

CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS DE ASISTENCIA ALIMENTARIA EN BASE A INFORMACIÓN DE LA ELPS

Soc. Leticia Pugliese

CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS DE ASISTENCIA ALIMENTARIA, EN BASE A INFORMACIÓN DE LA ELPS

Soc. Leticia Pugliese
Asesoría en Políticas de Seguridad Social
Enero 2016

1. Introducción

La información relevada en la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS), permite tener un acercamiento sobre la situación de la población y su participación en las políticas sociales implementadas desde el Estado, así como ver su evolución en el tiempo dado el diseño longitudinal de la misma.

En esta oportunidad se trabajó con algunos componentes de la política alimentaria - programas “Sistema Nacional de Comedores (SNC)” y “Programa Alimentario Nacional (PAN)” - que constituyen una asistencia del Estado, en forma directa o apoyando a instituciones civiles, para sectores en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. Se describen algunas características de los usuarios de esos programas con el objetivo de identificar cuáles son y que proporciones alcanzan, las dimensiones de vulnerabilidad que los diferencian del resto de la población.

2. Acciones del Estado para asegurar el ejercicio del derecho a la alimentación. Breve reseña

En el marco jurídico uruguayo ¿se encuentra alguna norma que reconozca el derecho a la alimentación? La revisión bibliográfica permitió constatar que, aunque no directamente, este derecho se encuentra reconocido en forma implícita en la Constitución de 1967, en más de un artículo. Por un lado al asegurar el derecho a la vida (art. 7), al responsabilizar al Estado de la legislación en materia de salud e higiene (art. 44), y al establecer en el art. 72 que los derechos enumerados no son excluyentes de otros que se enmarquen en los *derechos inherentes a la personalidad humana*¹.

El Estado uruguayo se ha ocupado de que los ciudadanos puedan ejercer este derecho, facilitando el acceso a la alimentación de la población con riesgo social o nutricional, mediante programas alimentarios que fueron modificándose a lo largo de los años, y que ha tenido al Instituto Nacional de Alimentación (INDA) como la principal institución responsable. La estrategia más antigua la constituyen los Comedores (desde la década de 1930), y el Programa Alimentario Nacional con la entrega de canastas de alimentos, creado en 1986. Además de ser una política propiamente dicha, estas acciones se pueden llevar a cabo como complemento de otras políticas².

De acuerdo a información del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional³, el INDA, dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tiene a su cargo programas alimentarios: Tarjeta Alimentaria, Sistema Nacional de Comedores (SNC) y Programa Alimentario Nacional (PAN), y a su vez apoya al componente alimentario de programas creados con otros fines: Apoyo a los CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia), Programa de apoyo a Instituciones públicas y privadas (AIPP), Programa de apoyo a enfermos crónicos (PAEC), Programa de apoyo a los Sin Techo (PAST), Espacio adolescente. En función del objetivo de este trabajo, se describen los programas SNC y PAN.

¹ <http://plataformacelac.org/pais/da/URY/es> y Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967.

² URUGUAY SOCIAL. Consejo Nacional de Políticas Sociales (Oct. 2009). *De la Emergencia a la Equidad Social: Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009)*. Cap. Seguridad Alimentaria.

³ MTSS. INDA. PNUD (2010). Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OBSEN). Plan Estratégico 2011 – 2015.

Sistema Nacional de Comedores (SNC)

Si bien los comedores se implementan en diferentes tipos de instituciones (INDA, Municipios, Iglesias, clubes, ONG's, UDELAR), a partir del año 2001 se encuentran unificados en este programa del INDA, con criterios comunes y normas sobre calidad. El objetivo es brindar asistencia alimentaria a personas en situación de vulnerabilidad social (en forma gratuita), y/o público en general (servicio pago), a través de un servicio de almuerzo diario (URUGUAY SOCIAL 2009).

En Montevideo, el INDA es responsable de la totalidad de la gestión del Programa, debiendo proveer de todos los componentes: planta física, equipamiento, recursos humanos, alimentos e implementación del sistema. En el interior del país, el SNC se instrumenta con el apoyo de las Intendencias Municipales, siendo responsabilidad de las comunas proveer las plantas físicas, el equipamiento y los recursos humanos; por su parte el INDA envía bimestralmente los víveres secos, semanalmente las carnes rojas y en forma mensual el dinero para la compra de los víveres frescos (carnes blancas, huevos, pan, frutas y verduras) y el combustible.

Programa Alimentario Nacional (PAN)

El PAN tiene como finalidad contribuir a promover un adecuado estado de salud y nutrición en las familias en situación de inseguridad alimentaria, ocasionada por un compromiso en el acceso a los alimentos, mediante la complementación alimentaria y la coordinación de acciones con las diferentes políticas sociales. (URUGUAY SOCIAL 2009).

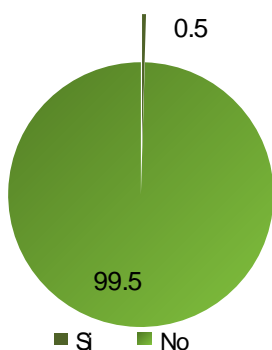
Población Beneficiaria: familias más pobres, focalizando sus acciones en las madres embarazadas y/o en lactancia en situación de extrema pobreza; los hogares integrados con menores de 18 años en situación de extrema pobreza; y hogares que – independientemente de los ingresos del núcleo familiar-, presenten riesgo nutricional valorado por el servicio de salud (por ejemplo diabéticos, oncológicos, renales, etc.)

Dos modalidades de actuación: riesgo social o riesgo nutricional. En el primer caso, las canastas han empezado a reemplazarse por una transferencia mensual, mediante el acceso a una tarjeta magnética. En el segundo caso se mantiene el uso de las canastas de alimentos.

3. Análisis de la información de la ELPS

Las dimensiones analizadas son las que refieren a la distribución de los entrevistados por sexo, edad, ascendencia étnico-racial, tipo de hogar, nivel educativo, condición de actividad, región del país donde reside, y variables referidas a la vivienda entre ellas la forma de acceso y tenencia, cruzadas en función de si el entrevistado es usuario de comedores o merenderos o si recibe canasta alimentaria. Asimismo se describe la distribución por tipos de comedores o tipos de canasta, y la proporción de usuarios que fueron usuarios del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES).

Gráfica N° 1. Durante las últimas cuatro semanas, ¿ha concurrido a algún comedor o merendero gratuito?



El 0.5% de la población entrevistada (aproximadamente 13.000 personas) responde que ha concurrido a un comedor o merendero en las últimas cuatro semanas⁴. En la ELPS se indaga sobre la concurrencia a comedores o merenderos gratuitos. Esto merece dos consideraciones, por un lado la gratuidad de los comedores va dirigida a personas en situación de extrema pobreza, ya que como se señaló, el público en general puede acceder a este servicio en forma paga. Por otro lado, últimamente se ha establecido la modalidad de prestación económica (a través de un ticket de alimentación), situación que no está

contemplada en el relevamiento. Es decir que los que respondieron afirmativamente a la pregunta son personas en situación de extrema pobreza que concurren a recibir su almuerzo en comedores públicos.

Nos preguntamos cuántos de estos usuarios han sido beneficiarios del Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES), en los años que este plan estuvo en funcionamiento (2005 al 2007).

Cuadro N° 1. Distribución de usuarios de comedores o merenderos, por haber pertenecido a hogar beneficiario del PANES (en %)

Si	42,2
No	57,8
Total	100,0

Del total de personas que concurren a comedores o merenderos, el 42% vivió en un hogar que cobraba alguna prestación monetaria del PANES. Esto da cuenta que cerca de la mitad de usuarios de este programa se encontraban siete años atrás en situación de extrema pobreza, y aún hoy siguen estando en esa situación.

Cuadro N° 2. Distribución de usuarios según institución de pertenencia de los comedores o merenderos (en %)

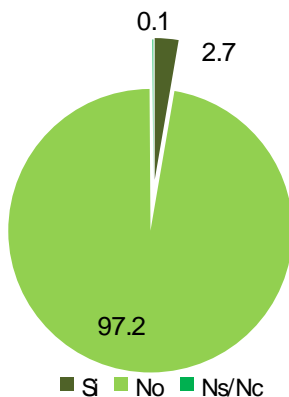
	Si	No	Total
INDA	42,4	57,6	100,0
Municipal	26,7	73,3	100,0
ONG	15,6	84,4	100,0
Iglesia	14,5	85,5	100,0
Club de niños o jóvenes	5,2	94,8	100,0
Comedor Universitario	1,3	98,7	100,0

Nota: En los casi 13.000 usuarios de comedores que releva la ELPS, se encuentra que el 5.7% concurre a más de un comedor o merendero.

⁴ Se encuentran muy pocos casos de entrevistados que no responden si concurren a comedores y merenderos, que representan el 0,02%, por lo que se decidió no incluirlos en el análisis.

Los comedores y merenderos gratuitos pueden ser administrados por el Estado, como es el caso de los comedores del Instituto Nacional de Alimentación (INDA), por los municipios, por asociaciones civiles, como ONG's y clubes, religiosas o por la Universidad de la República, como es el caso del comedor universitario. Como se puede observar en el cuadro 2, la mayor proporción de usuarios utiliza los comedores del INDA (un 42%), probablemente por formar parte de una política de alimentación más organizada tiene un mayor alcance. Es significativa también la proporción de quienes concurren a comedores municipales, que alcanza a algo más de la cuarta parte de los usuarios (un 27%). Por otro lado, son pocos los casos que hacen uso del comedor universitario (un 1%), probablemente porque la mayoría de la gente que necesita resolver su necesidad de alimentación en comedores gratuitos o de muy bajo costo⁵, tenga dificultades para acceder a la enseñanza terciaria.

Gráfica N° 2. ¿Recibe Ud. o su hogar alguna canasta alimentaria?



Cerca de un 3% de la población entrevistada (unas 72.500 personas) responde que él o su hogar recibe alguna canasta alimentaria. Se trata de personas en riesgo social, por su situación socioeconómica carenciada, o en riesgo nutricional por sufrir alguna enfermedad específica que le requiera una dieta especial. Unas 2.500 personas, que representan el 0.1% no recuerda o no contesta si la recibe.

Cuadro N° 3. Distribución de beneficiarios de canasta alimentaria, por haber pertenecido a hogar beneficiario del PANES (en %)

Sí	27,1
No	71,1
Ns/Nc	1,7
Total	100,0

El 27% del total de personas que reciben canasta alimentaria, vivió en un hogar que cobraba alguna prestación monetaria del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). De hecho, en el diseño de las actuales políticas sociales (PANES entre el 2005 al 2007 y Plan de Equidad desde el 2008 en adelante) el componente alimentario es parte integrante de la red de asistencia, por lo que se alcanza a la misma población, por distintos programas. No obstante, se destaca que algo más de la cuarta parte de los beneficiarios de este programa, siguen estando en situación de vulnerabilidad social, a pesar de la reducción de la extrema pobreza a la que contribuyó dicho plan, de acuerdo a evaluaciones realizadas por el Instituto de economía de la UDELAR⁶.

⁵ Los comedores universitarios no son gratuitos, pero el costo del ticket por comida es ínfimo (actualmente \$15).

⁶ Instituto de Economía. Fac. de Ciencias Económicas y de Administración. UDELAR. (2009). Informe final de evaluación de impacto del PANES.

Cuadro N° 4. Distribución de usuarios de canasta alimentaria, según tipos de canasta (en %)

Tipo de Canasta	Si	No	Total
Bajo Peso (riesgo nutricional)	35,7	64,3	100,0
Plomo	0,5	99,5	100,0
Pensionistas	15,3	84,7	100,0
Diabéticos	6,2	93,8	100,0
Renales	1,8	98,2	100,0
Renales Diabéticos	0,2	99,8	100,0
Celíacos	1,7	98,3	100,0
Tuberculosis	0,1	99,9	100,0
Oncológicos	4,9	95,1	100,0
Sida (VIH)	1,5	98,5	100,0
Escolar (contexto crítico)	4,1	95,9	100,0
Otro	29,9	70,1	100,0

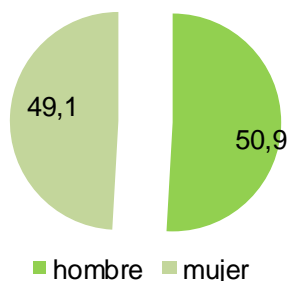
Nota: En los 72.500 beneficiarios de canastas alimentarias que releva la ELPS, se encuentra que el 1.8% (1.288) recibe más de un tipo de canasta.

Del total de personas que reciben canasta alimentaria, la mayor proporción se encuentra en las destinadas a niños con bajo peso, que por esa condición tienen riesgo nutricional (un 36%). Otras categorías de canastas con peso significativo son las destinadas a Pensionistas y a Escolares pertenecientes a hogares de bajos ingresos (15% y 4% respectivamente).

El resto se distribuye en personas con enfermedades que, como parte de su tratamiento requieran una alimentación especialmente adecuada.

3.1 Sexo y Edad

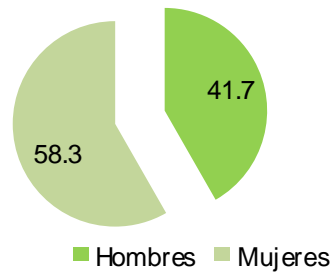
Gráfica N° 3. Distribución por sexo de los usuarios de comedores o merenderos



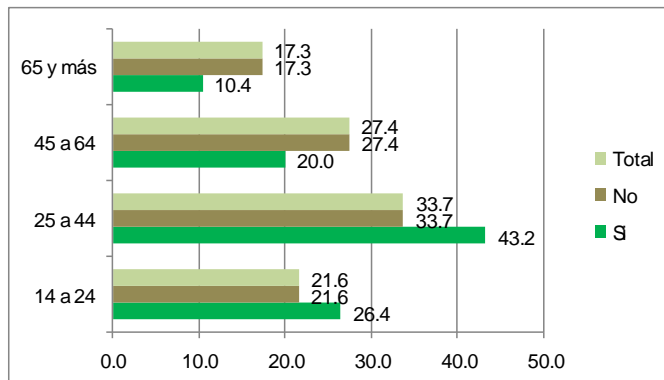
En la variable sexo no se encontraron diferencias significativas en los usuarios de comedores o merenderos, aunque los hombres tienen una representación un poco mayor que las mujeres, 51% vs 49%.

Gráfica N° 4. Distribución por sexo de los usuarios de canasta alimentaria

En el total de personas que reciben canasta alimentaria, se encuentra una diferencia significativa en la variable sexo (16 puntos): las mujeres representan el 58%, mientras que los hombres alcanzan un 42%. Esto puede explicarse porque en la focalización de la población beneficiaria se encuentra principalmente mujeres embarazadas o en período de lactancia, si pertenecen a hogares en situación de extrema pobreza.



Gráfica N° 5. Distribución de entrevistados por concurrencia a Comedores o Merenderos, según Tramos de edad (en %)



En la distribución de personas por tramos de edad, la diferencia más notoria entre los que son usuarios de comedores y merenderos y los que no lo son, se encuentra en que están más representados los tramos inferiores, de 14 a 24 años y de 25 a 44 años. Como se puede observar en la gráfica, se destaca el tramo de edad de personas adultas-jóvenes, que tiene más de 9 puntos de diferencia entre usuarios y no usuarios de comedores (43% y 34% respectivamente). En los tramos de mayor edad los usuarios tienen proporciones menores que los no usuarios.

Cuadro N° 5. Distribución de entrevistados por recepción de canasta alimentaria, según tramos de edad (en %)

Tramos de Edad	¿Recibe canasta alimentaria?			Total
	Si	No	Ns/Nc	
14 a 24	27,3	21,4	79,9	21,6
25 a 44	27,5	33,9	13,0	33,7
45 a 64	25,6	27,5	7,1	27,4
65 y más	19,7	17,2	,0	17,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

En lo que respecta a los beneficiarios de canastas alimentarias, se encuentra una distribución homogénea en los diferentes tramos de edad, que oscila entre 26% y 27% en los tres primeros tramos, disminuyendo a un 20% en las personas adultas mayores.

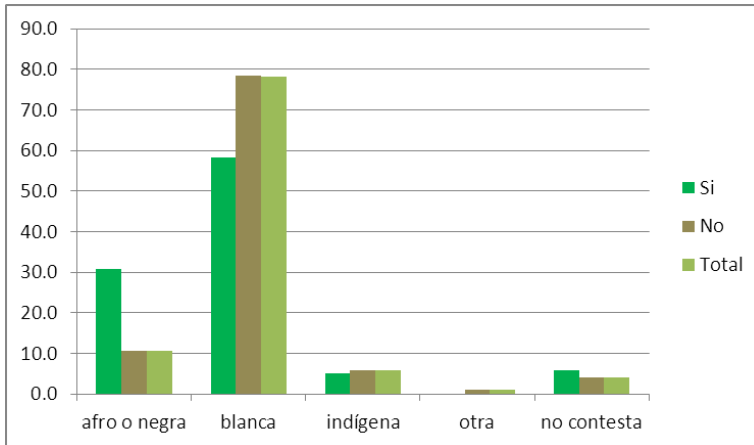
3.2 Ascendencia étnico – racial

La diversidad étnico-racial en Uruguay, en cuanto a cantidad y características de personas de diferentes razas o etnias, se comenzó a estudiar sistemáticamente en los años 90, principalmente a partir de la información incorporada en las Encuestas de Hogares del INE (ECH de 1996 y 2006 y Censo de 2011). Esta información proporciona insumos necesarios para elaborar e implementar políticas dirigidas a combatir la desigualdad y la discriminación a que están expuestas las minorías étnicas y que se intersectan con otras discriminaciones, como por ejemplo extracción socioeconómica, género, edad, etc.

La pregunta de la ELPS está formulada de igual forma que la de los relevamientos del INE, clasificando a la población en grandes grupos: “afro o negra”, “blanca”, “indígena”; acompañados de la categoría residual “otra”⁷.

⁷ En la categoría “blanca” se incorporan a quienes declararon tener ascendencia blanca solamente. Se consideran “afro o negra” a quienes respondieron tener dicha ascendencia u otra más. A su vez, se considera “indígena” quienes respondieron tener dicha ascendencia u otra más, pero dejando de lado a quienes dicen tener ascendencia “afro o negra”, además de “indígena”. En la categoría residual “otra”, se incorporan a las personas de ascendencia amarilla y a quienes no se incluyeron en ninguna de las categorías anteriores (Bucheli y Cabella 2007: 15).

Gráfica N 6. Distribución de usuarios de comedores o merenderos, según ascendencia étnico-racial (en %)



Se encuentran diferencias en la población de cada grupo étnico-racial, de acuerdo a si concurren o no a comedores y merenderos gratuitos, como lo muestra la gráfica N°6. En quienes declaran tener ascendencia afro o negra, se encuentra mayor proporción de asistentes a comedores (20 puntos de diferencia, 31% los que concurren y 11% los que no concurren). En cambio en quienes declaran tener ascendencia blanca solamente, sucede lo contrario, los que concurren son un 20% menos de los que no tienen necesidad de concurrir a los comedores (58% y 78% respectivamente). En las otras categorías hay pocos casos y no se encuentran diferencias significativas entre usuarios y no usuarios.

Cuadro N° 6. Distribución de entrevistados por recepción de canasta alimentaria, según ascendencia étnico-racial (en %)

Ascendencia	¿Recibe canasta alimentaria?			
	Si	No	Ns/Nc	Total
Afro o Negra	19,9	10,5	17,4	10,7
Blanca	65,0	78,6	53,2	78,3
Indígena	6,9	5,8	20,5	5,9
Otra	1,3	1,0	8,9	1,0
Ns/Nc	6,9	4,0	0,0	4,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

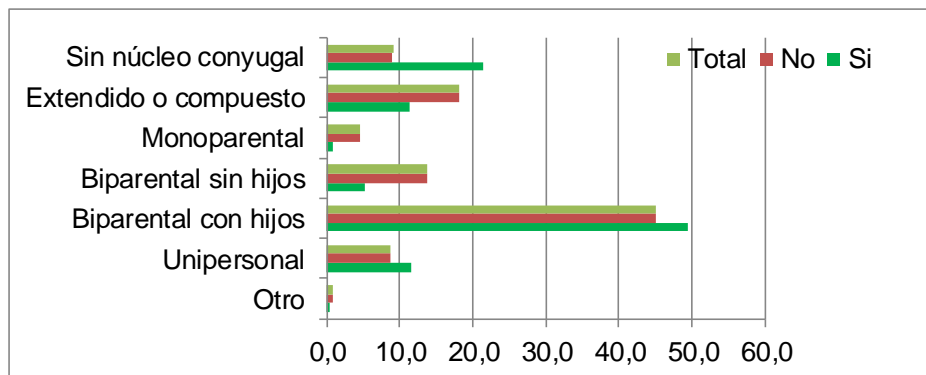
Las diferencias por categoría de grupo étnico racial de acuerdo a si reciben alguna canasta alimentaria, se observa principalmente en las categorías afro o negra y blanca. En la primera hay 9 puntos más para quienes la reciben, casi 20% vs. 10.5% de quienes no las reciben. En los de ascendencia solo blanca, hay casi 14 puntos menos en los que reciben canasta (65% vs. un 79% quienes no las reciben).

Esta información da cuenta que las prestaciones alimentarias, tanto en comedores como en canastas, que van dirigidas a personas de escasos recursos, tienen entre los pertenecientes a la minoría afro o negra, una mayor representación. Esta minoría ha tenido históricamente dificultades de acceso e integración social, por lo que organizaciones de derechos humanos y en particular organizaciones que la representan, han venido

trabajando para visibilizar esta situación y encontrar mecanismos de implementación de acciones afirmativas hacia este grupo.

3.3 Tipología de hogar

Gráfica N° 7. Distribución de usuarios de comedores o merenderos, según tipo de hogar (en %)



Los tipos de hogares en los que están más representados los usuarios de comedores y merenderos gratuitos, en relación a los no usuarios, son los que *no tienen núcleo conyugal* (aquellos que están compuestos por personas que pueden ser parientes o no, pero donde no hay cónyuges), los *biparentales con hijos*, y los *unipersonales*. Teniendo en cuenta el objetivo de este programa (brindar asistencia alimentaria a personas en situación de vulnerabilidad social), parecería que es en estos tipos de hogares donde se encontrarían mayores proporciones de personas en esas condiciones. Veamos qué pasa con la opción de recibir canastas alimentarias.

Cuadro N° 7. Distribución de entrevistados por recepción de canastas alimentarias, según tipo de hogar (en %)

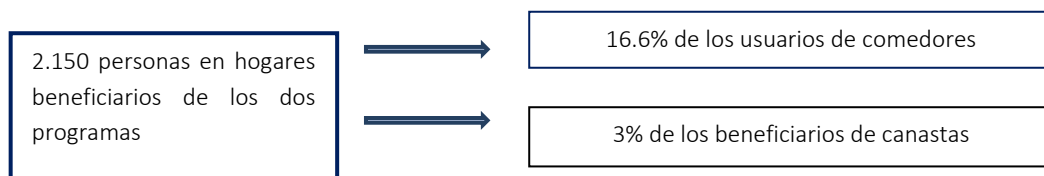
Tipo de Hogar	¿Recibe canasta alimentaria?			Total
	Si	No	Ns/Nc	
Unipersonal	5,6	8,8	2,1	8,8
Biparental con hijos	33,0	45,4	43,9	45,1
Biparental sin hijos	10,0	13,8	0,0	13,7
Monoparental	6,1	4,5	22,2	4,5
Extendido o compuesto	29,6	17,8	3,6	18,1
Sin núcleo conyugal	15,3	8,9	17,0	9,0
Otro	0,4	0,8	11,1	0,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Los tipos de hogares en que hay más proporción de beneficiarios de canastas alimentarias en relación a los que no son beneficiarios de este programa, son los *hogares extendidos o compuestos* (donde además del núcleo conyugal se encuentran otras personas parientes o no parientes), con una diferencia de doce puntos, los hogares sin núcleo conyugal, con

una diferencia de seis puntos y los monoparentales con una diferencia de un punto y medio.

Los hogares monoparentales y extendidos, si están en condiciones de vulnerabilidad social, parecen ser más proclives a pertenecer a la población objetivo del programa alimentario nacional con entrega de canastas alimentarias que al del sistema nacional de comedores.

Interesó investigar si hay personas beneficiarias de ambos programas, es decir que concurren a comedores y reciban (él u otra persona de su hogar) canastas alimentarias. Se encontró 2.150 personas en esta situación, que corresponden al 17% de los que concurren a comedores y al 3% de los que reciben canastas.



Nos preguntamos en qué tipo de hogares se encuentran estas personas, por lo que cruzamos la información de tipos de hogares con recepción de beneficios de ambos programas:

Cuadro N° 8. Distribución de entrevistados en hogares beneficiarios de comedores y canastas alimentarias (en %)

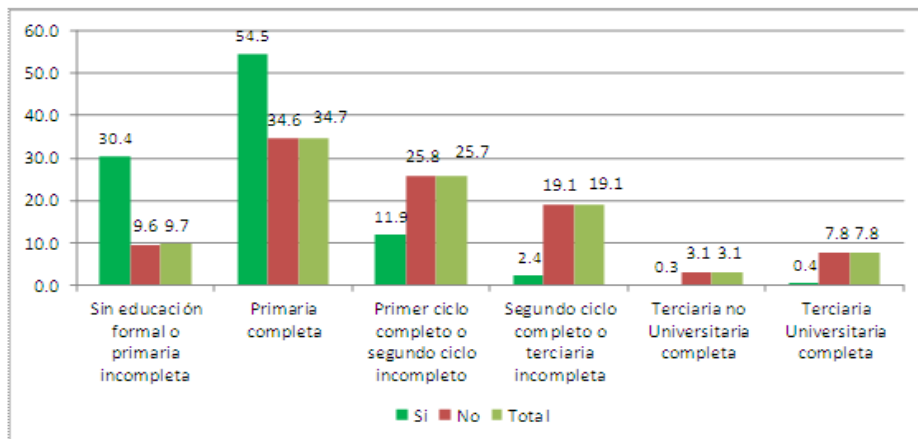
Tipo de Hogar	Concurre a comedor y recibe canasta alimentaria
Unipersonal	4,1
Biparental con hijos	32,1
Biparental sin hijos	5,2
Monoparental	0,0
Extendido o compuesto	21,1
Sin núcleo conyugal	37,5
Otro	0,0
Total	100,0

Como podemos observar en este cuadro, los tipos de hogares que están más representados en los casos de duplicación de programas alimentarios son los que tendrían mayor cantidad de miembros (sin núcleo conyugal con el 37,5%, biparentales con hijos con el 32% y extendidos o compuestos con el 21%). Por el contrario los hogares monoparentales no aparecen con ningún caso de duplicación, mientras que los unipersonales y biparentales sin hijos tienen bajos porcentajes (4% y un 5% respectivamente). Esto puede explicarse porque la pregunta sobre la recepción de canastas indaga no solamente al entrevistado sino también a los otros miembros del

hogar⁸, por lo que es razonable que los hogares con mayor cantidad de miembros puedan ser beneficiarios de más de un programa alimentario.

3.4 Nivel educativo

Gráfica N°8. Distribución de usuarios de comedores o merenderos, según nivel educativo (en %)



Con respecto al nivel educativo, se pueden observar diferencias significativas entre los usuarios de comedores gratuitos y los que no lo son. En el extremo inferior (sin educación formal o con primaria incompleta) la proporción de usuarios triplica a los no usuarios y al total de la población en esa situación. En el segundo tramo (sólo primaria completa), la proporción de usuarios es de 20 puntos más que los no usuarios. Es a partir de la educación secundaria, donde los datos se revierten, mostrando mayores proporciones en los no usuarios de comedores con respecto a los usuarios. En los tramos superiores (educación terciaria completa o incompleta), los usuarios de comedores y merenderos gratuitos no llegan a representar el 1% (0,3% y 0,4% vs 3% y 8% de no usuarios).

⁸ Preg. D18 ¿Recibe Ud. o su hogar alguna/s canasta/s alimentaria/s?

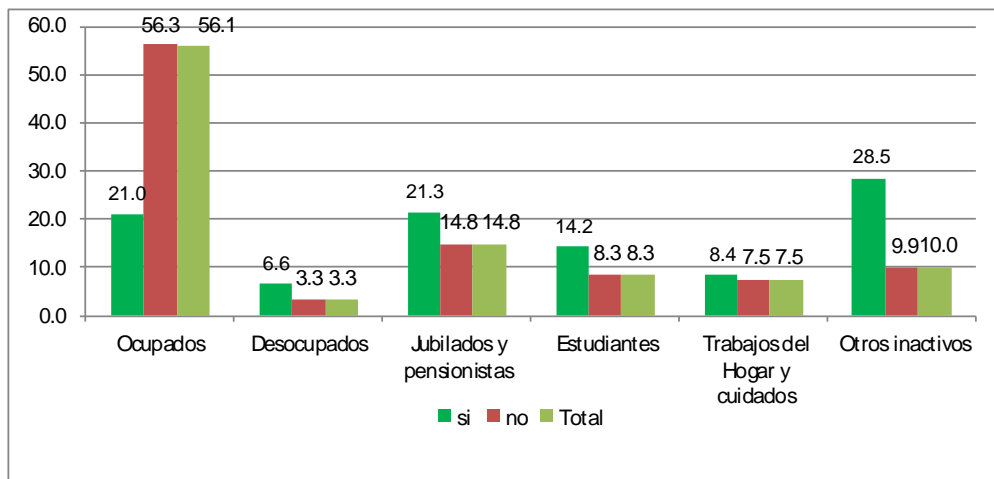
Cuadro N° 9. Distribución de entrevistados por recepción de canastas alimentarias, según nivel educativo (en %)

Nivel Educativo	¿Recibe canasta alimentaria?			Total
	Si	No	Ns/Nc	
Sin educación formal o primaria incompleta	20,2	9,4	5,4	9,7
Primaria completa	52,2	34,2	55,7	34,7
Secundaria 1er. ciclo completo o 2do. incompleto	18,8	25,9	38,9	25,7
Secundaria 2do. ciclo completo o terciaria incompleta	7,5	19,4	0,0	19,1
Terciaria no Universitaria completa	0,2	3,2	0,0	3,1
Terciaria Universitaria completa	1,1	8,0	0,0	7,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

En el caso de los beneficiarios de canastas alimentarias, aunque con menos intensidad, también se da la situación de una mayor participación en los niveles educativos más bajos, disminuyendo a medida que aumentan los niveles de educación formal.

3.5 Condición de actividad

Gráfica N° 9. Distribución de entrevistados por concurrencia a comedores o merenderos, según condición de actividad (en %)



También en la variable condición de actividad se encuentran diferencias significativas entre los usuarios de comedores gratuitos y los no usuarios. Los usuarios están menos representados en la categoría "ocupados", donde se encuentran 35 puntos de diferencia (21% los usuarios y 56% los no usuarios), mientras que su participación es mayor en el resto de las categorías, destacándose otros inactivos (con 18 puntos de diferencia) y desocupados con el doble (6.6% vs 3.3%), pero también hay mayores proporciones de usuarios entre los jubilados y pensiones, los estudiantes y quienes realizan trabajos del hogar y cuidados.

Cuadro N° 10. Distribución de entrevistados por recepción de canastas alimentarias, según condición de actividad (en %)

Condición de Actividad	¿Recibe canasta alimentaria?			Total
	Si	No	Ns/c	
Ocupados	44,0	56,5	40,8	56,1
Desocupados	5,8	3,2	0,0	3,3
Jubilados o Pensionistas	18,6	14,7	0,0	14,8
Estudiantes	5,6	8,4	50,4	8,3
Trabajos del Hogar	12,2	7,4	5,6	7,5
Otros inactivos	13,8	9,9	3,2	10,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

En el caso de los beneficiarios de canastas alimentarias, las diferencias son menos significativas, pero igualmente se observa en los beneficiarios de dichas canastas, menor proporción de ocupados (en este caso también de estudiantes) y mayores proporciones de desocupados, jubilados, trabajos del hogar y otros inactivos.

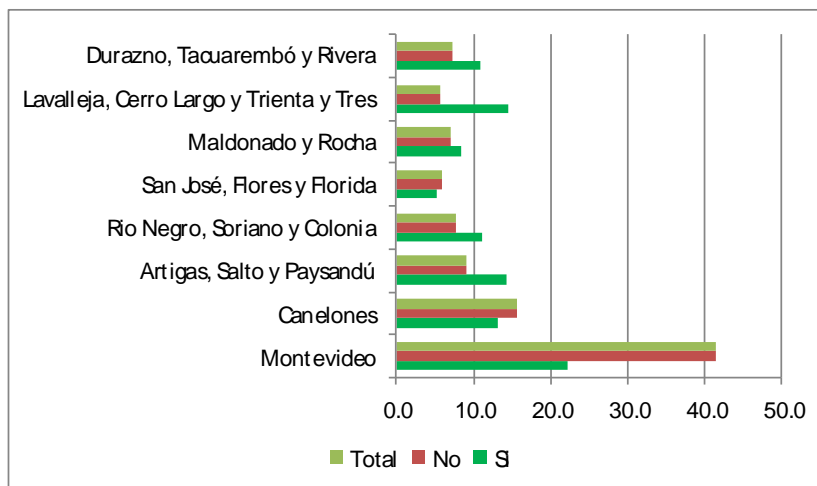
Esta información da cuenta que es principalmente en las categorías inactivos y desocupados, donde se visualiza la vulnerabilidad tanto de los usuarios de comedores como de canastas alimentarias. La ocupación entonces, sería una importante condición para salir de la situación de vulnerabilidad socioeconómica en la que se encuentran quienes tienen que recurrir a programas asistenciales para cubrir sus necesidades de alimentación.

3.6 Zona geográfica

La información de la ELPS permite trabajar con la variable Región, que se elaboró principalmente agrupando departamentos de acuerdo a su cercanía, así como con algunos departamentos que se consideran en forma individual debido a su mayor extensión y desarrollo con respecto al resto. Como se señaló en un trabajo anterior⁹ si bien la cercanía no necesariamente da cuenta de semejanzas en cuanto a desarrollo económico, puede en cierta medida constituir características sociales y culturales comunes, como es el caso de las zonas fronterizas, del litoral y de la costa este. En esta encuesta se determinaron ocho regiones que comprenden los diecinueve departamentos.

⁹ Pugliese, Leticia. 2015. *Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). Algunas Características de sus beneficiarios en base a información de la ELPS*. En Comentarios de la Seguridad Social, N° 50, Cuarto trimestre 2015.

Gráfica N° 10. Distribución de entrevistados por concurrencia a comedores o merenderos, según región (en %)



En Montevideo, Canelones y la región conformada por los departamentos de San José, Flores y Florida, son menores las proporciones de usuarios de comedores y merenderos gratuitos con relación al total de usuarios, que las de no usuarios en relación al total de no usuarios. Especialmente en Montevideo, donde la proporción de usuarios es la mitad de los que no hacen uso de esos dispositivos (22,3% de usuarios y 41,6% de no usuarios). En cambio en la mayoría de los departamentos del Interior del país, se encuentran mayores proporciones de usuarios. Se destaca la región conformada por Lavalleja, Cerro Largo y Treinta y Tres, con prácticamente 9 puntos de diferencia (14,6% de usuarios y 5,7% de no usuarios).

Cuadro N° 11. Distribución de entrevistados por recepción de canastas alimentarias, según región (en %)

Regiones:	¿Recibe canasta alimentaria?			
	Sí	No	Ns/Nc	Total
Montevideo	28,6	41,9	44,7	41,5
Canelones	14,3	15,6	2,1	15,6
Artigas, Salto y Paysandú	14,5	8,9	8,1	9,0
Río Negro, Soriano y Colonia	6,1	7,8	,0	7,7
San José, Flores y Florida	7,7	6,0	5,4	6,0
Maldonado y Rocha	5,2	7,2	11,1	7,1
Lavalleja, Cerro Largo y Treinta y Tres	12,7	5,6	8,9	5,8
Durazno, Tacuarembó y Rivera	11,0	7,2	19,7	7,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

En lo que respecta a los beneficiarios de canastas alimentarias, se encuentran tres regiones donde éstos tienen mayores proporciones que las que se observan en la columna de no beneficiarios: Artigas, Salto y Paysandú; San José, Flores y Florida; y principalmente también acá se destaca la región conformada por Lavalleja, Cerro Largo y Treinta y Tres, con 7 puntos de diferencia (12,7% de beneficiarios y 5,6% de no beneficiarios).

Nos preguntamos qué características tienen los departamentos de esta región. Para esto nos apoyamos en un trabajo que analiza y rankea los departamentos de acuerdo a una serie de indicadores¹⁰.

Lavalleja es un departamento entre mediano y pequeño con baja densidad de población. A su vez, es también entre mediano y pequeño en relación al tamaño de su economía (en el ranking que realiza Miranda, según PBI, ocupa el lugar 14º). Tiene buenos desempeños relativos en lo que refiere a ingreso de los hogares y distribución del ingreso, mortalidad infantil, tasa de actividad, pobreza y población en asentamientos. Sin embargo, presenta algunas áreas importantes con problemas, como por ejemplo infraestructura. En la educación, está situado en posiciones entre intermedias y desfavorables. No se sitúa entre los departamentos de peores desempeños relativos, pero sí se señala que se encuentra rezagado respecto a los departamentos de mejor desempeño.

Cerro Largo es un departamento de tamaño intermedio en el país según población (2,7% de la población total y 4,5% de la población del interior), con baja densidad de población y un porcentaje de población rural algo superior al promedio para el interior. También es una economía intermedia en el contexto nacional según el PBI (lugar 11º; 2% del PBI nacional), al tiempo que muestra un perfil de alta especialización primaria con menor peso de la industria y servicios. En las condiciones de infraestructura muestra un posicionamiento desfavorable en el contexto nacional, con baja densidad de la red vial, y menor acceso de los hogares a internet y energía eléctrica en relación con los valores promedio para el interior. A nivel de la cobertura de salud no tiene un mal desempeño relativo, pero sí muestra problemas en lo que refiere a la mortalidad infantil. Tiene desempeños relativos entre malos y muy malos referidos a la formación de la población de 25 a 65 años, la tasa de repetición en primaria, la asistencia a secundaria y la cantidad de profesionales y técnicos en relación a la población. A su vez, tiene un ingreso de los hogares de los más bajos del país, un desempeño entre intermedio y rezagado en lo que respecta a la equidad en la distribución del ingreso, y una pobreza alta dentro del contexto nacional. Este análisis muestra que este departamento muestra menor empuje relativo en su actividad económica y algunos problemas importantes relacionados a su posición relativa en cuanto al empleo, los ingresos, actividad económica y educación, además de la mortalidad infantil.

Treinta y Tres es un departamento pequeño en el contexto nacional según población y participación en el PBI nacional (lugar 18º en ambos casos). Condiciones desfavorables en infraestructura (en particular resalta la escasa densidad de la red vial). Se trata de un departamento que muestra posiciones relativas desfavorables en la comparación con el resto de departamentos y con los promedios nacionales y para el interior. Tiene uno de los más bajos ingresos de los hogares y de los más altos porcentajes de la población en situación de pobreza. Bajas tasas de actividad y de empleo y alta tasa de desempleo, en relación con los promedios para el país. Tiene algunos problemas relacionados a la salud y educación, en particular en lo que refiere a la mortalidad infantil y a la población sin instrucción. En definitiva, este análisis confirma la posición desfavorable de Treinta y Tres y la necesidad de ser considerado dentro de aquellos que merecen una atención especial en términos de reducir la brecha que mantienen con el desarrollo relativo del resto del país.

Estas condiciones relativamente desfavorables de los departamentos que componen esta región, principalmente en Cerro Largo y Treinta y Tres, permite comprender la mayor

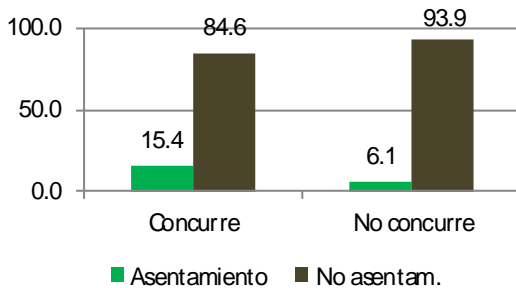
¹⁰ Rodríguez Miranda, Adrián (2011). *Insumos para formulación, análisis y negociación de políticas locales de desarrollo económico y social sustentables en Uruguay*. Programa de Cohesión social y territorial Uruguay Integra. Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

concentración de población que atiende sus necesidades alimentarias a través de programas públicos gratuitos, como comedores, merenderos y canastas alimentarias.

3.7 Vivienda

Interesó explorar si también se dan situaciones de vulnerabilidad con respecto a la vivienda (entorno, tenencia y acceso), diferenciando en beneficiarios y no beneficiarios de comedores y de canasta alimentaria.

Gráfica N° 11. Distribución de entrevistados por concurrencia a comedores o merenderos, según ubicación de la vivienda en un asentamiento irregular (en %)



Como se puede observar en la gráfica 11, el 15% de las personas que concurren a comedores o merenderos gratuitos viven en un asentamiento irregular, mientras que de la población que no concurre a éstos, sólo el 6% vive en asentamientos.

NOTA: La respuesta la da el encuestador, al que se le indica que observe si la vivienda se ubica en un asentamiento irregular.

Cuadro N° 12. Distribución de entrevistados por recepción de canastas alimentarias, según ubicación de la vivienda en un asentamiento irregular (en %)

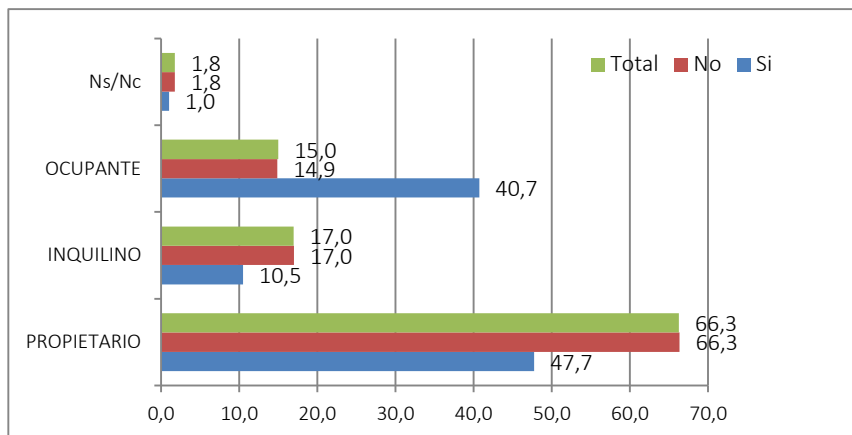
¿Vive en un asentamiento irregular?	¿Recibe canasta alimentaria?			Total
	Si	No	Ns/Nc	
Si	10,5	6,0	7,6	6,1
No	89,5	94,0	92,4	93,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

NOTA: La respuesta la da el encuestador, al que se le indica que observe si la vivienda se ubica en un asentamiento irregular

El 10,5% de los que reciben canasta alimentaria viven en un asentamiento irregular, mientras que sólo el 6% de la población que no recibe canastas alimentarias reside en asentamientos irregulares.

Como es sabido, las vulnerabilidades de los habitantes de estos lugares pueden caracterizarse por las condiciones que tiene un entorno de este tipo: viviendas precarias y construidas en zonas de riesgo, por ejemplo expuestas a inundaciones; carencias o dificultades de acceso a servicios de infraestructura urbana básica (caminería, gas, luz eléctrica, red cloacal, etc.), así como dificultades de acceso de ambulancias, bomberos y policía.

Gráfica N° 12. Distribución de entrevistados por concurrencia a comedores o merenderos, según tenencia de la vivienda (en %)



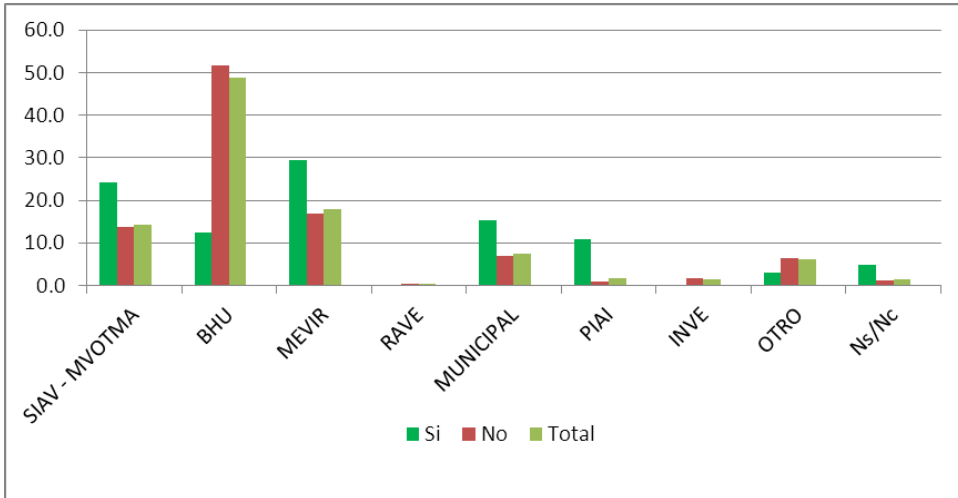
Como se observa en la gráfica N° 12, aquellas categorías de forma de tenencia de la vivienda, que suponen una menor vulnerabilidad, como ser propietario o inquilino, están más representadas en quienes no concurren a comedores o merenderos: 66% y 17% vs 48% y 10% de quienes son usuarios de comedores o merenderos gratuitos. En cambio las situaciones de mayor vulnerabilidad, como es el caso de ser ocupante de una vivienda, están mayormente representadas en los usuarios de estos dispositivos públicos de asistencia alimentaria: un 41% vs. un 15% de quienes no son usuarios de los mismos.

Cuadro N° 13. Distribución de entrevistados por recepción de canastas alimentarias, según tenencia de la vivienda (en %)

Tenencia de la vivienda	¿Recibe canasta alimentaria?			Total
	Si	No	Ns/c	
Propietario	63,0	66,4	27,5	66,3
Inquilino	13,8	17,1	17,8	17,0
Ocupante	21,7	14,8	33,4	15,0
Ns/Nc	1,6	1,8	21,3	1,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Los que reciben canasta alimentaria también se encuentran más representados en la categoría *ocupante de vivienda* (22% vs. 15%), aunque la diferencia entre propietarios e inquilinos en lo que respecta a receptores y no receptores de canastas son menos acentuadas que en el caso de los usuarios de comedores: 63% vs. 66% y 14% vs. 17%, de receptores y no receptores de canastas alimentarias.

Gráfica N°13. Distribución de entrevistados por concurrencia a comedores o merenderos, según tipo de Programa habitacional público (en %)



Cuadro N°14. Distribución de entrevistados por recepción de canastas alimentarias, según tipo de Programa habitacional público (en %)

A través de qué programa accedió a la vivienda?	¿Recibe canasta alimentaria?		
	Si	No	Total
SIAV-MVOTMA	22,3	14,1	14,3
BHU	23,3	49,6	48,8
MEVIR	35,2	17,3	17,8
RAVE	0,0	0,5	0,5
Municipal	14,0	7,4	7,6
PIAI	3,2	1,6	1,7
INVE	0,0	1,6	1,5
Otro	1,8	6,4	6,2
Ns/Nc	0,0	1,6	1,6
Total	100,0	100,0	100,0

Como podemos apreciar tanto en la gráfica de distribución de la población entrevistada, por concurrencia o no concurrencia a comedores y merenderos gratuitos, como en el cuadro con datos de distribución por receptores o no receptores de canastas alimentarias, en ambos casos, quienes accedieron a su vivienda por programas sociales, lo hicieron principalmente por aquellos programas dirigidos a hogares de menores recursos como por ejemplo SIAV-MVOTMA (Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda – Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente), MEVIR (Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre en el medio Rural) , Municipal (viviendas financiadas por las distintas Intendencias Municipales) y PIAI (Programa de Integración de Asentamientos

Irregulares). En cambio entre los que no fueron beneficiarios del PANES, la mayor concentración se encuentra en quienes accedieron por planes del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), donde alcanzan a un 52%. Si bien el BHU financia la compra de vivienda en forma accesible para quienes no disponen de dinero suficiente para adquirirla en forma particular, sus planes han contenido históricamente, exigencias de ingreso familiar que supera las posibilidades de los sectores más carenciados, para los cuales van dirigidos los otros programas mencionados.

4. Resumen y consideraciones

El 0.5% de la población entrevistada (aproximadamente 13.000 personas) concurre a un comedor o merendero gratuito. La mayoría de los usuarios utiliza los comedores del INDA y los municipales. En menor medida son utilizados los comedores de asociaciones civiles, como ONG's y clubes, religiosas o por la Universidad de la República, como es el caso del comedor universitario donde sólo el 1% lo utiliza, probablemente porque la mayoría de la gente que necesita resolver su necesidad de alimentación en comedores gratuitos o de muy bajo costo, tenga dificultades para acceder a la enseñanza terciaria.

Del total de personas que concurren a comedores o merenderos, el 42% vivió en un hogar que cobraba alguna prestación monetaria del PANES (entre los años 2005 y 2007 en que funcionó ese programa). Esto da cuenta que cerca de la mitad de usuarios de este programa se encontraban siete años atrás en situación de extrema pobreza, y aún hoy siguen estando en una condición vulnerable.

Cerca de un 3% de la población entrevistada (unas 72.500 personas) responde que él o su hogar recibe alguna canasta alimentaria. Se trata de personas en riesgo social, por su situación socioeconómica carenciada, o en riesgo nutricional por sufrir alguna enfermedad específica que le requiera una dieta especial.

Algo más de la cuarta parte de los beneficiarios de canastas alimentarias, vivió en un hogar que cobraba alguna prestación monetaria del PANES. En el diseño de las actuales políticas sociales (PANES entre el 2005 al 2007 y Plan de Equidad desde el 2008 en adelante) el componente alimentario es parte integrante de la red de asistencia, por lo que es lógico encontrar a la misma población cubierta por distintos programas. Por otro lado, no puede dejar de considerarse con cierta preocupación que siete años después de terminado el plan de atención nacional a la emergencia social muchos de sus beneficiarios estén aún en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

En la variable sexo no se encontraron diferencias significativas en los usuarios de comedores o merenderos, en cambio en quienes reciben canasta alimentaria, las mujeres están representadas en 16 puntos más que los hombres. Esto puede explicarse porque en la focalización de la población beneficiaria se encuentra principalmente mujeres embarazadas o en período de lactancia, si pertenecen a hogares en situación de extrema pobreza

En la distribución de personas por tramos de edad, la diferencia más notoria entre los que son usuarios de comedores y merenderos y los que no lo son, se encuentra en que los primeros están más representados en los tramos inferiores, de 14 a 24 años y de 25 a 44 años. En lo que respecta a los beneficiarios de canastas alimentarias, se encuentra una distribución homogénea en los tres primeros tramos, disminuyendo en las personas adultas mayores. En definitiva, la población joven y adulta joven, sería la más asidua participante

de estos programas, mientras que los adultos mayores son quienes menos utilizan estos programas de asistencia alimentaria.

La información da cuenta que las prestaciones alimentarias, tanto en comedores como en canastas, que van dirigidas a personas de escasos recursos, tienen entre los pertenecientes a la *minoría afro o negra*, una mayor representación. Esta minoría ha tenido históricamente dificultades de acceso e integración social, por lo que organizaciones de derechos humanos y en particular organizaciones que la representan, han venido trabajando para visibilizar esta situación y encontrar mecanismos de implementación de acciones afirmativas hacia este grupo.

Los tipos de hogares en los que están más representados los usuarios de comedores y merenderos gratuitos, en relación a los no usuarios, son los que *no tienen núcleo conyugal* (aquellos que están compuestos por personas que pueden ser parientes o no, pero donde no hay cónyuges), los *biparentales con hijos*, y los *unipersonales*. En cambio los hogares *monoparentales y extendidos*, si están en condiciones de vulnerabilidad social, parecen ser más proclives a pertenecer a la población objetivo del programa alimentario nacional con entrega de canastas alimentarias que al del sistema nacional de comedores.

Se encontró que 2.150 personas se encuentran en hogares que hacen uso de los dos programas alimentarios que estamos analizando. Estos representan el 17% de los que concurren a comedores y el 3% de los que reciben canastas. Los tipos de hogares que están más representados en los casos de duplicación de estos programas son los que tendrían mayor cantidad de miembros (sin núcleo conyugal, biparentales con hijos y extendidos o compuestos). Por el contrario los hogares monoparentales no aparecen con ningún caso de duplicación, mientras que los unipersonales y biparentales sin hijos presentan bajos porcentajes de personas en esa situación. Esto puede explicarse porque la pregunta sobre la recepción de canastas indaga no solamente al entrevistado sino también a los otros miembros del hogar, por lo que es razonable que los hogares con mayor cantidad de miembros puedan ser beneficiarios de más de un programa alimentario. La información muestra que las personas que acuden a comedores y merenderos gratuitos y los que reciben canastas alimentarias, cuentan con poco capital humano para insertarse en la sociedad, en la integración social en general y en el mercado laboral en particular, ya que la representación es mayor en los *niveles educativos más bajos* (sin educación formal o primaria incompleta, o primaria completa solamente), por lo que su situación de vulnerabilidad social se ve acentuada.

Otro hallazgo tiene que ver con la distribución de la variable categoría ocupacional. Es principalmente en las categorías *ocupados*, *desocupados*, e *inactivos*, donde se hacen notorias las diferencias entre beneficiarios (mayormente desocupados e inactivos) y no beneficiarios (mayormente ocupados) de programas de asistencia alimentaria. La ocupación entonces, sería una importante condición para salir de la situación de vulnerabilidad socioeconómica en la que se encuentran quienes tienen que recurrir a programas asistenciales para cubrir sus necesidades de alimentación.

En la mayoría de los departamentos del Interior del país, se encuentran mayores proporciones de usuarios de comedores y merenderos, con respecto a no usuarios, que en la capital, área metropolitana y San José. Se destaca la región conformada por *Lavalleja*, *Cerro Largo* y *Treinta y Tres*, con prácticamente nueve puntos de diferencia a favor de los usuarios. Esta región también se destaca en lo que respecta a los beneficiarios de canastas alimentarias con siete puntos de diferencia entre beneficiarios y no beneficiarios. En dos de esos departamentos (Cerro Largo y Treinta y Tres) existen condiciones relativamente desfavorables en dimensiones como actividad económica, pobreza, empleo, ingreso, educación, localización de asentamientos, etc., lo que permite comprender la

mayor concentración de población que atiende sus necesidades alimentarias a través de programas públicos gratuitos, como comedores, merenderos y canastas alimentarias. Asimismo, la información da cuenta que los beneficiarios de programas de asistencia alimentaria son por lo general personas con dificultades de acceso a la *vivienda*, necesitando en mayor medida el apoyo de programas públicos como por ejemplo MEVIR o SIAV – MVOTMA, o acceden como ocupantes en vez de propietarios o inquilinos y la vivienda que consiguen se encuentra ubicada en asentamientos irregulares en mayor proporción que los no usuarios de los programas de asistencia alimentaria.

5. Referencias bibliográficas

- CELAC - Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. *Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)* <http://plataformacelac.org/pais/da/URY/es>
- Constitución de la República Oriental del Uruguay
- Instituto de Economía. Fac. de Ciencias Económicas y de Administración. UDELAR. (2009). Informe final de evaluación de impacto del PANES.
- MTSS. INDA. PNUD (2010). Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OBSEN). Plan Estratégico 2011 – 2015.
- Rodríguez Miranda, Adrián (2011). *Insumos para formulación, análisis y negociación de políticas locales de desarrollo económico y social sustentables en Uruguay*. Programa de Cohesión social y territorial Uruguay Integra. Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- URUGUAY SOCIAL. Consejo Nacional de Políticas Sociales (Oct. 2009). *De la Emergencia a la Equidad Social: Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009)*. Cap. Seguridad Alimentaria.