

PARTE I. DESARROLLO HUMANO Y POBREZA  
EN URUGUAY



# I. EL DESARROLLO HUMANO EN URUGUAY

*Más que concentrarse en alguna medida solitaria del progreso económico (como el producto bruto por habitante), la apreciación del «desarrollo humano» implica un examen sistemático de la riqueza de información sobre cómo viven los seres humanos en cada sociedad. Ello lleva a una concepción pluralista del progreso para la evaluación del desarrollo. Las vidas humanas son disminuidas y castigadas de muchas formas distintas, y la primera tarea desde esta perspectiva es reconocer que las privaciones de distinta índole deben ser ordenadas en un marco que las contenga. El marco debe ser comprehensivo y coherente pero no debe pasar por encima las pluralidades que están implicadas de manera crucial (en la naturaleza diversa de las privaciones) transformándose en una búsqueda equivocada de alguna medida de éxito y fracaso, una pista aislada para todas las diversas preocupaciones. (Sen, 2000: 18.)*

## 1. Introducción

En este capítulo se presenta la evolución del desarrollo humano en Uruguay entre 1991 y 2002 a partir del análisis de un conjunto de indicadores multidimensionales creados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Se examina con especial atención el período comprendido entre 1999 y 2002, en virtud de que en el último *Informe nacional de desarrollo humano* publicado (PNUD, 2001) se presentó información hasta 1999.

Luego de un breve repaso del concepto de *desarrollo humano*, se ubica a Uruguay en el contexto internacional y regional tomando como base la evidencia proveniente de los informes mundiales del PNUD (sección 2). A continuación, se analiza la evolución del índice de desarrollo humano (IDH) en Uruguay

para el total del país a lo largo del período. Más adelante, se presenta evidencia sobre la situación del desarrollo humano en Uruguay relativa al género (sección 3). Dado que el IDH se basa en promedios construidos a escala nacional, se estudian las diferencias en los logros alcanzados por departamento y entre las zonas de Montevideo, pues sólo se dispuso de información para desagregar este departamento (sección 4). Los detalles sobre la información y la metodología utilizadas en este capítulo se presentan en el Apéndice metodológico.

## 2. El desarrollo humano

A comienzos de la década del noventa, el economista paquistaní Mahbub ul Haq, profundamente influido por el pensamiento de Amartya Sen, concibió el enfoque del desarrollo humano e impulsó su utilización en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Uno de sus objetivos centrales radicó en que los logros alcanzados por los distintos países en sus procesos de desarrollo no se evaluaran exclusivamente sobre la base del producto interno bruto por habitante (PIB), como solía hacerse hasta el momento, sino que se considerara un conjunto más amplio de dimensiones. Como resultado de esta iniciativa, a partir de 1990 comenzaron a generarse anualmente los *Informes de desarrollo humano*. De acuerdo con Mahbub ul Haq:

*El propósito básico del desarrollo es aumentar las opciones de las personas. En principio, estas opciones pueden ser infinitas y cambiar a lo largo del*

tiempo. Muchas veces, las personas valoran logros que nunca se observan, o, al menos, no en forma inmediata, en las cifras de ingreso y crecimiento: mayor acceso al conocimiento, mejor nutrición y servicios de salud, vidas más seguras, seguridad contra el crimen y la violencia física, horas de esparcimiento satisfactorias, libertades políticas y culturales y sentido de participación en las actividades comunitarias. El objetivo del desarrollo es crear un ambiente que permita que las personas disfruten vidas largas, saludables y creativas (PNUD, 2003).

El desarrollo humano implica, según algunos autores, la expansión de las opciones de los seres humanos en el sentido más amplio del término, lo cual lo hace mucho más abarcador que otras definiciones de bienestar que se reducen a los aspectos materiales de la vida (Alkire, 2002). Cambia también la visión con respecto al rol que tienen los individuos en la sociedad, quienes pasan de ser consumidores y productores a constituirse en actores del proceso de desarrollo económico y social:

*La perspectiva del desarrollo humano incorpora la necesidad de eliminar los obstáculos que enfrentan las personas mediante sus propios esfuerzos e iniciativas. El punto no es sólo que las vidas humanas pueden ser mucho mejores y mucho más ricas en términos de bienestar y libertades, sino también que la acción humana puede llevar a un cambio radical mediante la mejora de la organización social y el compromiso de las personas (Sen, 2003a: VII).*

De esta manera, la concepción del desarrollo humano se basa en la multidimensionalidad como enfoque para evaluar el éxito del desarrollo y en la idea de considerar el desempeño de los países de acuerdo con fines y no con medios. Sen considera que el análisis del desarrollo debe ir mucho más allá del virtual crecimiento del ingreso, incorporando la naturaleza de la vida de las personas, su capacidad de alcanzar ciertas metas y las libertades reales de las que ellas disfrutan. El proceso de desarrollo consiste, pues, en la expansión de las capacidades y libertades humanas; por lo tanto, el bienestar de los individuos debe evaluarse en lo que Sen llama *espacio de los funcionamientos y capacidades* (véase el recuadro 1).

Estas consideraciones se ponen de relieve, por ejemplo, al examinar el papel que desempeña la educación en la sociedad con relación a los postulados de la teoría económica convencional. Para ésta, un mayor nivel educativo de la población se concibe como un aumento de capital humano que contribuye a elevar la productividad de las personas y por esa vía coadyuva al crecimiento económico.<sup>1</sup> Sin embargo, según Sen, esta visión no contempla los impactos directos de la acumulación de capital humano sobre la vida de las personas:

*[...] sin ver su nivel de ingreso modificado, las personas pueden beneficiarse de la educación en leer, comunicarse, argumentar, estar en condiciones de elegir de manera más informada, ser tomadas más seriamente por las otras personas, y así sucesivamente. Así, los beneficios de la educación exceden el rol del capital humano en la producción de bienes (Sen, 2003a: 35).*

Esta apreciación no pone en duda la importancia del crecimiento económico en el proceso de desarrollo ni cuestiona su centralidad en el alivio de la pobreza, pero permite poner de relieve que la calidad del crecimiento es tan importante como su magnitud y el nivel de ingresos que permite alcanzar.

Por otra parte, para Sen la consideración de la desigualdad en las distintas sociedades es central. Las comparaciones interpersonales no deben basarse en la suma del bienestar de los individuos sino que deben considerar su distribución, tomando como base la igualdad en el acceso de la población a un conjunto de capacidades básicas (Sen, 1992).<sup>2</sup>

De esta manera, el fundamento del enfoque no es económico sino ético, y en eso se diferencia de otras corrientes de pensamiento que argumentan, basándose en teorías económicas, en favor de políticas que apunten a una mayor equidad distributiva. Tal es el caso de muchos trabajos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) o algunas teorías del crecimiento económico surgidas desde la década de 1980.<sup>3</sup>

La expansión de las capacidades y funcionamientos se complementa con el aumento de la capacidad de los individuos de perseguir en forma activa los objetivos que ellos

1 El capital humano se asocia a las características de las personas que dan lugar a distintas productividades, y se define por analogía con el capital físico. Dentro de estas características, habitualmente se incluye el nivel educativo formal y la experiencia laboral. En función de consideraciones económicas, las personas pueden optar por invertir en aumentar su capital humano.

2 Esta idea se origina en la teoría de la justicia de Rawls y en particular en su defensa del acceso de todos los integrantes de la sociedad a un conjunto de bienes primarios.

3 Véanse, por ejemplo, CEPAL (1990) y Kanbur (2000).

## Recuadro 1

### Funcionamientos y capacidades

La propuesta de Sen de cambiar el espacio en el que se evalúa el bienestar de los individuos ha constituido un aporte innovador e influyente dentro de los desarrollos teóricos sobre dicha temática. Esta propuesta se basa en una fuerte crítica al enfoque utilitarista que ha predominado en el análisis económico convencional. El enfoque utilitarista se fundamenta en los ordenamientos interpersonales de bienestar, sin dar cuenta, según Sen, de las condiciones reales de vida, tanto físicas como mentales, y sin considerar la actividad mental de la persona que realiza la evaluación de su propio estado de bienestar.\*

El enfoque utilitarista se basa en la evaluación del bienestar con base en el ingreso (o el consumo), lo que ha sido denominado por Sen *criterio de la opulencia*. El autor sostiene que este enfoque confunde el bienestar de las personas con la magnitud de sus pertenencias. Así, el ingreso consiste en un medio para llegar a ciertos logros, pero no es un fin en sí mismo. Basándose en el pensamiento del filósofo John Rawls, Sen plantea una profunda crítica a la aptitud del ingreso como base para realizar evaluaciones de bienestar (Sen, 1992; Sen, 1999), y propone

\* Sen (1999) propone el siguiente ejemplo: supongamos que hay dos personas. El individuo 1 presenta carencias alimenticias, de vestimenta, de vivienda, de atención médica, pero ha aprendido a no tener deseos muy ambiciosos y encuentra que satisface sus necesidades. Mientras tanto, el individuo 2 proviene de un ambiente con mayor abundancia de recursos pero es más infeliz y ve satisfechos sus deseos en menor medida que el individuo 1. Es discutible que el individuo 1 tenga un nivel de bienestar mayor que el individuo 2; sin embargo, esa sería la conclusión desde una perspectiva utilitarista.

otro criterio para conceptualizar y medir el bienestar: la consideración de los *funcionamientos*.

La estimación o valoración del bienestar a través de los funcionamientos implica trasladar la evaluación a las actividades que la persona realiza con los bienes y características de los que dispone. Por ejemplo, una persona discapacitada no podrá hacer lo mismo que una persona sana con la misma canasta de bienes.

Un funcionamiento es, entonces, el logro de un individuo, lo que éste consigue ser o hacer, y se distingue, por lo tanto, de los bienes utilizados para conseguir ese funcionamiento. Es decir que un funcionamiento difiere de tener bienes, pues es posterior a su obtención, y también se distingue de la utilidad entendida como la felicidad derivada del funcionamiento, pues la precede. De acuerdo con esta concepción, el bienestar se relaciona con los funcionamientos individuales. El nivel de logro de cada funcionamiento depende de factores personales y sociales, como el contexto socioeconómico y cultural de las personas.

Sen denomina *capacidades* al conjunto de todas las opciones de las que dispone cada persona para satisfacer sus funcionamientos y, por lo tanto, éstas representan la libertad individual de elección de funcionamientos. Dentro de las capacidades existen características que son opciones y otras que no lo son —por ejemplo, las condiciones metabólicas de la persona—. Al diseñar políticas es importante tener presentes estas distinciones.

mismos se proponen o, en términos de Sen, la acción o agencia humana (Sen, 1993). Este concepto es particularmente relevante desde la perspectiva de las mujeres y en referencia a

las relaciones de género, pues en muchos casos el logro de bienestar material no coexiste con la posibilidad de disponer de la propia vida (Nussbaum, 2000).

En sus diversos escritos Sen se refiere a la importancia de definir un conjunto de capacidades sobre las cuales evaluar el bienestar humano. A pesar de que ha señalado la importancia del acceso a bienes públicos, de gozar de un buen estado de salud, lograr una buena alimentación, de saber leer y escribir y de contar con posibilidades de elección para satisfacer estas necesidades, el autor ha preferido no delimitar las dimensiones relevantes en las que evaluar las capacidades y, por ende, el desarrollo humano.

Tal amplitud del concepto de desarrollo humano ha llevado a una gran imprecisión en su uso. Esta característica constituye uno de los aspectos más criticados de este enfoque, junto con las dificultades que entraña su operacionalización. Por esa razón, a pesar de que ha logrado suscitar una importante adhesión, el enfoque del desarrollo humano no constituye un cuerpo teórico articulado sobre cómo avanzar en el proceso de desarrollo, sino que se concentra en sus fines.<sup>4</sup> Sin embargo, la propuesta de repensar los fines del desarrollo implica una revisión y readecuación de las políticas con el objetivo de cumplir con las nuevas metas, y desde esta perspectiva se constituye en una concepción ambiciosa que aporta elementos fundamentales a la hora de considerar el bienestar de los individuos y el avance de los países.

Finalmente, cabe destacar que se han esgrimido dos tipos de críticas fundamentales al enfoque de Sen. Por un lado, desde la economía convencional se ha argumentado que la falta de definición de las capacidades básicas y de operacionalización del enfoque lo vuelven de poco interés frente al abordaje habitual que considera al ingreso real como indicador del nivel de desarrollo (Srinivasan, 1989). Por otro lado, autores como Ruggieri-Laderchi et al. (2003) han señalado que el enfoque del desarrollo humano, si bien se distingue del enfoque neoclásico tradicional por el peso que éste otorga a la utilidad y el ingreso como métrica del bienestar, comparte principios filosóficos muy relevantes con ese paradigma. Ambos enfoques se centran en las opciones individuales como punto de evaluación fundamental y comparten la va-

loración del buen funcionamiento de los mercados para que las personas alcancen sus objetivos (Jolly, 2003).<sup>5</sup>

### *El índice de desarrollo humano*

En los *Informes mundiales de desarrollo humano* se ordena a los países según el *índice de desarrollo humano* (IDH). Este índice busca medir los logros alcanzados por los países en su desarrollo con base en indicadores que reflejan la salud de la población, el nivel educativo y el acceso a recursos.

En el cálculo del IDH, la *salud* de la población se representa mediante la esperanza de vida al nacer, la *educación* se refleja mediante una combinación de la tasa bruta combinada de matriculación y la tasa de alfabetismo de la población mayor de quince años, y el *acceso a recursos* se incorpora mediante el producto interno bruto por habitante en paridad de poder adquisitivo.<sup>6</sup> Si bien se dejan de lado aspectos que desde la perspectiva del desarrollo humano son muy relevantes —como, por ejemplo, las libertades—, se trata de un intento de reflejar en un indicador multidimensional el nivel de desarrollo de los países tomando como base la información disponible en todos ellos (recuadro 2).

A su vez, el PNUD calcula un conjunto de índices complementarios al IDH que aportan información sobre otros aspectos asociados con el desarrollo humano. Éstos son el *índice de desarrollo humano relativo al género* (IDG), el *índice de potenciación de género* (IPG) y los *índices de pobreza humana* (IPH1 e IPH2). Tales índices se analizan más adelante en este informe.

Es pertinente realizar una advertencia antes de abocarse al análisis del IDH. Los logros alcanzados por las sociedades en materia de salud o nivel educativo de su población son producto de procesos y políticas de larga duración, por lo que es de esperar que no registren fuertes oscilaciones en el corto plazo. En ese sentido, es razonable que el desarrollo humano presente un comportamiento más estable y tendencial que otras variables que inciden en las condiciones de vida —el ingreso per cápita, el desempleo, etc.—, sustancialmente más afectadas por los movi-

4 Sen (2003b) ha señalado que la preocupación principal de Mahbub ul Haq eran las políticas para el desarrollo, y no las teorías sobre desarrollo.

5 Si bien ambos enfoques toman como base al individuo, podría pensarse que adhieren a distintas variantes del enfoque que suele denominarse *individualismo metodológico* (Udehn, 2002).

6 La metodología de cálculo del IDH se presenta más detallada en el Apéndice metodológico, así como una sucinta discusión sobre las virtudes y críticas que se le reconocen a este indicador.

mientos cíclicos de la economía. Por lo tanto, el IDH debe ser interpretado como un indicador del desarrollo de largo plazo.

Por ejemplo, si se observan las fluctuaciones de los IDH de Argentina y Uruguay en los años en que estos países experimentaron severas recesiones económicas, se verá que los cambios en los valores de los índices son de pequeña magnitud. Esta observación tiene implicaciones sobre la lectura de las estimaciones de IDH y las familias de índices relacionados que se presentan en este informe, ya que los últimos datos analizados corresponden al 2002, pico de la crisis económica que enfrentó Uruguay en los últimos años. El IDH no reflejará esta crisis económica con igual crudeza que los índices de corto plazo, en tanto ésta no haya tenido consecuencias

contemporáneas visibles en indicadores de mediano y largo plazo. De esta manera, el IDH aporta información complementaria al ingreso medio de los hogares o al producto bruto por habitante.

### *El desarrollo humano en Uruguay desde la perspectiva internacional y regional*

Durante las décadas de 1970 y 1980 Uruguay se ubicó entre los países de desarrollo humano medio, y desde 1990 se incorporó al grupo de mayor desarrollo (cuadro 1).<sup>7</sup>

A lo largo de la década de 1990 Uruguay se situó entre los lugares 37 y 40 de los 174 países ordenados por su IDH, y descendió al lugar 46 en el 2002 (PNUD, 1999; PNUD, 2004).<sup>8</sup>

## *Recuadro 2*

### *El índice de desarrollo humano*

El *índice de desarrollo humano* (IDH) es una medida sintética de los logros de una sociedad. Para ello, se busca cuantificar y combinar en un índice agregado los logros promedio que registra un país en tres dimensiones fundamentales: alcanzar una vida larga y saludable (dimensión *salud*), adquirir conocimientos útiles (dimensión *educación*) y contar con los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso (dimensión *nivel de vida*).

En términos operativos, los avances logrados en la dimensión *salud* se miden a través de la esperanza de vida al nacer, mientras que para *educación* se combinan dos variables: la tasa de alfabetización de los adultos y la tasa bruta de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria. El *índice de educación* es un promedio ponderado de ambas variables, con un ponderador de dos tercios para la alfabetización de adultos y un tercio para la tasa bruta de matri-

culación. Por último, para la medición del *nivel de vida* se utiliza como aproximación el logaritmo del producto interno bruto (PIB) per cápita, ajustado por paridad de poderes adquisitivos (PPA).

La elaboración del IDH comienza con el cálculo de tres índices sintéticos que miden los logros relativos alcanzados por la sociedad en las tres dimensiones mencionadas. Para cada uno de los componentes se determinan valores de referencia máximos y mínimos que determinan el rango de variación que se considera razonable observar en estos indicadores.

Para construir el índice correspondiente a cada dimensión, se mide la distancia que separa el nivel que un país alcanza en cada uno de los indicadores con respecto al valor de referencia mínimo como proporción del rango del indicador. Por último, el IDH resulta del promedio simple de los indicadores de salud, educación y acceso a los recursos.

7 El PNUD clasifica a los países en tres grupos en relación con su nivel de desarrollo humano: alto desarrollo humano (IDH de 0,8 y superiores), desarrollo humano medio (IDH entre 0,5 y 0,799) y desarrollo humano bajo (IDH menor de 0,5). Aproximadamente cincuenta países del mundo pertenecen al primer grupo.

Cuadro 1

| Evolución del índice de desarrollo humano. 1975-2002. Países seleccionados |       |       |       |       |       |       |           |           |                           |       |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|-----------|---------------------------|-------|
| PAÍS   | AÑO   |       |       |       |       |       | VARIACIÓN |           | DISTANCIA CON IDH URUGUAY |       |
|  | 1975  | 1980  | 1985  | 1990  | 1995  | 2002  | 1975/2002 | 1990/2002 | 1975                      | 2002  |
| Argentina  | 0,784 | 0,799 | 0,808 | 0,810 | 0,832 | 0,853 | 8,8       | 5,3       | 0,025                     | 0,020 |
| Hungría  | 0,777 | 0,793 | 0,807 | 0,807 | 0,837 | 0,848 | 9,8       | 5,1       | 0,018                     | 0,015 |
| Kuwait   | 0,761 | 0,776 | 0,778 | -     | 0,810 | 0,838 | 11,4      | -         | 0,002                     | 0,005 |
| Uruguay  | 0,759 | 0,779 | 0,785 | 0,803 | 0,816 | 0,833 | 9,7       | 3,7       |                           |       |
| Costa Rica   | 0,745 | 0,770 | 0,774 | 0,791 | 0,810 | 0,834 | 11,9      | 5,4       | -0,014                    | 0,001 |

Fuente: Elaborado a partir de PNUD (2004).

Hasta el lugar 25 sólo figuran los países de ingresos altos, y a partir de allí comienzan a posicionarse los de ingresos medios, como Eslovenia (29) y Argentina (34), país latinoamericano de mayor índice de desarrollo humano.

Como se señaló en el último *Informe nacional* (PNUD, 2001), el progreso de Uruguay ha sido lento en comparación con los logros alcanzados por otros países. De acuerdo con el *Informe mundial de desarrollo humano* (PNUD, 2004), esta tendencia se agudizó en el 2002, cuando Uruguay cayó seis lugares respecto a su posición en el 2001. El descenso de la posición de Uruguay es especialmente notorio, pues no refiere solamente a diferencias en los ritmos de aumento de los distintos países, sino que además se asocia con la caída del valor absoluto de su IDH.

Debido a que los países de mayor desarrollo humano realizan incrementos menores en sus niveles de bienestar, es difícil evaluar los avances relativos de los países si no es en relación con los de nivel similar en el año base (1975). Por esa razón, se analizó la evolución de Uruguay con respecto a países que en 1975 tenían un IDH comparable. Éstos fueron: Argentina, Hungría, Kuwait y Costa Rica.<sup>9</sup> La evolución de Uruguay fue más lenta que la de los restantes países de este grupo, con excepción de Argentina, y ese retraso se originó principalmente durante la década de los noventa.

El IDH de Uruguay en el 2002 era muy similar al de Croacia, Qatar, Kuwait, Costa Rica y Chile, países de ingresos medios pero con logros relativamente altos en materia de educación y salud.

Tal como se indicó en los *Informes nacionales* anteriores (PNUD, 2001; PNUD, 1999), la posición de Uruguay se alcanzó sobre la base de los avances en educación y salud. En efecto, si la clasificación se basara solamente en el producto por habitante, el país descendería al lugar 59. Por esa razón, al comparar la ubicación de Uruguay con el promedio de los países de desarrollo humano alto en cada dimensión, se observa que la distancia en ingresos es notoriamente mayor que la que existe en las dimensiones de educación y salud.

Por su parte, el IDH para la región de América Latina y el Caribe en el 2002 toma el valor 0,777, con lo que la región queda clasificada en el grupo de desarrollo humano medio. Si se considera por separado a los países latinoamericanos incluidos en el último *Informe*, seis corresponden al grupo de alto desarrollo humano (Argentina, Uruguay, Costa Rica, Chile, Cuba, y México), mientras que solamente Haití se ubica en el grupo de bajo desarrollo. Uruguay presenta una posición favorable en la región, solamente superada por Argentina, Chile y Costa Rica. En términos generales, este ordenamiento en la región ha sido estable a lo largo de la década; Uruguay siempre ha figurado en las primeras posiciones, aun teniendo en cuenta su caída en el 2002.

8 La información del IDH mundial a lo largo de la década no es estrictamente comparable, ya que ha habido cambios en la metodología de medición del índice (véase el Apéndice metodológico, sección 1), y además los países que integran la clasificación mundial no son siempre los mismos.

9 Dado que 2002 puede considerarse un año con características muy particulares para Uruguay, se realizó el mismo ejercicio referido al año 2001 (véase el cuadro A-1.1).

Si se consideran los distintos ordenamientos que surgen de utilizar el PIB por habitante o el IDH alternativamente, casi todos los países de alto desarrollo de la región mejoran su posición relativa con el IDH. Ejemplos de las variaciones mayores son Cuba, Uruguay y Argentina, que con este indicador ascienden respectivamente 38, 19 y 11 lugares en comparación con la posición que ocuparían si se tomara como base el PIB por habitante.

Las variaciones en los ordenamientos de países en función de la dimensión considerada son consistentes con el enfoque expuesto previamente, en tanto confirman que los logros en una dimensión no son transferibles directamente a las otras dimensiones. Así, a determinado nivel de ingreso o producto bruto por habitante no necesariamente corresponde el mismo nivel educativo o el mismo estado de salud de la población. Si los ordenamientos fueran similares, el enfoque multidimensional

tendría poco interés, ya que una dimensión aproximaría perfectamente a las demás.

El examen de la asociación entre las diferentes dimensiones (cuadro 2) pone de manifiesto claramente que, para la totalidad de los países, existe un fuerte vínculo en los logros alcanzados en salud, educación y acceso a los recursos. El hecho de que el IDH combine medios como el ingreso con resultados en salud y educación lleva a una considerable correlación entre las dimensiones, puesto que el ingreso es un factor que incide en las decisiones sobre el nivel educativo que adquieren los individuos o la calidad de la salud que reciben.

Sin embargo, cuando se consideran distintos grupos de países esta correlación se ve atenuada: dado un logro determinado en una dimensión particular, existe un abanico de posibilidades importante en cuanto a los logros en las dimensiones restantes. En especial, los resultados sugieren que el acceso a recursos

Cuadro 2

| Coeficientes de correlación entre ordenamientos de países según las dimensiones del IDH. 2002. Regiones seleccionadas |               |                     |                 |                   |
|---|---------------|---------------------|-----------------|-------------------|
|   | INGRESO E IDH | INGRESO Y EDUCACIÓN | INGRESO Y SALUD | SALUD Y EDUCACIÓN |
| Todos los países  | 0,94          | 0,77                | 0,82            | 0,73              |
| América Latina  | 0,85          | 0,59                | 0,48            | 0,39              |
| Desarrollo humano alto  | 0,85          | 0,28                | 0,58            | 0,22              |
| Desarrollo humano medio   | 0,67          | 0,26                | 0,30            | 0,23              |
| Desarrollo humano bajo  | 0,49          | -0,01               | 0,21            | -0,30             |

Fuente: Elaborado a partir de PNUD (2004).

Cuadro 3

| IDH y posición en el orden mundial para países de América Latina. 1998-2001 |           |       |          |       |          |       |          |       |          |       |          |       |
|---|-----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|
| AÑO   | ARGENTINA |       | BRASIL   |       | PARAGUAY |       | URUGUAY  |       | CHILE    |       | BOLIVIA  |       |
|   | POSICIÓN  | IDH   | POSICIÓN | IDH   | POSICIÓN | IDH   | POSICIÓN | IDH   | POSICIÓN | IDH   | POSICIÓN | IDH   |
| 1998  | 39        | 0,827 | 79       | 0,739 | 84       | 0,730 | 40       | 0,826 | 34       | 0,844 | 112      | 0,652 |
| 1999  | 35        | 0,837 | 74       | 0,747 | 81       | 0,736 | 39       | 0,825 | 38       | 0,824 | 114      | 0,643 |
| 2000  | 34        | 0,842 | 69       | 0,75  | 80       | 0,738 | 37       | 0,828 | 39       | 0,825 | 104      | 0,648 |
| 2001  | 34        | 0,844 | 73       | 0,757 | 90       | 0,740 | 40       | 0,834 | 38       | 0,831 | 114      | 0,653 |
| 2002  | 34        | 0,854 | 73       | 0,775 | 89       | 0,751 | 46       | 0,833 | 43       | 0,839 | 114      | 0,681 |

Fuente: PNUD (varios años)

Cuadro 4

| Componentes del IDH y diferencias absolutas con respecto a Uruguay. Países del Mercosur. 2002 |           |        |          |         |       |         |                            |
|---|-----------|--------|----------|---------|-------|---------|----------------------------|
| COMPONENTE  | ARGENTINA | BRASIL | PARAGUAY | URUGUAY | CHILE | BOLIVIA | AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE |
| Salud   | 74,1      | 68     | 70,7     | 75,2    | 76    | 63,7    | 70,5                       |
| Tasa de alfabetización  | 97        | 86,4   | 91,6     | 97,7    | 95,7  | 86,7    | 88,6                       |
| Matrícula bruta combinada   | 94        | 92     | 72       | 85      | 79    | 84      | 81                         |
| PIB por habitante (PPA)   | 10.880    | 7.770  | 4.610    | 7.830   | 9.820 | 2.460   | 7.223                      |
| DISTANCIA ABSOLUTA ENTRE COMPONENTES CON RESPECTO A URUGUAY                                   |           |        |          |         |       |         |                            |
| Salud   | -1,1      | -7,2   | -4,5     |         | 0,8   | -11,5   | -4,7                       |
| Tasa de alfabetización  | -0,7      | -11,3  | -6,1     |         | -2    | -11     | -9,1                       |
| Matrícula bruta combinada   | 9         | 7      | -13      |         | -6    | -1      | -4                         |
| PIB por habitante (PPA)   | 3.050     | -60    | -3.220   |         | 1.990 | -5.370  | -607                       |

Fuente: Elaborado a partir de PNUD (2004).

es la dimensión que determina en mayor medida el lugar en el ordenamiento mundial que surge del IDH. También parece claro que, dado un nivel de acceso a recursos, los logros en materia de educación y salud difieren de manera sustancial. Esto es especialmente válido en el caso de los países de desarrollo humano medio y bajo. Este análisis ilustra que buena parte de las potencialidades del índice y de su valor como elemento de evaluación de los procesos de desarrollo se encuentra en la comparación del IDH y los desempeños en salud y educación de países con similares niveles de PIB por habitante.

En particular, en el caso de América Latina se observa una menor correlación que en el total de países del mundo, lo que pone de manifiesto la disparidad de desempeños regionales en las diversas dimensiones del índice.

En el ámbito subregional, entre los países integrantes del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y sus asociados (Chile y Bolivia) se observan considerables disparidades en los valores del IDH. Argentina, Chile y Uruguay se ubican entre los países de alto desarrollo humano y en posiciones cercanas en el ordenamiento, mientras que Brasil, Paraguay y Bolivia presentan desarrollo humano medio y grandes diferencias entre ellos (cuadro 3).

A pesar de que Argentina y Chile presentan valores del IDH cercanos a los de Uruguay, los logros en las diversas dimensiones son con-

siderablemente dispares (cuadro 4). Uruguay supera a Argentina en esperanza de vida, mientras que este país exhibe los mayores logros educativos y un mejor acceso a recursos. Chile presenta peores logros educativos pero una esperanza de vida más elevada y un PIB por habitante mayor que el de Uruguay. Brasil se destaca por su desempeño en educación medido a través de la tasa bruta de matriculación; sin embargo, como se analizará en el capítulo II, este indicador se ve afectado por el alto grado de rezago escolar. La planificación del proceso de integración regional deberá tener presente que se trata de países con grandes disparidades en cuanto al bienestar alcanzado por sus habitantes (cuadro 4).

El procedimiento para la construcción del IDH, tal como fue explicado, resulta poco sensible a la distribución de los valores de dichas variables entre la población. Sin embargo, es indudable que el ingreso se distribuye desigualmente; diferentes grupos humanos —definidos según clase social, género, etnia, etc.— presentan diferente esperanza de vida, y el nivel educativo varía marcadamente entre los integrantes de una comunidad. Esto puede tener fuertes implicaciones en términos de desarrollo humano, y es por eso que el PNUD está abocado a la consideración de la manera de incorporar estos aspectos en la medición del desarrollo humano (recuadro 3).

10 El Informe de Argentina para el 2001 incorpora un ajuste por desigualdad en la dimensión educación, basándose en la distribución del rendimiento escolar.

11 En el Apéndice metodológico se detallan las fuentes de información utilizadas y los procedimientos de estimación.

### Recuadro 3

#### Desarrollo humano y desigualdad

En su formulación tradicional, el IDH no distingue si los beneficios del desarrollo llegan a toda la población por igual o se concentran en un grupo reducido. En países con altos niveles de desigualdad, como los de América Latina, el aspecto distributivo puede ser especialmente importante al considerar los avances en las diversas dimensiones del desarrollo humano.

La idea de construir un IDH sensible a la desigualdad se remonta a los primeros *Informes sobre desarrollo humano* del PNUD, entre 1991 y 1994, los cuales presentan cálculos de la dimensión *ingreso corregidos*. A su vez, en América Latina algunos países como Chile, Colombia, Brasil y Argentina han incorporado este ajuste para

alguna de las dimensiones en sus informes nacionales.<sup>10</sup>

En este marco, Foster et al. (2003) proponen una metodología novedosa que permite incorporar la desigualdad al cálculo del IDH, agregando a dicho índice a un parámetro que representa el grado de rechazo o aversión social a la desigualdad. El cálculo de esta «familia» de IDH corregidos tiene altos requerimientos en términos de información estadística, y por lo tanto resulta complejo. Sin embargo, a modo de ejemplo, en el presente informe se construyó el *índice del componente ingreso corregido por desigualdad* para los países de América Latina, con el objetivo de analizar los cambios en el ordenamiento ocasionados por la incorporación de la desigualdad.<sup>11</sup> A su vez, en el Apéndice documental se presenta la evolución

del IDH corregido por desigualdad para Uruguay.

El cuadro de la página siguiente muestra el resultado de este ejercicio. Se observan importantes variaciones en el ordenamiento de los países. En particular, aquellos que registran una mayor desigualdad en la distribución del ingreso por deciles (Brasil, México, Chile) caen varios lugares, mientras que mejoran su posición países como Uruguay, Costa Rica, Perú y Venezuela, que presentan una distribución del ingreso relativamente más equitativa en el contexto latinoamericano. Por lo tanto, la incorporación de la desigualdad parece modificar significativamente el panorama sobre el desarrollo humano relativo de los países.

**Sensibilidad del IDH a la desigualdad.** Ordenamiento de los países de América Latina según grado de aversión a la desigualdad. 1995/1996.

| PAÍSES               | IDH ESTÁNDAR (1) | IDH CORREGIDO POR DESIGUALDAD |                    |                |                    |                |                    |                |                    |
|----------------------|------------------|-------------------------------|--------------------|----------------|--------------------|----------------|--------------------|----------------|--------------------|
|                      |                  | $\epsilon = 0$                |                    | $\epsilon = 1$ |                    | $\epsilon = 2$ |                    | $\epsilon = 3$ |                    |
|                      |                  | ORDEN                         | DIFERENCIACIÓN (1) | ORDEN          | DIFERENCIACIÓN (1) | ORDEN          | DIFERENCIACIÓN (1) | ORDEN          | DIFERENCIACIÓN (1) |
| Argentina            | 1                | 1                             | 0                  | 1              | 0                  | 1              | 0                  | 1              | 0                  |
| Bolivia              | 18               | 19                            | -1                 | 19             | -1                 | 19             | -1                 | 19             | -1                 |
| Brasil               | 6                | 9                             | -3                 | 9              | -3                 | 9              | -3                 | 9              | -3                 |
| Chile                | 2                | 3                             | -1                 | 4              | -2                 | 4              | -2                 | 4              | -2                 |
| Colombia             | 8                | 8                             | 0                  | 8              | 0                  | 8              | 0                  | 8              | 0                  |
| Costa Rica           | 5                | 4                             | 1                  | 3              | 2                  | 3              | 2                  | 3              | 2                  |
| República Dominicana | 12               | 11                            | 1                  | 10             | 2                  | 10             | 2                  | 10             | 2                  |
| Ecuador              | 16               | 16                            | 0                  | 16             | 0                  | 16             | 0                  | 16             | 0                  |
| El Salvador          | 13               | 13                            | 0                  | 13             | 0                  | 12             | 1                  | 12             | 1                  |
| Honduras             | 17               | 17                            | 0                  | 17             | 0                  | 17             | 0                  | 17             | 0                  |
| Jamaica              | 15               | 15                            | 0                  | 15             | 0                  | 15             | 0                  | 14             | 1                  |
| México               | 4                | 5                             | -1                 | 5              | -1                 | 5              | -1                 | 6              | -2                 |
| Nicaragua            | 19               | 18                            | 1                  | 18             | 1                  | 18             | 1                  | 18             | 1                  |
| Panamá               | 10               | 10                            | 0                  | 11             | -1                 | 13             | -3                 | 13             | -3                 |
| Paraguay             | 11               | 14                            | -3                 | 14             | -3                 | 14             | -3                 | 15             | -4                 |
| Perú                 | 14               | 12                            | 2                  | 12             | 2                  | 11             | 3                  | 11             | 3                  |
| Trinidad y Tobago    | 7                | 7                             | 0                  | 7              | 0                  | 7              | 0                  | 7              | 0                  |
| Uruguay              | 3                | 2                             | 1                  | 2              | 1                  | 2              | 1                  | 2              | 1                  |
| Venezuela            | 9                | 6                             | 3                  | 6              | 3                  | 6              | 3                  | 5              | 4                  |

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial (2004) y *World Development Indicators* (2000). Nota: El parámetro  $\epsilon$  refiere a la aversión a la desigualdad.

## *El desarrollo humano en Uruguay en el período reciente*

En esta sección se presenta una apreciación de la evolución del desarrollo humano en Uruguay en la última década tomando como base el análisis del IDH.<sup>12</sup>

Debido a la profunda crisis que experimentó la economía uruguaya en el 2002, los valores obtenidos para ese año no son un buen punto de comparación y, en consecuencia, es necesario analizar integralmente la evolución de toda la serie.<sup>13</sup> Por otra parte, al ser el IDH un indicador de largo plazo, resulta interesante contrastar su deterioro con lo ocurrido con indicadores más volátiles y de uso más extendido, como es el caso del ingreso promedio de los hogares.

A lo largo del período estudiado, el IDH presenta una tendencia creciente, interrumpida en el último año, cuando cayó levemente (cuadro 5). Esta ligera reducción (0,3%) se explica por la caída de 10,4% del PIB por habitante (PPA), que fue parcialmente amortiguada por el aumento de la tasa global de matriculación y de la esperanza de vida.

Como se ha mencionado, el componente del IDH que refleja movimientos de más corto plazo es el producto bruto por habitante, el cual presenta un aumento hasta 1998 y luego descende como consecuencia de la recesión. En el capítulo II se profundiza la dinámica que esta dimensión del IDH tuvo en la segunda mitad de los noventa.

La dimensión correspondiente a una vida larga y saludable, representada por la esperanza de vida al nacer, presenta en el período una mejora paulatina que en buena medida refleja los logros del país en materia de reducción de la mortalidad infantil en la década del noventa. Estos aspectos también se considerarán con mayor profundidad en el capítulo siguiente.

Los logros en materia de educación reflejan comportamientos distintos de la tasa bruta de matriculación combinada y la tasa de alfabetización de adultos.<sup>14</sup> A lo largo de la década, la matriculación muestra un comportamiento oscilante, caracterizado por una relativa desmejora en el primer lustro y un incremento hacia el final del período. De hecho, el aumento de la tasa de matricula-

ción, en particular en el nivel medio y terciario, ha sido la fuerza que ha mitigado la caída del IDH en el período 1999-2002 (gráfica 1). Probablemente esta evolución obedezca tanto a una estrategia de los hogares frente a la pérdida de alternativas laborales, como al proceso de reforma educativa iniciado en el país en 1996. En el capítulo II, al analizar la evolución de las tasas específicas de escolarización, se retomarán estas preocupaciones. La variación del componente que refleja la educación es lo que explica la constancia del IDH en el 2001 y el hecho de que la caída experimentada en el 2002 haya sido leve.

Por su parte, la tasa de alfabetización es un indicador de escasa relevancia para Uruguay, dada la temprana universalización de la enseñanza primaria. Como se señaló en el *Informe nacional de desarrollo humano 2001*, los obstáculos para la expansión del nivel educativo de la población se ubican fundamentalmente en el segundo ciclo de secundaria. Según la información del Censo de Población y Viviendas de 1996, la tasa de analfabetismo correspondiente a la población de 15 años y más para el total del país se ubicaba en 3,21% (INE, 2004a). Debido a que los niveles más altos de analfabetismo se dan en la población de mayor edad, el pasaje del tiempo implica una suave y constante reducción de dicha tasa.

Así, a lo largo de la década, Uruguay se ha consolidado como un país de desarrollo humano alto. Dado que el IDH es un indicador poco sensible a cambios coyunturales, la crisis del 2002 —que provocó un aumento de cerca del 20% en la incidencia de la pobreza de ingresos— muestra un impacto de escasa magnitud en el índice, pues en apariencia no deterioró el nivel educativo de la población ni la esperanza de vida. Sin embargo, si la crisis hubiera tenido algún impacto de más largo plazo en algunos aspectos relacionados con el desarrollo humano —como por ejemplo, las condiciones de salud de la población, la toma de decisiones sobre permanencia o deserción del sistema educativo—, podría suceder que sus efectos fueran visibles en los años venideros. A la vez, las decisiones sobre migración internacional tomadas por los hogares durante la crisis podrían tener también

12 En el Apéndice metodológico, sección 7, se presentan en detalle el procedimiento de cálculo y las fuentes de información utilizadas.

13 Sin embargo, debe considerarse que, según diversos estudios previos (Amarante y Arim, 2003; Bucheli y Furtado, 2004; Vigorito, 2003), la crisis no modificó sino que profundizó tendencias que ya eran visibles en los indicadores socioeconómicos uruguayos desde mediados de la década del noventa.

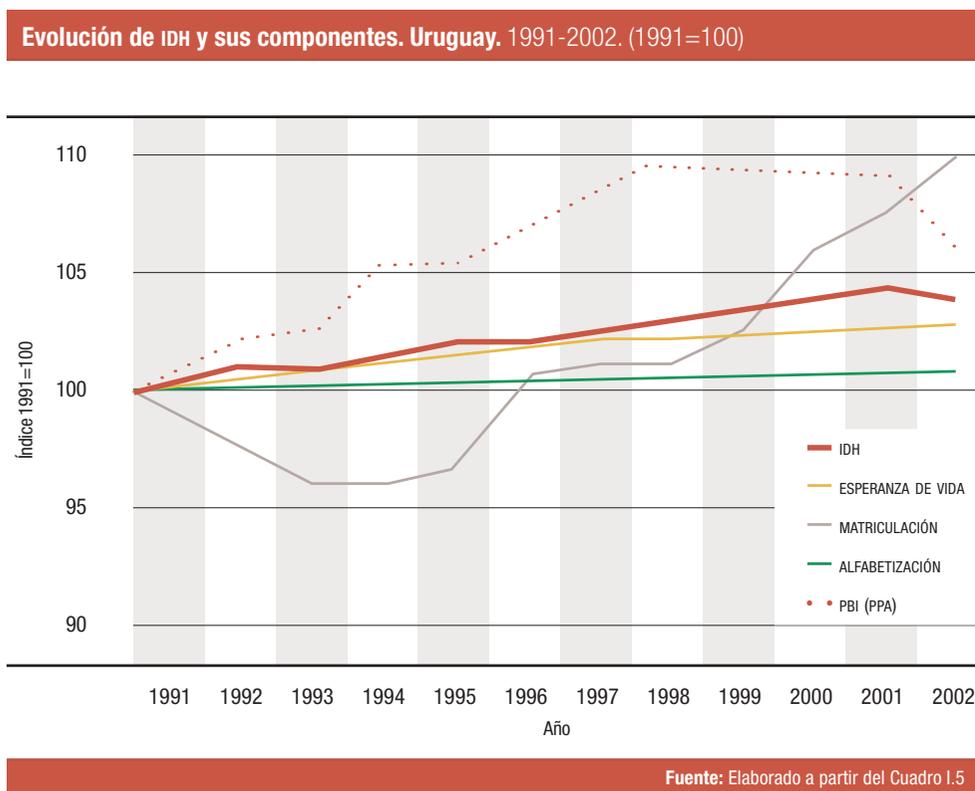
14 La tasa de alfabetización se estimó proyectando la tasa de 1996 mediante las tasas de crecimiento intercensal 1985-1996 (véase el Apéndice metodológico, sección 7).

Cuadro 5

| Índice de desarrollo humano (IDH) y sus componentes. Total pafs. 1991-2002 <sup>15</sup> |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| INDICADOR  | 1991         | 1992         | 1993         | 1994         | 1995         | 1996         | 1997         | 1998         | 1999         | 2000         | 2001         | 2002         |
| COMPONENTES SIN ESTANDARIZAR   |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |
| Esperanza de vida  | 73,2         | 73,3         | 73,5         | 73,6         | 73,8         | 74,0         | 74,1         | 74,1         | 74,3         | 74,5         | 74,8         | 75,0         |
| Matriculación  | 0,785        | 0,767        | 0,762        | 0,774        | 0,824        | 0,787        | 0,812        | 0,802        | 0,786        | 0,834        | 0,843        | 0,864        |
| Alfabetización   | 0,963        | 0,964        | 0,966        | 0,967        | 0,968        | 0,969        | 0,971        | 0,972        | 0,973        | 0,975        | 0,976        | 0,977        |
| PIB (PPA)  | 6126         | 6687         | 6967         | 7594         | 7574         | 8076         | 8593         | 9022         | 8863         | 8863         | 8743         | 7834         |
| COMPONENTES ESTANDARIZADOS   |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |
| Esperanza de vida  | 0,268        | 0,268        | 0,269        | 0,270        | 0,271        | 0,272        | 0,273        | 0,273        | 0,274        | 0,275        | 0,276        | 0,278        |
| Matriculación  | 0,087        | 0,085        | 0,085        | 0,086        | 0,092        | 0,087        | 0,090        | 0,089        | 0,087        | 0,093        | 0,094        | 0,096        |
| Alfabetización   | 0,214        | 0,214        | 0,215        | 0,215        | 0,215        | 0,215        | 0,216        | 0,216        | 0,216        | 0,217        | 0,217        | 0,217        |
| PIB por habitante (PPP)  | 0,229        | 0,234        | 0,236        | 0,241        | 0,241        | 0,244        | 0,248        | 0,250        | 0,249        | 0,249        | 0,249        | 0,243        |
| <b>Índice de desarrollo humano</b>   | <b>0,798</b> | <b>0,802</b> | <b>0,805</b> | <b>0,812</b> | <b>0,819</b> | <b>0,819</b> | <b>0,827</b> | <b>0,828</b> | <b>0,827</b> | <b>0,834</b> | <b>0,836</b> | <b>0,833</b> |
| <b>IDH (1991=100)</b>  | <b>100,0</b> | <b>100,5</b> | <b>101,7</b> | <b>101,8</b> | <b>102,6</b> | <b>102,7</b> | <b>103,6</b> | <b>103,9</b> | <b>103,7</b> | <b>104,5</b> | <b>104,8</b> | <b>104,5</b> |

Fuente: Elaborado a partir de datos de las *Proyecciones de población* INE-CELADE, *Anuarios estadísticos* del INE y del MEC, Cuentas Nacionales del Banco Central y *World Development Indicators*, Banco Mundial.

Gráfica 1



15 Si bien la metodología de cálculo es similar a la adoptada en los *Informes mundiales de desarrollo humano*, el nivel de los índices se diferencia de los publicados en informes anteriores debido a que en 2004 el Banco Mundial corrigió las series de PIB en paridad de poderes de compra contenidas en la base de datos *World Development Indicators* (2004).

impacto sobre el IDH, si los sectores que emigran no constituyen una muestra representativa de la población sino que están concentrados en algunos grupos específicos (véase el recuadro 4).

Tal como ha sido comentado, la insensibilidad del IDH ante los movimientos del corto plazo lo vuelve un indicador poco adecuado para evaluar la trayectoria de un país año a

año o en períodos cortos; su virtud principal es proveer un ordenamiento de países o regiones basado en variables de mediano plazo.

En resumen, desde inicios de la década de 1990, Uruguay se ha configurado como un país de alto desarrollo humano debido principalmente a sus logros en educación y salud, los cuales resultan elevados con relación a su nivel de producto bruto por habi-

#### Recuadro 4

##### *La emigración uruguaya y la crisis económica reciente\**

En los últimos cuarenta años, la emigración ha constituido un fenómeno estructural en la población uruguaya (Filgueira, 1989). Durante ese período, el saldo migratorio ha sido negativo durante muchos años, pero los movimientos de salida tuvieron aumentos importantes en los períodos de crisis económica y especialmente durante la crisis política de la década de 1970. De acuerdo con Fortuna y Niedworok (1985), en ese período se produjo el mayor episodio migratorio de los últimos cuarenta años. El pico de esa ola migratoria se presentó en 1974 y 1975, cuando 23 y 14 de cada 1000 habitantes respectivamente abandonaron el país.

La evaluación del impacto de la emigración sobre la situación económica y social debe ser considerada en el contexto del perfil demográfico nacional. Si bien la emigración puede constituir una «válvula de escape» en los países que atraviesan etapas de alto crecimiento de la población, en el caso de Uruguay contribuye a acelerar el proceso de envejecimiento de la estructura de edades y a disminuir el ritmo de crecimiento, e incluso puede provocar el decrecimiento de la población en algunos años.

En el plano académico, las evaluaciones de los procesos emigratorios son divergentes (véase, por ejemplo, Papademetrius y Martin, 1991). Sin embargo, hay dos grandes temas en los cuales suele haber acuerdo: las remesas, o envíos de dinero desde el exterior a residentes en el país de origen, pueden ser consideradas como un efecto positivo de la emigración, mientras que la pérdida de capital humano suele considerarse como el efecto adverso (Borjas, 1999).

En años recientes y fundamentalmente a partir de 1999, una nueva oleada emigratoria se hizo evidente

en Uruguay. Según los datos estimados, en el año 2002 abandonaron el país 17 de cada 1000 uruguayos, lo que ubicó a esta nueva ola migratoria en niveles comparables con la de 1970. La expansión de este número a la población residente en localidades urbanas conduce a una estimación de aproximadamente 33.000 emigrantes en el período marzo-diciembre de 2002. Esta cifra representa un aumento significativo de la tasa de emigración de la población uruguaya que tiene lugar desde el comienzo de la recesión económica de 1999.

Los emigrantes uruguayos de esta última oleada son en su mayoría hombres y adultos jóvenes, característica que comparten con el perfil de los emigrantes registrado por la Encuesta de Migración Internacional realizada en Uruguay en 1982. El nivel educativo de los emigrantes puede ser considerado como medio y alto cuando se compara con los individuos de la misma edad que permanecen en el país.

En cuanto a los países de destino, 80% de los migrantes recientes se concentra en cuatro opciones: Estados Unidos (33,3%), España (32,6%), Argentina (8,5%) e Italia (4,7%). Esta distribución geográfica es muy diferente de la observada entre los emigrantes de la década de 1970, durante la cual casi 50% se dirigió a la Argentina, 11% a los Estados Unidos, 7,4% a Australia, 7,2% a Brasil y 4,8% a España (DGEC, *Encuesta de migración internacional*, 1982).

Este cambio en la orientación de las corrientes migratorias se debe posiblemente al escaso atractivo de los países de la región en virtud de la crisis económica que han experimentado en los últimos años. En particular Argentina, el principal receptor de emigrantes uruguayos durante los setenta, ha experimentado

tante. Estas ventajas respecto a otros países de la región se gestaron en la primera mitad del siglo xx, período en el cual se realizó un fuerte esfuerzo educativo y sanitario, a través de políticas específicas e inversiones en infraestructura pública. De esta manera, se logró que un conjunto muy amplio de la población accediera a conocimientos básicos, al tiempo que el estado de salud de los habi-

tantes presentó mejoras significativas. Sin embargo, al considerar las últimas dos o tres décadas se pone de manifiesto que Uruguay ha avanzado más lentamente que otros países que en el punto de partida presentaban un nivel de desarrollo humano similar.

El rezago en materia de IDH se verifica tanto en términos relativos como absolutos. Por un lado, Uruguay muestra una pérdida

altas tasas de desempleo, y una situación difícil, aunque menos grave, ha sido también observada en Brasil. Australia, otro destino importante en la década de 1970, ha cambiado su política migratoria y la obtención de una visa con permiso de trabajo se ha vuelto dificultosa para los uruguayos.

En el último tiempo, Estados Unidos y España se han convertido en los principales focos de atracción de los trabajadores de América Latina. Se puede sugerir la hipótesis de que la emigración masiva que se dirigía a Argentina en la década de 1970 ahora se orienta a los Estados Unidos y a España. Por otra parte, el nivel educativo de los migrantes a estos países es alto respecto a la población residente en Uruguay de edades similares.

Según los familiares que permanecen en el país, a los uruguayos que decidieron emigrar en 2002 los motivaron razones vinculadas fuertemente con la situación del mercado de trabajo, tanto por los bajos ingresos (15%) como por las pocas posibilidades de obtener un empleo (48%).

Al igual que en estudios realizados para otros países y en algunos estudios anteriores, se constata que la presencia en el país de destino de familiares o amigos que emigraron con anterioridad ha permitido a los nuevos emigrantes integrarse a redes sociales que favorecen su inserción en mejores condiciones.

A diferencia de lo que ocurre en México y América Central, la mayoría de los emigrantes uruguayos recientes no envía ayudas en dinero o en especie hacia el país. El nivel educativo y la pertenencia a distintos grupos de edades implican diferentes actitudes

hacia el envío de dinero a sus hogares en Uruguay. Se entiende que las personas de menor nivel educativo y los adultos mayores son más proclives a hacerlo. Si bien es muy poca la información conocida, de los datos disponibles se deduce que el país no ha sido tradicionalmente un receptor de remesas en grandes cantidades, aun cuando tuvo una emigración importante. Las estimaciones del BCU realizadas en el 2002 indicaban que las entradas por remesas y giros de no residentes se ubicaban en 35 millones de dólares, cifra que representaba, en un año particularmente deprimido, el 0,5% del PBI. Si bien algunos indicios sugieren que el volumen de remesas ha aumentado, las tendencias futuras no son claras, pues no es posible distinguir si este incremento se debe a un reforzamiento de las ayudas familiares ante la crisis económica o si se trata de un cambio de comportamiento de los emigrantes uruguayos. Por ello, el efecto positivo para el país que podría traer la emigración resulta nulo o de muy baja incidencia.

Aproximadamente un 29% de los hogares tienen miembros que declaran que les gustaría emigrar. Si bien en los hogares de menor nivel de ingresos hubo menos emigrantes en el 2002 que en hogares con niveles de ingresos superiores, la propensión migratoria es mayor entre los hogares pobres. Este hecho podría estar indicando que los hogares pobres desean abandonar el país pero no cuentan con los recursos necesarios para hacerlo, dado que los destinos actuales son más distantes.

\* Basado en Pellegrino y Vigorito (2004).

de posiciones con relación a otros países de América Latina que avanzaron más rápidamente y, en consecuencia, ganaron mejores posiciones en el ordenamiento de los países de desarrollo humano alto en la región. Por otro lado, en el 2002, el valor del IDH de Uruguay descendió como consecuencia de la fuerte caída del PIB, resultante de la crisis económica, y el país descendió seis lugares en el ordenamiento mundial. Si bien hasta el 2001 Uruguay había ocupado el segundo lugar en nivel de desarrollo humano entre los países de América Latina, en el 2002 fue superado por Argentina, Barbados, Chile y Costa Rica.

La magnitud del descenso del IDH en el último año es mucho más tenue que la variación experimentada por los indicadores de corto plazo como el PIB por habitante, el ingreso de los hogares o la pobreza de ingresos. Esto se debe a que, al mismo tiempo que cayó el acceso a recursos de los hogares uruguayos, la tasa bruta de matriculación aumentó sostenidamente desde 1999, en particular en educación media, compensando los efectos de la recesión sobre el PIB. A su vez, los indicadores de esperanza de vida y alfabetización continuaron su tendencia ascendente al mismo ritmo que se ha venido observando durante toda la década del noventa.

El alto crecimiento de la tasa bruta de matriculación puede ser efecto de la reforma educativa que se implantó en el país a mediados de los noventa, aunque puede estar también mostrando una decisión de los jóvenes de mantenerse en el sistema educativo formal ante la falta de oportunidades laborales producto de la crisis.

### 3. Desarrollo humano y género en Uruguay

Dentro del enfoque del desarrollo humano las desigualdades de género han recibido especial atención. Varios autores han planteado que esta visión es más apta que la sola consideración del ingreso per cápita para evaluar las diferencias de género, pues permitiría abordar cuestiones centrales para caracterizarlas, tales como salud reproductiva, violencia doméstica, derechos ciudadanos participación

política y educación (Nussbaum, 2000; Robeyns, 2003). De esta forma, podría permitir poner al descubierto desigualdades provenientes del trabajo no remunerado, en particular de las tareas que se realizan en el hogar, el cuidado de niños y ancianos, etc.<sup>16</sup>

Como se ha señalado, algunos autores propusieron listas de capacidades que no lograron unanimidad entre los partidarios de este enfoque. En las cuestiones referidas al género se ha sugerido que aspectos tales como salud física y mental, integridad y seguridad físicas, acceso a redes sociales, «empoderamiento» político, educación y conocimiento, trabajo remunerado, trabajo doméstico y cuidados dentro del hogar, disponibilidad en el uso del tiempo, libertad de movimientos y esparcimiento, trato digno y respetuoso son capacidades relevantes que deben ser consideradas (Nussbaum, 2000; Robeyns, 2003). Por otra parte, Anand y Sen (2003) resaltan la importancia de analizar el contraste entre los esfuerzos y sacrificios realizados por hombres y mujeres y las retribuciones y beneficios que obtienen. En el recuadro 5 (ver páginas 52-53) se presentan algunas reflexiones sobre la relación entre desarrollo humano y género.

En los últimos años, la idea de conocer la evolución en la situación de las mujeres y las relaciones de género, así como la de contar con más información para estudiar el impacto de las políticas y del funcionamiento de la economía sobre los aspectos de género, han impulsado la elaboración y el uso de indicadores cuantitativos y cualitativos. Si bien el empleo de éstos permite conocer mejor la relación entre las condiciones de vida de hombres y mujeres y los cambios sociales, culturales y económicos, su verdadero sentido y utilidad están dados por la conceptualización del problema que se pretende abordar y la delimitación precisa de los objetivos que se persiguen.

Con el objetivo de considerar los aspectos de género, el PNUD ha elaborado el *índice de desarrollo relativo al género* (IDG),<sup>17</sup> que desagrega el IDH por género y penaliza las desigualdades existentes en los distintos componentes. La evolución del IDG proviene de los cambios de sus distintos componentes,

16 Otro aspecto relevante que ha sido considerado en diversos estudios consiste en la distribución de recursos dentro del hogar, que pone de manifiesto importantes disparidades por género y edad (véase, por ejemplo, Browning y Lecheune, 2001). Lamentablemente no se dispone de datos en Uruguay para evaluar estas diferencias.

17 Los detalles sobre el cálculo del índice se presentan en el Apéndice metodológico, sección 2.

que reflejan índices igualmente distribuidos. Es decir que para cada componente se combinan los índices correspondientes a hombres y mujeres de manera de penalizar las diferencias en el grado de progresos. Se trata, por lo tanto, de un indicador de desarrollo humano sensible a la equidad de género.

Por otra parte, el PNUD utiliza también el *índice de potenciación de género* (IPG) para analizar las diferencias de género según la participación de hombres y mujeres en variadas esferas de decisión política y económica. Cuando se considera el ordenamiento internacional basado en este índice, las posiciones de los países varían considerablemente con respecto al IDH. Más adelante se presenta una estimación del IPG y los principales resultados obtenidos.

Ambos índices incorporan un limitado conjunto de dimensiones en relación con las consideraciones anteriores. Si bien ello se origina en las limitaciones de la información disponible a escala mundial, en la esfera nacional las consideraciones sobre el desarrollo humano relativo al género deberían abarcar un conjunto más amplio de aspectos. A tales efectos, podrían rediseñarse algunos de los instrumentos con los que se recaba información actualmente, de manera que resulten útiles para analizar estas preocupaciones. Por ejemplo, sería ventajoso contar con información sobre la distribución de recursos y la toma de decisiones dentro de los hogares, así como acerca de la división del trabajo doméstico.

Su uso puede facilitar la organización de las demandas de la sociedad civil, y también ayudar a las autoridades a definir o redefinir

la canalización de recursos que contribuyan al avance hacia la equidad.

### *Índice de desarrollo relativo al género*

Hasta el 2001, la posición de Uruguay en la clasificación internacional según el IDG era similar a la del IDH, en concordancia con la situación de la mayoría de los países de alto desarrollo, en los cuales el ordenamiento por IDG y por IDH es muy similar. Sin embargo, la abrupta caída de Uruguay en el ordenamiento mundial del IDH no se reflejó en el relativo al IDG, donde ocupa el lugar 41.

El IDG muestra un incremento sostenido a lo largo de la década, que solamente se revirtió en el último año (cuadro 6). Los componentes del índice reflejan una evolución favorable, al igual que en el caso del IDH, con excepción del componente de ingresos, que presenta una caída en el 2002. La contribución de los distintos componentes es igual que para el IDH: los mayores valores se obtienen en el componente educación, debido a las altas tasas de alfabetización, seguidos por la esperanza de vida y los ingresos.

La evolución favorable del IDG se explica fundamentalmente por la reducción de las desigualdades salariales, representadas mediante el componente ingresos (gráfica 2).

Si bien el IDG es una medida que toma en cuenta la desigualdad de género, no es una medida de desigualdad de género propiamente dicha. El *índice de equidad relativa* subyacente en el IDG puede definirse como la desviación del IDH con respecto al IDG.

Cuadro 6

#### **Evolución del IDG y sus componentes. Total país. 1991-2002**

| COMPONENTES    | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Esperanza vida | 0,798 | 0,802 | 0,806 | 0,809 | 0,813 | 0,817 | 0,820 | 0,820 | 0,823 | 0,827 | 0,830 | 0,834 |
| Educación      | 0,881 | 0,879 | 0,880 | 0,881 | 0,882 | 0,896 | 0,889 | 0,891 | 0,891 | 0,896 | 0,899 | 0,902 |
| Ingresos       | 0,657 | 0,674 | 0,683 | 0,698 | 0,702 | 0,716 | 0,726 | 0,734 | 0,734 | 0,735 | 0,736 | 0,718 |
| IDG            | 0,779 | 0,785 | 0,790 | 0,796 | 0,799 | 0,809 | 0,812 | 0,815 | 0,816 | 0,819 | 0,822 | 0,818 |

Fuente: Elaborado a partir de datos de las *Proyecciones de población* INE-CELADE, *Anuarios estadísticos* del INE y del MEC, Cuentas Nacionales del Banco Central, ECH del INE y *World Development Indicators*, Banco Mundial.

Este cociente varía entre cero y uno y sus incrementos indican mayor equidad entre géneros.<sup>18</sup> Los valores obtenidos para Uruguay muestran una leve tendencia creciente en el período analizado, que, como se ha señalado, se explica principalmente por el avance en términos de equidad entre hombres y mujeres en el componente ingresos (cuadro 7).

La esperanza de vida de las mujeres en Uruguay era de 79 años en el 2002, mientras

que la de los hombres era de 71. Como las mujeres experimentaron un mayor acrecentamiento de su esperanza de vida en el período estudiado, la brecha favorable a ellas se incrementó ligeramente (pasó de 7,1 a 7,9 años, véase cuadro A 2).<sup>19</sup>

Con respecto al componente educativo, hay una pequeña disparidad a favor de las mujeres en las tasas de alfabetización (cuadro 8), pero en esta dimensión las diferencias más importantes se observan en la tasa

## Recuadro 5

### Capacidades y derechos: la inequidad en el ámbito de la familia

El cuestionamiento a la desigualdad de género en la sociedad ha sido especialmente importante en el pensamiento de Amartya Sen, y el logro de la justicia de género ha sido uno de los objetivos centrales de su iniciativa teórica. Por su parte, el pensamiento desarrollado por las economistas feministas con respecto a la crítica al utilitarismo y al paradigma económico dominante (Argawal, 1997), así como sobre el accionar y la participación de las mujeres (Argawal, 1994), están relacionados de manera fructífera con las ideas de Sen. Su planteo ha destacado la afinidad entre el problema de las elecciones sociales y el género, así como la relevancia de la teoría de las elecciones sociales para evaluar la inequidad de género tanto en la sociedad como en la familia (Sen, 1990).

Sen reconoce que el ámbito de la familia y las relaciones de género caen en el campo de la teoría de la justicia y, más en general, de las elecciones sociales. Dentro de los hogares existen desigualdades en la distribución de los recursos y las oportunidades; el trabajo orientado a la reproducción social, básicamente asignado a las mujeres, no es reconocido como trabajo e incluso no se respeta la integridad del cuerpo de las mujeres y el derecho que ellas tienen a decidir sobre éste.

En los hogares, el conflicto coexiste con la cooperación; si bien el compartir y el cuidar distinguen la esfera doméstica de otras de intercambio entre individuos, el desequilibrio de poder, casi siempre con una connotación de género, da lugar a la desigualdad y actúa como mediador en las oportunidades de lograr el bienestar entre los miembros del hogar.

En general, la economía ha considerado a los hogares y sus miembros con intereses congruentes, sobre los supuestos de compartir una función de utilidad o de la existencia de un «dictador» que determina la asignación de los recursos, extendiendo de este modo a ese ámbito la teoría del consumidor. Con el tiempo, el análisis se hizo más complejo con los modelos de negociación (*bargaining models*), que introdujeron el poder económico y la negociación en el ámbito doméstico.

La crítica de Sen a estos últimos pone de relieve la necesidad de una teoría que tenga en cuenta el *interés percibido* y las *contribuciones percibidas*, es decir, que preste atención a la manera en que las personas podrían percibir su propio interés. Esto es particularmente relevante respecto a los intereses de género, en la medida en que las mujeres —sobre todo en las sociedades más tradicionales, aunque no solamente— pueden perder la noción del bienestar personal debido a que sus identidades están extremadamente atadas al interés de los

18 El índice de desigualdad relativa correspondiente es el *índice de Atkinson* (1970).

19 Debido a que la esperanza de vida de hombres y mujeres presenta diferencias, en parte asociadas con factores biológicos, este componente se estandariza con distintos valores por sexo. Véanse en el Apéndice metodológico los valores utilizados para estandarizar las esperanzas de vida.

bruta combinada de matriculación, que presenta niveles considerablemente superiores para las mujeres. La desagregación de esta tasa para los distintos niveles educativos muestra que, en el caso de primaria, los valores son mayores para los hombres, y además la tasa es superior a 100 en los dos casos, lo que indica la presencia de mayores niveles de rezago en los hombres en el ciclo primario.

En los niveles secundario y terciario, las tasas brutas de matriculación femenina son

superiores, y su aumento durante la crisis se verifica tanto para los hombres como para las mujeres. Sin embargo, cabe destacar que el incremento es más acentuado para los hombres en el ciclo secundario que para el resto de las categorías, hecho que probablemente se vincule a la reducción de posibilidades de inserción laboral para los individuos de baja calificación durante el período recesivo.

La brecha educativa favorable a las mujeres es producto de un proceso paulatino ini-

hogares. Tal coincidencia entre intereses personales y de los hogares preservaría la inequidad.

Estas críticas basadas en la existencia de jerarquías domésticas se aplican a la teoría de las preferencias individuales, por cuanto esas jerarquías pueden moldear las preferencias e incluso, como señala Sen, «las esposas en algunas culturas severamente sexistas tendrían estas preferencias completamente apagadas» (Sen, 1999: 63).

En consecuencia, los enfoques que miden el bienestar en términos de utilidad resultarían particularmente inadecuados para analizar la desigualdad de género, en tanto las mujeres suelen tener *preferencias adaptativas*, o sea, adaptadas a un estatus de «segunda clase». Por tanto, una teoría de la justicia de género adecuada —y aun, de manera más general, una teoría de la justicia social— debe guardar algún grado de independencia de las preferencias que los individuos parecerían tener en el marco teórico del utilitarismo. El esquema de preferencias, a juicio de Sen, con frecuencia se diseña, para la mayor parte de la gente, en condiciones injustas de vida.

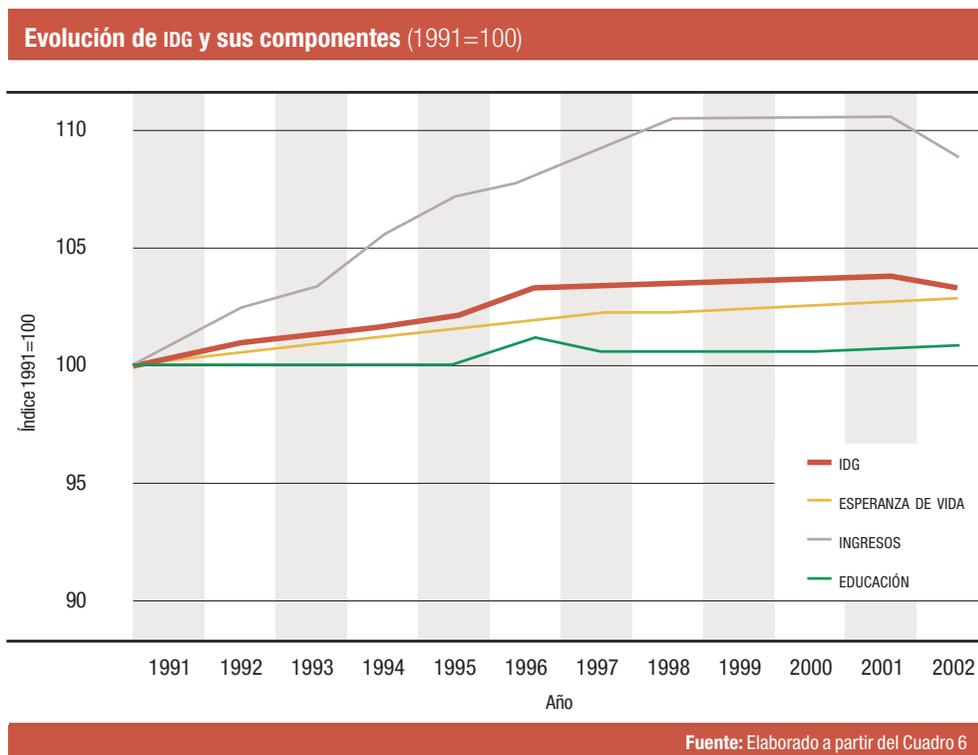
La articulación de conceptos clave tales como *agencia*, *libertad* y *elección*, suficientemente sensibles a la presencia de desequilibrios de poder doméstico, debería orientar las evaluaciones acerca del bienestar. Tanto la agencia como las libertades son importantes objetivos principalmente para las mujeres, quienes

han sido frecuentemente tratadas como dependientes pasivas. El logro de estos objetivos les permitiría mejorar su posición en las relaciones de poder dentro del hogar, ampliando sus oportunidades para obtener un mayor bienestar personal. La ambivalencia de los intereses femeninos estaría muy asociada con las restricciones de su capacidad de agencia.

Finalmente, podría decirse que el enfoque de las capacidades —a diferencia de la perspectiva de los derechos, que es importante para identificar las carencias de oportunidades, la discriminación y la inequidad— tiene ventajas en la medida en que los derechos tradicionales han dejado de lado los temas que hacen al mundo de lo privado. Ello es en parte consecuencia de que la perspectiva tradicional de los derechos está muy ligada a la división tradicional entre la esfera pública —donde los derechos los regula el Estado— y una privada, sobre la cual habría poco para decir. Pero además, y tal vez sea lo más relevante, la posibilidad de ejercer realmente los derechos está vinculada a que se disponga de forma efectiva de las capacidades necesarias para funcionar en cada una de las áreas en que los derechos operan (Nussbaum, 2003).

*Alma Espino*

Gráfica 2



Cuadro 7

**Índices de equidad (IDH/IDG) de género por componentes del IDG. Total país. 1991-2002**

|                   | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Esperanza de vida | 1,002 | 1,002 | 1,002 | 1,002 | 1,002 | 1,002 | 1,002 | 1,002 | 1,002 | 1,002 | 1,001 | 1,002 |
| Educación         | 0,993 | 0,995 | 0,971 | 0,989 | 0,971 | 0,992 | 0,984 | 0,987 | 0,996 | 0,987 | 0,986 | 0,983 |
| PIB               | 0,957 | 0,961 | 0,964 | 0,966 | 0,971 | 0,976 | 0,976 | 0,977 | 0,981 | 0,982 | 0,986 | 0,986 |
| Total             | 0,985 | 0,987 | 0,979 | 0,986 | 0,981 | 0,991 | 0,988 | 0,989 | 0,993 | 0,990 | 0,991 | 0,990 |

Fuente: Elaborado a partir de los cuadros 5 y 6.

20 En Uruguay no es posible abordar estos aspectos debido a la clasificación de bienes utilizada en las Encuestas de Gasto previas. Sería interesante incorporar las modificaciones que permitieran realizar estudios de asignación de recursos en los hogares en los relevamientos futuros.

ciado en la década de 1980, el cual ha desembocado en que las mujeres ocupadas presenten un nivel educativo considerablemente superior al de los hombres ocupados. En efecto, las mujeres ocupadas en el 2002 tienen 10,6 años promedio de escolaridad, mientras que la escolaridad promedio de los hombres ocupados se sitúa en 9,3 años.

La imposibilidad de abordar aspectos vinculados a la distribución de recursos dentro de los hogares con los datos disponibles en la mayor parte de los países conduce a que se

considere el ingreso de hombres y mujeres para realizar el cálculo de acceso a recursos por género.<sup>20</sup> Como se ha mencionado, el índice de equidad relativa del componente ingresos evolucionó favorablemente en la década. Sin embargo, un análisis más detallado muestra que, a pesar de la aparente mejora del índice de equidad relativa del componente ingresos, se mantienen importantes desigualdades en el mercado laboral.

Los principales cambios ocurridos en el mercado laboral con respecto a las diferen-

Cuadro 8

| Componentes del IDG relativos a educación. Total país. 1991-2002 |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| COMPONENTE   | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  |
| <b>ALFABETIZACIÓN</b>  |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Hombres  | 95,7  | 95,9  | 96,0  | 96,2  | 96,3  | 96,4  | 96,6  | 96,7  | 96,9  | 97,0  | 97,2  | 97,3  |
| Mujeres  | 96,7  | 96,8  | 97,0  | 97,1  | 97,3  | 97,4  | 97,5  | 97,7  | 97,8  | 98,0  | 98,1  | 98,2  |
| <b>MATRICULACIÓN (TOTAL)</b>                                     |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Hombres  | 74,8  | 73,1  | 72,3  | 71,9  | 71,8  | 73,1  | 74,1  | 74,2  | 74,5  | 76,9  | 78,1  | 79,2  |
| Mujeres  | 78,5  | 77,7  | 76,3  | 77,0  | 77,0  | 79,9  | 79,5  | 78,9  | 80,4  | 82,4  | 82,6  | 83,6  |
| <b>MATRICULACIÓN PRIMARIA</b>                                    |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Hombres  | 111,8 | 109,5 | 108,8 | 108,3 | 108,8 | 109,7 | 110,6 | 110,8 | 110,9 | 110,9 | 109,8 | 110,1 |
| Mujeres  | 107,3 | 105,3 | 105,5 | 106,8 | 105,6 | 106,8 | 107,8 | 108,1 | 108,1 | 108,6 | 108,2 | 107,8 |
| <b>MATRICULACIÓN SECUNDARIA Y TÉCNICA</b>                        |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Hombres  | 74,0  | 71,9  | 71,3  | 70,9  | 69,7  | 70,5  | 72,7  | 73,3  | 73,7  | 79,1  | 83,4  | 86,6  |
| Mujeres  | 82,0  | 82,0  | 79,1  | 79,6  | 80,1  | 83,9  | 82,2  | 80,7  | 84,0  | 87,1  | 87,7  | 91,2  |
| <b>MATRICULACIÓN TERCIARIA</b>                                   |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Hombres  | 24,7  | 24,8  | 24,1  | 24,2  | 25,1  | 28,1  | 28,0  | 27,9  | 28,9  | 30,9  | 31,2  | 30,9  |
| Mujeres  | 34,5  | 34,8  | 33,8  | 34,1  | 35,4  | 39,8  | 39,7  | 39,5  | 41,0  | 44,0  | 44,4  | 44,0  |

Fuente: Elaborado a partir de los Censos de Población y Viviendas 1985 y 1996 y a los Anuarios Estadísticos del MEC.

cias de género se relacionan con la mayor participación femenina y con la disminución de la brecha de ingresos entre hombres y mujeres (véase el recuadro 6).

En relación con los ingresos, las diferencias de género han disminuido a lo largo de la década. Hasta 1999, los ingresos de las mujeres crecieron en mayor medida que los de los hombres, al tiempo que, a partir de ese año, la crisis económica implicó un descenso más abrupto en las remuneraciones masculinas. Estos factores determinan que durante toda la década la brecha de género haya disminuido (véase el cuadro A 3).

Sin embargo, la comparación del promedio de remuneraciones de hombres y mujeres a nivel agregado esconde algunos aspectos importantes. En diversos estudios se ha constatado que la disminución de la brecha de género se explica mayormente por el aumento de los años de educación de las mujeres, que les permitió obtener mayores ingresos en

el mercado laboral (Rossi y Rivas, 2000; Amarante y Espino, 2001). Sin embargo, al tomar en cuenta la educación, se observa que el diferencial salarial es superior para los niveles educativos más altos (cuadro 9). Al mismo tiempo, se verifica que los niveles de segregación ocupacional por género permanecieron constantes o incluso aumentaron, según el universo estudiado (véase el recuadro 5). Por su parte, la discriminación salarial contra las mujeres se ha mantenido constante en todo el período.<sup>21</sup> Estos elementos proporcionan evidencia que relativiza la posible interpretación de la caída de la brecha de género en términos de desarrollo humano.

Los aspectos expuestos hasta ahora refieren al trabajo remunerado, para el que se cuenta con mayores fuentes de información. En relación con la distribución de tareas dentro del hogar, Bucheli et al. (2001) encuentran que la división tradicional de roles permanece vigente en los hogares de Montevideo,

21 Se entiende por discriminación la diferencia de ingresos por trabajo entre géneros no explicada por características personales como la experiencia laboral y la educación.

en la medida en que las tareas domésticas como cocinar, lavar platos y ropa y la limpieza recaen mayormente en las mujeres, mientras que los hombres se encargan de tareas más tradicionalmente asociadas con su rol, como las reparaciones domésticas y el pago de cuentas.<sup>22</sup> Es particularmente llamativo que este comportamiento no presente modificaciones entre las distintas generaciones, e incluso dentro de los hogares se repiten estos patrones en lo que tiene que ver con la participación de hijas e hijos en las tareas domésticas.

En dicho estudio también se señala que, en aquellos hogares donde las mujeres participan en el mercado laboral, a pesar de que se mantienen los comportamientos antes descritos, las responsabilidades de los otros miembros cobran mayor importancia. El nivel de colaboración entre cónyuges en las tareas del hogar aumenta con el nivel educativo de las mujeres, al igual que la participación en el mercado de trabajo.

Otro aspecto destacable refiere a la distribución del esfuerzo en el cuidado y sostén económico de los niños en el caso de padres no corresidentes. Al respecto, Bucheli (2003) indica que, en esos casos, es habitual que las madres permanezcan cohabitando con los hijos mientras que muchos padres no corresidentes pierden contacto con ellos (32%) o los visitan escasamente (37%), a la

vez que la mayor parte de ellos no transfiere dinero a sus hijos (58%).<sup>23</sup>

Así, la mayor participación femenina en el mercado laboral no ha implicado un cambio significativo en los roles tradicionales en lo que tiene que ver con las tareas domésticas. Por otro lado, se ha señalado que tampoco ha estado acompañada de cambios en los arreglos institucionales que atiendan las nuevas realidades familiares, y que persisten carencias en cuanto a las respuestas institucionales a la cuestión del cuidado de los niños pequeños y adultos mayores (Aguirre 2003).

### Índice de potenciación de género

El *índice de potenciación de género* (IPG) se calcula como la suma de un indicador de participación y poder de decisión política, un índice de participación y poder de decisión económica y un índice de control sobre los recursos económicos.<sup>24</sup> La participación política se aproxima mediante la proporción de hombres y mujeres con escaños parlamentarios, medida que también se monitorea en las metas de desarrollo del milenio. La participación económica se basa en la participación de mujeres y hombres en puestos directivos, profesionales y técnicos. Por último, el control sobre los recursos económicos proviene de una estimación de los ingresos percibidos por mujeres y hombres.

22 En dicho estudio se analiza la información generada en la Encuesta sobre Situaciones Familiares y Desempeños Sociales de las Mujeres de Montevideo y el Área Metropolitana, que indagó acerca de las responsabilidades de los distintos miembros del hogar en las tareas domésticas.

23 Esta información proviene de la Encuesta sobre Situaciones Familiares y Desempeños Sociales de las Mujeres de Montevideo y el Área Metropolitana y se basa en las declaraciones proporcionadas por las madres.

24 En el Apéndice metodológico, secciones 3 y 7, se presenta el procedimiento de cálculo utilizado y las fuentes de datos.

Cuadro 9

| Remuneraciones relativas de mujeres y hombres por nivel educativo. Asalariados privados. País urbano. 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002 y 2004 |                |                 |               |      |                  |                        |                      |       |
|---|----------------|-----------------|---------------|------|------------------|------------------------|----------------------|-------|
| AÑO   | HASTA PRIMARIA | SEC. INCOMPLETA | SEC. COMPLETA | UTU  | MAESTROS Y PROF. | UNIVERSIDAD INCOMPLETA | UNIVERSIDAD COMPLETA | TOTAL |
| 1990  | 0,68           | 0,73            | 0,64          | 0,71 | 0,71             | 0,65                   | 0,75                 | 0,73  |
| 1992  | 0,73           | 0,72            | 0,61          | 0,75 | 0,99             | 0,68                   | 0,71                 | 0,76  |
| 1994  | 0,76           | 0,69            | 0,68          | 0,82 | 0,77             | 0,64                   | 0,59                 | 0,76  |
| 1996  | 0,83           | 0,83            | 0,69          | 0,75 | 1,17             | 0,64                   | 0,59                 | 0,81  |
| 1998  | 0,87           | 0,77            | 0,73          | 0,80 | 0,91             | 0,71                   | 0,73                 | 0,83  |
| 2000  | 0,89           | 0,86            | 0,77          | 0,84 | 0,96             | 0,69                   | 0,82                 | 0,88  |
| 2002  | 0,97           | 0,83            | 0,86          | 0,98 | 0,82             | 0,70                   | 0,57                 | 0,88  |
| 2004  | 0,99           | 0,89            | 0,77          | 0,91 | 0,76             | 0,71                   | 0,59                 | 0,89  |

Fuente: 1990-2000 Amarante y Espino (2002); 2002 y 2004 elaboración a partir de las ECH del INE.

Según el *Informe mundial de desarrollo humano 2004*, Uruguay toma el valor de 0,511 y ocupa el lugar 46 en el ordenamiento mundial del índice de potenciación de género

(IPG) dentro de los setenta países considerados. A diferencia de su posición en el IDH y el IDG, donde se ubica cuarto en la región, en este aspecto es superado por diversos paí-

## Recuadro 6

### *Diferencias de género en el mercado laboral*

A pesar de los avances en términos de equidad de género en el mercado laboral, los estudios existentes para Uruguay señalan que persisten las diferencias, tanto en lo que respecta a la inserción por tipo de ocupación (que suele denominarse *segregación ocupacional*) como a la calidad de los empleos y a la vulnerabilidad frente al desempleo.

La segregación ocupacional por sexo se define como la concentración de las mujeres en un número reducido de ocupaciones, la existencia de ocupaciones predominantemente femeninas o masculinas y la primacía de los hombres en las posiciones jerárquicas dentro de una ocupación. La manera como se distribuyen hombres y mujeres en las diferentes ocupaciones se conoce como *segregación horizontal*, mientras que la distribución por niveles dentro de una ocupación se conoce como *segregación vertical*.

Para el caso uruguayo, los estudios existentes (Amarante y Espino, 2002) encuentran que no hubo cambios importantes en la composición de las ocupaciones entre 1986 y 1999. Del total de ocupaciones consideradas en ese trabajo (76 ocupaciones, clasificación a dos dígitos), un 28% son femeninas. Estas ocupaciones representaron en 1999 casi el 49% de la ocupación total y en ellas se concentraba aproximadamente el 80% de las mujeres ocupadas. Una parte importante del empleo femenino se concentra en el servicio doméstico.

El análisis en un nivel más desagregado muestra que, mientras entre los asalariados privados el nivel de segregación es superior al del resto y con una tendencia creciente en el período, entre los asalariados públicos es menor y decreciente. Es decir, si bien las mujeres se incorporan al mercado laboral principalmente como asalariadas privadas, ello no implica mayores oportunidades en términos de los tipos de ocupación accesibles, ya que la segregación entre los asalariados privados aumenta. En el caso de los asa-

lariados públicos la situación es diferente, por cuanto se observa una disminución de la segregación. Sin embargo, esto se explica porque, durante la década, la mayor parte del descenso del empleo en esta categoría obedeció al retiro de los hombres de la función pública en el marco de las políticas de retiro incentivado promovidas por la política de reforma del Estado

Además de las diferencias en las tasas de participación y empleo, se verifica en el mercado laboral uruguayo una fuerte diferencia en la tasa de desempleo. La tasa de desempleo femenina es en promedio más de cinco puntos porcentuales superior a la masculina. Las mujeres representaban en el 2002 el 56% del total de desocupados. La duración del desempleo femenino es superior a la de los hombres (33 frente a 28 semanas en el 2002), aunque esto también puede relacionarse con la posición en el hogar y, por lo tanto, con las condiciones para la aceptación de un empleo. Sin embargo, en ese año el 45% de las mujeres desempleadas imponía condiciones a la hora de aceptar un trabajo, y la cifra era similar para los hombres (42%).

En un trabajo reciente, Bucheli y Sanromán (2004) se preguntan si en el mercado laboral existe una barrera invisible o *techo de cristal* que impide a determinados grupos acceder a puestos directivos. Su presencia conduciría a un acrecentamiento de las diferencias salariales entre hombres y mujeres en la parte superior de la escala salarial. Las autoras consideraron por separado la brecha entre salarios femeninos y masculinos atribuible a las distintas características de unos y otros (educación, edad, etc.) y la brecha entre salarios masculinos y femeninos que obedece a diferencias en la retribución a dichos atributos según se trate de hombres o mujeres. Encontraron que estas últimas brechas son mayores en el caso de los percentiles superiores de la distribución de remuneraciones. Esta constatación sugiere la existencia de un *techo de cristal* para las mujeres en Uruguay.

ses de América Latina y ocupa el noveno lugar (cuadro 10). Aun cuando esta comparación se realiza para un número reducido de países, se puede afirmar que, en este terreno, la posición de Uruguay es desventajosa y lo ha sido a lo largo de la década de 1990.

Si se considera la evolución en el período, el IPG muestra una tendencia creciente, al pasar de 0,377 en 1991 a 0,514 en el 2002. Esta evolución favorable se explica principalmente por los cambios en la participación parlamentaria. Mientras que al comienzo de la década había sólo 6 mujeres parlamentarias de un total de 129, en el 2002 el número era de 15 (cuadro 11). El compo-

nente de participación económica es relativamente estable, mientras que con respecto al componente de ingresos caben las mismas consideraciones señaladas en el caso del IDG.

Pese al incremento de la participación parlamentaria femenina, la proporción de mujeres en el Parlamento es aún muy baja. A su vez, la participación política no anunciaba cambios relevantes: de las 19 precandidaturas presidenciales a las elecciones internas de los partidos políticos en julio de 2004, sólo en un caso se presentaba una candidata. Por su parte de todas las listas que se presentaron al Senado en las elecciones de octubre de 2004, sólo un 14% de los primeros tres puestos titulares fueron ocupados por mujeres. Cuando se analizan los directorios o mesas políticas de los tres principales partidos, se constata también una muy baja presencia femenina.

Al considerar la situación de Uruguay en comparación con los países de la región se observa que, en términos de participación política, el país se sitúa en el lugar 20.<sup>25</sup> El mal desempeño de Uruguay en esta dimensión explica los valores bajos de su IPG respecto a los restantes países (cuadro 12).

En relación con la participación económica la situación es mejor (gráfica 3). Aun cuando la proporción de mujeres legisladoras, directivas y gerentes es considerablemente baja, ha aumentado en la década, pasando de 24 a 37%. En esta dimensión, Uruguay se ubica en el quinto lugar en América Latina, hecho que condice con las altas tasas de actividad femeninas en el contexto regional. Al analizar por sector institucional se observan marcadas diferencias, pues en el sector público la proporción de mujeres en cargos directivos es notoriamente mayor que en el resto.

La escasa presencia femenina en estos ámbitos se refuerza en otros espacios de decisión pública. Desde la restauración de la democracia hasta la fecha, solamente hubo dos ministras del Poder Ejecutivo, una en el período 1985-1990 y otra en el período 1995-2000, y sólo una mujer ocupó el cargo de ministro del Poder Judicial, aunque actualmente el 36% de los ministros de los Tribu-

Cuadro 10

| Posición en el ordenamiento del IDH e IPG y valor del IPG de países de América Latina. 2002 |                              |     |           |
|---|------------------------------|-----|-----------|
| PAÍS  | POSICIÓN EN EL ORDEN MUNDIAL |     | VALOR IPG |
|   | IDH                          | IPG |           |
| Argentina   | 34                           | 21  | 0,645     |
| Bahamas   | 51                           | 17  | 0,699     |
| Belice  | 99                           | 59  | 0,455     |
| Bolivia   | 114                          | 41  | 0,524     |
| Brasil  | 72                           | s/d | s/d       |
| Chile   | 43                           | 58  | 0,46      |
| Colombia  | 73                           | 48  | 0,498     |
| Costa Rica  | 45                           | 19  | 0,664     |
| República Dominicana  | 98                           | 40  | 0,527     |
| Ecuador   | 100                          | 50  | 0,49      |
| El Salvador   | 103                          | 60  | 0,448     |
| Honduras  | 115                          | 70  | 0,355     |
| México  | 53                           | 34  | 0,563     |
| Panamá  | 61                           | 52  | 0,486     |
| Paraguay  | 89                           | 63  | 0,417     |
| Perú  | 85                           | 42  | 0,524     |
| Trinidad y Tobago   | 54                           | 22  | 0,644     |
| Uruguay   | 46                           | 46  | 0,511     |
| Venezuela   | 68                           | 61  | 0,444     |

Fuente: Elaborado a partir de PNUD (2004).

Cuadro 11

| Evolución del IPG y de sus componentes. Total país. 1991-2002 |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| COMPONENTE  | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  |
| <b>VALORES</b>  |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Participación política  | 0,173 | 0,173 | 0,173 | 0,173 | 0,253 | 0,253 | 0,253 | 0,253 | 0,253 | 0,401 | 0,401 | 0,401 |
| Participación económica                                       | 0,839 | 0,843 | 0,840 | 0,844 | 0,862 | 0,877 | 0,880 | 0,874 | 0,901 | 0,957 | 0,966 | 0,961 |
| Control de los recursos                                       | 0,119 | 0,132 | 0,140 | 0,153 | 0,158 | 0,173 | 0,183 | 0,194 | 0,194 | 0,196 | 0,198 | 0,178 |
| IPG   | 0,377 | 0,383 | 0,384 | 0,390 | 0,424 | 0,434 | 0,439 | 0,440 | 0,449 | 0,518 | 0,522 | 0,514 |
| <b>EVOLUCIÓN DEL IPG (1991=100)</b>                           |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Participación política  | 100   | 100   | 100   | 100   | 146   | 146   | 146   | 146   | 146   | 232   | 232   | 232   |
| Participación económica                                       | 100   | 101   | 100   | 101   | 103   | 105   | 105   | 104   | 107   | 114   | 115   | 115   |
| Control de los recursos                                       | 100   | 112   | 118   | 129   | 133   | 146   | 155   | 163   | 164   | 165   | 167   | 150   |
| IPG   | 100   | 102   | 102   | 104   | 113   | 115   | 116   | 117   | 119   | 138   | 138   | 136   |

Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE y datos recabados en el Poder Legislativo.

Cuadro 12

| Componentes del IPG para países de América Latina. 2002 |                            |   |                                    |   |
|---|----------------------------|---|------------------------------------|---|
| PAÍS  | % MUJERES EN EL PARLAMENTO | % MUJERES LEGISLADORAS, DIRECTIVAS Y GERENTES | % MUJERES PROFESIONALES Y TÉCNICAS | TASA DE INGRESOS LABORALES FEMENINOS SOBRE MASCULINOS |
| Argentina   | 31,3                       | 26  | 53                                 | 0,37  |
| Bolivia   | 17,8                       | 36  | 40                                 | 0,45  |
| Brasil  | 9,1                        | –   | 62                                 | 0,42  |
| Chile   | 10,1                       | 21  | 52                                 | 0,38  |
| Colombia  | 10,8                       | 38  | 50                                 | 0,53  |
| Costa Rica  | 35,1                       | 53  | 28                                 | 0,39  |
| Cuba  | 36                         | –   | –                                  | –   |
| Ecuador   | 16                         | 25  | 44                                 | 0,3   |
| México  | 21,2                       | 25  | 40                                 | 0,38  |
| Nicaragua   | 20,7                       | –   | –                                  | 0,44  |
| Panamá  | 9,9                        | 38  | 49                                 | 0,5   |
| Paraguay  | 8,8                        | 23  | 54                                 | 0,33  |
| Perú  | 18,3                       | 27  | 44                                 | 0,27  |
| Uruguay   | 11,5                       | 37  | 52                                 | 0,52  |
| Venezuela   | 9,7                        | 27  | 61                                 | 0,41  |

Fuente: Elaborado a partir de PNUD (2004).

25 En el cuadro 12 figuran más países que en el cuadro 10 debido a que los países tienen estadísticas de algunos de los componentes del IPG.

nales de Apelaciones –que suele ser un antecedente directo en la carrera judicial hacia la Suprema Corte de Justicia– son mujeres (INE, 2004b). Finalmente, también en el ámbito sindical se repite esta subrepresentación femenina. A pesar de que la mujer constituye el 43% de los trabajadores, la participación femenina en los organismos de dirección de la central sindical (PIT-CNT) es minoritaria. En la actualidad, de los 15 integrantes del Secretariado Ejecutivo, hay sólo dos mujeres, mientras que de los 42 integrantes de la Mesa Representativa sólo cinco son mujeres (Aguilera, 2004).

La potenciación de la participación de las mujeres en la sociedad ha presentado avances desiguales en las distintas esferas consideradas; aunque han alcanzado iguales o mayores logros que los hombres en aspectos como educación y salud, su presencia es escasa en los ámbitos de decisión pública. A efectos de superar esta carencia, se requiere una ampliación de la capacidad de representación de las mujeres, la que debe ser apoyada por políticas específicas.

En síntesis, en los aspectos relativos al género se registran avances referentes al fuerte

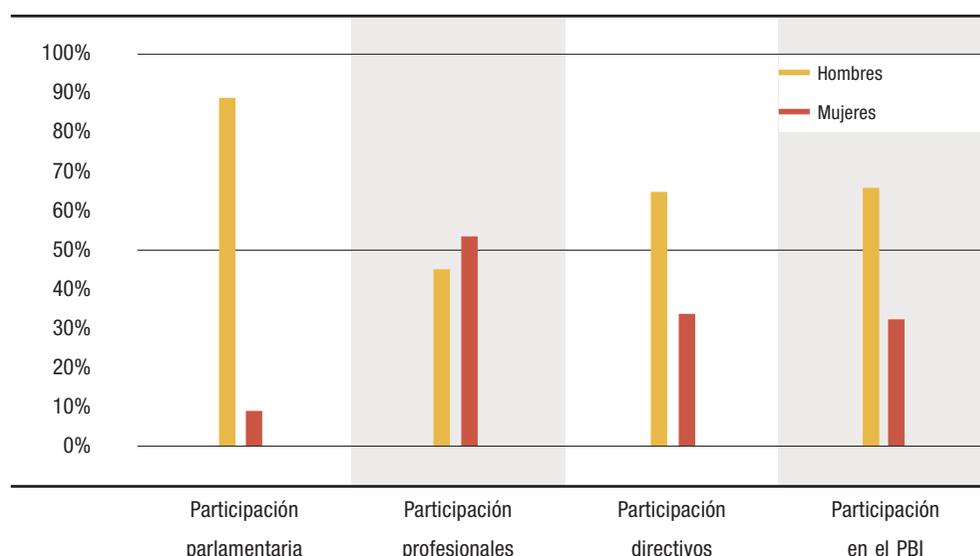
aumento del nivel educativo de las mujeres y la reducción de las diferencias de remuneraciones con respecto a las de los hombres. Sin embargo, buena parte de la reducción de estas diferencias ha sido producto del esfuerzo educativo de las mujeres, ya que la discriminación y la segregación en el mercado de trabajo no han experimentado cambios relevantes. A la vez, los logros educativos no se han traducido en aumentos significativos de la participación de las mujeres en cargos de decisión política en el país. En ese aspecto Uruguay registra un retraso muy importante respecto al mundo y la región. Si bien ha habido avances, éstos han sido notoriamente insuficientes.

#### 4. Una visión territorial del desarrollo humano en Uruguay

En esta sección se presenta la evolución del IDH por departamentos y, en el caso de Montevideo, por áreas. No se dispuso de información para el resto de las capitales departamentales debido al nivel de agregación

Gráfica 3

#### Participación de hombres y mujeres por dimensión del IPG (2002)



Fuente: Elaborado a partir del cuadro 11

presente en las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

### El desarrollo humano por departamentos

El análisis de los IDH por departamentos presentado en el *Informe nacional 2001* puso de manifiesto que, si bien existe considerable heterogeneidad en el país, los valores de los IDH de todos los departamentos permiten clasificarlos como de desarrollo humano alto de acuerdo con los criterios del PNUD. En esta sección se continúan los esfuerzos de desagregación regional realizados en el anterior *Informe nacional* para Uruguay. Es pertinente recordar que el desempeño regional está asociado con las corrientes migratorias internas, por lo que esta información debe ser analizada con cautela.<sup>26</sup>

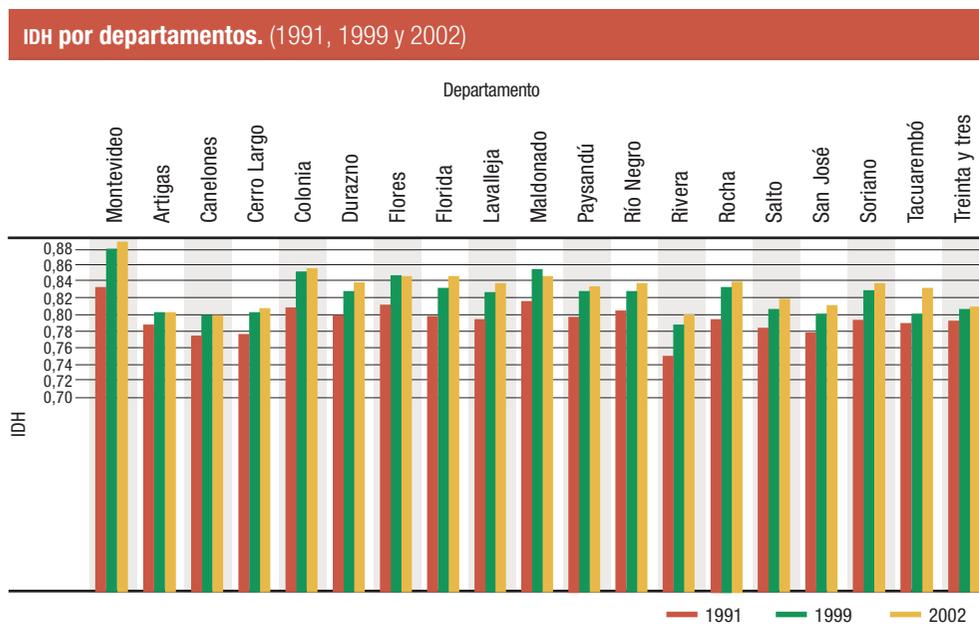
Dado que la población que cursa estudios terciarios se concentra en Montevideo, se siguieron los criterios adoptados en el *Informe nacional 2001*, y el cálculo de los IDH departamentales se realizó sustituyendo la

tasa bruta de matriculación combinada por la tasa bruta de asistencia a primaria y secundaria.<sup>27</sup>

La mayor parte de los departamentos se ubica, durante todo el período, en el grupo de alto desarrollo de acuerdo con el criterio del PNUD. Sólo Canelones, Rivera y San José han tomado valores por debajo de 0,8, aunque aun en esos casos se ubican muy cerca de ese umbral. Los departamentos que presentan un mayor IDH son Montevideo, Flores, Colonia, Florida y Maldonado, mientras Canelones, Rivera, Artigas, San José y Cerro Largo son los que toman valores más bajos (gráfica 4). A lo largo del período estudiado Montevideo siempre figura como el departamento con mayor desarrollo humano, mientras que Rivera es el peor posicionado hasta el 2000. En el 2001 el departamento de más bajo desarrollo humano era Artigas y en el 2002, Canelones (veáse cuadro A 4).

En la mayor parte de los casos, los ordenamientos de departamentos en función de su IDH fueron estables en el período (cuadro 13). El IDH mejoró para todos los departamentos entre 1991 y 2002 y el mayor incre-

Gráfica 4



Fuente: Elaborado a partir de datos de las Proyecciones de Población INE-CELADE, Anuarios estadísticos del INE y del MEC, Programa de Desarrollo Municipal de la OPP y *World Development Indicators*, Banco Mundial.

26 El próximo censo de población y vivienda permitirá realizar una regionalización adecuada que enriquece el análisis.

27 Los detalles del cálculo de estos índices y las fuentes de datos utilizadas se presentan en el Apéndice metodológico, sección 8.

mento se produjo en Rivera y Rocha (entre el 6 y el 7%), aunque esto no altera significativamente las posiciones relativas.

Al considerar los componentes del IDH, se analizan con mayor detalle la tasa bruta de matriculación y el acceso a los recursos, los dos componentes del índice que presentan mayores variaciones entre los departamentos (véanse los cuadros A 5 a A 10).

Los departamentos con mayor PIB son Montevideo, Colonia, Florida y Maldonado, y los que toman valores más bajos son San José, Rivera y Artigas. La caída del PIB en la crisis impactó desigualmente a los departamentos: Maldonado, Rocha, Montevideo y Canelones presentaron caídas más agudas.<sup>28</sup>

Cuadro 13

| Ordenamiento de los departamentos según su IDH. 1991, 1999 y 2002 |      |      |      |                     |
|---|------|------|------|---------------------|
|   | 1991 | 1999 | 2002 | VARIACIÓN 1991/2002 |
| Montevideo  | 1    | 1    | 1    | 0                   |
| Artigas   | 14   | 17   | 16   | 2                   |
| Canelones   | 18   | 18   | 19   | 1                   |
| Cerro Largo   | 17   | 14   | 15   | -2                  |
| Colonia   | 3    | 3    | 3    | 0                   |
| Durazno   | 7    | 9    | 8    | 1                   |
| Flores  | 4    | 4    | 2    | -2                  |
| Florida   | 6    | 5    | 4    | -2                  |
| Lavalleja   | 11   | 10   | 9    | -2                  |
| Maldonado   | 2    | 2    | 5    | 3                   |
| Paysandú  | 8    | 7    | 11   | 3                   |
| Río Negro   | 5    | 11   | 7    | 2                   |
| Rivera  | 19   | 19   | 18   | -1                  |
| Rocha   | 12   | 6    | 6    | -6                  |
| Salto   | 15   | 12   | 14   | -1                  |
| San José  | 16   | 15   | 17   | 1                   |
| Soriano   | 9    | 8    | 10   | 1                   |
| Tacuarembó  | 13   | 16   | 12   | -1                  |
| Treinta y Tres  | 10   | 13   | 13   | 3                   |

Fuente: Elaborado a partir de datos de las Proyecciones de Población INE-CELADE, Anuarios estadísticos del INE y del MEC, Programa de Desarrollo Municipal de la OPP y World Development Indicators, Banco Mundial.

Dado que el PIB por habitante refleja los recursos generados pero no necesariamente los que llegan a los hogares ubicados en cada región, se realizó el ejercicio de calcular los IDH departamentales tomando como base el ingreso promedio de los hogares captado por las Encuestas Continuas de Hogares (ECH).<sup>29</sup> Se ha denominado a este indicador IDH *modificado*.<sup>30</sup> Cuando se comparan los ordenamientos que surgen del IDH y del IDH modificado, se detectan algunas divergencias: Canelones y Lavalleja se posicionan mejor al utilizar el ingreso de los hogares como indi-

Cuadro 14

| Ordenamiento de los departamentos según IDH e IDH modificado. 2002 |         |              |                   |
|--|---------|--------------|-------------------|
|  | IDH PIB | IDH INGRESOS | CAMBIO POSICIONES |
| Montevideo   | 1       | 1            | 0                 |
| Artigas  | 16      | 19           | -3                |
| Canelones  | 19      | 8            | 11                |
| Cerro Largo  | 15      | 16           | -1                |
| Colonia  | 3       | 6            | -3                |
| Durazno  | 8       | 7            | 1                 |
| Flores   | 2       | 2            | 0                 |
| Florida  | 4       | 4            | 0                 |
| Lavalleja  | 9       | 3            | 6                 |
| Maldonado  | 5       | 10           | -5                |
| Paysandú   | 11      | 13           | -2                |
| Río Negro  | 7       | 11           | -4                |
| Rivera   | 18      | 18           | 0                 |
| Rocha  | 6       | 5            | 1                 |
| Salto  | 14      | 17           | -3                |
| San José   | 17      | 15           | 2                 |
| Soriano  | 10      | 9            | 1                 |
| Tacuarembó   | 12      | 14           | -2                |
| Treinta y Tres   | 13      | 12           | 1                 |

Fuente: Elaborado a partir de datos de las Proyecciones de Población INE-CELADE, Anuarios estadísticos del INE y del MEC, Programa de Desarrollo Municipal de la OPP, World Development Indicators, Banco Mundial y las ECH del INE.

gador de acceso a recursos, mientras lo contrario les sucede a Maldonado y Río Negro (cuadro 14, A 11 a A 13).

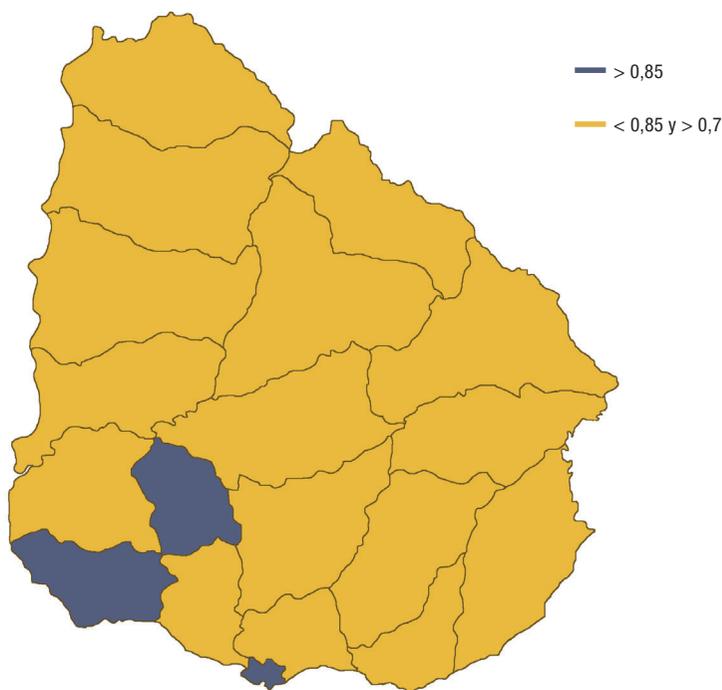
Estas divergencias no derivan de un potencial sesgo de la ECH por no incluir los ingresos de las localidades pequeñas (menos de 5000 habitantes), sino que obedecen principalmente a diferencias entre el lugar de residencia de los individuos (que se asocia con el ingreso) y el lugar de generación de los recursos (que se asocia con el PIB).<sup>31</sup> A modo de ejemplo, en Canelones, un 14% de los ocupados trabaja fuera del departamento, y sus ingresos promedio son un 76% superiores a los de los residentes de Canelones que trabajan en el departamento. Esto explica que, al calcular el IDH modificado y considerar el ingreso de los hogares residentes en Canelones en lugar del PIB generado en el departamento, Canelones mejore considerablemente su posición relativa.

Por lo tanto, para las comparaciones de desarrollo departamental resulta más adecuado utilizar el ingreso por habitante, y lo ideal sería que este ingreso incluyera áreas urbanas y rurales, pues daría una mejor aproximación al acceso de los hogares a los recursos.

Por otra parte, en el ámbito educativo se observa que las tasas brutas de matriculación presentan variaciones importantes entre departamentos (cuadros 15, A 17 y A 18). Montevideo, Rocha, Flores y Tacuarembó muestran los valores más altos, mientras Paysandú, San José, Maldonado y Canelones se ubican en el extremo inferior. La cercanía a 100 obedece a que la matriculación en primaria es casi universal y, en consecuencia, las diferencias responden a los distintos niveles de cobertura de enseñanza secundaria. Las evoluciones de las tasas en el período estudiado han sido también distintas: Rocha, Soriano y Tacuarembó presentan los mayores incremen-

Mapa 1

IDH según departamentos . 2002



Fuente: Elaborado a partir de datos de las Proyecciones de Población INE-CELADE, Anuarios estadísticos del INE y del MEC, Programa de Desarrollo Municipal de la OPP y World Development Indicators, Banco Mundial.

28 El ajuste por paridad de poder adquisitivo suaviza considerablemente la caída de los valores de algunos departamentos con relación a la consideración del PIB en dólares corrientes.

29 En algunos *Informes de desarrollo humano*, como por ejemplo el de México (2002), el componente de acceso a recursos se ha calculado a partir de ingresos que luego son equiparados con el PIB utilizando un índice que mide la distancia entre ingreso de los hogares y producto para cada estado. Dada la divergencia entre la evolución del PIB y la del ingreso de los hogares en la década del noventa, se ha preferido no utilizar ese procedimiento y, por esa razón, las estimaciones se han basado en máximos y mínimos nacionales. La limitación que presenta este ejercicio es que la Encuesta de Hogares cubre las áreas de más de 5000 habitantes. En el Apéndice metodológico, sección 8, se presenta en detalle la metodología utilizada.

30 Para realizar este ejercicio, los componentes de ambos IDH se estandarizaron utilizando máximos y mínimos nacionales, por lo que el valor del IDH resultante no es comparable con los reportados en los informes mundiales del PNUD.

31 Véase una discusión al respecto en el Apéndice metodológico, sección 7.

tos, mientras Maldonado, Río Negro y Treinta y Tres registran los menores cambios. Si bien en muchos departamentos el esfuerzo de retención e incorporación de adolescentes al ciclo educativo ha sido un proceso sostenido en todo el período, el mayor aumento se verificó en 1999-2002. Ese período explica en la mayor parte de los casos el 50% del aumento total de la tasa. Como ya se ha señalado, esto podría estar asociado con la falta de oportunidades en el mercado de trabajo.

Para dar cuenta de la heterogeneidad de cada departamento sería necesario contar con información geográfica más desagregada, ya que, de acuerdo con diversos índices de desigualdad, existen importantes diferencias en la dis-

tribución del ingreso y la educación entre departamentos y dentro de ellos (cuadro A 14).

### *El desarrollo humano en Montevideo*

En diversos países de América Latina se han realizado estudios de desarrollo humano para áreas geográficas pequeñas. Los *Informes nacionales de desarrollo humano* de Brasil y Venezuela constituyen interesantes ejemplos de las posibilidades que brinda el análisis por microáreas geográficas, así como de sus potencialidades tanto desde el punto de vista analítico como para la implementación de políticas. En el caso de Uruguay, no se dis-

**Cuadro 15**

| <b>Tasa bruta de matriculación primaria y secundaria por departamento. 1991, 1999 y 2002</b> |  |             |             |                    |                    |
|--|--|-------------|-------------|--------------------|--------------------|
| <b>DEPARTAMENTO</b>  | <b>TASA BRUTA DE MATRICULACIÓN COMBINADA</b> |             |             | <b>VARIACIÓN %</b> |                    |
|  | <b>1991</b>                                  | <b>1999</b> | <b>2002</b> | <b>2002 / 1991</b> | <b>2002 / 1999</b> |
| Montevideo   | 103,9  | 105,6       | 111,8       | 7,7                | 5,9                |
| Artigas  | 89,7   | 91,0        | 97,0        | 8,2                | 6,6                |
| Canelones  | 86,5   | 86,8        | 91,0        | 5,3                | 4,9                |
| Cerro Largo  | 94,0   | 91,6        | 101,4       | 7,9                | 10,7               |
| Colonia  | 88,7   | 92,9        | 98,0        | 10,5               | 5,5                |
| Durazno  | 90,7   | 94,0        | 101,2       | 11,6               | 7,7                |
| Flores   | 98,6   | 96,9        | 105,0       | 6,5                | 8,4                |
| Florida  | 86,4   | 88,2        | 95,2        | 10,2               | 8,0                |
| Lavalleja  | 92,9   | 96,3        | 104,4       | 12,4               | 8,4                |
| Maldonado  | 91,2   | 92,8        | 92,8        | 1,7                | 0,1                |
| Paysandú   | 84,7   | 89,4        | 93,3        | 10,1               | 4,3                |
| Río Negro  | 94,5   | 92,0        | 97,5        | 3,1                | 6,0                |
| Rivera   | 88,0   | 89,1        | 99,6        | 13,1               | 11,8               |
| Rocha  | 92,9   | 101,4       | 109,7       | 18,1               | 8,3                |
| Salto  | 87,9   | 90,2        | 97,5        | 10,9               | 8,1                |
| San José   | 86,9   | 88,6        | 93,2        | 7,3                | 5,2                |
| Soriano  | 89,1   | 95,5        | 102,6       | 15,1               | 7,4                |
| Tacuarembó   | 91,1   | 93,7        | 104,9       | 15,1               | 11,9               |
| Treinta y Tres   | 98,9   | 91,4        | 98,9        | -0,1               | 8,1                |

Fuente: Elaborado a partir de Anuarios Estadísticos del MEC.

pone de información censal reciente con la que realizar una aproximación de estas características. Sin embargo, con el objetivo de analizar la situación en Montevideo con mayor profundidad, se calcularon los IDH modificados para los 18 zonales definidos por la Intendencia Municipal de Montevideo, dado que éstos constituyen la mínima área geográfica para la que se dispone de datos.<sup>32</sup> El análisis se realizó para el período 1999-2002.<sup>33</sup>

La construcción del IDH por zonales de Montevideo se basó en datos provenientes de las ECH y del Ministerio de Salud Pública (MSP). La dimensión salud se aproximó mediante tasas de mortalidad infantil, dada la dificultad de estimar esperanzas de vida por zonales. Los ingresos se consideraron en el entendido de que constituyen una buena aproximación al acceso a recursos de los hogares. La información sobre educación tam-

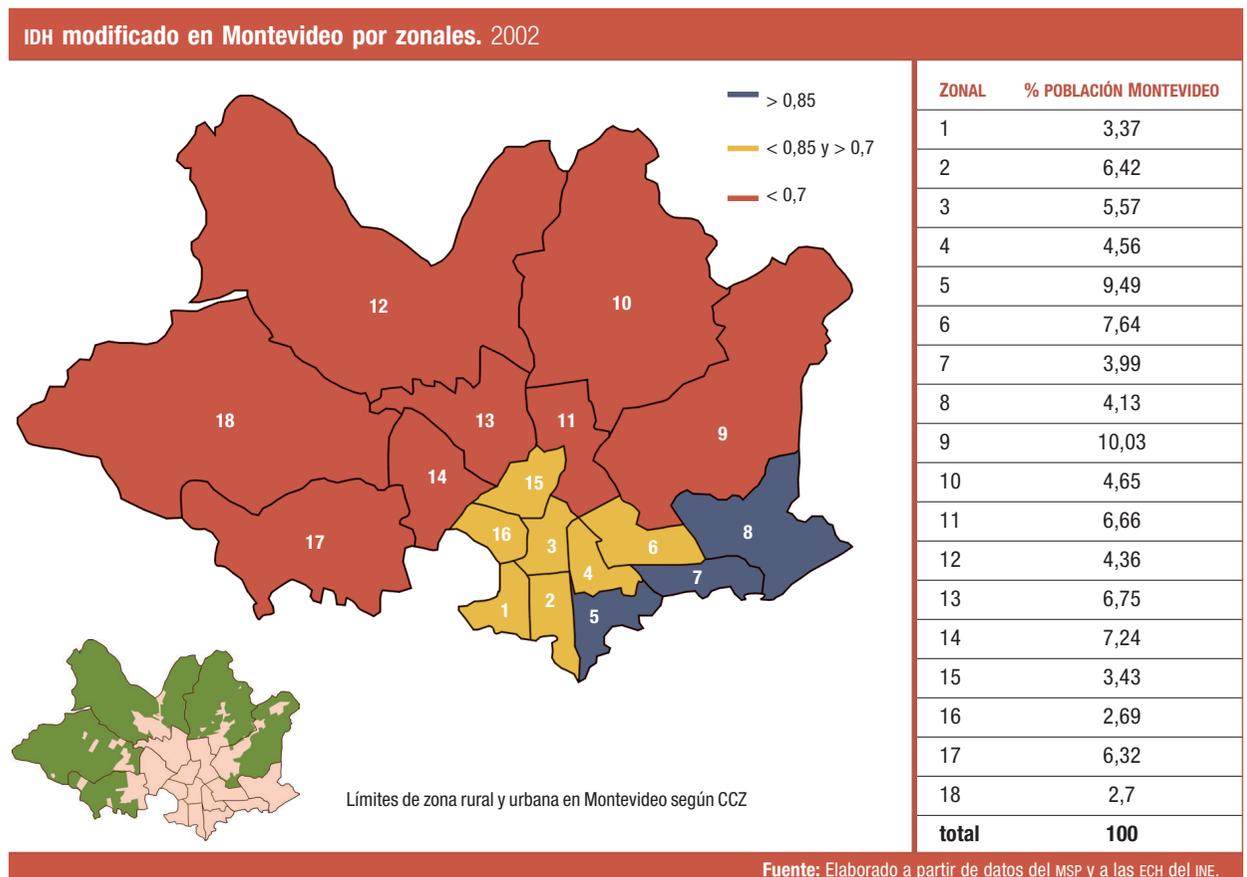
bién se tomó de las ECH, y las tasas brutas de matriculación se calcularon sobre primaria y secundaria para que fueran compatibles con los otros índices departamentales.<sup>34</sup>

Si bien Montevideo es el departamento que presenta el mayor IDH, las diferencias entre zonales parecen significativamente mayores que las observadas entre departamentos (gráfica 5 y cuadro 16). Los índices de Gini de concentración de ingresos por departamento son relativamente altos, lo que ilustra la presencia de notorias disparidades dentro de ellos que no es captada con la información disponible (cuadro A 15).

Se observa una distribución espacial del desarrollo humano muy definida: las zonas costeras del este presentan el nivel más alto (zonales 5, 7 y 8), seguidas por las zonas centrales (zonales 1, 2, 3, 4, 6 y 16), y por último se ubican las áreas periféricas (9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17 y 18). Los zonales más deprimi-

- 32 En el Apéndice metodológico, sección 10, se presenta la lista de los límites de cada zonal. Debe tenerse presente que los zonales periféricos combinan áreas urbanas y rurales.
- 33 A partir de 1999 la ECH incluye la identificación del zonal al que pertenecen los hogares de Montevideo, abarcando áreas urbanas y rurales.
- 34 Dado que se trata de variables confeccionadas especialmente para Montevideo, se siguió la práctica de los *Informes nacionales de desarrollo humano* de Argentina, México, Brasil y Venezuela, lo cual llevó a estandarizar tomando como base máximos y mínimos de zonal. En el Apéndice metodológico, secciones 1 y 7, se detallan los métodos empleados y la información utilizada.

## Mapa 2

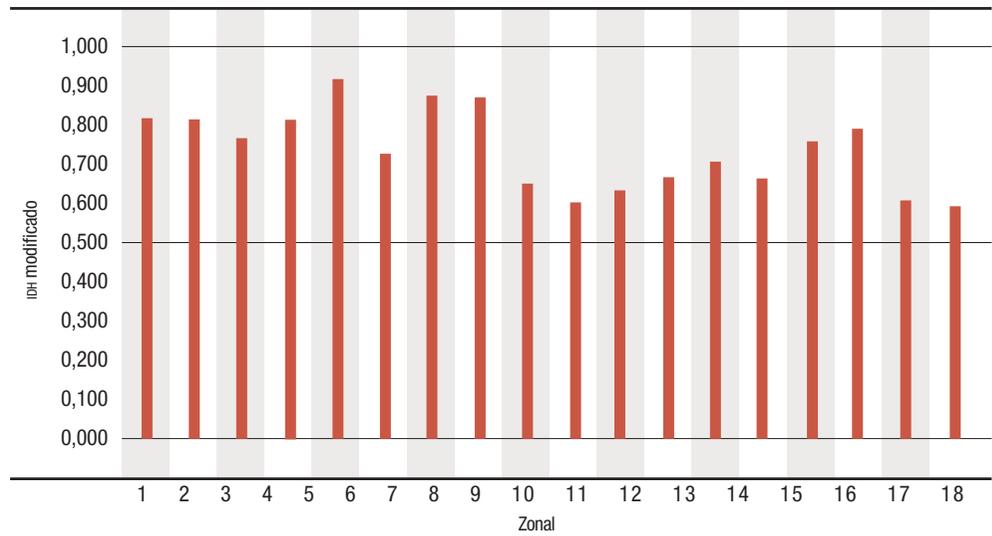


dos en términos de desarrollo humano (17, 18, 10) albergan asentamientos irregulares, de acuerdo con los datos del relevamiento realizado por el INE en 1998. Sin embargo, los

zonales esconden heterogeneidades importantes y presentan puntos de concentración de la población carenciada, tal como se evidencia en el recuadro 7.

Gráfica 5

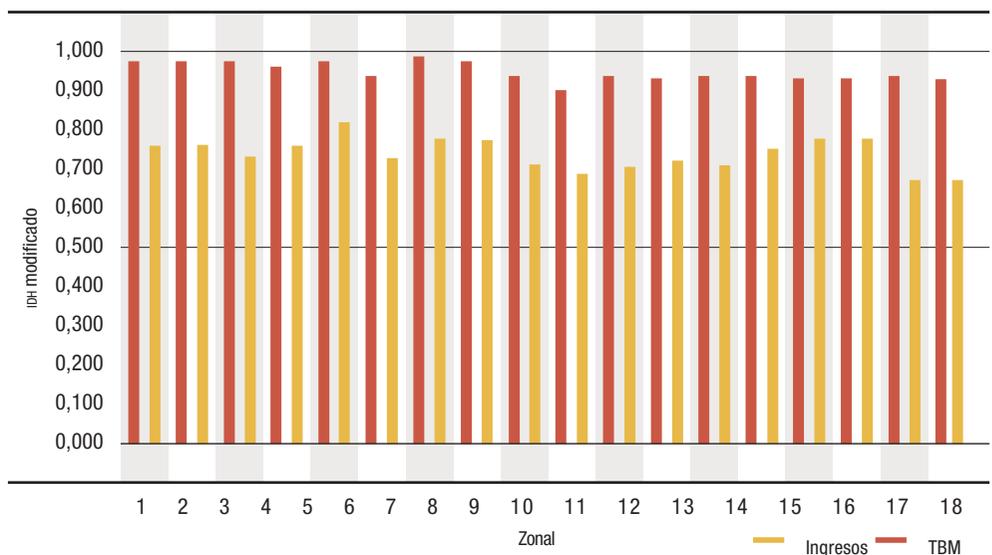
**IDH Modificado de Montevideo por zonal. 2002**



Fuente: Elaborado a partir de datos del MSP y de las ECH del INE

Gráfica 6

**Ingresos y tasa bruta de matrícula por zonal. Montevideo. 2002**



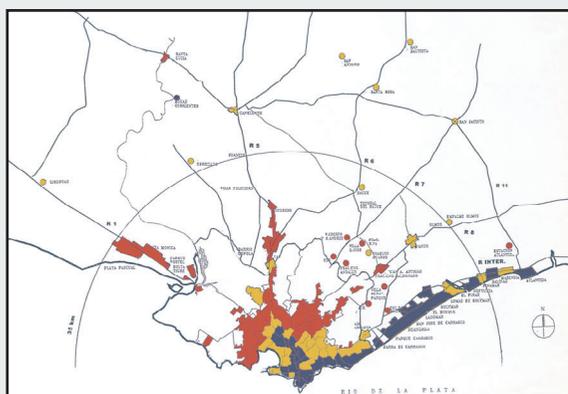
Fuente: Elaborado a partir de datos de las ECH del INE

## Recuadro 7

### Activos y comportamiento de riesgo en la zona metropolitana de Montevideo

GRÁFICA 1

Aglomeración metropolitana de Montevideo  
Territorialización, indicadores de activos y comportamientos de riesgo



- Activos altos y comportamientos de riesgo bajo
- Activos y comportamientos de riesgo intermedios
- Activos bajos y comportamientos de riesgo altos

En los dos gráficos adjuntos se ilustra el nuevo carácter de la polarización social en Montevideo y el área metropolitana.\* Se eligió este espacio pues se considera que en él es donde se desarrollan relaciones cotidianas de residencia y trabajo.

Se presentan indicadores de activos y de comportamientos de riesgo. Los indicadores de *activos* conforman el capital físico, humano, financiero y social de los hogares. Mientras tanto, los *comportamientos de riesgo* hacen referencia a tres dimensiones: insuficiencia educativa –en la población de 8 a 15 años–, mujeres que han tenido hijos y no están casadas –en la población de 15 a 19 años– y jóvenes que no estudian, no trabajan ni buscan trabajo –en la población masculina de 15 a 24 años.

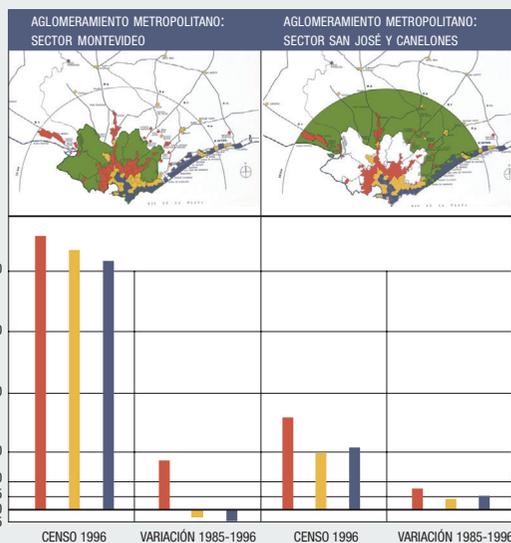
A partir de dichos indicadores se construyen tres categorías:

- activos altos y comportamientos de riesgo bajos (azul),

\* Este territorio está integrado por el departamento de Montevideo y los sectores de los departamentos de Canelones y San José comprendidos por un semicírculo de 35 km definido desde el centro de Montevideo. Ambos gráficos utilizan información elaborada en Katzman (1999). En particular, la referente a indicadores de activos y de comportamientos de riesgo para cada uno de los 62 barrios de Montevideo y las localidades de mil habitantes o más de Canelones y San José comprendidas en el área metropolitana.

GRÁFICA 2

Aglomeración metropolitana de Montevideo  
Población censo 1996 y dinámica demográfica, 1985-1996



- activos y comportamientos de riesgo intermedios (amarillo),
- activos bajos y comportamientos de riesgo altos (rojo).

La gráfica 1 representa las diferentes realidades socioterritoriales de Montevideo y el área metropolitana, según las tres categorías señaladas. La gráfica 2 adopta las mismas categorías para caracterizar la población registrada por el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1996 y la dinámica demográfica en el período intercensal 1985-1996, desagregando respectivamente su comportamiento en el área urbana de Montevideo y en el área metropolitana.

Dado que la territorialización representa promedios de los indicadores citados, las manchas uniformes –ocres, amarillas o rojas– no significan áreas homogéneas. Asociando la información del gráfica 1 con la del gráfica 2, se ilustra el proceso de segmentación social y segregación urbano-residencial que se verifica en la escala de la aglomeración metropolitana de Montevideo.

Marta Cecilio y Jack Couriel

Los distintos valores del IDH modificado en el nivel zonal obedecen fundamentalmente a los componentes de ingreso y tasa bruta de matriculación (gráfica 6 y cuadros A 16 a A 20). Si bien los ordenamientos según cada una de estas dimensiones son muy similares, la dispersión en términos de ingresos es considerablemente mayor. Este análisis se retomará en el capítulo II.

El examen de la evolución del desarrollo humano por zonales durante la crisis económica pone de manifiesto que, aunque en todos se registra una disminución del IDH, la magnitud de la caída es muy diferente (cuadro 16). Como resultado, la disparidad de niveles de vida entre las áreas de la ciudad se ha acentuado: los zonales de menor desarrollo humano en 1999 son los que han experi-

mentado un mayor descenso durante la crisis.<sup>35</sup> Estos resultados concuerdan con los encontrados en investigaciones previas, en los que se ha puesto de manifiesto un creciente proceso de segregación residencial (PNUD, 1999; Kartzman, 2001; Cervini y Gallo, 2001; Pellegrino et al., 2002; Intendencia Municipal de Montevideo, 2004) y una notoria disparidad de acceso a recursos por barrios (Calvo, 2000).<sup>36</sup> En el recuadro 8 se examina el concepto de segregación residencial.

En síntesis, al desagregar el análisis del desarrollo humano por áreas geográficas se encuentran diferencias apreciables. Todos los departamentos, aunque con variaciones, presentan niveles altos. Pese a ello, se distingue un grupo de departamentos de menor desa-

Cuadro 16

| IDH modificado por zonal. Montevideo. 1999 a 2002. |         |       |       |       |                                |       |       |      |
|--|---------|-------|-------|-------|--------------------------------|-------|-------|------|
| ZONALES  | VALORES |       |       |       | ÍNDICE DE EVOLUCIÓN (1999=100) |       |       |      |
|  | 1999    | 2000  | 2001  | 2002  | 1999                           | 2000  | 2001  | 2002 |
| Zonal 1  | 0,860   | 0,843 | 0,855 | 0,816 | 100,0                          | 98,0  | 99,4  | 94,8 |
| Zonal 2  | 0,852   | 0,857 | 0,842 | 0,815 | 100,0                          | 100,5 | 98,9  | 95,7 |
| Zonal 3  | 0,793   | 0,799 | 0,799 | 0,757 | 100,0                          | 100,7 | 100,7 | 95,5 |
| Zonal 4  | 0,842   | 0,868 | 0,842 | 0,813 | 100,0                          | 103,0 | 100,0 | 96,5 |
| Zonal 5  | 0,934   | 0,946 | 0,940 | 0,909 | 100,0                          | 101,2 | 100,6 | 97,3 |
| Zonal 6  | 0,782   | 0,764 | 0,763 | 0,734 | 100,0                          | 97,7  | 97,6  | 93,9 |
| Zonal 7  | 0,907   | 0,900 | 0,892 | 0,875 | 100,0                          | 99,2  | 98,4  | 96,4 |
| Zonal 8  | 0,902   | 0,882 | 0,863 | 0,872 | 100,0                          | 97,7  | 95,7  | 96,7 |
| Zonal 9  | 0,677   | 0,676 | 0,663 | 0,648 | 100,0                          | 99,8  | 98,0  | 95,8 |
| Zonal 10   | 0,654   | 0,647 | 0,652 | 0,613 | 100,0                          | 99,1  | 99,8  | 93,8 |
| Zonal 11   | 0,680   | 0,676 | 0,658 | 0,637 | 100,0                          | 99,4  | 96,8  | 93,7 |
| Zonal 12   | 0,680   | 0,676 | 0,680 | 0,662 | 100,0                          | 99,4  | 100,1 | 97,3 |
| Zonal 13   | 0,717   | 0,721 | 0,720 | 0,700 | 100,0                          | 100,6 | 100,4 | 97,7 |
| Zonal 14   | 0,700   | 0,682 | 0,703 | 0,659 | 100,0                          | 97,4  | 100,4 | 94,1 |
| Zonal 15   | 0,786   | 0,793 | 0,760 | 0,747 | 100,0                          | 100,9 | 96,7  | 95,0 |
| Zonal 16   | 0,836   | 0,819 | 0,811 | 0,794 | 100,0                          | 97,9  | 97,0  | 95,0 |
| Zonal 17   | 0,665   | 0,640 | 0,638 | 0,613 | 100,0                          | 96,2  | 95,9  | 92,2 |
| Zonal 18   | 0,647   | 0,658 | 0,639 | 0,595 | 100,0                          | 101,7 | 98,8  | 91,9 |

Fuente: Elaborado a partir de ECH del INE y datos del MSP.

35 La mayor sensibilidad del IDH modificado a la caída de los ingresos de los hogares obedece a que éstos han sido ajustados por máximos y mínimos locales.

36 Las causas de la evolución del IDH por zonales se ubican en los cambios en sus componentes. El factor que explica más las diferentes evoluciones del IDH por zonales es la dinámica de la tasa bruta de matriculación (cuadro A 18). En el capítulo II se examina en detalle cada una de las dimensiones allí incluidas.

## Recuadro 8

### Segregación residencial

La segregación consiste en el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que éste se defina en términos étnicos, de edad, de preferencias religiosas o socioeconómicas, entre otras posibilidades. Si bien históricamente los diversos grupos sociales se localizaron diferenciadamente en el territorio, diversos autores coinciden en señalar la agudización de este proceso, con una particular profundización de las consecuencias negativas para los pobres.

La segregación territorial no alude solamente a una distribución diferencial en el territorio, sino también a la creciente polarización en la distribución territorial de hogares que pertenecen a categorías socioeconómicas distintas. Esa polarización implica que la composición social de cada vecindario tiende a ser cada vez más homogénea —y más heterogénea entre vecindarios—, con lo que se reducen las oportunidades de interacción informal entre los diferentes grupos sociales. Los antecedentes más importantes de estos procesos son: el nivel de urbanización y la urbanización de la pobreza, la concentración del ingreso, las características de la estructura social prevaleciente y la homogeneidad/heterogeneidad en la composición étnica, religiosa o por origen nacional de la población de las ciudades.\*

De esta manera, se entiende que la segregación territorial refiere a los diversos grupos de po-

blación y no exclusivamente a los más pobres. No sólo se relaciona con los movimientos que realizan los sectores de bajos ingresos, sino también con los de los sectores de ingresos medios y altos. En consecuencia, tanto en el análisis como en la definición de políticas es necesario estudiar aquello que el Estado hace (o no hace y deja hacer) en referencia a estos diversos grupos sociales. Por otra parte, tomando en cuenta la situación de los sectores más pobres, las manifestaciones de segregación territorial no pueden quedar reducidas a los asentamientos irregulares; por el contrario, resulta imprescindible considerar los conjuntos habitacionales que fueron y son promovidos desde el Estado —tanto por el gobierno nacional como por el departamental— y el tejido residencial formal en situación de precariedad urbana crítica.

Los actuales procesos de segregación territorial se encuentran relacionados con otros dos. En primer lugar, con las transformaciones en el mundo del trabajo. Las disparidades de ingresos y las diferencias en cuanto a protecciones y estabilidad laboral también se manifiestan en la localización de los grupos en el territorio urbano. En segundo lugar, con la segregación territorial se refuerza y potencia la segmentación en los servicios. A medida que se profundizan las disparidades entre barrios socialmente homogéneos, éstas se van manifestando en diferenciales de calidad en cuanto a infraestructura de educación, salud, transporte, seguridad pública y espacios de esparcimiento y recreación, todo lo cual genera la progresiva reducción de los

espacios públicos que posibilitan contactos informales entre las clases en condiciones de igualdad.\*\*

Estas transformaciones de la ciudad no pueden ser analizadas al margen de lo que ocurre en la sociedad en su conjunto. Los actuales procesos de segregación territorial pueden concebirse como una manifestación del actual modelo de crecimiento económico, con particular énfasis en lo que tiene que ver con las transformaciones en el mundo del trabajo y los sistemas de protección social, así como manifestación de problemas en la integración social. La existencia de diversos grupos sociales ubicados diferencialmente en el territorio, que crecientemente reducen sus espacios de interacción, también plantea problemas que refieren a la idea de lo público y lo privado y, por lo tanto, a la ciudadanía.

Ante los procesos de segmentación de los servicios sociales y espacios públicos y los intentos de privatización de la ciudad, resulta necesario preguntarse por la naturaleza de la sociedad que se está construyendo. Estos aspectos deben ser considerados en las propuestas de acción que se realicen, de modo que incorporen efectivamente la preocupación por no generar procesos de desintegración social en algunos casos y revertirlos en otros.

Ximena Baráibar

\* Kaztman, 2003a: 14.

\*\* *Ibidem*: 7, 17.

rrollo humano ubicado al norte del país, mientras los mejor posicionados se encuentran distribuidos en el resto del territorio.

El análisis realizado para el departamento de Montevideo muestra grandes disparidades zonales en materia de desarrollo humano. Se observan áreas geográficas claramente diferenciadas con respecto a los valores del IDH modificado; en particular, un área ubicada en la costa este de la ciudad que presenta niveles nítidamente superiores a los del resto. Las zonas que albergan asentamientos irregulares son las de mayores carencias, que se explican principalmente por las diferencias en los ingresos y la tasa bruta de matriculación. A su vez, la crisis no afectó de igual manera a las diferentes zonas: aquéllas de

menor desarrollo humano se vieron más perjudicadas que el resto del departamento, con lo que se incrementaron las diferencias territoriales ya existentes.

La desagregación realizada para Montevideo sugeriría que la dispersión del desarrollo humano entre departamentos es notoriamente inferior a la que se verifica dentro de cada uno. Una consideración más profunda de la situación en el resto de los departamentos requeriría el acceso a información más desagregada y un abordaje que tuviera en cuenta aspectos de la estructura productiva de cada uno de ellos. Asimismo, avanzar en una regionalización socioeconómica de Uruguay parece una tarea ineludible para identificar áreas problemáticas.

## II. LAS DIMENSIONES DEL IDH

### 1. Introducción

El enfoque del desarrollo humano se plantea la expansión de las capacidades humanas en un conjunto de dimensiones que claramente trasciende a las que fueron elegidas para la elaboración del IDH y refiere a aspectos tales como las libertades, la participación en la vida ciudadana y la autodefinición individual. La definición de las dimensiones sobre las cuales evaluar el bienestar humano es una temática abordada en los escritos de Amartya Sen, si bien este autor ha preferido no darles mayor concreción, en tanto sostiene que toda enumeración constituye una visión particular del mundo. Sin embargo, otros seguidores del enfoque (Nussbaum, 2000; Alkire, 2002) han avanzado en esta definición, basándose en el argumento de que, para lograr un mejor posicionamiento del enfoque de las capacidades en el plano de las construcciones teóricas, se hace necesario acordar qué dimensiones son las pertinentes para evaluar el bienestar. De acuerdo con esta visión, la concreción de estos aspectos resulta imprescindible para la construcción de indicadores que permitan monitorear el avance de las sociedades en los diversos factores que inciden en la expansión de las capacidades. Sin embargo, hasta el momento no ha habido acuerdo sobre las propuestas entre los seguidores del enfoque, con excepción de las dimensiones contenidas en el IDH.

Debido a que la selección de las dimensiones adecuadas debería realizarse mediante una amplia consulta a distintos actores sociales sobre cuáles son los aspectos que la sociedad uruguaya valora principalmente, en

este informe se ha preferido profundizar en las dimensiones contenidas en el IDH.

Con tal objetivo, en este capítulo se profundiza en el análisis de las dimensiones recogidas en el IDH, considerando con mayor detalle los componentes dentro de cada una de ellas. Esta profundización permite plantear que las trayectorias seguidas por los componentes del IDH revelan aspectos parciales de los fenómenos que reflejan. Así, en salud, se encuentra que la esperanza de vida esconde posibles diferencias territoriales (sección 2). Por otra parte, en relación con la educación, en líneas generales se mantiene la situación descrita en el *Informe sobre desarrollo humano 2001* del PNUD, aunque se presentan algunos cambios que se examinan en detalle. Si bien las tasas brutas de matriculación han implicado mejoras en el IDH, existe una dispersión muy marcada por niveles socioeconómicos, así como fuertes problemas en la retención de los estudiantes en el ciclo secundario, mientras la tasa bruta de matriculación terciaria permanece estancada (sección 3). Finalmente, en los aspectos referentes al nivel del acceso a recursos se constata un importante descenso en los ingresos de los hogares, así como un aumento más acentuado de la desigualdad de ingreso durante la reciente crisis (sección 4).

### 2. Una vida larga y saludable

El logro de una vida larga y saludable es uno de los objetivos del desarrollo humano. En Uruguay, la esperanza de vida es elevada en el contexto regional: ocupa el cuarto lugar entre los países para los que se dispone de datos (cuadro 1). Sin embargo, las ganancias

de años de vida en la década han sido más reducidas que las de otros países de la región con esperanza de vida alta.

El aumento de la esperanza de vida se asocia con cambios en los patrones de mortalidad, según la etapa de la transición epidemiológica en que se encuentre la población. Mientras en las etapas tempranas la reducción de la mortalidad infantil lidera los cambios, en las etapas más avanzadas los cambios en la esperanza de vida se asocian fuertemente con los patrones de mortalidad de la población adulta.<sup>37</sup>

Cuando la mortalidad infantil toma valores relativamente bajos, como es el caso uruguayo, su reducción es más difícil, pues ya no se vincula a aspectos tales como el acceso al agua potable y el control de enfermedades ambientales, sino que su disminución se relaciona con el tratamiento de las malformaciones congénitas y que requieren de medicina altamente especializada con alto nivel de inversión y con el acceso a pro-

gramas de medicina preventiva durante el embarazo. Por esta razón, la reducción de la mortalidad infantil es menos elástica a políticas públicas de alto alcance en países como Uruguay que en países donde esta tasa aún presenta guarismos elevados.

En los últimos treinta años todos los países de la región han conseguido reducciones importantes de la mortalidad infantil. Ya en 1970 la tasa de mortalidad infantil de Uruguay se ubicaba en el cuarto lugar en la región (cuadro 1); a partir de entonces el descenso ha sido importante, pero a un ritmo más lento que el de otros países de América Latina. En efecto, algunos países con mortalidad infantil baja en 1970 lograron reducciones de mayor magnitud. Según UNICEF (2004), el descenso de la mortalidad infantil en Uruguay ha sido inferior al observado en países como Chile, Costa Rica y Cuba.

Aun cuando otros países han obtenido mayores logros, la esperanza de vida en Uru-

Cuadro 1

**Esperanza de vida y mortalidad infantil en menores de un año en países seleccionados de América Latina. 1970 y 2002**

| PAÍS       | ESPERANZA DE VIDA<br>(AMBOS SEXOS) | MORTALIDAD INFANTIL<br>(TASA POR MIL) |      | VARIACIÓN % |
|------------|------------------------------------|---------------------------------------|------|-------------|
|            | 2002                               | 1970                                  | 2002 |             |
| Costa Rica | 78,0                               | 62                                    | 9    | -85,5       |
| Cuba       | 76,7                               | 34                                    | 7    | -79,4       |
| Chile      | 76,0                               | 78                                    | 10   | -87,2       |
| Uruguay    | 75,2                               | 48                                    | 13,5 | -70,8       |
| Argentina  | 74,1                               | 59                                    | 16   | -72,9       |
| Venezuela  | 73,6                               | 47                                    | 19   | -59,6       |
| México     | 73,3                               | 79                                    | 24   | -69,6       |
| Colombia   | 72,1                               | 69                                    | 19   | -72,5       |
| Paraguay   | 70,7                               | 57                                    | 26   | -54,4       |
| Ecuador    | 70,7                               | 87                                    | 25   | -71,3       |
| Perú       | 69,7                               | 115                                   | 30   | -73,9       |
| Brasil     | 68,0                               | 95                                    | 30   | -68,4       |
| Bolivia    | 63,7                               | 147                                   | 56   | -61,9       |
| Haití      | 49,4                               | 148                                   | 79   | -46,6       |

Fuente: Elaborado a partir de PNUD (2004).

37 La tasa de mortalidad infantil se calcula como el cociente, en un período determinado, entre las muertes de niños menores de un año y el total de nacimientos ocurridos en ese mismo año. Esta tasa se presenta multiplicada por 1000.

guay se incrementó en la última década, al tiempo que, como se señaló en el capítulo anterior, la brecha entre hombres y mujeres aumentó ligeramente (cuadro 2).<sup>38</sup> Las esperanzas de vida departamentales también han aumentado a lo largo del período estudiado: Rivera es el departamento que presentó el valor mínimo en el 2002 (73,5 años) y Flores el valor máximo (76,6 años).<sup>39</sup> Esta diferencia no es desdeñable, pues se asemeja al acrecentamiento de la esperanza de vida logrado por Uruguay en los últimos quince años.<sup>40</sup>

No se dispone en Uruguay de información que permita discriminar esperanzas de vida por nivel socioeconómico. Sin embargo, los resultados de estimaciones desarrolladas en el Instituto de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas han puesto en evidencia la existencia de diferencias significativas en la esperanza de vida cuando se compara el comportamiento de la mortalidad de la población uruguaya y el de ciertos colectivos específicos con mayor nivel educativo.

Estas disparidades, que permanecen ocultas cuando se considera el indicador agregado de esperanza de vida, tienen fuertes connotaciones en términos de las posibilidades de los distintos individuos de vivir vidas largas y saludables.

Debido a las mencionadas limitaciones de información, y siguiendo la práctica de otros *Informes de desarrollo humano*, se ha tomado la tasa de mortalidad infantil como aproximación a que los individuos vivan una vida larga y saludable. Su apertura por áreas geográficas y subsistemas de salud brinda información valiosa sobre las disparidades existentes en el país. Desde esta misma óptica se examina la situación nutricional de los niños.

### La evolución de la mortalidad infantil

La mortalidad infantil depende tanto de las condiciones de atención en los centros de salud como del acceso al agua potable, el

Cuadro 2

| Esperanza de vida al nacer por sexo. Total país. 1990-2002 |       |         |         |
|--|-------|---------|---------|
| TOTAL PAÍS   | TOTAL | HOMBRES | MUJERES |
| 1990   | 72,6  | 69,0    | 76,4    |
| 1991   | 72,8  | 69,2    | 76,6    |
| 1992   | 73,0  | 69,4    | 76,8    |
| 1993   | 73,2  | 69,6    | 77,1    |
| 1994   | 73,5  | 69,8    | 77,3    |
| 1995   | 73,7  | 70,0    | 77,5    |
| 1996   | 73,9  | 70,2    | 77,8    |
| 1997   | 74,1  | 70,5    | 78,0    |
| 1998   | 74,1  | 70,5    | 78,0    |
| 1999   | 74,3  | 70,4    | 78,4    |
| 2000   | 74,5  | 70,6    | 78,6    |
| 2001   | 74,8  | 70,9    | 78,8    |
| 2002   | 75,2  | 71,1    | 78,9    |
| Ganancia años de vida 1990/2002                            | 2,4   | 2,1     | 2,6     |

Fuente: Proyecciones de población INE-CELADE.

38 La Organización Mundial para la Salud (OMS) estima la esperanza de vida ajustada por discapacidad, es decir, los años que en promedio viviría una persona en plena salud. Al realizar ese ajuste, la esperanza de vida en plena salud de Uruguay desciende diez años, pero su lugar en el ordenamiento mundial y respecto a otros países de América Latina se mantiene constante.

39 Véase el cuadro A 6.

40 Debido a que las esperanzas de vida departamentales presentan oscilaciones importantes por año, se realizaron promedios móviles con centro en el año para el que aparecen reportadas.

saneamiento, el nivel educativo de la madre y la condición de higiene general y alimenticia del hogar, entre otros factores. En los últimos cincuenta años, la mortalidad infantil ha descendido considerablemente (gráfica 1), tanto por el descenso de la mortalidad neonatal como de la posneonatal.<sup>41</sup> Mientras la reducción de la primera se asocia con mejoras en el control del embarazo, el acceso a medicina altamente especializada y la calidad de los servicios de salud, la última se vincula en mayor medida a las condiciones socioeconómicas de los hogares y al entorno urbano.

En el período estudiado en este informe la mortalidad infantil pasó de 20,6 por mil nacidos vivos a 15,0 por mil nacidos vivos. Si bien ambos componentes se redujeron, el descenso de la mortalidad posneonatal ha sido más notorio (cuadro 3). Algunos analistas vinculan este hecho a la fuerte campaña desplegada en el sistema de salud para el abatimiento de la mortalidad infantil, en respuesta a diversos estudios que postulaban que sus niveles eran elevados (véase, por ejemplo, Damonte y Macció, 1994; Abella, 1988). Sin embargo, como se ha señalado, la mortalidad infantil sigue siendo algo elevada con relación a países que presentan esperanzas de vida similares. Un aspecto reciente que merece destacarse es el incremento de la tasa de mortalidad infantil en el 2003. En ese año se de-

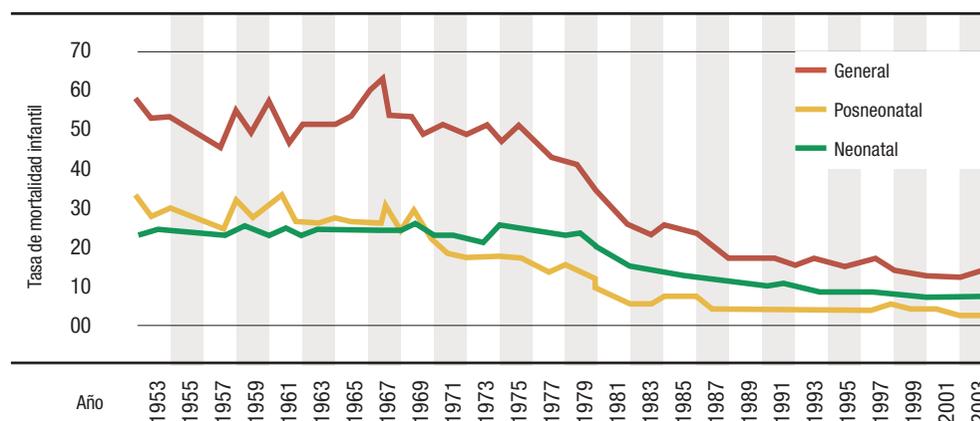
tuvo la tendencia descendente verificada a lo largo de la década, lo que significa una señal de alerta sobre las condiciones del sistema de salud y de los hogares de estratos económicos bajos.

Al considerar la mortalidad infantil por institución de nacimiento del niño, se encuentra una fuerte diferencia entre los subsistemas público y privado, con tasas superiores en el primero (véase cuadro A 1). Esta diferencia es mayor en Montevideo que en el interior del país y se manifiesta en mayor medida en la mortalidad posneonatal que en la neonatal. Estos aspectos podrían vincularse a una mejor calidad de los servicios públicos prestados en el interior del país, aunque también se relacionan con las diferencias en la cobertura del subsistema público entre Montevideo y el interior. El 67% de la población del interior se atiende en el subsistema público, mientras que en Montevideo esta cobertura es del 44%. Así, mientras el subsistema público está más extendido a lo largo de todos los estratos de ingresos en el interior, en Montevideo se concentra fuertemente en los estratos más bajos.

Las tasas de mortalidad infantil presentan una importante disparidad entre departamentos, la cual, como era de esperar, se correlaciona con las diferencias en esperanza de vida (-0,93).<sup>42</sup> Los departamentos con mayores problemas en términos de mortalidad infan-

Gráfica 1

**Evolución de la mortalidad infantil por componentes. 1950-2003**



41 Según el período en el que ocurre la defunción, la mortalidad infantil se divide en neonatal (primeros 27 días) y posneonatal (28 días a un año).

42 Las tasas de mortalidad infantil departamentales para todos los años se presentan en el cuadro A 2.

Fuente: INE 2004

Cuadro 3

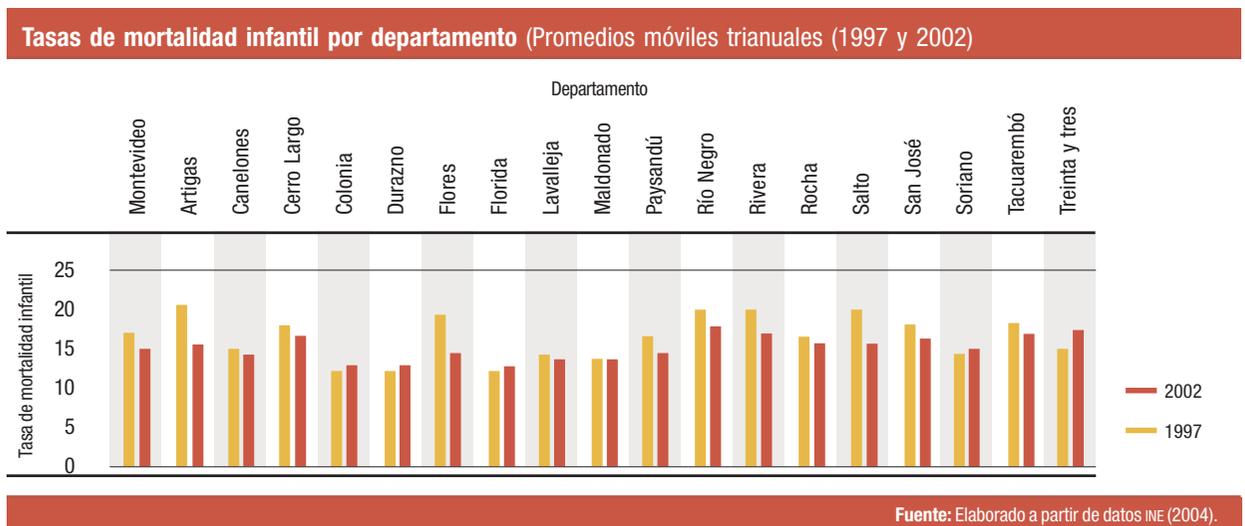
| Tasa de mortalidad infantil por componente. Total país. 1991-2003 |       |          |             |                                       |          |             |
|---|-------|----------|-------------|---------------------------------------|----------|-------------|
|   | TMI ‰ |          |             | EVOLUCIÓN DE LA TMI (ÍNDICE 1991=100) |          |             |
|   | TOTAL | NEONATAL | POSNEONATAL | TOTAL                                 | NEONATAL | POSNEONATAL |
| 1991  | 21,1  | 8,8      | 12,3        | 100                                   | 100      | 100         |
| 1992  | 18,6  | 8,1      | 10,6        | 88                                    | 92       | 86          |
| 1993  | 20,2  | 8,5      | 11,7        | 95                                    | 96       | 95          |
| 1994  | 18,9  | 7,7      | 11,3        | 90                                    | 87       | 92          |
| 1995  | 19,6  | 8,8      | 10,8        | 93                                    | 100      | 87          |
| 1996  | 17,5  | 7,9      | 9,6         | 83                                    | 90       | 78          |
| 1997  | 16,5  | 7,6      | 8,9         | 78                                    | 87       | 72          |
| 1998  | 16,6  | 7,9      | 8,7         | 79                                    | 90       | 71          |
| 1999  | 14,4  | 5,9      | 8,5         | 68                                    | 67       | 69          |
| 2000  | 14,1  | 6,2      | 7,9         | 67                                    | 70       | 64          |
| 2001  | 13,9  | 5,9      | 7,9         | 66                                    | 67       | 64          |
| 2002  | 13,6  | 5,7      | 7,9         | 65                                    | 65       | 64          |
| 2003  | 15,0  | 6,7      | 8,3         | 71                                    | 77       | 67          |

Fuente: Elaborado a partir de INE (2004)

til se encuentran en la franja noreste del país –Rivera, Cerro Largo, Tacuarembó, Treinta y Tres y Rocha–, mientras que los que presentan tasas menores están dispersos pero en su mayoría se ubican al sur del río Negro. En la

mayor parte de los departamentos la mortalidad infantil descendió entre 1997 y 2002, aunque se constatan excepciones, entre las cuales la más significativa es el departamento de Treinta y Tres (gráfica 2 y cuadro A 2).

Gráfica 2

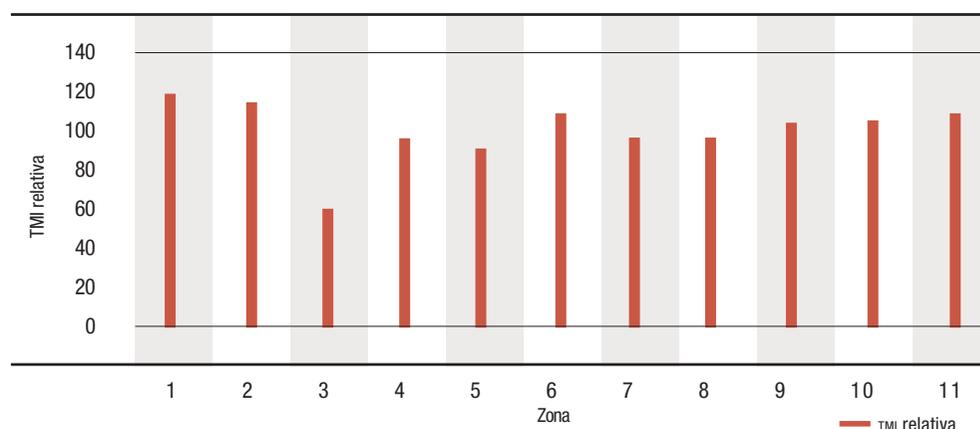


Mientras tanto, Montevideo también presenta desigualdades en relación con la tasa de mortalidad infantil por zonas de la ciudad

(gráfica 3).<sup>43</sup> Estas diferencias fueron analizadas para años anteriores en diversos trabajos de Mabel Abella.

Gráfica 3

**Tasa de mortalidad infantil relativa por zona de residencia de la madre. Montevideo.**  
Promedios trienales. 2000-2002



Fuente: Elaborado a partir de MSP.

| Referencias de la gráfica   | Sección judicial | % nacimientos |
|---|------------------|---------------|
| 1. Centro, Ciudad Vieja   | 1, 2, 3, 4, 6    | 3,1           |
| 2. Cordón, Barrio Sur, Palermo, Parque Rodó   | 7, 15, 5         | 4,9           |
| 3. Pocitos, Parque Rodó, Punta Carretas, La Cruz, Parque Batlle, Villa Dolores  | 18, 24           | 10,5          |
| 4. Buceo, Malvín, Punta Gorda, Unión, Carrasco Norte y Sur  | 10               | 13,7          |
| 5. Burgues, Cerrito de la Victoria, Parque Posadas, Figurita, General Flores y Garibaldi, Goes                          | 22, 14 y 12      | 12,2          |
| 6. Aguada, Blanqueada, La Comercial, Jacinto Vera   | 8, 19 y 23       | 5,5           |
| 7. Cerro, Pajas Blancas, Paso de la Arena   | 13+16            | 16,7          |
| 8. Curva de Maroñas, Jardines del Hipódromo, Bella Italia, Borro, Aparicio Saravia, Manga, Las Acacias, Piedras Blancas | 11, 17           | 11,2          |
| 9. Colón, Lezica, Ferrocarril, Melilla, Abayubá   | 9                | 6,3           |
| 10. Sayago, Peñarol   | 21               | 8,9           |
| 11. Capurro, Paso Molino, Belvedere   | 20               | 7,1           |
| <b>TOTAL</b>  |                  | <b>100,0</b>  |

43 La mortalidad infantil por sección judicial se estimó tomando como base los microdatos de los registros de nacimientos y defunciones del Ministerio de Salud Pública.

En cuanto a la reducción de la mortalidad infantil por barrios, un análisis multivariado, que combina características de la zona de residencia de la madre y de la institución de atención, permite constatar que ambos tienen una asociación importante y no totalmente superpuesta con la mortalidad infantil total y posneonatal. Estas constataciones ponen de manifiesto que algunas áreas deberían ser atendidas especialmente para lograr un mayor abatimiento de la mortalidad infantil, vinculada a condiciones habitacionales—hacinamiento, precariedad de la vivienda—, al acceso a ciertos servicios públicos como el saneamiento o a la modalidad y calidad de la atención a la embarazada y al niño.

### La salud de la población

En Uruguay no se dispone de fuentes de información que permitan estudiar la morbilidad de la población en forma periódica. Por esa razón, para dar cuenta en alguna medida de aspectos relacionados con la salud de la población, se recurrió a la información generada recientemente sobre la situación nutricional de los niños.

En el contexto regional, Uruguay se ubica entre los países con menor prevalencia de problemas nutricionales (UNICEF, 2004). Sin embargo, se vuelve difícil evaluar su evolución, pues para ello se necesita información representativa de todos los niños.<sup>44</sup> Si bien

sería más adecuado contar con datos para niños más pequeños, la información más abarcadora disponible proviene de los censos de talla escolar, que cubren a los niños que asisten a primer año en escuelas públicas (85% de los niños en esa edad). El último relevamiento, realizado en el 2002, indica que los niveles de retraso de talla de esta población son superiores a los esperados de acuerdo con estándares internacionales, y sugiere que la situación nutricional de los niños podría evidenciar cierto deterioro, pues el déficit de talla moderado se ha incrementado (cuadro 4).<sup>45</sup>

Se ha constatado también que las niñas presentan menores déficit de talla que los niños (véase el cuadro A 3). Las causas de estas diferencias no son claras y a escala internacional se dispone de evidencia muy variada al respecto.

Los problemas nutricionales se encuentran asociados con hogares de condición socioeconómica baja. En efecto, se ha encontrado una relación negativa entre el nivel educativo de la madre y el retraso de talla (ANEP, 2003). En el caso de escolaridad materna baja y media, la asistencia al sistema preescolar se asocia con menores niveles de retraso de talla, resultado que probablemente se vincule a un acceso más temprano al comedor escolar.<sup>46</sup>

De acuerdo con esta misma fuente de información, existen disparidades notorias en la situación nutricional de los niños por departamento. Durazno es el que presenta ma-

44 No se dispone en Uruguay de información representativa sobre el estado nutricional de los niños pequeños. Las estadísticas existentes, relevadas por el MSP, corresponden exclusivamente a la población atendida por dicha institución.

45 El retraso de talla señala un enlentecimiento en el crecimiento lineal de un niño, que no le permite alcanzar la talla de un niño sano y bien nutrido de la misma edad y sexo, y es por lo tanto un indicador de desnutrición crónica (UNICEF, 2004). El retraso de talla se mide respecto a una tabla estándar elaborada por el National Council for Health Status de Estados Unidos. Se consideran déficit moderados de talla los valores que se ubican entre una y dos desviaciones estándar con relación al promedio, y déficit severo los valores ubicados a más de dos desviaciones estándar del promedio. El estándar indica la proporción de niños que sería esperable encontrar en cada situación, considerando una población saludable.

46 Por otra parte, existen importantes diferencias por categoría de escuela: en las escuelas de tiempo completo un 27% de los niños presenta retraso de talla, mientras que en las escuelas urbanas comunes el retraso de talla alcanza 22,6% y en las rurales 21,4%. Estos resultados se vinculan, sin duda, a la composición socioeconómica del alumnado de cada tipo de escuela.

Cuadro 4

#### Distribución de la talla de los niños según año. Niños que asisten a primer año de enseñanza primaria pública. 2002. En porcentajes sobre el total\*

| FUENTE DE DATOS      | NORMAL      | DÉFICIT MODERADO | DÉFICIT SEVERO | TOTAL CON DÉFICIT |
|----------------------|-------------|------------------|----------------|-------------------|
| Censo 1987           | 80,3        | 15,7             | 4              | 19,7              |
| Censo de 1990        | 81,0        | 14,0             | 4,1            | 18,1              |
| Censo de 2002        | 77,2        | 18,8             | 4,1            | 22,9              |
| <b>Esperado NCHS</b> | <b>84,1</b> | <b>13,6</b>      | <b>2,3</b>     | <b>15,9</b>       |

\* Según ANEP, los datos de los censos de talla no son estrictamente comparables porque el entrenamiento de quienes censaron fue distinto en cada oportunidad, al tiempo que las tasas de repetición en primero pueden variar de año a año, lo que arrojaría distintas composiciones por edades. No se pudieron realizar ajustes para lograr una mayor comparabilidad, pues lamentablemente no se dispuso de los microdatos de los censos de talla previos al 2002.

Fuente: Censos de talla, varios años.

yor retraso de talla, seguido por Salto, San José, Tacuarembó y Canelones (gráfica 4).

Para profundizar en las diferencias por área geográfica en desarrollo humano en términos de salud de la población uruguaya se requeriría un estudio más específico, que analizara conjuntamente los indicadores de mortalidad infantil, desnutrición, cobertura de salud y otros indicadores socioeconómicos en el ámbito geográfico.

El examen de la incidencia del retraso de talla por zonas de Montevideo ilustra las disparidades ya señaladas en las consideraciones previas. Los barrios donde se constatan los mayores retrasos de talla son Tres Ombúes, Villa Muñoz, Jardines del Hipódromo y Casavalle (ANEP, 2003). En la ciudad de Montevideo, el ordenamiento por áreas lleva a resultados muy similares a los obtenidos sobre la base de la mortalidad infantil, a diferencia de lo sucedido a escala departamental. De esta forma, se refuerza la idea de que la capital del país presenta desempeños en salud muy desiguales en las distintas zonas. Estas variaciones se hallan en línea con el análisis realizado al presentar el desarrollo humano por zonal de Montevideo (ver cuadro A 4).

Una última consideración en cuanto a los aspectos relacionados con la salud refiere al

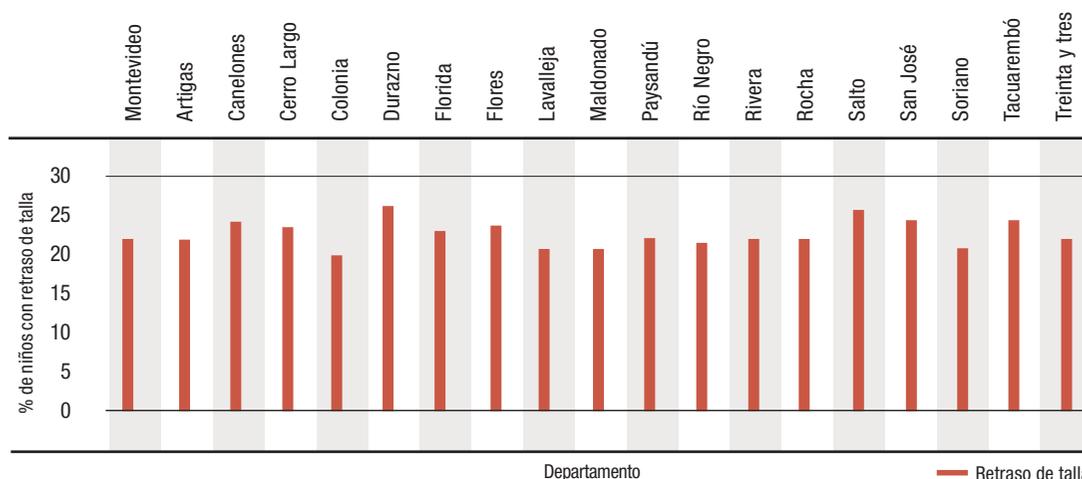
impacto de la crisis económica en las posibilidades de atención de la salud. Una proporción significativa de la población no ha podido afrontar gastos de visitas al médico, controles preventivos o análisis. Los estudios realizados señalan que la reducción de los gastos en salud ha sido notoria, y que la crisis económica ha tenido en la atención médica un impacto mayor que en otros aspectos como el consumo de bienes no duraderos (alimentarios y no alimentarios) o la educación (Banco Mundial, 2004).

Las consideraciones anteriores obedecen a múltiples causas. Un aspecto fundamental radica en las características del sistema de salud, cuya situación se presenta someramente en el recuadro 1.

En síntesis, se constata que aspectos vinculados al logro de una vida larga y saludable, como la esperanza de vida o la mortalidad infantil, han mejorado a lo largo del período. Sin embargo, se registran indicios de importantes disparidades en esta materia. En particular, la dispersión de la mortalidad infantil y la desnutrición por áreas geográficas y departamentos indican que las condiciones de salud podrían esconder variaciones importantes según estratos socioeconómicos. El aumento de la tasa de mortalidad

Gráfica 4

**Incidencia del retraso de talla en niños de primer año por departamento. 2002.**



Fuente: ANEP, Censo de talla escolar 2002.

infantil en el último año constituye una alerta sobre los importantes efectos de la crisis económica reciente, que trascienden los cambios coyunturales en el ingreso. Esta constatación, conjuntamente con los indicios de deterioro en la situación nutricional de los escolares, llama la atención sobre la necesidad de monitorear adecuadamente estos aspectos e implementar intervenciones de política en esta área. La experiencia internacional muestra que países con estructuras sociodemográficas similares a la uruguayaya han logrado mejores resultados en estos indicadores.

### 3. El acceso a conocimientos

El mejor desempeño relativo de Uruguay al analizar las dimensiones que incluye el índice de desarrollo humano se produce en educación. Como se mencionó en el capítulo anterior, el país se ubica en el lugar 46 según el IDH reportado por el *Informe sobre desarrollo humano 2004*, mientras que asciende a la posición 36 si el ordenamiento se hace considerando los logros en educación. Esta situación relativamente más ventajosa se explica por los logros alcanzados hacia mediados del siglo XX, que se asocian con la

temprana cobertura integral del sistema de enseñanza primaria.

En el contexto subregional, Argentina es el único país que registra un índice de educación mayor que el uruguayo. Sin embargo, esta ventaja relativa de Uruguay frente a los restantes países del Mercosur es producto de la baja tasa de analfabetismo de adultos –que pondera dos tercios en el índice de educación–, mientras que la tasa bruta de matriculación (TBM) combinada del país supera únicamente los valores alcanzados por Chile y Paraguay (cuadro 6).

Como se ha señalado, la tasa bruta de matriculación es un indicador que debe analizarse con cautela, ya que por construcción se encuentra influida por la importancia del rezago en cada nivel escolar. Si los países muestran diferencias importantes en la cantidad de personas que concurren a un determinado nivel educativo fuera del tramo de edad prescriptivo para ese nivel, la tasa bruta de matriculación puede no ser un indicador adecuado para comparar los logros relativos de los países. En particular, la TBM combinada brasileña se explica fundamentalmente por la TBM en educación primaria y en menor medida por la TBM secundaria, cuyos valores superiores a 100 indican que el fenómeno de la extraedad es particularmente importante en ese país.

Cuadro 5

| Evolución del gasto en salud en Uruguay, 1987-2000 |                   |                                |                     |   |                                  |
|--|-------------------|--------------------------------|---------------------|---|----------------------------------|
| AÑO  | POBLACIÓN (MILES) | GASTO EN SALUD (MILLONES US\$) | PBI (MILLONES US\$) | PARTICIPACIÓN DEL GASTO EN SALUD SOBRE EL PBI | GASTO EN SALUD PER CÁPITA (US\$) |
| 1987   | 2.995             | 482                            | 7.415               | 6,5%  | 161                              |
| 1991   | 3.078             | 807                            | 10.087              | 8,0%  | 261                              |
| 1992   | 3.098             | 979                            | 11.795              | 8,3%  | 316                              |
| 1994   | 3.195             | 1.590                          | 17.518              | 9,1%  | 498                              |
| 1995   | 3.218             | 1.781                          | 19.318              | 9,2%  | 553                              |
| 1997   | 3.265             | 2.163                          | 21.695              | 10,0%   | 662                              |
| 1998   | 3.289             | 2.292                          | 22.371              | 10,2%   | 697                              |
| 1999   | 3.303             | 2.238                          | 20.912              | 10,7%   | 678                              |
| 2000   | 3.322             | 2.182                          | 20.042              | 10,9%   | 657                              |

Fuente: Proyecto FISS, BCU, INE.

## Recuadro 1

### *El sistema de salud en los años recientes*

La oferta de seguros asistenciales en Uruguay conforma una trama institucional compleja integrada por instituciones privadas y públicas. Dentro del primer grupo se ubican principalmente las instituciones de asistencia médica colectiva (IAMC) y en el segundo, ASSE-MSP (Administración de Seguros de Salud del Estado), que dan cobertura al 45,7% y 42,3% de la población respectivamente, según información de la Encuesta Continua de Hogares correspondiente al año 2003. La proporción de personas que en esta encuesta dicen no tener cobertura asistencial es de 2,8%. No obstante, este valor debe ser relativizado en la medida en que la existencia de órdenes y tiques que se pagan independientemente de la cuota (copagos) ha generado una brecha entre la cobertura formal (derechos adquiridos) y la cobertura real (uso de los derechos adquiridos), particularmente en la población adscrita a las IAMC.

La inserción de estos dos prestadores de servicios de salud es muy diferente según se consideren la zona geográfica, el perfil socioeconómico y la edad de la población cubierta. En efecto, el sistema de IAMC concentra sus afiliados en Montevideo, mientras que ASSE-MSP los concentra en el interior del país. A su vez, el nivel socioeconómico de los afiliados a las IAMC es superior al de los beneficiarios de ASSE-MSP, y la edad promedio de los beneficiarios del sistema IAMC es mayor que la de los beneficiarios de ASSE-MSP. Las características relativas a la edad de las poblaciones atendidas por cada subsistema ponen de manifiesto que, dejando de lado otros factores, el gasto esperado por cada beneficiario del sistema de IAMC va a ser superior al correspondiente a los beneficiarios de ASSE-MSP.

Las instituciones, tanto públicas como privadas, aseguran y prestan servicios asistenciales simultáneamente. Sin embargo, los actuales esquemas de financiamiento, tanto del sector público como del privado, no consideran esta doble naturaleza, por lo que el factor riesgo, inherente a la determinación de una prima por una institución aseguradora, no se in-

corpora en los mecanismos para la determinación de los ingresos respectivos.<sup>47</sup> Esto dificulta la posibilidad de que las instituciones alcancen equilibrios económicos igualando sus ingresos con sus respectivos egresos.

Uruguay se destaca por tener un elevado valor de gasto en salud con relación al PIB, en comparación con otros países de la región. A fines de la década del noventa este valor era de alrededor de 11%. En la actualidad es levemente inferior, dado que tras la crisis del 2002 se produjo una disminución del gasto de mayor proporción que la observada en el nivel de actividad de la economía, fruto de un fuerte proceso de ajuste sectorial.

El gasto en salud a fines de la década del noventa es el resultado de un proceso de crecimiento significativo a lo largo de todo el período, a una tasa promedio superior a la del crecimiento del PIB (cuadro 5). Entender las causas de este crecimiento es condición necesaria para comprender las causas de la crisis que atraviesa el sector. Este crecimiento se dio en un contexto de:

- a) Población casi constante, que descarta éste como posible factor explicativo.
- b) Ausencia de modificaciones importantes en la morbilidad de la población, excepto la que se desprende de su tendencia al envejecimiento.
- c) Ausencia de modificaciones importantes en la cantidad de personas con derechos adquiridos de atención (cobertura formal). Para una población determinada, el crecimiento del gasto en salud podría responder a un incremento en el porcentaje de la población con derechos adquiridos.
- d) Inexistencia de cambios importantes en la estructura institucional de la cobertura en el período considerado. La aparición de nuevos servicios que provocaran sustitución, en la medida en que los costos de cada prestador sean diferentes, podría explicar el incremento del gasto. También podría explicarlo la aparición de nuevos servicios que, en lugar de sustituir, complementarían los servicios ya existentes, como pueden

ser, por ejemplo, las emergencias móviles o los institutos de medicina altamente especializada (IMAE). En este sentido cabe mencionar la importancia que tiene la incorporación de nuevas técnicas, a comienzos de los noventa, en la cobertura que brinda el Fondo Nacional de Recursos.

- f) Ausencia de modificaciones importantes en el paquete de prestaciones que se incluyen en los distintos tipos de cobertura.
- g) Constancia en el nivel de actividad asistencial.
- h) Crecimiento sostenido en el endeudamiento del sector IAMC, que muestra en el período elevadas tasas de crecimiento de sus ingresos reales.
- i) Algunos indicios de demanda insatisfecha.
- j) Estancamiento en los valores de las brechas reducidas de mortalidad.
- k) Crecimiento de la cantidad de médicos a una tasa de 2,8% promedio anual en un país donde la población crece en igual período a una tasa promedio anual de 0,6%.

¿Qué explica entonces el crecimiento del gasto en la década del noventa? Las principales causas de este crecimiento fueron: el envejecimiento progresivo de la población asistida, el aumento de cobertura para una misma persona, el progreso tecnológico, y el incremento en los precios unitarios de los distintos componentes de la estructura de gastos.

La evolución seguida por el gasto en la década del noventa ha planteado el problema de sostenibilidad de su trayectoria, ya que existen en la actualidad dificultades para lograr que los ingresos se acomoden a los egresos como ocurrió en el pasado, y además la posibilidad de recurrir al endeudamiento como forma de resolver el desajuste entre ingresos y egresos parece ser, en el corto plazo, un recurso no disponible para los prestadores de servicios de salud.

El gasto público en salud representó en el 2000 (último año para el que se cuenta con información) un 32% del gasto total en salud del país. A su vez, un 46,1% del gasto en salud del sector público se con-

centra en el MSP. El gasto privado –en el que se incluyen los efectuados por las IAMC, los seguros privados parciales e integrales, el gasto en medicamentos comprados en farmacias externas y la compra directa de servicios de salud por las familias– representó un 68% del gasto total.

Un hecho a remarcar es la diferencia que se presenta en el gasto per cápita entre prestadores públicos y privados. En el caso de los beneficiarios de ASSE-MSP este valor representa aproximadamente un 35% del gasto de los beneficiarios del sistema IAMC. No obstante, este diferencial no puede ser considerado directamente como un indicador del nivel de inequidad del sector.

Una de las facetas empleadas para evaluar la equidad en el sector salud es la existencia de diferencias en los servicios que reciben personas con necesidades de asistencia equivalentes. Dado que no es frecuente contar con información para evaluar la equidad según este criterio, es habitual, como forma alternativa, realizar la evaluación comparando el gasto por beneficiario entre diferentes poblaciones; en Uruguay, por ejemplo, comparando el gasto por beneficiario del sector público MSP-ASSE con el de los del sistema IAMC.

No obstante, para que la comparación fuera válida debería corregirse, entre otros factores, por el diferencial de morbilidad entre las poblaciones –asociado, por ejemplo, a la estructura de edades de sus beneficiarios–, por el diferencial de precios de insumos pagados por cada sector y por eventuales diferencias en los niveles de eficiencia con que se emplean los recursos.

*Carlos Grau*

47 Estos corresponden al valor de la cuota en el caso del sistema privado y a la asignación presupuestal en el caso de los efectores públicos.

Cuadro 6

| Índice de educación, tasa de analfabetismo y tasas brutas de matriculación (TBM) |                     |  |                     |                                       |                            |                              |                             |
|--|---------------------|--|---------------------|---------------------------------------|----------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| Países socios del Mercosur, 2002   |                     |  |                     |                                       |                            |                              |                             |
| PAÍSES   | ÍNDICE DE EDUCACIÓN | UBICACIÓN EN LOS INFORMES MUNDIALES DEL PNUD (EDUCACIÓN) | TASA DE ALFABETISMO | TASA BRUTA DE MATRICULACIÓN COMBINADA | TBM EDUCACIÓN PRIMARIA (1) | TBM EDUCACIÓN SECUNDARIA (1) | TBM EDUCACIÓN TERCIARIA (1) |
| Argentina  | 96                  | 17   | 96,9                | 89                                    | 120                        | 97                           | 52                          |
| Bolivia  | 86                  | 75   | 86,0                | 84                                    | 115                        | 80                           | 37                          |
| Brasil   | 88                  | 64   | 87,3                | 95                                    | 151                        | 105                          | 16                          |
| Chile  | 90                  | 51   | 95,9                | 76                                    | 103                        | 85                           | 38                          |
| Paraguay   | 85                  | 88   | 93,5                | 64                                    | 113                        | 60                           | 17                          |
| Uruguay  | 94                  | 36   | 97,6                | 84                                    | 109                        | 98                           | 36                          |

Fuente: PNUD (2004) y UNESCO.

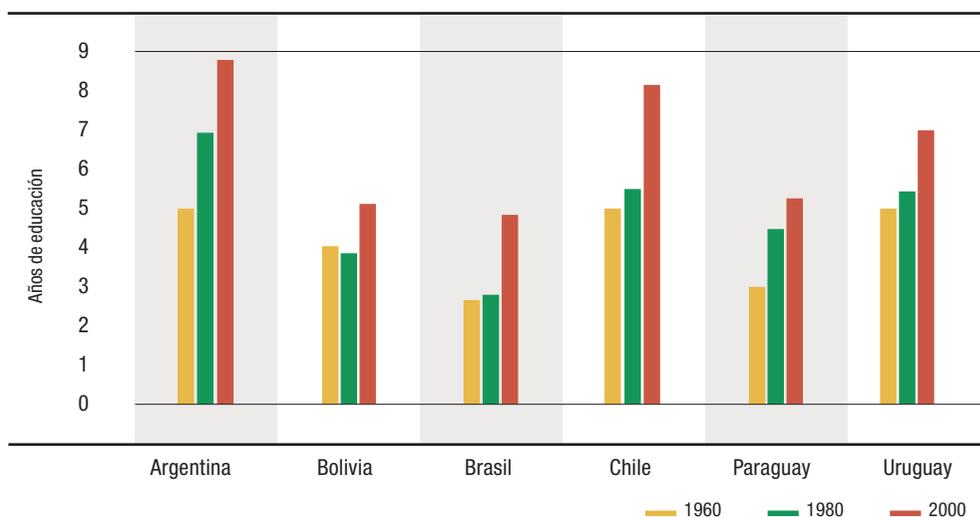
A su vez, existen diferencias importantes en los logros de los países por nivel educativo. Mientras en todos los casos se ha alcanzado una cobertura prácticamente integral de la enseñanza primaria, Paraguay y en menor medida Bolivia registran rezagos importantes en educación secundaria. Las diferencias se hacen aún más marcadas en enseñanza universitaria, donde Argentina presenta una si-

tuación relativamente más favorable, mientras que Brasil y Paraguay muestran tasas brutas de matriculación sustancialmente más bajas que el resto de los países.

En la última década el nivel educativo de la población uruguaya presenta una continua tendencia ascendente. Así, en 1991 la población mayor de 25 años residente en centros urbanos de 5000 habitantes o más con-

Gráfica 5

**Evolución comparada promedio de años de educación de la población mayor de 25 años.**  
Países socios del Mercosur



Fuente: Elaborado a partir de Barro y Lee (2004).

taba con 7,5 años de educación en promedio, mientras que en el 2003 este indicador se elevó a 8,7 años. No obstante, si se analiza el crecimiento del nivel educativo de la población uruguaya en una perspectiva de más largo plazo, se observa en los últimos cuarenta años un menor dinamismo que el de otros países latinoamericanos, incluso aquellos cuyo nivel educativo era comparable al uruguayo a comienzos de los sesenta (MESYFOD, 2001). Países como Argentina y Chile, que a comienzos de la década de los sesenta registraban logros en esta materia comparables a los observados en Uruguay, hoy lo han superado (gráfica 5).

Sin embargo, la educación formal constituye un aspecto parcial de las capacidades de una sociedad de acceder al conocimiento.

### *Cambios en el sistema educativo desde comienzos de los noventa*

Uno de los rasgos distintivos de la realidad educativa uruguaya que contribuye a explicar la moderada tasa de crecimiento de los años de educación es el estancamiento de la tasa de asistencia al sistema educativo para las personas mayores de 12 años durante la década de los noventa. La tasa de asistencia de los adolescentes de entre 15 y 17 años se mantuvo estable en torno al 70% entre 1991 y 1999, y sólo registró un aumento importante en el año 2001. Un patrón similar se constata para los jóvenes de entre 18 y 22

años, con una tasa de asistencia media de 36% entre 1991 y 2000 (cuadro 7).

En contraste, el cambio más importante observado consiste en el aumento de asistencia al sistema educativo de los niños en edad preescolar. La ampliación del sistema público de educación preescolar y la obligatoriedad de este nivel para los niños de cinco años a partir de mediados de la década de los noventa determinaron una cobertura casi completa en este grupo de niños y un importante incremento entre los de tres y cuatro años.

La permanencia de los niños en el sistema educativo muestra una fuerte vinculación con el ingreso del hogar de pertenencia. Si bien el sistema de educación primaria tiene cobertura integral de los niños en edad de concurrir a la escuela, se observan diferencias importantes entre los jóvenes mayores de catorce años y entre los niños menores de seis, según el estrato socioeconómico al que pertenecen (cuadro 8).

En los tres quintiles más altos, prácticamente todos los niños de cinco años ya concurrían a establecimientos de enseñanza en 1991, mientras que en los hogares más pobres la tasa de asistencia era sustancialmente menor. Las diferencias eran aún más marcadas entre los niños de tres y cuatro años. La reforma educativa generalizó la enseñanza preescolar entre los niños de cinco años y logró una importante ampliación de la cobertura entre los de tres y cuatro años. El incremento más importante se observa en los

**Cuadro 7**

| <b>Tasas específicas de asistencia por tramos de edad. País urbano. 1991-2003</b> |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|   | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
| 3-4 años  | 0,45 | 0,42 | 0,41 | 0,44 | 0,45 | 0,44 | 0,45 | 0,50 | 0,51 | 0,51 | 0,57 | 0,55 | 0,58 |
| 5 años  | 0,77 | 0,76 | 0,78 | 0,78 | 0,81 | 0,82 | 0,87 | 0,87 | 0,90 | 0,91 | 0,92 | 0,90 | 0,93 |
| 6-11 años   | 0,99 | 0,98 | 0,99 | 0,99 | 0,99 | 0,99 | 0,98 | 0,99 | 0,99 | 0,99 | 0,99 | 0,98 | 0,98 |
| 12-14 años  | 0,94 | 0,93 | 0,93 | 0,91 | 0,91 | 0,92 | 0,93 | 0,92 | 0,92 | 0,94 | 0,95 | 0,95 | 0,95 |
| 15-17 años  | 0,72 | 0,71 | 0,70 | 0,66 | 0,69 | 0,70 | 0,71 | 0,70 | 0,73 | 0,73 | 0,77 | 0,79 | 0,80 |
| 18-22 años  | 0,37 | 0,36 | 0,36 | 0,35 | 0,35 | 0,36 | 0,34 | 0,35 | 0,38 | 0,38 | 0,41 | 0,46 | 0,47 |

Fuente: Elaborado a partir de las ECH del INE.

primeros quintiles, pese a que subsisten diferencias apreciables a lo largo de la distribución del ingreso.

Como lo han señalado trabajos previos (Bucheli y Casacuberta, 2001), la participación de los jóvenes mayores de 14 años en el sistema educativo crece sistemáticamente conforme aumenta el ingreso familiar. A su vez, la tasa de asistencia en estos tramos de edad no registró cambios relevantes entre 1991 y 1998. Mientras que en el quintil más alto, más del noventa por ciento de los jóvenes de entre 15 y 17 años concurre al sistema educativo, en el primer quintil la cifra se reduce a algo más de la mitad. El aumento

de la tasa de asistencia en los últimos años es más pronunciado en los quintiles inferiores, tanto entre los adolescentes de entre 15 y 17 años como entre los jóvenes de 18 a 22 años. Se produce por lo tanto un aumento en la equidad en esta dimensión en los últimos años.

A su vez, si bien Uruguay es un país relativamente homogéneo en el contexto latinoamericano, existen diferencias apreciables en los logros educativos alcanzados en distintas zonas del país. La evolución de la tasa de asistencia al sistema educativo de los niños comprendidos entre los 6 y los 17 años presenta disparidades según departamentos

**Cuadro 8**

| <b>Tasas de asistencia al sistema educativo por tramos de edad según quintil de ingreso per cápita. País urbano. 1991, 1998 y 2002</b> |                  |                  |                  |                  |                  |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <b>1991</b>  | <b>QUINTIL 1</b> | <b>QUINTIL 2</b> | <b>QUINTIL 3</b> | <b>QUINTIL 4</b> | <b>QUINTIL 5</b> |
| 3 y 4 años   | 18,6             | 39,8             | 59,6             | 63,4             | 85,4             |
| 5 años   | 60,7             | 75,1             | 90,6             | 93,2             | 96,7             |
| 6-11 años  | 98,1             | 98,6             | 99,8             | 99,5             | 99,5             |
| 12-14 años   | 90,2             | 95,3             | 95,4             | 97,6             | 98,7             |
| 15 a 17 años   | 54,1             | 68,8             | 74,8             | 83,4             | 93,5             |
| 18 a 22 años   | 18,4             | 25,6             | 34,6             | 3,4              | 57,8             |
| <b>1998</b>  |                  |                  |                  |                  |                  |
| 3 y 4 años   | 32,8             | 45,3             | 59,0             | 72,2             | 83,6             |
| 5 años   | 77,3             | 88,1             | 95,6             | 94,0             | 97,4             |
| 6-11 años  | 98,1             | 99,1             | 99,5             | 99,6             | 100,0            |
| 12-14 años   | 84,2             | 92,8             | 96,0             | 97,3             | 100,0            |
| 15 a 17 años   | 50,7             | 67,2             | 76,4             | 88,1             | 93,0             |
| 18 a 22 años   | 13,3             | 24,6             | 34,3             | 36               | 62,4             |
| <b>2002</b>  |                  |                  |                  |                  |                  |
| 3 y 4 años   | 41,8             | 57,4             | 64,7             | 73,1             | 82,7             |
| 5 años   | 83,5             | 95,4             | 91,2             | 95,8             | 96,9             |
| 6-11 años  | 98,3             | 97,9             | 98,4             | 98,9             | 99,4             |
| 12-14 años   | 89,6             | 96,2             | 98,1             | 98,3             | 98,7             |
| 15 a 17 años   | 62,6             | 77,4             | 87,8             | 95,4             | 98,1             |
| 18 a 22 años   | 20,1             | 36,2             | 48,5             | 43               | 82,1             |

Fuente: Elaborado a partir de las ECH del INE.

(cuadro 9). Dado que la enseñanza primaria alcanza una cobertura total en todo el país, las diferencias que se aprecian responden a la participación de los jóvenes de 12 a 17 años.<sup>48</sup>

Montevideo presenta tasas de asistencia superiores a las alcanzadas en el resto del país urbano. A su vez, en el interior del país se observan algunas diferencias importantes. La participación en el sistema educativo tiende a ser menor en los departamentos de Artigas, Cerro Largo, Canelones y San José, mientras que los jóvenes que viven en las localidades urbanas mayores de Río Negro, Soriano, Tacuarembó, Treinta y Tres y Paysandú mues-

tran una mayor asistencia a establecimientos educativos.

Si se desagrega la información por zonas para la capital del país, se encuentran comportamientos más disímiles que los observados entre departamentos. Los zonales que abarcan la costa este de Montevideo –con excepción del zonal 8, que incluye áreas de alto y bajo poder adquisitivo– son los que registran las tasas de asistencia más elevadas, las cuales señalan una universalización de la educación para este tramo de edad. Por otra parte, la costa oeste de Montevideo y los barrios ubicados en la zona noreste del departamento muestran tasas de asistencia significativamente menores (cuadro 10).<sup>49</sup>

### Cuadro 9

| <b>Tasas de asistencia al sistema educativo de la población de entre 6 y 17 años por departamento. Promedios bienales</b> |         |         |         |         |
|---|---------|---------|---------|---------|
| DEPARTAMENTO  | 1991-92 | 1995-94 | 1998-99 | 2001-02 |
| Montevideo  | 0,91    | 0,90    | 0,92    | 0,93    |
| Artigas   | 0,87    | 0,86    | 0,87    | 0,91    |
| Canelones   | 0,90    | 0,87    | 0,88    | 0,91    |
| Cerro Largo   | 0,88    | 0,85    | 0,89    | 0,88    |
| Colonia   | 0,89    | 0,88    | 0,93    | 0,93    |
| Durazno   | 0,90    | 0,89    | 0,82    | 0,91    |
| Flores  | 0,87    | 0,93    | 0,91    | 0,90    |
| Florida   | 0,89    | 0,85    | 0,89    | 0,83    |
| Lavalleja   | 0,89    | 0,83    | 0,93    | 0,94    |
| Maldonado   | 0,86    | 0,87    | 0,91    | 0,93    |
| Paysandú  | 0,89    | 0,88    | 0,88    | 0,92    |
| Río Negro   | 0,90    | 0,89    | 0,93    | 0,94    |
| Rivera  | 0,90    | 0,86    | 0,88    | 0,95    |
| Rocha   | 0,91    | 0,85    | 0,85    | 0,89    |
| Salto   | 0,86    | 0,87    | 0,87    | 0,92    |
| San José  | 0,87    | 0,86    | 0,89    | 0,89    |
| Soriano   | 0,92    | 0,93    | 0,91    | 0,95    |
| Tacuarembó  | 0,90    | 0,88    | 0,91    | 0,94    |
| Treinta y Tres  | 0,91    | 0,88    | 0,91    | 0,96    |
| Total Interior  | 0,89    | 0,87    | 0,89    | 0,92    |

Fuente: Elaborado a partir de Anuarios del MEC (varios años).

48 En el cuadro A 5 se reportan las tasas de asistencia por tramos de edad desagregadas por departamentos.

49 La participación de los jóvenes en edad liceal explica estas diferencias entre regiones del departamento de Montevideo. Véase el cuadro A 6.

Estas diferencias son persistentes en todo el período para el que se dispuso de información. A su vez, si se incluye a los jóvenes de 18 a 22 años, la brecha entre zonales de la capital se amplía considerablemente (véase el cuadro A 7).

### *La crisis económica y la educación*

La profunda crisis económica que el país sufrió en los últimos años ha tenido efectos sobre distintos ámbitos de la sociedad. En particular, el sistema educativo uruguayo muestra un cambio importante en su composición institucional, con un flujo de estudiantes desde las instituciones privadas hacia las públicas en educación primaria y secundaria. La participación de las instituciones

privadas de enseñanza cayó de casi un 18% hacia mediados de la década de los noventa a 12% en el 2002; la única excepción ha sido el sistema privado terciario. La reducción del sector privado educativo es más marcada en Montevideo, donde su participación es sustancialmente más alta que en el resto del país urbano (cuadro 11).

Un segundo aspecto que debe ser considerado es el impacto de la crisis sobre el nivel de asistencia al sistema educativo. En principio, no es clara la dirección en que debería esperarse que la contracción de la economía afectara la tasa de asistencia. Por un lado, podría operar como un incentivo para que los jóvenes abandonaran el sistema educativo, buscando una inserción laboral que compensara la caída del ingreso familiar. Esto puede verse reforzado por el hecho de que la caída de ingresos vuelve más dificultoso hacer frente a los costos de la educación; si bien el sistema público es gratuito, existen costos indirectos asociados con la asistencia al sistema (traslado, materiales, etc.). Pero, por otro lado, el escaso dinamismo del mercado de trabajo y la caída en el salario real provocan una reducción de la tasa de actividad económica de la población. Este fenómeno, conjuntamente con las altas tasas de desempleo, opera como aliciente para el retorno o la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo.

El contraste entre la estabilidad de las tasas de asistencia de los jóvenes de 15 años y más entre 1991 y 2000 y el aumento que este indicador muestra a partir del año 2001 constituye un indicio de que la crisis económica funcionó como incentivo a la permanencia en el sistema educativo. No obstante, esta evolución también podría relacionarse con los efectos que sobre la asistencia tuvo la reforma introducida en la educación secundaria durante el segundo lustro de los años noventa.

Es de esperar que los efectos de la reforma educativa se aprecien fundamentalmente entre los jóvenes varones en edad de concurrir a la enseñanza secundaria. No obstante, el aumento de la asistencia se observa tanto en el tramo de edad comprendido entre 14 y 17 años como entre los jóvenes que tienen entre 18 y 22 años. La evolución de la tasa de

**Cuadro 10**

| <b>Tasas de asistencia al sistema educativo de la población de entre 6 y 17 años según zonal de Montevideo</b> |                  |
|--|------------------|
| <b>ZONAL</b>   | <b>2001-2002</b> |
| Zonal 1  | 0,98             |
| Zonal 2  | 0,98             |
| Zonal 3  | 0,97             |
| Zonal 4  | 0,97             |
| Zonal 5  | 0,99             |
| Zonal 6  | 0,93             |
| Zonal 7  | 0,99             |
| Zonal 8  | 0,97             |
| Zonal 9  | 0,91             |
| Zonal 10   | 0,89             |
| Zonal 11   | 0,90             |
| Zonal 12   | 0,91             |
| Zonal 13   | 0,92             |
| Zonal 14   | 0,91             |
| Zonal 15   | 0,91             |
| Zonal 16   | 0,96             |
| Zonal 17   | 0,91             |
| Zonal 18   | 0,90             |

**Fuente:** Elaborado a partir de las ECH del INE.

Cuadro 11

| Participación del sector privado por nivel educativo. País urbano. 1991, 1994, 1997 y 2003 |      |      |      |      |
|--|------|------|------|------|
|  | 1991 | 1994 | 1997 | 2003 |
| <b>TOTAL PAÍS URBANO</b>   |      |      |      |      |
| Primaria   | 17,8 | 17,2 | 14,8 | 10,7 |
| Secundaria   | 18,7 | 16,5 | 16,1 | 9,6  |
| Terciaria  | 2,8  | 4    | 7,8  | 9,6  |
| <b>MONTEVIDEO</b>  |      |      |      |      |
| Primaria   | 27   | 28,1 | 25,2 | 18,5 |
| Secundaria   | 26   | 26,7 | 27,7 | 15,2 |
| <b>INTERIOR URBANO</b>   |      |      |      |      |
| Primaria   | 9,9  | 7,5  | 6    | 7,7  |
| Secundaria   | 10,2 | 5,4  | 4,5  | 3,2  |

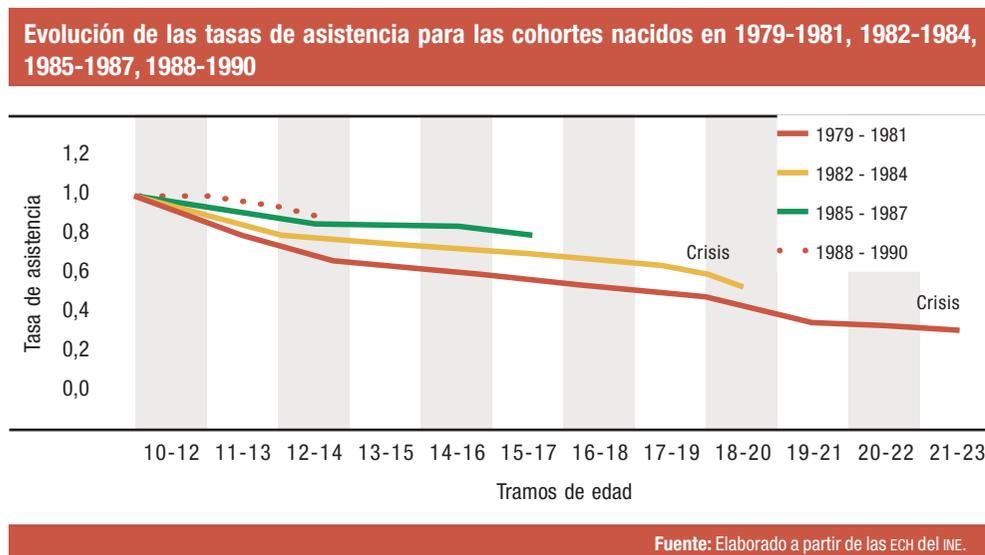
Fuente: Elaborado a partir de las ECH del INE.

asistencia medida a través de la Encuesta Continua de Hogares para las generaciones nacidas en la década de los ochenta muestra que la participación en el sistema educativo cae monótonamente con la edad, y las cohortes más jóvenes muestran una mayor permanencia en el sistema (gráfica 6).

Los jóvenes nacidos entre 1985 y 1987 presentan, entre los 14 y los 16 años, una mayor propensión a continuar sus estudios que las

generaciones previas, lo que es consistente con la hipótesis de que la reforma ha logrado aumentar la retención. Sin embargo, en la gráfica se aprecia que la tasa de asistencia de las cohortes nacidas en el primer lustro de los ochenta detiene su tendencia descendente en los años de la crisis. En este sentido, la falta de dinamismo económico parece desalentar la deserción al debilitar los incentivos para obtener una inserción laboral temprana.

Gráfica 6



De acuerdo con estudios previos (Bucheli y Casacuberta, 2001), antes de la crisis los varones de entre 14 y 17 años presentaban una tendencia al abandono del sistema educativo y al ejercicio de la actividad económica mayor que las mujeres de su generación. En consecuencia, es posible que su reingreso al sistema obedezca a la falta de oportunidades laborales debida a las altas tasas de desempleo y a la caída de las remuneraciones reales. En tal sentido, se requiere un seguimiento especial de estos grupos, pues la aparente ganancia de desarrollo humano podría revertirse parcialmente si estos jóvenes y las generaciones siguientes optaran por reincorporarse al mundo del trabajo sin culminar el ciclo educativo, una vez que la economía retome una senda de crecimiento.

En síntesis, es probable que ambos fenómenos –crisis y reforma educativa– constituyan factores complementarios que expliquen el aumento de la participación en el sistema educativo, el cual se produce funda-

mentalmente por la incorporación de estudiantes provenientes de los quintiles bajos de la distribución de ingresos en los ciclos secundario y, en menor medida, terciario. Esta relación entre asistencia al sistema educativo y crisis económica constituye una especificidad de Uruguay, pues en muchos países la crisis ha redundado en una mayor deserción.

Si la tendencia detectada en la asistencia al sistema de enseñanza fuera efecto de la política de expansión del acceso al sistema educativo, podría leerse como una expansión de capacidades. En caso de que fuera consecuencia de la crisis económica, representaría una reducción de las opciones disponibles para los jóvenes.

Tanto el hecho de que el incremento de las tasas de asistencia se asocia nítidamente con el período de la crisis, como la constatación de que el fenómeno opera en distintos tramos de edad, constituyen fuertes indicios en el sentido de que una parte importante

Cuadro 12

| <b>Evolución del ingreso per cápita promedio de los hogares (con valor locativo).</b> |                   |                        |                    |
|---|-------------------|------------------------|--------------------|
| País urbano. 1991-2004  |                   |                        |                    |
| <b>AÑO</b>  | <b>MONTEVIDEO</b> | <b>INTERIOR URBANO</b> | <b>PAÍS URBANO</b> |
| 1991  | 100,0             | 100,0                  | 100,0              |
| 1992  | 109,0             | 115,2                  | 110,3              |
| 1993  | 113,9             | 105,3                  | 110,6              |
| 1994  | 122,0             | 111,4                  | 117,7              |
| 1995  | 117,6             | 109,0                  | 112,8              |
| 1996  | 117,4             | 105,4                  | 111,8              |
| 1997  | 116,5             | 106,9                  | 111,6              |
| 1998  | 121,9             | 116,9                  | 119,2              |
| 1999  | 123,2             | 115,5                  | 118,7              |
| 2000  | 120,9             | 111,4                  | 115,9              |
| 2001  | 115,8             | 105,9                  | 111,1              |
| 2002  | 101,4             | 94,1                   | 97,8               |
| 2003  | 86,1              | 80,3                   | 83,0               |
| 2004  | 86,3              | 82,3                   | 84,2               |
| <b>Var. 2004/1999</b>   | <b>-30,0</b>      | <b>-28,7</b>           | <b>-29,1</b>       |
| <b>Var. 2004/2003</b>   | <b>0,2</b>        | <b>2,5</b>             | <b>1,4</b>         |

Fuente: Elaborado a partir de las ECH del INE.

del incremento de la asistencia responde a la falta de alternativas que se ofrecen a los jóvenes en el mercado laboral. Al mismo tiempo indica que durante la crisis el sistema de educación pública tuvo la capacidad de absorber o retener a estos jóvenes. No obstante, el país enfrenta el desafío de generar los incentivos para que, una vez que la economía retome una senda de crecimiento, se siga avanzando en la retención de los jóvenes en el sistema educativo. Es fundamental profundizar en políticas que retengan a los jóvenes que han regresado al sistema educativo formal, así como políticas que vuelvan más atractiva la opción de prolongar el ciclo educacional.

#### 4. El acceso a recursos

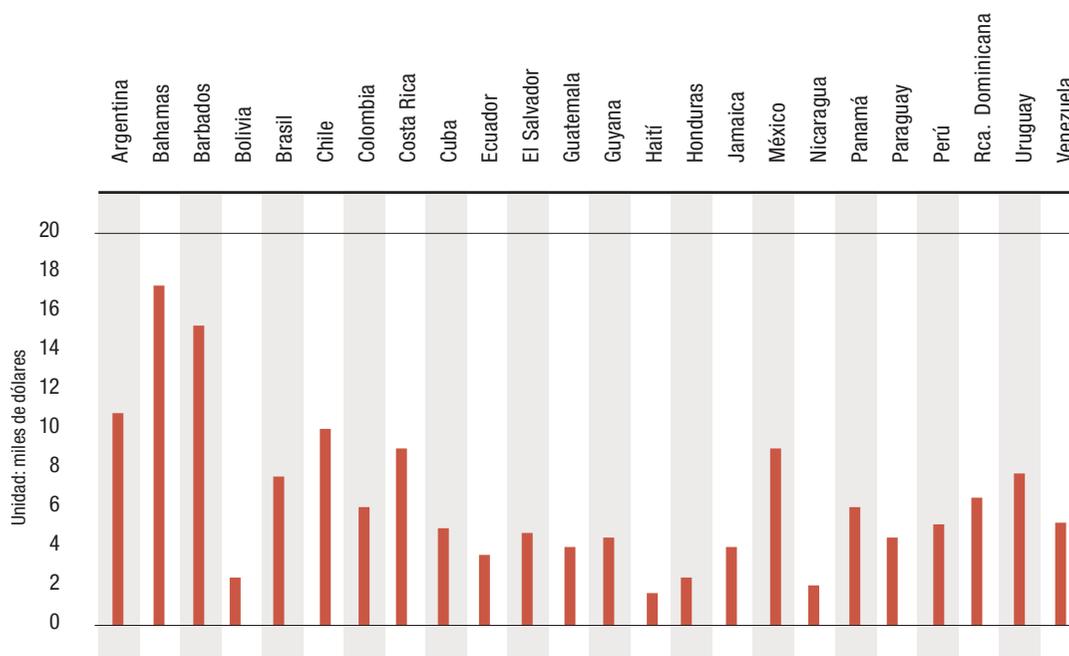
La dimensión del acceso a recursos suele medirse a través del PIB por habitante. Como se discutió en el capítulo I, los mayores logros del país en términos de desarrollo hu-

mano se alcanzan en las otras dimensiones (educación y luego salud). El ordenamiento de los países de América Latina en el 2002 según su PIB per cápita (gráfica 7) muestra que Uruguay se ubica en el séptimo lugar, con un valor similar al de Brasil.

La justificación para considerar el PIB per cápita como reflejo del acceso a recursos radica en su disponibilidad para el conjunto de países del mundo, lo que posibilita las comparaciones internacionales. Sin embargo, éste no es necesariamente el mejor indicador de la capacidad que tienen los hogares para acceder a los recursos. Como se discutió en el capítulo I, la consideración del ingreso por habitante podría permitir una mejor aproximación a este aspecto del bienestar. En el caso uruguayo, la evolución de ambas variables presenta diferencias. A partir de estas consideraciones, este apartado se centra en el ingreso de los hogares, en el entendido de que constituye una mejor aproximación al acceso a los recursos.

Gráfica 7

PBI per cápita de los países de América Latina. 2002 (miles de dólares PPA)



Fuente: PNUD (2004).

### *Evolución del ingreso de los hogares*

El ingreso per cápita promedio de los hogares muestra una tendencia creciente entre 1991 y 1994, tanto en Montevideo como en el interior urbano. A partir de ese momento se produce una leve caída que se acelera durante la recesión.<sup>50</sup> Así, entre 1999 y 2004 se produjo una caída del ingreso de los hogares cercana al 30%, explicada fundamentalmente por los años 2002 y 2003, en los que el descenso alcanzó 12% y 15% respectivamente (cuadro 12). La información disponible para 2004 da indicios de una posible reversión de la tendencia en el fu-

turo, pues se habría atenuado notoriamente la pérdida de ingreso real experimentada por los hogares.

El ingreso promedio de los hogares ubicados en los distintos departamentos del país presenta diferencias notorias. Los ingresos más altos se registran en Montevideo, mientras que los más bajos corresponden a Artigas. El ordenamiento es relativamente estable a lo largo de la década (cuadro 13).<sup>51</sup>

En Montevideo el ingreso de los hogares presenta niveles importantes de heterogeneidad. Mientras en algunas zonas duplica al valor promedio de Montevideo (zonal 5), en otras (zonal 18) apenas alcanza a repre-

**Cuadro 13**

#### **Ingreso per cápita de los hogares por departamento, en relación con el ingreso promedio del país urbano. 1991, 1994, 1997 y 2003**

|                | 1991 | 1994 | 1997 | 2003 |
|----------------|------|------|------|------|
| Total país     | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Montevideo     | 1,23 | 1,27 | 1,28 | 1,27 |
| Artigas        | 0,54 | 0,52 | 0,59 | 0,55 |
| Canelones      | 0,78 | 0,76 | 0,78 | 0,82 |
| Cerro Largo    | 0,63 | 0,65 | 0,68 | 0,66 |
| Colonia        | 0,83 | 0,86 | 0,78 | 0,74 |
| Durazno        | 0,72 | 0,62 | 0,69 | 0,72 |
| Flores         | 0,69 | 0,75 | 0,83 | 0,90 |
| Florida        | 0,80 | 0,63 | 0,79 | 0,93 |
| Lavalleja      | 0,84 | 0,79 | 0,72 | 0,82 |
| Maldonado      | 0,93 | 0,91 | 0,84 | 0,73 |
| Paysandú       | 0,71 | 0,78 | 0,67 | 0,61 |
| Río Negro      | 0,66 | 0,62 | 0,69 | 0,74 |
| Rivera         | 0,61 | 0,50 | 0,57 | 0,66 |
| Rocha          | 0,79 | 0,75 | 0,75 | 0,74 |
| Salto          | 0,67 | 0,64 | 0,64 | 0,62 |
| San José       | 0,79 | 0,78 | 0,82 | 0,80 |
| Soriano        | 0,85 | 0,76 | 0,70 | 0,68 |
| Tacuarembó     | 0,66 | 0,62 | 0,62 | 0,66 |
| Treinta y Tres | 0,70 | 0,73 | 0,77 | 0,71 |

Fuente: Elaborado a partir de las ECH del INE.

50 El salto entre 1997 y 1998 obedece al cambio de muestra de la Encuesta Continua de Hogares y a cambios en los criterios de reposición de hogares vacíos.

51 Para el cálculo del ingreso real de todos los departamentos se utilizó como deflactor el índice de precios al consumo (IPC). Como el INE estima este índice basándose en un relevamiento de precios en la capital, no se contemplan diferencias regionales de precios. El ingreso real estimado por departamento podría estar afectado por esta limitación.

sentar la mitad (cuadro 14). En todos los años, el zonal de mayores ingresos es el correspondiente a Punta Carretas, Villa Biarritz y Pocitos (zonal 5). La peor posición relativa presenta cambios a lo largo de la década: en ella se alternan los zonales del área periférica que fueron señalados como los de desarrollo humano más bajo en el capítulo I (zonales 10, 14 y 17).

La dispersión de los ingresos entre zonales ha aumentado a lo largo de la década. Mientras que en 1991 el zonal mejor posicionado tenía un ingreso que triplicaba al de menor ingreso promedio, en el 2003 lo cuadruplicaba.

### *La composición del ingreso de los hogares*

Los ingresos de los hogares se componen de la suma de los ingresos de cada integrante y, en consecuencia, provienen de distintos orígenes o fuentes. De esta manera, para comprender su evolución es necesario considerar lo sucedido con las principales fuentes de ingresos.

Para la mayor parte de los hogares uruguayos la principal fuente de recursos son los ingresos provenientes del trabajo, seguidos por las jubilaciones y pensiones (cuadro 15). La importancia de los ingresos laborales es mayor en los tramos inferiores de la distribución,

**Cuadro 14**

| <b>Ingreso per cápita promedio de los zonales de Montevideo, en relación con el ingreso promedio del departamento. 1991, 1994, 1997 y 2003</b> |             |             |             |             |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>ZONAL</b>   | <b>1991</b> | <b>1994</b> | <b>1997</b> | <b>2003</b> |
| Montevideo   | 1,00        | 1,00        | 1,00        | 1,00        |
| Zonal 1  | 1,31        | 1,27        | 1,29        | 1,33        |
| Zonal 2  | 1,29        | 1,25        | 1,31        | 1,38        |
| Zonal 3  | 0,97        | 1,02        | 1,00        | 0,93        |
| Zonal 4  | 1,12        | 1,18        | 1,27        | 1,39        |
| Zonal 5  | 1,75        | 1,77        | 1,81        | 2,02        |
| Zonal 6  | 0,92        | 0,91        | 0,91        | 0,86        |
| Zonal 7  | 1,47        | 1,51        | 1,44        | 1,65        |
| Zonal 8  | 1,28        | 1,48        | 1,39        | 1,66        |
| Zonal 9  | 0,63        | 0,62        | 0,61        | 0,59        |
| Zonal 10   | 0,60        | 0,54        | 0,55        | 0,52        |
| Zonal 11   | 0,67        | 0,67        | 0,65        | 0,58        |
| Zonal 12   | 0,00        | 0,00        | 0,00        | 0,68        |
| Zonal 13   | 0,75        | 0,73        | 0,73        | 0,70        |
| Zonal 14   | 0,58        | 0,63        | 0,52        | 0,70        |
| Zonal 15   | 0,82        | 0,82        | 0,79        | 0,97        |
| Zonal 16   | 1,08        | 1,17        | 1,16        | 1,22        |
| Zonal 17   | 0,62        | 0,58        | 0,57        | 0,50        |
| Zonal 18   | 0,67        | 0,67        | 0,61        | 0,52        |
| Max/Min  | 3,0         | 3,3         | 3,5         | 4,0         |

Fuente: Elaborado a partir de las ECH del INE.

Cuadro 15

| <b>Composición del ingreso per cápita con valor locativo. País urbano. 1991, 1998 y 2003</b> |              |              |              |
|--|--------------|--------------|--------------|
| <b>FUENTE DE INGRESOS</b>  | <b>1991</b>  | <b>1998</b>  | <b>2003</b>  |
| <b>Ingresos por trabajo</b>  | <b>52,36</b> | <b>53,60</b> | <b>50,75</b> |
| Salarios privados  | 29,54        | 30,67        | 27,46        |
| Salarios públicos  | 12,58        | 11,80        | 13,14        |
| Ingresos cuenta propia sin local   | 2,60         | 2,73         | 2,52         |
| Ingresos cuenta propia con local   | 7,63         | 8,40         | 7,63         |
| <b>Ingresos del capital, patrones y cooperativistas</b>                                      | <b>13,12</b> | <b>10,73</b> | <b>8,02</b>  |
| Ingresos de patrones   | 8,37         | 6,89         | 4,92         |
| Ingreso de cooperativistas   | 0,24         | 0,27         | 0,08         |
| Otros ingresos provenientes del capital  | 4,52         | 3,57         | 3,03         |
| <b>Jubilaciones y pensiones</b>  | <b>14,31</b> | <b>16,80</b> | <b>20,50</b> |
| <b>Valor locativo</b>  | <b>17,23</b> | <b>15,68</b> | <b>14,67</b> |
| <b>Otros ingresos</b>  | <b>2,98</b>  | <b>3,18</b>  | <b>6,06</b>  |

**Fuente:** Elaborado a partir de las ECH del INE.

mientras que las jubilaciones y pensiones son más relevantes en los tramos medios y superiores. En los tramos superiores cobran relevancia los ingresos provenientes de la propiedad del capital (véase el cuadro A 8).<sup>52</sup>

En el período 1990-1998 los ingresos laborales mostraron escaso dinamismo, con un aumento de 12% en términos reales. Las jubilaciones y pensiones, por el contrario, crecieron fuertemente: un 45% en términos reales en el mismo período. La evolución de pensiones y jubilaciones durante los años noventa se explica básicamente por el cambio en el mecanismo de ajuste de las pasividades que instauró la reforma constitucional de 1989, la que obliga a hacerlo en función de la evolución del índice medio de salarios. En un contexto de tasas decrecientes de inflación, este mecanismo de ajuste determinó una fuerte apreciación real de las jubilaciones y pensiones (gráfica 8).

El escaso dinamismo de los ingresos laborales se da en un marco de profundos cambios en las estructuras de empleo y de remuneraciones. Estos cambios han favorecido a los trabajadores más calificados, cuyas remuneraciones han crecido en mayor medida que

las del resto de los trabajadores, generando una mayor desigualdad. Este aspecto ya fue destacado en el *Informe nacional de desarrollo humano 2001*.

Estos cambios no constituyen una especificidad de Uruguay, pues se observa una dinámica similar e incluso más acentuada en muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo. En el ámbito internacional y nacional, diversos estudios señalan como posibles causas de esta evolución la apertura comercial, los efectos del cambio tecnológico sesgado hacia el trabajo calificado, los cambios en los niveles de participación sindical y la descentralización de los mecanismos de fijación salarial (véanse para una análisis internacional Wood, 1994; Katz y Murphy, 1992; Freeman y Katz, 1995, y a escala nacional Arim y Zoppolo, 2000; PNUD, 2001; Casacuberta y Vaillant, 2002; Sanguinetti et al., 2002). El lento crecimiento de las remuneraciones durante la década de los noventa refleja el estancamiento de los ingresos laborales que perciben los trabajadores con bajas y medias calificaciones, mientras que las personas con educación terciaria registraron un fuerte incremento de los ingresos que perciben en el

52 Debe tenerse presente que esta información proviene de las Encuestas de Hogares. Al igual que en la mayor parte de los países, este tipo de relevamiento capta correctamente ingresos laborales y pasividades, pero subestima los ingresos provenientes del capital. A la vez, no existen en Uruguay relevamientos de la riqueza de los hogares que permitan estimar la importancia de los ingresos derivados de su posesión.

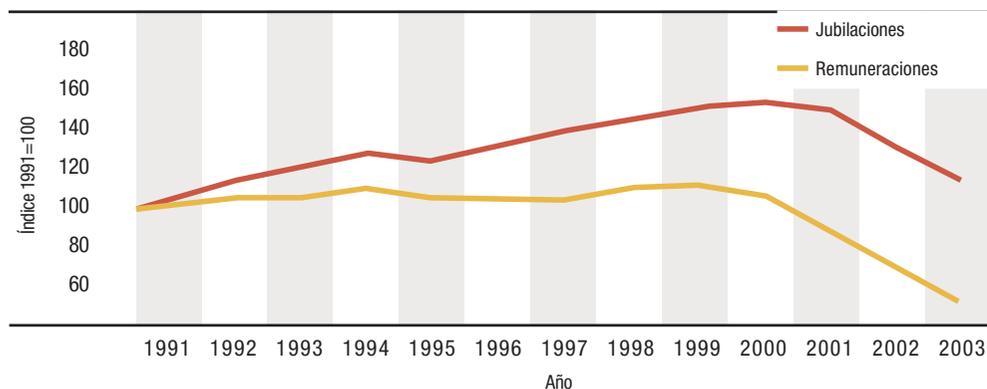
mercado laboral (gráfica 9), lo que ha tenido importantes implicaciones en términos de desigualdad salarial, como se verá en el apartado siguiente.

La crisis de los últimos años ha tenido fuertes impactos en el mercado laboral, tanto en términos de aumento del desempleo como de caída de las remuneraciones. Los ingresos laborales cayeron un 27% entre 1999

y 2003, y en ese último año la caída alcanzó el 15%. Esta contracción de los ingresos provenientes del trabajo afectó a todos los sectores de ocupación, pero fue especialmente importante para los trabajadores por cuenta propia sin local. Este grupo de trabajadores, que tradicionalmente opera como amortiguador de las crisis económicas en los países de la región, ha sido el único que ha generado

Gráfica 8

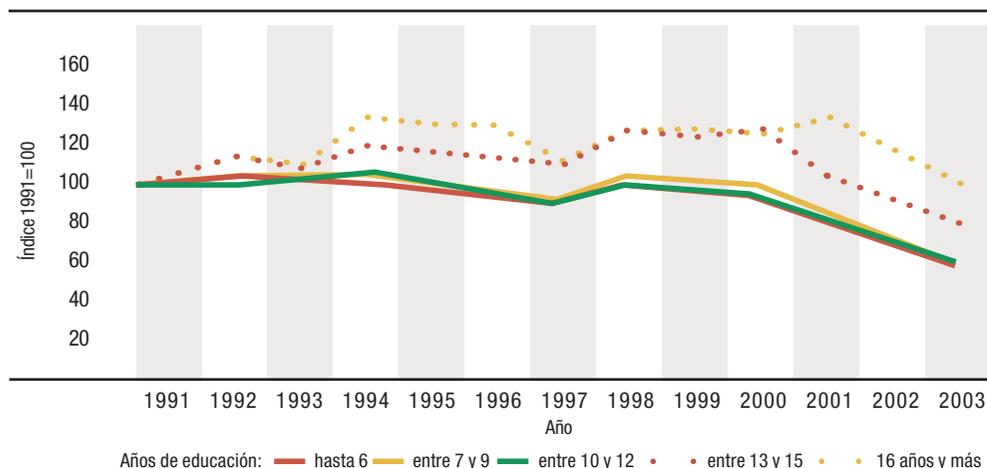
**Evolución comparada de jubilaciones y remuneraciones al trabajo. 1991-2003.**  
Índice 1991= 100



Fuente: Elaborado a partir de las ECH del INE.

Gráfica 9

**Evolución de las remuneraciones promedio por nivel educativo. Total país urbano.**  
Índice 1991= 100



Fuente: Elaborado a partir de las ECH del INE.

Cuadro 16

| Variación en el empleo e ingresos reales durante la crisis. País urbano. 1999-2003 |          |          |        |                       |                       |       |
|--|----------|----------|--------|-----------------------|-----------------------|-------|
|  | PRIVADOS | PÚBLICOS | PATRÓN | CTA. PROPIA SIN LOCAL | CTA. PROPIA CON LOCAL | TOTAL |
| Empleo   | -11,4%   | 5,6%     | -16,3% | 24,5%                 | 1,0%                  | -4,7% |
| Ingresos   | -27,7    | -22,5    | -23,8  | -38,7                 | -28,8                 | -27,4 |

Fuente: Elaborado a partir de las ECH del INE.

empleo durante la crisis, y es a su vez el que presenta los menores salarios en términos relativos (cuadro 16). Además, esta caída de los ingresos laborales durante la crisis afectó a los trabajadores de todos los niveles educativos; sin embargo, el efecto fue menor para los más calificados.

### Desigualdad de ingresos

Uruguay es el país de América Latina que presenta la distribución del ingreso más igualitaria (CEPAL, 1997). Sin embargo, al realizar esta comparación no se debe perder de vista que, desde que existen estadísticas al respecto, la región latinoamericana se ha destacado por ser la más desigual del mundo (Banco Mundial, 2004).

A pesar de esta posición favorable en el contexto regional, la distribución del ingreso muestra una leve tendencia concentradora durante el segundo lustro de la década de 1990, que se agudiza durante la crisis (cuadro 17). Diversos indicadores dan cuenta de esta tendencia; por ejemplo, el índice de Gini, que pasó de 0,412 a 0,453 entre 1991 y 2004.<sup>53</sup> La comparación regional evidencia que en Montevideo la tendencia a la desigualdad fue más pronunciada (véase el cuadro A 9). Obsérvese que la desigualdad siguió aumentando en el 2004, aun cuando en ese año se desaceleró considerablemente la pérdida de ingreso real experimentada por los hogares.

Al considerar las distintas fuentes de ingreso se observa que las remuneraciones del trabajo presentan un efecto concentrador a lo largo de todo el período, producto de las tendencias reseñadas más arriba. Tal como se ha señalado, las remuneraciones por trabajo y

jubilaciones evolucionaron a un ritmo diferenciado, lo cual se reflejó en la distribución del ingreso (Bucheli y Furtado, 2004). A su vez, los ingresos provenientes del capital, asociados con los estratos altos, disminuyeron en la década del 1990 como fruto de la caída de las tasas de interés y probablemente debido a la apertura económica. Esta evolución desconcentradora contuvo hasta mediados de la década de 1990 la tendencia hacia una mayor desigualdad impulsada por los ingresos salariales. Sin embargo, durante el período recesivo los hogares cuya fuente principal de ingresos proviene del capital vieron notoriamente disminuidos sus ingresos (Bucheli y Furtado, 2004), aunque esta disminución no afectó por igual a todos los propietarios del capital. Este aspecto debería ser estudiado con mayor profundidad, pues el rebrote inflacionario y los cambios en precios relativos debidos a la devaluación de la moneda uruguaya con respecto al dólar podrían haber generado rentas diferenciales según la naturaleza de los activos que poseen los hogares. Un relevamiento exhaustivo de los ingresos provenientes del capital resultaría una contribución muy importante a los estudios de distribución del ingreso que se realicen en los próximos años.

Por otra parte, es interesante observar con más detalle lo que ha ocurrido con los ingresos derivados del usufructo de la vivienda. En Uruguay, estos ingresos se denominan habitualmente *valor locativo de la vivienda* y reflejan el ingreso que los hogares propietarios de la vivienda en que residen percibirían si la alquilaran. A lo largo de los últimos quince años, esta fuente presenta un efecto desconcentrador en paulatino aumento, producto del alza relativa del valor locativo promedio en los estratos inferiores de la distribución.

53 El índice de Gini y el índice de Theil son indicadores habitualmente utilizados para reflejar la desigualdad de ingresos. Estos índices varían entre cero y uno; los mayores valores indican una distribución de ingresos más desigualitaria. La diferencia entre ambos radica en que, mientras el índice de Gini es más sensible a los cambios en la parte media de la distribución, el índice de Theil es más sensible a cambios en la cola baja de la distribución.

Cuadro 17

| Evolución de la distribución del ingreso por quintiles de ingreso per cápita con valor locativo.<br>País urbano. 1991-2004 |       |      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |      |       |       |
|--|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------|-------|
| QUINTIL  | 1991  | 1992 | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002 | 2003  | 2004  |
| 1  | 5,7   | 5,2  | 5,5   | 5,4   | 5,2   | 5,1   | 5,2   | 4,8   |       | 4,8   | 4,9   | 5,4  | 5,1   | 4,8   |
| 2  | 10,3  | 9,7  | 10,4  | 10,1  | 10    | 9,9   | 9,8   | 9,6   | 9,5   | 9,3   | 9,3   | 10   | 9,2   | 9,0   |
| 3  | 15    | 14,6 | 15,3  | 14,9  | 15    | 14,7  | 14,7  | 14,5  | 14,4  | 14,2  | 14,1  | 15,4 | 14,1  | 13,9  |
| 4  | 21,7  | 21,7 | 22,2  | 22    | 22,3  | 21,9  | 21,9  | 21,8  | 21,7  | 21,6  | 21,7  | 22,9 | 21,5  | 21,7  |
| 5  | 47,2  | 48,8 | 46,5  | 47,6  | 47,5  | 48,4  | 48,4  | 49,3  | 49,4  | 50,1  | 50,1  | 46,3 | 50,2  | 50,7  |
| total  | 100   | 100  | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100  | 100   | 100   |
| Índice de desigualdad (Gini)   | 0,412 | 0,41 | 0,404 | 0,417 | 0,418 | 0,426 | 0,426 | 0,438 | 0,436 | 0,445 | 0,445 | 0,45 | 0,444 | 0,453 |

Fuente: Elaborado a partir de las ECH del INE.

Al mismo tiempo, en esos estratos se observa una disminución de la proporción de hogares arrendatarios y un aumento de la de ocupantes (Pereira et al., 2004). Es posible que el mayor acceso a la vivienda de estos sectores se asocie con el aumento de asentamientos irregulares que se constata en el período. A pesar de que esta última temática se ha configurado como uno de los temas prioritarios para las políticas sociales, existen vacíos importantes de información e investigación.

En resumen, el examen del acceso a recursos, evaluado en términos del ingreso de los hogares, indica también disparidades importantes. Desde los últimos años de la década del noventa se evidencia una caída en el valor real del ingreso de los hogares y un

aumento de la desigualdad. Los hogares integrados por personas de menor nivel educativo han visto distanciados sus ingresos de aquellos que incluyen personas de nivel educativo alto. Si bien esta tendencia ya era ostensible en las remuneraciones laborales desde comienzos de la década de 1990, se observa un debilitamiento de los factores que operaban como fuerzas contenedoras, impidiendo que la desigualdad de las remuneraciones laborales se trasladara enteramente a desigualdad entre hogares. Estas consideraciones refuerzan la idea de que, tal como plantean Bucheli y Furtado (2004), los impactos de la crisis fueron diferenciales por niveles socioeconómicos y los grupos que se configuraban previamente como vulnerables fueron golpeados con mayor crudeza.



### III. LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA POBREZA EN URUGUAY

#### 1. Introducción

En los capítulos anteriores se presentó la evolución del desarrollo humano en Uruguay examinando los logros alcanzados por el país en materia de salud, educación y acceso a recursos, al tiempo que se pusieron de relieve algunas dificultades y disparidades entre sectores de la población. En este capítulo se presenta una mirada complementaria desde la perspectiva de la pobreza, entendida como carencia o privación. Para ello se utilizan tres abordajes: el enfoque monetario, el enfoque de la pobreza humana del PNUD y otros desarrollos recientes relativos a la multidimensionalidad de la pobreza.

El enfoque monetario de la pobreza o la pobreza concebida como carencia de ingresos ha sido el más difundido como criterio de evaluación del grado de privación de los individuos y de los hogares. A pesar de que en los últimos años las concepciones multidimensionales tienen mayor presencia en las investigaciones sobre el tema, los estudios sobre pobreza, especialmente los que se elaboran desde la perspectiva económica, suelen considerar principalmente la pobreza de ingresos. Ése ha sido también el caso en Uruguay, donde diversos estudios han constatado un fuerte aumento de la pobreza de ingresos en los últimos años. La sección 2 contiene un análisis de la pobreza de ingresos en el período abarcado por este informe.

En su reseña histórica sobre las mediciones de pobreza, Caterina Ruggeri señala que, ya desde las primeras estimaciones realizadas por Rowntree en el Reino Unido, los estudios sobre esta temática estaban motivados por un interés puramente empírico; no se

preocupaban por conceptualizar la pobreza ni por ligarla con alguna teorización económica (Ruggeri, 2000). Estaban fundamentalmente orientados a captar la pobreza desde la perspectiva del ingreso.

Sin embargo, a comienzos de la década de 1970, Amartya Sen planteó una fuerte crítica al enfoque monetario de la pobreza. Según este autor, las comparaciones de nivel de vida entre individuos deben basarse en los logros de las personas en las distintas dimensiones consideradas y en las opciones efectivas a las que pueden acceder para lograr una vida que merezca ser vivida. Desde esta perspectiva, el ingreso es concebido como un medio, cuya posibilidad de transformarse en un logro adecuado varía debido a la diversidad humana (según de género, estado de salud, grupo étnico, condiciones sociales, etc.). Esta diversidad humana determina que, con una misma suma de ingresos, personas con características distintas alcancen resultados diferentes. Tomando como base la visión de Sen, en el enfoque del desarrollo humano la pobreza se concibe como la negación de las oportunidades y opciones básicas:

*Si el desarrollo humano se trata de aumentar las opciones de las personas, la pobreza significa que las oportunidades y opciones más básicas del desarrollo humano son negadas: vivir una vida larga, saludable y creativa y disfrutar de un estándar de vida decente, libertad, autoestima y estima por los otros (PNUD, 2003: 38).*

Esta concepción ha dado lugar a la medición de la pobreza mediante los índices de pobreza humana, cuya evolución para el caso uruguayo se presenta en la sección 3.

## La evolución reciente de la pobreza de ingresos

Por último, otros autores, inspirados en las ideas de Sen, han desarrollado formas alternativas a los índices de pobreza humana pero que comparten el espíritu de captar la naturaleza multidimensional de la pobreza (Atkinson, 2003; Bourguignon y Chakravarty, 2003; Duclos y Sahn, 2001). Con base en estas metodologías, en la sección 4 se presenta un primer ejercicio exploratorio de medición de la pobreza multidimensional para el caso uruguayo.<sup>54</sup> Estas tres formas de abordar el estudio de la pobreza resultan ilustrativas de distintos aspectos involucrados y, por ende, de las carencias que enfrentan algunos hogares en Uruguay. Finalmente, se presentan algunas apreciaciones referentes al estudio de la pobreza en Uruguay (sección 5).

## 2. La pobreza de ingresos

Según el enfoque monetario, la pobreza se concibe como carencia de ingresos. Esta carencia puede visualizarse en términos absolutos, es decir, por comparación con una canasta básica de bienes y servicios o una línea de pobreza absoluta —como es usual en América Latina y Estados Unidos—, o en términos relativos, en referencia a los recursos de que dispone la sociedad —como es usual en los países europeos—, por ejemplo, tomando como base una proporción fija de los ingresos promedio de los hogares.<sup>55</sup>

Cuando se utiliza el umbral de un dólar diario (en paridad de poderes de compra de 1985), con el que se monitorea la *meta del milenio 1* relacionada con la pobreza, apenas un 0,3% del total de la población uruguaya es clasificada como pobre, lo que ubica a Uruguay en una posición favorable en el contexto de los países en desarrollo (PNUD, 2003).<sup>56</sup> Por otra parte, como se señala en los dos *Informes nacionales de desarrollo humano* ya publicados, Uruguay se ubica entre los países de América Latina que presentan menores niveles de indigencia y pobreza. De acuerdo con los datos de la CEPAL (2004), esta situación se ha mantenido en los años recientes, pese a que se han verificado aumentos importantes en la incidencia de la pobreza y la indigencia.

En Uruguay, la metodología para la elaboración de las líneas oficiales de pobreza se ha enmarcado en la tradición antes descrita, impulsada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Hasta el 2002, los estudios realizados en el país sobre esta temática utilizaron como línea de pobreza la que surge del documento difundido por el Instituto Nacional de Estadística en 1996 y publicado al año siguiente (INE, 1997). Sin embargo, en el 2002 el INE dio a conocer una nueva propuesta de línea de pobreza que incorpora varias modificaciones metodológicas a la utilizada hasta ese momento (INE, 2002). En este trabajo se presentan indicadores de pobreza elaborados según ambas líneas.<sup>57</sup> Se llamará LP-1996 a la línea de pobreza mencionada en primer lugar y LP-2002 a la segunda.

Una primera constatación refiere a los bajos niveles de indigencia presentes a lo largo del período analizado, aunque a partir de la crisis se verifique un aumento constante de su incidencia. En promedio, la indigencia afectó al 1% de las personas durante toda la década del noventa, pero ascendió a 2,8% en el 2003 y a 4% en el 2004. La relativa estabilización de los ingresos reales en el 2004 respecto al 2003 y el aumento de la desigualdad observado en el último año llevan a conjeturar que los hogares indigentes han seguido experimentando caídas del ingreso real (véase el cuadro A 1).

Entre 1991 y 1994 se observa una fuerte reducción de la pobreza —que resulta más acentuada en la medición que utiliza la LP-2002—, proceso que se inició con la restauración de las instituciones democráticas en 1985.

A partir de 1995 se registra una reversión de la tendencia: si bien la incidencia de la pobreza calculada según una y otra línea presenta niveles distintos, ambas series muestran una evolución creciente en los últimos años (gráfica 1 y cuadros A 2 y A 3). La pobreza calculada con la LP-1996 crece moderadamente entre 1994 y 1998, mientras que esta tendencia es más tenue en el caso de la LP-2002.

54 El desarrollo completo de este ejercicio puede encontrarse en uno de los documentos de base que acompañan a este informe.

55 Se considera pobres a aquellos hogares cuyo ingreso per cápita no supera el valor monetario de la línea de pobreza, e indigentes a aquellos cuyo ingreso per cápita no supera el valor de la canasta básica alimenticia.

56 Este umbral es adecuado para distinguir situaciones de privación extrema, pero no es útil para describir la situación de países de ingresos medios, como muchos de los países latinoamericanos, pues gran parte de éstos se ubican muy cerca de cumplir la meta, aun cuando la incidencia de la pobreza y la indigencia medidas con líneas locales son elevadas.

57 Se ha tomado esta opción en virtud que en el ámbito académico nacional no hay consenso sobre la pertinencia de estos cambios (véase Amarante et al., 2003).

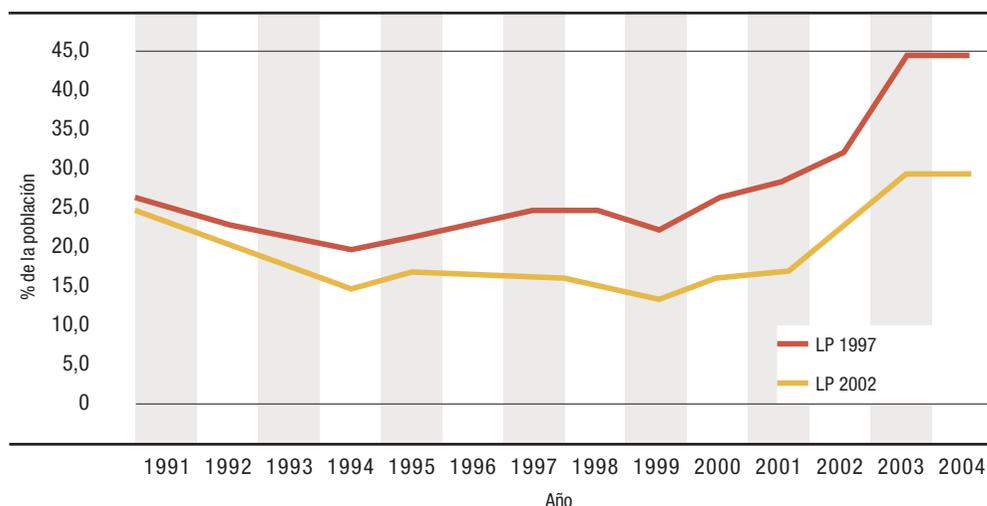
Sin embargo, el deterioro del ingreso de los hogares provocado por la crisis económica determinó un fuerte incremento de la pobreza medida a través de ambos umbrales, que afectó en el 2003 al 41% de la población urbana si se considera la LP-1996 y al 31% según la LP-2002. Se destaca que la pobreza continuó aumentando en el 2003, pese a que el desempleo en ese año cayó ligeramente y la actividad económica presentó algunos signos de recuperación.<sup>58</sup> En el 2004 la pobreza aumentó levemente, lo que indica que la recuperación experimentada por la economía en ese año aún no se ha reflejado en el nivel de bienestar de los hogares.

La evolución de la pobreza en Montevideo y en el resto del país urbano presenta diferencias considerables. A comienzos del período, la incidencia de la pobreza era similar en ambas áreas geográficas; sin embargo, tanto la reducción que se observa entre 1991 y 1994 como el aumento registrado entre 1994 y 2002 son más acentuados en Montevideo. Finalmente, no se aprecian diferencias regionales en la evolución de la pobreza durante la crisis. Así, en el año 2004 el nivel de pobreza era similar en ambas áreas geográficas (gráfica 2).

Esta evolución de la pobreza fue acompañada de cambios importantes en su composición. Uno de los aspectos más estudiados en Uruguay es la fuerte asociación de la incidencia de la pobreza con la estructura de edades. Esa situación no constituye una especificidad nacional, pues tanto en la región como en diversos países desarrollados la incidencia de la pobreza es más alta entre los niños (véanse Janti y Danziger, 2000; CEPAL, 2001; Filgueira y Kaztman, 1999). Sin embargo, la peculiaridad del caso uruguayo radica en que la magnitud de la brecha es muy elevada.<sup>59</sup> D'Ambrosio y Gradín (2001) y Janti y Danziger (2000) sostienen que, en el caso de los países desarrollados, la mayor incidencia de la pobreza infantil se verifica en aquéllos con Estados del bienestar reducidos, lo cual no es una característica del Uruguay. En Uruguay se desarrolló tempranamente un Estado de bienestar que fue extendiendo sus beneficios mediante la inclusión de diferentes grupos de la sociedad. La situación de la pobreza infantil podría haberse agudizado como consecuencia de un desbalance en las prioridades de las políticas públicas más sesgadas hacia ciertos grupos etarios.

Gráfica 1

**Evolución de la incidencia de la pobreza. Porcentaje de la población urbana. 1991-2004**



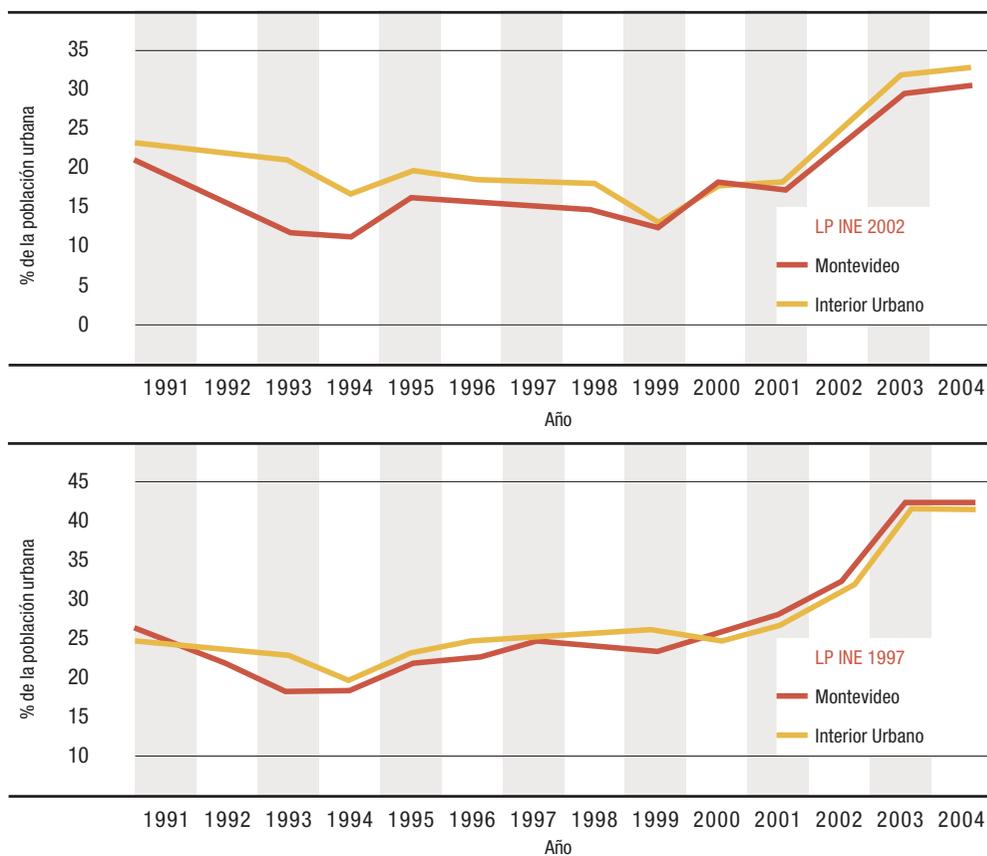
Fuente: Elaborado a partir de las ECH del INE.

<sup>58</sup> La incidencia de la pobreza aumentó en todos los trimestres de 2003. Si se utiliza la LP-1996 la pobreza afectó al 38,42% de la población urbana en el primer trimestre y 43,54% en el último trimestre.

<sup>59</sup> Esta característica ha sido destacada por Kaztman y Filgueira (1999).

Gráfica 2

Evolución de la incidencia de la pobreza según área geográfica (en porcentajes). País urbano. 1991-2004



Fuente: Elaborado a partir de las ECH del INE.

60 La incidencia de la pobreza entre los menores de edad resulta distinta según se utilice la LP-1996 o la LP-2002. Al utilizar la LP-1996 se observa que a fines de la década de los noventa (1999) la pobreza en este grupo poblacional se ubicaba en un nivel similar al de 1991, mientras que resulta más baja que a comienzos de la década si se utiliza la LP-2002. Sin embargo, el incremento de la pobreza infantil desde mediados de los noventa se aprecia a través de ambas mediciones, aunque dicha tendencia es más acentuada con la LP-1996.

61 El contraste en la evolución de la incidencia de la pobreza entre los adultos mayores según la LP que se utilice se debe a la fuerte contracción de las jubilaciones en términos reales durante el 2003, que provocó que una proporción importante de las personas ubicadas en este tramo etario se consideren pobres por la LP-1996 pero no por la línea LP-2002.

A la vez, en nuestro país la brecha tendió a ampliarse durante la década de los noventa (cuadro 1). Ello se debe a que la incidencia de la pobreza entre las personas de 65 años disminuyó, en contraste con la tendencia observada entre los menores de 18 años a partir de 1994.<sup>60</sup> Pese a que desde el 2002 la pobreza aumentó significativamente para todos los tramos de edad, los adultos mayores constituyen el único grupo que registra, al final del período, una incidencia de la pobreza similar a la observada a comienzos de la década de 1990, si se considera la LP-2002.<sup>61</sup>

Las explicaciones sobre estas diferencias deben buscarse en las características de los hogares donde viven los niños y los adultos mayores. La configuración de las

familias podría relacionarse con la dinámica de la pobreza infantil. Por un lado, es posible que ello se deba a la fuerte asociación entre la fecundidad de las mujeres y su nivel educativo (gráfica 3), elemento que se relaciona con el hecho de que los hogares bajo la línea de pobreza son más numerosos. Si bien, de acuerdo con la información proveniente de los censos de población, la fecundidad muestra un descenso moderado, esta disminución podría haberse realizado a velocidades diferentes entre las mujeres de distintos grupos educativos.

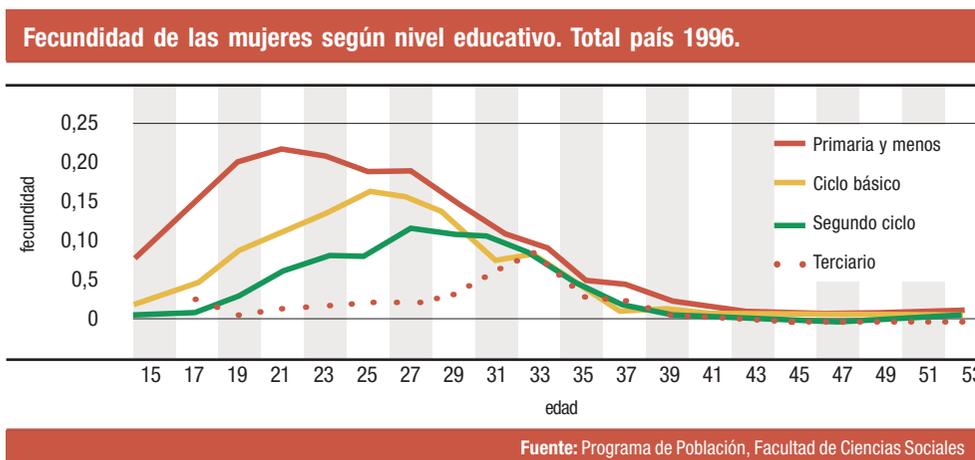
Sin embargo, aunque el tamaño de los hogares depende de la fecundidad, también se relaciona con los arreglos familiares, es decir, con las formas en que las personas deciden convivir en función de varios ti-

Cuadro 1

| Evolución de la incidencia de la pobreza por tramos de edad. País urbano (en porcentaje de personas). 1991, 1994, 1997, 1999, 2001-2004 |       |        |         |         |          |       |
|---|-------|--------|---------|---------|----------|-------|
|   | 0 A 5 | 6 A 12 | 13 A 17 | 18 A 64 | 65 Y MÁS | TOTAL |
| <b>LP (1997)</b>  |       |        |         |         |          |       |
| 1991  | 41,9  | 40,6   | 34,1    | 20,2    | 10,9     | 25,5  |
| 1994  | 36,5  | 34,8   | 29,3    | 15,7    | 6,5      | 20,2  |
| 1997  | 45,3  | 39,7   | 35,2    | 20,4    | 8,3      | 24,6  |
| 1999  | 42,7  | 38,6   | 32,6    | 21,2    | 7,3      | 22,2  |
| 2001  | 50,3  | 45,7   | 37,7    | 23,3    | 8,0      | 27,3  |
| 2002  | 57,0  | 52,8   | 45,5    | 29,3    | 9,8      | 32,5  |
| 2003  | 66,5  | 61,5   | 53,8    | 38,4    | 17,0     | 41,0  |
| 2004  | 65,1  | 62,9   | 54,0    | 37,8    | 18,0     | 40,8  |
| <b>LP-2002</b>  |       |        |         |         |          |       |
| 1991  | 41    | 39,9   | 33      | 19,1    | 9,8      | 23,4  |
| 1994  | 30,7  | 28,8   | 24,1    | 11,9    | 4,1      | 15,3  |
| 1997  | 36,4  | 30,5   | 25,8    | 14      | 4,8      | 17,2  |
| 1999  | 32,5  | 28,3   | 22,7    | 12,5    | 3,4      | 15,3  |
| 2001  | 38,3  | 35,4   | 27,7    | 15,3    | 3,9      | 18,8  |
| 2002  | 46,5  | 41,9   | 34,6    | 20,3    | 5,4      | 23,7  |
| 2003  | 56,5  | 50,2   | 42,7    | 27,8    | 9,7      | 30,9  |
| 2004  | 56,0  | 53,1   | 44,5    | 28,2    | 10,5     | 32,1  |

**Fuente:** Elaborado a partir de las ECH del INE.

Gráfica 3



pos de consideraciones. En especial, algunos arreglos familiares como los hogares extendidos y compuestos se encuentran más expuestos a caer en situaciones de privación (Vigorito,

2003).<sup>62</sup> Es probable que la existencia de estos arreglos familiares obedezca a fusiones de hogares con el objetivo de abaratar costos de vivienda y otros costos fijos.

<sup>62</sup> Los hogares extendidos reúnen familiares no directos, y los compuestos incluyen al menos una persona sin relación de parentesco con los demás integrantes del hogar.

Cuadro 2

| <b>Incidencia de la pobreza y distribución de los menores de 18 años según tipo de hogar.</b> |            |                            |            |                            |            |                            |
|---|------------|----------------------------|------------|----------------------------|------------|----------------------------|
| País urbano. LP-1996, 1991, 1998 y 2003   |            |                            |            |                            |            |                            |
| TIPO DE HOGAR   | 1991       |                            | 1998       |                            | 2003       |                            |
|   | INCIDENCIA | % DE MENORES DE LA POBREZA | INCIDENCIA | % DE MENORES DE LA POBREZA | INCIDENCIA | % DE MENORES DE LA POBREZA |
| Pareja e hijos  | 36,5       | 65,2                       | 36,2       | 64,0                       | 56,4       | 59,6                       |
| Monoparental  | 42,1       | 6,9                        | 40,4       | 9,0                        | 62,7       | 10,9                       |
| Extendido   | 42,3       | 26,0                       | 44,0       | 24,9                       | 68,5       | 27,4                       |

Fuente: Elaborado a partir de las ECH del INE.

Cuadro 3

| <b>Evolución del ingreso per cápita por tramos de edad (índices 1991 = 100).</b> |            |       |          |                    |
|--|------------|-------|----------|--------------------|
| País urbano. 1991, 1994, 1998, 2002 y 2003                                       |            |       |          |                    |
|  | MENORES 18 | 18-64 | 65 Y MÁS | ING 65/ING MENORES |
| 1991   | 100        | 100   | 100      | 1,59               |
| 1994   | 115        | 117   | 124      | 1,72               |
| 1998   | 113        | 119   | 133      | 1,88               |
| 2002   | 97         | 102   | 126      | 2,07               |
| 2003   | 84         | 86    | 106      | 2,01               |

Fuente: Elaborado a partir de las ECH del INE.

A su vez, en algunos estudios previos se ha señalado que los cambios en la estructura de la familia, asociados con el aumento de los hogares monoparentales y de las uniones consensuales, podrían constituir un factor explicativo de la dinámica y reproducción de la pobreza infantil (Kaztman y Filgueira, 1999; PNUD, 2001). No obstante, si bien la participación de los hogares nucleares disminuye en el período, las altas tasas de pobreza infantil se observan en todos los tipos de hogar considerados (cuadro 2).

Otra explicación posible radica en que la pobreza infantil obedece a la evolución diferencial del ingreso de los hogares a los que pertenecen los adultos mayores y los menores de 18 años respectivamente. En 1991 el ingreso per cápita de los hogares integrados por adultos mayores superaba, en promedio, en un 60% al correspondiente a los hogares donde vivían los menores de 18 años, mientras que al final del período lo duplicaba (cuadro 3).

En diversos trabajos se ha fundamentado que esta diferencia obedece a la fuerte revalorización de las pasividades reales, resultante del mecanismo de ajuste de las jubilaciones y pensiones desde 1989, en conjunción con el fuerte descenso de la inflación que tuvo lugar en el primer lustro de la década de 1990 (Bucheli et al., 1999).

El comportamiento diferencial de los ingresos de ambos grupos demográficos puede visualizarse a través de las curvas que describen la distribución del ingreso (gráfica 4). Intuitivamente, el área debajo de las curvas representa el porcentaje de personas que se ubica en cada tramo de ingreso. De esta manera, las gráficas ilustran sobre los movimientos observados en la distribución del ingreso per cápita de ambos grupos demográficos entre los años 1991, 1998 y 2003.<sup>63</sup> La recta paralela al eje vertical es el valor de la línea de pobreza del INE de 1996 (LP-1996), por lo que el área de cada curva que se ubica a la izquierda de este

63 Se grafica la estimación de la función de densidad del logaritmo del ingreso per cápita calculada por medio de la técnica conocida como funciones de densidad kernel.

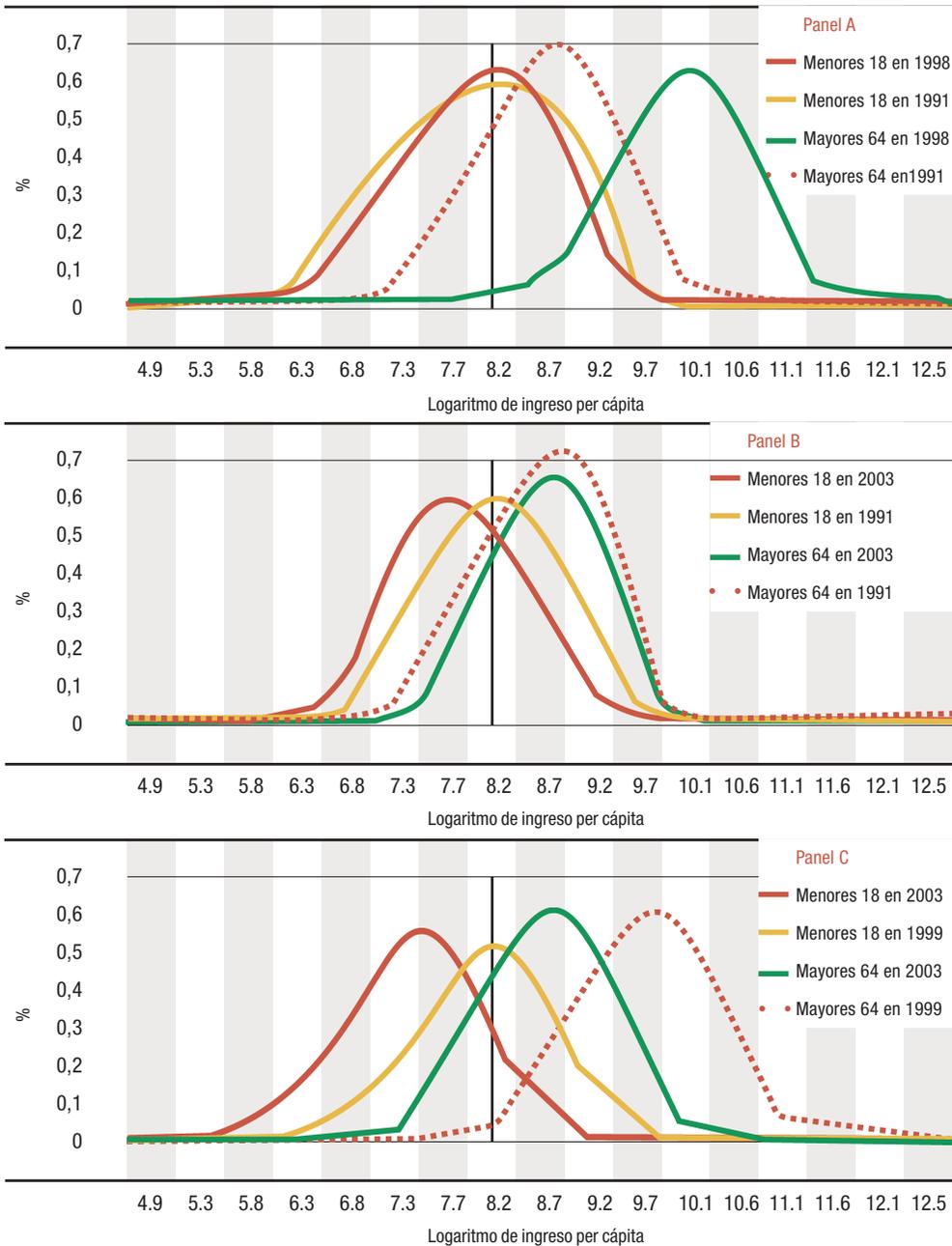
límite representa aproximadamente la proporción de personas pobres en cada año.<sup>64</sup>

El panel A de la gráfica 4 indica que el aumento del ingreso per cápita promedio de

los hogares observado entre 1991 y 1998 se distribuyó de manera desigual entre las distintas generaciones consideradas. Mientras la situación de los adultos mayores mejoró os-

Gráfica 4

**Cambios en la distribución del ingreso per cápita por tramo de edad.**  
País urbano. 1991, 1998 y 2003



Fuente: Elaborado a partir de las ECH del INE.

64 La línea de pobreza se expresa a precios constantes de diciembre de 2002, por lo que la proporción de pobres —representados por el área a la izquierda de la línea de pobreza y debajo de la función de densidad— es una aproximación a la incidencia de la pobreza en cada grupo etario, dado que ésta se calcula generalmente a partir de los ingresos corrientes.

tensiblemente –la distribución de este grupo de edad se traslada hacia la derecha, lo que indica tramos de ingresos más altos, y bajo la línea de pobreza se ubica una proporción muy pequeña de integrantes de esta categoría–, la de los menores de 18 años permaneció prácticamente inalterada. Por otro lado, se observa un incremento de la dispersión de los ingresos para este grupo demográfico sin que se hayan producido cambios en la proporción de pobres.

La crisis afectó a los dos grupos, desplazando ambas distribuciones hacia la izquierda. El efecto es más homogéneo en el caso de los adultos mayores, mientras que, entre los menores de 18 años, se observa un impacto más concentrado en los tramos intermedios de la distribución. Durante la crisis,

la pobreza aumentó en mayor medida entre la población mayor, pero también se observa un sustancial incremento de la distancia entre el ingreso de los hogares con niños en situación de pobreza y la línea de pobreza.

Como consecuencia de esta evolución, en el año 2003 los niños se encontraban en una situación relativamente más desfavorable que a comienzos de la década de los noventa –véase el panel B–, mientras que la situación de los adultos mayores luego de la crisis económica era similar a la observada en 1991.

Esta disparidad generacional puede vincularse con las diferentes dinámicas de las fuentes de ingreso de las familias a las que pertenecen los niños y los adultos mayores. Cerca del 85% del ingreso de los hogares donde residen los menores proviene del mer-

#### Cuadro 4

##### Composición del ingreso per cápita sin valor locativo según tramo de edad.

País urbano. 1991, 1998 y 2003

|                                       | 1991        | 1998        | 2003        |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>MENORES DE 18 AÑOS</b>             |             |             |             |
| Salarios privados                     | 41,5        | 42,6        | 39,8        |
| Salarios públicos                     | 18,2        | 17,8        | 19,8        |
| Cuenta propia sin local               | 4,0         | 4,1         | 3,9         |
| Cuenta propia con local               | 11,2        | 11,6        | 10,3        |
| Ingresos patronales y cooperativistas | 10,8        | 9,5         | 7,0         |
| <b>Sub total ingresos por trabajo</b> | <b>85,8</b> | <b>85,7</b> | <b>80,8</b> |
| <b>Jubilaciones</b>                   | <b>6,5</b>  | <b>6,7</b>  | <b>7,1</b>  |
| <b>Otros</b>                          | <b>7,7</b>  | <b>7,5</b>  | <b>12,1</b> |
| <b>MAYORES DE 64 AÑOS</b>             |             |             |             |
| Salarios privados                     | 14,7        | 13,3        | 9,3         |
| Salarios públicos                     | 6,1         | 5,2         | 4,8         |
| Cuenta propia sin local               | 1,3         | 1,6         | 0,9         |
| Cuenta propia con local               | 4,4         | 4,6         | 3,3         |
| Ingresos patronales y cooperativistas | 5,6         | 4,0         | 2,8         |
| <b>Sub total ingresos por trabajo</b> | <b>32,2</b> | <b>28,7</b> | <b>21,1</b> |
| <b>Jubilaciones</b>                   | <b>52,8</b> | <b>60,2</b> | <b>65,5</b> |
| <b>Otros</b>                          | <b>15,0</b> | <b>11,1</b> | <b>13,4</b> |

Fuente: Elaborado a partir de las ECH del INE.

cado de trabajo, mientras que la principal fuente de ingreso de los adultos mayores son las jubilaciones y pensiones (cuadro 4). Así, la importancia de las remuneraciones laborales en la conformación del ingreso de las familias conduce a que el bienestar de los niños se encuentre particularmente expuesto a la dinámica del mercado de trabajo.<sup>65</sup> Como se analizó en el capítulo II, durante la década de 1990 y en lo que va de la presente, el mercado de trabajo muestra un aumento en la desigualdad de las remuneraciones, lo que, conjuntamente con los altos niveles de desempleo, podría relacionarse con el incremento de la pobreza infantil.

Los cambios referidos en la desigualdad salarial han determinado diferencias relevantes en la evolución del bienestar de los niños en función del nivel educativo predominante en el hogar. Los menores que viven en hogares cuyo jefe tiene educación universitaria presentan un desempeño relativamente mejor (véase la gráfica A 1). Este grupo de niños es el único que exhibe mejoras relevantes en su nivel de vida entre 1991 y 1998, mientras que aquellos que se ubican en hogares con jefes menos educados no muestran cambios apreciables en términos del nivel ni la distribución de sus ingresos.

Cuadro 5

| <b>Distribución de los menores de 18 años según nivel educativo del jefe de hogar.</b> |             |             |             |
|--|-------------|-------------|-------------|
| País urbano. 1991, 1998 y 2003   |             |             |             |
| <b>NIVEL EDUCATIVO DEL JEFE DE HOGAR</b>   | <b>1991</b> | <b>1998</b> | <b>2003</b> |
| Hasta 6 años de educación  | 49,0        | 45,1        | 41,0        |
| Entre 7 y 9 años de educación  | 20,5        | 24,1        | 24,1        |
| Entre 10 y 12 años de educación  | 19,0        | 20,1        | 20,2        |
| Entre 12 y 15 años de educación  | 4,1         | 4,7         | 6,9         |
| 16 años y más  | 7,4         | 6,0         | 7,7         |

**Fuente:** Elaborado a partir de las ECH del INE.

<sup>65</sup> Desde otra perspectiva, la importancia del mercado de trabajo en la generación de ingresos para las familias con niños se aprecia en las altas tasas de actividad, u oferta en el mercado de trabajo, que muestran los jefes de estos hogares. Este indicador supera el 90% en todos los años considerados.

Cuadro 6

| <b>Tasa de desempleo según nivel educativo y según presencia de niños o adultos mayores en el hogar.</b> |             |             |             |             |             |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| País urbano. 1991, 1998, 2002, 2003 y 2004   |             |             |             |             |             |
|  | <b>1991</b> | <b>1998</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> |
| Tasa de desempleo total país urbano  | 8,9         | 10,1        | 17,0        | 16,9        | 13,07       |
| <b>TASA DE DESEMPLEO SEGÚN NIVEL EDUCATIVO</b>   |             |             |             |             |             |
| Hasta 6 años de educación  | 8,5         | 9,6         | 16,6        | 16,5        | 12,5        |
| Entre 7 y 9 años de educación  | 11,6        | 13,1        | 21,1        | 20,8        | 16,6        |
| Entre 10 y 12 años de educación  | 8,4         | 9,6         | 17,7        | 17,7        | 14,5        |
| Entre 13 y 15 años de educación  | 9,0         | 9,2         | 18,9        | 19,2        | 13,7        |
| 16 y más años de educación   | 3,9         | 2,9         | 7,6         | 8,0         | 5,4         |
| <b>TASA DE DESEMPLEO SEGÚN PRESENCIA DE NIÑOS O ADULTOS MAYORES EN EL HOGAR</b>                          |             |             |             |             |             |
| Tasa de desempleo entre activos que viven en hogares con niños   | 9,7         | 10,6        | 18,1        | 17,9        | 14,3        |

**Fuente:** Elaborado a partir de las ECH del INE.

No obstante, la mayoría de los menores reside en hogares compuestos por adultos con un nivel educativo relativamente bajo. Menos del 15% habita en hogares cuyo jefe cuenta con educación universitaria, y algo más del 40% se encuentra en familias en las que el nivel educativo del jefe es igual o menor a primaria completa (cuadro 5).

Por su parte, los menores de 18 años viven en hogares cuyos miembros activos se encuentran más expuestos a caer en una situación de desempleo (cuadro 6). La tasa de desempleo se ubicaba en niveles relativamente altos a fines de la década y, a su vez, registraba una evolución desfavorable para los activos con menos calificaciones formales. Únicamente los ocupados con un nivel educativo equivalente a enseñanza terciaria terminada registraron en 1998 una tasa de desempleo menor que la observada a comienzos de la década. No obstante, la crisis provocó que este indicador haya aumentado para todos los niveles educativos.

Obsérvese que en el 2004 el desempleo cayó aproximadamente 3 puntos porcentuales en todos los agrupamientos educativos considerados. Sin embargo, este abatimiento del desempleo, homogéneo por niveles educativos, no ha acarreado por sí solo reducciones en la pobreza. En apariencia, el nuevo empleo generado no ha reportado ingresos que permitan superar a los hogares de bajos recursos los niveles de pobreza. Para comprender mejor esta relación se requiere un análisis de las características del empleo generado.

En conclusión, durante los noventa la pobreza urbana tuvo un descenso hasta 1995, para luego recuperar el ritmo de crecimiento, que se hizo más agudo y pronunciado hacia finales de la década. Ambos fenómenos son diferentes si se consideran por separado Montevideo y el interior del país: durante el primer lustro el descenso fue más importante en Montevideo, así como también fue más acentuado el aumento en la segunda mitad de los noventa.

La recuperación económica vivida durante el inicio de la década benefició de manera desigual a las distintas generaciones que componen la sociedad uruguaya. Los hogares in-

tegrados por adultos, en particular adultos mayores, obtuvieron mejoras sustanciales que les permitieron superar situaciones de pobreza. Por otro lado, los hogares con menores de 18 años mostraban ligeros cambios de distribución, aunque no cambios considerables en la situación de pobreza.

La crisis del año 2002 afectó el ingreso de todos los hogares. Sin embargo, aquéllos integrados por mayores de 64 años, si bien tuvieron una merma importante en sus ingresos reales, se encuentran hoy en una situación similar a la de inicios de la década. A su vez, los hogares pobres con niños a cargo experimentaron una profundización en su situación de carencia, reflejada en una mayor brecha entre el ingreso de sus hogares y la línea de pobreza. Por ello la crisis los situó en una posición peor que la que tenían a inicios de los noventa.

Como se ha observado, es clave el papel del mercado laboral en la alta incidencia de la pobreza infantil. La mayoría de los niños vive en hogares en que los adultos activos muestran una mayor propensión a caer en situación de desempleo. El bajo nivel educativo de los jefes de estos hogares hace más difícil la reinserción laboral, al tiempo que sus ingresos por trabajo registran un escaso dinamismo.

### 3. La pobreza humana

La aproximación del enfoque del desarrollo humano a la pobreza se realiza a través de la noción de *pobreza humana*. Mientras que la noción de *desarrollo humano* hace referencia a los logros de una comunidad como un todo, la de *pobreza humana* se focaliza en la situación y la evolución de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Así, el primer concepto refiere a los avances realizados por todos los grupos de la sociedad, mientras que el segundo evalúa el desarrollo en términos de las privaciones que enfrentan los sectores más desfavorecidos (PNUD, 1997; PNUD, 1998).

En su *Informe mundial sobre desarrollo humano 1997*, el PNUD introdujo un *índice de pobreza humana* para los países en desarrollo, que suele denominarse IPH-1. Este indicador

permite realizar un juicio agregado sobre la situación de pobreza en un país o región mediante un índice compuesto por indicadores de privación en las mismas dimensiones que se utilizan para el cálculo del IDH. Sin embargo, el IPH-1 se diferencia del IDH en que utiliza variables que centran la atención en la falta de medios y oportunidades básicos para el desarrollo humano. Así, la dimensión *salud* se mide como la probabilidad al nacer de no alcanzar los cuarenta años, el componente de *educación* se valora exclusivamente con la tasa de alfabetización de adultos, y la dimensión de *nivel de vida* se mide a través del promedio simple del porcentaje de la población que carece de abastecimiento de agua potable y la proporción de niños menores de cinco años con peso insuficiente.<sup>66</sup>

En una proporción importante de los países en desarrollo, la pobreza involucra aspectos básicos tales como los problemas de hambre, desnutrición, analfabetismo, epidemias, falta de servicios sanitarios y de acceso al agua potable. Es por ello que el indicador propuesto recoge estos factores, que constituyen limitaciones fuertes sobre el tipo de vida que las personas pueden desarrollar.

Por otro lado, con el objetivo de reflejar el modo como la pobreza se expresa en los países más desarrollados, el PNUD propuso en su *Informe mundial* de 1997 un índice de pobreza humana para este conjunto de países, que se conoce como IPH-2. Si bien las dimensiones que se incluyen son las mismas que en el IPH-1 (y, por lo tanto, que en el IDH), los indicadores utilizados difieren. Así,

la dimensión *salud* se mide como la probabilidad al nacer de no alcanzar los 60 años, el componente de *educación* se aproxima mediante la proporción de adultos en situación de analfabetismo funcional, y la privación en el *nivel de vida* se calcula como la proporción de personas que viven en hogares con un ingreso per cápita menor que la mitad de la mediana. Además, se agrega una dimensión: la situación de exclusión social, que se refleja a través del indicador del desempleo de larga duración.

Dado que Uruguay es un país de ingresos medios y desarrollo humano alto, se debe ser cauteloso con la utilización de umbrales poco exigentes para evaluar su situación, como es el caso del IPH-1. Por ello en este informe se presentan estimaciones tanto del IPH-1 como del IPH-2 adaptado. Ello se fundamenta en que el IPH-1, concebido por el PNUD para monitorear la pobreza en países en desarrollo, alude a la pobreza extrema y no resulta adecuado para realidades como la uruguaya.

Se operativizaron varias versiones del IPH-2 modificado. Tal como propone la metodología original, el componente de exclusión social se reflejó mediante el desempleo de largo plazo y también el desempleo abierto. En cuanto al acceso a conocimientos, el analfabetismo funcional se sustituyó por la tasa de analfabetismo utilizada en el IDH, dado que no se cuenta en el país con una estimación apropiada. Finalmente, para el acceso a recursos se probaron tres versiones del indicador de pobreza, utilizando alternativamente una línea de pobreza relativa (propuesta original del PNUD), la LP-1996 y la LP-2002. De

66 El detalle sobre la forma de cálculo del índice se presenta en el Apéndice metodológico, secciones 4 y 7.

## Cuadro 7

| Índice de pobreza humana 1 y sus componentes. Total país. 1991-2002 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|   | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
| Sobrevivencia (40) <sup>1</sup>                                     | 5,4  | 5,4  | 5,4  | 5,4  | 5,4  | 5,8  | 5,8  | 5,0  | 5,0  | 5,0  | 5,0  | 5,0  |
| Sin instrucción <sup>2</sup>  | 3,7  | 3,6  | 4,0  | 3,3  | 3,2  | 3,1  | 2,9  | 2,8  | 2,7  | 2,5  | 2,4  | 2,3  |
| Agua potable* <sup>2</sup>  | 2,3  | 2,2  | 2,0  | 1,9  | 1,8  | 1,8  | 1,7  | 1,7  | 2,0  | 1,8  | 1,6  | 1,6  |
| Bajo peso <sup>3</sup>  | 4,6  | 4,4  | 4,4  | 4,1  | 4,1  | 3,5  | 3,5  | 4,1  | 4,8  | 5,6  | 5,9  | 5,9  |
| IPH1  | 4,09 | 4,28 | 4,37 | 4,17 | 4,14 | 4,30 | 4,27 | 3,83 | 3,92 | 3,99 | 3,98 | 3,97 |

\* Acceso a red pública.

Fuente 1 : MSP (2001). Fuente 2: Encuesta Continua de Hogares. Fuente 3: Sistema de Vigilancia del Estado Nutricional (SISVEN), MSP.

esta forma, se hará referencia a los índices como sigue:

- IPH2M: IPH2 compuesto por la tasa de analfabetismo, el desempleo de largo plazo y la pobreza relativa.
- IPH2M-LP-1996 modificado: IPH2 compuesto por la tasa de analfabetismo, el desempleo de largo plazo y la pobreza absoluta medida según la LP-1996.
- IPH2M-LP-2002 modificado: IPH2 compuesto por la tasa de analfabetismo, el desempleo de largo plazo y la pobreza absoluta medida según la LP-2002.

Estos indicadores también fueron calculados utilizando la tasa de desempleo abierto (en lugar de la tasa de desempleo de largo plazo). Los resultados son similares y se presentan en los cuadros A 8 a A 10).

### Resultados obtenidos para Uruguay

Uruguay ocupa el segundo lugar dentro de los 95 países en desarrollo clasificados de acuerdo con el IPHI, superado solamente por Barbados (PNUD, 2004). Esto señala su posición claramente favorable cuando se lo eva-

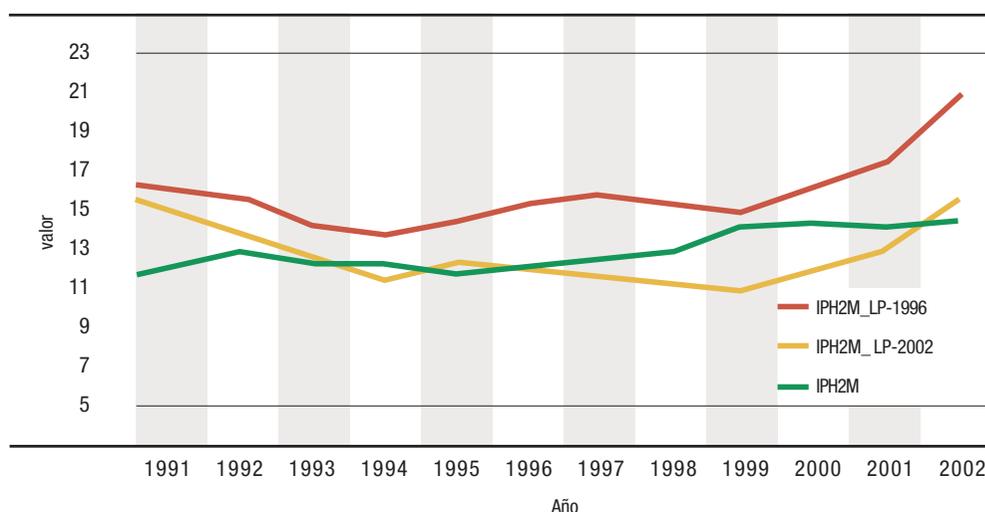
lúa con este tipo de indicadores poco ambiciosos en sus definiciones de privación.

A lo largo del período estudiado, el índice presenta valores bajos y estables, con una leve tendencia descendente en los últimos años (cuadro 7). Este descenso se explica básicamente por la extensión de la red pública de agua potable y por la caída de la proporción de personas sin instrucción. Mientras tanto, la proporción de niños menores de cinco años con bajo peso aumenta desde 1998 en forma sistemática, de acuerdo con los datos del Ministerio de Salud Pública (MSP). Con todo, debe tenerse presente que esta información puede presentar sesgos importantes, dado que, como se señaló en el capítulo II, corresponde a la población que se atiende en el MSP y, por lo tanto, no es representativa de la población en su conjunto.<sup>67</sup> Debido a ello, este indicador puede variar a lo largo del tiempo como consecuencia de cambios en la composición de la población que recibe atención sanitaria a través de los servicios del MSP.<sup>68</sup> Dada la falta de información nutricional por áreas geográficas, el índice se calculó para el conjunto del país.

Por otra parte, la evolución del IPH2M a lo largo de la década muestra una tendencia as-

Gráfica 5

#### Evolución del IPH2



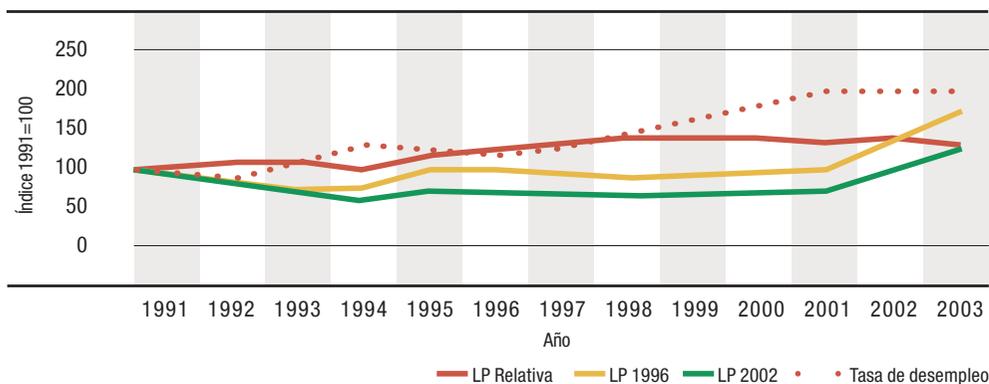
Fuente: Elaborado a partir de las ECH del INE.

67 No se incluye a la población que se atiende en otras instituciones del sistema público o en mutualistas, ni a la población de alto riesgo que no tiene cobertura o no realiza controles periódicos.

68 Durante la recesión económica que enfrentó el país en los últimos años hubo un pasaje considerable del sector privado al sector público en el sistema de salud.

Gráfica 6

**Evolución de la pobreza y el desempleo. 1991-2003 (índice 1991=100)**



Fuente: Elaborado a partir de las ECH del INE.

cedente que se acentúa a partir de 1998 (gráfica 5 y cuadro A 4). Esto es consecuencia del aumento en la tasa de desempleo de largo plazo y del incremento en la pobreza de ingresos medida en términos relativos (gráfica 6 y cuadro A 5). Este último movimiento se corresponde con la evolución de la desigualdad de ingresos (véase la sección 3). Mientras tanto, los índices basados en líneas de pobreza absolutas –IPH2M-LP-1996 e IPH2M-LP-2002– presentan la forma de U invertida, semejante a la detectada en la sección 1 al describir la evolución de la pobreza de ingresos (cuadros A 6 y A 7).<sup>69</sup>

Además de estas variaciones en la forma de cuantificar la pobreza, se analizó la sensibilidad del índice frente al indicador de exclusión social. En particular se comprobó que la utilización del desempleo de corto y largo plazo no introduce mayores cambios en el índice. Los resultados de todas las mediciones y sus componentes se presentan en los cuadros A 8 a A 10).

De esta forma, al igual que en el caso del IDH, los índices de pobreza humana se ven fuertemente influidos por el componente de ingresos, que resulta ser el más fluctuante en el corto plazo. La tasa de desempleo refuerza esta tendencia desde 1998, mientras la tasa de analfabetismo se mantiene baja en todo el período. El IPH2M resulta más estable que los otros índices, ya que la pobreza medida en

términos relativos presenta cambios más suaves que la pobreza absoluta, cuyas variaciones obedecen tanto a variaciones en el ingreso real promedio de los hogares como a cambios en el nivel de desigualdad.

La opción por una u otra forma de operativización del componente de ingresos depende del concepto de pobreza que se intenta reflejar. Si se considera más adecuado evaluar el bienestar de los hogares respecto a los logros del resto, se optará por el IPH2M. Si, por el contrario, se considera que una determinada sociedad no logra satisfacer necesidades que pueden considerarse vitales (nutricionales, de abrigo, de vivienda, etc.), se optará por evaluar el bienestar de la población en relación con un conjunto absoluto de recursos, y en este caso se preferirá el IPH2M LP-1996 o el IPH2M LP-2002.

Si bien la evolución de los índices resulta similar a la de aquellos basados en los ingresos, la inclusión de la tasa de desempleo agrega un elemento conceptualmente importante, ya que se relaciona con las condiciones en que las personas se insertan en la sociedad. Su papel en el índice se ve minimizado en el período debido a que sus variaciones van en el mismo sentido que las del ingreso. En ese sentido, el IPH2 modificado agrega poco a la consideración de la pobreza para el caso de Uruguay en el período analizado en este informe.<sup>70</sup>

69 El cálculo del IPH2 para Uruguay no es comparable al reportado por el PNUD para los países desarrollados, dado que no se cuenta con información sobre analfabetismo funcional.

70 El índice de acceso a conocimientos debería ser operativizado de forma más adecuada, lo que resulta difícil en tanto no se cuenta con información sobre analfabetismo funcional en el país.

## La pobreza humana por departamentos y zonas de Montevideo

La información disponible permite calcular la evolución de los IPH2 modificados para los departamentos del país y los zonales de Montevideo. En esta sección se reportan estos resultados utilizando como umbral la LP-2002 y la tasa de desempleo abierta.<sup>71</sup> Las principales conclusiones se mantienen cuando se analizan los resultados que surgen de considerar las otras operacionalizaciones del indicador (véanse los cuadros A 11 a A 18).<sup>72</sup>

En todos los departamentos se percibe un aumento del valor del índice a lo largo del período, que da cuenta de un aumento de la privación. Sin embargo, en algunos casos el índice presenta mayores oscilaciones e incluso una tendencia decreciente (Rivera, Río Negro y Tacuarembó). A partir de 1998 el nivel de privación aumenta en la mayoría de los departamentos; la excepción la constituyen Durazno, Rivera y Río Negro. También se observa una disparidad importante de los niveles de pobreza humana entre las distintas áreas geográficas.

En Montevideo, el índice estimado para cada zonal presenta ordenamientos similares a los del IDH y destaca la gran heterogeneidad de la ciudad, revelada en trabajos previos (Kaztman, 1999; Calvo, 2001; PNUD, 1999;

Pellegrino et al., 2002). Las evoluciones por zonal presentan también trayectorias divergentes, pues en algunas áreas se detectan aumentos importantes de la pobreza, mientras que en otras no se registran variaciones de peso (cuadros A 19 a A 26 y mapas 1 y 2). Se refuerza la idea, planteada en el capítulo II, de que existe un proceso de agudización de la segregación residencial, ya que la privación aumenta en mayor medida en las zonas que se configuraban como las más pobres al comienzo del período. Los efectos de la crisis económica sobre el nivel de bienestar de los hogares no se reflejan con igual crudeza en las distintas zonas de la ciudad.

## 4. Otros enfoques multidimensionales

Un conjunto de trabajos recientes plantea, partiendo del enfoque de Sen, alternativas a los índices de pobreza humana para la medición de la pobreza multidimensional (Atkinson, 2003; Bourguignon y Chakravarty, 2003; Duclos y Sahn, 2001). Estos autores afirman que la pertinencia de un enfoque multidimensional para la apreciación de la pobreza depende crucialmente de su capacidad para captar y caracterizar mejor que las aproximaciones unidimensionales el grado de

71 Se optó por este indicador en lugar de la tasa de desempleo de largo plazo que se utiliza habitualmente para el IPH2, ya que la representatividad muestral no permite el análisis con la desagregación geográfica que aquí se pretende.

72 Debe advertirse que en algunas zonas geográficas el componente de desempleo y el de pobreza de ingresos presentan, en algunos casos y para algunos años, valores erráticos que pueden inducir a error. Se intentará aclarar, en la medida de lo posible, cuándo se presenta este tipo de problemas. Sin embargo, las conclusiones generales a las que se arriba por medio de esta aproximación no se ven invalidadas por los problemas aquí planteados.

Cuadro 8

| Indicadores y umbrales de pobreza según dimensión |   |  |
|---|---|--|
| DIMENSIÓN   | INDICADOR   | UMBRAL   |
| Educación   | Años de educación del jefe de hogar                                       | Menos de 6 años                                |
|   | Promedio de años de educación de integrantes del hogar mayores de 25 años | Menos de 9 años                                |
| Acceso a recursos                                 | Hacinamiento: personas por habitación usada para dormir                   | Más de 3                                       |
|   | Hacinamiento: personas por habitación excluyendo baño y cocina            | Más de 2                                       |
|   | Índice de bienes durables   | Equivalente a refrigerador, calefón y TV color |
|   | Ingreso del hogar   | LP-2002/LP-1996                                |

privación imperante en una sociedad. En ese sentido, un aspecto central que debe tenerse en cuenta es la asociación que se observa entre las distintas dimensiones. Si la correlación entre la pobreza asociada a cada dimensión es alta, de modo que las personas que se clasifican como pobres desde una perspectiva tienden a estar en la misma situación en otras dimensiones, entonces un enfoque multidimensional agrega poco a los análisis basados en criterios unidimensionales. Éste parecería ser el caso de los índices examinados en la sección anterior. A la inversa, si la propensión de las personas que se encuentran en situaciones de carencia según diversas di-

mensiones no presenta una asociación fuerte entre sí, entonces una mirada unidimensional pierde información valiosa e introduce sesgos en el análisis de la configuración de la pobreza.

Estos enfoques son muy incipientes: su aplicación empírica es reciente y está en proceso de construcción. Básicamente se diferencian de los índices de pobreza humana en que elaboran un índice multidimensional para cada hogar o individuo y a partir de allí construyen el agregado. Además, dan más flexibilidad a las formas de agregación entre dimensiones y hogares. Sin embargo, mantienen el espíritu de resumir la pobreza en una

**Cuadro 9**

| <b>Evolución de la pobreza según dimensión. País urbano. 1991, 1994, 1997, 1999, 2001 y 2003</b> |             |             |             |             |             |             |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>DIMENSIÓN</b>   | <b>1991</b> | <b>1994</b> | <b>1997</b> | <b>1999</b> | <b>2001</b> | <b>2003</b> |
| Riqueza  | 59,8        | 64,0        | 58,2        | 55,3        | 53,6        | 52,3        |
| Ingreso 1 (LP 1996)  | 24,4        | 19,2        | 23,7        | 22,8        | 27,0        | 32,5        |
| Ingreso 2 (LP 2002)  | 23,3        | 15,0        | 17,0        | 15,7        | 18,8        | 23,6        |
| Hacinamiento, 2 por habitación sin incluir cocina ni baño  | 10,7        | 9,0         | 8,9         | 9,3         | 9,7         | 9,0         |
| Hacinamiento, 3 por dormitorio   | 29,7        | 27,2        | 26,0        | 25,2        | 26,3        | 25,9        |
| Educación del jefe, 6 años o menos   | 26,6        | 24,7        | 23,3        | 21,1        | 17,8        | 17,0        |
| Educación del jefe, 9 años o menos   | 63,5        | 61,2        | 59,2        | 59,5        | 55,1        | 54,3        |
| Clima educativo, 6 años o menos  | 27,8        | 22,1        | 20,3        | 21,7        | 16,4        | 15,8        |
| Clima educativo, 9 años o menos  | 69,4        | 64,9        | 62,3        | 64,1        | 57,7        | 56,4        |
| <b>ÍNDICE 1991=100</b>   |             |             |             |             |             |             |
| Riqueza  | 100         | 107,0       | 97,3        | 92,4        | 89,6        | 87,4        |
| Ingreso 1 (LP 1996)  | 100         | 78,8        | 97,1        | 93,3        | 110,5       | 132,9       |
| Ingreso 2 (LP 2002)  | 100         | 64,4        | 72,9        | 67,4        | 80,5        | 101,3       |
| Hacinamiento, 2 por habitación sin incluir cocina ni baño  | 100         | 84,3        | 82,8        | 86,8        | 90,0        | 84,1        |
| Hacinamiento, 3 por dormitorio   | 100         | 91,4        | 87,5        | 84,9        | 88,4        | 87,1        |
| Educación del jefe, 6 años o menos   | 100         | 92,8        | 87,5        | 79,3        | 66,8        | 63,8        |
| Educación del jefe, 9 años o menos   | 100         | 96,3        | 93,2        | 93,6        | 86,7        | 85,4        |
| Clima educativo, 6 años o menos  | 100         | 79,5        | 73,2        | 78,0        | 59,0        | 56,8        |
| Clima educativo, 9 años o menos  | 100         | 93,5        | 89,7        | 92,4        | 83,1        | 81,3        |

Fuente: Elaborado a partir de las ECH del INE.

única medida final, aspecto que tal vez debería ser discutido con mayor profundidad.

El enfoque propuesto resulta promisorio si se acepta que la pobreza en Uruguay no sólo se define por carencia de ingresos. Sin embargo, para avanzar en esta dirección es necesario establecer las dimensiones y los indicadores que resultan relevantes para identificar situaciones de pobreza. Con el objetivo de realizar una primera incursión en esta te-

mática, en esta sección se analiza el grado de correlación entre la privación asociada a distintos aspectos del bienestar en Uruguay. Para seguir un marco coherente con el enfoque del desarrollo humano, se mantuvieron las dimensiones contenidas en el índice, pero cada dimensión se operativizó sobre la base de un conjunto distinto de indicadores (cuadro 8).

Así, en cuanto al *acceso al conocimiento* se consideraron alternativamente los años de

### Recuadro 1

#### *Pobreza y dignidad humana: una cuestión de derechos*

*A menudo me preguntan cuál es la forma más grave de violación de derechos humanos en el mundo actual, y mi respuesta es siempre la misma: la extrema pobreza.*

*Mary Robinson*

La violación de derechos humanos se constituye, para quienes la padecen, en una reducción dramática de sus márgenes de libertad.

La libertad es el propósito y la motivación común de los derechos humanos y del desarrollo humano. Quienes se encuentran en situación de pobreza ven disminuidas sus capacidades para ejercer y reivindicar sus derechos, al tener acotadas sus posibilidades de opción, de ser protagonistas de su propio destino.

La comprensión de la pobreza desde el enfoque de derechos tiene consecuencias en diferentes planos.

En primer lugar, traduce las necesidades en derechos. Las necesidades no son exigibles y activables, mientras que los derechos sí lo son. En este sentido hay un corrimiento desde el beneficiario objeto de intervención hacia el sujeto de derechos.

Un segundo aspecto es que aparecen en escena los titulares de derechos y, por lo tanto, ineludiblemente, los titulares de

obligaciones, portadores de la responsabilidad central de que esos derechos puedan ser gozados por todos. Este enfoque modifica radicalmente la relación entre unos y otros, la resignifica pues «cambia de una manera fundamental la relación entre los que proporcionan servicios y los que los reciben».\*

Una estrategia de reducción de la pobreza debe incidir sobre las capacidades de ambos grupos para su fortalecimiento y articulación. El Estado es el principal actor en el campo de los derechos humanos; la rendición de cuentas y el imperio de la ley lo obligan a respetarlos, protegerlos y ponerlos en práctica: «Los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal relativo a los derechos y libertades fundamentales del hombre [...]».\*\*

Los derechos humanos, sus normas y principios proporcionan como base un conjunto de medidas esenciales para el análisis social y económico centrado en el desarrollo.

Sus principios orientadores son la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de los derechos, que no son más que condiciones necesarias para la construcción de una ciudadanía integral.

La noción de ciudadanía integral, en ejercicio pleno de todos los derechos, supone

escolaridad aprobados por el jefe de hogar y el clima educativo del hogar. Dentro del *acceso a recursos* se consideró la situación habitacional basada en el hacinamiento (utilizando los dos indicadores habitualmente considerados en Uruguay), un índice de privación que mide fundamentalmente la propiedad de bienes durables y el nivel de ingreso del hogar. No fue posible utilizar un indicador de salud, dado que las bases de

datos socioeconómicos disponibles no proporcionan aproximaciones adecuadas. Para cada indicador se estableció un umbral de pobreza. En el siguiente cuadro se resume el concepto elegido y el umbral de pobreza establecido en cada caso.

Para analizar la sensibilidad de los resultados obtenidos con respecto a la línea de pobreza seleccionada se utilizaron distintos umbrales para cada dimensión (cuadro 9).

comprender la pobreza ya no como un problema de carencias materiales, sino como un asunto de carácter multidimensional, en el que no es posible abordar un aspecto separado del conjunto.

El enfoque relativo a la reducción de la pobreza basada en los derechos humanos aborda este carácter multidimensional de la pobreza, más allá de la falta de ingresos, y proporciona una visión de la que derivan sus causas fundamentales.

La estrategia de reducción de la pobreza mediante la integración de derechos económicos, sociales y culturales con los civiles y políticos expande la ciudadanía en calidad de emancipada, al procurar la autonomía social e individual del sujeto.

Uruguay tiene por delante un importante camino en lo que respecta a la exigibilidad de los llamados *derechos de segunda generación*. Este paso constituye un desafío impostergable para superar la situación de desintegración presente en la sociedad, sin dejar de reconocer su intrínseca relación con la vigencia de la *primera generación* de derechos, los civiles y políticos.

Se requiere de esfuerzos públicos y privados, mecanismos sociales, instituciones fuertes y, por supuesto, marcos jurídicos que garanticen las libertades humanas y promuevan y protejan los derechos humanos.

Los principios de participación y la inclusión reubican al sujeto, la comunidad y los pueblos en el punto central, ya que ser pobre sigue siendo, entre otras cosas, carecer de poder, de lugar de participación social, de protagonismo en la toma de las decisiones que lo involucran.

El proceso de desafiliaciones institucionales sucesivas y superpuestas de las personas pobres tiene efectos en sus posibilidades de desarrollo presentes y futuras, generando efectos de exclusión muchas veces difíciles de revertir.

Sólo el conjunto de derechos consagrados, sus tres generaciones, en toda su extensión e intención, hacen posible la dignidad humana de modo que no se instale y naturalice un estado de cosas donde de lo que se trata es de «los pobres derechos de los pobres».

La equidad y la igualdad se constituyen por último en ingredientes fundamentales para el desarrollo y la reducción de la pobreza sostenidos en la no discriminación como base de todos los derechos.

*Virginia Varela*

\* Programa HURIST, PNUD-ACNUDH, «Reducción de la pobreza y derechos humanos», 2003.

\*\* ONU: Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.

Se observa que la pobreza educativa tendió a caer durante todo el período, independientemente del indicador seleccionado, mientras que el hacinamiento y la privación se mantuvieron relativamente estables y, como ya se comentó, la pobreza de ingreso cayó hasta 1994 para luego crecer hasta el final del período. En ese sentido, la evolución temporal de la privación muestra patrones distintos según la dimensión considerada, lo que hace pertinente analizar la pobreza desde un punto de vista multidimensional. Esto último se refuerza con la constatación de que el grado de superposición de la pobreza entre dimensiones es relativamente bajo (cuadro 10).<sup>73</sup>

Las dimensiones consideradas podrían asociarse en forma diferencial según los distintos grupos demográficos. En particular, en tanto el nivel educativo de la población muestra una tendencia creciente, la escasa asociación entre pobreza educativa y pobreza de ingresos puede deberse a que los adultos mayores pre-

sentan niveles de ingreso relativamente altos y un nivel educativo menor que el del resto de la sociedad. Esta posibilidad fue explorada excluyendo del cálculo a la población de 65 años y más. Se encontró que la correlación entre la pobreza asociada a cada dimensión continúa siendo baja, por lo que los comentarios realizados sobre la pertinencia de un enfoque de pobreza multidimensional para Uruguay siguen siendo válidos (ver cuadro A 27).

Estos primeros resultados parecen indicar que una aproximación a la pobreza que utilice como criterio de medición exclusivamente el ingreso corriente del hogar constituye un enfoque parcial sobre los problemas de privación presentes en la sociedad uruguaya, y debe ser complementado con enfoques basados en los aspectos multidimensionales de la pobreza.<sup>74</sup> La mejor manera de reflejar esta multidimensionalidad es una discusión que se está desarrollando en el ámbito académico, sobre la cual se deberá avanzar en investigaciones futuras.

**Cuadro 10**

**Grado de asociación entre distintas dimensiones de la pobreza.**

País urbano. 1991, 1999 y 2002

|              | RIQUEZA | EDUCACIÓN | HACINAMIENTO | INGRESOS |
|--------------|---------|-----------|--------------|----------|
| <b>1991</b>  |         |           |              |          |
| Riqueza      | 1       |           |              |          |
| Educación    | 0,2569  | 1         |              |          |
| Hacinamiento | 0,2134  | 0,0732    | 1            |          |
| Ingresos     | 0,321   | 0,126     | 0,4051       | 1        |
| <b>1999</b>  |         |           |              |          |
| Riqueza      | 1       |           |              |          |
| Educación    | 0,2354  | 1         |              |          |
| Hacinamiento | 0,2073  | 0,057     | 1            |          |
| Ingresos     | 0,3212  | 0,0813    | 0,393        | 1        |
| <b>2002</b>  |         |           |              |          |
| Riqueza      | 1       |           |              |          |
| Educación    | 0,2485  | 1         |              |          |
| Hacinamiento | 0,2318  | 0,0495    | 1            |          |
| Ingresos     | 0,3606  | 0,082     | 0,3662       | 1        |

Fuente: Elaborado a partir de las ECH del INE.

73 Se utiliza como indicador de pobreza el nivel educativo del jefe de hogar con un umbral de seis años de educación formal.

74 El ejercicio se presenta completo en Amarante, Arim y Vigorito (2004)

## 5. Algunas reflexiones sobre el análisis de la pobreza en Uruguay

Las carencias en términos de desarrollo humano fueron abordadas en forma complementaria a partir del análisis de la evolución de la pobreza. Este análisis se desarrolló considerando tres enfoques: el enfoque monetario, la pobreza humana y los nuevos desarrollos sobre multidimensionalidad de la pobreza.

La pobreza de ingresos ha exhibido un fuerte incremento durante la crisis. Esta tendencia no se revirtió en el 2004, a pesar de la reactivación de la actividad económica. El análisis realizado pone en evidencia la desventajosa situación de los niños con relación a otros grupos de la sociedad. Sin embargo, es necesario pensar el fenómeno de la pobreza a partir de un marco analítico integral. A tales efectos, es necesario utilizar enfoques que intenten superar las limitaciones de considerar a los niños en forma aislada. La pobreza infantil no es sino un fenómeno emergente de los problemas de ingresos de sus hogares, producto de los patrones de crecimiento y distribución que surgen de la dinámica de desarrollo imperante en la sociedad.

La fuerte expresión territorial de la pobreza sugiere que su seguimiento implica generar nueva información sobre los barrios de las distintas ciudades del país y sobre la radicación de los asentamientos irregulares.

El análisis indica que partir de una concepción multidimensional puede enriquecer la comprensión de este fenómeno. Atkinson (1990) señala acertadamente que la línea de pobreza es una construcción social más, cuyo objetivo es monitorear la evolución de las condiciones de vida de la población. Por esta razón, se considera necesario avanzar en Uruguay en esta dirección, estableciendo una nueva línea de pobreza, así como un sistema de indicadores más amplio que dé cuenta de una gama diversa de aspectos que determinan las condiciones de vida de la población. La relevancia de no basarse únicamente en indicadores de pobreza de ingresos se ilustra en el capítulo III, pues la superposición en-

tre las distintas dimensiones estudiadas es relativamente baja.

De este estudio se desprende también que la pobreza de ingresos es un instrumento de análisis importante para caracterizar las fluctuaciones del nivel de vida de los hogares en el corto plazo y particularmente en las crisis. En períodos recesivos, los hogares pueden experimentar fuertes cambios en su acceso a recursos sin deterioros relevantes en otras dimensiones. Sin embargo, en la medida en que se presenten restricciones de acceso al crédito –y tal es el caso en Uruguay de los hogares más carenciados–, estas fluctuaciones de corto plazo podrían verse reflejadas en decisiones de largo plazo capaces de impactar sobre otras dimensiones de la pobreza. Lamentablemente, no se dispone de bases de datos de tipo longitudinal, que realicen un seguimiento de las personas a lo largo del tiempo y permitan evaluar las consecuencias a largo plazo de la crisis económica, así como incorporar una perspectiva dinámica al análisis de la pobreza.

La consideración de la pobreza como fenómeno multidimensional parece más adecuada para reflejar situaciones de mediano y largo plazo. Por esa razón, al elegir las dimensiones a utilizar en una evaluación multidimensional se debe tener especial cuidado de seleccionar aspectos que refieren a un horizonte temporal parecido.

Sin embargo, los indicadores compuestos multidimensionales, como el índice de pobreza humana, arrojaron poca luz respecto a la consideración de la pobreza de ingresos. Por ello, parecería que los esfuerzos deberían concentrarse en el examen de las dimensiones consideradas como relevantes en forma separada. Kanbur (2001) señala que, en contraste con lo que sucedía hace veinticinco años, en el presente existe un amplio consenso en cuanto a que el acceso a la salud y la educación es tan importante como el ingreso, y que en el futuro estos consensos probablemente involucrarán el empoderamiento y la participación en la vida ciudadana. Para avanzar en esta dirección se pone de relieve la necesidad de definir las dimensiones del bienestar consideradas valiosas para la sociedad uruguaya.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABELLA DE MUTARELLI, M. (1988): *Mortalidad infantil y de la niñez en Uruguay*. LC/MVD/L.7, Montevideo: CEPAL.
- ACHUGAR, H.; RAPETTI, S.; DOMINZAIN, S., y RADAKOVICH, R. (2002): *Imaginario y consumo cultural. Primer informe nacional sobre consumo y comportamiento cultural*. Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (Universidad de la República) y Trilce.
- AGUILERA, A. (2003): *Elaboración de estrategias para mejorar la participación de las mujeres: algunos aportes su consideración*. Informe del Departamento de Género y Equidad del PIT-CNT al VIII Congreso del PIT-CNT. Montevideo.
- AGUIRRE, R. (2003): *Responsabilidades familiares y trabajo*. Documento presentado durante las Jornadas sobre Empleo (octubre 2003), organizadas por la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur, Cinterfor/OIT, y Universidad de la República.
- ALKIRE, S. (2002): *Dimensions of Human Development*, World Development, vol. 30(2).
- AMARANTE, V., y CARELLA, A. (2000): «Distribución del ingreso: ajuste a las estimaciones tradicionales y una propuesta alternativa». *Quantum*, vol. 5, núm. 11, 16-37.
- AMARANTE, V., y ESPINO, A. (2002): *La segregación ocupacional de género y las diferencias en las remuneraciones de los asalariados privados*, Montevideo: Instituto de Economía, serie Documentos de Trabajo DT 05/02, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- AMARANTE, V.; BUCHELI, M.; FURTADO, M., y VIGORITO, A. (2003): *Consideraciones sobre los cambios en la línea de pobreza del INE*, Montevideo: Instituto de Economía, serie Documentos de Trabajo DT6/03, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- ANAND, S., y SEN, A. (1994): «Human development index: methodology and measurement», reimpresso en Fukuda-Parr S. y Kumar Shiva AK (eds.) (2003), *Readings in human development. Concepts, measures and policies for a development paradigm*, UNDP-Nueva York: Oxford University Press.
- ANAND, S., y SEN, A. (1995): «Gender inequality in human development index: a review», reimpresso en Fukuda-Parr S. y Kumar Shiva AK (eds.) (2003), *Readings in human development. Concepts, measures and policies for a development paradigm*, UNDP-Nueva York: Oxford University Press.
- ANAND, S., y SEN, A. (1997): «Concepts of human development: theories and measurement», reimpresso en Fukuda-Parr S. y Kumar Shiva AK (eds.) (2003), *Readings in human development. Concepts, measures and policies for a development paradigm*, UNDP-Nueva York: Oxford University Press.
- ANEP (2003): *Tercer Censo Nacional de Talla*. <[www.mecap.edu.uy/docs/TCNTNPGE.pdf](http://www.mecap.edu.uy/docs/TCNTNPGE.pdf)>.
- AMARANTE, V.; ARIM, R., y VIGORITO, A. (2004): *La multidimensionalidad de la pobreza. Una aplicación al caso uruguayo*. Montevideo: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Mimeo.
- ARIM, R., y ZOPPOLO, G. (2000): *Remuneraciones relativas y desigualdad en el mercado de trabajo. Uruguay: 1986-1999*. Trabajo monográfico. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.
- ARGAWAL, B. (1997): «Bargaining and gender relations: Within and beyond the household». *Feminist Economics* 3(1): 1-51.
- ARGAWAL, B. (1994): *A field of One's Own: Gender and land Rights in South Asia*. Cambridge (UK): Cambridge University Press.

- ATKINSON, A. B. (1970): «On the measurement of inequality». *Journal of Economic Theory* 2: 244–263.
- ATKINSON, A. B. (1993): *The institution of an official poverty line and economic policy*, WSP/98, STICERD, Escuela de Economía de Londres.
- ATKINSON, A. B. (2003): «Multidimensional deprivation: contrasting social welfare and counting approaches», *Journal of Economic Inequality* 1: 51–65.
- BARRO, R., y LEE, J. W. (2004): *International measures of schooling years and schooling quality*. <<http://www.worldbank.org/research/growth/ddbarle2.htm>>.
- BANCO MUNDIAL (2004a): *Uruguay Poverty Update 2003*, Report 26223–UR. Washington DC: World Bank. Official Document.
- BANCO MUNDIAL (2004b): *Inequality in Latin America. Breaking with history?* World Bank. Washington DC.
- BORJAS, G. (1999): «The Economics of International Migration», *Handbook of Labour Economics*, Amsterdam: North-Holland.
- BOURGUIGNON, F., y CHAKRAVARTY, S. (2003): «The measurement of multidimensional poverty». *Journal of Economic Inequality* 1: 25–49.
- BROWNING, M., y LECHENE, V. (2001): *Caring and Sharing: Tests Between Alternative Models of Intra-household Allocation*, Discussion Papers 01-07, University of Copenhagen, Institute of Economics.
- BUCHELI, M.; MILES, D., y VIGORITO, A. (2000): *A dynamic analysis of household decision making in Latin America: the uruguayan case*. Latin American Research Network Working Paper R-416. Washington DC: Inter-American Development Bank, Research Department.
- BUCHELI, M., y CASACUBERTA, C. (2000): «Asistencia escolar y participación en el mercado de trabajo de los adolescentes en Uruguay», *El Trimestre Económico*, n° 267.
- BUCHELI, M.; CABELLA, W.; PERI, A.; PIANI, G.; VIGORITO, A. (2002): *Encuesta sobre Situaciones Familiares y Desempeños Sociales en Montevideo y el Área Metropolitana*. Montevideo: UNICEF–Universidad de la República.
- BUCHELI, M. (2003): «Transferencias y visitas entre hijos y padres no corresidentes», en *Nuevas formas de familia. Perspectivas nacionales e internacionales*, Montevideo: UNICEF–Universidad de la República.
- BUCHELI, M., y FURTADO, M. (2004): *¿Quiénes ganaron y quiénes perdieron en la crisis?* Montevideo: CEPAL.
- BUCHELI, M., y SAN ROMÁN, G. (2004): *Salarios femeninos en el Uruguay: ¿existe un techo de cristal?* Montevideo: Documento de Trabajo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- CALVO, J. (2000): *Las necesidades básicas insatisfechas en Uruguay de acuerdo al censo de 1996*, Montevideo: Documento de Trabajo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- CASACUBERTA, C., y VAILLANT, M. (2002): *Trade and wages in Uruguay in the 1990's*. Trabajo presentado en las XVII Jornadas Anuales de Economía del Banco Central del Uruguay.
- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (1997): *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2001): *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2004): *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CERVINI, M., y GALLO, M. (2001): *Un análisis de exclusión social: la segregación residencial entre los barrios de Montevideo 1986-1998*. Trabajo monográfico. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República.
- D'AMBROSIO, C., y GRADÍN, C. (2001): «Polarización intergeneracional y exclusión social de los niños en España e Italia», en J. M. Labeaga y M. Mercader-Prats (eds.), *Desigualdad, redistribución y bienestar: una aproximación a partir de la microsimulación*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, 97–129.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (DGEC) (1983): *Encuesta de Migración Internacional de 1981-1982*. Montevideo: DGEC.
- FILGUEIRA, C. (1990): «El éxodo oriental». *Cuadernos de Marcha*, setiembre de 1990, Montevideo.
- FORTUNA, J. C., y NIEDWOROK, N. (1985): *La migración internacional de uruguayos en la última década*, Proyecto Hemisférica, Universidad de Georgetown, CIM.
- GROSKOFF, R. (1991): *Análisis y ajuste de los ingresos investigados por las encuestas de hogares*, Montevideo: Instituto de Estadística, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- MACCIÓ, G., y DAMONTE, A. (1994): *Cuatro etapas en la mortalidad infantil del Uruguay; falta la quinta*. Centro Latinoamericano de Demografía, LC/DEM/G.139, serie A, n° 290.

- DUCLOS, J.; SAHN, D., y YOUNGER, S. (2003) : *Robust Multidimensional Poverty Comparisons*, Working Paper 03-04, Centre interuniversitaire sur le risque, les politiques économiques et l'emploi (CIRPEÉ), Laval (Canadá).
- FREEMAN, R., y KATZ, L. (1995): «Rising Wage Inequality: The United States vs. Other Advanced Countries», en Freeman, R., *Working under different rules*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- INE (1997): *Aspectos metodológicos sobre la medición de la línea de pobreza: el caso uruguayo*. Taller Regional de Expertos sobre la Medición de la Línea de Pobreza en Uruguay, Montevideo: INE-CEPAL.
- INE (2002): *Evolución de la pobreza en el Uruguay por el método del ingreso. 1986-2001*. <<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza>>.
- INE (2004a): <<http://www.ine.gub.uy/socio-demograficos>>.
- INE (2004b): *Estadísticas de género 2002*. <<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/genero>>.
- JANTI y DANZINGER (2000): «Poverty comparisons in OCDE countries», en A. B. Atkinson y F. Bourguignon (eds.), *Handbook of the income distribution*, vol. 1, Ámsterdam: North Holland.
- INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO (2004): *Observatorio Montevideo de Inclusión Social*. <<http://www.montevideo.gub.uy>>.
- JOLLY, R. (2003): «Human development and neo liberalism: paradigms compared», en Fukuda-Parr S. y Kumar Shiva AK (eds.), *Readings in human development. Concepts, measures and policies for a development paradigm*, UNDP-Nueva York: Oxford University Press.
- KANBUR, R. (2000): «Income Distribution and Development». Versión revisada publicada en A. B. Atkinson y F. Bourguignon (eds.), *Handbook of Income Distribution*, vol 1, Ámsterdam: North Holland.
- KANBUR, R. (2001): *Economic policy, distribution and poverty: the nature of disagreements*, Documento de Trabajo, Universidad de Cornell.
- KATZ, L., y MURPHY, K. (1992): «Changes in Relative Wages 1963-87: Supply and Demand Factors», en *Quarterly Journal of Economics*, 107.
- KAZTMAN R. (2001): «Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos». *Revista de la CEPAL*, 75.
- KAZTMAN, R., y FILGUEIRA, F (2001): *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. Montevideo: IPES, Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación, Universidad Católica del Uruguay.
- MESYFOD (2001): *La educación media superior en Uruguay: evidencias sobre el bachillerato secundario*. Montevideo: ANEP.
- NUSSBAUM, M. (2000): *Women and human development. The capabilities approach*. Cambridge (UK): Cambridge University Press.
- NUSSBAUM, M. (2003): «Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice», *Feminist Economics*, vol. 9, nº 2-3, 61-92.
- PAPADEMETRIOU, D., y MARTIN, P. (eds.) (1991): *The Unsettled Relationship. Labor Migration and Economic Development*. Westport (Connecticut): Greenwood Press.
- PELLEGRINO, A.; MACADAR, D.; CALVO, J., y VIGORITO, A. (2002): *Proyecto segregación residencial en Montevideo: ¿Un fenómeno creciente?* Informe final de investigación. Proyecto CSIC, Universidad de la República, Montevideo.
- PELLEGRINO, A., y VIGORITO, A. (2004): «Latin America. Emigration and economic crisis: recent evidence from Uruguay». *Migraciones internacionales* (en prensa).
- PEREIRA, C.; SILVEIRA, A., y MOREIRA, A. (2004): *Acceso a la vivienda y desigualdad de ingresos en Uruguay: 1991-2002*. Trabajo monográfico. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.
- PNUD (1997): *Informe sobre desarrollo humano 1997*. Madrid: Mundi-Prensa.
- PNUD (1998a): *Informe sobre desarrollo humano 1998*. Madrid: Mundi-Prensa.
- PNUD (1998b): *Índice y entorno del desarrollo humano en Venezuela*. Caracas: OCEI-PNUD.
- PNUD (1999a): *Informe sobre desarrollo humano 1999*. Madrid: Mundi-Prensa.
- PNUD (1999b): *Desarrollo humano en Uruguay, 1999*. Montevideo: PNUD.
- PNUD (2000): *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*, Brasília: PNUD.
- PNUD (2001): *Desarrollo humano en Uruguay, 2001*. Montevideo: PNUD.
- PNUD (2002): *Aportes para el desarrollo humano de Argentina 2002*, Buenos Aires: PNUD.
- PNUD (2003a): *Informe sobre desarrollo humano. México 2002*. México DF: PNUD.
- PNUD (2003b): «The concept of human poverty», en Fukuda-Parr S. y Kumar Shiva AK (eds.), *Readings in human development. Concepts, measures and policies for a development paradigm*, UNDP-Nueva York: Oxford University Press.

- PNUD (2003c): *Objetivos de desarrollo del milenio en Uruguay*. Documento base para la discusión nacional.
- PNUD (2004): *Informe sobre desarrollo humano 2004*. <www.undp.org>.
- RAWLS, J. (1971): *A theory of Justice*, Cambridge (Massachusetts): Cambridge University Press.
- ROSSI, M., y RIVAS, F. (2000): *Discriminación salarial en Uruguay (1991–1997)*, Documento de trabajo 7, Montevideo: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- ROBEYNS, I. (2003) «Sen's capability approach and gender inequality: Selecting relevant capabilities». *Feminist Economics*, vol. 9, n° 2-3, 61-92.
- RUGGERI-LADERCHI, C. (2000): *The monetary approach to poverty: a survey of concepts and methods*, Documento de Trabajo n° 58, Queen Elizabeth House, Universidad de Oxford.
- RUGGERI-LADERCHI, C.; SAITH, R., y STEWART, F. (2003): *Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches*, Queen Elizabeth House Paper Series 107, Oxford (UK): University of Oxford.
- SANGUINETTI, A.; PANTANO, J., y ARIM, R. (2001): *Changes in Production and Employment Structure and Relative Wages in Argentina and Uruguay*. Documento preparado para el Banco Mundial.
- SEN, A. K. (1990): «Gender and Cooperative Conflicts», en Irene Thinker (ed.), *Persistent Inequalities*, Nueva York: Oxford University Press.
- SEN, A. K. (1992): *Inequality reexamined*, Cambridge: Cambridge University Press.
- SEN, A. K. (1993): «Capacidad y bienestar», en Nussbaum, M., y Sen, A. K. (eds.), *La calidad de vida*, México DF: Fondo de Cultura Económica.
- SEN, A. K. (1999): *Development as Freedom*. Oxford (UK): Oxford University Press.
- SEN, A. K. (1999): *Commodities and capabilities*, Nueva Delhi: Oxford University Press, Oxford India Paperbacks (1ª ed.: 1987).
- SEN, A. K. (2000): «Human Development», *Journal of Human Development*, vol. 1(1).
- SEN, A. K. (2003a): «Human Capital and Human Capability», en Fukuda-Parr S. y Kumar Shiva AK (eds.), *Readings in human development. Concepts, measures and policies for a development paradigm*, UNDP–Nueva York: Oxford University Press.
- SEN, A. K. (2003b): «Foreword», en Fukuda-Parr S. y Kumar Shiva AK (eds.), *Readings in human development. Concepts, measures and policies for a development paradigm*, UNDP–Nueva York: Oxford University Press.
- SRINIVASAN, T. N. (1989): «Introduction to economic development: concepts and approaches», en Chenery, H., y Srinivasan, T. N. (eds.), *Handbook of development economics*, vol. 1, Ámsterdam: North Holland.
- UDEHN, L. (2002): «The changing face of methodological individualism», *Annual Review of Sociology*, 28, 479-507.
- UL HAQ, M. (1995): «The human development paradigm», reimpreso en Fukuda-Parr S. y Kumar Shiva AK (eds.) (2003), *Readings in human development. Concepts, measures and policies for a development paradigm*, UNDP–Nueva York: Oxford University Press.
- UL HAQ M. (1995b) «The birth of the human development index», reimpreso en Fukuda-Parr S. y Kumar Shiva AK (eds.) (2003), *Readings in human development. Concepts, measures and policies for a development paradigm*, UNDP–Nueva York: Oxford University Press.
- UNICEF (2004): *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay*. Montevideo: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- WOOD, A. (1994): *North-South trade, employment and inequality: changing fortunes in a skill-driven world*, Londres: Oxford, Clarendon Press.
- VIGORITO, A. (2003): *The evolution of poverty in Uruguay. 1991-2001*. Documento de base para el informe *Uruguay Poverty Update 2003*, Banco Mundial (2004).