene una NBI si presenta una carencia en por lo menos una de las dimensiones (INMAYORES-DINEM, 2014). Como se observa, el 23,1% de los mayores de 65 años —es decir, aproximadamente uno de cada cinco adultos mayores— vive en hogares con al menos una NBI.

Respecto a las personas que integran hogares con al menos una NBI según tramos de edad, en términos relativos este indicador muestra nuevamente una situación de

GRÁFICO 14.10

Personas que integran hogares con al menos una NBI según tramos de edad. Total del país, 2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración de DINEM–MIDES basada en Censos 2011, INE.

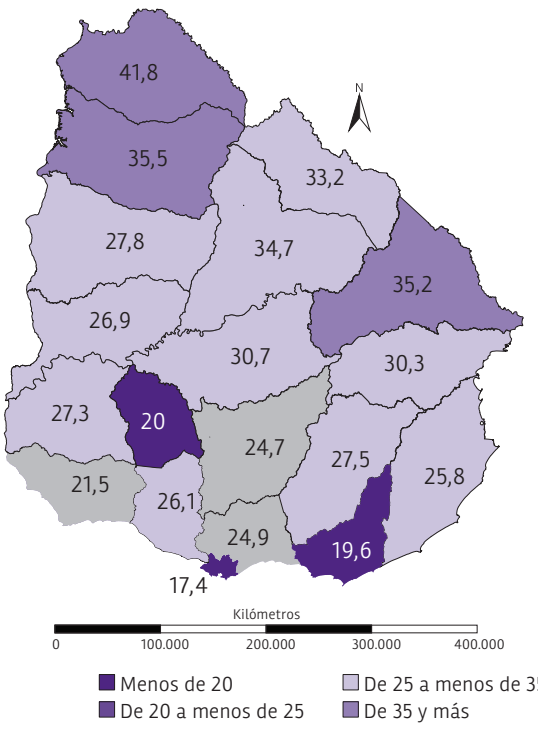
ventaja de los adultos mayores. Sin embargo, al considerar una medida multidimensional como las NBI, la brecha entre los niveles de vulnerabilidad de los adultos mayores y los de los restantes tramos etarios se reduce.

En 2011, la incidencia de la pobreza por ingresos entre los adultos mayores (4,3 % de las personas) era 3,2 veces inferior a la incidencia de la pobreza en el conjunto de la población (13,7 %). En cambio, para ese mismo año, la proporción de personas mayores en hogares con al menos una NBI (23,1 %) era 1,5 veces menor que en el conjunto de la población (33,8 %) (gráfico 14.10).

Desde el punto de vista territorial, se aprecian notorias diferencias según departamentos. En Artigas, Salto y Cerro Largo más del 35 % de las personas adultas mayores presentan alguna NBI. En contraposición, en Maldonado, Montevideo y Flores el porcentaje de adultos mayores con NBI es inferior al 20 %. En el resto del territorio ese porcentaje se encuentra entre el 25 % y el 35 % (mapa 14.4).

MAPA 14.4

Porcentaje de personas adultas mayores que integran hogares con al menos una NBI según departamento, 2011



Fuente: Elaboración de DINEM–MIDES basada en Censos 2011, INE.

Las transferencias de las personas adultas mayores dentro del hogar

En esta sección se busca introducir una nueva dimensión de análisis en el concepto de seguridad económica de las personas adultas mayores adoptado en el *Manual sobre indicadores de calidad de vida en la vejez* (CELADE–CEPAL, 2006). Esta dimensión refiere al rol de los ingresos de las personas adultas mayores en la esfera del hogar.

Tal como se observa a partir de los indicadores reseñados en el apartado anterior, en términos económicos

CUADRO 14.7

Distribución porcentual por quintiles de ingreso per cápita de las personas adultas mayores, según si conforman hogares con presencia exclusiva de este grupo etario u hogares con presencia de personas menores de 65 años. Total del país, 2014

Quintiles	Personas en hogares intergeneracionales (%)	Personas en hogares solo con adultos mayores (%)	Total
1	84,7	15,3	100,0
2	60,4	39,6	100,0
3	44,2	55,8	100,0
4	37,9	62,1	100,0
5	26,8	73,2	100,0
Total	41,4	58,7	100,0

Fuente: Elaboración de DINEM-MIDES basada en ECH, INE.

los adultos mayores se encuentran mejor posicionados que otros grupos etarios. Según Paredes (2004), esto se relaciona con el hecho de que en el pasado este grupo se ha visto beneficiado por los recursos generados en el país y por la elevada cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones.

Si bien la familia puede entenderse como una red proveedora de transferencias no solo materiales sino también de servicios (cuidados, por ejemplo), las fuentes de información disponibles en Uruguay resultan limitadas para estudiar en profundidad las tramas económicas de los hogares y sus configuraciones intergeneracionales. De todas formas, pueden plantearse algunas aproximaciones a este aspecto.

En el cuadro 14.7 se presenta la distribución de las personas mayores según si sus hogares son conformados exclusivamente por personas de 65 años y más o si también los integran menores de 65 años. Se aprecia que casi seis de cada diez adultos mayores viven con personas menores de 65 años (lo que se denominará *hogares intergeneracionales*), en tanto cuatro de cada diez integran hogares conformados exclusivamente por personas mayores.

El panorama difiere significativamente según los niveles de ingresos de los hogares. Así, mientras entre los sectores de mayores ingresos la amplia mayoría de los adultos mayores conforma hogares exclusivos de adultos mayores (73,2 % en el caso del quintil 5), en los sectores de menores ingresos la conformación de hogares intergeneracionales es la estrategia ampliamente mayoritaria (84,7 % entre los adultos mayores del quintil 1).

Entre los hogares intergeneracionales puede estudiarse el peso que representan los ingresos personales de los adultos mayores en los ingresos personales totales del hogar. Resulta interesante analizar este aspecto atendiendo además a los distintos tipos de hogar y niveles de ingresos (cuadro 14.8).

En los hogares intergeneracionales, las personas mayores aportan en promedio el 46,5 % de los ingresos.

Lógicamente, la proporción de aporte es mayor cuanto menor es el tamaño promedio de los hogares. Así, entre las parejas sin hijos (el tamaño promedio de este tipo de hogar intergeneracional es de 2 integrantes) el aporte de los adultos mayores representa el 62,1 % del ingreso del hogar, y en los nucleares o monoparentales con hijos el 53,8 % (el tamaño medio de estos últimos es de 3 integrantes). Entre los hogares intergeneracionales extendidos y compuestos el aporte promedio de las personas adultas mayores sigue siendo alto (en el orden del 40 %).

CUADRO 14.8

Ingreso del hogar aportado por las personas adultas mayores en los hogares intergeneracionales, según tipo de hogar y promedio de personas por hogar. Total del país, 2014 (en porcentaje)

	Total	Quintil 1	Quintil 5	Promedio de personas
Pareja sin hijos	62,1	72,5	60,2	2,0
Nuclear/monoparental con hijos	53,8	64,0	52,5	3,0
Extendido	39,8	46,2	38,2	4,3
Compuesto	40,2	50,0	42,1	4,9
Total	46,5	51,0	47,9	3,9

Nota metodológica: Se consideran los ingresos personales de cada individuo del hogar, y la proporción hace referencia a la sumatoria de ingresos personales de todos los miembros de dicho hogar.

Fuente: Elaboración de DINEM-MIDES basada en ECH, INE.

En términos generales no se aprecian grandes diferencias según nivel de ingresos; sin embargo, el peso de los ingresos de los adultos mayores es algo superior entre los hogares de menores recursos (51 %) que entre los más pudientes (47,9 %).

De todos modos, cabe señalar algunos datos que se aprecian al considerar conjuntamente los distintos tipos de hogar y los niveles de ingreso, especialmente para los tipos de arreglos familiares más frecuentes.

Como se ha señalado, los hogares extendidos y compuestos reúnen a la mayoría de las personas mayores de menores ingresos.[9] En los casos de hogares intergeneracionales, los extendidos tienen un tamaño promedio de 4,3 integrantes. Entre los adultos mayores del quintil de menores ingresos que integran hogares extendidos intergeneracionales, el aporte económico de estos representa el 46,2 % de los ingresos del hogar.

Por su parte, los hogares nucleares y monoparentales sin hijos son los más frecuentes entre los sectores de mayores ingresos.[10] Entre los adultos mayores del quintil de más altos ingresos que integran hogares intergeneracionales de tipo monoparental/nuclear con hijos, el aporte de estos representa el 52,5 % de los ingresos del hogar.

En general, los datos presentados son coherentes con investigaciones previas que señalan la relevancia de los aportes económicos de los adultos mayores en los hogares extendidos y compuestos, especialmente entre los sectores de ingresos bajos (Guidotti, 2012), al tiempo que reafirman la pertinencia de esta temática como línea de investigación a profundizar.

Conclusiones

En este capítulo se presentó un panorama sintético de la vejez y el envejecimiento en el Uruguay. El país tiene la estructura poblacional más envejecida de la región y se encuentra en proceso de envejecimiento. Según el Censo 2011, el 13,7 % de la población del país está compuesta por personas de 65 años y más, lo que corresponde a unas 468.000 personas. En tanto, el índice de envejecimiento pasó de 50,9 personas adultas mayores por cada 100 menores de 15 años en 1996, a 62,2 en 2011. Este proceso impacta en las distintas esferas de la vida económica, cultural y política de una sociedad, desafiando a las políticas públicas en el abordaje de problemáticas y necesidades emergentes de los procesos de vejez y envejecimiento.

El incremento de la población adulta en Uruguay se acompaña también de cambios en los arreglos familiares. La mayor presencia de adultos mayores en hogares extendidos pertenecientes a los quintiles de ingresos más bajos reafirma la hipótesis de que estas personas cumplen un rol importante en los hogares con mayores dificultades económicas, sea por el aporte monetario que realizan o por la transferencia de cuidados.

La seguridad económica de las personas adultas mayores en Uruguay está pautada por bajos niveles de actividad, alta cobertura de la seguridad social y bajos niveles de pobreza, aunque con diferencias significativas según el sexo, la edad y los niveles de ingresos de las personas.

En el 2014 la tasa de actividad de esta población era de 16,4 %, valor que subía a 22,5 % en el quintil de menores ingresos. Entre las personas mayores en actividad, la informalidad resulta una problemática de especial relevancia: cerca de seis de cada diez adultos mayores en actividad laboral (61,7 %) se desempeñan en situación de no registro en la seguridad social.

También en 2014, el 87,4 % de las personas mayores percibía jubilación y/o pensión, en tanto que un 6 % declaraba no contar con ingresos propios. Las jubilaciones alcanzaban a siete de cada diez adultos mayores (71,0 %), y las pensiones, por su parte, a uno de cada tres (33,8 %). La situación difiere entre varones y mujeres. La proporción de varones que acceden a jubilación es ampliamente superior a la de mujeres, mientras con las pensiones ocurre lo opuesto. Si bien los valores reales de jubilaciones y pensiones han crecido de forma sostenida en los últimos años, las jubilaciones siguen representando ingresos ampliamente superiores a las pensiones.

Las disímiles trayectorias a lo largo de la vida experimentadas por varones y mujeres (especialmente en relación con la participación en el mercado de trabajo y la distribución del trabajo no remunerado) inciden en este panorama y generan importantes desafíos en términos de equidad de género. Por otra parte, a corto y mediano plazo el país deberá enfrentar desafíos asociados a la llegada de nuevas generaciones a la edad de retiro, especialmente de aquellas afectadas por décadas de altos niveles de desempleo e informalidad.

La pobreza encuentra sus menores niveles de incidencia entre las personas adultas mayores. Medida por ingresos, la pobreza entre las personas mayores en 2014 fue

9 Entre los adultos mayores del primer quintil de ingresos que conforman hogares intergeneracionales, el 66 % integra hogares extendidos.

10 Entre los adultos mayores del quintil de mayores ingresos que conforman hogares intergeneracionales, el 80 % integra hogares monoparentales, nucleares con hijos o extendidos. No se consideran para estos cálculos los hogares unipersonales, debido a que el foco está puesto en el peso de los aportes económicos de los distintos integrantes de los hogares.

de 2 %, lo que representa una disminución de 12 puntos porcentuales respecto de 2006. Si bien este indicador muestra una situación de ventaja de la población estudiada frente a otros grupos de edad, las brechas se acortan sensiblemente al considerar un enfoque multidimensional y directo como el de las necesidades básicas insatisfechas.

Casi seis de cada diez adultos mayores conforman hogares unipersonales o viven exclusivamente con otros adultos mayores, en tanto cuatro de cada diez integran hogares intergeneracionales. En estos hogares, el aporte económico promedio de los adultos mayores es cercano al 50 % del ingreso del hogar. Los ingresos aportados por las personas mayores representan siempre proporciones muy significativas de los ingresos de sus hogares, ya se trate de hogares pequeños o amplios, de bajos ingresos o de ingresos altos.

En síntesis, en el presente capítulo se ofreció un panorama sintético de la vejez en Uruguay. Para ello se analizaron aspectos sociodemográficos, se estudiaron los entornos en que tiene lugar la vejez y se abordaron aspectos asociados a la seguridad económica de las personas adultas mayores. Los datos presentados reafirman la pertinencia de concebir a la vejez y el envejecimiento como fenómenos complejos, heterogéneos y dinámicos, y dejan planteadas líneas de investigación que podrán ser profundizadas en un futuro.

Fuentes consultadas

Calvo, J. J. (coord.) et al. (2013), «Jóvenes en Uruguay: demografía, educación, mercado laboral y emancipación», en *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay,* Montevideo: Trilce, disponible en ‹http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Atlas_Sociodemografico/Atlas_fasci%C2%B4culo_4_jovenes.pdf›.

CELADE y CEPAL (2006), *Manual sobre indicadores de calidad de vida en la vejez*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, disponible en ‹http://www.cepal.org/es/publicaciones/manual-sobre-indicadores-de-calidad-de-vida-en-la-vejez›.

— (2009), *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas,* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (2008), *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo de América Latina y el Caribe,* Santo Domingo: CEPAL, ‹disponible en ‹http://www.cepal.org/es/publicaciones/transformaciones-demograficas-y-su-influencia-en-el-desarrollo-en-america-latina-y-el-Caribe›.

CEPAL (2006), *Reunión de expertos sobre población y pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, disponible en ‹http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/28852/P28852.xml&xsl=/celade/tpl/p9f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom.xsl›.

Guidotti, C., y T. Aidar (2012), «Condiciones de vida del adulto mayor en el ámbito doméstico: envejecimiento y transferencias en Montevideo-Uruguay», *Papeles de Población,* vol. 18, n.º 74, octubre-diciembre 2012, pp. 171-202, Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.

Huenchuan, S., y J. M. Guzmán (2006), *Seguridad económica y pobreza en la vejez: tensiones, expresiones y desafíos para las políticas,* Santiago de Chile: CEPAL, disponible en ‹http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/5/27255/huenchuan_guzman.pdf›.

INE (2008), *Líneas de pobreza e indigencia 2006 Uruguay, metodología y resultados,* Montevideo: INE.

— (2013), *Estimaciones y proyecciones de población. Revisión 2013,* Montevideo: INE.

MIDES-INMAYORES (2011), *Vejez y envejecimiento en Uruguay. Fundamentos diagnósticos para la acción,* Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social, Instituto Nacional del Adulto Mayor, disponible en ‹http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/21559/1/vejez_en_uruguay.pdf›.

— (2012), *Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2013-2015,* Consejo Consultivo del Instituto Nacional del Adulto Mayor, Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social, Instituto Nacional del Adulto Mayor, disponible en ‹http://inmayores.mides.gub.uy/innovaportal/file/21341/1/plannacionaldeenvejecimientoyvejez_digital.pdf›.

MIDES-INMAYORES-DINEM (2014), *Revisión de indicadores de Vejez y Envejecimiento 2014,* disponible en ‹http://inmayores.mides.gub.uy/innovaportal/file/34829/1/reporte_vejez_18_de_diciembre.pdf›.

Nathan, M. (2012), *Detrás de los tres millones. La población uruguaya luego del Censo 2011,* disponible en ‹http://www.unfpa.org.uy/userfiles/publications/80_file1.pdf›.

Núñez, S. (2013), *Cuidados en personas con limitaciones. Análisis descriptivo de los datos del Censo 2011,* Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social Dirección Nacional de Políticas sociales, disponible en ‹http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/23305/1/13.05_-_snc_informe_censo_-_limitaciones.pdf›.

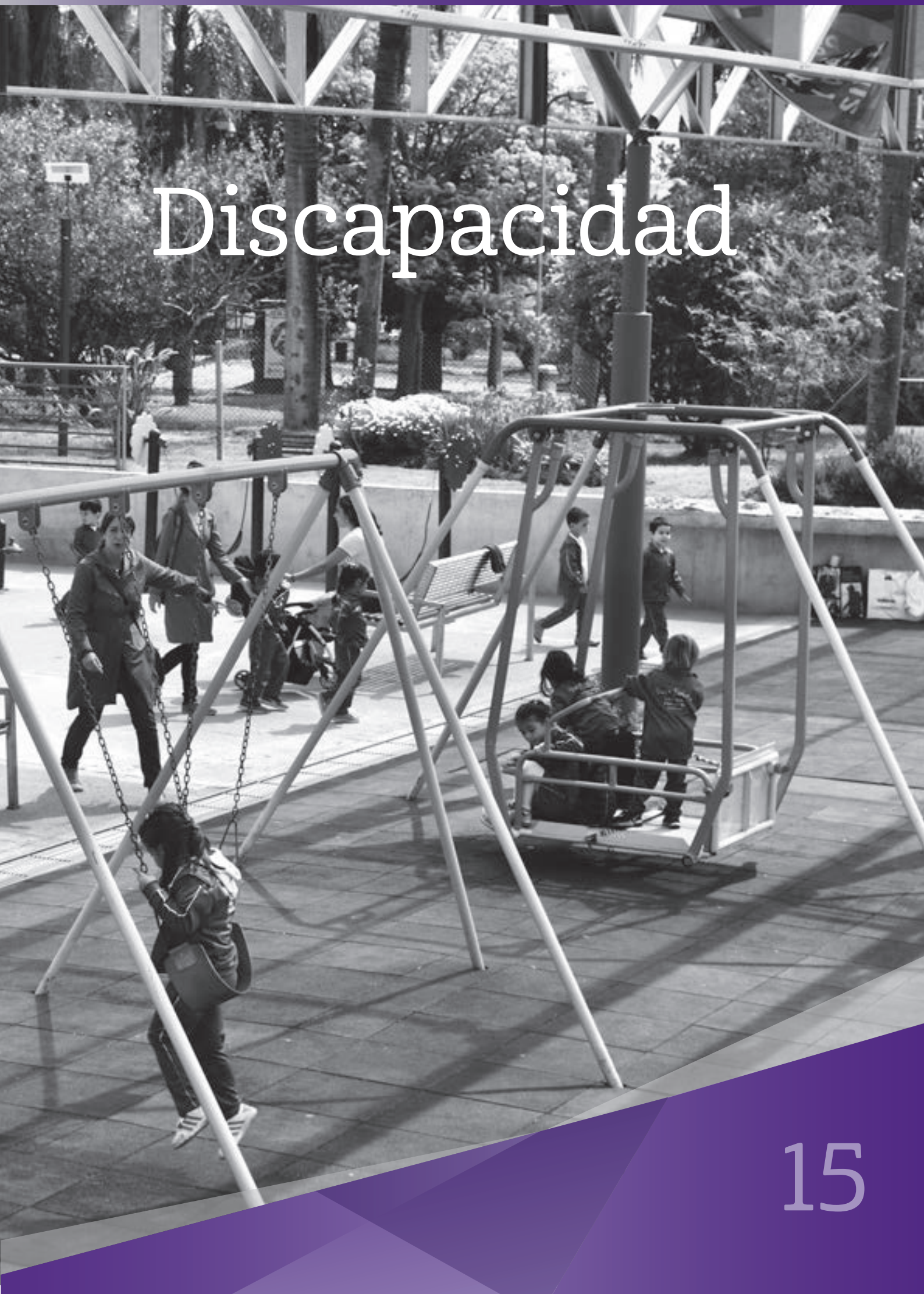
Paredes, M. (2004), «Envejecimiento demográfico y relación entre generaciones en Uruguay», *Anales del I Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población,* Caxambú (Minas Gerais): Asociación Latinoamericana de Población (ALAP).

— (2008), «Estructura de edades y envejecimiento de la población. Demografía de una sociedad en transición», en C. Varela Petito (coord.), *La población uruguaya a inicios del siglo XXI,* Montevideo: Trilce.

Paredes, M., M. Ciarniello y N. Brunet (2010), *Indicadores sociodemográficos de envejecimiento y vejez en Uruguay: Una perspectiva comparada en el contexto Latinoamericano,* Montevideo: Lucida, disponible en ‹http://www.unfpa.org.uy/userfiles/informacion/items/874_pdf.pdf›.

Varela, C. (coord.) et al. (2008), *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI,* Montevideo: Trilce.

Discapacidad



Introducción

El presente capítulo describe la situación de las personas con discapacidad (PcD) en Uruguay. El objetivo es brindar elementos que permitan caracterizar la situación actual, discutir acerca de los instrumentos que relevan y cuantifican la discapacidad, así como aproximarse a la situación de las personas con dependencia. En tal sentido, se toman la definición de *discapacidad* adoptada por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006) y la de *dependencia* empleada por la reglamentación del capítulo de «Asistencia personal» de la Ley 18651, de Protección Integral de Personas con Discapacidad. Luego se da paso a las fuentes de información existentes.

La principal fuente de información utilizada es el Censo del año 2011, en el que fue incluido un módulo referido a Discapacidad. Sobre esa base, se describe la situación de las personas en función del sexo, la edad, la ascendencia étnico-racial, la relación con el mercado de trabajo y con el sistema educativo, y la severidad y el tipo de discapacidad. Finalmente, tomando como fuente de información a la Encuesta de Dependencia,[1] el apartado se completa con una breve descripción de la situación de las PcD en situación de dependencia.

Definiciones

Discapacidad

Si bien existen diferentes definiciones, las concepciones actuales plantean que la discapacidad es un hecho social, por cuanto el entorno será determinante para que una persona con deficiencias pueda presentar o no limitaciones para el ejercicio de sus derechos. Es decir, no basta presentar una deficiencia para tener limitaciones, ya que el grado de estas dependerá del entorno social en el que se inserten las personas.

Desde la perspectiva de derechos, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece:

> [...] las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

Dado que la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) (OPS/OMS, 2001) entiende la discapacidad como la condición de salud de una persona en estrecha relación con su entorno, que es una resultante negativa de la interrelación entre el sujeto y su ambiente, se define que se trata de un concepto relativo y no absoluto.

Dependencia

La situación de discapacidad puede implicar dependencia, pero no necesariamente. De acuerdo con la reglamentación del capítulo de «Asistencia personal» de la ley 18.651, se entiende que una persona con discapacidad física, intelectual, mental o múltiple se encuentra en situación de dependencia cuando «[necesite] de otra persona en forma permanente, para poder desarrollar los actos corrientes de la vida diaria como ser levantarse de la cama, higiene, vestirse, alimentación, movilización, desplazamiento, trabajo, estudio y recreación». Según esta definición, la dependencia tampoco es un concepto absoluto, sino relativo a la situación particular de cada persona. Puede ser una condición transitoria, permanente o crónica, e incluso estar asociada al ciclo de vida de las personas.

Por tanto, la dependencia puede abarcar situaciones de distinta gravedad, desde una desventaja para desarrollar algunas áreas de la vida hasta estar en situación de riesgo vital. Pueden identificarse *grados* de dependencia de acuerdo a la frecuencia y la intensidad de apoyo que se requiera de una tercera persona (Bagnato et al., 2011).

Fuentes de información

La información disponible para analizar la discapacidad y la dependencia es relativamente reciente y escasamente comparable entre una fuente y otra. Estas fuentes de información se pueden diferenciar según dos grandes grupos: el que deriva de encuestas y censos y refiere exclusivamente a discapacidad, y el que resulta de la aplicación de los instrumentos de cuantificación tanto de discapacidad como de dependencia. El primer grupo tiene carácter estadístico y se construye a través de una modalidad de exploración autoperceptiva[2] de la discapacidad o dependencia, mientras que los instrumentos de valoración (baremos) tienen carácter técnico y sus resultados se obtienen siguiendo una serie de criterios estandarizados.

1 Informe sobre la Encuesta de Dependencia realizada en el marco de las prestaciones previstas en la Ley 18651, dirigida a personas que reciben pensión del BPS por invalidez-discapacidad severa (Rossel, 2014).

2 Refiere a que la persona brinda una impresión de sí misma y su estado, con relación a sus niveles de limitación (o dependencia). Es decir, el resultado del relevamiento no es una valoración objetiva externa.

CUADRO 15.1

Grado de limitación según respuesta en el módulo de discapacidad del Censo 2011

Preguntas	Respuesta	Grado	Presencia de al menos una limitación
¿Tiene dificultad permanente para (ver aún si usa anteojos o lentes; para oir aún si usa audífono; para caminar o subir escalones; para entender y/o aprender)?	Alguna dificultad	Limitación leve	Prevalencia[5]
	Mucha dificultad	Limitación moderada	
	No puede hacerlo	Limitación severa	

De las encuestas sobre discapacidad, las más recientes son: a) la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad, de 2004, realizada como un módulo de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE), la cual indagó sobre personas con alguna discapacidad que requieren ayuda; b) un módulo perteneciente a la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) 2006; c) un estudio sobre la situación de discapacidad en extrema pobreza realizado por la Unidad de Seguimiento de Programas del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)[3] en 2009.

En referencia a los censos, el realizado en 2011 es la fuente de información más cercana sobre discapacidad. A su vez es una fuente de datos privilegiada, tanto por su cobertura universal como por relevar características sociodemográficas tales como sexo y edad, niveles de estudio, condición de actividad laboral y el tipo de hogar de residencia. Además, las preguntas incorporadas en el módulo de Discapacidad se basaron en recomendaciones del Grupo de Washington (GW),[4] lo que permite generar información sobre discapacidad a escala nacional —en conjunto con la población general— y efectuar comparaciones entre países utilizando metodologías y preguntas similares.

Por estos motivos se ha decidido emplearlo como fuente de datos para discapacidad en este capítulo. De todas maneras, ha de señalarse que, en referencia a los instrumentos de valoración de la discapacidad, no existe consenso en Uruguay sobre el empleo de baremos comunes, motivo por el cual existen diferentes instrumentos utilizados por los distintos prestadores de servicios (BPS, MIDES, BSE y otros).

Por otra parte, la información que da cuenta de la dependencia en la población es más reducida. Esto es, aquellas fuentes de datos de las cuales existe disponibilidad han sido realizadas para un sector específico de la población. Como se ha dicho, entre estas fuentes se puede citar la Encuesta de Dependencia realizada en el marco de las prestaciones previstas en la Ley 18651, dirigida a personas que reciben pensión del BPS por invalidez-discapacidad severa (Rossel, 2014), la cual será utilizada en este documento. También se han realizado la Encuesta de Detección de Población Adulta Mayor Dependiente (MIDES–UDELAR, 2013) y la Encuesta Longitudinal de Protección Social (BPS, 2013), cuyo procesamiento está aún en curso.

Presentación y análisis de la información

El módulo de Discapacidad incluido en el Censo 2011 tiene como objetivo identificar a personas con limitaciones en cuatro áreas de funcionamiento: ver, oír, caminar o subir escalones, entender y/o aprender,[6] según el grado de severidad. Las limitaciones en las cuatro áreas señaladas pueden ser analizadas tanto a nivel individual como agregado, lo que genera un indicador que da cuenta de limitaciones en cualquiera de ellas. Debido a que la

3 Realizada como una encuesta aplicada a una muestra representativa de personas beneficiarias del PANES en Montevideo (base AFAM–PE) que declararon tener al menos un integrante con discapacidad en el núcleo familiar.

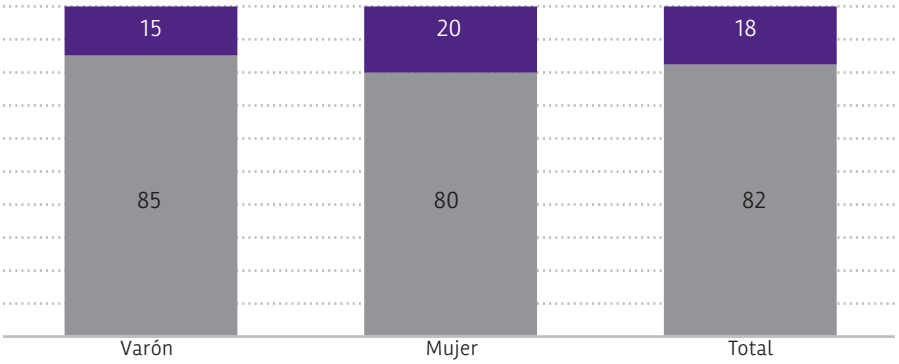
4 Toma sus fundamentos conceptuales de la Clasificación Internacional del Funcionamiento (CIF), la Discapacidad y la Salud (OPS/OMS, 2001).

5 *Prevalencia:* Número de personas con discapacidad con relación al total de personas analizadas. Puede ser considerada por tipo y por grado (por ejemplo, porcentaje de personas con limitaciones moderadas para ver), o bien sin tener en cuenta el nivel (prevalencia de limitaciones para oír, por ejemplo) o sin tener el cuenta el tipo (prevalencia de limitaciones severas, por ejemplo). Finalmente, el indicador agregado de al menos una limitación se puede observar para cualquier tipo y nivel (personas con alguna limitación de cualquier grado y tipo)

6 Las preguntas utilizadas en concreto fueron las siguientes: «¿Tiene dificultades permanentes para ver, aun si usa anteojos o lentes?», «¿Tiene dificultades permanentes para oír, aun si usa audífono?», «¿Tiene dificultades permanentes para caminar o subir escalones?», «¿Tiene dificultades permanentes para entender y/o aprender?»,

GRÁFICO 15.1

Prevalencia de limitaciones por sexo (en porcentaje)



	Varón	Mujer	Total
Alguna limitación	207.013	307.273	514.286
No tiene limitaciones	1.180.041	1.218.617	2.398.658

Fuente: Censo 2011

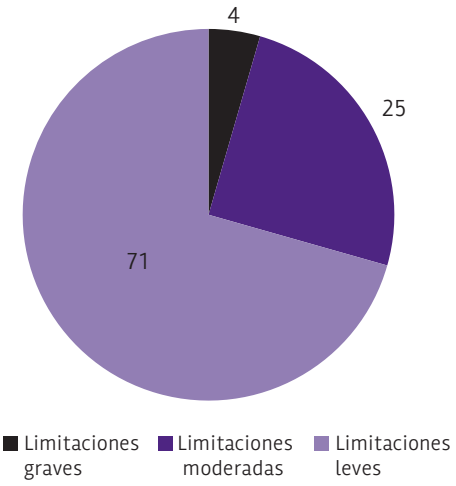
limitación para entender y/o aprender debe ser relevada solamente para las personas mayores de cinco años, el indicador agregado también se calcula para las personas de esas edades.

A su vez, el Censo consultó sobre el grado de dificultad para desarrollar dichas actividades, lo que permitió establecer tres grados o niveles para las limitaciones en cada una de las áreas de funcionamiento (cuadro 15.1). Cabe aclarar que, en caso de que la persona tenga más de una limitación, el indicador agregado considera el nivel más severo en la clasificación.[7]

La información disponible permite establecer la prevalencia de limitaciones en la población; esto es, la cantidad de personas que han declarado tener dificultades con relación al total de la población. Dicha prevalencia puede ser analizada por grados o niveles de dificultad o sin diferenciar niveles. Esta última alternativa es la que se desarrollará a continuación.

GRÁFICO 15.2

Distribución del grado de severidad en personas con limitaciones (en porcentaje)



Fuente: Censo 2011

Prevalencia de limitaciones

Al analizar la información disponible ha de señalarse que, según el Censo 2011, en Uruguay más de medio millón de personas declaran poseer al menos algún tipo de limitación, lo que representa un 18 % de la población. Por otra parte, si se presta atención a los datos desagregados por sexo, la situación se intensifica en las mujeres: mientras que el 15 % de los varones presenta algún tipo de limitación, esta proporción asciende al 20 % para las mujeres (gráfico 15.1). Esto puede explicarse en parte por la estructura etaria de la población uruguaya, que tiene mayor proporción de mujeres que de varones en edades avanzadas.[8] Esta explicación supone una relación entre la edad y la discapacidad.

En tanto, si se observa a todas las personas que poseen algún tipo de limitación (18 % del total de la población del

7 Por ejemplo, si una persona declara tener dificultades leves para ver y dificultades severas para oír, el indicador da cuenta de que esa persona tiene al menos una dificultad severa.

8 Se puede acceder a más información al respecto en el capítulo 14, «Vejez y envejecimiento», de este mismo reporte.

CUADRO 15.2

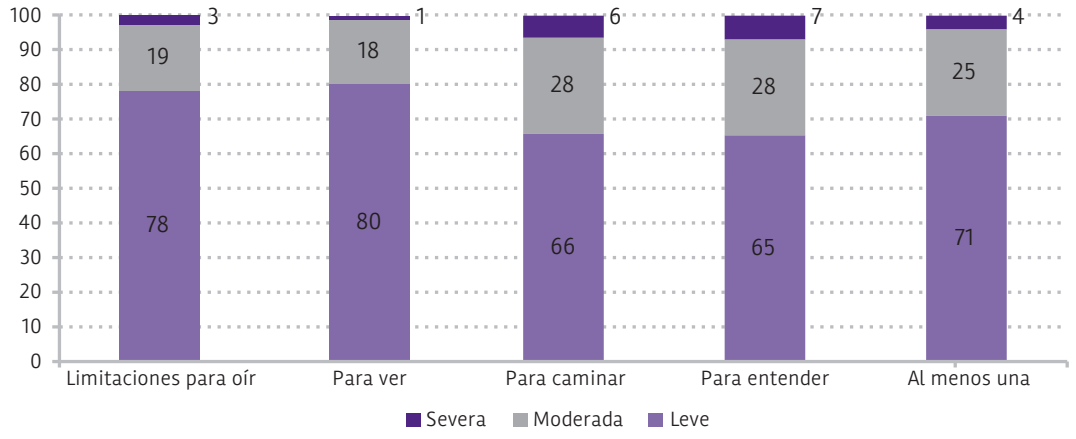
Prevalencia de limitaciones por tipo

	Limitaciones									
	Oír		Ver		Caminar		Entender		Al menos un tipo de limitación	
	% de la población	N.º de personas	% de la población	N.º de personas	% de la población	N.º de personas	% de la población	N.º de personas	% de la población	N.º de personas
Algún grado de limitación	4,04	117.825	10,65	310.287	7	203.899	2,85	83.063	17,66	514.286

Fuente: Censo 2011.

GRÁFICO 15.3

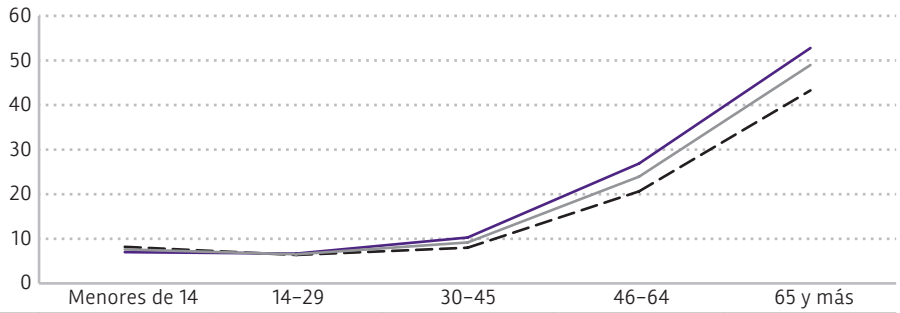
Distribución del grado de severidad en personas mayores de cinco años según tipo de limitación (en porcentaje)



Fuente: Censo 2011

GRÁFICO 15.4

Prevalencia de limitaciones en personas mayores de cinco años por tramos de edad, según sexo (en porcentaje)



	Menores de 14	14–29	30–45	46–64	65 y más
Limitaciones en varones	8,2	6,4	8,0	20,6	43,3
Limitaciones en mujeres	7,0	6,7	10,3	26,9	52,8
Limitaciones	7,6	6,5	9,2	23,9	49,0

Fuente: Censo 2011

CUADRO 15.3

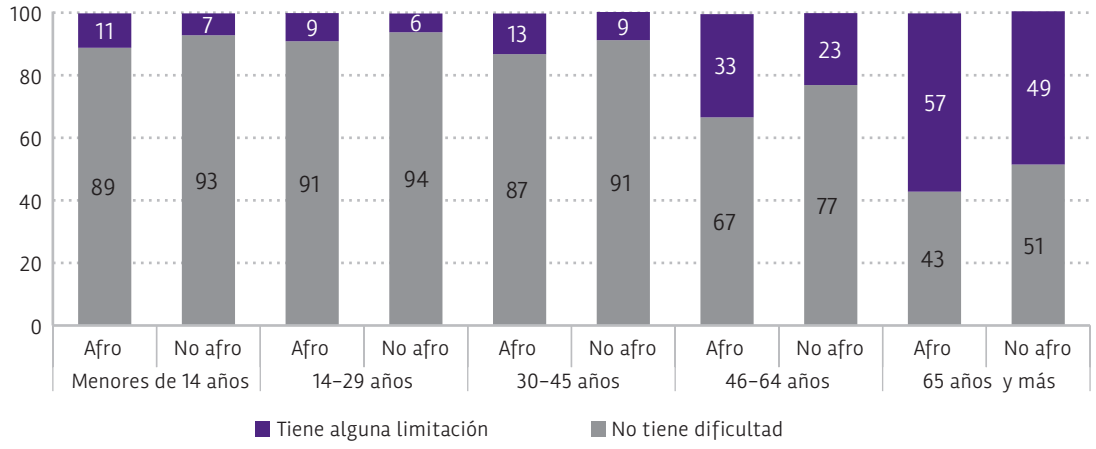
Prevalencia de limitaciones severas en personas mayores de cinco años por tramo de edad según sexo (en porcentaje)

	Menores de 14 años	14–29 años	30–45 años	46–64 años	65 años y más
Limitaciones severas en varones	0,36	0,43	0,45	0,61	2,28
Limitaciones severas en mujeres	0,28	0,29	0,34	0,62	3,16
Limitaciones severas	0,32	0,36	0,39	0,62	2,81

Fuente: Censo 2011.

GRÁFICO 15.5

Prevalencia de limitaciones en personas mayores de cinco años por ascendencia étnico-racial, según tramo de edad (en porcentaje)



Fuente: Censo 2011

país) y se las diferencia según el grado de severidad, se advierte un predominio de las limitaciones leves. De hecho, un 71 % de estas personas (363.083) declara poseer limitaciones leves, mientras que un 25 % (128.150) presenta limitaciones moderadas y el restante 4 % (23.053), limitaciones graves (gráfico 15.2). En términos absolutos, esto implica que en 2011 aproximadamente 23.000 personas mayores de cinco años declaraban imposibilidad de realizar alguna de las actividades indagadas (limitaciones graves), lo que representa un 0,8 % de la población total.

Cuando se analiza la prevalencia de las limitaciones según el tipo, se aprecia que las de visión son las más frecuentes: el 10 % de la población mayor de cinco años declara tener alguna limitación en ese sentido. Por otra parte, solamente un 3 % de la población menciona tener limitaciones para entender. Debe señalarse que existen personas con más de una limitación, por lo que el agregado de los cuatro tipos de limitaciones no coincide con el 18 % referido. Asimismo, cabe comentar que un 29 % de las personas con limitaciones presenta dos o más tipos de dificultades (cuadro 15.2).

Si se analiza el grado de severidad en cada tipo de limitación, se advierte que las limitaciones para caminar y entender son las que encuentran mayor severidad según la declaración de las personas. Como se ha dicho, las limitaciones pueden verse potenciadas o mitigadas según el entorno en el cual se desarrollen, lo que podría ser uno de los factores que generan esta mayor dificultad en el caso de las limitaciones mencionadas. En concreto, mientras que las dificultades para oír o ver son leves en un 78 % y un 80 % respectivamente, este guarismo desciende a 66 % y 65 % para caminar y entender respectivamente (gráfico 15.3).

Dicho lo anterior, es pertinente describir lo que acontece con las limitaciones en función del sexo y la edad de las personas relevadas. En este punto cabe resaltar que, salvo en el primer rango etario, la prevalencia de las limitaciones se incrementa con la edad, sin importar el sexo de la persona. Al mismo tiempo, se observa que hasta los 45 años no existen diferencias significativas por sexo, mientras que a partir de esa edad las mujeres presentan mayor prevalencia de limitaciones (gráfico 15.4).

Por otra parte, cuando se analizan solamente las limitaciones severas, se observa que luego de los 65 años estas crecen aún más fuertemente que la prevalencia de limitaciones. En concreto, mientras que las limitaciones se duplican a partir del tramo de edad más alto, las limitaciones severas se multiplican por 4,5. Asimismo, se observa que entre las personas menores de 45 años la prevalencia de limitaciones severas es mayor para los varones en todos los tramos considerados, lo que se revierte entre las personas de 65 años y más. De hecho, en el grupo de 30 a 45 años la prevalencia de limitaciones severas es 24,4 % mayor entre varones que entre mujeres, y en el grupo de 14 a 29 años, 32,5 % mayor (cuadro 15.3).

En cuanto a la ascendencia étnico-racial, la prevalencia de limitaciones es mayor entre las personas autodeclaradas afrodescendientes que entre las no afrodescendientes, en cada tramo de edad. A su vez, para ambos grupos étnico-raciales se verifica que la prevalencia de limitaciones es mayor en los rangos etarios mayores, excepto para las personas menores de 14 años (gráfico 15.5).

Número de personas con limitaciones, por tipo de hogar[9]

Es posible analizar también la prevalencia de limitaciones de acuerdo al tipo de hogar al que pertenece la persona. Cuando se hace foco en el total de la población, resalta el hecho de que un 33 % de las personas que residen en hogares unipersonales presentan algún tipo de limitación, mientras que este porcentaje es menor en los restantes tipos de hogar. Por otro lado, es de destacar que entre quienes residen en hogares biparentales con hijos o al menos un hijo de un miembro de la pareja, solamente entre el 13 y el 14 % presenta limitaciones (gráfico 15.6).

Personas con limitaciones según nivel educativo

Si se analiza la asistencia a centros educativos, se observa que esta disminuye a medida que aumenta el grado de limitación de las personas. En particular, en el grupo de 5 a 14 años se observa una diferencia importante entre las personas con limitaciones severas y el resto. Por otra parte, luego de los 14 años existen diferencias marcadas para cada grado de limitación. Es importante señalar que, entre quienes tienen alguna discapacidad severa, uno de cada cuatro menores de 14 años y ocho de cada diez personas de entre 14 y 29 años no asisten a centros educativos (gráfico 15.7).

En el cuadro 15.4 se complementa el análisis anterior. Aquí se observa que, entre las personas menores de 14 años que asisten a centros educativos, menos de un 1 % presenta limitaciones severas, mientras que esta proporción se incrementa a 5 % entre quienes no asisten. Lo mismo ocurre entre las personas con limitaciones moderadas (2 % y 4 % respectivamente) y leves (5 % y 7 % respectivamente). Entre las personas de 14 y 29 años estas brechas no son tan grandes, aunque se mantiene la misma relación.

Si se observa el máximo nivel educativo alcanzado, se advierte que el 63 % de quienes no cuentan con ninguna instrucción en el sistema educativo formal declara tener alguna limitación. De las personas que presentan hasta primaria como máximo nivel educativo, el 74 % no posee dificultades, por lo que el restante 26 % presenta algún tipo de limitación. Por otra parte, entre quienes han alcanzado al menos el ciclo básico de secundaria pero no la universidad, solamente entre el 10 y el 15 % declara tener alguna limitación. Finalmente, en el nivel educativo de universidad y posgrado se observa que el 92 % de las personas que lo alcanzan no posee dificultades, mientras que el 8 % restante sí las posee (cuadro 15.5).

Este panorama de asistencia y culminación plantea importantes desafíos en cuanto a la adecuación de la oferta educativa a las características específicas de las PcD, al tiempo que evidencia las dificultades que estas personas tienen para lograr un transcurso exitoso en la educación.

Personas con limitaciones según su relación con el mercado de empleo[10]

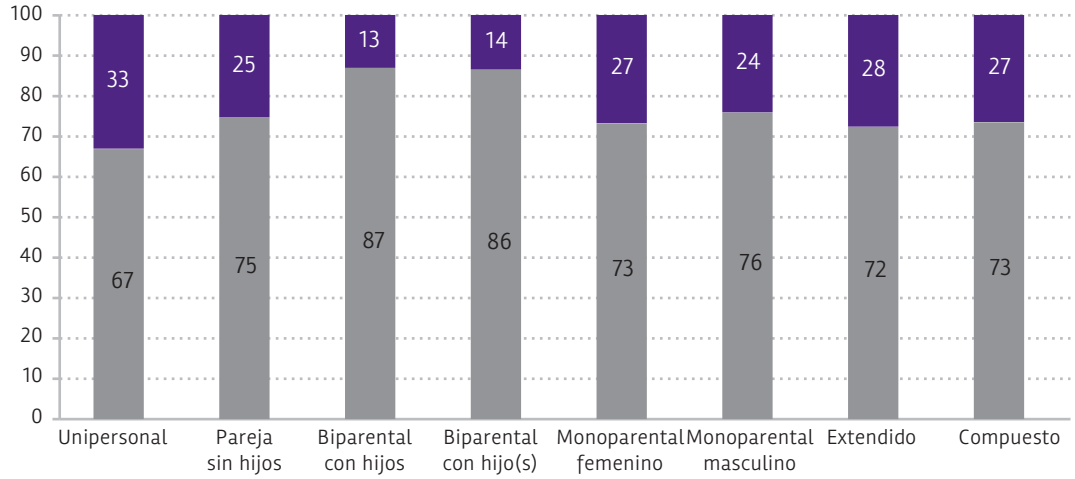
Es presumible que las deficiencias o limitaciones que sufren algunas personas se conviertan en obstáculos para acceder a un empleo o en factores que desalienten su búsqueda. Esto puede deberse a dificultades para trasladarse, a discriminación en el acceso al empleo y/o la participación en el sistema educativo, así como a la inadecuación de los propios entornos laborales para las necesidades de estas personas.

9 La tipología de hogares utilizada define los siguientes tipos: *unipersonal* corresponde a la persona que vive sola; *biparental sin hijos*, a la pareja sin hijos en el hogar; *biparental con hijo(s) de ambos*, a la pareja con hijos de ambos cónyuges; *biparental con hijo(s) de al menos un cónyuge* corresponde a la pareja con hijos de ambos y/o al menos uno de los cónyuges; *monoparental femenino/masculino,* a la madre/padre con hijos; *extendido*, a la pareja o madre/padre con hijo(s) y otro pariente, y *compuesto* corresponde a la pareja o madre/padre con hijo(s) y/u otro pariente y/u otro miembro no pariente.

10 La TA se calcula como la población económicamente activa (personas que trabajan o buscan trabajo) sobre la población en edad de trabajar (personas de 14 años y más), en porcentaje; la TE es la proporción entre las personas ocupadas y las personas en edad de trabajar, y la TD es el cociente entre aquellas personas que no tienen empleo y están buscándolo y la población económicamente activa, también expresado en forma de porcentaje.

GRÁFICO 15.6

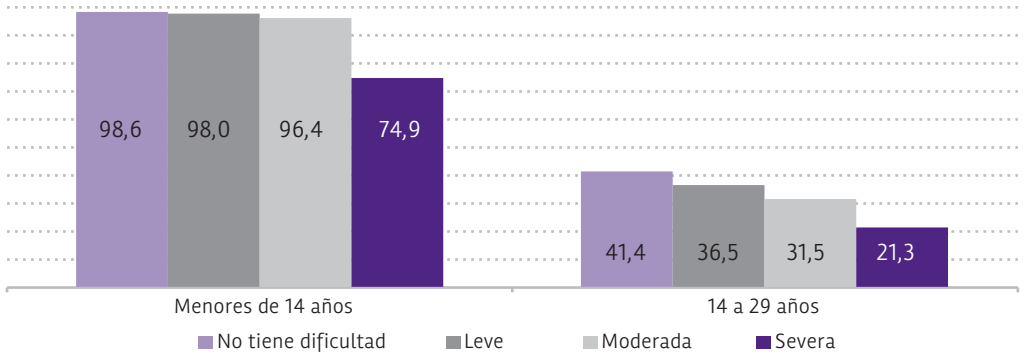
Prevalencia de limitaciones en personas mayores de cinco años por tipo de hogar al que pertenecen (en porcentaje)



Fuente: Censo 2011

GRÁFICO 15.7

Personas de entre 5 y 29 años que asisten a un centro educativo, por grado de severidad (en porcentaje)



Fuente: Censo 2011

CUADRO 15.4

Personas de entre 5 y 29 años según asistencia o no a un centro educativo por grado de severidad (en porcentaje)

	Menores de 14 años que no asisten	Menores de 14 años que asisten	De 14 a 29 años que no asisten	De 14 a 29 años que asisten
No tiene dificultad	83,5	92,5	92,8	94,5
Severa	5,2	0,2	0,5	0,2
Moderada	4,4	1,9	1,7	1,1
Leve	6,9	5,4	5,0	4,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Censo 2011.

CUADRO 15.5

Personas de entre 5 y 29 años según máximo nivel educativo alcanzado, por grado de severidad (en porcentaje)

Limitaciones	Sin instrucción	Hasta primaria (común o especial)	Ciclo básico	Bachillerato	Educación técnica	Terciario no universitario	Universidad y posgrado	Total de la población
No tiene dificultad	36,6	73,9	87,0	88,7	85,2	86,5	91,6	82,3
Leve	30,9	17,5	10,0	8,8	11,0	10,5	6,7	12,5
Moderada	22,1	7,3	2,7	2,2	3,3	2,6	1,5	4,4
Severa	10,4	1,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Censo 2011.

CUADRO 15.6

Tasas de actividad, de empleo y de desempleo según prevalencia y tipo de limitaciones (en porcentaje)

	Ver		Caminar		Oír		Entender		Al menos una	
	Personas con limitaciones	Personas sin limitaciones	Personas con limitaciones	Personas sin limitaciones	Personas con limitaciones	Personas sin limitaciones	Personas con limitaciones	Personas sin limitaciones	Personas con limitaciones	Personas sin limitaciones
TA	42	65	20	66	26	64	22	63	37	68
TE	39	61	19	62	25	60	19	59	34	64
TD	7	6	8	6	7	6	14	6	7	6

Fuente: Censo 2011.

Si se analiza la situación de actividad de las personas con al menos una limitación respecto a las que no tienen ninguna, es clara la diferencia para todos los tipos de limitaciones: la tasa de actividad (TA) y la tasa de empleo (TE) de las personas sin limitaciones son significativamente superiores en todos los casos. Por otra parte, si bien la tasa de desempleo (TD) no es tan dispar entre quienes tienen limitaciones y quienes no las tienen, debe señalarse que esto se debe a que las primeras han dejado de buscar trabajo por estar desalentadas,[11] lo cual se constata en la menor tasa de actividad.

En particular, si la incidencia de los distintos tipos de limitaciones se analiza en las brechas de inserción en el mercado laboral, se obtienen los siguientes resultados. Como se mencionó, las limitaciones para ver son las más frecuentes, ya que las presenta un 11% de la población; sin embargo, son las que menores brechas generan en la incorporación al mercado de trabajo (ya sea por TA como por TE). En cambio, las limitaciones para caminar, oír o entender, aunque menos frecuentes (7%, 4% y 3% de la población respectivamente), son las que generan brechas más amplias (cuadro 15.6).

Prevalencia de la dependencia

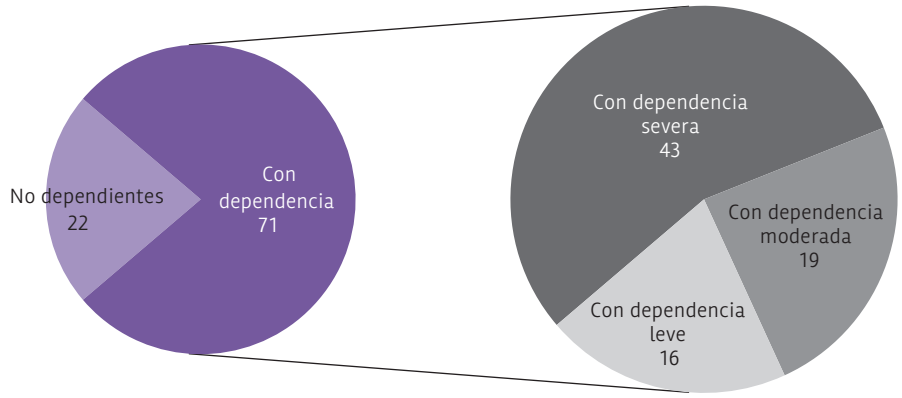
En lo que respecta a la información sobre dependencia, como se mencionó al inicio, los datos analizados refieren a la encuesta realizada en 2014 a personas que reciben pensión del BPS por discapacidad severa,[12] la cual tuvo por cometido efectuar una aproximación y estimación de

11 Esto implica que no son tenidos en cuenta para el cálculo de la tasa, pues no declaran estar buscando empleo.

12 El universo de la encuesta se compone de 17.851 personas que a julio de 2012 eran beneficiarias de la pensión por invalidez (discapacidad severa) otorgada por el BPS. De ellas se seleccionó una muestra estratificada de 2000 casos a partir de la combinación de tramos etarios, fecha de inicio de cobro del beneficio y área geográfica, asegurando un estrato que incluya a la población con discapacidad con curatelas. El trabajo de campo, realizado por Equipos Mori entre octubre de 2013 y marzo de 2014, consistió en la aplicación de una cara a cara, la cual adapta la metodología del baremo a las condiciones de aplicación de una encuesta a la población beneficiaria de pensiones por invalidez (discapacidad severa) (Rossel, 2014).

GRÁFICO 15.8

Personas que cobran pensión por invalidez/dependencia severa en el BPS, según prevalencia y grado de la dependencia (en porcentaje)



Fuente: Censo 2011

los niveles de dependencia de esta población a través de un cuestionario. Debe señalarse que este instrumento no sustituye la aplicación del baremo de dependencia, el cual siempre debe aplicarse por un equipo especializado.

La encuesta permitió constatar que el 71 % de las personas que reciben esta pensión posee algún grado de dependencia. Dentro de estas, el 43 % presenta dependencia severa,[13] el 19 % dependencia moderada[14] y el 16 % restante posee dependencia leve (gráfico 15.8).[15]

Por su parte, si en el marco de esta encuesta se analiza quiénes cuidan a las personas con dependencia, puede verse que los familiares no remunerados del hogar son los que poseen mayor participación. La participación declarada es aún mayor cuando se trata de personas con dependencia severa (gráfico 15.9).

Síntesis

En este capítulo se ha presentado información con el objetivo de dar una mirada general a la situación de la discapacidad en Uruguay. Lo sustantivo radica en señalar la cantidad de PcD autodeclaradas en todo el país. En el marco del Censo 2011, 514.286 personas dijeron tener algún tipo de limitación, y 23.053 de ellas declararon limitaciones graves.

Al analizar esta situación debe tenerse en cuenta que en Uruguay no existen instrumentos de medición de la discapacidad consensuados, lo que deriva en que los datos asociados a discapacidad varíen según el instrumento elegido.

De todas maneras, atendiendo a los resultados del Censo 2011, la información relevada muestra claramente que quienes declaran poseer algún tipo de limitación tienen mayores dificultades en áreas sustantivas del desarrollo. Tanto en el ámbito educativo como en el laboral, la participación de las personas con discapacidad es menor que la de las personas que declaran no tener ninguna dificultad. Asimismo, la condición de discapacidad se incrementa y se hace más severa

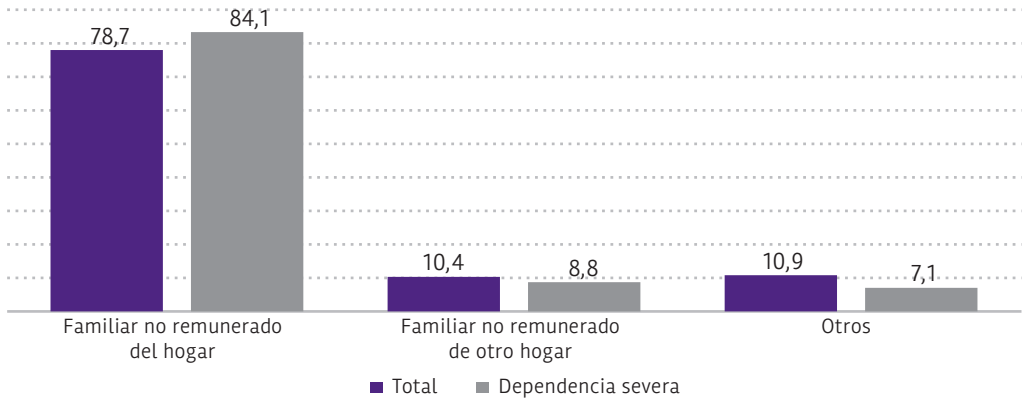
13 La población con dependencia severa incluye a quienes necesitan de otra persona para realizar las actividades básicas de la vida diaria (cuidado personal, movilidad dentro del hogar y/o funciones mentales básicas: higiene personal, vestirse, alimentarse, cambiar las posiciones del cuerpo, levantarse y acostarse, desplazarse dentro del hogar, reconocer personas y objetos, orientarse, entender y ejecutar (Rossel, 2014).

14 La población con dependencia moderada incluye a aquellas personas que necesitan ayuda para salir del hogar, realizar tareas domésticas, y/o tienen una discapacidad moderada en áreas de autocuidado, movilidad, alimentación y funcionamiento mental básico, sin llegar a los altos niveles de dependencia considerados en la dependencia severa (Rossel, 2014).

15 La población con dependencia leve es aquella que necesita ayuda para determinadas actividades. Presenta algunas de las limitaciones siguientes: 1) limitaciones para usar brazos y manos, limitaciones físicas para desplazarse fuera de la casa o utilizar medios de transporte, limitaciones físicas para desplazarse dentro de la casa; 2) limitaciones mentales que dificultan el aprendizaje, la aplicación de conocimiento y el desarrollo de tareas, limitaciones mentales que dificultan la relación con los demás. Al mismo tiempo, requieren supervisión u orientación verbal para realizar actividades básicas de la vida diaria. En la encuesta, esto incluyó a quienes declaran necesitar ayuda para comer, ir al baño, bañarse, peinarse, vestirse, cambiar o mantener la posición del cuerpo o desplazarse fuera del hogar (Rossel, 2014).

GRÁFICO 15.9

Personas que cobran pensión por invalidez/dependencia severa en el BPS según características del cuidador y severidad de la dependencia (en porcentaje)



Fuente: Rossel (2014).

con la edad. En el análisis étnico-racial se advierte que las personas con ascendencia afro presentan mayores limitaciones en todos los tramos de edad.

En suma, en vista de los datos presentados puede afirmarse que la discapacidad es una condición vital de buena parte de la población nacional y debe ser entendida en términos de responsabilidad social. En tal sentido y para que lo sea efectivamente, es necesario avanzar en la construcción de un sistema de información periódico y de calidad, que sobre la base de una concepción teórica fundamentada genere instrumentos coherentes, que permitan dimensionar y caracterizar los distintos ámbitos vitales por los que transita una persona en situación de discapacidad (salud, educación, trabajo, participación, redes vinculares, etc.). De este modo será posible generar políticas públicas específicas y pertinentes que propicien una mejor calidad de vida para las personas que se encuentran en esta situación.

Fuentes consultadas

Bagnato, M. J.; H. Da Cunha y B. Falero (2011), *Sistema de cuidados. Documentos base. Esquema de documentos base por población. Discapacidad,* Montevideo: MIDES.

BPS (2013), *Encuesta Longitudinal de Protección Social,* Montevideo: Banco de Previsión Social.

ONU (2006), Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, disponible en ‹http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf›.

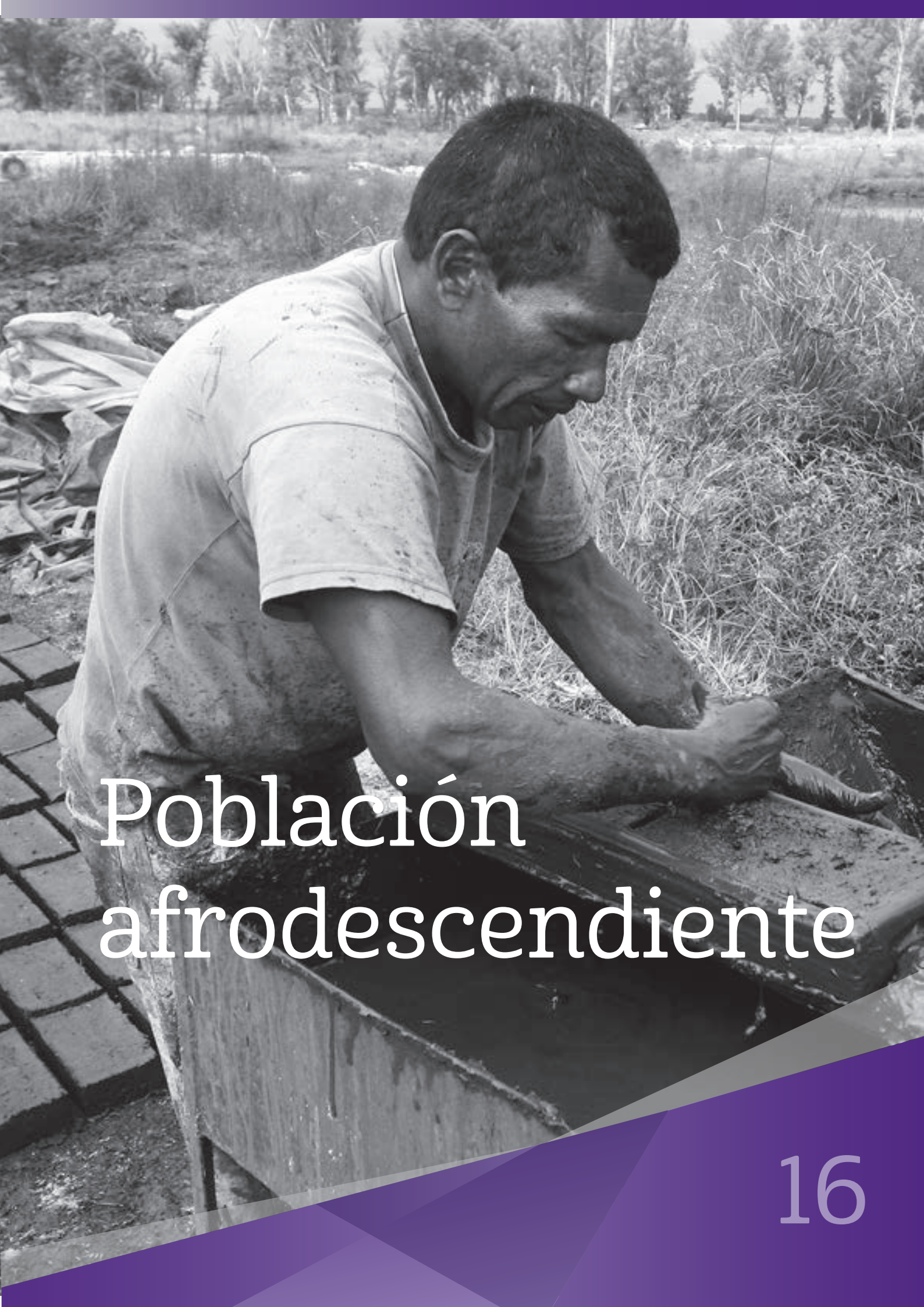
OPS-OMS (2001), *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF),* Washington D.C.: Organización Mundial de la Salud, Organización Panamericana de la Salud.

IMSERSO (2004), *Libro blanco. Atención a las personas en situación de dependencia en España,* Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

Ley 18651, de Protección Integral de Personas con Discapacidad, disponible en ‹http://www.uncu.org.uy/downloads/documents/20130124030505942 5.pdf›.

MIDES-UDELAR (2013), *Encuesta de Detección de Población Adulta Mayor Dependiente*, Montevideo: Ministerio de Desarrollo social y Universidad de la República, Núcleo Interdisciplinario Estudios sobre Vejez y Envejecimiento.

Rossel, C. (2014), *Informe sobre Encuesta Nacional de Personas con Dependencia en el marco de las prestaciones previstas en la Ley 18.651 (destinadas a personas que reciben pensión por invalidez-discapacidad severa),* Montevideo: MIDES y ONU Mujeres.



Población afrodescendiente

16

Introducción

Pese a que numerosos estudios describen y analizan la desigualdad por condición racial, y confirman la vigencia de la discriminación por el color de piel como un problema social de consecuencias objetivas en términos de participación laboral, ingresos e integración social (De Grande y Salvia, 2011), la discriminación racial resulta de difícil reconocimiento en la sociedad uruguaya.

Hasta el año 2005 la cuestión racial permaneció prácticamente ausente tanto de la agenda política como de la académica. Tal como señalan Bucheli y Cabella (2007), los principales diagnósticos sobre la situación socioeconómica de los uruguayos no incluían la ascendencia racial entre las dimensiones asociadas a la exclusión y la pobreza. Esta situación contribuyó a «una "invisibiliadad" de los problemas de raza y racismo en Uruguay, y una falta de políticas para abordar el tema» (Ortuño, 2008: 2). Si bien desde los años ochenta existe una creciente producción de documentos que abordan la situación de los afrouruguayos y la discriminación racial —fundamentalmente desde el movimiento negro— (Bucheli y Cabella, 2007), la ausencia de información estadística oficial que relevara la ascendencia racial de las personas imposibilitaba otro tipo de estudios.

La situación cambió a partir de 2006, cuando el Instituto Nacional de Estadística (INE) incorporó en el formulario de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) una pregunta orientada a identificar la ascendencia racial.[1] El esfuerzo se justificó, en términos generales, en la relevancia de hacer visible un colectivo históricamente excluido dentro de la sociedad uruguaya y, en particular, en la importancia de generar insumos para el diseño de leyes, políticas y planes impulsados a partir de 2005 que tuvieron por población objetivo la afrodescendiente.[2] Asimismo, la incorporación de la pregunta sobre ascendencia racial en la Encuesta Continua y el Censo de Población 2011 se encuentra en línea con la política desarrollada por el INE para dar cumplimiento a los acuerdos de la Conferencia de Durban (2001)[3] (Cabella, Nathan y Tenenbaum, 2013).

Desde ese momento han visto la luz diversas investigaciones cuantitativas que aportan importante evidencia sobre las condiciones de desigualdad y discriminación que viven los afrodescendientes uruguayos en distintos campos —educativo, laboral, de ingresos, entre otros— (Bucheli y Cabella, 2007; Scuro, 2008; INMUEJRES, 2010; Bucheli y Sanroman, 2010; UNFPA, 2012; Cabella, Nathan y Tenenbaum, 2013).

El presente capítulo pretende sumar en la línea de estos trabajos. Para ello se plantea como objetivo abordar de modo descriptivo las principales características de la población afrodescendiente con base en las fuentes estadísticas oficiales disponibles, presentado especial atención a la desigualdad racial que se manifiesta al comparar sus desempeños con los de la población no afro. Asimismo, se priorizará un análisis diacrónico que dé cuenta de la evolución de las condiciones de vida de la población afrouruguaya en el período 2006-2014. De este modo se busca dar respuesta a dos interrogantes: en qué medida la población afro se ha beneficiado de un período caracterizado por mejoras en los principales indicadores sociales y económicos, y si se han reducido las brechas raciales entre esta población y la blanca.

Debe advertirse de todas formas que la desigualdad racial y la discriminación que sufre la población afrouruguaya, comprobada en trabajos antecedentes (Bucheli y Porzecanski, 2008), es una de las facetas que asume la inequidad producida por condiciones de heterogeneidad estructural, segregación y marginalidad económica en las cuales se reproduce el sistema social en su conjunto. Otros grupos de población, como las mujeres y los jóvenes, especialmente los que provienen de hogares pobres, enfrentan condiciones de desventaja similares a las de la población afro, independientemente de su ascendencia racial. Ahora bien, cuando estas adscripciones —el ser mujer, joven o afrodescendiente— se entrecruzan, las condiciones de vulnerabilidad se agudizan, aspecto que ha sido puesto de manifiesto en trabajos que abordan la problemática racial en conjunto con la de género y/o generaciones (Ringel, 2001, 2004; Sauma, 2004; INMUJERES, 2010).

1 Esta fue la tercera vez en la historia del Uruguay en que se relevó la ascendencia racial. Las anteriores habían sido en el censo de población de 1852 y el módulo Raza de la Encuesta Continua de Hogares 1996-1997. A diferencia de las anteriores, en esta tercera oportunidad la pregunta se mantuvo en el formulario hasta la actualidad, a fin de habilitar las comparaciones a través de los años.

2 Puede destacarse la ley 19.122 («Normas para favorecer la participación educativa y laboral de afrodescendientes»), promulgada en 2013, que propone mecanismos como las cuotas para cargos públicos y la incorporación de la variable étnico-racial en los registros administrativos. Al mismo tiempo, tanto el Ministerio de Desarrollo Social como el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa Nacional tienen departamentos específicos para trabajar en la temática. Por último, las intendencias de Montevideo, Lavalleja y Artigas cuentan con unidades temáticas para el trabajo con la población afro (información brindada por el Departamento de Mujeres Afrodescendientes del Instituto Nacional de las Mujeres, Ministerio de Desarrollo Social).

3 Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, de las Naciones Unidas, celebrada en Durban (Sudáfrica) en 2001.

Consideraciones metodológicas

Puede entenderse por *raza* una construcción social basada en las diferencias fenotípicas de las personas (Wade, 2004, citado en Bucheli et al., 2012). Ahora bien, a los efectos del presente trabajo se requiere una definición operativa que permita el abordaje estadístico de la población en estudio.

La Encuesta Continua de Hogares ha incorporado desde el año 2006 la siguiente pregunta de autopercepción orientada a relevar la ascendencia racial de sus encuestados:[4] «¿Cree tener ascendencia *afro o negra* (sí/no), *amarilla* (sí/no), *blanca* (sí/no), *indígena* (sí/no), *otra* (sí/no)?». De este modo, una persona puede identificarse con más de una ascendencia racial. A partir del año 2009 y hasta la actualidad, la pregunta fue complementada por una segunda sobre la principal ascendencia: «¿Cuál considera la principal de las declaradas?». Las dos preguntas fueron incorporadas en el Censo de Viviendas, Hogares y Personas 2011.

La definición operativa de ascendencia racial afro utilizada en este trabajo no se aparta de la adoptada por otros anteriores (INE, 1998; Bucheli y Cabella, 2007; Cabella, 2008; INMUJERES, 2010): se considera que una persona es afrodescendiente si respondió afirmativamente a la pregunta «¿Cree tener ascendencia racial afro o negra?», independientemente de si además consideró que tenía otra ascendencia. Por otra parte, con el objetivo de comparar la situación de los afrodescendientes y detectar situaciones de desigualdad racial, se incluyó la categoría *no afrodescendiente,* integrada por todas aquellas personas que responden no tener ascendencia afro. En función de estas dos categorías se propuso la variable *ascendencia racial afro* (sí/no) que será la utilizada en el correr del trabajo.

Principales características demográficas

De acuerdo al último Censo de Viviendas, Hogares y Personas, en el año 2011 vivían en el Uruguay 3.251.654 personas, de las cuales 255.074 habían respondido tener ascendencia racial afro y, dentro de estas, 149.689 la consideraban su principal ascendencia racial. En términos relativos, puede decirse que aproximadamente un 8 % de la población uruguaya considera tener ascendencia racial afro y un 5 % considera que esta es su ascendencia principal, con lo que se constituye en la minoría racial más numerosa del país (cuadro 16.1).

CUADRO 16.1

Distribución absoluta y porcentual de la población según autopercepción de ascendencia racial. Uruguay, 2011

	Absoluto	Porcentaje	Porcentaje válido
Afro o negra	255.073	7,8	8,1
Asiática o amarilla	15.412	0,5	0,5
Blanca	2.951.151	89,9	93,9
Indígena	15.9318	4,8	5,1
Otra	6.724	0,2	0,2
No relevado	81.574	2,5	
Ignorado	27.435	0,8	
Total*	3.251.654		

* La suma de categorías no es 3.251.654 porque una persona puede responder afirmativamente a más de una ascendencia.

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población 2011.

El peso relativo de la población afro varía según departamentos. Como se ha mostrado en trabajos anteriores (Bucheli y Cabella, 2007; Cabella, Nathan y Tenembaum, 2013), los departamentos del norte del país ubicados en la frontera con Brasil son los que presentan mayor proporción —Rivera y Artigas (17 %)—. Un segundo grupo de departamentos, integrado por Cerro Largo (11 %), Tacuarembó (10 %), Salto (9 %), Montevideo (9 %) y Treinta y Tres (8 %), presenta valores por encima del porcentaje nacional. A este segundo grupo pueden sumarse Canelones y Rocha (7,5 % y 7 %). En el otro extremo, Colonia (3 %), Soriano (3,3 %) y Flores (3,6 %) son los que presentan la proporción más baja (cuadro 16.2).[5]

La distribución de la población afro en Montevideo merece especial atención. Si bien su peso en el total departamental es de 8,3 %, en el territorio presenta gran disparidad. Se destaca la concentración de población

4 Si bien el Instituto Nacional de Estadística releva la autopercepción de las personas sobre su ascendencia racial, en la academia, los institutos nacionales de estadística y los organismos internacionales no existe consenso sobre la forma de relevar la ascendencia racial. Según las preguntas planteadas y los criterios de clasificación utilizados, la estimación de la distribución de la población de acuerdo a su ascendencia racial puede variar significativamente. Una revisión sobre esta discusión puede consultarse en Bucheli et al. (2012).

5 Un análisis de la distribución espacial de la población afro con mayores niveles de desagregación geográfica puede consultarse en Cabella, Nathan y Tenenbaum (2013: 20–23).

CUADRO 16.2

Distribución absoluta y porcentual de ascendencia racial afro por departamento

	No afro	Afro	Total	Porcentaje válido de afros
Montevideo	109.324	1.209.431	1.318.755	9,0
Artigas	12.428	60.949	73.377	17,1
Canelones	38.266	481.907	520.173	7,5
Cerro Largo	9.170	75.528	84.698	10,9
Colonia	3.575	119.628	123.203	3,0
Durazno	3.557	53.527	57.084	6,3
Flores	877	24.173	25.050	3,6
Florida	3.163	63.884	67.047	4,8
Lavalleja	2.518	56.297	58.815	4,4
Maldonado	8.458	155.840	164.298	5,3
Paysandú	4.902	108.205	113.107	4,4
Río Negro	3.505	51.260	54.765	6,8
Rivera	17.727	85.746	103.473	17,3
Rocha	4.706	63.382	68.088	7,2
Salto	11.779	113.082	124.861	9,9
San José	5.927	102.377	108.304	5,7
Soriano	2.633	79.961	82.594	3,3
Tacuarembó	8.750	81.301	90.051	9,9
Treinta y Tres	3.808	44.326	48.134	8,0
Total	255.073	3.030.804	3.285.877	8,1

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población 2011.

afro en barrios específicos de la ciudad —Casavalle (20,2 %), Bañados de Carrasco (16,7 %), Punta de Rieles (15 %) y Nuevo París (14,6 %), entre otros—. En el extremo opuesto, presentan los porcentajes más bajos los barrios costeros ubicados en la zona sureste de la ciudad —Carrasco (1,3 %), Punta Carretas (1,5 %), Punta Gorda (1,7 %) y Pocitos (1,9 %)— (mapa 16.1)

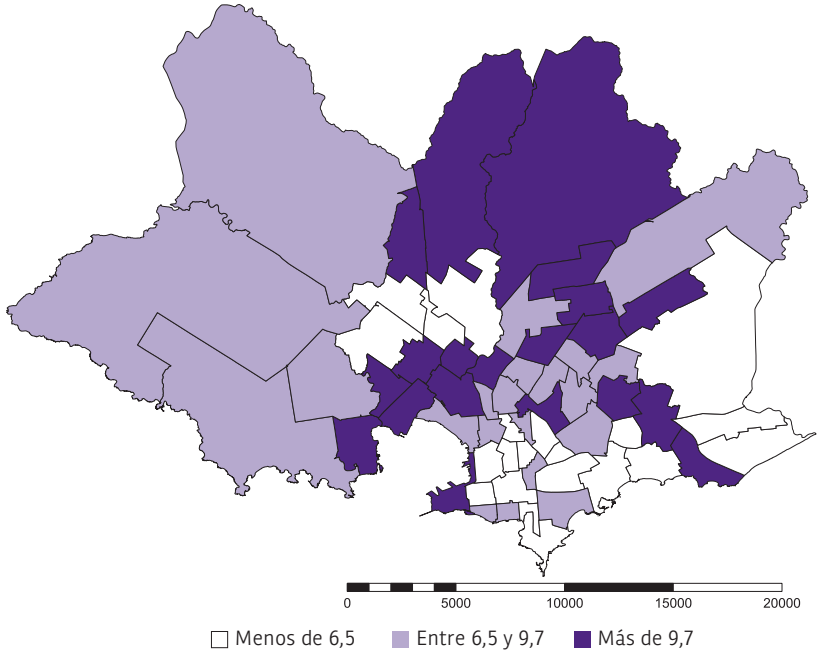
La distribución de la población afrodescendiente por sexo no difiere de la que registra el resto de la población uruguaya. Sin embargo, sí se aprecian diferencias si se estudia la distribución por grandes grupos de edad.

Diversos estudios han mostrado la estructura de edad más joven de la población afrodescendiente (Bucheli y Cabella, 2007; Cabella, 2008; Cabella, Nathan y Tenenbaum, 2013). La distribución de la población afro por grupos de edad presenta porcentajes más altos que la no afro en todas las cohortes menores de 45 años. Esta diferencia se hace especialmente notoria en el primer grupo (de 0 a 12 años), que constituye el 21,3 % de la población afrodescendiente del país y el 18,3 % en la no afro. En la cohorte más vieja, el peso de los afrodescendientes es menor que entre los no afro. Mientras un 14,6 % de la población no afro tiene 65 años o más, en la población afro el porcentaje se ubica en 8,1 %. Esta última es la diferencia más destacable en cuanto a estructura etaria.

Por lo tanto, en términos generales la estructura demográfica de la población negra revela una fecundidad más alta que la de la población no afro. La alta fecundidad sostenida durante varias décadas determina que la

MAPA 16.1

Población afrodescendiente por barrios de Montevideo (en porcentaje)



Fuente: MIDES DINEM, con datos del Censo de Población 2011.

CUADRO 16.3

Distribución porcentual de tramos de edad por ascendencia afro

	Afro	No afro	Total
0 a 12	21,3	18,3	18,6
13 a 17	9,6	8,0	8,1
18 a 24	11,3	10,3	10,4
25 a 29	7,8	6,9	7,0
30 a 44	23,0	21,1	21,2
45 a 64	18,9	20,8	20,7
65 y más	8,1	14,6	14,1
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población 2011.

proporción de niños, niñas y adolescentes en el total del grupo afro sea mayor que en el de los no afro. Esto supone, entre otras cosas, que la población afro cuenta con menos adultos para hacerse cargo de los más pequeños y transferirles recursos (Cabella, 2008) (cuadro 16.3).

El gráfico 16.1 muestra el porcentaje de mujeres que han tenido al menos un hijo, según edad simple. Se destacan al menos tres aspectos. En primer lugar, para todos los tramos de edad el porcentaje de mujeres afro que han tenido al menos un hijo es superior al de las mujeres no afro. En segundo término, se verifica un inicio más temprano de la vida reproductiva en las mujeres afro. A los 20 años el 37,2 % de estas ya han tenido al menos un hijo, frente a un 23,5 % en las no afro. Por último debe señalarse que la brecha comienza a reducirse a partir de los 30 años, lo que evidencia que, a medida que se acerca al final de la etapa fértil, la proporción de madres se hace similar entre todas las mujeres (Cabella, Nathan y Tenenbaum, 2013).

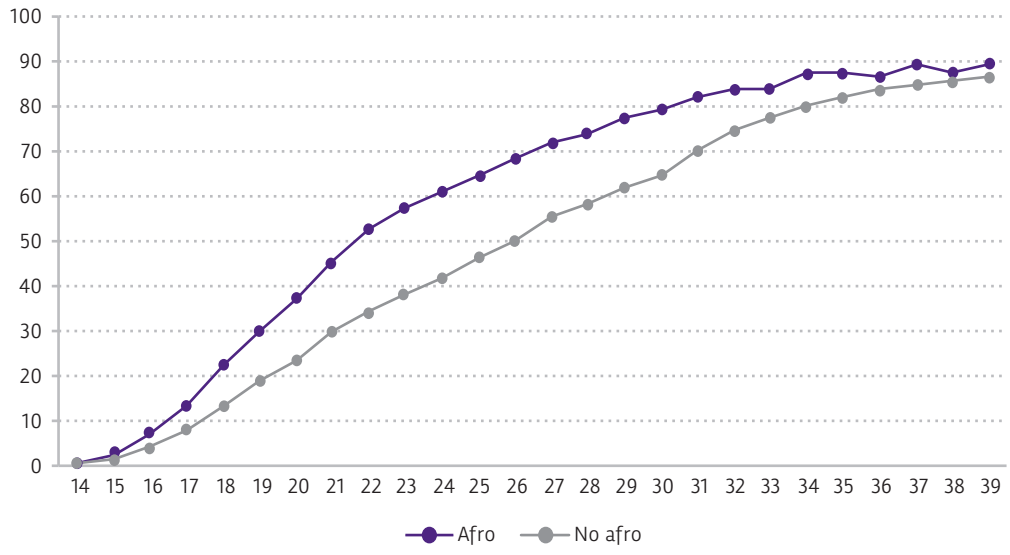
Asistencia y nivel educativo

Como se menciona en el capítulo 3 de esta publicación, en Uruguay la educación ha sido altamente valorada históricamente, hecho que se refleja en La Ley General de Educación (n.º 18.437, de 2008), que la define como derecho humano fundamental y responsabiliza al Estado por su promoción.

No obstante, el valor de la educación como mecanismo de ascenso social parece haber perdido significación. Lejos se está de los años en que el pasaje por la escuela primaria era garantía de la entrada al mundo del

GRÁFICO 16.1

Distribución de mujeres de 14 a 39 años con al menos un hijo, según edades simples (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población 2011.

trabajo y de autonomía económica. Para los jóvenes de hoy, el panorama educativo, laboral y de vida es muy distinto (Salvia, 2008). Esto cobra especial importancia en el caso de la población afrodescendiente, en la cual la formación educativa no parece redundar en expectativas claras de ascenso social (Frega et al., 2008).

Diversos estudios destacan para el caso uruguayo la brecha educativa persistente entre la población afrodescendiente y la no afro, con consecuencias negativas para la primera en términos de integración al mercado de trabajo y disparidad salarial, entre otros (Bucheli y Cabella, 2007; Cabella, 2008; Bucheli y Porzecanski, 2008).

Asistencia

El gráfico 16.2 muestra la evolución del porcentaje de personas que asisten a establecimientos de educación formal[6] según tramos de edad y ascendencia racial. Resalta en primer lugar que no hay diferencias en el porcentaje de asistencia del grupo de 6 a 12 años, edades que teóricamente corresponden a educación primaria. También se advierte un aumento del porcentaje de asistencia en el grupo de 4 a 5 años, hecho que se da en las dos poblaciones estudiadas.

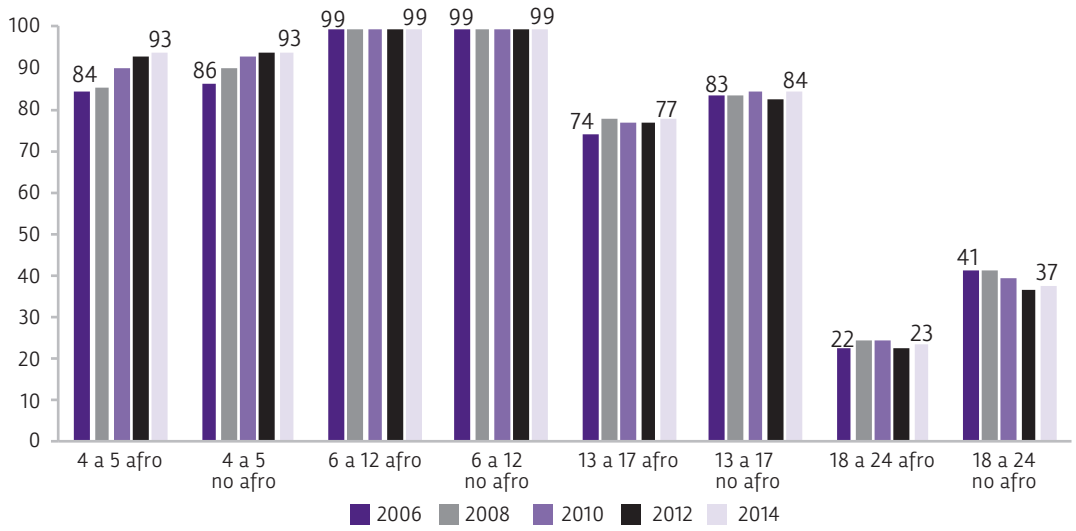
Por último, destacan las diferencias de los porcentajes de asistencia entre los grupos de edad de 13 a 17 años y, en mayor forma, de 18 a 24. Al respecto vale subrayar dos elementos. En primer lugar, entre los afros y los no afros en el tramo de 13 a 17 años no se aprecian diferencias sustantivas en los niveles de asistencia a través del tiempo. En los primeros el porcentaje de asistencia se mantiene en torno al 77%, mientras que en los no afro ronda el 83%. En el grupo de 18 a 24 años las diferencias son aún mayores: según el año, asiste entre el 22 y el 24% de los afrodescendientes, mientras entre los no afro en todos los años los porcentajes de asistencia son superiores al 36%. En este grupo de edad se destaca una leve reducción de la brecha de asistencia, explicada por la disminución en el porcentaje de población no afro que asiste, que pasó de 41% a 37% entre 2006 y 2014.

El vínculo entre los logros educativos y la situación socioeconómica de los hogares de niños, niñas y adolescentes es reconocido ampliamente en la bibliografía (Filardo, Aguiar, Cabrera, 2010; CPAL–OIJ, 2004; CEPAL, 2005; BID, 2003 y 2007, citado en Salvia, 2008). El gráfico 16.3 muestra el porcentaje de asistencia en esta cohorte según ascendencia racial afro y quintiles de ingreso per cápita. Tanto para el año 2006 como para el 2014, se advierte que cuanto mayor es el quintil de ingresos, más alto es el porcentaje de asistencia, y que la población afro de los quintiles más bajos muestra porcentajes de asistencia inferiores a los de los no afro de los mismos quintiles.

6 La forma de relevar la asistencia a educación formal en el formulario de la Encuesta Continua de Hogares se modificó en el año 2011, lo que puede explicar algunos de los cambios en la serie.

GRÁFICO 16.2

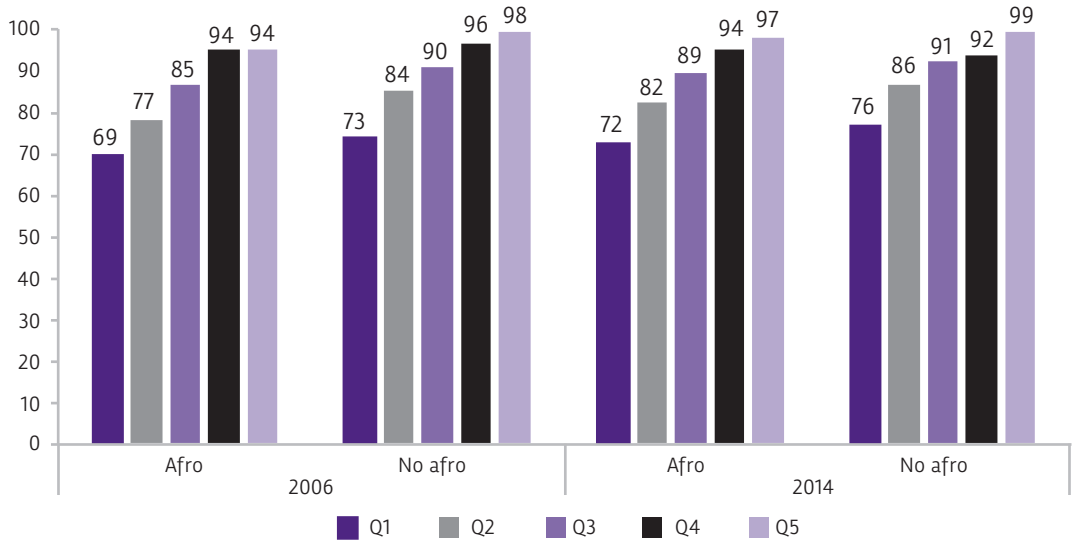
Evolución de la asistencia a establecimientos de educación formal por tramos de edad según ascendencia afro, 2006–2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2008, 2010, 2012 y 2014.

GRÁFICO 16.3

Personas de entre 13 y 17 años que asisten a establecimientos de educación formal, por ascendencia racial, según quintiles de ingreso per cápita de los hogares, 2006 y 2014 (en porcentaje)



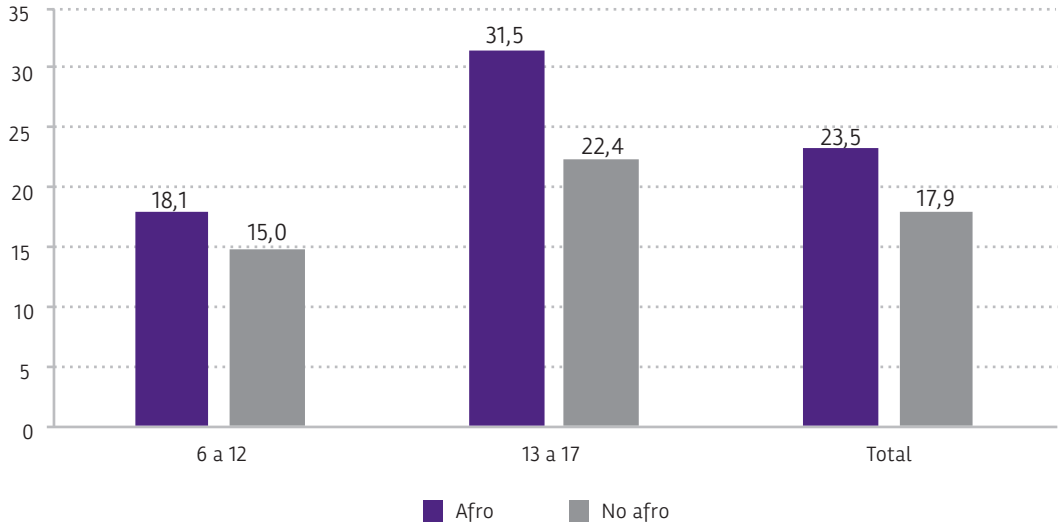
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2014.

Así, la potenciación de la condición de privación de asistencia se revela cuando se considera la desigualdad económica en conjunto con la ascendencia racial. El origen étnico-racial se constituye como un factor importante que disminuye o aumenta las posibilidades de acceder a la educación (Rangel, 2001), con independencia del nivel económico de los hogares. No obstante, debe señalarse que las brechas raciales de asistencia disminuyen si se las examina según quintiles (gráfico 3).

Más allá de la asistencia, importa indagar en el desempeño obtenido por los que asisten. El gráfico 16.4 se

GRÁFICO 16.4

Estudiantes de entre 6 y 17 años con extraedad por grupos de edad, según ascendencia afro, 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2014.

aproxima a ello a través del indicador de extraedad[7] en estudiantes de entre 6 y 17 años según ascendencia afro. Los niveles son superiores entre los afro: el 23,5 % de los que estudian supera en dos años o más la edad teórica para el grado al que asiste. Del total de afrodescendientes de entre 13 y 17 años, un 31,5 % registra extraedad, mientras que la proporción es de 22,4 % entre los no afro.

Nivel educativo

Una de las expresiones más extremas de la privación educativa es el no saber leer ni escribir. De acuerdo al Censo de Población 2011, se encuentra en esta situación un 1,5 % de la población de 10 años y más, pero ese valor asciende a 2,7 % entre los afro. Si se atiende a la incidencia del indicador según edad, se advierte, como es de esperar, que a mayor edad es mayor el porcentaje de analfabetismo en ambas poblaciones y, al mismo tiempo, a mayor edad aumenta la diferencia relativa entre los afro y los nos afro, lo que puede sugerir mayores brechas educativas en la población de más edad. En la población afrodescendiente de 65 y más años el porcentaje de los que no saben leer ni escribir asciende a 8,4 %, mientras entre los no afro se ubica en 3,3 % (gráfico 16.5).

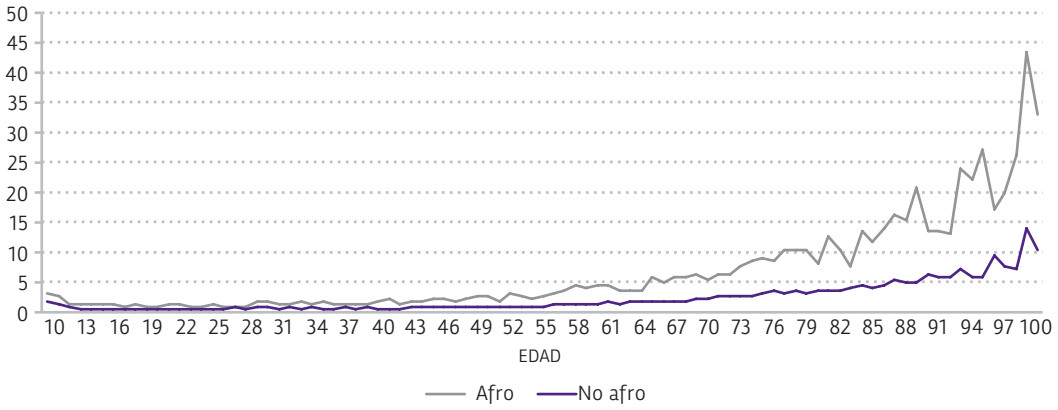
La distribución porcentual de la población de 25 años y más según la cantidad de años aprobados muestra diferencias importantes entre la población afrodescendiente y la no afrodescendiente. En ambas disminuye el porcentaje de personas con 6 años o menos aprobados, aspecto que se asocia a niveles educativos más altos en las generaciones más jóvenes. Más allá de esto, la brecha entre la población afro y la no afro se mantiene estable a lo largo de los años. La disminución del porcentaje de personas que tienen como máximo 6 años de estudio repercute en un aumento del porcentaje de las que tienen entre 7 y 12 años aprobados, hecho que cobra especial relevancia entre la población afro, en la que el grupo pasó de representar el 38 % en 2006 al 47 % en 2014. Entre los no afro también se destaca un aumento, aunque de menor envergadura, en el porcentaje de los que tienen más de 6 años y menos de 13 aprobados. Por último, es importante subrayar que la brecha educativa más grande se registra en el grupo de 13 años y más aprobados (gráfico 16.6).

Más allá de que las brechas en el acceso y los logros educativos se mantienen en el período analizado, el promedio de años de estudio aprobados según edades simples muestra que, si bien existen diferencias entre afros y no afros en favor de los segundos, las brechas de años de estudio aprobados aumentan a medida que aumenta la edad, lo que podría sugerir menores niveles de desigualdad, aunque persistentes, entre los más jóvenes (gráfico 16.7).

7 *Extraedad:* porcentaje de estudiantes, entre el total de los que asisten, que superan en dos años o más la edad teórica para el grado que cursan (MIDES y OPP, 2013).

GRÁFICO 16.5

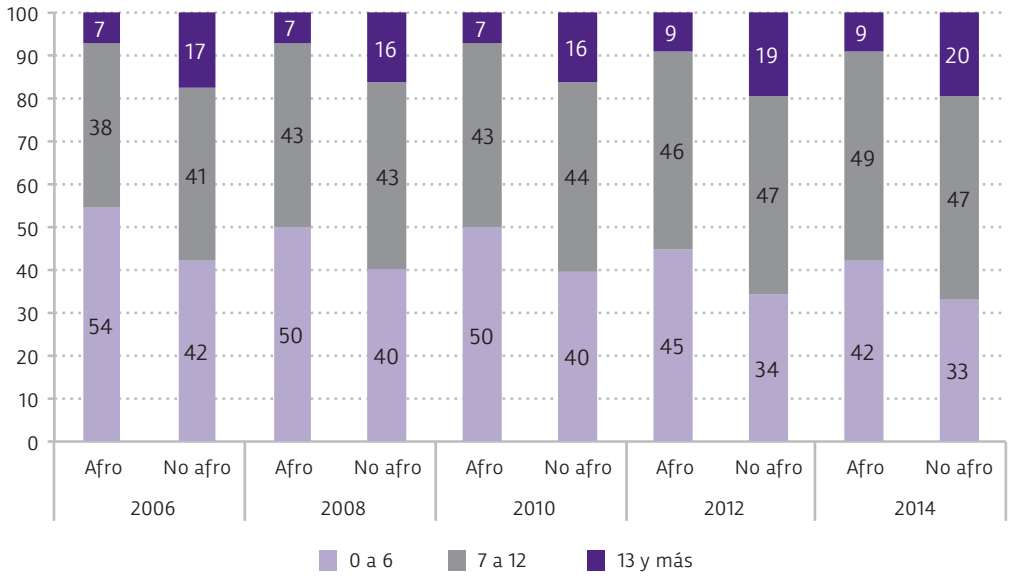
Personas que no saben leer ni escribir, según edad y ascendencia (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población 2011.

GRÁFICO 16.6

Evolución de la distribución porcentual de personas de 25 años y más por cantidad de años de educación aprobados según ascendencia afro, 2006–2014



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2010 y 2014.

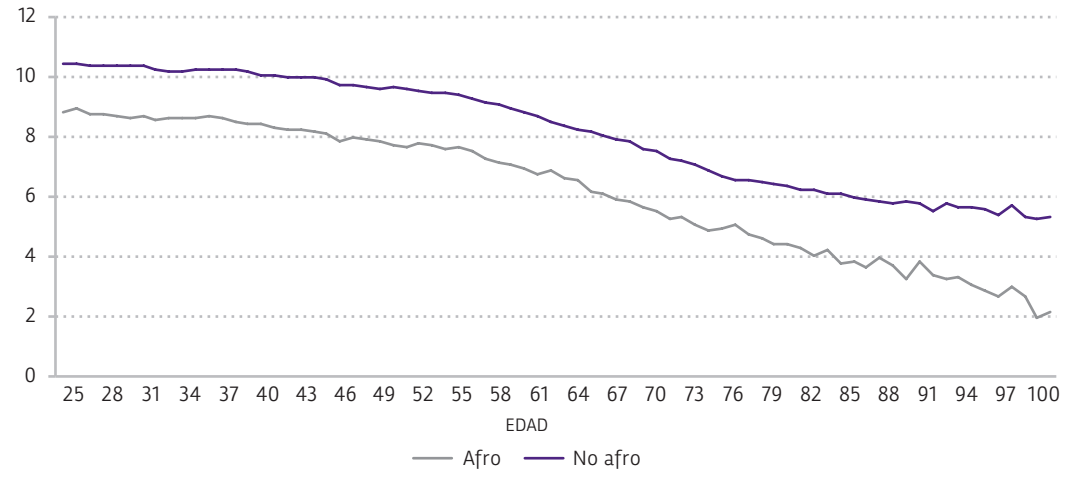
Mercado de trabajo

En Uruguay, tal como se señala en el capítulo 2 de esta publicación, se destaca una evolución favorable de los principales indicadores de mercado de trabajo en los últimos años. Sin embargo, persisten situaciones de desigualdad respecto a algunos grupos vulnerables. La situación de precariedad del colectivo afrodescendiente en su inserción en el mercado de trabajo ha sido señalada en distintos trabajos (Bucheli y Cabella, 2007; Bucheli y Porzecanski, 2008; Bucheli y Sanroman, 2010; INMUJERES, 2010; Cabella, Nathan y Tenenbaum, 2013; MIDES, 2013).

La evolución de la tasa de actividad y empleo muestra una trayectoria ascendente en ambas poblaciones hasta el año 2011, y entre 2012 y 2014 se mantiene relativamente estable. En la tasa de actividad se aprecian en todos los años niveles más altos en la población afro que en la no afro. La tasa de empleo, por su parte,

GRÁFICO 16.7

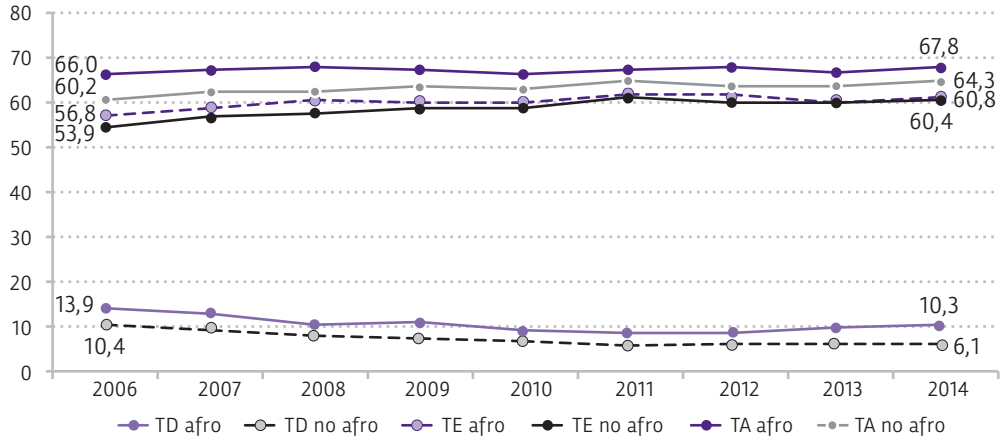
Promedio de años de educación aprobados por edades simples según ascendencia afro



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población 2011.

GRÁFICO 16.8

Evolución de la tasa de actividad (TA), empleo (TE) y desempleo (TD) por ascendencia afro, 2006–2014



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2007–2014.

presenta valores más altos para los afro en los primeros cuatro años de la serie, pero a partir del 2011 los guarismos entre ambas poblaciones se equiparan.

La tasa de desempleo fue todos los años mayor entre los afro y, si bien en ambas poblaciones presenta una tendencia a la baja hasta el año 2012, las brechas se mantienen. En 2014 se aprecia un aumento de dos puntos en la tasa de desempleo de los afro respecto al año 2012. En cambio, entre los no afro el indicador se mantiene estable entre 2011 y 2014. Los resultados son similares a los presentados en Bucheli y Cabella (2007), con la salvedad de la disminución de las brechas en las tasas de empleo y actividad (gráfico 16.8).

El indicador de condición de actividad es otra forma de aproximarse al vínculo de las personas con el mercado de trabajo. Como ha sido señalado en trabajos antecedentes, tanto los afrodescendientes como las mujeres muestran situaciones de desventaja a la hora de integrarse en el mercado (INMUJERES, 2010), y la combinación de ambas variables —ascendencia racial y sexo—, tal como señala Rangel (2001, 2004), puede dar cuenta de *desigualdades entrecruzadas* que potencian las condiciones de inequidad.

Como se aprecia en el cuadro 16.4, las mujeres afrodescendientes presentan porcentajes más altos en la categoría *desocupados,* diferencias que se advierten tanto

CUADRO 16.4

Población de 14 años y más por condición de actividad, según ascendencia afro y sexo, 2006 y 2014, 2006 y 2014 (en porcentaje)

Ascendencia afro	Condición de actividad	2006			2014		
		Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Afro	Ocupado	69,7	44,4	56,8	71,5	50,9	60,8
	Desocupado	7,9	10,4	9,2	5,6	8,3	7,0
	Quehaceres del hogar	1,5	19,8	10,8	1,1	14,8	8,2
	Estudiante	7,5	9,6	8,5	9,6	11,5	10,6
	Inactivo	13,4	15,9	14,6	12,2	14,5	13,4
No afro	Ocupado	66,0	43,7	53,9	70,4	51,3	60,4
	Desocupado	5,7	6,8	6,3	3,5	4,3	3,9
	Quehaceres del hogar	1,0	16,7	9,5	0,8	12,9	7,1
	Estudiante	8,5	9,0	8,7	8,1	8,6	8,4
	Inactivo	18,8	23,8	21,5	17,1	22,9	20,1

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2007–2014.

respecto a las mujeres y los varones no afro como respecto a los varones afro. Asimismo, se destaca el menor peso relativo de las mujeres afro en la categoría *inactivos*, integrada por las categorías *jubilado, pensionista* y *rentista*. El hecho puede relacionarse con la permanencia de las mujeres afro activas en el mercado de trabajo hasta edades más avanzadas, aspecto señalado por Bucheli y Cabella (2007). Según las autoras, esta prolongación se asocia a un abandono precoz del sistema educativo y una inserción precaria en el mercado de empleo, con su correlato de mayores dificultades para obtener beneficios jubilatorios.

Más allá de la capacidad de la población afro para integrarse al mercado de trabajo, interesa analizar el tipo de integración que logran. Una primera forma de aproximarse es examinar el tipo de ocupación[8] en que se emplean. Tanto en el año 2006 como en el 2010 se advierte que la categoría que agrupa el mayor porcentaje de ocupados afrodescendientes es la de *trabajadores no calificados*. En 2014 se registra una disminución en el porcentaje de afrodescendientes ocupados en trabajos no calificados y un aumento de los ocupados como empleados de oficina y trabajadores de servicios y comercio. En los tres años estudiados se evidencia una brecha racial importante en el acceso a ocupaciones de mayor especialización. El porcentaje de no afro ocupados como directores, profesionales y/o técnicos duplica en todos los años al de afrodescendientes. Los resultados sugieren que, tal como plantean Bucheli y Porzecanski (2008), al menos en parte la discriminación en el mercado de trabajo opera a través de la segregación laboral (cuadro 16.5).

El gráfico 16.9 presenta la evolución de tres indicadores asociados a la calidad del empleo de los ocupados: *aporte a la seguridad social, subempleo*[9] y *desempleo en los últimos 12 meses*. Respecto al primero, si bien para ambas poblaciones se registra una disminución de los que no cotizan, la población afro en todos los años presenta niveles de no aporte superiores a la no afro. El subempleo ha descendido en los últimos ocho años; sin embargo, las brechas entre los porcentajes de población afro y no afro subempleada aumentaron en los últimos tres años de la serie. Por último, el porcentaje

8 Se propone la siguiente recodificación de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones: *directivo, profesional y técnico* (miembros del Poder Ejecutivo, cuerpos legislativos y personal directivo de la Administración Pública y de las empresas, profesionales e intelectuales científicos, técnicos y profesionales de nivel medio); *empleado de oficina y trabajador de servicios* (empleados de oficina, trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados); *operario y operador de instalaciones* (oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros oficios, operadores y montadores de instalaciones y máquinas); *otros* (fuerzas armadas, agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros).

9 El Instituto Nacional de Estadística define *subempleo* como el porcentaje de ocupados (sobre el total) que trabaja menos de 40 horas, desea trabajar más y tiene posibilidades de hacerlo, pero no lo consigue.

CUADRO 16.5

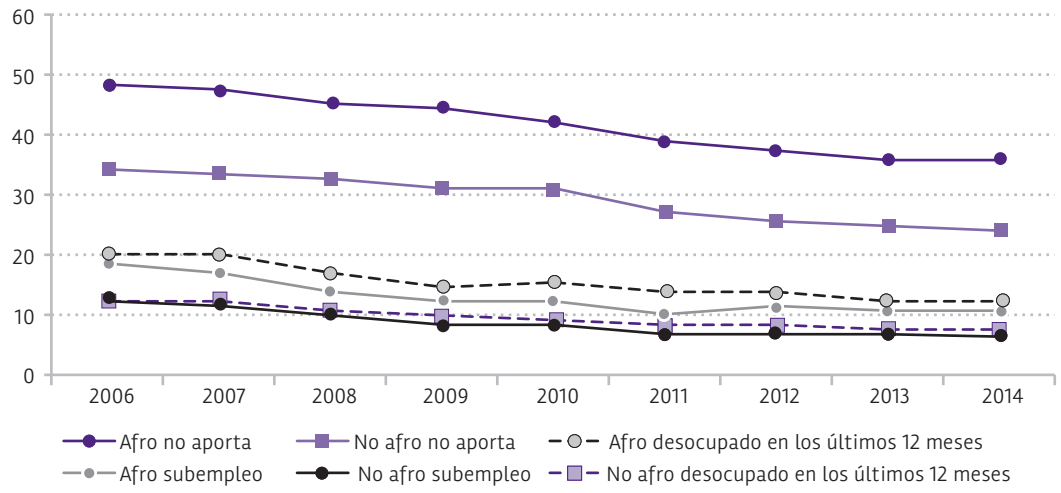
Ocupados por tipo de ocupación según ascendencia afro, 2006, 2010 y 2014 (en porcentaje)

	2006		2010		2014	
	Afro	No afro	Afro	No afro	Afro	No afro
Directivos, profesionales y técnicos	9,2	21,5	10,6	23,0	11,8	22,0
Empleados de oficina y trabajadores de servicios y comercio	22,4	27,9	24,1	26,9	30,7	33,3
Operarios y operadores de instalaciones	24,9	21,9	22,2	21,1	23,1	21,6
Trabajador no calificado	36,6	22,0	38,8	22,5	29,9	17,8
Otros	6,9	6,7	4,4	6,6	4,4	5,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2010 y 2014.

GRÁFICO 16.9

Evolución del porcentaje de ocupados que no aportan, están subempleados y han estado desocupados en los últimos 12 meses, según ascendencia afro, 2006–2014



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2007–2014.

de personas ocupadas que en los últimos 12 meses se encontraron desempleadas busca aproximarse a situaciones de zafralidad laboral. Si bien el indicador se comporta a la baja, en todos los años muestra porcentajes más altos entre los afro que entre los no afro.

El último aspecto en cuanto al tipo de integración de la población afro en el mercado de trabajo es el ingreso laboral.[10] Existe evidencia en trabajos antecedentes, tanto en la región (Busso, Cicowiez y Gasparini, 2005, citado en Bucheli y Porzecanski, 2008; De Grande y Salvia, 2011) como en Uruguay (Bucheli y Porzecanski, 2008) sobre la desigualdad y la discriminación salarial por razones de ascendencia racial.

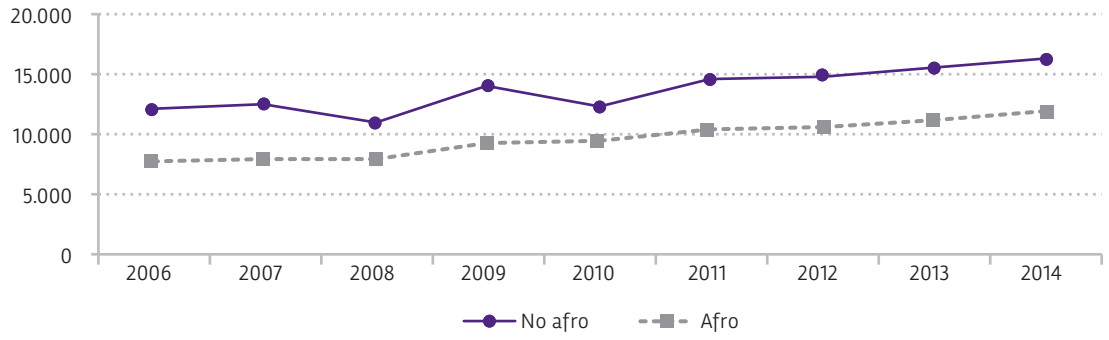
Con el objetivo de comparar entre años se deflactaron los ingresos a precios de diciembre 2010 utilizando el IPC para el total del país. Como se aprecia en el gráfico 16.10, en el correr del período el promedio de ingresos por ocupación principal es inferior entre los afrodescendientes.

Si se atiende a la evolución relativa del ingreso real por ocupación principal tomando como año base el

10 Se utiliza para todos los años la variable PT2 (*ingresos*) por la ocupación principal de la Encuesta Continua de Hogares, con excepción del año 2010, para el cual no se cuenta con la variable, por lo que se opta por la variable PT4 (*total de ingresos por trabajo*).

GRÁFICO 16.10

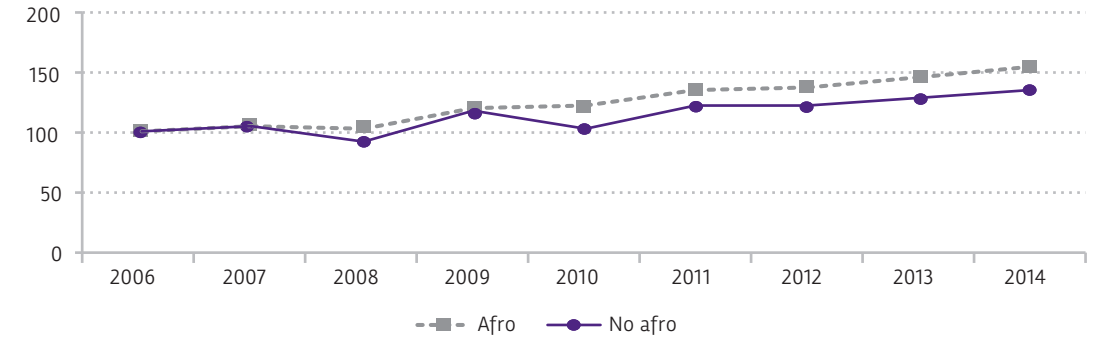
Evolución del ingreso real promedio por ocupación principal según ascendencia afro, 2006–2014



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2007–2014.

GRÁFICO 16.11

Evolución de la variación relativa del ingreso real por ocupación principal según ascendencia afro, 2006–2014 (base 100=2006)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2007–2014.

2006, el ingreso de los afro creció en mayor medida que el de los no afro, aspecto que puede vincularse a la recuperación salarial registrada en el período en las ocupaciones con ingresos más sumergidos, en las cuales los afro se encuentran sobrerrepresentados (gráfico 16.11).

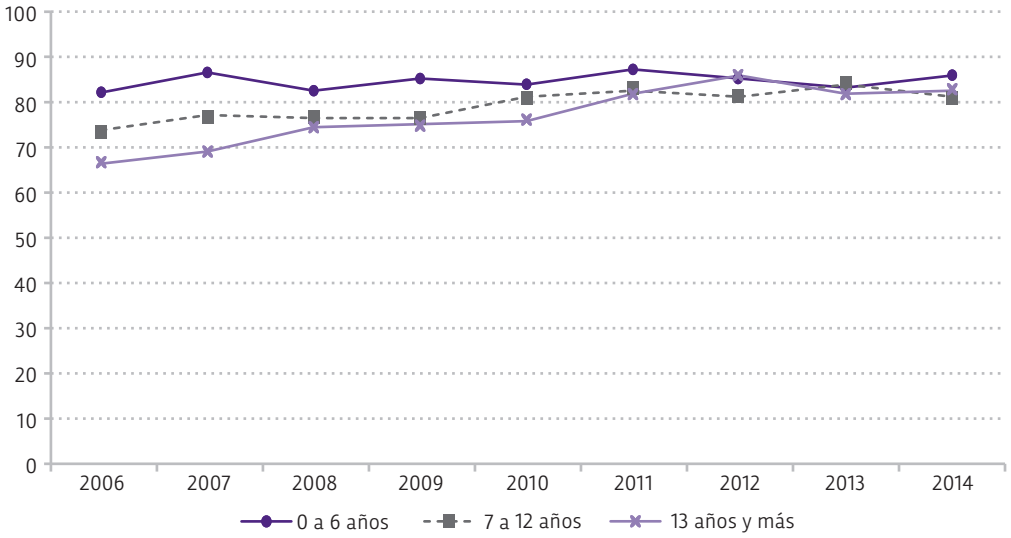
A continuación se estudia la brecha de ingresos[11] entre los ocupados afro y no afro. Para controlar el efecto que sobre esta pueda tener la cantidad de horas trabajadas, así como el nivel de formación, se estima por hora en ocupación principal según años de estudio. La brecha expresa el porcentaje de ingresos de los afros sobre el 100 % de ingresos de los no afros, por lo que una disminución en el valor de la brecha implica condiciones más severas de desigualdad.

En los primeros años de la serie, las brechas más altas se encuentran en el grupo con 13 años y más. En 2006 el ingreso por hora en la ocupación principal de los afros representaba el 66 % del ingreso de los no afros, mientras que en el grupo de 0 a 6 representaba un 82 % y en el de 7 a 12, 74 %. Como expresan Bucheli y Porzecanski (2008), el retorno de la educación en términos de ingresos por trabajo es menor para los afrodescendientes. Las brechas más grandes entre los que tienen más años de estudio se mantienen estables hasta el año 2011. A partir del 2012 y hasta el 2014 las brechas entre los tres grupos tienden a equipararse (gráfico 16.12).

11 Brecha de ingresos = (ingresos por hora en ocupación principal de los afro / ingresos por hora en ocupación principal de los no afro) * 100.

GRÁFICO 16.12

Brecha de ingresos por hora de trabajo entre población afro y no afro según años de educación aprobados, 2006–2014



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2007–2014.

Ingreso de los hogares

A continuación se describen los ingresos que perciben los hogares afrodescendientes.[12] Para el cálculo se consideró la totalidad de ingresos recabados por la ECH, utilizando el monto agregado por hogar que determina el INE como ingreso total del hogar.[13] A este monto total por hogar se lo dividió entre el número de personas en el hogar, para construir el ingreso per cápita promedio de los hogares.[14]

La distribución porcentual de los afrodescendientes según quintiles de ingreso los muestra sobrerrepresentados en el primer y el segundo quintil, situación que se mantuvo sin cambios en el correr de toda la serie. Entre un 36 % y un 39 % de los afros, según el año, forman parte del 20 % de hogares con menos ingresos per cápita del país. La situación se asocia a distintas condiciones demográficas: hogares con más integrantes que los de los no afro (3,4 frente a 2,8, según el Censo de Población 2011) y más jóvenes; logros educativos más bajos, que dificultan su integración en el mercado de trabajo en empleos de calidad, y situaciones de discriminación y segregación laboral (Bucheli y Porzecanski, 2008) tienen como correlato una percepción de ingresos por ocupación más baja que la del resto de la población, así como privaciones en el acceso a prestaciones monetarias y no monetarias provenientes de la red de protección social contributiva (jubilaciones, pensiones, prestaciones de salud), esto último asociado a niveles más bajos de cotización en la seguridad social, que repercuten en el ingreso total de los hogares (cuadro 16.6).

Como es esperable, la situación descrita tiene como resultado porcentajes más altos de personas afrodescendientes que viven en hogares pobres. Si bien como se mostró en el capítulo 1 de esta publicación, referido a ingresos y pobreza, la pobreza medida por ingresos disminuyó entre 2006 y 2014 —de 32,6 % a 9,7 % a nivel de personas—, los afrodescendientes presentan porcentajes más altos que el resto de la población.

La evolución del promedio de ingresos reales per cápita de los hogares muestra promedios más bajos entre los afrodescendientes. Si bien en el correr de la serie la brecha entre poblaciones se acorta, en todos los años el promedio de ingresos de los hogares afro es más de un 30 % menor que el de los no afro. En 2006 el ingreso promedio de los hogares afro representaba el 57 % del ingreso de los no afro; en 2014, el 67 % (gráfico 16.13).

12 Se utiliza la operacionalización de hogar afrodescendiente presentada en Cabella, Nathan y Tenenbaum (2013). Se considera *hogar afrodescendiente* aquel cuyo jefe y/o cónyuge declara tener ascendencia racial afro o negra.

13 Este refiere a HT11, que es calculada por el INE como el total de ingresos percibidos por todos los integrantes del hogar menos el servicio doméstico.

14 En el número total de integrantes se excluye el servicio doméstico dado que se considera que el hogar donde trabaja no es su hogar de origen.

CUADRO 16.6

Evolución de la distribución porcentual de personas por quintiles de ingreso per cápita del hogar según ascendencia afro, 2006–2014

	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	Afro	No afro	Afro	No afro	Afro	No afro	Afro	No afro	Afro	No afro	Afro	No afro	Afro	No afro	Afro	No afro	Afro	No afro
Q1	38,8	17,9	38,8	17,6	36,3	17,9	38,5	17,8	37,3	18,5	36,9	18,0	37,1	17,7	37,2	17,6	35,5	17,7
Q2	24,3	19,5	24,8	19,4	24,0	19,5	23,7	19,6	23,9	19,7	24,3	19,5	24,3	19,4	23,4	19,5	24,0	19,4
Q3	18,3	20,2	17,2	20,4	18,3	20,2	17,6	20,3	17,2	20,2	17,0	20,3	16,7	20,4	17,3	20,4	18,1	20,3
Q4	12,1	20,9	12,4	21,0	13,8	20,8	12,1	20,9	12,4	20,7	13,8	20,7	13,2	20,9	13,3	20,9	13,7	21,0
Q5	6,6	21,5	6,8	21,7	7,6	21,6	8,1	21,4	9,2	20,9	8,1	21,4	8,6	21,6	8,9	21,6	8,8	21,7
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2007–2014.

Condiciones de vida

La sección anterior se aproximó a los niveles de bienestar de los hogares afro a través de los ingresos; en esta se abordan las condiciones de vida a través de la metodología de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) presentadas en Calvo et al. (2013).

La metodología de las necesidades básicas insatisfechas (Calvo et al., 2013) propone seis dimensiones de privación, algunas de ellas integradas por más de un indicador.[15]

Excepto en la dimensión de *acceso a energía eléctrica,* en las cinco restantes la población afro presenta porcentajes más altos de carencia que la no afro. El 26 % de la población afrodescendiente habita viviendas con carencias de algún tipo. Entre estas se destaca el *hacinamiento,* que afecta al 19 %. La dimensión con el porcentaje más alto de privación, tanto entre los afro como entre los no afro, es la de *artefactos de confort.*

El porcentaje de carencia en la dimensión *educación* es de 14 % entre los afro, frente al 8 % entre los no afro. Los resultados son consistentes con los problemas de asistencia vistos en la sección sobre nivel educativo de este capítulo.

Las últimas columnas del gráfico 16.14 muestran el porcentaje de hogares según cantidad de NBI. Estas sirven como medida resumen del nivel de insatisfacción de necesidades básicas en la población. El 51 % de la población afrodescendiente integra hogares con NBI, valor superior al de la población no afro en 19 puntos porcentuales.

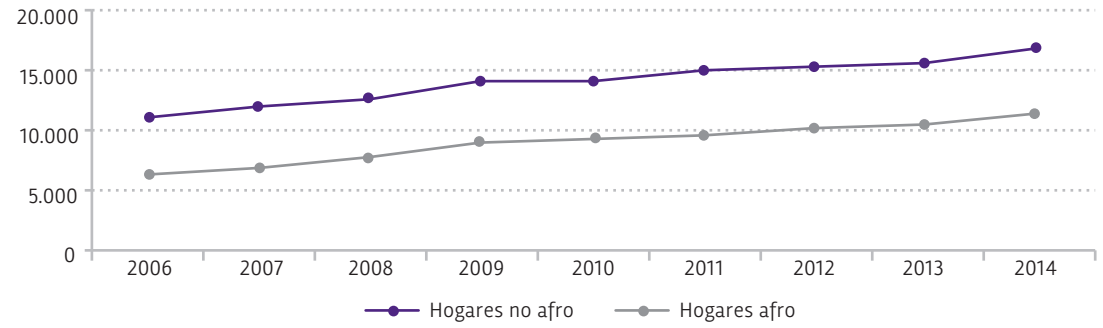
Síntesis

En el correr del capítulo se describieron características de la población afrodescendiente en términos de variables demográficas, educación, trabajo, ingresos y condiciones de vida. En general, los resultados del trabajo coinciden con los presentados en investigaciones antecedentes (Bucheli y Cabella, 2007; Cabella, 2008; Bucheli y Porzecanski, 2008; INMUJERES, 2010; Cabella, Nathan y Tenenbaum, 2013).

15 Las dimensiones acordadas y sus niveles de privación hacen referencia a: *NBI Vivienda decorosa*, que comprende tres indicadores: *materialidad* (el hogar habita una vivienda con techos o paredes construidos 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) y *espacio apropiado para cocinar* (el hogar habita una vivienda que no cuenta con un espacio para cocinar con canilla y pileta); *NBI Agua potable,* que refiere al origen y la llegada del agua a la vivienda (el agua no llega por cañería dentro de la vivienda o su origen no es red general o pozo surgente protegido); *NBI Servicio higiénico* (el hogar no accede a baño de uso exclusivo o la evacuación del servicio o sanitario no es a través de la red general, fosa séptica o pozo negro); *NBI Energía eléctrica* (el hogar no cuenta con energía eléctrica en la vivienda que habita); *NBI Elementos de confort,* que incluye tres indicadores: *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*) y *calentador de agua para el baño* (el hogar no posee calefón, termofón, caldereta o calentador instantáneo); *NBI Educación* (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 ni ha finalizado enseñanza secundaria).

GRÁFICO 16.13

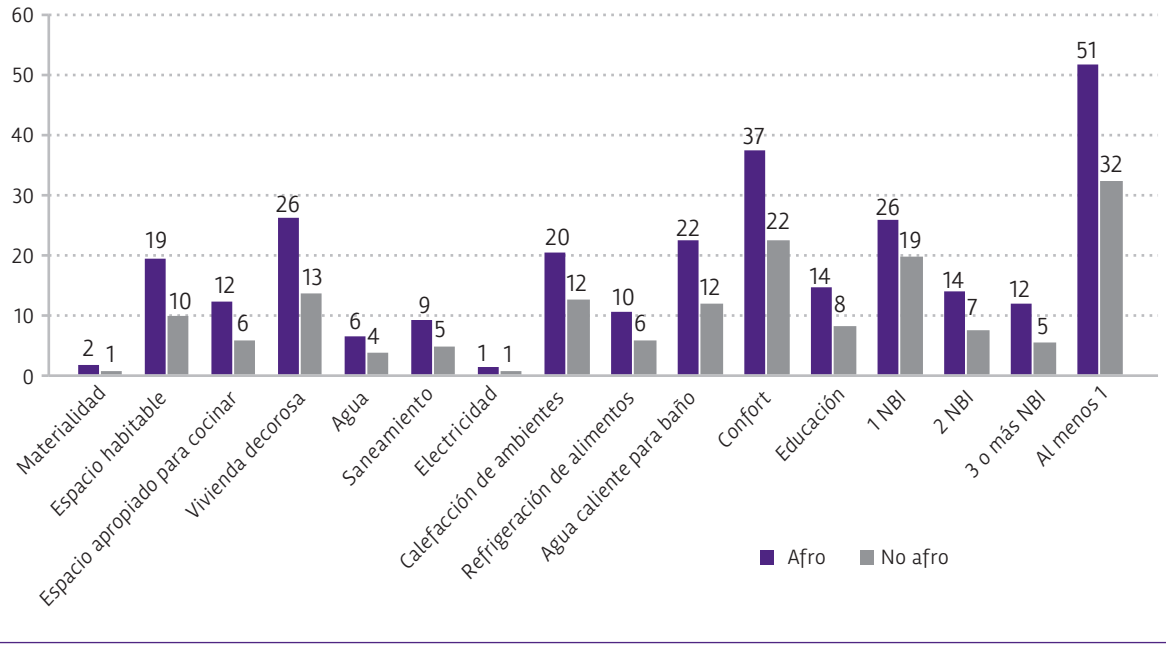
Evolución del ingreso real per cápita de los hogares según ascendencia afro, 2006–2014



Fuente: Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHA 2006 y la ECH 2007–2014.

GRÁFICO 16.14

Personas con NBI por ascendencia afro (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población 2011.

Respecto a las características demográficas, se destaca entre los afrodescendientes una estructura de edades más joven, asociada a niveles de fecundidad más altos, que sostenida en el transcurso del tiempo hace que la proporción de niños, niñas y adolescentes sea mayor entre los afros que entre los no afros. Asimismo, debe mencionarse un inicio más temprano de la vida reproductiva entre las mujeres afrodescendientes.

El acceso a la educación, la participación en el mercado de trabajo, la percepción de ingresos y las condiciones de vida muestran situaciones de desigualdad entre los afros y los no afros, en perjuicio de los primeros. En términos generales los indicadores han evolucionado favorablemente para las dos poblaciones en el período 2006–2014, pese a lo cual las brechas raciales se mantienen y en algunos aspectos se han incrementado.

Fuentes consultadas

Bucheli, M., y W. Cabella (2007), *El perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial,* Montevideo: INE, disponible en ‹www.ine.gub.uy›.

Bucheli, M., y R. Porzecanski (2008), «Desigualdades salariales y discriminación por raza en el mercado de trabajo uruguayo», en L. Scuro (coord.), *Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay,* Montevideo: PNUD, Parlamento del Uruguay, AECID, INE, UNIFEM y UNFPA.

Bucheli, M., W. Cabella, C. González, R. Porzecanski y G. Sanroman (2012), *¿Qué ves cuando me ves? Afrodescendientes y desigualdad étnico-racial en Uruguay,* Montevideo: ANII, INE y FCS-UDELAR.

Bucheli, M., y G. Sanroman (2010), *Descomposición de las brechas salariales entre blancos y afrodescendientes a lo largo de la distribución de salarios,* Montevideo: FCS-UDELAR, Documento de Trabajo del DECON.

Cabella, W. (2008), «Panorama de la infancia y la adolescencia en la población afrouruguaya», en L. Scuro (coord.), *Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay,* Montevideo: PNUD, Parlamento del Uruguay, AECID, INE, UNIFEM y UNFPA.

Cabella, W., M. Nathan y M. Tenenbaum (2013), «La población afro-uruguaya en el Censo 2011», en *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay,* fascículo 2, Montevideo: UNFPA, INE, MIDES, UDELAR y OPP.

Calvo, J. (coord.) (2013), «Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los Censos 2011», en *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay,* fascículo 1, Montevideo: UNFPA, INE, MIDES, UDELAR y OPP.

De Grande, P., y A. Salvia (2011), «Mercado de trabajo y condicionamiento por color de piel en grandes centros urbanos de la Argentina», en A. Salvia (coord.), *Deudas sociales en la Argentina post-reforma. Algo más que una pobreza de ingresos,* Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA y Biblos.

Frega, A., K. Chagas, O. Montaño y N. Stalla (2008), «Breve historia de los afrodescendientes en el Uruguay», en L. Scuro (coord.), *Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay,* Montevideo: PNUD, Parlamento del Uruguay, AECID, INE, UNIFEM y UNFPA.

Filardo, V. (coord.), M. Cabrera y S. Aguiar (2010), *Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud. Segundo Informe,* Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social-Programa INFAMILIA e Instituto Nacional de la Juventud.

INE (1998), *Encuesta Continua de Hogares. Módulo de Raza. Principales resultados,* Montevideo: Instituto Nacional de Estadística.

INMUJERES (2010), *La población afrodescendiente en Uruguay desde una perspectiva de género,* Montevideo: MIDES, Cuadernos del Sistema de Información de Género n.º 1.

MIDES y OPP (2013), *Reporte social 2013. Principales características del Uruguay social,* Montevideo: Presidencia de la República.

Ortuño, E. (2008), «Prólogo», en L. Scuro (coord.), *Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay,* Montevideo: PNUD, Parlamento del Uruguay, AECID, INE, UNIFEM y UNFPA.

Rangel, M. (2001), *La inequidad étnico-racial y la formación para el trabajo en América Latina y el Caribe,* Santiago de Chile: CEPAL y GTZ.

— (2004), «Género, etnicidad, pobreza y mercado de trabajo en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú», en M. Valenzuela y M. Rangel (eds.), *Desigualdades entrecruzadas. Pobreza, género, etnia y raza en América Latina,* Santiago de Chile: OIT.

Salvia, A. (2008), *Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina,* Buenos Aires: Miño y Dávila.

Sauma, P. (2004), «Guatemala: desigualdades étnicas y de género en el mercado de trabajo», en M. Valenzuela y M. Rangel (eds.), *Desigualdades entrecruzadas. Pobreza, género, etnia y raza en América Latina,* Santiago de Chile: OIT.

Scuro, L. (coord.), *Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay,* Montevideo: PNUD, Parlamento del Uruguay, AECID, INE, UNIFEM y UNFPA

Género

Introducción

Como se observa en otros capítulos de este reporte, se verifica una tendencia a la reducción de las brechas de género para varias dimensiones —educación, empleo, salud— y tramos de edad —primera infancia, juventud y vejez—. Sin embargo, existen desigualdades que se han mantenido y que se ven acentuadas cuando se analizan en su dimensión de género desde un enfoque de estratificación social.

El presente capítulo busca profundizar en tres dimensiones relevantes de análisis en las cuales se evidencia el conflicto entre el ámbito público y el privado que genera un mapa de oportunidades diferentes entre personas. Estos temas serán *uso del tiempo, participación política* y *violencia basada en género.*

Uso del tiempo

La distribución global del trabajo

En esta sección se analizan los vínculos entre el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado. El estudio de las tensiones y posibilidades de articulación entre ambos tipos de trabajo deja en evidencia las desigualdades de género que aún persisten y los comportamientos estratificados según nivel de ingresos.

Los varones de todos los quintiles presentan tasas de participación en el trabajo remunerado más altas que las mujeres, pero más bajas en el trabajo no remunerado. A su vez, en términos de horas, las mujeres tienen una carga global de trabajo más extensa que los varones (Anexo 1). Sea de forma remunerada o no remunerada, las mujeres trabajan en promedio seis horas semanales más que los varones.

Si se examinan los comportamientos según quintiles de ingreso, la participación de las mujeres en el trabajo no remunerado no difiere significativamente: nueve de cada diez mujeres trabajan de forma no remunerada, independientemente de la situación económica del hogar. No obstante, el tiempo dedicado es sustantivamente mayor para las mujeres con menor nivel de ingresos (44 horas) que para las mujeres de mayores ingresos (30 horas). En el trabajo remunerado, tanto la participación como las horas de trabajo crecen con el nivel de ingresos para las mujeres: la tasa de empleo es de 37 % entre las del primer quintil y de 55 % entre las del quintil de mayores ingresos.

Comportamientos bien distintos se observan para los varones, entre quienes las tasas de participación aumentan levemente con el nivel de ingresos, tanto en el trabajo remunerado como en el no remunerado. La dedicación de los varones al trabajo no remunerado es prácticamente constante, alrededor de las 20 horas semanales. Por su parte, la dedicación al trabajo no remunerado aumenta levemente con el nivel de ingresos y se mantiene cercana a las 45 horas semanales.

Estos comportamientos diferenciados de varones y mujeres según nivel socioeconómico implican que las brechas según sexo, presentes en todos los quintiles de ingreso, se acentúen en el de menores ingresos. En cuanto a las horas dedicadas, las mujeres del primer quintil trabajan en promedio nueve horas más que los varones, y las del quinto quintil, dos horas más.

Si bien son múltiples los factores que explican las bajas tasas de empleo de las mujeres de menores ingresos, los datos analizados muestran que la escasez de tiempo disponible para invertirlo en actividades mercantiles (consideradas productivas) es un factor crucial. En cambio, las mujeres pertenecientes a hogares con mayores ingresos cuentan con recursos para sustituir el trabajo no remunerado por trabajo que se ofrece en el mercado de forma remunerada (Salvador y Pradere, 2009). Queda en evidencia la desigualdad en las posibilidades de conciliación entre trabajo y familia según nivel socioeconómico (cuadro 17.1).

Desigualdades de género en el trabajo no remunerado

El trabajo no remunerado comprende la realización de tareas domésticas, de cuidados, el trabajo que se brinda a otros hogares sin recibir remuneración y el trabajo voluntario (cuadro 17.2).

Las tareas domésticas son el tipo de trabajo no remunerado que cuenta con mayores tasas de participación, seguidas por las tareas de cuidados y, muy de lejos, por el trabajo realizado para otros hogares y el trabajo voluntario.

Cuando se analiza la participación en las tareas domésticas según el nivel de ingresos, se observan comportamientos sustancialmente distintos. Los varones que pertenecen a hogares de menores ingresos participan menos en las tareas domésticas que los del quintil de mayores ingresos (61 % frente a 79 %). Entre las mujeres, en cambio, la participación en las tareas domésticas se mantiene incambiada y en guarismos siempre superiores a los registrados por los varones (88 %). En términos de horas, el trabajo doméstico es el componente del

CUADRO 17.1

Tasas de participación y horas semanales de trabajo remunerado, no remunerado y carga global de trabajo por sexo y quintil de ingresos. Montevideo e interior urbano, 2013

		Tasas de participación		Horas semanales		
		Trabajo remunerado	Trabajo no remunerado	Trabajo remunerado	Trabajo no remunerado	Carga global
Quintil 1	Varones	67 %	74 %	42	21	47
	Mujeres	37 %	91 %	35	44	56
Quintil 2	Varones	72 %	73 %	46	20	52
	Mujeres	50 %	90 %	37	40	59
Quintil 3	Varones	68 %	76 %	46	19	49
	Mujeres	52 %	90 %	37	36	55
Quintil 4	Varones	72 %	76 %	46	19	52
	Mujeres	59 %	89 %	39	33	55
Quintil 5	Varones	73 %	82 %	46	18	51
	Mujeres	55 %	90 %	41	30	53
Total	Varones	70 %	76 %	45	20	50
	Mujeres	50 %	90 %	38	37	56

Fuente: Elaboración con datos de la Encuesta de Uso del Tiempo y del Trabajo no Remunerado (EUT) del Instituto Nacional de Estadística (INE), 2013.

CUADRO 17.2

Detalle de tipologías de trabajo no remunerado

Tipo de trabajo no remunerado	Detalle
Trabajo doméstico	Actividades no remuneradas de producción de bienes y servicios para uso del hogar. Incluye tareas como adquirir, preparar y cocinar alimentos, servir la comida, limpiar la casa, lavar, planchar la ropa, entre otras, así como también hacer trámites y compras.
Trabajo de cuidados	Actividades no remuneradas de cuidado de niños/as, personas con discapacidad o mayores de 65 años de edad que se realizan en el hogar.
Trabajo realizado para otros hogares	Tareas de apoyo y servicio a otros hogares que se realizan en forma no remunerada.
Trabajo voluntario	Trabajo no remunerado realizado para otras personas no familiares en el marco de una organización.

Fuente: Elaboración propia con datos de MIDES–INMUJERES (2014).

trabajo no remunerado que presenta mayores brechas por sexo, y estas se ensanchan entre las personas del quintil más pobre, en el que las mujeres dedican 16 horas semanales más que los varones (cuadro 17.3).

Por su parte, en las tareas de cuidado se observa una mayor participación de las mujeres, aunque la fuerte estratificación según ingresos marca la diferencia más notoria. Las personas que integran hogares de menores ingresos participan entre 4 y 6 veces más en las tareas de cuidados que las de hogares de mayores ingresos, hecho asociado a la mayor demanda de cuidados en los hogares de menores ingresos, que tienen mayores tasas de fecundidad. El 60 % de las mujeres del primer quintil participa en las tareas de cuidado, frente a solo el 12 % de las del quinto quintil. Por su parte, participa en estas tareas el 41 % de los varones del primer quintil, y esa proporción desciende al 10 % entre los del

CUADRO 17.3

Tasas de participación y horas semanales de trabajo no remunerado según actividad, por sexo y quintil de ingreso. Montevideo e interior urbano, 2013

	Quintil 1				Quintil 5			
	Varones		Mujeres		Varones		Mujeres	
	Tasa	Horas	Tasa	Horas	Tasa	Horas	Tasa	Horas
Trabajo doméstico	61 %	12	88 %	28	79 %	14	88 %	23
Trabajo de cuidados	41 %	17	60 %	23	10 %	19	12 %	23
Trabajo que se brinda a otros hogares	3 %	24	8 %	17	8 %	16	13 %	23
Trabajo voluntario	3 %	16	3 %	15	5 %	17	4 %	24

Fuente: Elaboración con datos de EUT–INE, 2013

CUADRO 17.4

Tasas de participación y horas semanales de cuidado infantil, por sexo y quintil de ingreso, según presencia de menores de 13 años en el hogar. Montevideo e interior urbano, 2013

		Tasa participación. Total de personas	Tasa participación. Personas en hogares con menores	Horas semanales. Personas en hogares con menores
Quintil 1	Varones	38 %	55 %	16
	Mujeres	56 %	78 %	22
Quintil 2	Varones	23 %	55 %	15
	Mujeres	36 %	79 %	21
Quintil 3	Varones	20 %	61 %	13
	Mujeres	27 %	82 %	19
Quintil 4	Varones	15 %	71 %	13
	Mujeres	17 %	81 %	20
Quintil 5	Varones	7 %	68 %	13
	Mujeres	10 %	87 %	22
Total	Varones	22 %	58 %	15
	Mujeres	31 %	79 %	21

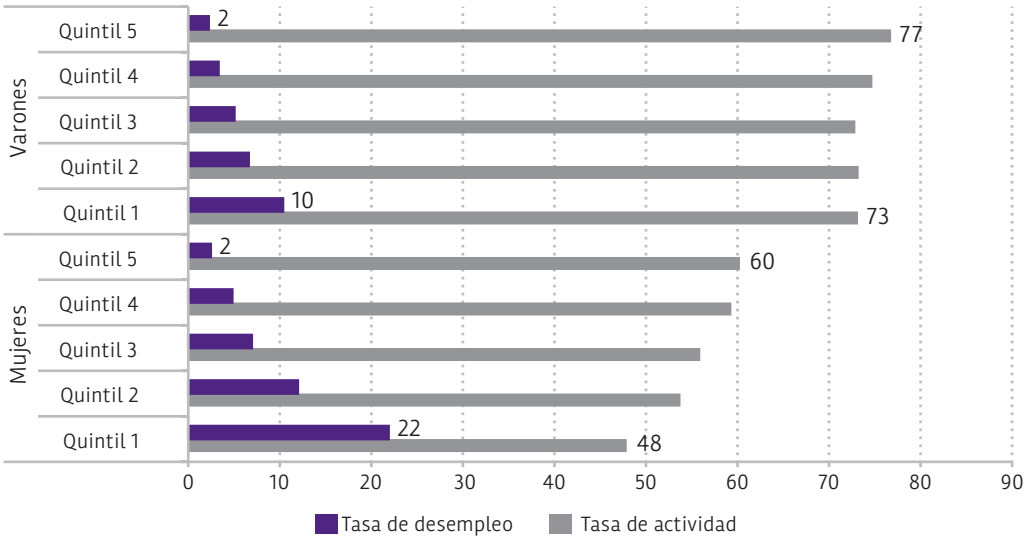
Fuente: Elaboración con datos de EUT–INE, 2013.

quinto quintil. A su vez, la brecha de género en la participación en los cuidados es sustantivamente mayor en el caso de las personas de menores ingresos (19 puntos porcentuales frente a 2). Además de que estos comportamientos están afectados por una mayor relación de dependencia en el quintil más pobre, para estos hogares es más difícil acceder a servicios de cuidado en el mercado.

En materia de participación y horas dedicadas al cuidado, las mayores brechas de género se registran en el cuidado de niños y niñas de hasta 12 años. A su vez, estas brechas disminuyen cuando mejora la situación económica del hogar. Esta sobrecarga en los primeros quintiles se debe, en parte, a la mayor proporción de hogares con niños en estos estratos. Si se pone el foco en las personas que viven en hogares con menores de 13 años, se advierte que tanto varones como mujeres de todos los quintiles aumentan sus tasas de participación y, a su vez, que las tasas de las personas de los quintiles de mayores ingresos aumentan considerablemente. Las inequidades de género se mantienen, tanto en lo que refiere a tasas de participación como a horas dedicadas al cuidado; sin embargo, las inequidades según estrato se invierten: surge una mayor participación en el cuidado de las mujeres del quinto quintil que en el quintil de menores ingresos (87 % y 78 % respectivamente) y lo mismo sucede para los varones, aunque la

GRÁFICO 17.1

Tasas actividad y desempleo según sexo y quintil de ingresos. Total del país, 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2014.

dedicación de estos en horas continúa siendo menor (cuadro 17.4).

Desigualdades de género en el trabajo remunerado

En el capítulo 2 se mostraba que las mujeres presentan menores tasas de actividad y empleo y mayores tasas de desempleo que los varones. Estas desigualdades se registran para todos los quintiles, pero son más profundas entre las personas de menores ingresos. A su vez, se registran comportamientos fuertemente estratificados por ingreso, que determinan inequidades entre las mujeres y también, aunque más leves, entre los varones. Las tasas de actividad de las mujeres del primer quintil son significativamente menores que las de las mujeres del quinto quintil. Por su parte, la tasa de desempleo de las personas del quintil más pobre es entre 5 y 11 veces mayor que la registrada entre las personas de mayores ingresos (gráfico 17.1). La misma realidad surge al analizar las horas semanales de trabajo remunerado según sexo y quintiles de ingreso.

Si se compara la tasa de actividad entre personas según sus responsabilidades de cuidado infantil, se observan comportamientos diferentes según sexo. Para las mujeres, la dedicación de tiempo al cuidado infantil afecta su participación en el mercado de trabajo disminuyendo la tasa de actividad. En cambio, los varones no solo no se ven afectados negativamente, sino que aumentan su participación en el mercado, y esto sucede en todos los estratos socioeconómicos. Las mujeres, sin embargo, presentan un comportamiento estratificado. La baja de la tasa de actividad cuando se tienen responsabilidades de cuidado se da por la disminución de la oferta de trabajo de mujeres de menores ingresos. Estos comportamientos desiguales entre sexos y estratos se basan en la dispar carga horaria destinada a las tareas de cuidado no remunerado (gráfico 17.2).

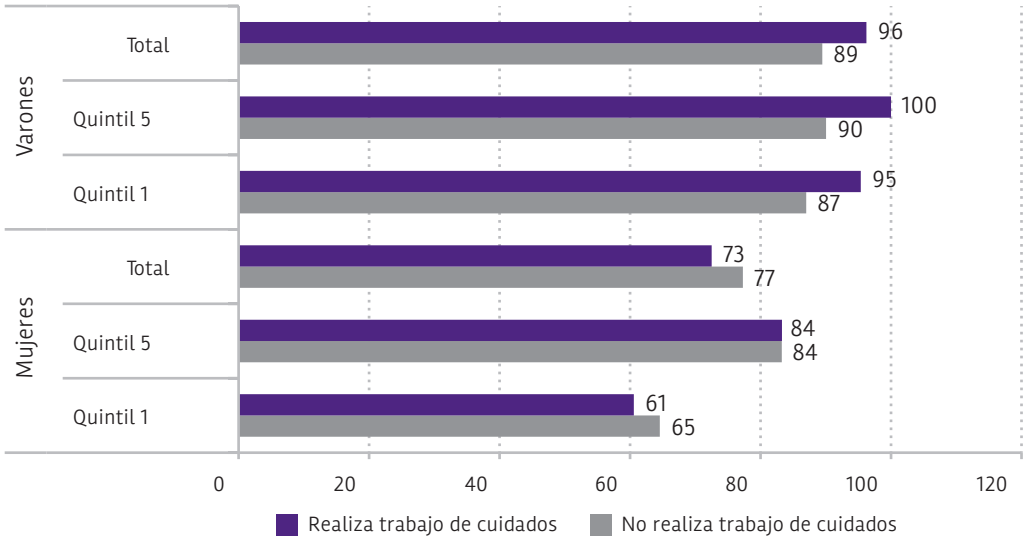
Otro indicador importante que evidencia las brechas de género persistentes en el mercado de trabajo son las diferencias salariales según sexo. Las mujeres perciben menores remuneraciones mensuales que los varones,[1] y la explicación no solo es la menor dedicación de tiempo al trabajo remunerado, sino también el menor salario por hora trabajada.

La brecha de género en el salario por hora se explica en parte por la segregación ocupacional, que asigna a las mujeres tareas menos valoradas en el mercado. Esto redunda en una inequidad salarial que se agudiza fuertemente para las mujeres del quintil de menores ingresos, cuya brecha salarial por sexo duplica la brecha registrada en el quintil de mayores ingresos. Sin embargo, una característica particular del primer quintil es que la importante brecha de ingresos se explica en

1 Para el año 2014, el salario promedio mensual de las mujeres del primer quintil era de $6.329 y el de varones de $10.862, mientras que las mujeres del quinto quintil percibían en promedio un salario de $34.420 y los varones uno de $46.749.

GRÁFICO 17.2

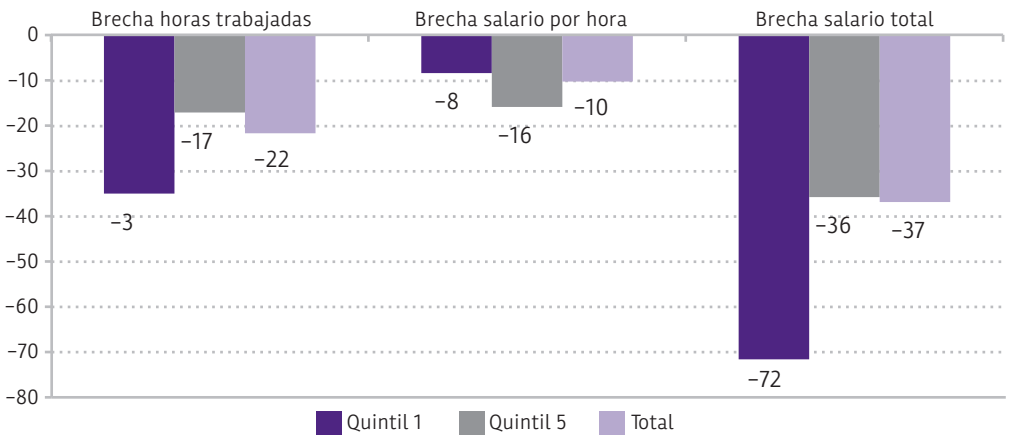
Tasas actividad según realización de trabajo de cuidados no remunerado por sexo y quintil de ingresos. Montevideo e interior urbano, 2013 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración con datos de la EUT–INE, 2013.

GRÁFICO 17.3

Brecha de género en relación con las horas trabajadas, el ingreso total laboral y el ingreso por hora, según sexo, por quintiles de ingreso y total. Total del país, 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2014.

mayor medida por la diferencia en las horas trabajadas según sexo, ya que la brecha de salario por hora según sexo es incluso inferior a la brecha de salario por hora para el total (gráfico 17.3).

Por otra parte, la distribución por sexo según rama de actividad pone en evidencia la división sexual del trabajo, que ubica a las mujeres en los empleos relacionados con los servicios sociales, de enseñanza y de salud, y a los varones en la construcción, la industria manufacturera y actividades primarias. Por otra parte, también se verifica segregación ocupacional según el quintil de ingresos. Las personas ocupadas del primer quintil tienen mayor participación relativa en actividades primarias y servicio doméstico, mientras que las del quintil de mayores ingresos participan mayormente en servicios sociales y de salud, enseñanza y actividades profesionales. Del mismo modo, entre las mujeres se encuentran notorias diferencias según

CUADRO 17.5

Distribución porcentual de las personas ocupadas según rama de actividad, por quintil de ingresos y sexo. Total del país, 2014

	Quintil 1		Quintil 5	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Agropecuaria, pesca, caza y explotación de minas o canteras	23	7	6	2
Industria manufacturera, suministro de electricidad, gas y agua	15	10	15	8
Construcción	21	1	8	1
Comercio por menor y por mayor; alojamiento y servicios de comida	20	27	18	14
Transporte y almacenamiento	5	1	8	2
Informática y comunicación	*	*	6	3
Actividades financieras	*	*	4	4
Actividades inmobiliarias	*	*	1	1
Actividades profesionales, científicas y técnicas	*	*	7	9
Actividades administrativas	6	7	3	3
Administración Pública; defensa y actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	3	1	8	10
Enseñanza	1	3	5	16
Servicios sociales y salud	1	8	6	18
Otras actividades de servicio: arte, entretenimiento y recreación	4	6	4	4
Servicio doméstico	1	28	1	4
Total	100	100	100	100

* No se dispone de información que asegure la representatividad de los datos.

Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2014.

el quintil de ingresos. Las del primer quintil se insertan principalmente en los sectores de comercio, alojamiento y comidas, y servicio doméstico, mientras que las del quinto quintil registran mayor participación en actividades profesionales, administración pública, enseñanza y servicios sociales y de salud (cuadro 17.5).

Finalmente, con relación a la calidad del empleo se analizan la informalidad, entendida como el no registro a la seguridad social, y el subempleo, medido como la proporción de ocupados que desean trabajar más horas y no lo consiguen. Como se muestra en el capítulo 2, la informalidad no es una problemática del mercado de empleo que afecte en forma diferencial a varones y mujeres, ya que la tasa es similar para ambos. Sin embargo, las diferencias significativas entre quintiles de ingreso evidencian que el no registro a la seguridad social es una problemática estratificada, que afecta fuertemente a las personas ocupadas de menores ingresos.

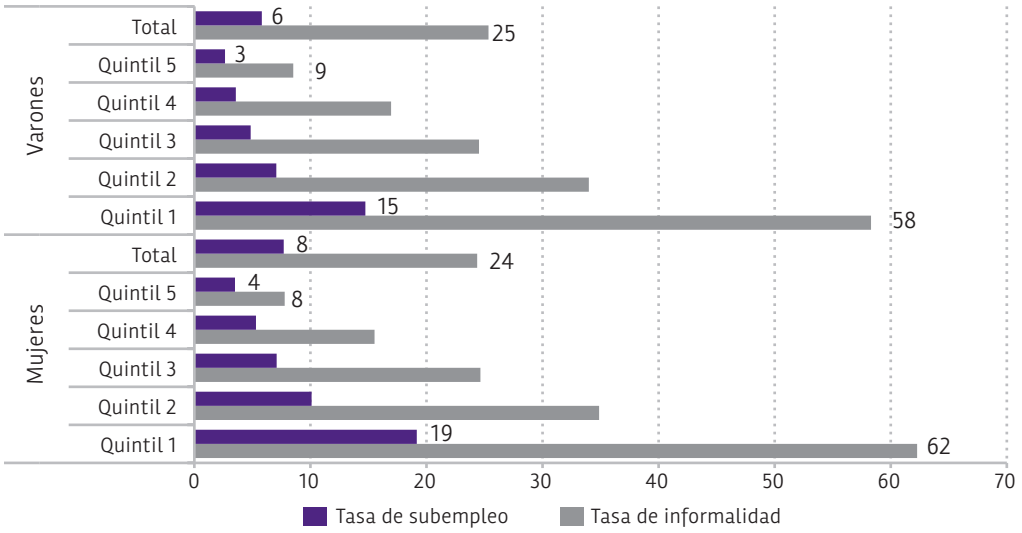
Por su parte, en la tasa de subempleo se registran diferencias por sexo, que ubican a las mujeres en una situación más desventajosa. Esta brecha de género se observa para todos los quintiles de ingreso y su peso relativo es similar entre quintiles. Sin embargo, a la interna de cada sexo se registran inequidades según quintil de ingresos: las personas ocupadas del primer quintil presentan tasas de subempleo cinco veces más altas que las del quintil de mayores ingresos (gráfico 17.4).

Participación política de las mujeres

La participación de las mujeres en diversos ámbitos públicos ha sido tema de interés desde el punto de vista académico y social. Se considera que la participación

GRÁFICO 17.4

Tasa de informalidad y subempleo según sexo y quintil de ingreso. Total del país, 2014



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2014.

aumenta la autonomía de las mujeres, porque amplía el espectro de las decisiones del mundo privado (esencialmente los hogares) al mundo público. En esta sección se procura analizar tendencias en la participación de las mujeres a través del acceso efectivo a cargos de poder. Se hará especial hincapié en la participación en sectores políticos y en el acceso a cargos en el Parlamento, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, las intendencias y el tercer nivel de gobierno.

Un análisis de género del acceso al poder político debería contemplar las diferencias en cuanto a credenciales educativas, así como la participación en otros ámbitos sociales, pero sin olvidar que en el acceso al poder existe un fuerte componente de estratificación social vinculado al capital social familiar, lo que refuerza y retroalimenta la acumulación de capital político (Serna et al., 2012).

La participación efectiva de las mujeres en la toma de decisiones en el ámbito público es una de las brechas de género más importantes que se mantienen. Hay consenso en que la democracia requiere el pluralismo (Bareiro, 2002). En este sentido, también se emplea el concepto de *masa crítica* para hacer referencia a la proporción mínima necesaria para que un grupo logre incidir en la toma de decisiones de un grupo mayor, trasladando sus intereses y necesidades y dejando de ser una excepción (Kanter, 1977; Dahlerup, 1988). Esta proporción se ha definido en un 30 %, que, como se analiza a continuación, es una cifra que en promedio no se alcanza en los máximos poderes estatales en Uruguay.

Las mujeres en cargos de decisión en los poderes del Estado

Un indicador que da cuenta del grado de participación de las mujeres en la toma de decisiones en una sociedad es la proporción de mujeres en cargos ministeriales. Desde el retorno de la democracia, la proporción de ministras ha fluctuado en un rango de 0 % a 38 %, con la cifra históricamente más alta en el gobierno actual.

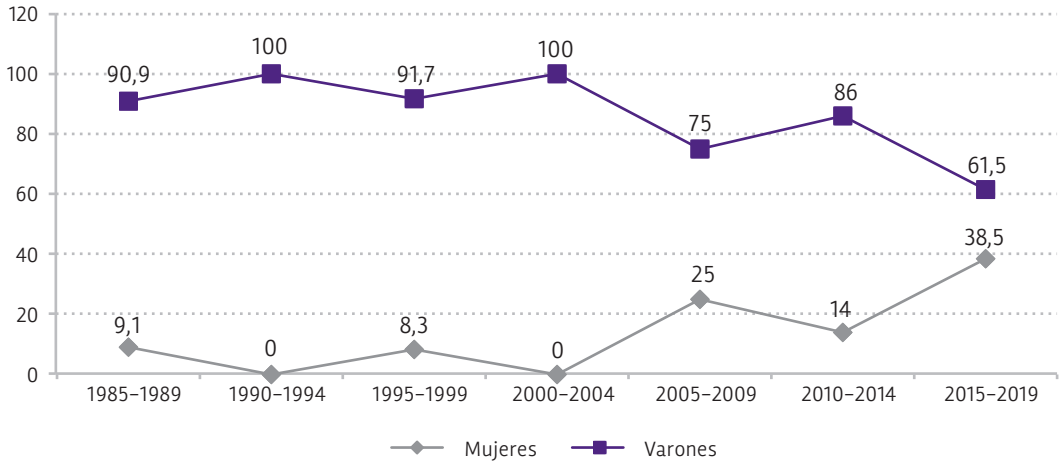
La participación de las mujeres como titulares de ministerios también puede ser examinada según el tipo de ministerios que ocupan, en función de su asociación con la división sexual del trabajo. Pérez (2006), siguiendo a Sinkkonen y Haavio-Mannila (1985), identifica tres áreas de actuación en la esfera política que trasladan la tradicional inserción de varones y mujeres en el ámbito público y privado: la reproducción, la producción y la preservación del sistema.

La *reproducción* hace referencia a la reproducción biológica y social, relacionada con lo que habitualmente se llama la *esfera del cuidado,* tradicionalmente asociada a la función femenina (Pérez, 2006). En el Uruguay, los ministerios clasificados en el área de la reproducción son Desarrollo Social; Educación y Cultura; Trabajo y Seguridad Social; Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y Salud Pública.

El área de la *producción* refiere a la producción material de bienes, donde se ubican los ministerios de Economía y Finanzas; Ganadería, Agricultura y Pesca;

GRÁFICO 17.5

Distribución porcentual de ministros según sexo, por período de gobierno, 1985–2019



Fuente: MIDES–INMUJERES (2015).

Industria, Energía y Minería; Transporte y Obras Públicas; Turismo y Deporte, y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Esta área está vinculada al mercado y por ende se asocia tradicionalmente con la labor masculina.

En el caso del área de denominada *preservación del sistema* se agrupan los ministerios de Defensa Nacional; Relaciones Exteriores, e Interior. Los cargos asociados con la producción y la preservación del sistema son aquellos considerados más importantes y a los que se les asigna mayor importancia estratégica en el funcionamiento de las naciones (Pérez, 2006).

Al analizar la distribución de las ministras según esta clasificación, se observa que tres de las cinco se ubican en los ministerios vinculados a la reproducción (Desarrollo Social; Educación y Cultura; Vivienda), hecho consistente con lo registrado en otros países de la región (CEPAL, 2011). Las otras dos se ubican en el área de la producción (Industria, Energía y Minería; Turismo y Deporte). En la actualidad no hay ministras en el área de preservación del sistema.

En algunos ministerios —como Economía y Finanzas; Ganadería, Agricultura y Pesca; Relaciones Exteriores, y Transporte y Obras Públicas— ninguna mujer ha sido titular. En el período pasado (2010–2014) se designó por primera vez una mujer en Turismo y Deporte, y en el actual por primera vez en Industria, Energía y Minería. En el período 2005–2010 se designaron por primera vez mujeres en Defensa e Interior (gráfico 17.5).

La presencia de las mujeres en el Parlamento uruguayo es una de las más bajas de la región (27,5 % según datos del Observatorio de Igualdad de Género de CEPAL): 17,7 %, con un crecimiento continuo aunque moderado en los últimos treinta años (gráfico 17.6).

En las elecciones de 2014 se aplicó por primera vez el sistema de cuotificación por sexo en las candidaturas a elecciones nacionales (ley 18476). Este sistema establece la obligatoriedad de incluir personas de ambos sexos en cada terna de candidatos, tanto titulares como suplentes, en las listas electorales presentadas en los tres comicios que integran el ciclo electoral quinquenal uruguayo —internas de los partidos políticos, elecciones nacionales y departamentales— y también en los procesos electorales propios de las colectividades políticas en los cuales estas eligen sus autoridades partidarias (Johnson, 2009). En el Senado se alcanzó la cifra de 29 % de mujeres, cercana al tercio esperado; sin embargo, en la Cámara de Representantes no hubo un aumento significativo en la proporción de mujeres respecto al período anterior. Como argumentos posibles para este nulo impacto se esbozan el uso de *trampas,* como la doble presencia de las mujeres en ambas listas parlamentarias, así como la aplicación y el empleo minimalistas del espíritu de la ley de cuotas.

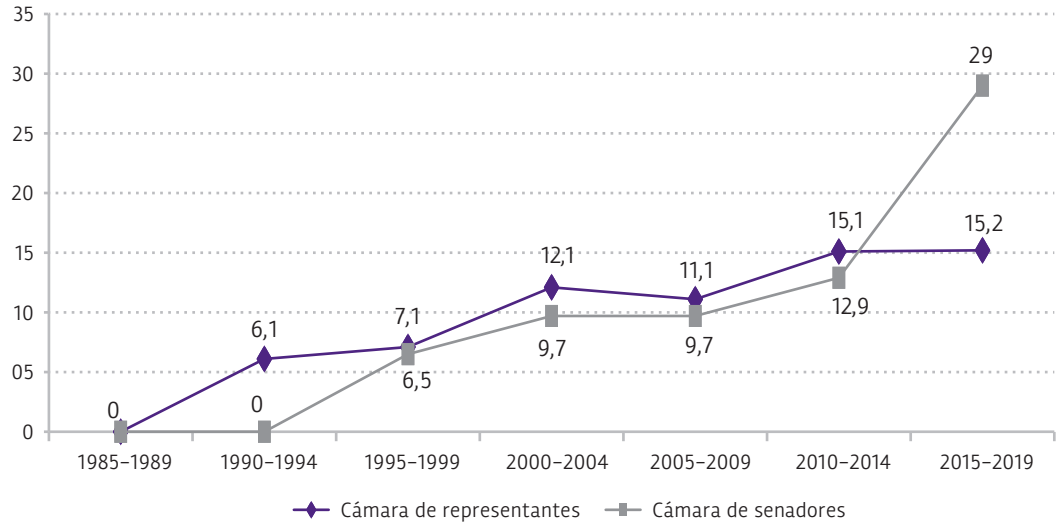
Solamente tres mujeres han ocupado la presidencia de ambas cámaras en toda la historia del Parlamento uruguayo, todas después del 2005 (MIDES–INMUJERES, 2011).

La presencia de las mujeres en la Suprema Corte de Justicia, máximo órgano del Poder Judicial, se caracteriza por haber sido nula prácticamente durante toda su historia, excepto en los años 2006 y 2007.

En el segundo nivel de gobierno, se observa un retroceso en la participación de las mujeres en el máximo cargo

GRÁFICO 17.6

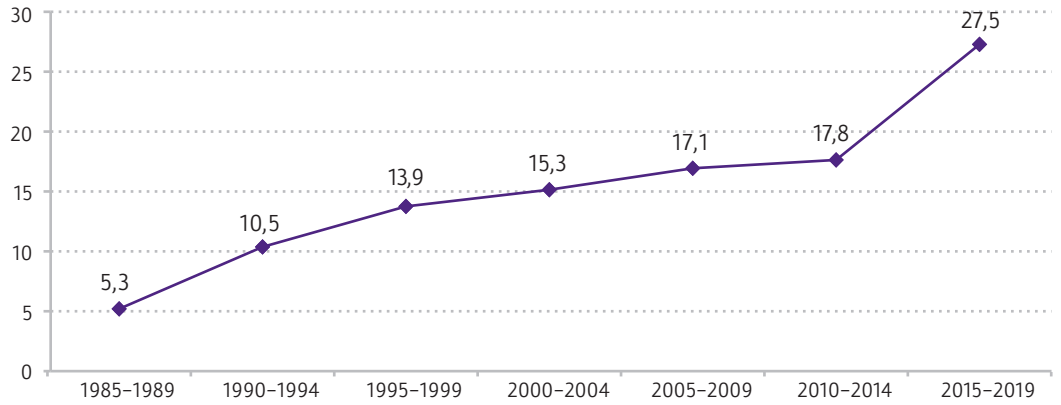
Representantes mujeres en el Parlamento nacional según cámara, por período de gobierno, 1985–2019 (en porcentaje)



Fuente: MIDES–INMUJERES (2015).

GRÁFICO 17.7

Edilas por período de gobierno. Total del país, 1985–2020 (en porcentaje)



Fuente: MIDES–INMUJERES (2015).

de poder departamental. En la historia política del país ninguna mujer fue electa como intendenta hasta el año 2010, cuando Montevideo, Artigas y Lavalleja escogieron mujeres para ese cargo. Con ello se alcanzó un 15,8 % de representación femenina, pero ese avance no se sostuvo. En la actualidad hay una sola intendenta (de Lavalleja), con lo que el porcentaje se redujo al 5,3 %.

En las juntas departamentales se observa un crecimiento de la participación de las mujeres en el período analizado, que llegó al 27,5 % en 2015. Este año se aplicó por primera vez la cuotificación por sexo, que en términos globales implicó un crecimiento de diez puntos porcentuales (gráfico 17.7).

El tercer nivel de gobierno es más reciente en el país. Fue implementado por primera vez en 2010, con una participación de un cuarto de mujeres como titulares de municipios. Como punto de partida, dicha participación resultaba alentadora en función de las bajas proporciones de mujeres en los restantes niveles del Estado. Sin embargo, el nuevo período marcó un descenso de la proporción de alcaldesas, de 24,7 % a 21,4 % (MIDES–INMUJERES, 2015).

CUADRO 17.6

Clasificación de los tipos de violencia

Tipo de violencia	Descripción
Violencia física	Toda acción, omisión o patrón de conducta que dañe la integridad corporal de una persona.
Violencia psicológica o emocional	Toda acción u omisión dirigida a perturbar, degradar o controlar la conducta, el comportamiento, las creencias o las decisiones de una persona, mediante la humillación, la intimidación, el aislamiento o cualquier otro medio que afecte la estabilidad psicológica o emocional.
Violencia sexual	Toda acción que imponga o induzca comportamientos sexuales a una persona mediante el uso de fuerza, intimidación, coerción, manipulación, amenaza o cualquier otro medio que anule o limite la libertad sexual.
Violencia patrimonial	Toda acción u omisión que con ilegitimidad manifiesta implique daño, pérdida, transformación, sustracción, destrucción, distracción, ocultamiento o retención de bienes, instrumentos de trabajo, documentos o recursos económicos, destinada a coaccionar la autodeterminación de otra persona.

Fuente: Elaboración basada en la Ley de Violencia Doméstica (n.º 17.514)

Violencia basada en género

En el artículo 1 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), de 1994, se define la violencia contra la mujer como cualquier acción o comportamiento basado en su género que cause daño físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como privado.

Según el informe de resultados de la Primera Encuesta Nacional de Prevalencia de Violencia Basada en Género y Generaciones (PENPVBGG), del 2013 (CNCLVD, 2014), la violencia de género se entiende como aquella violencia que se manifiesta a través de relaciones de poder y dominación basadas en las inequidades de género.

A partir de estas recomendaciones, en la PENPVBGG, buscando relevar datos respecto a las diversas manifestaciones de la violencia basada en género y generaciones, se definió entrevistar a mujeres de 15 o más años de edad.

En la Encuesta se consideró la clasificación de los tipos de violencia definidos en el artículo 3 de la Ley de Violencia Doméstica (n.º 17.514), que se presenta en el cuadro 17.6.

A su vez, las situaciones de violencia se distinguen según se desarrollen en el ámbito público (lugares públicos, centros educativos, lugares de trabajo) o en el ámbito privado (pareja o expareja, familia actual).

En esta sección se muestra, en primer lugar, la prevalencia total de situaciones de violencia basada en género vividas por las mujeres de 15 o más años de edad en los últimos 12 meses según el nivel socioeconómico.[2] En segundo lugar, se analiza si en los últimos 12 meses se registran diferencias en la prevalencia de situaciones de violencia en los diferentes ámbitos, respecto a la prevalencia total de violencia, según el nivel socioeconómico.

Prevalencia total de situaciones de violencia basada en género

En el gráfico 17.8 puede observarse que el 40,1% de las mujeres de 15 años o más de edad han vivido alguna situación de violencia en los últimos 12 meses. El tipo más usual de violencia contra las mujeres es la violencia psicológica: el 31,2% de las mujeres declaran haber vivido situaciones de este tipo. En segundo lugar aparece la violencia sexual, con un 19,6% de mujeres que declaran haberla sufrido en el último año. La violencia patrimonial y la violencia física presentan menor prevalencia.

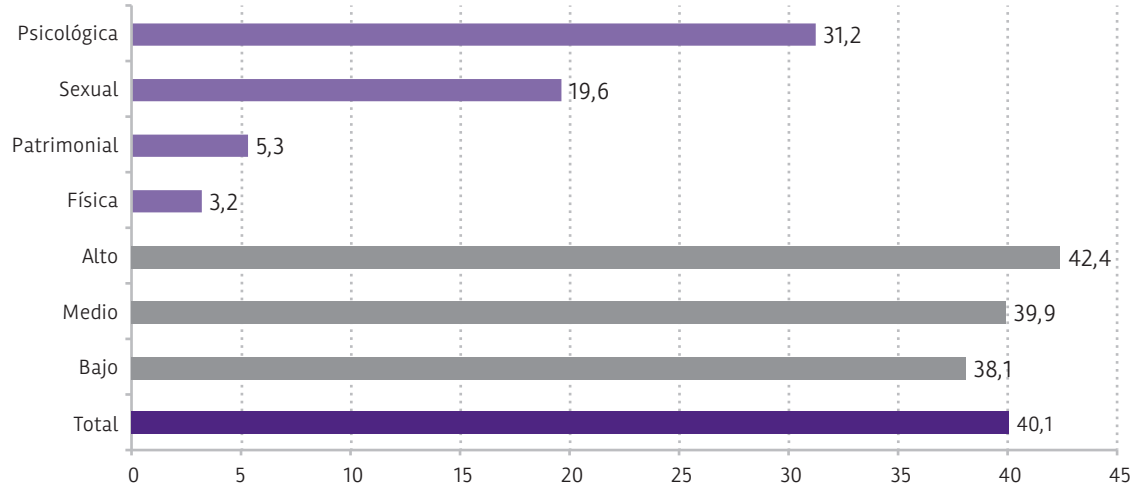
La violencia psicológica suele estar presente en la mayoría de las situaciones de violencia, a menudo acompañada de otras formas de violencia. De este modo, los diferentes tipos de violencia suelen presentarse simultáneamente, por lo que la suma de la prevalencia de cada uno no coincide con la total.

No se observan diferencias significativas según el nivel socioeconómico del hogar al que pertenecen las mujeres: vivieron alguna situación de violencia de género el

2 Se utiliza como indicador el *índice de nivel socioeconómico* (INSE), que clasifica a los hogares según el área de residencia, la cantidad de personas que perciben ingresos en el hogar, variables de confort del hogar, condiciones de la vivienda, educación de los integrantes del hogar, presencia de servicio doméstico y servicio de salud.

GRÁFICO 17.8

Mujeres de 15 años o más que vivieron situaciones de violencia de género en algún ámbito, en los últimos 12 meses, según nivel socioeconómico y tipo de violencia. Total del país, 2013 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración con datos de CNCLVD (2014).

CUADRO 17.7

Porcentaje de mujeres de 15 años o más que vivieron situaciones de violencia de género en los últimos 12 meses, según ámbito y nivel socioeconómico. Total del país, 2013

Nivel socioeconómico	Lugares públicos	Centro educativo	Ámbito laboral
Alto	21,6	*	12,0
Medio	18,7	*	7,7
Bajo	15,1	*	*
Total	18,5	5,2	9,5

* La cantidad de casos no garantiza la representatividad.

Fuente: Elaboración con datos de CNCLVD (2014).

38,1 % de las mujeres en el estrato más bajo y el 42,4 % en el estrato más alto. Si bien existen pequeñas diferencias entre estratos, la literatura coincide en que la violencia es transversal a los diferentes grupos de la sociedad (CEPAL, 2007).

Prevalencia de situaciones de violencia en el ámbito público

La violencia de género permea los lugares públicos —medios de transporte, lugares de trabajo, escuelas y otras instituciones— debido a las relaciones de poder establecidas entre varones y mujeres y a la baja participación histórica que las mujeres han tenido en el ámbito público, si bien esta ha ido aumentando en los últimos años (CEPAL, 2007).

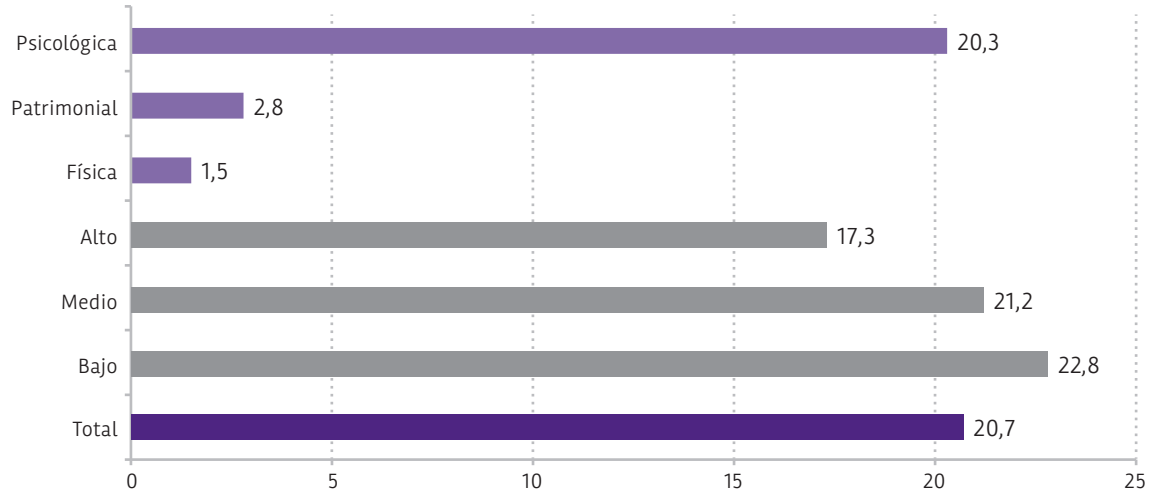
Es pertinente aclarar que la violencia de género en lugares públicos refiere a la violencia sexual en espacios tales como la calle, el transporte público, fiestas o lugares de diversión, parques, espacios deportivos, servicios de salud e iglesias.

Como se observa en el Cuadro 17.7, el 18,5 % de las mujeres de 15 años o más han vivido situaciones de violencia en lugares públicos. A medida que aumenta el nivel socioeconómico, aumenta también el porcentaje de mujeres que vivieron situaciones de violencia basada en género. Este resultado puede estar asociado a una mayor presencia de mujeres de mayores ingresos en espacios públicos, así como a que estas tienen mejor acceso a un conjunto de herramientas que les permiten identificar y conceptualizar la violencia basada en género y, de este modo, desnaturalizar algunos actos de violencia que en otros estratos no son reconocidos como tales (MIDES-INMUJERES, 2015).

En segundo lugar, se observa que el 5,2 % de las mujeres de 15 años o más que asisten o han asistido a algún

GRÁFICO 17.9

Mujeres de 15 años o más de edad que vivieron situaciones de violencia de género por parte de su familia actual en los últimos 12 meses, según nivel socioeconómico y tipo de violencia. Total del país, 2013 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración con datos de CNCLVD (2014).

centro educativo en los últimos 12 meses han vivido situaciones de violencia en ese ámbito. Cabe aclarar que el porcentaje se calcula sobre aquellas que asisten actualmente o que en los últimos 12 meses han asistido a un centro educativo (Anexo 3).

Por último, en lo que refiere a la violencia en el ámbito público, se relevó a mujeres que son o fueron asalariadas (Anexo 4). Los mayores porcentajes de mujeres que han vivido situaciones de violencia en este ámbito se registran en el nivel socioeconómico más alto (12,0 %).

Prevalencia de situaciones de violencia en el ámbito privado

En lo que refiere a la violencia en el ámbito privado se relevó, por un lado, la prevalencia de situaciones de violencia basada en género por parte de la familia actual y, por otro, la violencia por parte de la pareja o expareja. La violencia en el ámbito privado, en particular la ejercida por la pareja o expareja, ha sido interpretada como un mecanismo para reforzar la autoridad de los varones y, de este modo, los roles tradicionales de género que atribuyen a las mujeres las tareas en el ámbito privado del hogar (CEPAL, 2007).

Como se observa en el gráfico 17.9, las mujeres que han vivido situaciones de violencia basada en género por parte de su familia en los últimos 12 meses son el 20,7 %; 20,3 % vivieron situaciones de violencia psicológica, 2,8 % patrimonial y 1,5 % física.

Al analizar el porcentaje de mujeres que vivieron situaciones de violencia en este ámbito, se observa que el porcentaje disminuye a medida que aumenta el nivel socioeconómico, a diferencia de lo que ocurría con la violencia total y la violencia en el ámbito público.

Por su parte, se observa que 23,7 % de las mujeres que tienen o tuvieron pareja, vivieron situaciones de violencia en los últimos 12 meses: 23,1 % violencia psicológica, 4,4 % patrimonial, 2,7 % física y 0,8 % sexual.

Por su parte, se observa que, a medida que aumenta el nivel socioeconómico de los hogares donde viven las mujeres, el porcentaje que reporta haber vivido situaciones de violencia en los últimos 12 meses disminuye: pasa del 27,1 % de las de nivel socioeconómico bajo al 19,8 % de las de nivel socioeconómico alto (gráfico 17.10).

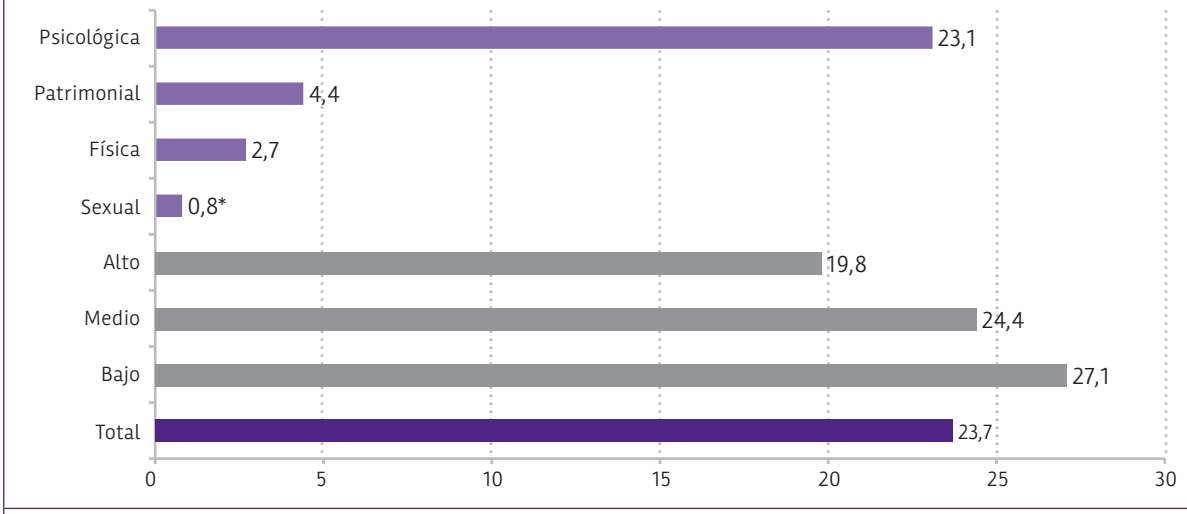
Reflexiones finales

Este capítulo se propuso abordar las desigualdades de género aún presentes en el país, profundizando en las inequidades entre los varones y las mujeres en los distintos niveles de ingreso.

Se ha evidenciado la desigual distribución del trabajo remunerado y no remunerado entre varones y mujeres,

CUADRO 17.10

Mujeres de 15 años o más de edad que vivieron situaciones de violencia de género por parte de su pareja o expareja en los últimos 12 meses, según nivel socioeconómico y tipo de violencia. Total del país, 2013 (en porcentaje)



* La cantidad de casos no garantiza la representatividad.

Fuente: Elaboración con datos de CNCLVD (2014).

y cómo las desigualdades de género se agudizan en la población de menores ingresos.

Este capítulo abordó también la amplia distancia que existe en la participación de varones y mujeres en la toma de decisiones. En esta dimensión se aprecian avances y retrocesos que no permiten consolidar el cierre de la brecha de género.

Por último, se ha mostrado que la violencia basada en género tiene una fuerte prevalencia y que es transversal a todos los estratos socioeconómicos. Según la CEPAL, la OMS considera a la violencia de género como un grave problema de salud pública, debido a los importantes daños físicos y psicológicos que produce.

Fuentes consultadas

Bareiro, L. (2002), «Democracia/s, ciudadanía y Estado en América Latina en el siglo XXI. Análisis de género de los cambios recorridos desde la década del ochenta y futuros posibles», Seminario PRIGEPP–FLACSO, Buenos Aires.

CEPAL (2007), *¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe,* disponible en ‹http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2870/S2007615_es.pdf?sequence=1›.

— (2011), *Informe anual 2011: El salto de la autonomía. De los márgenes al centro.* Santiago de Chile: Observatorio Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.

CNCLVD (2014), *Primera Encuesta Nacional de Prevalencia de Violencia Basada en Género y Generaciones. Año 2013. Informe de resultados,* Montevideo: Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, MIDES–INMUJERES, INAU, SIPIAV, UNFPA, AUCI e INE.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) (1994).

Dahlerup, D. (1988), «From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics», *Scandinavian Political Studies,* vol.11, pp.275–298.

INE, Encuesta de uso del Tiempo y del Trabajo no Remunerado (EUT), Montevideo: INE, 2013.

Johnson, N., y C. Moreira (2003), *Democracia, género y equidad: aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa,* Montevideo: FESUR.

Kanter, R. (1977), *Men and Women of the Corporation,* Nueva York: Basic Books.

Ley de Violencia Doméstica (n.º 17.514) (2002), *Diario Oficial,* 9 de julio.

MIDES (2015), «Pobreza de tiempo en Uruguay. Comprendiendo la pobreza desde múltiples enfoques», en F. González, S. Katzkowicz, L. La Buonora, G. Pedetti, D. Pieri, M. Querejeta, M. Sauval, F. Semblat y L. Zacheo, *Los tiempos del bienestar social. Género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay,* Montevideo: MIDES–INMUJERES, UDELAR, UNFPA, ONU Mujeres y CEPAL.

MIDES–INMUJERES (2011), *En busca del pleno ejercicio de la ciudadanía: el lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones,* Montevideo: MIDES, Cuadernos del Sistema de Información de Género n.º 3.

— (2014), *Uso del tiempo y trabajo no remunerado en Uruguay 2013,* Montevideo: MIDES–INMUJERES, INE, UNFPA y FCS.

— (2015), *Estadísticas de género 2014. Avances y desafíos para la igualdad de género,* MIDES–INMUJERES y UNFPA.

OPS (2013), *Comprender y abordar la violencia contra las mujeres. Violencia infligida por la pareja,* Washington D.C.: Organización Panamericana de la Salud, disponible en ‹http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=23946&Itemid=›.

Pérez, V. (2006), *A un año de gobierno progresista no son suficientes. Mujeres en altos cargos de confianza política. Mecanismos de participación social,* Montevideo: CNS Mujeres.

Sistema Nacional Integrado de Cuidados (2015), proyecto de ley.

Salvador, S., y G. Pradere (2009), *El gasto en servicios de cuidado de los hogares uruguayos,* Montevideo: CEPAL, serie Estudios y Perspectivas n.º 10.

Serna, M. (coord.), E. Bottinelli, C. Maneiro y L. Pérez (2012), *Giro a la izquierda y nuevas elites en Uruguay ¿Renovación o reconversión?,* Montevideo: UDELAR, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC).

Anexos

ANEXO 17.1

Apuntes metodológicos sobre la construcción de la carga global de trabajo

La Encuesta de Uso del Tiempo (EUT) es un módulo de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) que tomó los hogares encuestados por la ECH en marzo de 2013 y los encuestó nuevamente entre mayo y agosto del mismo año. Este trabajo de campo tuvo como consecuencia un desfase temporal entre las variables de la primera y la segunda encuesta. Por este motivo, los indicadores de horas de trabajo remunerado y no remunerado se realizaron de manera diferente, y ello afectó el cálculo de la carga global de trabajo.

Para el cálculo de las horas de *trabajo no remunerado* se suman las horas dedicadas a cada ítem del trabajo no remunerado relevado en la EUT y se multiplica por 7 (días de la semana). Las horas promedio se calculan solo para las personas que declaran realizar trabajo no remunerado. El cálculo es válido para las personas de 14 años o más que contestaron la encuesta.

El *trabajo remunerado* es la suma de las horas dedicadas a las ocupaciones principal y secundaria declaradas en la ECH. Las horas promedio se calculan solo para las personas que declaran realizar trabajo remunerado. Los indicadores construidos a partir de las horas de trabajo remunerado son válidos para aquellas personas de 14 años o más que no cambiaron de trabajo entre la aplicación de ambas encuestas.

Finalmente, la *carga global de trabajo* es el resultado de la suma de las horas semanales dedicadas al trabajo remunerado y no remunerado. Los indicadores construidos son válidos para las personas de 14 años o más que no fueron agregadas al hogar durante la EUT. Las horas promedio se calculan para las personas que declaran trabajar de forma remunerada o no remunerada. Se hace notar entonces que cambia el denominador de los cálculos de las horas semanales promedio, por lo que las horas promedio de carga global no corresponden a la suma de las horas promedio semanales de trabajo remunerado y no remunerado.

ANEXO 17.2

Tasas de participación de trabajo doméstico según actividad, por sexo y quintil de ingreso. Montevideo e interior urbano, 2013 (en porcentaje)

		Alimentación	Limpieza	Ropa	Compras	Cría de animales	Mantenimiento del hogar	Gestión
Quintil 1	Varones	31	29	9	30	5	7	7
	Mujeres	76	70	57	45	3	3	9
Quintil 2	Varones	39	32	12	38	3	8	9
	Mujeres	76	70	56	46	5	2	11
Quintil 3	Varones	44	32	13	37	3	7	10
	Mujeres	76	65	52	46	5	1	13
Quintil 4	Varones	51	34	14	40	4	9	15
	Mujeres	76	61	52	43	3	0	14
Quintil 5	Varones	58	36	21	47	3	10	19
	Mujeres	78	55	52	46	3	2	16
Total	Varones	44	32	13	38	4	8	11
	Mujeres	76	65	54	45	4	2	12

Fuente: Elaboración con datos de la EUT–INE, 2013.

ANEXO 17.3

Mujeres de 15 o más años de edad que asisten o asistieron a algún centro educativo en los últimos 12 meses, según nivel socioeconómico (en porcentaje)

	Total
Asistieron a centro educativo	16,7
No asistieron	83,3

Fuente: Elaboración con datos de CNCLVD (2014).

ANEXO 17.4

Mujeres de 15 o más años de edad que son o fueron asalariadas en los últimos 12 meses, según nivel socioeconómico (en porcentaje)

	Bajo	Medio	Alto	Total
Son o fueron asalariadas	71,1	80,0	81,0	78,9
No fueron asalariadas	28,9	20,0	19,0	21,1

Fuente: Elaboración con datos de CNCLVD (2014).

ANEXO 17.5

Mujeres de 15 o más años de edad que tienen o han tenido pareja en los últimos 12 meses, según nivel socioeconómico (en porcentaje)

	Bajo	Medio	Alto	Total
Tiene o ha tenido pareja	58,5	74,8	86,6	73,9
No tiene pareja ni ha tenido pareja	41,5	25,2	13,4	26,1

Fuente: Elaboración con datos de CNCLVD (2014).

Glosario de siglas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFAM-PE	Asignaciones Familiares del Plan de Equidad
AGEV	Gestión y Evaluación (de la OPP)
ALC	América Latina y el Caribe
ALUR	Alcoholes del Uruguay
ANCAP	Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
ANV	Agencia Nacional de Vivienda
APT	Área de Políticas Territoriales (de la OPP)
ARPEL	Asociación Regional de Empresas del Sector Petróleo, Gas y Biocombustibles en Latinoamérica y el Caribe
ASSE	Administración de Servicios de Salud del Estado
AVD	años vividos en discapacidad
AVISA	años de vida saludables perdidos
AVP	años de vida perdidos por muerte prematura
BCU	Banco Central del Uruguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMA	British Medical Association
BPS	Banco de Previsión Social
BSE	Banco de Seguros del Estado
CAB	Convenio Andrés Bello
CALEN	Centro de Altos Estudios Nacionales
CAMAGRO	Cámara de Agroquímicos
CBA	canasta básica alimentaria
CBNA	canasta básica no alimentaria
CDPD	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CETP	Consejo de Educación Técnico-Profesional
CEU	Censo de Entorno Urbanístico
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CIER	Comisión de Integración Energética Nacional
CIF	Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud
CIIU	Clasificación Industrial Internacional Uniforme
CLAEH	Centro Latinoamericano de Economía Humana
CLAP	Centro Latinoamericano de Perinatología
CMAPIUCN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
CNCLVD	Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica
CNV	Certificado de Nacido Vivo
COMAP	Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (del MEF)
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (México)
CTI	ciencia, tecnología e innovación
DCMS	Department for Culture, Media and Sport (Reino Unido)

DGEC	Dirección General de Estadística y Censos
DGI	Dirección General Impositiva
DINAGUA	Dirección Nacional de Aguas
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
DINAVI	Dirección Nacional de Vivienda
DINEM	Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (del MIDES)
DINOT	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (del MVOTMA)
DIT	desarrollo infantil temprano
DNC	Dirección Nacional de Cultura (del MEC)
DNE	Dirección Nacional de Energía (del MIEM)
ECH	Encuesta Continua de Hogares
EEDP	Escala de Evaluación del Desarrollo Psicomotor
EICC	Encuesta de Imaginarios y Consumo Cultural
ELCSA	Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria
ENAJ	Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud
ENAyA	Encuesta Nacional sobre Estado Nutricional, Prácticas de Alimentación y Anemia
ENDIS	Encuesta Nacional de Salud, Nutrición y Desarrollo Infantil
ENHA	Encuesta Nacional de Hogares Ampliada
ENT	enfermedades no trasmisibles
EPP	especialización y potencial productivo
EVN	esperanza de vida al nacer
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCCEEA	Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (de la UdelaR)
FCS	Facultad de Ciencias Sociales (de la UdelaR)
FDI	Fondo de Desarrollo del Interior
FHCE	Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (de la UdelaR)
FIng	Facultad de Ingeniería
FONASA	Fondo Nacional de Salud
FSC	Forest Stewardship Council
GABA	Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (del MSP)
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
GW	Grupo de Washington
HTA	hipertensión arterial
I + D	investigación y desarrollo
IAMC	instituciones de asistencia médica colectiva
ICC	índice de carencias críticas
ICR	índice de competitividad regional
IEA	Agencia Internacional de Energía
IECON	Instituto de Economía (de la FCCEEA, UdelaR)
IED	inversión extranjera directa
IMC	índice de masa corporal
IMFIA	Instituto de Mecánica de los Fluidos e Ingeniería Ambiental (de la FIng, UdelaR)
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEEd	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
INFAMILIA	Dirección Nacional de Infancia, Adolescencia y Familia (del MIDES)
INJU	Instituto Nacional de la Juventud
INMAYORES	Instituto Nacional del Adulto Mayor
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres (del MIDES)
INSE	índice de nivel socioeconómico
IPAB	índice de precios de alimentos y bebidas no alcohólicas
IPC	índice de precios al consumo
IS	insumos de producción
JND	Junta Nacional de Drogas
JUNASA	Junta Nacional de Salud

LI	línea de indigencia
LP	línea de pobreza
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
MSP	Ministerio de Salud Pública
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
NBI	necesidades básicas insatisfechas
NIEVE	Núcleo Interdisciplinario de Estudios sobre Vejez y Envejecimiento
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OIJ	Organización Iberoamericana de Juventud
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OPYPA	Oficina de Programación y Política Agropecuaria
OSE	Obras Sanitarias del Estado
OSLA	Oficina de Seguimiento de Libertad Asistida
PANES	Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social
PBI	producto bruto interno
PcD	personas con discapacidad
PEA	población económicamente activa
PEFC	Programme for the Endorsement of Forest Certification
PENPVBGG	Primera Encuesta Nacional de Prevalencia de Violencia Basada en Género y Generaciones
PER	presión–estado–respuesta
PET	población en edad de trabajar
PIB	producto interno bruto
PISA	Programme for International Student Assessment
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
pp	puntos porcentuales
PTF	productividad total de factores
RENARE	Dirección de Recursos Naturales Renovables
RICYT	Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología
RUANDI	Red Uruguaya de Apoyo a la Nutrición y Desarrollo Infantil
SCA	Servicios de Comunicación Audiovisual
SCJ	Suprema Corte de Justicia
SIC	Sistema de Información Cultural
SICSUR	Sistema de Información Cultural del MERCOSUR
sida	síndrome de inmunodeficiencia adquirida
SIG	Sistema de Información de Género
SIPI	Sistema de Información para la Infancia
SIPIAV	Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia
SIRPA	Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente
SMN	salario mínimo nacional
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNI	Sistema Nacional de Investigadores
SNIS	Sistema Nacional Integrado de Salud
TA	tasa de actividad
TBA	tasa bruta de asistencia

TD	tasa de desempleo
TE	tasa de empleo
TEPSI	Test de Desarrollo Psicomotor
TIC	tecnologías de la información y la comunicación
TMI	tasa de mortalidad infantil
TMN	tasa de mortalidad neonatal
TMPN	tasa de mortalidad posneonatal
TNA	tasa neta de asistencia
TNR	trabajo no remunerado
TR	trabajo remunerado
UCC	Uruguay Crece Contigo
UdelaR	Universidad de la República
UINS	Unidad de Información Nacional (del MSP)
UNASEV	Unidad Nacional de Seguridad Vial
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
USD	dólares estadounidenses
UTE	Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas
UTEC	Universidad Tecnológica del Uruguay
VAB	valor agregado bruto
VBP	valor bruto de producción
VIH	virus de inmunodeficiencia humana

Índice de gráficos

1. Ingresos, desigualdad y pobreza

Gráfico 1.1
Personas y hogares pobres. País urbano, 1993–2014, y total del país, 2006–2014 20

Gráfico 1.2
Personas y hogares indigentes. País urbano, 1993–2014, y total del país, 2006–2014 21

Gráfico 1.3
Personas pobres según región. País urbano, 2003–2014, y total del país, 2006–2014. 21

Gráfico 1.4
Personas pobres según tramos de edad. Total del país, 2006–2014 23

Gráfico 1.5
Personas pobres según ascendencia racial. Total del país, 2006–2014 24

Gráfico 1.6
Brecha de pobreza en hogares. Total del país, 2006–2014, y total del país urbano, 2002–2014 25

Gráfico 1.7
Promedio de ingresos reales per cápita del hogar con valor locativo. País urbano, 1998–2014, y total del país, 2006–2014. 26

Gráfico 1.8
Evolución de los ingresos reales per cápita deflactados por IPC y por IPAB. País urbano, 1998–2014 27

Gráfico 1.9
Índice de Gini. Total del país urbano, 1998–2014 28

Gráfico 1.10
Índice de Gini según región, 2006–2014 28

Gráfico 1.11
Ratio de apropiación entre el quinto quintil y el primer quintil. Total del país, 2006–2014 29

Gráfico 1.12
Participación en el ingreso total por quintiles. Total del país, 2006–2014 29

Gráfico 1.13
Proporción de ingresos laborales que aportan las mujeres en hogares biparentales y de parejas solas del primer quintil y el quinto quintil. Total del país, 2013. 31

2. Mercado laboral

Gráfico 2.1
Tasa de actividad, empleo y desempleo. País urbano, 2000–2014 37

Gráfico 2.2
Distribución porcentual de las personas en edad de trabajar, según sexo, por condición de actividad. Total del país, 2014 38

Gráfico 2.3
Promedio de horas semanales de trabajo no remunerado según condición de actividad, por sexo. Montevideo e interior urbano, 2013. 39

Gráfico 2.4
Tasa de actividad y brecha según sexo. Total del país, 2006–2014 40

Gráfico 2.5
Distribución porcentual de la carga global de trabajo entre trabajo remunerado (TR) y no remunerado (TNR), por sexo y quintil de ingreso. Montevideo e interior urbano, 2013 41

Gráfico 2.6
Tasa de actividad por sexo y área geográfica. Total del país, 2006–2014 41

Gráfico 2.7
Distribución porcentual de la PEA según máximo nivel educativo alcanzado. Total del país, 2006, 2010 y 2014. 42

Gráfico 2.8
Tasa de empleo y brecha según sexo. Total del país, 2006–2014 43

Gráfico 2.9
Tasa de desempleo y brecha según sexo. Total del país, 2006–2014 45

Gráfico 2.10
Distribución porcentual de los ocupados según restricciones de empleo. Total del país, 2006–2014 46

Gráfico 2.11
Cotizantes al Banco de Previsión Social (en puestos de trabajo). Total del país, 2000–2013. 47

Gráfico 2.12
Proporción de ocupados de 15 años y más que no están registrados en la seguridad social, según área geográfica. Total del país, 2006–2014. 47

Gráfico 2.13
Función de densidad del logaritmo del salario real de la ocupación principal por hora trabajada, según registro en la seguridad social. Total del país, 2014 48

Gráfico 2.14
Tasa de subempleo por área geográfica. Total del país, 2006–2014 49

Gráfico 2.15
Índice de salario real. Total del país, 2000–2014. 49

Gráfico 2.16
Salario mínimo nacional real. Total del país, 2000–2014 50

3. Educación

Gráfico 3.1
Tasa de analfabetismo, 2006–2014. 58

Gráfico 3.2
Máximo nivel educativo alcanzado según quintiles de ingreso, 2014 59

Gráfico 3.3
Asistencia a algún establecimiento educativo por edades simples según quintiles de ingreso de los hogares. Total del país, 2014. 59

Gráfico 3.4
Matrícula por nivel educativo según región, 2013 60

Gráfico 3.5
Tasa neta de asistencia a educación inicial (4 a 5 años) por forma de administración, 2006–2014. 61

Gráfico 3.6
Tasa neta de asistencia a educación inicial (4 y 5 años) por región, país urbano, 1991–2013 62

Gráfico 3.7
Asistencia insuficiente en educación inicial, según grado. Total del país, 2006–2014. 62

Gráfico 3.8
Tasa neta de asistencia a educación primaria común por forma de administración. Total del país, 2006–2014 63

Gráfico 3.9
Asistencia insuficiente de 1.º a 6.º año de educación primaria en escuelas urbanas, según contexto sociocultural de la escuela. 2004–2014 64

Gráfico 3.10
Abandono intermitente de 1.º a 6.º año de educación primaria en escuelas urbanas, según contexto sociocultural de la escuela. 2004 –2014 64

Gráfico 3.11
Repetición de 1.º a 6.º año de educación primaria en escuelas urbanas, por contexto sociocultural de la escuela, 2004–2014 65

Gráfico 3.12
Repetición en 1.er año de educación primaria en escuelas urbanas, por contexto sociocultural de la escuela, 2004–2014 65

Gráfico 3.13
Tasa neta de asistencia a la educación media. Total del país, 2006–2014 66

Gráfico 3.14
Tasa neta de asistencia a la educación media según ciclo educativo. Total del país. 2006–2014 66

Gráfico 3.15
No promoción, desvinculación y envío a exámenes libres en educación media básica general pública. Total del país, 2000–2013. 67

Gráfico 3.16
No promoción, desvinculación y envío a exámenes libres de 1.er año de bachillerato diversificado. Total del país, 2001–2013. 67

Gráfico 3.17
Evolución de la matrícula de grado en instituciones universitarias. Total del país, 2000–2013 68

Gráfico 3.18
Evolución comparada del ingreso y el egreso en carreras de grado de la Universidad de la República y universidades e institutos universitarios privados. Total del país, 2000–2013 69

Gráfico 3.19
Alumnos matriculados en educación terciaria no universitaria del CETP según año lectivo. Total del país, 2001–2013. 70

Gráfico 3.20
Alumnos matriculados en educación terciaria no universitaria de otras instituciones públicas y privadas según año lectivo. Total del país, 2001–2013 70

4. Salud

Gráfico 4.1
Esperanza de vida al nacer según sexo 75

Gráfico 4.2
Evolución de la tasa de mortalidad infantil general (TMI), neonatal (TMN) y posneonatal (TMPN). Uruguay, 1990–2014 76

Gráfico 4.3
Evolución de la tasa de mortalidad infantil (menores de un año) y la tasa de mortalidad en la niñez (menores de 5 años). Uruguay, 1990–2014 . . 77

Gráfico 4.4
Evolución de la tasa bruta de mortalidad por enfermedades del sistema circulatorio en menores de 70 años. Uruguay, 2001–2014 79

Gráfico 4.5
Evolución de la tasa bruta de mortalidad por cáncer. Uruguay, 2001–2014 79

Gráfico 4.6
Evolución de la tasa bruta de mortalidad por enfermedades del sistema respiratorio en menores de 70 años. Uruguay, 2001–2014 79

Gráfico 4.7
Evolución de la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito. Uruguay, 2005–2014 80

Gráfico 4.8
Evolución de la tasa de mortalidad por suicidios, Uruguay, 1998–2014 80

Gráfico 4.9
Evolución de la tasa de notificación de nuevos diagnósticos de VIH. Uruguay, 2001–2014 81

Gráfico 4.10
Evolución de la tasa de mortalidad por VIH según sexo. Uruguay 2000–2014 82

Gráfico 4.11
Prevalencia de factores de riesgo de ENT en la población de 25 a 64 años. Uruguay, 2006–2013 83

Gráfico 4.12
Prevalencia de factores de riesgo de ENT en población de 15 a 24 años. Uruguay, 2013 84

Gráfico 4.13
Número de muertes atribuibles a factores de riesgo. Uruguay, 2010 85

Gráfico 4.14
Años de vida saludable perdidos atribuibles a factores de riesgo. Uruguay, 2010 85

Gráfico 4.15
Población con atención cofinanciada por seguro nacional de salud (DISSE/FONASA), 2001–2014 87

Gráfico 4.16
Distribución porcentual de las personas según tipo de institución prestadora de salud en la que tienen derechos vigentes de atención. Total del país, 2006–2014 88

5. Vivienda y hábitat

Gráfico 5.1
Distribución de los hogares según la calidad global de la materialidad. Total del país, 2006 y 2014. 94

Gráfico 5.2
Distribución de los hogares según la calidad global de la materialidad, por región. Total del país, 2006 y 2014. 94

Gráfico 5.3
Hogares con acceso inadecuado al abastecimiento de agua potable, saneamiento y energía eléctrica. Total del país, 2006–2014 96

Gráfico 5.4
Distribución de los hogares según la forma de tenencia de la vivienda. Total del país, 2006–2014 . . 98

Gráfico 5.5
Distribución de los hogares según la forma de tenencia de la vivienda por región. Total del país, 2006 y 2014 98

Gráfico 5.6
Ratio *cuota de compra/ingreso* y ratio *alquiler/ingreso de los hogares*. Total del país, 2006–2014 99

Gráfico 5.7
Hogares que destinan más del 30 % de sus ingresos al pago de la cuota de compra/alquiler. Total del país, 2006–2014 99

Gráfico 5.8
Hogares que presentan carencias significativas en cada una de las dimensiones consideradas. Total del país, 2006 y 2014 100

Gráfico 5.9
Personas que residen en hogares que presentan carencias significativas en cada una de las dimensiones consideradas. Total del país, 2006 y 2014. 100

Gráfico 5.10
Distribución de los hogares y las personas según la cantidad de dimensiones en las que presentan carencias significativas en la vivienda. Total del país, 2006 y 2014 101

Gráfico 5.11
Distribución de los hogares según el máximo nivel educativo alcanzado por la persona de mayor nivel educativo del hogar, por cantidad de dimensiones en las que el hogar presenta carencias. Total del país, 2006 y 2014 101

Gráfico 5.12
Distribución de los hogares según quintiles de ingreso per cápita por cantidad de dimensiones en las que el hogar presenta carencias. Total del país, 2006 y 2014 102

Gráfico 5.13
Distribución de los hogares según condición de actividad del jefe de hogar por cantidad de dimensiones en las que el hogar presenta carencias. Total del país, 2006 y 2014 103

Gráfico 5.14
Distribución de los hogares según tipo, por cantidad de dimensiones en las que presentan carencias. Total del país, 2006 y 2014 103

6. Seguridad ciudadana

Gráfico 6.1
Porcentaje de la población que menciona a la delincuencia o la seguridad pública como problema más importante en el país. Uruguay, 2003–2013 112

Gráfico 6.2
Tasas de victimización. Uruguay, 2003–2013. 112

Gráfico 6.3
Homicidios por cada 100.000 habitantes, denuncias y procesamientos. 2005–2014. 113

Gráfico 6.4
Denuncias de lesiones por cada 100.000 habitantes. Uruguay, 2005–2014 115

Gráfico 6.5
Procesamientos por lesiones por cada 100.000 habitantes. Uruguay, 2005–2014 115

Gráfico 6.6
Denuncias de violencia doméstica por cada 100.000 habitantes. Uruguay, 2005–2014 116

Gráfico 6.7
Procesamientos por violencia doméstica por cada 100.000 habitantes. Uruguay, 2005–2014 116

Gráfico 6.8
Denuncias de violación por cada 100.000 habitantes. Uruguay, 2005–2014 117

Gráfico 6.9
Procesamientos por violación por cada 100.000 habitantes. Uruguay, 2005–2014 117

Gráfico 6.10
Denuncias de hurto por cada 100.000 habitantes. Uruguay, 2005–2014 118

Gráfico 6.11
Procesamientos por hurto por cada 100.000 habitantes. Uruguay, 2005–2014 118

Gráfico 6.12
Denuncias de rapiña por cada 100.000 habitantes. Uruguay, 2005–2014 119

Gráfico 6.13
Procesamientos por rapiña por cada 100.000 habitantes. Uruguay, 2005–2014 119

Gráfico 6.14
Denuncias de copamiento por cada 100.000 habitantes. Uruguay, 2005–2014 121

Gráfico 6.15
Procesamientos por copamiento por cada 100.000 habitantes. Uruguay, 2005–2014 121

Gráfico 6.16
Promedios anuales de población privada de libertad, 1999–2014. 122

Gráfico 6.17
Tasa de hacinamiento (personas privadas de libertad/plazas disponibles). Todo el país, enero 2010 – marzo 2015 122

Gráfico 6.18
Proporción de primarios y reincidentes en la población privada de libertad. Uruguay, 2001–2014 123

Gráfico 6.19
Proporción de procesados y penados en la población privada de libertad. Uruguay, 2001–2014 123

Gráfico 6.20
Medidas alternativas a la privación de libertad. Todo el país, abril de 2014..... 124

Gráfico 6.21
Población adolescente según régimen de medidas socioeducativas. Uruguay, 2005–2014..... 125

7. Cultura

Gráfico 7.1
Valor agregado bruto sobre el PIB de la economía en su conjunto, en relación con otros sectores de actividad relevantes, 2009 y 2012..... 134

Gráfico 7.2
Influencia en las preferencias culturales de uruguayas y uruguayos, 2014 136

Gráfico 7.3
Preferencias televisivas, 2002, 2009 y 2014 136

Gráfico 7.4
Frecuencia en la escucha de radio 2002, 2009 y 2014..... 138

Gráfico 7.5
Tipo de frecuencia escuchada según nivel educativo y tramo de ingresos de los hogares encuestados. Total del país, 2014..... 138

Gráfico 7.6
Frecuencia en el uso de internet según nivel educativo y tramos de ingreso, 2014 139

Gráfico 7.7
Frecuencia de lectura de libros según tramos de edad, 2002, 2009 y 2014 140

Gráfico 7.8
Frecuencia de lectura de libros según tramos de ingreso, 2002, 2009 y 2014..... 141

Gráfico 7.9
Asistencia a espectáculos culturales por nivel educativo y tramos de ingreso, para 2014 141

8. Medio ambiente y recursos naturales

Gráfico 8.1
Cantidad de automotores (autos y camionetas, camiones, autobuses, motocicletas) 148

Gráfico 8.2
Consumo de leña 149

Gráfico 8.3
Concentración de SO_2 en la atmósfera para Montevideo 149

Gráfico 8.4
Concentración de material particulado menor de 10 micras 150

Gráfico 8.5
Concentración de partículas totales en suspensión, medida con equipos de alto volumen en períodos de 24 horas cada seis días, con relación al límite propuesto por el Gesta Aire..... 151

Gráfico 8.6
Importación anual de plaguicidas..... 152

Gráfico 8.7
Importación anual de fertilizantes (en toneladas) 152

Gráfico 8.8
Vertido total de demanda bioquímica de oxígeno (DBO) industrial en todo el país..... 152

Gráfico 8.9
Hogares con y sin acceso a servicio de saneamiento 153

Gráfico 8.10
Concentración de fósforo total en ríos de la cuenca del Santa Lucía 154

Gráfico 8.11
Cobertura territorial de las comisiones de cuenca y acuíferos..... 155

Gráfico 8.12
Principales cambios en la cobertura de suelo entre 2000 y 2011..... 156

Gráfico 8.13
Cantidad diaria de residuos sólidos urbanos dispuestos en el relleno sanitario de Montevideo 157

Gráfico 8.14
Proporción de sitios de disposición final adecuados/ inadecuados en el interior del Uruguay 157

Gráfico 8.15
Cobertura del territorio con pastizales naturales 159

Gráfico 8.16
Superficie cubierta por monte nativo 160

Gráfico 8.17
Superficie acumulada de áreas protegidas 161

9. Desarrollo productivo

Gráfico 9.1
PBI, variación real anual 2005–2014 166

Gráfico 9.2
PBI per cápita 2005–2014 166

Gráfico 9.3
PBI per cápita comparado por paridad del poder adquisitivo, Uruguay y otros países, 2014 167

Gráfico 9.4
PBI per cápita comparado por paridad del poder adquisitivo, Uruguay y G7, 2014 167

Gráfico 9.5
PBI de los principales rubros de actividad, 2005–2014 168

Gráfico 9.6
Aporte de los sectores al PBI nacional, 2005 y 2014 168

Gráfico 9.7
Evolución del PBI y PBI agroindustrial, 2006–2013 169

Gráfico 9.8
Composición del PBI agroindustrial, 2006–2013 170

Gráfico 9.9
Estructura de exportaciones bienes–servicios, 2005–2014 171

Gráfico 9.10
Composición de las exportaciones de servicios según rubros, 2014 171

Gráfico 9.11
Composición de las exportaciones de bienes según rubros, 2014 172

Gráfico 9.12
Principales destinos de las exportaciones de bienes, 2014 173

Gráfico 9.13
Exportaciones según contenido tecnológico, 2013 173

Gráfico 9.14
Flujo de IED, 2005–2014 174

Gráfico 9.15
Evolución de la IED con relación al PBI, 2005–2014 175

10. Ciencia, tecnología e innovación

Gráfico 10.1
Evolución de la inversión I+D/PBI 182

Gráfico 10.2
Evolución de la inversión I+D/PBI 183

Gráfico 10.3
Publicaciones con filiación uruguaya en Scopus por área, 2013 184

Gráfico 10.4
Solicitud de patentes de invención en Uruguay (2008–2013) 185

Gráfico 10.5
Estructura de la inversión en actividades de innovación en la industria, 2010–2012 187

Gráfico 10.6
Estructura de la inversión en actividades de innovación en servicios, 2010–2012 187

Gráfico 10.7
Empresas que realizan actividades de innovación, por sector, 2010–2012 188

11. Energía

Gráfico 11.1
Producción de energía primaria según país 194

Gráfico 11.2
Consumo total de energía según país 194

Gráfico 11.3
Consumo final total per cápita 195

Gráfico 11.4
Oferta bruta de energía por tipo de fuente energética primaria 196

Gráfico 11.5
Consumo final energético por sector 196

Gráfico 11.6
Tasa de dependencia energética y oferta bruta total según origen 197

Gráfico 11.7
Oferta de biomasa no tradicional 198

Gráfico 11.8
Generación eólica como porcentaje
de la electricidad total generada. 199

Gráfico 11.9
Contribución acumulada por fuente energética
primaria a la oferta bruta total 199

Gráfico 11.10
Superficie del país relevada con información
sísmica 2D y 3D (costa adentro y costa afuera). 201

Gráfico 11.11
Intensidad energética, total del país y por sector. 202

Gráfico 11.12
Consumo energético residencial per cápita 203

Gráfico 11.13
Potencia instalada por fuente (MW) y pico
máximo de consumo 205

Gráfico 11.14
Potencia instalada renovable y potencia instalada
renovable no tradicional. 206

Gráfico 11.15
Tasa de electrificación, total del país,
urbano y rural 207

12. Desarrollo infantil temprano

Gráfico 12.1
Tasa de actividad de las mujeres jefas
o cónyuges según edad del menor en el hogar.
Uruguay, 2014 214

Gráfico 12.2
Participación laboral de madres y padres
según edad del hijo menor del hogar.
Uruguay, 2014 214

Gráfico 12.3
Tasa de actividad de las mujeres jefas
o cónyuges según edad del menor
en el hogar y nivel educativo 215

Gráfico 12.4
Evolución de la pobreza por grupos de edad.
Uruguay, 2006–2014 215

Gráfico 12.5
Incidencia de la pobreza y la indigencia
en menores de 4 años según la LP 2006.
Uruguay, 2014 216

Gráfico 12.6
Factores de riesgo de la vivienda
para el desarrollo infantil temprano. Uruguay, 2014 . . . 217

Gráfico 12.7
Factores ambientales de riesgo
para el desarrollo infantil temprano. Uruguay, 2014 . . . 217

Gráfico 12.8
Personas que se encargan del cuidado
de los niños en el hogar. Total del país, 2013. 218

Gráfico 12.9
Métodos que se emplean para disciplinar
a los niños de entre 2 y 14 años. Uruguay, 2013 220

Gráfico 12.10
Prevalencia de la lactancia materna exclusiva en los
primeros seis meses de vida. Uruguay, 1996–2011 221

Gráfico 12.11
Niños que cumplen con la recomendación
(GABA–MSP) por grupo de alimentos.
Uruguay, 2015 222

Gráfico 12.12
Derechos vigentes para la atención de la salud
en niños menores de 4 años. Uruguay, 2007–2014 223

Gráfico 12.13
Motivo de no asistencia a un centro
de cuidado infantil. Total del país, 2013 223

Gráfico 12.14
Evolución del porcentaje de niños según peso
al nacer. Uruguay, 2006–2012 225

Gráfico 12.15
Limitaciones permanentes. Uruguay, 2015 226

Gráfico 12.16
Principales cinco causas de muerte en niños
menores de 1 año. Uruguay, 2005–2012 226

Gráfico 12.17
Problemas nutricionales por grupo de edad
y región. Uruguay, 2011–2015. 227

Gráfico 12.18
Desarrollo infantil (niveles). Uruguay, 2015 228

13. Juventud

Gráfico 13.1
Jóvenes que viven con sus padres
y jóvenes jefes de hogar, 2013. 236

Gráfico 13.2
Jóvenes que ya no viven en su hogar de origen, por tramos de edad, 1990, 2008 y 2013 237

Gráfico 13.3
Jóvenes con hijos y jóvenes con hijos según tramos de edad, 2013 238

Gráfico 13.4
Jóvenes con hijos según región, sexo, ascendencia étnico-racial y quintil de ingresos, 2013 239

Gráfico 13.5
Jóvenes con hijos según sexo y quintil de ingresos, 2013 239

Gráfico 13.6
Repetición en primaria según quintil de ingresos per cápita del hogar, 2013 240

Gráfico 13.7
¿Cuáles son las razones por las que asistes/asististe a un centro de educación media? 240

Gráfico 13.8
A tu juicio, ¿cuáles fueron las causas más importantes por las que repetiste? 241

Gráfico 13.9
¿Cuáles son las razones por las que no finalizaste educación media? 242

Gráfico 13.10
Jóvenes que trabajaron alguna vez más de tres meses, por tramos de edad, 2013 243

Gráfico 13.11
Jóvenes que trabajaron alguna vez más de tres meses, por tramos de edad y sexo, 2013 244

Gráfico 13.12
Jóvenes que trabajaron más de tres meses, según quintiles de ingreso per cápita del hogar y tramos de edad, 2013 244

Gráfico 13.13
Inserción laboral y educativa según tramo etario y quintil de ingresos per cápita del hogar, 2013 245

Gráfico 13.14
Jóvenes con aportes a la seguridad social por su primer empleo, 2013 245

Gráfico 13.15
Principales motivos por los que los jóvenes nunca trabajaron, 2013 246

Gráfico 13.16
Cantidad de hitos cumplidos según quintil de ingresos, 2013 248

Gráfico 13.17
Jóvenes de 25 a 29 años según la edad a la que se fueron a vivir solos (autónomos), por sexo y quintil, 2013 248

Gráfico 13.18
Jóvenes de 25 a 29 años según la edad a la que tuvieron el primer hijo, por sexo y quintil, 2013 ... 249

Gráfico 13.19
Jóvenes de 25 a 29 años según la edad a la que empezaron a trabajar, por sexo y quintil, 2013 249

14. Vejez y envejecimiento

Gráfico 14.1
Distribución de las personas jefas de hogar, según tipos de hogar, por tramos de edad. Total del país, 2014 256

Gráfico 14.2
Distribución de las personas adultas mayores, según tipo de hogar, por quintil de ingresos. Total del país, 2014 257

Gráfico 14.3
Tasa de actividad de las personas adultas mayores según sexo. Total del país, 2006, 2010 y 2014 258

Gráfico 14.4
Personas adultas mayores activas que no reciben jubilaciones ni pensiones, según quintiles de ingreso per cápita del hogar. Total del país, 2014 259

Gráfico 14.5
Personas adultas mayores que cobran jubilación según sexo por tramos de edad asociados a la vejez. Total del país, 2014 260

Gráfico 14.6
Personas adultas mayores que cobran jubilación, según sexo, por tramos de edad asociados a la vejez. Total del país, 2014 260

Gráfico 14.7
Personas adultas mayores que cobran pensión según sexo, por tramos de edad asociados a la vejez. Total del país, 2006, 2010 y 2014 261

Gráfico 14.8
Personas adultas mayores en situación de pobreza. Total del país, 2006 y 2014 262

Gráfico 14.9
Personas en situación de pobreza según tramo de edad. Total del país, 2006 2009 y 2014 262

Gráfico 14.10
Personas que integran hogares con al menos una NBI según tramos de edad. Total del país, 2011 ... 263

15. Discapacidad

Gráfico 15.1
Prevalencia de limitaciones por sexo 271

Gráfico 15.2
Distribución del grado de severidad en personas con limitaciones 271

Gráfico 15.3
Distribución del grado de severidad en personas mayores de cinco años según tipo de limitación 272

Gráfico 15.4
Prevalencia de limitaciones en personas mayores de cinco años por tramos de edad, según sexo 272

Gráfico 15.5
Prevalencia de limitaciones en personas mayores de cinco años por ascendencia étnico-racial, según tramo de edad 273

Gráfico 15.6
Prevalencia de limitaciones en personas mayores de cinco años por tipo de hogar al que pertenecen ... 275

Gráfico 15.7
Personas de entre 5 y 29 años que asisten a un centro educativo, por grado de severidad 275

Gráfico 15.8
Personas que cobran pensión por invalidez/dependencia severa en el BPS, según prevalencia y grado de la dependencia 277

Gráfico 15.9
Personas que cobran pensión por invalidez/dependencia severa en el BPS según características del cuidador y severidad de la dependencia 278

16. Población afrodescendiente

Gráfico 16.1
Distribución de mujeres de 14 a 39 años con al menos un hijo, según edades simples 285

Gráfico 16.2
Evolución de la asistencia a establecimientos de educación formal por tramos de edad según ascendencia afro, 2006-2014. 286

Gráfico 16.3
Personas de entre 13 y 17 años que asisten a establecimientos de educación formal, por ascendencia racial, según quintiles de ingresos per cápita de los hogares, 2006 y 2014 286

Gráfico 16.4
Estudiantes de entre 6 y 17 años con extraedad por grupos de edad, según ascendencia afro, 2014 287

Gráfico 16.5
Personas que no saben leer ni escribir, según edad y ascendencia 288

Gráfico 16.6
Evolución de la distribución porcentual de personas de 25 años y más por cantidad de años de educación aprobados según ascendencia afro, 2006-2014 288

Gráfico 16.7
Promedio de años de educación aprobados por edades simples según ascendencia afro 289

Gráfico 16.8
Evolución de la tasa de actividad (TA), empleo (TE) y desempleo (TD) por ascendencia afro, 2006-2014. 289

Gráfico 16.9
Evolución del porcentaje de ocupados que no aportan, están subempleados y han estado desocupados en los últimos 12 meses, según ascendencia afro, 2006-2014. 291

Gráfico 16.10
Evolución del ingreso real promedio por ocupación principal según ascendencia afro, 2006-2014 292

Gráfico 16.11
Evolución de la variación relativa del ingreso real por ocupación principal según ascendencia afro, 2006-2014 (base 100=2006) 292

Gráfico 16.12
Brecha de ingresos por hora de trabajo entre población afro y no afro según años de educación aprobados, 2006-2014 293

Gráfico 16.13
Evolución del ingreso real per cápita de los hogares según ascendencia afro, 2006-2014. 295

Gráfico 16.14
Personas con NBI por ascendencia afro 295

17. Género

Gráfico 17.1
Tasas actividad y desempleo según sexo y quintil de ingresos. Total del país, 2014 302

Gráfico 17.2
Tasas actividad según realización de trabajo de cuidados no remunerado por sexo y quintil de ingresos. Montevideo e interior urbano, 2013 303

Gráfico 17.3
Brecha de género en relación con las horas trabajadas, el ingreso total laboral y el ingreso por hora, según sexo, por quintiles de ingreso y total. Total del país, 2014 303

Gráfico 17.4
Tasa de informalidad y subempleo según sexo y quintil de ingreso. Total del país, 2014 305

Gráfico 17.5
Distribución porcentual de ministros según sexo, por período de gobierno, 1985–2019. 306

Gráfico 17.6
Representantes mujeres en el Parlamento nacional según cámara, por período de gobierno, 1985–2019 . . . 307

Gráfico 17.7
Edilas por período de gobierno. Total del país, 1985–2020. 307

Gráfico 17.8
Mujeres de 15 años o más que vivieron situaciones de violencia de género en algún ámbito, en los últimos 12 meses, según nivel socioeconómico y tipo de violencia. Total del país, 2013 309

Gráfico 17.9
Mujeres de 15 años o más de edad que vivieron situaciones de violencia de género por parte de su familia actual en los últimos 12 meses, según nivel socioeconómico y tipo de violencia. Total del país, 2013. 310

Índice de cuadros y anexos

1. Ingresos, desigualdad y pobreza

Cuadro 1.1
Proporción de ingresos laborales que aportan las mujeres en hogares biparentales y de parejas solas ... 31

2. Mercado laboral

Cuadro 2.1
Tasa de actividad por quintil de ingresos. Total del país, 2006, 2010 y 2014 ... 42

Cuadro 2.2
Tasa de empleo según tramos de edad. Total del país, 2006 y 2014 ... 42

Cuadro 2.3
Distribución porcentual de las personas ocupadas según sexo por rama de actividad. Total del país, 2014 ... 44

Cuadro 2.4
Tasa de desempleo según sexo por tramos de edad. Total del país, 2014 ... 45

Cuadro 2.5
Proporción de ocupados de 15 años y más, no registrados a la seguridad social según quintil de ingresos. Total país, 2006-2014 ... 48

Cuadro 2.6
Proporción de ocupados por debajo del SMN según edad, área geográfica, registro en la seguridad social, nivel educativo y sexo. Total del país, 2014 ... 51

Anexo 2.1
Promedio de horas semanales dedicadas al trabajo remunerado, no remunerado y carga global de trabajo por sexo. Montevideo e interior urbano, años 2007 y 2013 ... 53

Anexo 2.2
Tasa de actividad según área geográfica. Total del país 2006-2014 ... 53

Anexo 2.3
Tasa de actividad de mujeres y varones (entre 18 y 49 años) por sexo, según presencia de menores de 13 años en el hogar. Total del país, 2006-2014 ... 53

Anexo 2.4
Tasa de desempleo por quintil de ingresos. Total del país, 2006, 2010 y 2014 ... 53

Anexo 2.5
Proporción de personas desempleadas por quintil de ingresos. Total del país, 2014 ... 53

Anexo 2.6
Proporción de ocupados no registrados en la seguridad social según tramos de edad. Total del país, 2006, 2010 y 2014 ... 54

Anexo 2.7
Tasa de subempleo según sexo. Total del país, 2006, 2010 y 2014 ... 54

Anexo 2.8
Tasa de subempleo según tramos de edad. Total del país, 2006 y 2014 ... 54

4. Salud

Cuadro 4.1
Cantidad de muertes según causa. Total del país, 2012 ... 78

Cuadro 4.2
Prevalencia de consumo en los últimos 12 meses ... 86

Cuadro 4.3
Edad promedio de inicio de consumo ... 86

Cuadro 4.4
Signos de uso problemático de sustancias ... 87

5. Vivienda y hábitat

Cuadro 5.1
Categorías del indicador de calidad global de la materialidad ... 94

Cuadro 5.2
Hogares con hacinamiento. Total del país, 2006-2014 ... 95

Cuadro 5.3
Hogares con presencia de algún menor de 18 años, según cantidad de dimensiones en las que el hogar presenta carencias. Total del país, 2006 y 2014 103

Cuadro 5.4
Criterios para identificar carencias en las dimensiones de infraestructura urbana evaluadas 104

Cuadro 5.5
Población por departamento con carencias de infraestructura local, por tipo, 2011 105

Cuadro 5.6
Personas que presentan carencias en materia de entorno urbanístico según si se encuentran por debajo o por encima del umbral de vulnerabilidad definido por el ICC, 2011 106

Cuadro 5.7
Criterios de clasificación de segmentos censales según la proporción de personas vulnerables y la proporción de personas afectadas por carencias de entorno urbanístico 106

7. Cultura

Cuadro 7.1
Valor agregado bruto y porcentaje sobre el PIB por subsector de actividad para 2009 y 2012 133

Cuadro 7.2
Puestos de trabajo y peso de las remuneraciones sobre el valor agregado bruto por subsector de actividad para 2009 y 2012. 135

9. Desarrollo productivo

Cuadro 9.1
Algunos aspectos del comportamiento de la soja, 2003–2014 172

Cuadro 9.2
Algunos aspectos del comportamiento de la carne bovina, 2003–2014 172

Cuadro 9.3
Principales productos exportados por destinos, 2014 ... 173

10. Ciencia, tecnología e innovación

Cuadro 10.1
Gasto total en I+D, 2013 182

Cuadro 10.2
Investigadores y su distribución según área del conocimiento 182

Cuadro 10.3
Empresas innovadoras en la industria manufacturera y en servicios, 2010–2012. 186

Cuadro 10.4
Empresas que obtuvieron resultados de las actividades de innovación en función del alcance y el sector, 2010–2012. 187

Cuadro 10.5
Motivo principal por el que se encuentra «poco» o «nada» informado en ciencia y tecnología (2014). 188

11. Energía

Cuadro 11.1
Costo medio anual de generación de energía eléctrica según probabilidad de lluvias 200

Cuadro 11.2
Población con acceso a electricidad por año según país/región 207

12. Desarrollo infantil temprano

Cuadro 12.1
Frecuencia de consumo de alimentos ultraprocesados y de agregado de sal, por grupos de edad. Uruguay, 2015. 222

Cuadro 12.2
Asistencia a un centro de cuidado infantil según actividad laboral de las madres. Total del país, 2013. 223

Cuadro 12.3
Resultados de los tests EEDP y TEPSI 229

13. Juventud

Cuadro 13.1
Síntesis de hitos de transición a la adultez por edad y quintil de ingresos, 2013 247

Cuadro 13.2
Síntesis de hitos de transición a la adultez por edad y sexo, 2013 247

14. Vejez y envejecimiento

Cuadro 14.1
Porcentaje de personas adultas mayores según sexo por tramo de edad. Total del país, 1996 y 2011 253

Cuadro 14.2
Índice de sobreenvejecimiento. Total del país, 1996 y 2011 254

Cuadro 14.3
Cantidad y porcentaje de personas mayores según tipo de hogar en que residen. Total del país, 2014 256

Cuadro 14.4
Personas adultas mayores ocupadas no registradas en la seguridad social, según sexo. Total del país 2006, 2010 y 2014 258

Cuadro 14.5
Personas adultas mayores activas según quintiles de ingreso per cápita del hogar. Total del país, 2014 ... 258

Cuadro 14.6
Personas adultas mayores que integran hogares con al menos una NBI. Total del país, 2011 262

Cuadro 14.7
Distribución porcentual por quintiles de ingreso per cápita de las personas adultas mayores, según si conforman hogares con presencia exclusiva de este grupo etario u hogares con presencia de personas menores de 65 años. Total del país, 2014 264

Cuadro 14.8
Ingreso del hogar aportado por las personas adultas mayores en los hogares intergeneracionales, según tipo de hogar y promedio de personas por hogar. Total del país, 2014 264

15. Discapacidad

Cuadro 15.1
Grado de limitación según respuesta en el módulo de discapacidad del Censo 2011 270

Cuadro 15.2
Prevalencia de limitaciones por tipo 272

Cuadro 15.3
Prevalencia de limitaciones severas en personas mayores de cinco años por tramo de edad según sexo 273

Cuadro 15.4
Personas de entre 5 y 29 años según asistencia o no a un centro educativo, por grado de severidad ... 275

Cuadro 15.5
Personas de entre 5 y 29 años según máximo nivel educativo alcanzado, por grado de severidad 276

Cuadro 15.6
Tasas de actividad, de empleo y de desempleo según prevalencia y tipo de limitaciones 276

16. Población afrodescendiente

Cuadro 16.1
Distribución absoluta y porcentual de la población según autopercepción de ascendencia racial. Uruguay, 2011 282

Cuadro 16.2
Distribución absoluta y porcentual de ascendencia racial afro por departamento 283

Cuadro 16.3
Distribución porcentual de tramos de edad por ascendencia afro 284

Cuadro 16.4
Población de 14 años y más por condición de actividad, según ascendencia afro y sexo, 2006 y 2014, 2006 y 2014 290

Cuadro 16.5
Ocupados por tipo de ocupación según ascendencia afro, 2006, 2010 y 2014 291

Cuadro 16.6
Evolución de la distribución porcentual de personas por quintiles de ingreso per cápita del hogar según ascendencia afro, 2006–2014 294

17. Género

Cuadro 17.1
Tasas de participación y horas semanales de trabajo remunerado, no remunerado y carga global de trabajo por sexo y quintil de ingresos. Montevideo e interior urbano, 2013 300

Cuadro 17.2
Detalle de tipologías de trabajo no remunerado 300

Cuadro 17.3
Tasas de participación y horas semanales de trabajo no remunerado según actividad, por sexo y quintil de ingreso. Montevideo e interior urbano, 2013 301

Cuadro 17.4
Tasas de participación y horas semanales de cuidado infantil, por sexo y quintil de ingreso, según presencia de menores de 13 años en el hogar. Montevideo e interior urbano, 2013 301

Cuadro 17.5
Distribución porcentual de las personas ocupadas según rama de actividad, por quintil de ingresos y sexo. Total del país, 2014 304

Cuadro 17.6
Clasificación de los tipos de violencia. 308

Cuadro 17.7
Porcentaje de mujeres de 15 años o más que vivieron situaciones de violencia de género en los últimos 12 meses, según ámbito y nivel socioeconómico. Total del país, 2013. 309

Cuadro 17.10
Mujeres de 15 años o más de edad que vivieron situaciones de violencia de género por parte de su pareja o expareja en los últimos 12 meses, según nivel socioeconómico y tipo de violencia. Total del país, 2013. 311

Anexo 17.2
Tasas de participación de trabajo doméstico según actividad, por sexo y quintil de ingreso. Montevideo e interior urbano, 2013 313

Anexo 17.1
Apuntes metodológicos sobre la construcción de la carga global de trabajo. 313

Anexo 17.3
Mujeres de 15 o más años de edad que asisten o asistieron a algún centro educativo en los últimos 12 meses, según nivel socioeconómico 314

Anexo 17.4
Mujeres de 15 o más años de edad que son o fueron asalariadas en los últimos 12 meses, según nivel socioeconómico 314

Anexo 17.5
Mujeres de 15 o más años de edad que tienen o han tenido pareja en los últimos 12 meses, según nivel socioeconómico 314

Índice de mapas

1. Ingresos, desigualdad y pobreza

Mapa 1.1
Porcentaje de personas pobres por departamento para los años 2006, 2009 y 2013 22

5. Vivienda y hábitat

Mapa 5.1
Hogares con hacinamiento, por departamento, 2011 ... 95

Mapa 5.2
Hogares con hacinamiento, por barrio de Montevideo, 2011 95

Mapa 5.3
Hogares con abastecimiento inadecuado de agua, por departamento, 2011 96

Mapa 5.4
Hogares con saneamiento inadecuado, por departamento, 2011 97

Mapa 5.5
Hogares con saneamiento inadecuado, por barrio de Montevideo, 2011 97

Mapa 5.6
Personas vulnerables y con carencias de entorno urbanístico por segmento en relación con la media nacional, 2011 107

9. Desarrollo productivo

Mapa 9.1
Índice de competitividad regional (ICR) 175

Mapa 9.2
Especialización y potencial productivo (EPP) 176

14. Vejez y envejecimiento

Mapa 14.1
Cantidad de personas adultas mayores según departamento. Total del país, 2011 254

Mapa 14.2
Distribución porcentual de las personas adultas mayores según departamento. Total del país, 2011 255

Mapa 14.3
Proporción de personas adultas mayores en cada departamento. Total del país, 2011 255

Mapa 14.4
Porcentaje de personas adultas mayores que integran hogares con al menos una NBI según departamento, 2011 263

16. Población afrodescendiente

Mapa 16.1
Población afrodescendiente por barrios de Montevideo 284

mides
Ministerio de
Desarrollo Social

PRESIDENCIA
Oficina de Planeamiento
y Presupuesto