

---

## políticas sociales

# **P**rogramas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión

Rodrigo Arim  
Guillermo Cruces  
Andrea Vigorito



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, enero de 2009

Este documento fue preparado por Guillermo Cruces, consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Rodrigo Arim y Andrea Vigorito en el marco del proyecto *Interregional cooperation to strengthen social inclusion, gender equality and health promotion in the Millennium Development Goals* (ROA/68). Los autores agradecen la asistencia de Marcelo Bérigo y Fedora Carbajal, la edición de Mariana Enghel, los detallados comentarios realizados por Simone Cecchini y Arturo León, así como la discusión que se llevó a cabo en el marco del seminario regional “La contribución de los programas sociales al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio”, organizado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL en Santiago de Chile, los días 8 y 9 de septiembre de 2008.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1564-4162      ISSN versión electrónica 1680-8983

ISBN: 978-92-1-323239-2

LC/L.3002-P

N° de venta: S.09.II.G.10

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Objetivos de desarrollo del Milenio en Uruguay</b> .....	9
<b>II. Las transferencias públicas de ingresos en Uruguay</b> .....	15
A. Marco general: beneficios contributivos y no contributivos .....	15
B. Características de las principales prestaciones .....	17
1. Jubilaciones y pensiones de sobrevivencia, vejez e invalidez.....	17
2. El seguro por desempleo .....	18
3. Asignaciones familiares .....	19
4. El Ingreso ciudadano .....	19
5. La Tarjeta Alimentaria.....	20
C. El Plan de Equidad .....	21
<b>III. Cambios en la cobertura del sistema de transferencias</b> .....	25
<b>IV. Sistema de transferencias, distribución del ingreso y pobreza</b> .....	29
A. El Plan de Equidad .....	29
B. Evaluación ex ante de la expansión de la Tarjeta Alimentaria.....	31
<b>V. Comentarios finales</b> .....	35
<b>Bibliografía</b> .....	39
<b>Serie Políticas sociales: números publicados</b> .....	41

**Índice de cuadros**

CUADRO 1	EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES ASOCIADOS A ALGUNOS ODM. 1990-1992, 2005, 2015 .....	12
CUADRO 2	EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE POBREZA Y DESIGUALDAD. 1990-2006.....	13
CUADRO 3	PROPORCIÓN DEL GASTO EN EL PIB Y NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE LAS PRINCIPALES TRANSFERENCIAS DE INGRESOS DEL ESTADO .....	16
CUADRO 4	VALOR PROMEDIO EN RELACIÓN A LAS JUBILACIONES Y NÚMERO DE BENEFICIARIOS POR PRESTACIÓN. 2007 .....	16
CUADRO 5	ESCALA DE AJUSTE PARA LA TARJETA ALIMENTARIA.....	21
CUADRO 6	COBERTURA DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS SEGÚN DECILES DE INGRESO PER CÁPITA. ESTIMACIONES REALIZADAS A PARTIR DE LA ECH 2007 .....	27
CUADRO 7	PERSONAS QUE PERTENECEN A HOGARES DONDE SE PERCIBEN TRANSFERENCIAS SEGÚN DECIL DE INGRESO PER CÁPITA.....	28
CUADRO 8	COBERTURA POR TRAMOS DE EDAD Y PRESENCIA DE MENORES EN EL HOGAR. PERSONAS BAJO LA LÍNEA DE POBREZA .....	28
CUADRO 9	IMPACTO DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y LA POBREZA .....	30
CUADRO 10	CONTRIBUCIÓN DEL CAMBIO EN EL MECANISMO DE AJUSTE DE LA TARJETA ALIMENTARIA A LA INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGÚN PRESENCIA DE NIÑOS EN EL HOGAR. 2007. LOCALIDADES DE CINCO MIL HABITANTES Y MÁS .....	33
CUADRO 11	INCIDENCIA DE LA EXPANSIÓN DE LA TARJETA ALIMENTARIA SOBRE LAS MEDIDAS DE POBREZA POR UNIVERSO. 2007. LOCALIDADES DE 5 MIL HABITANTES Y MÁS .....	33
CUADRO 12	INCIDENCIA DE LA EXPANSIÓN DE LA TARJETA ALIMENTARIA Y CAMBIO EN SU MECANISMO DE AJUSTE SOBRE LAS MEDIDAS DE POBREZA POR UNIVERSO. 2007. LOCALIDADES DE CINCO MIL HABITANTES Y MÁS.....	34
CUADRO 13	ESTIMACIÓN DEL COSTO DE LA EXPANSIÓN DE LA TARJETA ALIMENTARIA Y CAMBIO EN SU MECANISMO DE AJUSTE SOBRE LAS MEDIDAS DE POBREZA POR UNIVERSO, 2007. LOCALIDADES DE CINCO MIL HABITANTES Y MÁS .....	34

**Índice de gráficos**

GRÁFICO 1	EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES DE PRECIOS AL CONSUMO (IPC) Y DE PRECIOS DE ALIMENTOS Y BEBIDAS (IPAB), ENERO 2005-JULIO 2008 (ENERO 2005=100).....	31
-----------	--	----

## Resumen

---

Desde una perspectiva regional, Uruguay muestra hacia fines de 2008 un cumplimiento adecuado de las metas del Milenio fijadas a nivel internacional. Sin embargo, se presentan dificultades para alcanzar los objetivos fijados a nivel nacional en relación con la reducción de la pobreza y la mejora en los niveles educativos de la población. La expansión de la red de protección social realizada a mediados de la década de 2000 podría reforzarse para lograr un mayor bienestar de la población y avanzar en el cumplimiento de los objetivos trazados. Con este fin, este documento presenta un análisis de los programas sociales y de transferencia de ingresos implementados en Uruguay desde inicios de la década de 2000. En principio, se buscó identificar a los grupos de población no cubiertos por las nuevas iniciativas comprendidas en el Plan de Equidad Social que comenzó a implementarse a inicios de 2008. A partir de la identificación de estos grupos y la descripción de sus características, se procuró formular propuestas de política para ampliar la cobertura de los programas. En particular, se estudió el impacto de la ampliación de la Tarjeta Alimentaria, un mecanismo de transferencias monetarias que surgió con el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) y que hacia fines de 2008 permanece básicamente circunscripto a los antiguos beneficiarios de dicho plan. La Tarjeta Alimentaria podría utilizarse como herramienta para brindar flexibilidad al sistema de protección social, permitiendo ajustar tanto la cobertura como los montos transferidos en plazos reducidos. Las conclusiones de este documento discuten la experiencia uruguaya en el contexto nacional, y resaltan la experiencia de transición de un programa de emergencia hacia un sistema de protección permanente, así como la extensión del sistema de seguridad social tradicional mediante la incorporación de beneficios no contributivos.



## Introducción

---

A nivel regional, Uruguay se destaca por el nivel de cumplimiento de las metas del Milenio fijadas a nivel internacional. Sin embargo, se presentan dificultades para alcanzar los objetivos establecidos a nivel nacional en lo que respecta a la reducción de la pobreza y la mejora en los niveles educativos de la población. En este sentido, la reciente expansión de la red de protección social podría reforzarse para lograr un mayor bienestar de la población y avanzar en el cumplimiento de los objetivos trazados.

Este documento presenta un análisis de los programas sociales y de transferencia de ingresos implementados en Uruguay desde inicios de la década de 2000. Este análisis se propuso identificar a los grupos de la población no cubiertos por las nuevas iniciativas incluidas en el Plan de Equidad Social que comenzó a implementarse a inicios de 2008. A partir de la identificación de estos grupos y la descripción de sus características, se buscó establecer propuestas de política para ampliar la cobertura de los programas. En especial, se estudió el impacto de la ampliación de la Tarjeta Alimentaria, un mecanismo de transferencia monetaria que surgió con el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) y que, pese a haber ampliado recientemente su cobertura a beneficiarios de otras prestaciones alimentarias, básicamente permanece circunscripto a los beneficiarios de dicho plan hacia fines de 2008.

En el marco de los desarrollos recientes de políticas sociales en América Latina, el documento delinea, implícitamente, un segundo objetivo: estudiar alternativas originales en materia de protección social para hacer frente a los desafíos que presentan los nuevos paradigmas regionales. Estas alternativas plantean la expansión de esquemas de prestación existentes o la creación de nuevos dispositivos

de transferencias que aseguren el acceso a la protección social de los grupos tradicionalmente excluidos. Los nuevos programas, de corte permanente, se conciben insertos en el sistema de seguridad social, como alternativa a la creación de sistemas asistenciales paralelos para estos grupos. En efecto, a principios de la década de 1990 comenzó a implementarse y difundirse una nueva generación de programas de transferencia de ingresos en América Latina y el Caribe (ver CEPAL, 2006: capítulo 5). Aunque muchas de las características de estos programas se encontraban ya presentes, por separado, en las distintas iniciativas de políticas asistenciales y de transferencias no contributivas de los gobiernos de la región, los nuevos programas se caracterizaron por la combinación de objetivos de corto y largo plazo mediante el condicionamiento de la recepción de los beneficios al cumplimiento de requisitos de asistencia escolar y de salud, por la presencia de beneficios monetarios, y también por su amplia cobertura y sus costos de administración relativamente bajos. Estos programas consisten en transferencias de ingresos implementadas para hacer frente a situaciones de emergencia social, como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) en la Argentina, o en programas de transferencias condicionadas a la acumulación en capital humano, entre los que se destacan por su cobertura y madurez el PROGRESA-Oportunidades de México y el Bolsa Familia de Brasil.

En Uruguay, luego de la implementación del PANES en 2005 se llevó a cabo un fortalecimiento de medidas más tradicionales propias del sistema de protección social de origen contributivo, como las asignaciones familiares, que ya habían sido extendidas en 2004 a los hogares de menor ingreso sin contribuciones. La remoción de este programa de emergencia dos años después de su creación dio lugar a la profundización de los cambios en el sistema de asignaciones familiares, más allá del ámbito contributivo establecido en el marco del Plan de Equidad. Este desarrollo de programas de transferencia en Uruguay presenta una serie de aristas originales que pueden incentivar la discusión de alternativas más amplias que aquellas propias del paradigma, relativamente acotado, de los programas de transferencia de ingresos condicionados.

A efectos de contextualizar la discusión en el marco de los logros y las dificultades en materia de bienestar social en Uruguay, en la primera sección se presenta la situación de los objetivos de desarrollo del Milenio en Uruguay. A continuación, la sección II incluye una breve descripción histórica de la evolución del sistema de protección social en Uruguay, seguida de una presentación de las iniciativas recientes en materia de programas sociales y de transferencia de ingresos. La sección III se centra en la cobertura de las nuevas iniciativas (y, en especial, en la expansión de las asignaciones familiares) y en la identificación de los grupos poblacionales no alcanzados por tales iniciativas. La sección IV, por su parte, estudia el impacto distributivo del Plan de Equidad, plantea distintas posibilidades para su extensión y presenta un análisis detallado de la cobertura de la Tarjeta Alimentaria bajo distintas hipótesis de expansión. Las conclusiones de este documento se plantean en el marco de la política social en Uruguay y las posibles lecciones que pueden derivarse para América Latina.

## I. Objetivos de desarrollo del Milenio en Uruguay

---

En relación con los países latinoamericanos, Uruguay se ha destacado históricamente por su buen posicionamiento en términos de indicadores de bienestar, con niveles comparativamente bajos de pobreza y desigualdad. Sin embargo, si bien se observa un importante grado de avance relativo en algunas de las metas establecidas en los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), la crisis de 2002 implicó un quiebre en el proceso de cumplimiento de las metas trazadas para 2015 (ver cuadro 1), tal como ocurrió en Argentina.

Los ODM están conformados por ocho objetivos de desarrollo generales, y cada uno de ellos está subdividido, a su vez, en metas específicas. El primer objetivo (ODM1) plantea erradicar la indigencia. En lo que respecta a la primera meta del ODM1, relativa a reducir a la mitad el porcentaje de personas que viven con menos de un dólar estadounidense diario<sup>1</sup>, el país presenta un grado de avance difícil de superar, ya que desde los años noventa el porcentaje de personas que disponen de menos de un dólar estadounidense por día es menor a 1% —este porcentaje aumentó levemente en el período post-crisis y posteriormente se redujo en 2006. En este contexto, el país se propuso una meta más exigente que implica erradicar la indigencia medida según criterios nacionales y reducir a la mitad el porcentaje de

---

<sup>1</sup> A mediados de 2008, 1 dólar de Estados Unidos correspondía a aproximadamente 19 pesos uruguayos. El valor que se toma como referencia es el dólar ajustado por paridad del poder de compra (PPP). Ajustada por PPP la línea de pobreza del banco mundial para 2005 equivale a 1.25 dólares americanos.

personas por debajo de la línea de pobreza (LP) nacional (PNUD, 2003; Llambí y Laens, 2006)<sup>2</sup>.

Hacia mediados de los años noventa, el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza alcanzó un 17,8% de la población urbana, casi 12 puntos porcentuales menos que al inicio de la década (ver cuadro 2). Sin embargo, hacia fines de los años noventa la pobreza comenzó a aumentar. Este aumento se aceleró durante la recesión y posterior crisis y alcanzó un 32,1% de la población urbana en el año 2004. Similar tendencia se observó en el indicador de pobreza extrema: este era de 3% en 1990, se redujo a 1,7% hacia 1995 y se incrementó hacia fines de la década, alcanzando 4% en 2004 como consecuencia de la crisis de 2002. A partir de 2005, como resultado del proceso de recuperación económica y en el marco de la implementación de los programas sociales (especialmente el PANES) y los Consejos de Salarios tripartitos impulsados por el gobierno, los indicadores de pobreza y especialmente los de indigencia comenzaron a reducirse, alcanzando en 2006 2,1% y 26,1%, respectivamente (INE, 2007a). Sin embargo, Llambí y Laens (2006) señalan que, aun ante los escenarios más optimistas, ninguna de las metas sobre pobreza moderada y extrema podrá ser alcanzada en 2015 si no se implementan políticas específicas que apunten de manera directa al logro de dicho objetivo<sup>3</sup>.

En cuanto a la meta del ODM1 relacionada con el hambre y la desnutrición, la evolución del déficit nutricional en los menores de cinco años no fue distinta a aquella de la pobreza. En 1990-1991, el déficit del peso para la edad, peso para la talla y talla para la edad para los menores atendidos por el Ministerio de Salud Pública (MSP) llegaba a 4,6%, 1,9% y 11,6%, respectivamente<sup>4</sup>. Hacia los años 1996-1997 estos indicadores se redujeron a 3,5%, 1,3% y 9,4%, y se incrementaron como consecuencia de la crisis en el año 2001 a 5,9%, 1,2% y 12,7%, respectivamente (Ministerio de Salud Pública, 2002).

En lo que respecta al logro de la enseñanza primaria universal (ODM2), cabe destacar que Uruguay logró prácticamente la universalización de la asistencia a la escuela primaria en las primeras décadas del siglo XX. La tasa neta de escolarización (TNE) en primaria alcanzó casi un 97% en 2005, y permaneció estable en la última década. Las políticas implementadas a mediados de la década de 1990 llevaron la tasa de cobertura de la enseñanza de nivel inicial a aproximadamente 90% en 1999 (97,6% para el nivel de cinco años y 81,1% para el nivel de cuatro años, respectivamente). En cuanto a la alfabetización, ya en el año 1996 la tasa de alfabetismo de la población entre 15 y 29 años alcanzaba 99% para todo el país. En este marco, Uruguay estableció mayores exigencias en sus objetivos, procurando la universalización de la educación inicial y media obligatoria, así como la expansión de la educación media superior. En este sentido, si bien se ha observado un incremento moderado en el período 1991-2005 en el porcentaje de personas con ciclo básico completo y bachillerato completo –que pasó de 63,3% a 71,8% y de 32,4% a 38,5%, respectivamente–, los niveles registrados aún son muy bajos en relación con el contexto regional (PNUD, 2003; Llambí y Laens, 2006)<sup>5</sup>.

Si bien los resultados relativos al acceso y egreso de la educación primaria son positivos, aún persisten elevadas tasas de repetición y, por lo tanto, demoras importantes en la completitud del ciclo. En las últimas dos décadas, entre un 16% y un 19% de la población de 13 años no logró culminar la

<sup>2</sup> Los objetivos específicos establecidos para Uruguay pueden consultarse en el documento “Objetivos del desarrollo del Milenio en Uruguay. Documento base para la discusión nacional” (PNUD, 2003).

<sup>3</sup> A fin de evaluar las estrategias para alcanzar los ODM, Llambí y Laens (2006) utilizan un modelo computable de equilibrio general (CGE) dinámico (MAMS, *Maquette for MDG Simulation*). En este contexto, como reglas de cierre del modelo, se simulan dos escenarios de crecimiento económico (tendencia histórica de crecimiento y crecimiento mayor al tendencial) y consumo del gobierno, manteniendo la tasa de crecimiento poblacional constante e imponiendo las metas de cada uno de los ODM considerados por separado y en conjunto de forma simultánea.

<sup>4</sup> Según el censo de 1996, el MSP atendía aproximadamente la mitad de los niños menores de cinco años del país, que en general pertenecen a hogares de bajos recursos, lo cual implica que estos datos no son representativos del país en su conjunto. Al mismo tiempo, la crisis produjo un traslado del sistema privado al público que puede haber alterado la composición de la población atendida por cada subsistema.

<sup>5</sup> El grupo de referencia para el primer indicador lo integran las personas entre 19 y 21 años y, para el segundo, aquellas de 22 a 24 años.

primaria. Por su parte, la tasa de repetición de primero a sexto año entre 2000 y 2005 se redujo levemente de 10,3% a 8,1% (ANEP, 2005). Otros aspectos negativos a considerar son las diferencias geográficas en el acceso a la educación media y las elevadas tasas de deserción en este ciclo.

Con respecto a la meta de cobertura total de la educación primaria, Llambí y Laens (2006) señalan que esta podrá ser alcanzada en la medida en que exista un escenario de crecimiento más optimista que el histórico<sup>6</sup> y que el gasto público acompañe dicha tendencia (alcanzando aproximadamente un 3,6% de crecimiento acumulativo anual). A su vez, según las autoras, el cumplimiento de esta meta sería más probable si se establecieran acciones para mejorar la calidad de la educación.

En cuanto a promover la igualdad de género (ODM3), no se observaron diferencias significativas por género en la educación inicial y primaria, ya que las TNE fueron muy similares desde principios de los años noventa. En cambio, en la educación secundaria se evidenciaron diferencias importantes a favor de las mujeres, que permanecieron constantes en el período 1990-2005, siendo la TNE de este ciclo 10% menor en el caso de los hombres. En lo que respecta a la educación terciaria, estas diferencias fueron más relevantes, alcanzando aproximadamente un 60% en 2001 (MEMFOD, 2004; PNUD, 2003).

Con relación a los ODM en salud infantil (ODM4), la tasa de mortalidad infantil (menores de un año) cayó de forma significativa en el período 1990-2004, pasando de 20,6 cada mil nacimientos a 13,2. En el caso de la mortalidad en niños menores de cinco años, este indicador se redujo de 23,6 por mil nacidos vivos en 1990 a 16,3 por mil en 2001 (PNUD, 2003; Llambí y Laens, 2006). Las simulaciones realizadas por Llambí y Laens (2006) indican que el objetivo de reducción de la mortalidad infantil podría alcanzarse en 2015 en un escenario macroeconómico optimista sin necesidad de ningún esfuerzo de gasto público adicional. En este sentido, si bien al considerar todos los ODM simultáneamente el logro de este objetivo se lentificaría, el mismo sería alcanzable para la fecha establecida como meta (Llambí y Laens, 2006).

Al considerar la mejoría de la salud materna (ODM5), no se observan cambios importantes en la tasa de mortalidad materna desde principios de la década del noventa. La información disponible muestra que este indicador era de 2,5 cada 10 mil nacidos vivos para el período 1990-1994, mientras que en 2002 alcanzaba un tres por 10 mil (PNUD, 2003).

En lo que respecta al combate de enfermedades (ODM6), la tasa de crecimiento de nuevos casos de VIH/SIDA en el país fue en aumento hasta el período 1996-1997, cuando se alcanzó un promedio de 165 casos por millón, momento a partir del cual se verificó una disminución importante. Según los datos disponibles, en 2002 los casos registrados de VIH/SIDA representaban una tasa anual de 68 casos por millón. En cuanto a la prevalencia de esta enfermedad entre las embarazadas de 15 a 24 años, si bien no se dispone de información directa, PNUD (2003) estima que la tasa no supera 1,2 casos por cada 10 mil.

Por último, en lo referido a la protección del medio ambiente (ODM7), la proporción de población sin acceso a agua potable se redujo de forma considerable: pasó de 10,5% en 1991 a 3,9% en 2005. Igual tendencia mostró este indicador con respecto a la meta de saneamiento, ya que el porcentaje de población sin acceso a eliminación de excretas se redujo de 14,8% en 1991 a 6,9% en 2005. Ambos resultados indican que Uruguay ya habría cumplido con las metas establecidas en relación con este objetivo<sup>7</sup>.

En síntesis, en los últimos quince años Uruguay obtuvo mejoras en el logro de los objetivos del Milenio, en especial en aquellos referentes a la salud y la cobertura de agua potable y saneamiento. Sin

<sup>6</sup> El crecimiento histórico se fijó en 2,2%, la tasa de crecimiento observada entre 1990 y 2002, período en el que se registró una tasa de crecimiento importante. Luego tuvo lugar una profunda crisis, seguida por una fuerte recuperación (con tasas muy por encima de las tendenciales).

<sup>7</sup> Los resultados corresponden a localidades urbanas de más de cinco mil habitantes.

embargo, de acuerdo con el diagnóstico realizado por Llambí y Laens (2006), en caso de verificarse una tasa de crecimiento de la actividad como la experimentada por Uruguay entre 1990 y 2005, en el futuro los ODM1 y ODM2 específicos para Uruguay y el ODM4 no serían alcanzables.

**CUADRO 1**  
**EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES ASOCIADOS A ALGUNOS ODM. 1990-1992, 2005, 2015**

ODM	Indicador	1990-1992	2005	Meta de 2015
<b>ODM 1a</b>	Personas que viven con menos de US\$ 1 diario (% de la población)	0,4	0,6	0,2
<b>ODM 1b</b>	Personas en situación de indigencia (% de la población) <sup>a</sup>	3,0	3,5	0,0
<b>ODM 1c</b>	Personas en situación de pobreza moderada (% de la población) <sup>a</sup>	29,7	29,4	14,9
<b>ODM 2a</b>	Tasa de conclusión en la enseñanza primaria (% de población entre 16 y 18 años)	95,7	96,5	100
<b>ODM 2b</b>	Tasa de conclusión a tiempo en la enseñanza primaria (% de población de 12 años) <sup>b</sup>	69,4	69,2	100
<b>ODM 4a</b>	Mortalidad de niños menores de cinco años (por cada 1.000 nacimientos)	23,6	15,3 <sup>e</sup>	7,9
<b>ODM 4b</b>	Mortalidad infantil (menores de un año) (por cada 1.000 nacimientos)	20,6	13,2 <sup>e</sup>	6,9
<b>ODM5a</b>	Mortalidad Materna (número de muertes maternas cada 10 mil nacimientos)	3	3	Cumplida
<b>ODM5b</b>	Porcentaje de embarazos captados durante el primer trimestre de gestación	32,3	36,9	65
<b>ODM 7a</b>	Acceso a agua potable (% de la población)	89,5 <sup>d</sup>	96,1	94,7
<b>ODM 7b</b>	Acceso a saneamiento (% de la población) <sup>c</sup>	85,2 <sup>d</sup>	93,1	92,6

Fuente: Llambí y Laens (2006); CEDLAS (2008).

<sup>a</sup> Según la línea de pobreza (extrema o moderada, según corresponda) del INE (2002). Ambos indicadores se limitan a la población urbana.

<sup>b</sup> Cálculos sobre la base de datos del primer trimestre de la Encuesta Continua de Hogares (ECH).

<sup>c</sup> Población que vive en hogares con servicio sanitario con descarga instantánea de agua.

<sup>d</sup> Datos de 1991.

<sup>e</sup> Datos de 2004.

**CUADRO 2**  
**EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE POBREZA Y DESIGUALDAD. 1990-2006**  
*(En porcentajes)*

Año	Línea de pobreza				Gini
	US\$ 1 al día	US\$ 2 al día	Extrema	Moderada	
1990 <sup>a</sup>	0,40	-	3,00	29,70	-
1992	0,60	2,90	1,86	20,13	0,421
1995	0,63	2,86	1,74	17,77	0,423
1996	0,77	3,43	1,90	17,63	0,428
1997	0,77	3,38	1,51	17,54	0,428
1998	0,89	3,38	1,81	17,30	0,440
2000	0,42	2,98	1,47	17,77	0,443
2001	0,33	3,47	1,33	18,80	0,450
2002	0,50	4,25	1,93	23,64	0,454
2003	0,70	4,93	2,77	30,85	0,449
2004	0,81	6,98	3,99	32,10	0,462
2005	0,63	6,00	3,50	29,39	0,450
2006	0,17	3,10	2,14	26,10	0,451

Fuente: CEDLAS (2008).

<sup>a</sup> Datos de Llambí y Laens (2006).



## **II. Las transferencias públicas de ingresos en Uruguay**

---

### **A. Marco general: beneficios contributivos y no contributivos**

El sistema de transferencia de ingresos de la seguridad social uruguaya se estructura con base en un conjunto de prestaciones que atienden las necesidades de grupos diferenciados de la población, en términos demográficos y de ingresos. Las principales prestaciones son las jubilaciones, las pensiones de sobrevivencia, las pensiones a la vejez e invalidez, el seguro por desempleo y las asignaciones familiares. Como se detalla más adelante, entre 2005 y 2007 se instauró un programa temporal, el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, que abarcó un amplio espectro de intervenciones de base no contributiva. En 2008, luego de la remoción del PANES, el gobierno comenzó a implementar un Plan de Equidad que también abarca un amplio espectro de áreas de intervención.

La mayor parte de las prestaciones mencionadas fueron creadas a mediados del siglo pasado como parte de la consolidación del sistema de seguridad social y el afianzamiento de las políticas laborales<sup>8</sup>. En sus orígenes, estos programas estuvieron fuertemente ligados a la situación contributiva de los beneficiarios o de sus familiares. Así, las jubilaciones y pensiones de supervivencia e

---

<sup>8</sup> Una descripción más detallada de las características de las principales transferencias de ingresos en Uruguay puede encontrarse en Banco Mundial (2007).

incapacidad se generalizaron hacia 1950, el seguro por desempleo se creó en 1958, las asignaciones familiares ligadas a trabajadores privados contributivos fueron establecidas por la ley de creación de los Consejos de Salarios en 1943 y las pensiones a la vejez surgieron en 1919. En un principio, estas prestaciones no estaban sujetas al nivel socioeconómico de los hogares, con excepción de las pensiones a la vejez, cuyo temprano surgimiento estuvo vinculado con la escasa cobertura del sistema de jubilaciones. En 1995, las asignaciones familiares se transformaron en una prestación sujeta a verificación de medios.

A principios del nuevo siglo se implementó un nuevo grupo de prestaciones destinadas a sectores de bajos ingresos y no vinculadas con la situación contributiva de los beneficiarios. Entre estas iniciativas figuran la expansión del régimen de asignaciones familiares hacia los hogares de menores recursos en 1999 y 2004, la prestación monetaria del PANES (Ingreso Ciudadano) establecida en 2005, y la reformulación de las asignaciones familiares en el marco del Plan de Equidad puesto en marcha en 2008. Esta segunda generación de prestaciones se caracteriza por estar sujeta a verificación de medios y por establecer condicionalidades para su recepción.

La verificación de medios se establece según dos modalidades principales: declaración de ingresos por debajo de un cierto umbral en el sistema de asignaciones familiares que estuvo vigente hasta 2007, e índices de privación basados en características del hogar en el caso del Ingreso Ciudadano y el nuevo sistema de asignaciones familiares. En ambos casos los índices de privación se combinan con umbrales de ingreso.

Consideradas globalmente, las transferencias de ingresos representan entre un 9% y un 10% del PIB, con un claro predominio de las jubilaciones y pensiones, que dan cuenta del 90% de este gasto (cuadro 3). Estas últimas, junto con las asignaciones familiares, constituyen los programas más extendidos. Estas prestaciones presentan notorias disparidades en los montos mensuales que transfieren a sus beneficiarios (cuadro 4).

**CUADRO 3**  
**PROPORCIÓN DEL GASTO EN EL PIB Y NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE LAS PRINCIPALES**  
**TRANSFERENCIAS DE INGRESOS DEL ESTADO**  
*(En porcentajes)*

	1991	1995	1998	2002	2004	2005	2006	2007
Jubilaciones y pensiones de supervivencia	8,8	11,0	11,1	11,7	10,1	9,1	9,2	8,8
Pensiones por vejez e invalidez	0,48	0,51	0,53	0,56	0,43	0,38	0,36	0,32
Desempleo	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2
Asignaciones familiares	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Ingreso ciudadano <sup>a</sup>	-	-	-	-	-	0,1	0,4	0,3
Total	9,7	12,1	12,1	12,7	10,9	9,9	10,3	9,9

Fuente: PNUD (2008).

<sup>a</sup> El Ingreso Ciudadano se implementó en 2005.

**CUADRO 4**  
**VALOR PROMEDIO EN RELACIÓN A LAS JUBILACIONES Y NÚMERO DE**  
**BENEFICIARIOS POR PRESTACIÓN. 2007**

<b>Prestación</b>	<b>Valor relativo de la prestación (jubilación promedio=1)</b>	<b>Número de beneficiarios</b>
Jubilaciones	1	424 241
Pensiones sobrevivencia	0,43	275 402
Pensiones invalidez y vejez	0,49	68 035
Desempleo	0,65	16 985
Asignaciones familiares	0,025-0,05	640 573
Trabajadores formales privados	0,025-0,05	331 308
Funcionarios públicos	0,025-0,05	100 567
Hogares de menores recursos	0,05	208 698
Ingreso Ciudadano (hogares)	0,27	336 800

Fuente: BPS (2008); PNUD (2008).

## **B. Características de las principales prestaciones**

### **1. Jubilaciones y pensiones de sobrevivencia, vejez e invalidez**

Las primeras jubilaciones y pensiones contributivas datan de principios del siglo XX. Hacia 1950 el sistema se expandió, ofreciendo cobertura a un amplio espectro de trabajadores. En los últimos veinte años se introdujeron dos modificaciones de distinto tipo que impactaron fuertemente en el valor real de las prestaciones y en las características del sistema.

En primer lugar, en 1989 se aprobó una enmienda constitucional que estableció que las jubilaciones y pensiones deberían indexarse con base en la variación del índice medio de salarios. En el contexto de caída de la inflación que caracterizó los inicios de la década del noventa, esta medida condujo a una fuerte revalorización de los beneficios jubilatorios en términos reales. Según Ferreira-Coimbra y Forteza (2005), este hecho fue uno de los determinantes del importante crecimiento del déficit del sistema de seguridad social. Los otros factores identificados por los autores citados para explicar el déficit son el envejecimiento poblacional y la ausencia de registros administrativos sistemáticos sobre la historia laboral de los contribuyentes, que dio lugar a que una quinta parte de los beneficiarios del viejo sistema lograran jubilarse sin haber cumplido efectivamente los requerimientos legales establecidos para percibir una jubilación. De acuerdo con estos autores, el gasto en el sistema previsional incrementó su peso en el PIB en cuatro puntos porcentuales.

Por otra parte, las restricciones fiscales condujeron a una reforma en el sistema jubilatorio en 1995 (Ley 16713/1995), que pasó gradualmente de ser un sistema de reparto a convertirse en uno mixto, que combina un pilar de reparto y un pilar de capitalización individual. A su vez, el nuevo marco legal endureció las condiciones de acceso al sistema jubilatorio a través de modificaciones en algunos de sus parámetros básicos. Se incrementó la edad mínima de retiro de las mujeres, que se equiparó a la de los hombres (pasando de 55 a 60 años), y se aumentaron los requisitos en términos de años de aportes al sistema (de 30 a 35 años). Concomitantemente, se obligó al Banco de Previsión Social (BPS) a llevar registros continuos de las historias laborales, que constituyen el mecanismo de prueba de los aportes realizados al sistema. De esta forma, se busca eliminar progresivamente los mecanismos más informales de prueba, tales como las declaraciones testimoniales. Los efectos de este sistema no son visibles dado que aún no hay jubilados por este nuevo régimen.

En lo que respecta a la cobertura del sistema contributivo –jubilaciones y pensiones de sobrevivencia–, esta es amplia entre los adultos mayores. Sin embargo, jubilaciones y pensiones muestran marcadas diferencias por género, con un claro predominio de mujeres dentro del grupo de pensionistas. Esta composición resulta de las bajas tasas de actividad que caracterizaron a las mujeres en el pasado, así como de su mayor esperanza de vida.

A su vez, el sistema de protección social se complementa con las pensiones por vejez e invalidez que tienen como objetivo cubrir a los adultos mayores y los individuos que presentan problemas permanentes de incapacidad. Estas pensiones constituyen transferencias no contributivas destinadas a personas que tienen escasos recursos, de 70 años de edad o más, o son discapacitadas. Este régimen no contributivo se creó en las primeras décadas del siglo XX con el objetivo de proteger a algunos sectores sociales de la pobreza (Ley 6874/1919).

Hacia fines de 2008, el gasto en pensiones por vejez e invalidez representa 5,5% del gasto total en jubilaciones y pensiones, y aproximadamente 0,5% del PIB. Como ya mencionamos anteriormente, se trata de una prestación cuyo otorgamiento está sujeto a verificación de medios. Esta verificación de medios es realizada por inspectores del BPS y se basa en información sobre la composición familiar, las condiciones de vida, los ingresos y la existencia de parientes no obligados legalmente a realizar transferencias al solicitante. En caso de discapacidades severas, el beneficio se concede de manera universal, sin tener en cuenta umbrales de ingresos. En los casos restantes, en cambio, la decisión queda a cargo de los inspectores y es tomada sobre la base de sus visitas a los hogares postulantes. Para estos casos no existe un mecanismo general de focalización y selección previamente definido por el BPS o alguna autoridad de gobierno.

## 2. El seguro por desempleo

El seguro por desempleo es un estipendio mensual que se paga a los trabajadores desempleados que contribuyeron con anterioridad a la seguridad social. Para acceder al beneficio, los desempleados deben demostrar que han trabajado como mínimo 180 días de corrido. A su vez, deben contar con contribuciones a la seguridad social por un monto equivalente a al menos 150 jornales, así como figurar en la nómina durante por lo menos 150 días. En caso de haber sido contratados como zafrales o destajistas, tienen que haber percibido, al menos, el equivalente a seis salarios mínimos y haber figurado un mínimo de seis meses en la nómina. Existen dos modalidades de seguro por desempleo. Una de ellas, conocida como seguro por desempleo por causal despido, cubre a aquellos que han perdido en forma definitiva su puesto de trabajo. La segunda, el seguro de paro (causal suspensión temporaria), es una herramienta que pueden utilizar las empresas en caso de enfrentar problemas coyunturales. Esta modalidad permite a las empresas derivar trabajadores transitoriamente al seguro de paro con el compromiso de reintegro en un plazo de tiempo determinado.

El beneficio corresponde al 50% del promedio de remuneraciones percibidas en los últimos seis meses previos a haber sido despedido. Si la persona está casada o tiene hijos a cargo, la compensación aumenta un 20%. El mínimo monto transferido corresponde al 50% de la base de prestaciones<sup>9</sup>. De acuerdo con los datos del BPS, en 2004 el beneficio promedio se ubicaba en 3.470 pesos uruguayos. El seguro por desempleo representa entre 0,15% y 0,2% del PIB, según el año. En los años de crisis, se observa un fuerte incremento de su participación en el producto, tanto por la mayor incidencia del desempleo como por la caída del índice por efecto de la recesión.

La cobertura del seguro por desempleo alcanza a una proporción muy baja del conjunto de los desempleados y cesantes debido a su requisito contributivo y a la imposibilidad de recibir

---

<sup>9</sup> En diciembre de 2004, mediante la Ley 17856, se creó la base de prestaciones y contribuciones que estableció que todas las prestaciones indexadas hasta esa fecha con base en el salario mínimo nacional (SMN) serían sustituidas por la referencia a dicha base. Esta base tomó el valor del SMN vigente al 20 de diciembre de 2004. Posteriormente, por un decreto del 10 de enero de 2005, la base de prestaciones y contribuciones se fijó en 1.363 pesos uruguayos.

remuneraciones por trabajo mientras se recibe la prestación. Amarante y Bucheli (2006) y Banco Mundial (2007) presentan un análisis detallado de los principales problemas que enfrenta el seguro por desempleo vigente y realizan algunas sugerencias para un mejor diseño del programa.

### 3. Asignaciones familiares

El sistema de asignaciones familiares se creó en 1943 en el marco de la ley que originó los Consejos de Salarios. Esta ley estableció diversas disposiciones vinculadas con la remuneración del trabajo, entre las cuales se incluyó la prestación por asignación familiar. El beneficio estaba destinado a niños hasta los catorce años de edad y se extendía a los dieciséis años si el menor realizaba estudios superiores a primaria.

A lo largo de su historia, el régimen sufrió diversas modificaciones, mediante las cuales se fue transformando de un sistema concebido originalmente para los trabajadores amparados por la seguridad social a una prestación enfocada hacia los hogares compuestos por asalariados de menores recursos y por adultos no amparados por el sistema de seguridad social con niños a su cargo. Desde sus inicios, el sistema uruguayo de asignaciones familiares planteó exigencias de escolarización para los niños mayores de seis años.

En los últimos doce años, el sistema sufrió importantes modificaciones. Desde 1995 la prestación comenzó a estar sujeta a verificación de medios. Se fijaron umbrales de ingresos para las personas a cargo de los niños y se estableció un monto escalonado en la prestación<sup>10</sup>. Las leyes 17139 de 1999 y la Ley 17758 de 2004 cambiaron la naturaleza del beneficio, desligándolo del requisito contributivo. Esta última ley extendió la prestación de la asignación familiar a todos los hogares con ingresos de cualquier naturaleza inferiores a tres salarios mínimos nacionales, no comprendidos en los alcances de las leyes anteriores. La prestación para estos hogares quedó establecida en un 16% del salario mínimo nacional. Para los beneficiarios incapacitados, se estableció que el monto de la prestación sería del doble. Pese a las ampliaciones, sin embargo, el monto de recursos destinado a esta prestación continuó siendo escaso en relación con las restantes prestaciones del sistema de seguridad social, debido al bajo valor unitario de la transferencia.

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

Las reformas de 1999 y 2004 significaron una importante extensión en la cobertura del sistema entre los menores de 18 años, particularmente entre aquellos de menores ingresos. Los análisis de focalización del sistema indican que las asignaciones familiares destinadas a hogares de menores recursos llegan efectivamente a los hogares con mayores condiciones de privación, mientras que las asignaciones contributivas (públicas y privadas) se ubican en los tramos medio bajos y medios de la distribución del ingreso (Banco Mundial, 2007; De Melo y Vigorito, 2007). Por su parte, uno de los principales problemas del sistema de asignaciones familiares vigente hasta 2007 radicó en la dificultad para verificar el cumplimiento de las condicionalidades de asistencia al sistema educativo.

### 4. El Ingreso Ciudadano

---

<sup>10</sup> El monto de la prestación correspondía al 16% del salario mínimo nacional en el caso en que el atributario percibiera ingresos menores o iguales a seis salarios mínimos nacionales. Para aquellos que percibían entre seis y diez salarios mínimos, el monto correspondía a 8% del salario mínimo nacional. Por su parte, se retiraba la prestación a los trabajadores que percibían un ingreso mayor a diez salarios mínimos. El tope se incrementaba en un salario mínimo nacional a partir del tercer beneficiario potencial (los topos anteriores contemplaban hasta dos beneficiarios a cargo de un atributario). Los ingresos sobre cuya base se calculaba el monto de la prestación –o su cese– resultaban de sumar los haberes del atributario y los de su cónyuge o pareja corresidente.

El Ingreso Ciudadano constituyó la prestación monetaria del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), creado mediante la Ley 17869 de 2005. El plan abarcó un conjunto de intervenciones dirigidas a hogares de muy bajos ingresos. Su población objetivo estuvo constituida por el primer quintil de personas bajo la línea de pobreza (8% de las personas en 2005) y fue seleccionada mediante un umbral de ingresos y un puntaje, el Índice de Carencias Críticas, que daba cuenta de las condiciones de pobreza estructural del hogar.

El PANES proporcionaba asistencia por medio de una transferencia monetaria (Ingreso Ciudadano), transferencias alimentarias e intervenciones sobre el estado de la vivienda. A su vez, el plan tenía una finalidad de más largo plazo expresada por medio de intervenciones de capacitación, recuperación de saberes y alfabetización, así como mediante experiencias de participación social y laboral.

El PANES alcanzó a 84 mil hogares, de los cuales 74.500 hogares (338 mil personas) cobraban el Ingreso Ciudadano. El gasto público asociado al Ingreso Ciudadano alcanzó aproximadamente unos 100 millones de dólares anuales, que representaron 0,3% del PIB. Por su parte, el beneficio monetario entregado representó 42% del valor de la línea de pobreza en 2002. La transferencia era de suma fija, es decir, no variaba con la composición del hogar. Asimismo, la Tarjeta Alimentaria (a la que nos referiremos a continuación) llegó a casi todos los hogares beneficiarios del plan que incluían entre sus miembros niños menores de 18 años o embarazadas.

Los análisis de focalización disponibles indican que el Ingreso Ciudadano logró una focalización elevada en comparación con el contexto regional (Banco Mundial, 2007). Algunos resultados de evaluaciones de impacto disponibles muestran que el PANES tuvo efectos en los ingresos de los hogares y contribuyó fuertemente a la reducción de la indigencia, si bien no cumplió otros objetivos más ambiciosos que se había propuesto, como aquellos vinculados a la reinserción laboral de los hogares y la disminución de la exclusión, entre otros (Banco Mundial, 2007; Amarante et al, 2007).

El plan finalizó en diciembre de 2007 pues había sido concebido desde un principio como un programa temporal que tendría dos años de duración (2005-2007). Sin embargo, uno de sus componentes, la Tarjeta Alimentaria, continuó vigente.

## **5. La Tarjeta Alimentaria**

La Tarjeta Alimentaria fue el componente de transferencia alimentaria del PANES, que se implementó mediante un beneficio monetario abonado a través de una tarjeta de débito. Debido a los requerimientos tecnológicos para su implementación en los comercios, la prestación comenzó a otorgarse recién a fines de abril de 2006. La tarjeta estaba destinada a aquellos hogares beneficiarios del PANES que contaban con integrantes menores de 18 años o embarazadas. Hasta la introducción de esta tarjeta, las prestaciones alimentarias en Uruguay se habían basado exclusivamente en comedores y canastas de alimentos. La tarjeta presenta ventajas en relación con estas modalidades, dado que otorga una mayor libertad para realizar compras dentro de un estándar muy amplio de alimentos y también permite adquirir alimentos frescos y artículos de limpieza. El uso de la tarjeta para compra de cigarrillos, alcohol y bebidas cola está expresamente prohibido.

Cabe destacar que la tarjeta constituye el único componente del PANES que no se desmanteló en diciembre de 2007, y continúa en vigencia para aquellos hogares que la recibieron originalmente (aunque no incorpora a más beneficiarios, excepto a aquellos hogares que recibían canastas alimentarias del Instituto Nacional de Alimentación).

Según información proporcionada por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), hacia fines de 2008 62.716 personas son portadoras de esta tarjeta. Se espera incluir a otros 22 mil beneficiarios que hoy reciben la canasta de “riesgo social” del Instituto Nacional de Alimentación (INDA). La nueva versión de la Tarjeta Alimentaria permitirá también comprar medicamentos. A

su vez, el MIDES está negociando con empresarios privados la posibilidad de que los beneficiarios de la tarjeta obtengan descuentos en sus compras de algunos alimentos. Hacia fines de 2008, la tarjeta puede ser utilizada en 518 comercios en todo el país.

Por su parte, el beneficio de la Tarjeta Alimentaria, a diferencia del monto fijo por hogar del Ingreso Ciudadano del PANES, es proporcional al número de potenciales beneficiarios en el hogar y se ajusta con base en la escala presentada en el cuadro 5, ajustada en septiembre de 2008:

**CUADRO 5**  
**ESCALA DE AJUSTE PARA LA TARJETA ALIMENTARIA**

Beneficiarios:	Monto de la transferencia (en pesos uruguayos)	
	Hasta el 1 de septiembre de 2008	Desde el 1 de septiembre de 2008
1 beneficiario (niño o embarazada)	300	435
2 beneficiarios	450	660
3 beneficiarios	600	840
4 beneficiarios	800	1170

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social.

Hasta setiembre de 2008, el monto transferido no varió desde que la prestación fue instaurada. En dicho momento se ajustó su valor para mantener el poder adquisitivo de alimentos que la tarjeta presentaba a fines de 2005. Esta nueva versión de la tarjeta, con ampliación de usuarios y valor actualizado, tendrá un costo anual de 30 millones de dólares de Estados Unidos. La prestación coexiste con las transferencias alimentarias provistas por el Instituto Nacional de Alimentación, implementadas principalmente a través de canastas mensuales de alimentos secos.

### C. El Plan de Equidad

Al finalizar el PANES, el gobierno diseñó un Plan de Equidad que comenzó a implementarse en enero de 2008. El programa abarcó a los beneficiarios del PANES, pero su población objetivo fue considerablemente más amplia. Los componentes del plan son los siguientes:

1. Una transferencia de ingresos a los hogares con niños, que constituye una reformulación del sistema de asignaciones familiares.
2. Un subsidio a la vejez, que consiste en una transferencia de ingresos para la población de 65 a 70 años en condiciones de privación.
3. Un programa de trabajo, Uruguay Trabaja, y un programa de subsidio al empleo de baja calificación.
4. Un programa de emprendimientos productivos.
5. Intervenciones educativas: ampliación del Plan CAIF (Centros de Atención Integral a la Infancia y la Familia, una política intersectorial de atención a niños/as de 0 a tres años).
6. Una transferencia de alimentos mediante tarjeta magnética destinada al 10% de los hogares con menores a cargo. Esta sustituye la Tarjeta Alimentaria del PANES y también las canastas del INDA.

La modificación del sistema de asignaciones familiares fue aprobada en noviembre de 2007. En OIT-BPS (2007) se plantea una discusión más detallada de las modificaciones introducidas en el

sistema vigente con base en escenarios de cambio de la prestación simulados con datos de las Encuestas Continuas de Hogares (ECH).

El nuevo sistema de asignaciones familiares profundizó los cambios instaurados en 1999 y 2004 en tanto desligó la titularidad del beneficio de requisitos contributivos. A diferencia de la mayor parte de los sistemas de transferencias condicionadas establecidos en la región desde mediados de la década de 1990 (ver CEPAL, 2006; Rawlings, 2004), las asignaciones familiares constituyen un componente reconocido del sistema de seguridad social uruguayo.

El objetivo del Plan de Equidad es cubrir a 330 mil menores de 18 años en 2008 y 500 mil en 2009. Esta cifra representa aproximadamente 45% de los menores de 18 años que habitan en el país. Para acceder al sistema, los niños de seis a 18 años deben asistir al sistema educativo y realizar controles médicos periódicos. La prestación es escalonada con el objetivo de incentivar la asistencia a la enseñanza media, aumentando su monto para los adolescentes que deciden continuar con sus estudios.

Los beneficiarios del sistema son aquellos hogares que cuentan entre sus miembros con menores de 18 años que cumplen los requisitos de asistencia y presentan condiciones de vulnerabilidad social, las cuales son evaluadas mediante un sistema de puntaje que combina un conjunto amplio de características del hogar, a la manera de los *proxy means tests* seguidos por diversos programas latinoamericanos de transferencia de ingresos y por el propio PANES. Las cláusulas de transición de la ley establecieron que los hogares que reunían las características anteriores y que habían participado del PANES o se habían inscripto en él, aun sin haber resultado beneficiarios, pasarían automáticamente a ser beneficiarios del Plan de Equidad. Por su parte, los hogares de menores recursos, beneficiarios de las reformas de las leyes de 1999 y 2004 y que no se hubieran inscripto originalmente en el PANES, debían solicitar el beneficio y actualizar la información correspondiente antes de julio de 2008. Se estableció que la prestación se ajustaría con base en el índice de precios al consumidor (IPC) a fin de no perder poder adquisitivo a lo largo del tiempo. Este mecanismo de ajuste también actúa como colchón contracíclico para contrarrestar la pérdida de bienestar de los hogares en épocas de crisis. A su vez, esta nueva forma de ajuste busca evitar la pérdida de valor que sufrió la prestación durante la década de 1990 por haber estado atada al Salario Mínimo Nacional (SMN).

Los empleados formales, públicos y privados, con ingresos de titular y cónyuge menores a bases de prestaciones contributivas (BPC)<sup>11</sup> no pertenecientes a hogares vulnerables continuarían recibiendo sus prestaciones de acuerdo con el sistema vigente desde 1995.

Este sistema se planteó como objetivo reducir considerablemente las brechas de cobertura del sistema de protección social en los sectores de menores ingresos, detectadas en trabajos previos (Banco Mundial, 2007). Hasta el año 2007, aproximadamente 48% de los hogares del primer quintil no recibía ningún tipo de transferencia de ingresos. Luego de la generalización de las asignaciones familiares a este grupo, implementada en 2008, permanecen aún sin cobertura hogares pertenecientes al quintil de menores ingresos que no tienen menores a su cargo. Esta brecha podrá ser parcialmente cubierta por la extensión de las pensiones a la vejez a los menores de 65 años, medida que se está discutiendo en el marco del Plan de Equidad. Por su parte, los hogares de adultos jóvenes, que representan un 5% del grupo analizado, permanecen aún sin cobertura.

Uno de los grandes desafíos de este nuevo régimen consiste en la posibilidad efectiva de controlar la condicionalidad relativa a la asistencia al sistema educativo. Esto es especialmente importante en la enseñanza media, en la que los niveles de deserción son elevados. A su vez, la transferencia condicionada se ha pensado como un incentivo a la permanencia en el sistema educativo. Al mismo tiempo, este objetivo requiere en un grado importante la coordinación de un conjunto de acciones, ya que para que el sistema educativo retenga a los alumnos deben aplicarse

<sup>11</sup> Unidad de cuenta que rige el sistema de prestaciones contributivo.

modificaciones en el mismo y, en este sentido, la transferencia sólo puede actuar como un elemento facilitador. Otro desafío importante del nuevo sistema consiste en lograr de forma efectiva su sujeción a revisión periódica dado que, como lo muestra la experiencia latinoamericana, el plan puede generar efectos no deseados sobre la inserción laboral de los adultos y otros aspectos que aún no se conocen. Para ello se requieren estructuras institucionales flexibles capaces de revisar periódicamente sus acciones.

Diversos trabajos recientes han analizado la cobertura y el impacto distributivo de estas prestaciones, y han mostrado que existe un perfil marcadamente diferente entre las prestaciones contributivas y las no contributivas (Ferreira-Coimbra y Forteza, 2005; Arim y Vigorito, 2006; Banco Mundial, 2007; De Melo y Vigorito, 2007). Sin embargo, la distinción entre prestaciones contributivas y no contributivas es cuestionable, en función de que ambas reciben sustanciales aportes financieros por parte del Estado uruguayo (Banco Mundial, 2007).



### **III. Cambios en la cobertura del sistema de transferencias**

---

Los cambios ocurridos en la matriz de protección social luego de la finalización del PANES representaron una modificación importante en la cobertura del sistema permanente de transferencias. El cambio en la configuración del régimen de asignaciones familiares, la instauración de una transferencia no contributiva para los adultos de 65 a 69 años en condiciones de privación extrema y la consolidación de la Tarjeta Alimentaria como instrumento de transferencias permitieron alcanzar una amplia cobertura de la red pública de protección.

En el cuadro 6 se refleja el grado de cobertura de hogares y personas según decil de ingreso per cápita antes y después de las reformas mencionadas. A su vez, se presenta el grado de cobertura durante la ejecución del PANES, un plan de emergencia concebido para ser implementado como un grupo de medidas transitorias mientras se llevaba a cabo la reestructuración del sistema de prestaciones sociales de corte permanente. En el cuadro mencionado se definen cuatro versiones posibles de red de protección social. En la hipótesis I se considera que un hogar se encuentra cubierto si alguno de sus miembros percibe asignaciones familiares, pensiones a la vejez, asistencia a la vejez, seguro por desempleo o jubilaciones provenientes del régimen contributivo. En este caso, se considera que todos los menores de 18 años que potencialmente resulten beneficiarios de asignaciones familiares recibirán la transferencia. El supuesto subyacente es que el incremento escalonado de los montos del beneficio funciona como un incentivo perfecto para que los menores que no concurren al sistema educativo retornen al mismo. Este supuesto

constituye, claramente, una hipótesis de máxima. En la hipótesis II se utiliza la misma definición de red de protección pero se considera que únicamente los menores de 18 años que actualmente estudian percibirán el beneficio. En este caso, se asume que las decisiones de estudio no se modifican ante la presencia del nuevo esquema de transferencias condicionadas, reflejando un escenario de alcance mínimo del nuevo régimen de asignaciones. Las hipótesis III y IV son análogas a las hipótesis I y II, respectivamente, pero se agrega en estos casos la presencia de algún integrante activo del hogar que aporta a la seguridad social como atributo para definir la red de protección social<sup>12</sup>. A los efectos de permitir la comparación, los escenarios anteriores a la reforma y aquellos propios del período de implementación del PANES se presentan tanto considerando como sin considerar la presencia de un activo cubierto por la seguridad social como indicador de cobertura del sistema de protección.

Los resultados son claros. Si bien el alcance del sistema de protección social en Uruguay era relativamente alto en el contexto latinoamericano antes de la introducción de las reformas, se observaban vacíos sistemáticos de cobertura. Aproximadamente un 20% de los hogares pertenecientes a los tres primeros deciles no percibían transferencias de ninguna naturaleza con anterioridad a la reforma. El PANES redujo esta cifra a la mitad, mientras que las políticas de transferencias permanentes incluidas en el Plan de Equidad ( Tarjeta Alimentaria, nuevo régimen de asignaciones familiares, asistencia a la vejez) llevaron la cobertura a niveles cercanos al 95%. Bajo la hipótesis de mínima cobertura de las asignaciones familiares, la falta de cobertura afecta únicamente al 5% de los hogares que se ubican en los primeros dos deciles. En este sentido, es posible afirmar que las políticas de transferencias instrumentadas han avanzado sustancialmente sobre los vacíos de cobertura detectados.

A su vez, en el cuadro 7 se muestra que la cobertura se efectiviza a través de distintos instrumentos según el lugar que las personas ocupan en la distribución del ingreso. Mientras que las asignaciones familiares constituyen las transferencias preponderantes en los deciles inferiores del ingreso, la cobertura de los miembros activos por la seguridad social y la percepción de jubilaciones provenientes del sistema contributivo son las modalidades de acceso centrales en los deciles medios y altos. Por lo tanto, las transferencias no contributivas constituyen dispositivos centrales para asegurar el acceso a condiciones mínimas de bienestar de los hogares que sufren mayores niveles de privación, dada su exclusión de las modalidades contributivas más tradicionales y establecidas.

Otra característica que merece ser destacada tiene que ver con considerar o no la condición de ocupado en el sector formal de la economía como criterio para definir la cobertura del sistema de transferencias. Si esta condición no es considerada, el grado de cobertura disminuye en los estratos medios y altos. Sin embargo, la incorporación de esta variable muestra que el grado de formalidad de la fuerza de trabajo perteneciente a estos estratos es sustancialmente mayor y asegura que dichos hogares percibirán transferencias de ingresos en caso de que sus miembros activos enfrenten alguna contingencia negativa (eventualidades tales como una enfermedad o desempleo).

La ausencia de cobertura es una característica que siempre estuvo fuertemente asociada a los hogares jóvenes con bajo nivel de capital humano, compuestos por adultos activos y niños. Los altos niveles de informalidad laboral y el tipo de requisitos exigidos para percibir transferencias no contributivas han constituido históricamente factores centrales que limitaron el acceso a la protección social. En el cuadro 8 se muestra que los avances en la cobertura se asocian en gran medida a la presencia de transferencias específicas dirigidas a este tipo de hogares. Se estima que prácticamente 100% de los hogares pobres<sup>13</sup> con niños en edad escolar (menores de 12 años) percibe alguna transferencia bajo la nueva configuración del sistema de protección social. La

<sup>12</sup> Los aportes a la seguridad social permiten acreditar el derecho a transferencias contingentes (seguro por desempleo, enfermedad, etc.), por lo que la presencia de miembros activos cotizantes constituye un mecanismo que asegura el acceso a transferencias al hogar si se producen *shocks* negativos que impidan a alguno de sus miembros obtener ingresos laborales.

<sup>13</sup> Hogares pobres antes de percibir transferencias.

inclusión en el sistema también aumenta sustancialmente entre los hogares con adolescentes. Como es de esperar, la falta de cobertura es algo mayor entre los adultos en edades intermedias, en particular entre aquellos que conforman hogares sin menores de 18 años, dado que no se han articulado políticas específicas para este grupo poblacional<sup>14</sup>.

La situación resultante de la introducción de las reformas se diferencia nítidamente de la situación anterior. Hacia fines de 2008 la mayoría de los hogares y personas en situación de privación son beneficiarios de alguna modalidad de transferencia –contributiva o no contributiva–. Los cambios introducidos parecen completar la malla de protección.

Sin embargo, la capacidad de sostén de los diversos instrumentos que integran la red continúa siendo heterogénea. Mientras que hacia fines de 2008 las transferencias no contributivas destinadas a atender la situación de privación de los adultos mayores de 64 años (pensiones a la vejez y transferencias por asistencia a la vejez) representan casi un 80% del valor de la línea de pobreza nacional (INE, 2002), el valor promedio de las asignaciones familiares por menor beneficiario no alcanzaba un 8% bajo la normativa anterior y representa un 20% de la línea de pobreza bajo la nueva configuración del sistema<sup>15</sup>. Por su parte, el monto transferido a través de la Tarjeta Alimentaria representa 4% de la línea de pobreza. Si bien la cobertura y los montos de las transferencias han aumentado significativamente, estos valores indican que su impacto en términos de pobreza aún es moderado. En la siguiente sección se presentan algunas simulaciones para capturar la magnitud del impacto de las nuevas transferencias sobre la pobreza y la distribución del ingreso.

**CUADRO 6**  
**COBERTURA DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS SEGÚN DECILES DE INGRESO PER CÁPITA.**  
**ESTIMACIONES REALIZADAS A PARTIR DE LA ECH 2007**  
*(En porcentajes)*

	Deciles de ingreso per cápita (sin transferencias no contributivas ni valor locativo)										Total
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	
<b>Antes de las reformas (situación 2004)</b>											
Sin considerar activos que aportan a la seguridad social	82,6	81,1	80,1	75,8	74,1	68,1	60,8	51,7	46,6	40,4	66,1
Con activos que aportan a la seguridad social	85,1	88,0	90,6	93,1	93,9	94,8	95,6	96,7	97,1	96,7	93,1
<b>Durante ejecución del Plan de emergencia (situación 2005-2007)</b>											
Sin considerar activos que aportan a la seguridad social	90,2	84,5	81,2	76,4	74,4	68,2	60,9	51,7	46,6	40,4	67,4
Con activos que aportan a la seguridad social	91,8	90,0	91,4	93,2	94,0	94,8	95,7	96,7	97,1	96,7	94,1
<b>Plan de Equidad (situación 2009)</b>											
Hipótesis 1	96,4	94,6	83,1	37,1	42,5	42,6	42,7	39,7	39,9	37,9	55,7
Hipótesis 2	95,1	93,1	82,3	37,1	42,5	42,6	42,7	39,7	39,9	37,9	55,3
Hipótesis 3	96,6	95,7	94,7	88,7	91,7	93,5	95,2	96,3	96,9	96,6	94,6
Hipótesis 4	95,5	94,8	94,3	88,7	91,7	93,5	95,2	96,3	96,9	96,6	94,4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares 2007 (INE, 2007a).

<sup>14</sup> Estos hogares están constituidos fundamentalmente por hogares unipersonales o parejas jóvenes pobres, y hogares con adultos entre 50 y 64 años cuyos hijos superan la mayoría de edad, por lo que no generan el derecho a percibir asignaciones familiares.

<sup>15</sup> Línea de pobreza utilizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) a partir del año 2002.

**CUADRO 7**  
**PERSONAS QUE PERTENECEN A HOGARES DONDE SE PERCIBEN TRANSFERENCIAS**  
**SEGÚN DECIL DE INGRESO PER CÁPITA**

*(En porcentajes)*

	Deciles de ingreso per cápita (sin transferencias no contributivas ni valor locativo)										Total
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	
Asignación familiar, hipótesis de máxima	95,1	88,8	67,9	0	0	0	0	0	0	0	25,2
Asignación familiar, hipótesis de mínima	93,6	86,5	66,3	0	0	0	0	0	0	0	24,6
Jubilaciones	4,0	11,5	17,8	22,0	28,8	29,9	31,4	29,2	29,3	28,8	23,3
Pensiones y asistencia a la vejez	12,6	17,5	19,3	20,7	21,4	21,3	21,8	20,1	19,8	17,9	19,3
Seguro por desempleo	1,4	2,5	1,6	1,9	2,2	1,5	1,3	1,3	1,2	0,7	1,6
Activos cubiertos por la Seguridad Social	20,8	48,9	62,8	68,4	70,9	72,9	75,8	79,5	80,3	79,9	66,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares 2007 (INE, 2007a).

**CUADRO 8**  
**COBERTURA POR TRAMOS DE EDAD Y PRESENCIA DE MENORES EN EL HOGAR.**  
**PERSONAS BAJO LA LÍNEA DE POBREZA**

*(En porcentajes)*

	Antes de las reformas (situación 2004)		PANES (situación 2005-2007)		Plan de Equidad (situación 2009)			
	a	b	a	b	Hip. 1	Hip. 2	Hip. 3	Hip. 4
Presencia de menores								
Hogares con menores	48,4	62,8	54,9	68,7	48,0	48,0	62,7	62,7
Hogares sin menores	84,3	90,5	88,2	93,6	92,2	91,0	98,8	98,0
<b>Tramos de edad</b>								
0 a 5 años	85,5	91,3	89,4	94,3	91,8	91,8	98,8	98,8
6 a 11 años	85,3	91,2	89,6	94,6	94,0	93,9	99,1	99,0
12 a 17 años	83,7	89,5	88,3	93,2	93,2	90,8	98,9	97,1
18 a 24 años	76,4	86,2	81,0	89,6	84,0	82,4	94,2	93,3
25 a 35 años	82,4	89,7	85,8	92,3	86,5	86,2	96,1	95,9
36 a 49 años	79,1	86,6	82,8	89,7	86,3	84,7	94,7	93,5
50 a 64 años	68,3	78,0	73,8	82,4	76,0	73,4	85,0	83,3
65 años y más	85,1	88,1	87,4	90,4	88,3	87,9	90,6	90,3

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares 2007 (INE, 2007a).

<sup>a</sup> Sin considerar activos cotizantes a la seguridad social.

<sup>b</sup> Con activos cotizantes a la seguridad social.

## **IV. Sistema de transferencias, distribución del ingreso y pobreza**

---

### **A. El Plan de Equidad**

En el cuadro 9 se presenta una simulación estática del impacto del sistema de transferencias sobre algunos indicadores distributivos básicos. Se utiliza como línea de base la situación previa a la instrumentación del PANES y se muestra la situación durante el período de duración de dicho plan y luego de la implementación del conjunto de políticas de transferencias permanentes incorporadas a través del Plan de Equidad.

Es posible observar que el ingreso medio muestra una escasa variación ante las modificaciones en el sistema de transferencia. En la hipótesis más optimista, el ingreso per cápita promedio varía apenas un 2%. Durante la implementación del PANES el cambio apenas alcanza un 1%. Sin embargo, los percentiles inferiores de la distribución muestran un fuerte aumento, producto de la focalización de las transferencias en los tramos bajos de la distribución, con un impacto importante en los recursos que administran estos hogares. En consecuencia, los índices sintéticos de desigualdad muestran una moderada reducción.

**CUADRO 9**  
**IMPACTO DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL**  
**INGRESO Y LA POBREZA**

	Antes de las reformas (situación 2004)	Durante el PANES (situación 2005- 2007)	Plan de Equidad (situación 2009)	
			Hip. 1	Hip. 2
<b>Estadísticos básicos (índice 100 antes de las reformas)</b>				
Ingreso medio	100	101	102	102
p5	100	121	122	121
p10	100	111	115	114
p25	100	102	107	107
p50	100	100	100	100
p75	100	100	100	100
p90	100	100	100	100
<b>Medidas de desigualdad</b>				
Gini	0,47	0,46	0,46	0,46
Theil	0,41	0,39	0,39	0,39
Entropía (a=0)	0,39	0,36	0,36	0,36
Entropía (a=2)	0,78	0,76	0,76	0,76
<b>Pobreza<sup>a</sup></b>				
<b>LP INE 2002</b>				
Incidencia de la Pobreza	26,3	25,8	25,0	25,0
FGT(1)	0,10	0,09	0,08	0,08
FGT(2)	0,05	0,04	0,04	0,04
Incidencia de la Indigencia	4,1	2,1	2,1	2,2
LP=US\$ 1 PPC	0,2	0,0	0,0	0,0
LP=US\$ 2 PPC	1,7	0,5	0,6	0,6
<b>Pobreza hogares con niños (1)</b>				
<b>LP INE 2002</b>				
Incidencia de la Pobreza	39,1	38,4	36,9	36,9
Incidencia de la Indigencia	6,4	3,4	3,3	3,4
LP=US\$ 1 PPC	0,3	0,0	0,0	0,0
LP=US\$ 2 PPC	2,7	0,8	0,8	0,9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares 2007 (INE, 2007a).

<sup>a</sup> Localidades urbanas de cinco mil y más habitantes.

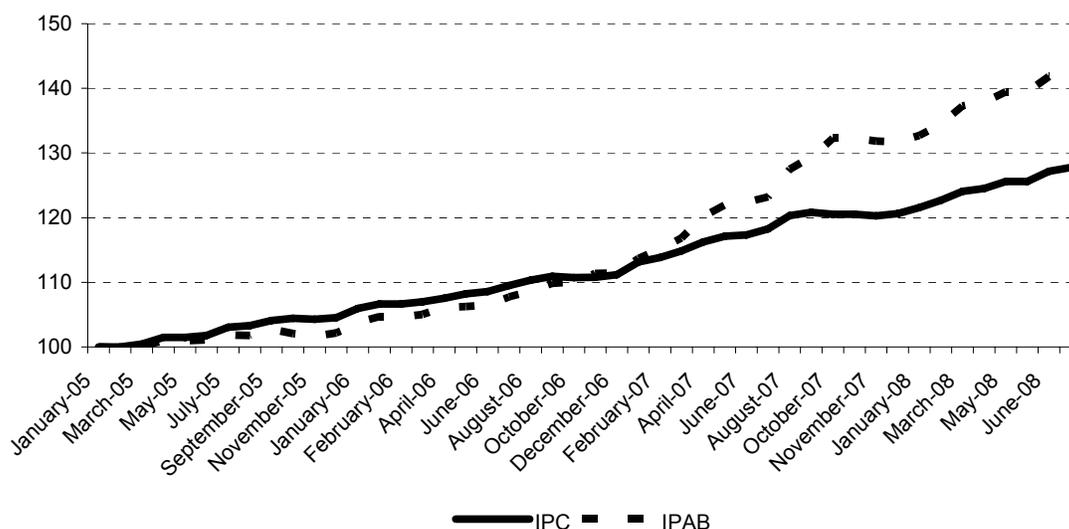
Por su parte, la incidencia de la pobreza también muestra una sensibilidad relativamente baja. Sin embargo, la fuerte concentración de las medidas que integran el PANES y el Plan de Equidad en los estratos más bajos puede hacer dificultoso detectar su impacto en la pobreza moderada. La pobreza extrema –medida a través de la línea de indigencia o las LP de uno y dos dólares PPC diarios– muestra una sensibilidad sustancialmente mayor. De hecho, la incidencia de la indigencia se reduce a la mitad como resultado exclusivo del despliegue de estas políticas específicas. En este sentido, el Plan de Equidad parece constituir una modalidad de política funcional al logro del objetivo de erradicación de la indigencia. Sin embargo, parece pertinente pensar en el desarrollo de instrumentos que, combinados con el crecimiento económico sustentable en el tiempo, permitan mayores avances en la reducción de la pobreza.

## B. Evaluación *ex ante* de la expansión de la Tarjeta Alimentaria

La permanencia de la tarjeta del PANES y su coexistencia con prestaciones alimentarias anteriores incluso a la implementación de dicho plan plantean la necesidad de analizar el futuro de esta prestación en el marco de la red de protección social uruguaya. Al mismo tiempo, el fuerte incremento de los precios de los alimentos observado en el país en los últimos dos años (gráfico 1) torna pertinente la discusión del rol de las transferencias alimentarias ante el potencial aumento de la pobreza y la indigencia. Esto es especialmente relevante en el caso de Uruguay, donde la población urbana en situación de pobreza e indigencia es consumidora neta de alimentos, y no se beneficiaría de los eventuales impactos positivos en el empleo de los aumentos de precios en salarios y empleo (Lustig, 2008). Como señala Lustig (2008), para un sistema de protección social resulta fundamental contar con una herramienta versátil que permita ampliar la cobertura y ajustar los montos de las transferencias ante *shocks* externos tales como la suba de los alimentos. En caso de generalizarse como mecanismo de transferencia, la Tarjeta Alimentaria en Uruguay podría cumplir esta función mediante el ajuste del monto del beneficio. También podría permitir una ampliación transitoria de la cobertura ante episodios que impacten de manera importante en el poder de compra de la población, como las crisis macroeconómicas y las devaluaciones.

Cabe destacar que la significativa reducción de la indigencia que implicó la puesta en vigencia del PANES en 2006 se vio fuertemente desafiada por la evolución de los precios de los componentes de la canasta básica alimentaria en el año 2007. Como resultado, pese al fuerte aumento de los ingresos de los hogares, la indigencia permaneció constante en 2007 con respecto al año anterior.

**GRÁFICO 1**  
**EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES DE PRECIOS AL CONSUMO (IPC) Y DE PRECIOS DE ALIMENTOS Y BEBIDAS (IPAB), ENERO 2005-JULIO 2008 (ENERO 2005=100)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2007b).

Dado que los hogares bajo la línea de pobreza destinan una parte mayor de sus ingresos a la compra de alimentos que el resto de los hogares, es pertinente la discusión acerca de los mecanismos de indexación apropiados para las transferencias alimentarias que perciben estos hogares.

Tal como se señaló en la sección II, el MIDES se plantea una reformulación de la Tarjeta Alimentaria, que incluye el aumento de su valor para contrarrestar la pérdida del poder adquisitivo experimentada por los beneficiarios desde 2006 y su expansión a hogares que perciben la canasta “común” del Instituto Nacional de Alimentación.

Sin embargo, hasta el momento no se ha publicado ningún trabajo que analice los beneficios potenciales de posibles cambios en la tarjeta. Tampoco se ha discutido la posibilidad de establecer en la normativa vigente la indexación de las transferencias alimentarias en relación con algún precio de referencia de la economía, con lo cual se mantiene la discrecionalidad en los ajustes.

En este marco, esta sección presenta un ejercicio de simulación estática con el objetivo de apreciar el potencial impacto de indexar las transferencias de la Tarjeta Alimentaria con base en el índice de precios de los alimentos (IPAB) con periodicidad cuatrimestral. A tales efectos, se estableció el grupo de receptores de la Tarjeta Alimentaria a partir de la respuesta a una pregunta específica incluida en la ECH. Sobre esta población analizamos el impacto de indigencia y pobreza medidas con las líneas locales, y de uno y dos dólares PPC. A su vez, planteamos tres hipótesis de cobertura de la Tarjeta Alimentaria: hogares indigentes, de acuerdo a la línea de indigencia local (INE, 2002), hogares pertenecientes al primer quintil de ingresos, y hogares bajo la línea de pobreza según el INE (2002). En estos escenarios eliminamos los requisitos de presencia de niños en el hogar para la recepción de la tarjeta y consideramos como beneficiarios a todos los hogares que cumplían el requisito de ingresos, con independencia de su composición. De esta manera, buscamos que la cobertura del sistema de protección social se aproximara a 100% en los universos elegidos<sup>16</sup>. Para los hogares con niños, replicamos los montos presentados anteriormente (ver cuadro 5). Para los hogares sin niños y sin adultos mayores receptores del subsidio a la vejez, simulamos una prestación fija de 800 pesos uruguayos por hogar, dado que esta sería la única transferencia a la que dichos hogares accederían (con excepción del seguro por desempleo). Finalmente, combinamos los escenarios de expansión con el ajuste con base en el IPAB y estimamos los costos de las opciones mencionadas.

La expansión de la Tarjeta Alimentaria se simuló sobre la red de protección ampliada con las nuevas asignaciones familiares y el subsidio a la vejez (línea de base). Los resultados de las simulaciones realizadas en la hipótesis de mínima de la expansión de las asignaciones familiares señalan que, en este escenario, la asistencia escolar permanece igual a la actual y el control sobre las contrapartidas es perfecto, de forma tal de minimizar el impacto de la propuesta. Las estimaciones se realizaron para 2006 y 2007, dado que en 2006 el programa no fue completamente desplegado hasta el último trimestre y considerando también que las evoluciones de los precios de los alimentos en ambos años fueron dispares.

En el cuadro 10 se muestra que, en todos los casos, la medida de cambiar el mecanismo de ajuste del valor de la Tarjeta Alimentaria sin modificar la población objetivo tiene un efecto casi nulo sobre las condiciones de vida de los hogares, medidas con base en los cuatro umbrales de ingresos considerados.

La medida anunciada por el MIDES sobre el pasaje de beneficiarios de la canasta de alimentos común del INDA a la Tarjeta Alimentaria parece necesaria desde el punto de vista de la unificación y modernización del sistema de transferencias alimentarias uruguayo. Sin embargo, tal medida debe ser estudiada con mayor detalle si se tiene en cuenta que, de acuerdo con los datos observables en las ECH, la misma no acarrearía una expansión significativa de la cobertura de la tarjeta dado que 74% de los hogares que reciben canastas comunes del INDA fueron también beneficiarios del PANES. Al mismo tiempo, 45% de los hogares que en 2007 recibía canastas del INDA también contaba con la Tarjeta Alimentaria del PANES. En este sentido, resulta

<sup>16</sup> Esto implicó suponer que el programa lograba su cobertura teórica total.

indispensable considerar y alcanzar a la población que está en condiciones de privación y no recibe los beneficios de ninguna de estas prestaciones.

**CUADRO 10**  
**CONTRIBUCIÓN DEL CAMBIO EN EL MECANISMO DE AJUSTE DE LA TARJETA ALIMENTARIA**  
**A LA INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGÚN PRESENCIA DE NIÑOS EN EL HOGAR. 2007.**  
**LOCALIDADES DE CINCO MIL HABITANTES Y MÁS**  
*(En porcentajes)*

	Línea de pobreza INE (2002)			Indigencia Canasta Básica Alimentaria (CBA) INE (2002)			US\$ 2 diarios en paridad de poderes de compra (PPC)			US\$ 1 diario PPC		
	Sin niños	Con niños	Total	Sin niños	Con niños	Total	Sin niños	Con niños	Total	Sin niños	Con niños	Total
<b>Línea de base</b>	4,85	36,93	24,72	0,29	3,35	2,18	0,10	0,33	0,24	0,04	0,01	0,02
<b>Ajuste IPAB</b>	4,85	36,91	24,70	0,29	3,28	2,14	0,10	0,31	0,23	0,04	0,00	0,02

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares 2007 (INE, 2007a).

Por su parte, las estimaciones realizadas permiten concluir que la expansión de la prestación a conjuntos más amplios de la población sin alterar su monto conduce a una reducción moderada pero significativa de la pobreza y la indigencia medidas con las cuatro líneas consideradas (cuadro 11). En este escenario en particular, la pobreza medida con uno y dos dólares diarios prácticamente desaparecería.

**CUADRO 11**  
**INCIDENCIA DE LA EXPANSIÓN DE LA TARJETA ALIMENTARIA SOBRE LAS MEDIDAS**  
**DE POBREZA POR UNIVERSO. 2007. LOCALIDADES DE CINCO MIL HABITANTES Y MÁS**  
*(En porcentajes)*

Año	Línea de pobreza INE (2002)			Indigencia CBA INE (2002)			US\$ 2 diarios PPC			US\$ 1 diario PPC		
	Sin niños	Con niños	Total	Sin niños	Con niños	Total	Sin niños	Con niños	Total	Sin niños	Con niños	Total
<b>Universo</b>												
<b>Población bajo la CBA</b>	4,85	36,93	24,72	0,15	3,04	1,94	0,04	0,26	0,18	0,00	0,01	0,00
<b>Primer quintil</b>	4,30	36,32	24,13	0,15	3,04	1,94	0,04	0,26	0,18	0,00	0,01	0,00
<b>Población bajo la LP</b>	3,68	35,39	23,32	0,15	3,04	1,94	0,04	0,26	0,18	0,00	0,01	0,00

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares 2007 (INE, 2007a).

A su vez, al considerar el ajuste cuatrimestral por IPAB se obtienen resultados ligeramente superiores sobre los indicadores de pobreza utilizados (cuadro 12). Esto permite inferir que la transferencia propuesta constituye un buen instrumento, pero que quizá deberían aumentarse los montos básicos transferidos.

**CUADRO 12**  
**INCIDENCIA DE LA EXPANSIÓN DE LA TARJETA ALIMENTARIA Y CAMBIO EN SU MECANISMO**  
**DE AJUSTE SOBRE LAS MEDIDAS DE POBREZA POR UNIVERSO. 2007. LOCALIDADES**  
**DE CINCO MIL HABITANTES Y MÁS**

*(En porcentajes)*

Año	Línea de pobreza INE (2002)			Indigencia CBA INE (2002)			US\$ 2 diarios PPC			US\$ 1 diario PPC		
	Sin niños	Con niños	Total	Sin niños	Con niños	Total	Sin niños	Con niños	Total	Sin niños	Con niños	Total
<b>Universo</b>												
<b>Población bajo la CBA</b>	4,85	36,91	24,70	0,14	2,96	1,88	0,04	0,26	0,18	0,00	0,01	0,00
<b>Primer quintil</b>	4,22	36,21	24,03	0,14	2,96	1,88	0,04	0,26	0,18	0,00	0,01	0,00
<b>Población bajo la LP</b>	3,68	35,39	23,32	0,14	2,96	1,88	0,04	0,26	0,18	0,00	0,01	0,00

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares 2007 (INE, 2007a).

Por último, estimamos los costos de expansión del sistema (cuadro 13). Recuérdese que el costo del programa actualmente asciende a 20 millones de dólares, al tipo de cambio promedio 2007. Si bien en términos del PIB el gasto es relativamente menor, en todos los escenarios considerados el producto representa una expansión significativa en términos del gasto al año 2007. A fin de contar con un marco de referencia en términos de transferencias no contributivas, cabe destacar que la transferencia por asignaciones familiares luego de la reforma ascendió a 115 millones de dólares.

**CUADRO 13**  
**ESTIMACIÓN DEL COSTO DE LA EXPANSIÓN DE LA TARJETA ALIMENTARIA Y CAMBIO EN SU**  
**MECANISMO DE AJUSTE SOBRE LAS MEDIDAS DE POBREZA POR UNIVERSO, 2007.**  
**LOCALIDADES DE CINCO MIL HABITANTES Y MÁS**

*(Millones de dólares corrientes)*

	Costo anual expansión sin cambio en el valor de la tarjeta			Costo anual expansión y cambio en el mecanismo de ajuste			Gasto en relación al PIB (en porcentajes)		
	Sin niños	Con niños	Total	Sin niños	Con niños	Total	Sin niños	Con niños	Total
<b>Universo</b>									
<b>Población bajo la CBA</b>	1,3	33,6	34,9	1,4	38,1	39,5	0,006	0,159	0,165
<b>Primer quintil</b>	8,4	51,4	59,8	9,4	58,2	67,6	0,039	0,243	0,282
<b>Población bajo la LP 2002</b>	11,6	58,3	69,9	13,2	66,4	79,6	0,055	0,277	0,332

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares 2007 (INE, 2007a).

## V. Comentarios finales

---

El análisis de los cambios realizados a mediados de la década de 2000 en el sistema de protección social de Uruguay indica que las nuevas transferencias lograron compensar vacíos de cobertura persistentes. El Plan de Equidad incorporó un conjunto de políticas permanentes cuya finalidad es funcionar como sostén de recursos para los hogares de menores ingresos a través de transferencias de origen no contributivo. La cobertura hacia fines de 2008 se basa en distintos instrumentos, que varían según la etapa del ciclo de vida del hogar y su posición en la distribución del ingreso.

A partir de esta nueva configuración, Uruguay enfrenta el desafío de avanzar en términos de ampliar la cobertura y mejorar la calidad del sistema de transferencias diseñado como dispositivo específico para reducir la exposición a la privación de los hogares en situación vulnerable. Este desafío es funcional al logro de los objetivos del Milenio vinculados a la disminución de la pobreza extrema y moderada.

Uruguay muestra un grado de cumplimiento importante de los ODM fijados a nivel internacional, pero registra dificultades para alcanzar su adecuación a nivel nacional. En lo que respecta al Plan de Equidad, si bien su efecto sobre la desigualdad ha sido reducido y ha presentado un impacto moderado sobre la pobreza, las intervenciones articuladas por este plan han disminuido significativamente la indigencia. En este sentido, esta iniciativa constituye un avance hacia el cumplimiento de los ODM. Sin embargo, en ausencia de intervenciones más vigorosas, las metas nacionales educativas y de pobreza difícilmente podrán cumplirse: para avanzar en el logro de los ODM, resulta necesario implementar innovaciones en las políticas públicas.

Un camino posible para lograr este objetivo consiste en redimensionar los dispositivos más novedosos del sistema de transferencias. En este trabajo se analizaron los efectos de una posible ampliación de la Tarjeta Alimentaria. Dada la evolución reciente de los precios de los alimentos, esta constituye un instrumento útil para asegurar a los hogares vulnerables el acceso a bienes alimentarios y a otros bienes básicos. La tarjeta también podría constituir un mecanismo de sostén ante posibles *shocks* de precios sobre estos bienes. En este sentido, la ampliación de la cobertura y la indexación según los precios de los alimentos se presentan como líneas a desarrollar en el futuro. Si bien hacia fines de 2008 se planificaba realizar un ajuste discrecional de los montos transferidos a través de la tarjeta, la fijación de un mecanismo de indexación automática, tal como el que fue incorporado en las asignaciones familiares, sería útil para garantizar ajustes rápidos frente al alza en los precios de los alimentos. Asimismo, la extensión de este instrumento a los hogares sin niños permitiría reducir las brechas de cobertura de este grupo y reducir así potenciales desigualdades horizontales.

Al mismo tiempo, algunos de los desafíos planteados en este trabajo están relacionados con la armonización de las políticas de subsidio a la demanda y los esfuerzos realizados desde el sistema educativo para la retención de los estudiantes, tales como cambios en programas, requisitos de aprobación, ubicación geográfica. En este sentido, cabe preguntarse por la pertinencia de la exigencia de contraprestaciones de asistencia en el ciclo primario, cuando el abandono se produce fundamentalmente en los primeros años de la escuela secundaria.

Más allá de las alternativas de perfeccionamiento a futuro del sistema de protección social, la experiencia de Uruguay contiene dos elementos que merecen ser destacados en el marco de los desarrollos recientes de políticas sociales en América Latina y su impacto en los niveles de pobreza e indigencia a largo plazo<sup>17</sup>.

En primer lugar, el programa de emergencia, PANES, no se perpetuó tras haber cumplido con su objetivo (como sucedió, por ejemplo, en el caso del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Argentina), sino que fue utilizado como base para la expansión del sistema de protección social más allá de la situación de emergencia que le dio origen.

Esta situación propició la segunda característica destacable de la experiencia uruguaya para la región. Una vez cumplido su plazo original, el PANES fue reemplazado por una serie de beneficios dentro del marco existente de la protección social tradicional. De esta manera, se propició una expansión de la cobertura de la protección social de base contributiva mediante la incorporación de los grupos tradicionalmente excluidos. En lugar de extender los beneficios y prestaciones diferenciados para quienes no contaban con capacidad contributiva, el esquema implementado en la segunda mitad de la década de 2000 en Uruguay representó una alternativa original frente a los nuevos paradigmas regionales en materia de protección social (ver CEPAL, 2006: capítulo 5).

Por su parte, la continuidad de los beneficios del PANES mediante las asignaciones familiares generalizadas del Plan de Equidad presenta una serie de aristas originales que pueden incentivar la discusión de alternativas más amplias que aquellas propias del paradigma, relativamente acotado, de los programas de transferencia de ingresos condicionados. En efecto, el sistema uruguayo plantea una alternativa de solución a los problemas de cobertura de características más universales e inclusivas que las del paradigma de transferencias condicionadas, que también reduce la pobreza pero excluyendo a los beneficiarios de las prestaciones de los sistemas de protección social tradicionales.

Tal como se señala en este documento, aún existen brechas de cobertura. A su vez, los mecanismos para la incorporación de nuevos beneficiarios o para la modificación de los montos de las prestaciones no han sido establecidos de forma definitiva. Sin embargo, se han realizado importantes avances tendientes a la consolidación de un sistema único que cubra tanto a quienes

<sup>17</sup> León (2008) presenta resultados para otros países de la región.

tienen capacidad contributiva como a aquellos que han sido tradicionalmente excluidos de este mecanismo de acceso a la protección social.

Este aspecto constituye claramente un desarrollo positivo en el marco de mercados de trabajo caracterizados por crecientes niveles de informalidad y empleos de menor calidad. Si bien es fundamental que los gobiernos incentiven el empleo decente y reduzcan las brechas de cobertura contributiva, las características del sistema uruguayo implican un reconocimiento implícito de que estos problemas en el ámbito contributivo constituirán una característica permanente de los mercados de trabajo.

Aunque Uruguay tiene características que lo distinguen de la mayoría de los países de la región, como niveles relativamente bajos de pobreza, desigualdad e informalidad, la discusión respecto de la factibilidad de estas alternativas de política social puede enriquecer el debate entre los actores relevantes en otros países de la región.



## Bibliografía

---

- Amarante, V. y Bucheli, M. (2006). “El seguro de desempleo en Uruguay”. Documento presentado en la jornada “Seguro de desempleo: un análisis actualizado” organizada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Banco Mundial, 12 de octubre, Montevideo.
- Amarante, V., Burdín G., Manacorda M. y Vigorito A. (2007). *Informe final de evaluación intermedia del PANES*. Mimeo. Montevideo.
- ANEP-Administración Nacional de Educación Pública (2005). *Panorama de la Educación en el Uruguay. Una década de transformaciones 1992-2004*. Montevideo.
- Arim, R. y Vigorito, A. (2006). “Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay 2001-2006”. Documento de base preparado para el Banco Mundial. Montevideo.
- Banco Mundial (2007). *Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar*. Unidad de Gestión de Países para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Departamento de Desarrollo Humano, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Banco Mundial. Buenos Aires.
- BPS-Banco de Previsión Social (2008). Disponible en <www.bps.gub.uy>.
- Bucheli, Marisa y Furtado, Magdalena (2005). “Uruguay 1998-2002: income distribution during the crisis”. *CEPAL Review*, N° 86.
- CEDLAS (2008). Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC). CEDLAS-UNLP/Banco Mundial. Disponible en <www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac>.
- CEPAL (2006). La protección social de cara al futuro. Santiago de Chile.
- De Melo, G. y Vigorito, A. (2007). “Elementos para la reforma del régimen de asignaciones familiares”. Informe final de consultoría realizado para la Organización Internacional del Trabajo. Santiago de Chile.

- Ferreira-Coimbra, Natalia y Forteza, Álvaro (2005). "Can Latin America protect the elderly with non-contributory programmes? The case of Uruguay". *Development Policy Review*, Vol. 23, N° 6. Overseas Development Institute. November.
- INE-Instituto Nacional de Estadística (2002). "Evolución de la pobreza por el método del ingreso. Uruguay 1986-2001". Montevideo.
- INE-Instituto Nacional de Estadística (2007a). "Encuesta Continua de Hogares 2007". Montevideo.
- INE-Instituto Nacional de Estadística (2007b). "Evolución del índice de precios al consumidor". Montevideo.
- Kaztman, Rubén; Filgueira, Fernando y Furtado, Magdalena (2005). "New challenges for equity in Uruguay". *CEPAL Review*, N° 72.
- León, Arturo (2008). *Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina: dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio*. Proyecto CEPAL-AECID "Seguimiento del componente de pobreza del primer objetivo de desarrollo del Milenio (AEC/06/003)". División de Desarrollo Social, CEPAL. Santiago de Chile.
- Llambí, C. y Laens, S. (2006). "Evaluación de las estrategias de desarrollo para alcanzar los Objetivos del Milenio en América Latina. Estudio de caso: Uruguay". Banco Central del Uruguay (BCU). Montevideo.
- Lustig, Nora (2008). "Thought for food: the challenges of coping with soaring food prices". Center for Global Development. Working paper. Washington DC.
- MEMFOD (2004). "Un análisis de cobertura y duración de los distintos ciclos de la enseñanza en Uruguay". ANEP. Serie Estudios Sociales sobre la Educación. Cuaderno de Trabajo N° 11. Montevideo.
- Ministerio de Salud Pública (2002). "Estudio piloto para el restablecimiento del SISVEN (Sistema de Vigilancia del Estado Nutricional) de la población menor de cinco años asistida por el Ministerio de Salud Pública". Departamento de Nutrición, MSP. Montevideo.
- OIT-BPS (2007). "Construyendo trabajo decente desde la seguridad social en Uruguay". Organización Internacional del Trabajo-Banco de Previsión Social. Montevideo.
- PNUD (2003). "Objetivos del Desarrollo del Milenio en Uruguay. Documento base para la discusión nacional". Montevideo.
- PNUD (2008). "Informe Nacional de Desarrollo Humano". En prensa.
- Rawlings, L. (2004). "A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programs". Banco Mundial. Social Protection Discussion Paper N° 0416. Washington DC.



NACIONES UNIDAS

Serie

**CEPAL** políticas sociales

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

146. Rodrigo Arim, Guillermo Cruces y Andrea Vigorito, “Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión”, (LC/L.3002-P), Número de venta: S.09.II.6.10, (US\$10.00), 2009.
145. Ana María Ibáñez y Andrea Velázquez, “El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas”, (LC/L.2970-P), Número de venta: S.08.II.G.82, (US\$10.00), 2008.
144. Ricardo Bitrán, Liliana Escobar, Gonzalo Urcullo, Rodrigo Muñoz y Juanita Ubilla, “Estimación del costo de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio en salud en algunos países de América Latina y el Caribe”, (LC/L.2966-P), Número de venta: S.08.II.G.79, (US\$10.00), 2008.
143. Ricardo Infante, “El sector de empresas pequeñas y medianas. Lecciones de la experiencia de la Unión Europea y políticas de homogeneización productiva con generación de empleo”, (LC/L.2895-P), Número de venta: S.08.II.G.31, (US\$10.00), 2008.
142. Guillermo Cruces, Nicolás Epele, Laura Guardia, “Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina”, (LC/L.2889-P), Número de venta: S.08.II.G.26, (US\$10.00), 2008.
141. Marcela Peticara, “Incidencia de los gastos de bolsillo en salud en siete países latinoamericanos”, (LC/L.2879-P), Número de venta: S.08.II.G.18, (US\$10.00), 2008.
140. Guillermo Paraje, “Evolución de la desnutrición crónica infantil y su distribución socioeconómica en siete países de América Latina y el Caribe”, (LC/L.2878-P), Número de venta: S.08.II.G.17, (US\$10.00), 2008.
139. Gonzalo Wielandt, Carmen Artigas, “La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de las Naciones Unidas”, (LC/L.2826-P), Número de venta: S.07.II.G.149, (US\$10.00), 2007.
138. Andras Uthoff, Cecilia Vera, “Una nota sobre el impacto de las políticas activas de gasto social”, (LC/L.2793-P), Número de venta: S.07.II.G.128, (US\$10.00), 2007.
137. María Luisa Marinho M., “El eslabón perdido entre educación y empleo”, (LC/L.2783-P), Número de venta: S.07.II.G.123, (US\$10.00), 2007.
136. Simone Cecchini, Andras Uthoff, “Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina”, (LC/L.2775-P), Número de venta: S.07.II.G.110, (US\$10.00), 2007.
135. Fernando Filgueira, “Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina”, (LC/L.2752-P), Número de venta: S.07.II.G.89, (US\$10.00), 2007.
134. Irma Arriagada y Charlotte Mathivet, “Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores”, (LC/L.2740-P), Número de venta: S.07.II.G.86, (US\$10.00), 2007.
133. José Serra, José Roberto R. Afonso, “Tributação, Seguridade e Coesão Social no Brasil”, (LC/L.2723-P), Número de venta: P.07.II.G.64, (US\$10.00), 2007.  
José Serra, José Roberto R. Afonso, “Tributación, seguridad y cohesión social en Brasil” (LC/L.2723-P), Número de venta: S.07.II.G.64, (US\$10.00), 2007.
132. Pablo Villatoro, “Hacia la ampliación del segundo objetivo del Milenio”, (LC/L.2712-P), Número de venta: S.07.II.G.60, (US\$10.00), 2007.
131. Oscar Cetrángolo, “Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización”, (LC/L.2700-P), Número de venta: S.07.II.G.50, (US\$10.00), 2007.
130. Víctor Tokman, “Informalidad y cohesión social en América Latina”, (LC/L.2694-P), Número de venta: S.07.II.G.45, (US\$10.00), 2007.
129. Christian Courtis y Nicolás Espejo, “Por un ‘contrato de cohesión social’: algunos apuntes exploratorios”. (LC/L.2699-P), Número de venta: S.07.II.G.45, (US\$10.00), 2007.
128. Miguel Székely, “Un nuevo rostro en el espejo: percepciones sobre la discriminación y la cohesión social en México”, (LC/L.2643-P), Número de venta: S.06.II.G.169, (US\$10.00), 2006.

127. Juan Carlos Gómez-Sabaini, "Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina", (LC/L.2641P), Número de venta: S.06.II.G.167 (US\$10.00), 2006.
126. Guillermo Sunkel, "Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la educación en América Latina. Una exploración de indicadores", (LC/L.2638-P), Número de venta: S.06.II.G.165, (US\$10.00), 2006.
125. Camilo Sembler R., "Estratificación social y clases sociales. Una revisión analítica de los sectores medios", (LC/L.2637-P), Número de venta: S.06.II.G.164, (US\$10.00), 2006.
124. Gonzalo Wielandt, "Poblaciones vulnerables en América Latina y el Caribe: análisis de casos. (LC/L.2628-P), Número de venta: S.06.II.G.152, (US\$10.00), 2006.
123. Filip Filipov, "Post-conflict Peacebuilding: Strategies and Lessons from Bosnia and Herzegovina, El Salvador and Sierra Leone. Some Thoughts from the Rights to Education and Health" (LC/L.2613-P), Sales Number: E.06.II.G.138, (US\$10.00), 2006.
122. María Rebeca Yánez, Sandra Acuña y Gloria Molina, "RISALC: hacia una herramienta estratégica para la gestión social" (LC/L.2585-P), Número de venta: S.06.II.G.115, (US\$10.00), 2006
121. Marcelo Drago, "La reforma al sistema de salud chileno desde la perspectiva de los derechos humanos", (LC/L.2359-P), Número de venta: S.06.II.G.86, (US\$10.00), 2006
120. Guillermo Sunkel, "El papel de la familia en la protección social en América Latina", (LC/L.2530-P), Número de venta: S.06.II.G.57, (US\$10.00), 2006.
119. Irma Arriagada, "Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia", (LC/L.2519-P), Número de venta: S.06.II.G.46, (US\$10.00), 2006.
118. Martín Hopenhayn, Álvaro Bello, Francisca Miranda, "Los pueblos indígenas y afro descendientes ante el nuevo Milenio", (LC/L.2518-P), Número de venta: S.06.II.G.45, (US\$10.00), 2006.
117. Andras Uthoff, "Brecha del Estado de Bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe", (LC/L.2498-P), Número de venta: S.06.II.G.30, (US\$10.00), 2006.
116. Sebastián Galiani, "Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento", (LC/L.-2482P), Número de venta: S.06.II.G.8, (US\$10.00), 2006.
115. Gonzalo Wielandt, "Hacia la construcción de lecciones de posconflicto en América Latina y el Caribe. Una mirada a la violencia juvenil en Centroamérica", (LC/L.2451-P), Número de venta: S.05.II.G.197 (US\$10.00), 2005.
114. Irma Arriagada, Verónica Aranda y Francisca Miranda, "Políticas y programas de salud en América Latina. Problemas y propuestas", (LC/L.2450-P), Número de venta: S.05.II.G.196, (US\$10.00), 2005.
113. Mariana Schnkolnik, Consuelo Araos y Felipe Machado, "Certificación por competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina" (LC/L.2438-P), Número de venta: S.05.II.G.184, (US\$10.00), 2005.
112. Rodrigo Martínez, "Hambre y desigualdad en los países andinos. La desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú" (LC/L.2400-P), Número de venta: S.05.II.G.147, (US\$10.00), 2005.
111. Rodrigo Martínez, "Hambre y desnutrición en los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)" (LC/L.2374-P), Número de venta: S.05.II.G.119, (US\$10.00), 2005.  
Rodrigo Martínez, "Hunger and Malnutrition in the Countries of the Association of Caribbean States (ACS)" (LC/L.2374-P), Sales Number: E.05.II.G.119, (US\$10.00), 2005.
110. Carmen Artigas, "Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales", (LC/L.2354-P), Número de venta: S.05.II.G.98, (US\$10.00), 2005.
109. Lucía Dammert, "Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile", (LC/L.2308-P), Número de venta: S.05.II.G.57, (US\$10.00), 2005.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....