

Abatir la pobreza en Uruguay al 2030

Compromiso ético y condición para el desarrollo^{[i]/[ii]}



NACIONES UNIDAS
URUGUAY



^[i] Documento redactado por Gustavo De Armas (líder de equipo y asesor en planificación de la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Uruguay), Martín Lavalleja (consultor de la Oficina de la CEPAL en Uruguay) y Soledad Salvador (consultora de la Oficina de ONU Mujeres en Uruguay). Para su elaboración este equipo redactor contó con valiosas observaciones y contribuciones de Fernando Filgueira (jefe de la Oficina del UNFPA en Uruguay) y de los equipos técnicos de la Oficina del Banco Mundial en Uruguay.

^[ii] Las opiniones expresadas en este borrador son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización o las de los países que representa.

1. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y su primer objetivo: “poner fin a la pobreza”

El 25 de septiembre de 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* [<https://sdgs.un.org/2030agenda>], buscando abordar a escala global y en forma integral los desafíos ambientales, económicos y sociales que enfrenta la humanidad.

Alcanzar el primero de los diecisiete objetivos que estructuran esta ambiciosa agenda (“poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”) supone alcanzar, a más tardar en 2030, un conjunto exigente de metas: entre ellas, la de erradicar la pobreza extrema (Meta 1.1.) y la de “reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños que viven en la pobreza” (Meta 1.2.). Para lograr estas metas los países se comprometieron a “implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos” (Meta 1.3.).

Uruguay contribuyó hace una década a forjar esta ambiciosa agenda de desarrollo y se comprometió junto a todos los Estados miembros a alcanzar sus 17 Objetivos y 169 Metas, entre ellas, la de erradicar la pobreza extrema y reducir al menos a la mitad la pobreza. En ese marco, es necesario examinar el punto del que partía Uruguay en 2015 (la línea de base del país en cada uno de los indicadores que permiten evaluar el progreso hacia el logro de estas metas), así como su trayectoria reciente y, en particular, las tendencias de más largo aliento y las características sociodemográficas del segmento de población que aún vive en condiciones de pobreza, con el fin de acelerar el avance hacia el logro de estos compromisos.

2. La trayectoria de Uruguay hacia el logro del ODS 1

La evolución de la pobreza por ingresos en Uruguay durante los últimos cuarenta años acompañó, a grandes trazos, la trayectoria de la economía nacional. Como se puede apreciar en el Gráfico 1, Uruguay atravesó en esos años dos momentos en los que la pobreza por ingresos se contrajo en forma muy significativa: entre los años 1986 y 1994, cuando se registró una disminución del porcentaje de personas bajo la línea de pobreza de 46.2 a 15.3, y entre 2004 y 2017, cuando se produjo una caída desde 39,9% a 7,9%. Estas fuertes caídas se producen en dos períodos de marcado crecimiento económico¹, que sucedieron a las últimas dos crisis económicas de mayor magnitud, la de 1982 y la de 2002.



“Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.”

1.1 De aquí a 2030, **erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema** (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día).

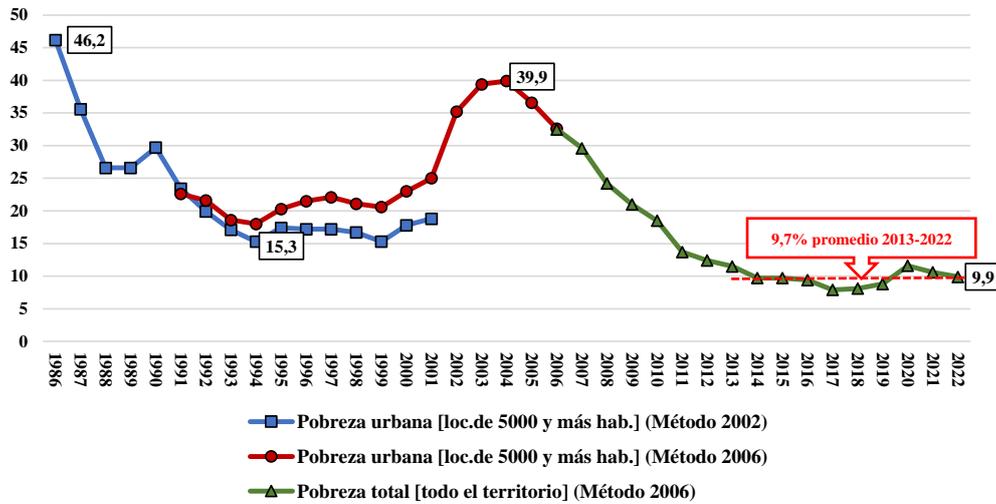
1.2 De aquí a 2030, **reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.**

1.3 Implementar a nivel nacional **sistemas y medidas apropiados de protección social para todos**, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables

United Nations, General Assembly: “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015.

¹ La variación anual del PIB fue, en promedio, 4,57% desde 1986 a 1994 y 4,47% desde 2004 a 2017 [<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>].

Gráfico 1
Incidencia de la pobreza en personas en Uruguay[i] según la metodología oficial (INE)[ii].
Serie 1986-2022. En porcentajes



Fuente: elaboración propia en base a publicaciones del INE [<https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/>].

Notas:

- i. entre 1986 y 2005 todas las estimaciones (las que surgen de aplicar el Método 2002 y las que surgen de utilizar el Método 2006) corresponden a localidades de 5.000 y más habitantes; a partir de 2006 las estimaciones corresponden a todo el país.
- ii. se recomienda utilizar las estimaciones que surgen del empleo del Método 2002 de Línea de Pobreza para el período 1986-1998; los puntos que aparecen para el período 1999-2004 fueron incluidos solamente a efectos de la comparación con las estimaciones que surgen de la aplicación del Método 2006 de Línea de Pobreza (el que emplea el INE actualmente), que aparecen ilustradas en la segunda línea que aparece más arriba en el gráfico y que comprende el período 1998-2022.

Los datos presentados en el Gráfico 1 permiten también advertir que pese a la crisis económica provocada por la pandemia de COVID-19 en 2020 (que se reflejó en una contracción del PIB de 6%), el aumento en los niveles de pobreza fue relativamente moderado (de 8,8% en 2019 a 11,6% en 2020), al menos en comparación con el incremento observado entre 2001 y 2002 (de 25% a 35,2%). Este aumento relativamente moderado de la pobreza durante la pandemia obedeció, por una parte, a las medidas adoptadas para evitar una detención abrupta y generalizada de la actividad económica. Asimismo, a que el país logró en las últimas dos décadas fortalecer su matriz de protección social, tornándola más eficaz para amparar, precisamente, a los sectores de población más vulnerables a los impactos de una crisis económica profunda, y a los sectores de moderada vulnerabilidad amparados por los mecanismos de la seguridad social. El gobierno realizó un uso adecuado de estos instrumentos, tanto de los no contributivos como de los contributivos, aunque quedó demostrado nuevamente la brecha en favor de los sectores formalizados.²

Asimismo, la información presentada permite advertir la persistencia durante todo este período de un piso o zócalo de pobreza de pobreza, que no ha sido perforado incluso tras los períodos de fuerte crecimiento económico: un piso que se ubicó en torno al 15% entre 1994 y 1999 y al 10% en los últimos años; un piso que podría ser considerado el “núcleo duro” de la pobreza en Uruguay, en el que coinciden la pobreza por ingresos y la pobreza por privaciones o necesidades básicas insatisfechas; un “núcleo duro” infantilizado y feminizado.

² Ver: Naciones Unidas Uruguay (2022: 39):

Cuando se estima la magnitud de este núcleo duro o piso de la pobreza por ingresos o monetaria en Uruguay, aplicando medidas internacionales que permiten la comparación entre países³ (en 2021, 4,8% de las personas, utilizando la línea de CEPAL para América Latina y el Caribe, o 6,7% empleando el umbral más alto del Banco Mundial), se advierte que la meta de reducir a la mitad en los próximos años la incidencia de la pobreza monetaria en toda la población, incluso el objetivo de su reducción a valores residuales, podría ser considerado un propósito alcanzable.⁴ De hecho, cuando se ordena en forma ascendente a todos los países de América Latina y el Caribe con información disponible por sus niveles de pobreza, empleando la metodología de CEPAL, o cuando se hace lo propio con todos los países del mundo, utilizando en este caso la metodología del Banco Mundial, se puede observar que Uruguay está más próximo a los países más desarrollados que al valor promedio entre los países latinoamericanos.⁵

Si bien Uruguay presenta actualmente niveles de pobreza por ingreso o monetaria relativamente cercanos a los de los países de sur de Europa⁶, aún se puede advertir una brecha con relación al promedio registrado entre los países de “ingreso alto” (categoría que integra el país desde hace diez años). Como se aprecia en el siguiente gráfico, en promedio, los países de “ingreso alto” registran poco más de un 2% de pobreza (un punto menos que el promedio observado entre los países del Mediterráneo).

³ Por ejemplo, la línea de pobreza de la CEPAL utilizada para estimar su magnitud en los países de América Latina y el Caribe o las líneas o umbrales de pobreza monetaria definidos por el Banco Mundial para estimar su magnitud en todos los países del planeta con información disponible.

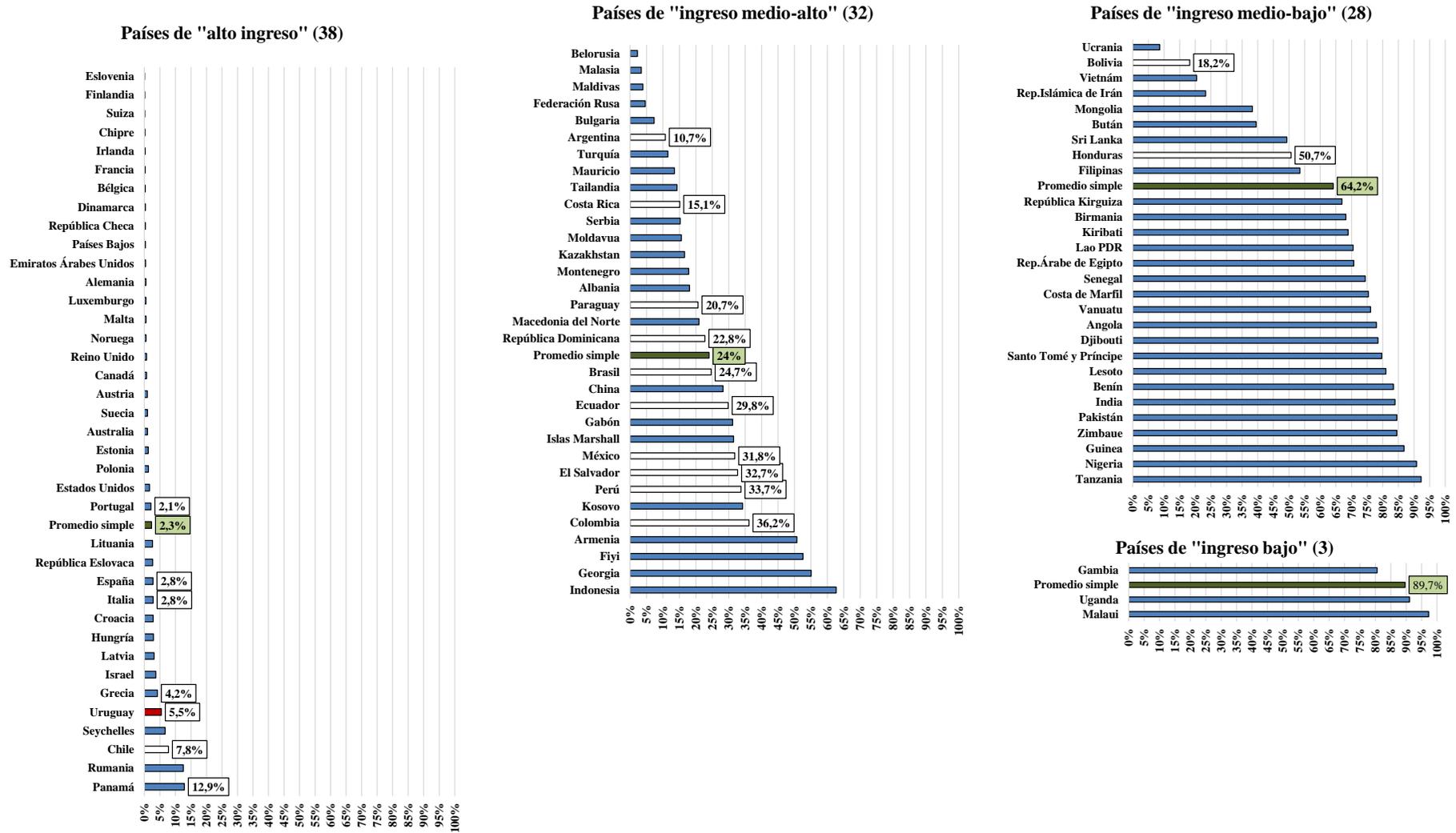
⁴ Si bien Uruguay presenta desde hace años niveles de pobreza extrema o indigencia (personas que forman parte de hogares cuyos ingresos no le permiten ni siquiera comprar una canasta básica de alimentación) muy bajos, esto es, inferiores a 1% (desde el año 2011 si se emplea la línea de indigencia del INE o desde 2009 si se utiliza la línea de CEPAL), la estimación del porcentaje de población que no logra satisfacer sus necesidades de consumo alimentario puede ser mayor si se emplea el concepto de inseguridad alimentaria grave. En este sentido, los datos presentados en 2022 por el INE/MSP/MIDES-INDA dan cuenta de una magnitud mayor “La estimación de inseguridad alimentaria moderada o grave en personas correspondió a 16,5% (...) La estimación de inseguridad alimentaria grave en personas correspondió a 2,9%.” (INE/MSP/MIDES-INDA 2022: 17) “La inseguridad alimentaria fue mayor en aquellos hogares donde vivían menores de 6 años en comparación con aquellos hogares sin menores de 6 años, independientemente de la región del país que se considere. **La prevalencia de inseguridad alimentaria moderada y grave alcanzó el 21,5% en los hogares con menores de 6 años (13,9% en los hogares sin menores), mientras que la inseguridad alimentaria grave alcanzó el 3,8% (2,4% en los hogares sin menores).**” (INE/MSP/MIDES-INDA 2022: 19-20).

⁵ Utilizando la metodología de CEPAL, en 2021 Uruguay registraba un 4,8% de personas bajo línea de pobreza, mientras que los restantes 14 países con información disponible registraban, en promedio, un 26,8%.

⁶ Si se utiliza el umbral más exigente del Banco Mundial, para medir la pobreza monetaria en los países de ingreso medio alto (6.85 USD diarios por persona a PPC de 2017), los valores de pobreza que ha alcanzado Uruguay en los últimos años (6,7% en 2021 o 5,45% en promedio desde 2017 a 2020) se aproximan a los registros de los países del sur de Europa (3% en promedio entre España, Grecia, Italia y Portugal, de acuerdo con sus promedios en este período de cuatro años).

Gráfico 2

Población bajo la Línea de Pobreza del Banco Mundial (USD 6.85 diarios por persona, a PPC para 2017) en 101 países con información disponible, agrupados y ordenados en forma decreciente por nivel de ingreso (INB per cápita Método ATLAS del Banco Mundial). Promedio por países entre 2017 y 2020, y promedio simple entre países dentro de cada región. En porcentaje.

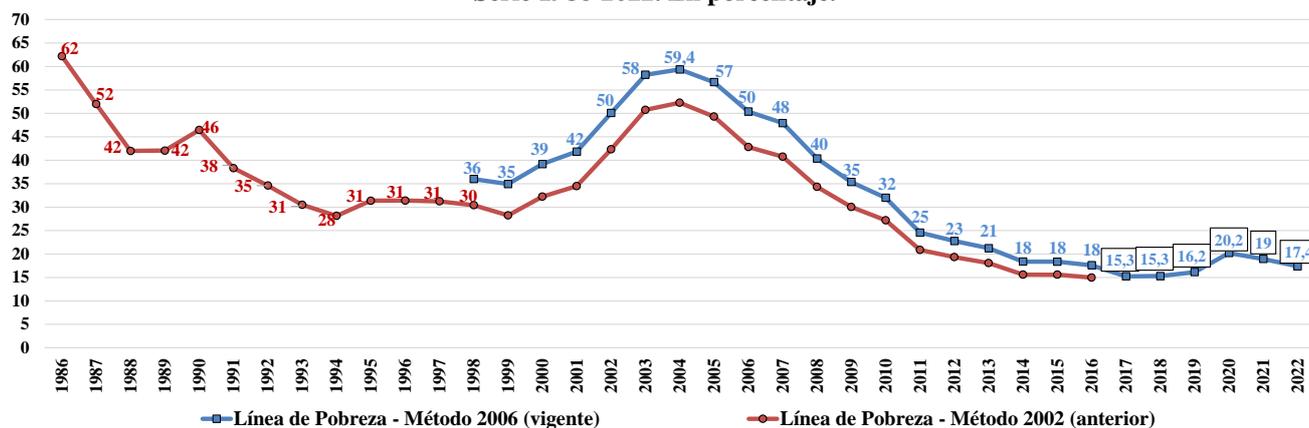


Fuente: World Development Indicators [<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>]. Última actualización: 10 de mayo de 2023. Last Updated: 06/29/2023.

Uno de los rasgos que caracterizan a Uruguay con relación a la incidencia de la pobreza monetaria desde comienzos de los años noventa del siglo pasado⁷ es su alta concentración en las generaciones más jóvenes. En este sentido, vale recordar que a mediados de los años ochenta del siglo pasado, cuando la economía uruguaya comenzaba a recuperarse de los efectos de la crisis de 1982, así como entre 2003 y 2005 seis de cada diez menores de 18 años vivían en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza (63.2% entre los menores de seis años⁸). En 2022 el 17.4% de los niños y adolescentes (0 a 17 años) vivía en hogares bajo la línea de pobreza, en tanto en los adultos mayores (65 y más años) la pobreza alcanzaba al 2% de las personas, un porcentaje casi nueve veces menor.

Tras el aumento de la pobreza observado en 2020, en el contexto de la crisis económica generada por la pandemia, la incidencia de la pobreza en toda la población y en niños y adolescentes ha disminuido levemente en 2021 y 2022, alcanzado este último año entre los menores de 18 años un valor similar (17.4%) a los observados entre los años 2017 y 2019. Cabe destacar también que la caída de la pobreza en la infancia durante la última década –más allá del crecimiento coyuntural observado en 2020– ha sido facilitada por un fenómeno de carácter estructural: la reducción de las tasas de fecundidad en los sectores de menores ingresos y, en particular, la caída de la fecundidad adolescente (en los últimos diez años la tasa de fecundidad adolescente –medida en mujeres entre 15 y 19 años– registró un descenso significativo, pasando de 61.1 / 1000 en 2013 a 22.3 / 1000 en 2022).^{9 / 10}

Gráfico 3
Incidencia de la pobreza en niños y adolescentes (0 a 17 años) en Uruguay[i] según la metodología oficial (INE)[ii].
Serie 1986-2022. En porcentaje.



Fuente: elaboración propia en base a UNICEF (2017: 15) para el período 1986 a 2016, y a cálculos de CEPAL Montevideo, en base a procesamientos de los microdatos de la ECH del INE, para el resto de la serie.

Notas: ver explicaciones de las notas [i] y [ii] del Gráfico 1.

Si bien otros países de la región comparten con Uruguay la asimetría entre los niños, adolescentes y jóvenes y los adultos mayores, el caso uruguayo sobresale claramente como un ejemplo extremo de

⁷ La marcada asimetría entre los niveles de pobreza por ingreso en los niños y los que se observan en los adultos mayores es el resultado de la fuerte caída de la pobreza en el segundo grupo desde mediados de los años ochenta a comienzos de los noventa del siglo pasado. Mientras que el porcentaje de niños menores de seis años en situación de pobreza (Línea del INE de 2002) cayó de 63,2 a 37,5 entre 1986 y 1992, el porcentaje en los adultos de 65 o más años cayó de 32,6 a 6,4 (INE 202: 31), lo que implicó saltar de una ratio entre los niveles de pobreza en ambos grupos de 1,94 en 1986 a una ratio de 5,9 en 1992.

⁸ UNICEF (2012: 29).

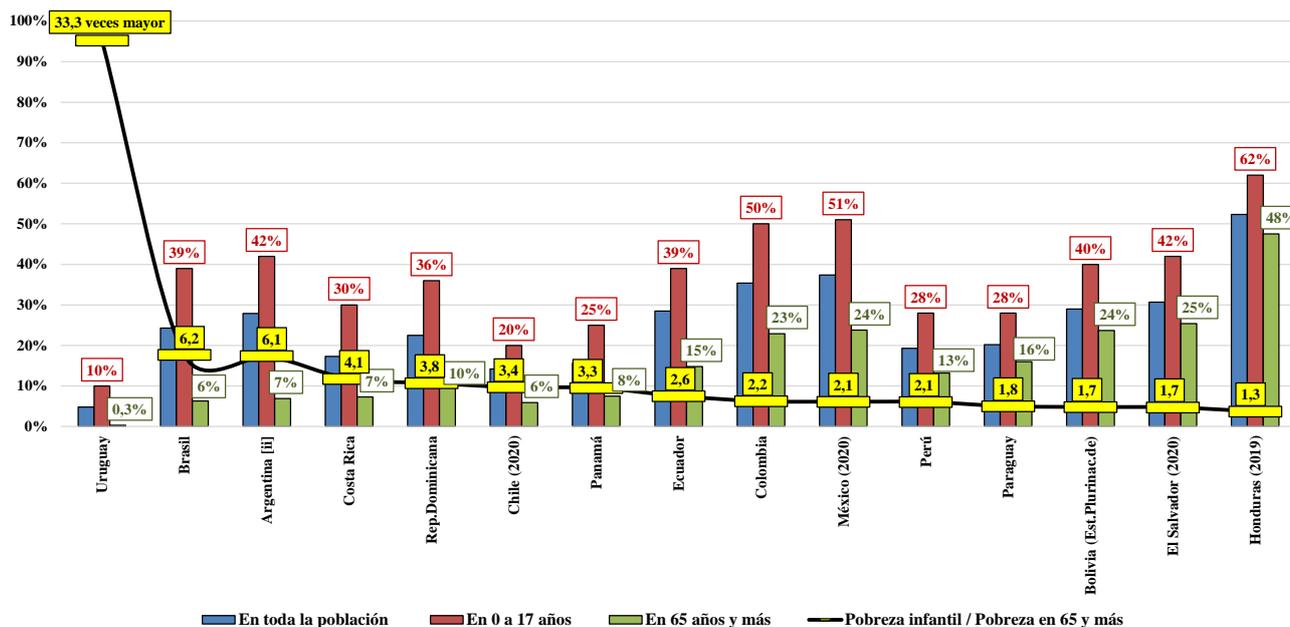
⁹ UNFPA en base a procesamientos de datos del MSP.

¹⁰ Esta caída es, en gran medida, el resultado positivo de políticas y programas de salud sexual y reproductiva que se han venido desarrollando en los últimos años, con el acompañamiento técnico del sistema de las Naciones Unidas en el país. Ver: Naciones Unidas Uruguay (2021: 29-31).

este patrón de disparidad entre infancia y población adulta. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, si se compara a Uruguay con el resto de los países de América Latina y el Caribe con relación a la ratio entre niveles de pobreza en la infancia (0 a 17 años) y los adultos mayores (65 y más años), utilizando para ello la Línea de Pobreza de CEPAL, se advierte con claridad que el caso uruguayo es extremo en términos de disparidad entre ambos grupos, más allá que otros países también presenten este rasgo.

Gráfico 4

Incidencia de la pobreza (Método CEPAL) en personas en América Latina (15 países) [i], desagregada por grupos de edad y brechas de inequidad entre infancia (0 a 17 años) y población de 65 años y más. Alrededor de 2021. En porcentajes y ratio entre porcentajes.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la CEPAL

(<https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>).

Nota: [i] países ordenados en forma descendente por el nivel de desigualdad entre la infancia y población de 65 y más años con relación a la incidencia de la pobreza (ratio entre porcentajes); [ii] población urbana.

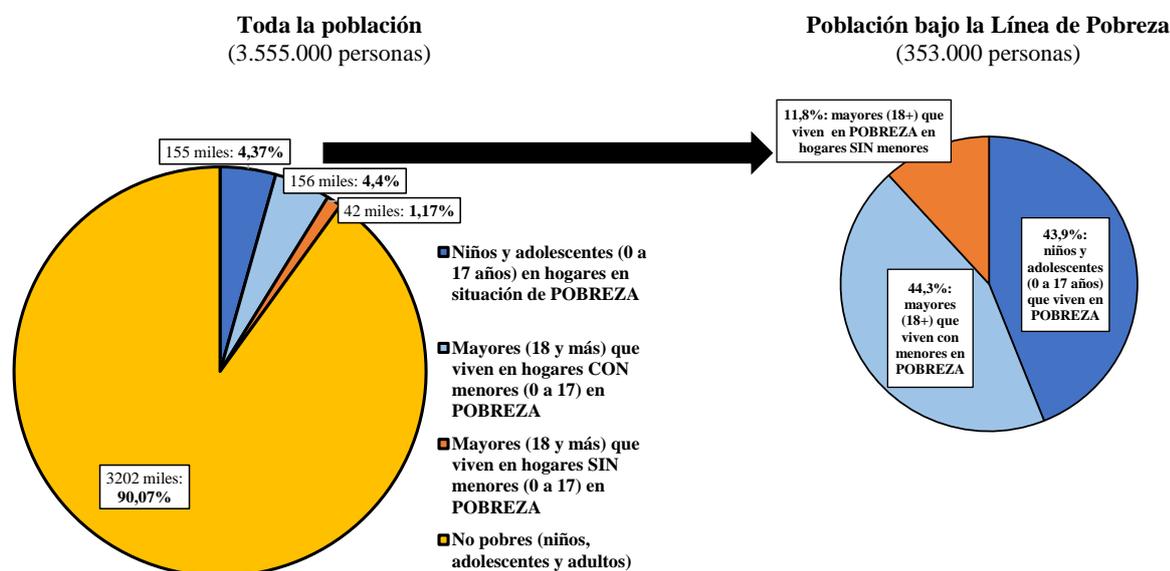
Desde luego constituye un hecho muy positivo que Uruguay registre los niveles más bajos de pobreza de la región: en toda la población (4.8% en 2021) y también entre los menores de 18 años (10%). Al mismo tiempo, la disparidad entre las generaciones más jóvenes y los adultos mayores alcanza niveles extremos: el porcentaje de pobreza en los menores de 18 años es 33 veces mayor al porcentaje entre las personas de 65 y más años, una ratio entre cinco y seis veces mayor a la que se observa en Brasil o en Argentina (Gráfico 4).¹¹

Como se aprecia en el Gráfico 5, de cada 100 personas en situación de pobreza 44 son menores de 18 años (niños y adolescentes) y otras 44 son personas de 18 o más años (adultos) que viven con –y están

¹¹ La proporción de niños y adolescentes menores de 15 años que viven en hogares con ingresos inferiores al umbral de pobreza más exigente del Banco Mundial (6.85 USD per cápita por día, a PPC 2017) fue de 15,5% en 2020, de acuerdo con las estimaciones de la oficina local del organismo (ver Anexo, Gráfico 2). Si se compara a Uruguay con países de “renta alta” que presentan niveles de ingreso y porcentajes de pobreza en toda la población similares a los del país (básicamente, Chile y Panamá dentro de América Latina y algunos países del sur y este de Europa), se podrá constatar que Uruguay tiene una tasa de pobreza infantil superior al promedio de este grupo de países relativamente homogéneo (15,5% y 9%, respectivamente) y también mayor a las tasas de algunos países del siguiente nivel de renta (países de “ingreso medio-alto”). Estos datos abonan la hipótesis de que Uruguay se comporta en esta variable (tasa de pobreza) por debajo del desempeño que cabría esperar dado su nivel de ingreso o de desarrollo.

a cargo de— esos niños. Sólo 12 de cada 100 personas en situación de pobreza son adultos que viven en hogares donde no hay menores de 18 años y que no podrían verse beneficiados por los programas de transferencias destinados a mejorar los ingresos de los hogares con niños.¹²

Gráfico 5
Distribución de las personas bajo Línea de Pobreza (Mét.2006 del INE) en Uruguay por grupos de edad y hogares de los que forman parte. Año 2022. En porcentajes.



Fuente: Oficina de CEPAL en Uruguay a partir de procesamientos de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

La concentración de la pobreza por ingresos en los menores de 18 años y en los adultos que viven con ellos (en una proporción significativa, jóvenes entre 18 y 29 años), y como contrapartida los bajos niveles de pobreza en los hogares sin niños o adolescentes, determina que el caso uruguayo sea uno de los pocos en la región en los que erradicar la pobreza por ingresos en la infancia (en tanto este objetivo implica, necesariamente, rescatar de la pobreza a los adultos que forman parte de esos hogares) implicaría casi eliminar o abatir la pobreza en toda la población.

Finalmente, otro rasgo que caracteriza a la población en situación de pobreza por ingreso o monetaria en Uruguay es su marcada concentración en algunas zonas del territorio: básicamente, los barrios de nivel socioeconómico bajo y medio-bajo de Montevideo (en particular, los cuatro municipios de la periferia de la ciudad), el área metropolitana y los departamentos del norte del país (Anexo estadístico, Cuadro 2). Casi la mitad de las 353 mil personas que viven en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza habitan en los barrios de Montevideo clasificados como de estrato socioeconómico bajo, medio-bajo y medio (respectivamente, 27%, 14% y 7%), a lo que se suma un 9% que vive en la circundante área metropolitana y, en el otro extremo del territorio uruguayo, un 14% que vive en la región norte (Artigas, Cerro Largo, Rivera y Treinta y Tres), totalizando el 71% de toda la población

¹² Como ha sido señalado, Uruguay presenta, al igual que el resto de los países de la región, significativas asimetrías entre la población afrodescendiente y quienes se autoidentifican como población blanca con relación a la pobreza por ingresos. Desde que se releva información a través de la Encuesta Continua de Hogares del INE sobre la ascendencia étnico racial de las personas (2006), Uruguay siempre ha registrado niveles significativamente más altos de pobreza por ingresos en los afrodescendientes que en el resto de la población. En 2022 (INE 2023) la incidencia de la pobreza en la población afrodescendiente fue 17,6%, frente al 9,9% registrado en toda la población (ver Anexo Estadístico, Cuadro 1). Esta relación también se observa en la infancia (CEPAL & UNICEF 2020).

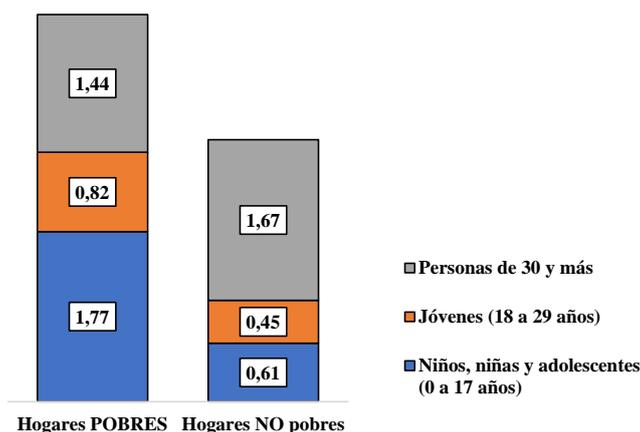
en situación de pobreza. En particular, la concentración de la pobreza y de la pobreza extrema en la periferia de Montevideo y en el área metropolitana hace del caso uruguayo un ejemplar extremo del fenómeno de la pobreza urbana, asociada a procesos de segregación residencial y exclusión social.

3. Caracterización de la población en situación de pobreza monetaria: infantilización y feminización

Como se señaló en la sección anterior, la pobreza por ingresos en Uruguay se ha ido concentrando casi exclusivamente en hogares jóvenes con niños y adolescentes a cargo: el 88% de las 353 mil personas bajo línea de pobreza integran hogares en los que hay al menos un menor de 18 años. Este panorama también puede ser advertido con claridad al comparar la composición por edades de los hogares por debajo y por encima del umbral de pobreza. Como se puede apreciar en el Gráfico 6, en promedio, los hogares bajo línea de pobreza están compuestos por cuatro personas, de las cuales casi la mitad (1.77) son menores de 18 años; de hecho, 56% de la población que forma parte de estos hogares es menor de 30 años. Por su parte, los hogares que superan la línea de pobreza tienen en promedio apenas 2.73 personas y sólo una de cada cinco personas que integran esta población (22%) es menor de 18 años. Por cada menor de 18 años que vive en un hogar que supera la línea de pobreza hay casi 3.5 adultos (una parte significativa de ellos en edad activa).

En síntesis, los hogares que aún se hallan en situación de pobreza por ingresos en Uruguay se caracterizan por tener un número de niños y adolescentes por adulto significativamente mayor a la de los hogares que superan la línea de pobreza; adultos que deben generar ingresos suficientes para acceder, al menos, a una canasta básica de bienes y servicios (línea de pobreza) para un número de personas inactivas por adulto notoriamente mayor al que presentan los hogares que superan el umbral de pobreza.

Gráfico 6
Promedio de personas por hogar según tramos de edad en hogares bajo y sobre la Línea de Pobreza en Uruguay. Año 2022.



Fuente: ONU-Mujeres a partir de procesamientos de la ECH de 2022.

Por otra parte, la mayoría de los hogares en situación de pobreza son liderados por mujeres. Algunos datos de la encuesta de hogares de 2022 permiten ilustrar este panorama: dos tercios de los casi 88 mil hogares bajo línea de pobreza (68.1%) tienen jefatura femenina; una cuarta parte de estos 88 mil núcleos está constituida por hogares monoparentales; el 93% de los casi 21 mil hogares pobres con

jefatura monoparental está a cargo de una mujer.¹³ Estos datos permiten advertir, además de la infantilización, la feminización de la pobreza en Uruguay.

Al comparar la situación laboral de las mujeres y los varones a cargo de hogares en situación de pobreza se aprecia con claridad las asimetrías o brechas basadas en género. Sólo la mitad (50,7%) de las mujeres a cargo de hogares en situación de pobreza está ocupada en un trabajo remunerado (75,8% entre los varones); el 27,6% de estas mujeres jefas de hogar se declara inactiva por dedicarse a los quehaceres domésticos (apenas 5,4% entre los varones); finalmente, el 14,2% de estas mujeres se encuentra propiamente desocupada (7,5% entre los varones).¹⁴

Sumados a los rasgos señalados, las mujeres a cargo de estos hogares pobres presentan, al igual que los varones, un muy bajo nivel educativo que condiciona seriamente la posibilidad de lograr una inserción laboral de calidad. El 75,1% de estas mujeres jefas de hogar (76,1% entre sus pares varones) tiene un bajo nivel educativo: el 38,7% del total alcanzó la educación media básica, el 36% apenas la educación primaria y 0,3% carece totalmente de instrucción formal.

Existe una primera evidencia que resulta clave, las mujeres de los niveles más bajos de la estratificación por ingreso dedican, en promedio, 42,7 horas por semana al trabajo no remunerado, mientras los varones dedican sólo 24,8 horas, una brecha aún mayor a la que se observa en los estratos socioeconómicos medios y altos.¹⁵ Ello inhibe en muchos casos, directamente, la inserción laboral de las mujeres en el mercado laboral. En efecto, en contextos de pobreza, las tasas de participación laboral de las mujeres son significativamente menores a las de los varones. Mientras las mujeres que viven en hogares pobres presentan una tasa de empleo de 38,6%, la tasa correspondiente a los varones que viven en hogares pobres es de 64,2%, lo que marca una brecha de más de veinticinco puntos porcentuales entre mujeres y varones. Además, persiste entre ambos grupos una brecha salarial: el salario medio de las mujeres por hora trabajada fue 11,1% inferior al de los varones en 2021.¹⁶

Algunos datos permiten advertir la precariedad de la inserción laboral de estas mujeres, así como la de los varones. El 50% de las mujeres ocupadas trabaja por “cuenta propia” (63% entre los varones), en tanto un 44% está compuesto por asalariadas en el sector privado (32% entre los varones). A su vez, dos tercios de estas mujeres que están ocupadas (66%) no realiza aportes a la seguridad social (72% entre los varones).

El muy bajo capital educativo de estas mujeres jefas de hogar –rasgo compartido con sus pares varones– reduce seriamente el rango de las oportunidades laborales a las que pueden acceder en el corto plazo –y más aún a mediano o largo plazo considerando las tendencias de cambio en el mundo del trabajo– y condiciona, por lo tanto, las posibilidades de generar los ingresos necesarios para superar su condición de pobreza.

Las características de las mujeres jefas de hogar que se han señalado (las bajas tasas de actividad, la inserción laboral precaria, informal y sin cobertura de seguridad social, el muy bajo capital educativo, la alta dedicación a los cuidados, etc.) impiden, o al menos dificultan gravemente, generar los ingresos necesarios para escapar a la condición de pobreza.

¹³ También la mayoría de los hogares que tienen jefatura biparental son liderados por mujeres: 56% en 2022. Elaboración propia a partir de la ECH de 2022.

¹⁴ Elaboración propia a partir de la ECH de 2022.

¹⁵ Elaboración propia a partir de la Encuesta del Uso de Tiempo 2022 (INE / INMUJERES-MIDES / Naciones Unidas Uruguay).

¹⁶ Fuente: UNFPA en base a procesamientos de la ECH del INE de 2021.

Una porción significativa de los hogares monoparentales en situación de pobreza, que tienen menores de edad a su cargo (casi exclusivamente encabezados por mujeres jefas de hogar), enfrentan, además, la dificultad de acceder a las contribuciones económicas de los progenitores no convivientes. Sólo el 36,1% de los hogares monoparentales pobres con menores de edad recibe.¹⁷

Si se considera al conjunto de hogares pobres las pensiones alimenticias representan el 2,65% de los ingresos de los hogares (9% en el caso de los hogares con jefatura monoparental), en tanto los ingresos que perciben a través de las Asignaciones Familiares Plan de Equidad (AFAM-PE) constituyen el 7,6% (9,9% en los hogares con jefatura monoparental), y los que reciben por trabajo el 51,9% (40% en los hogares monoparentales).¹⁸

Estos datos revelan que el peso de las transferencias públicas que reciben los hogares pobres con menores de edad (en este caso, sólo las AFAM-PE), así como las transferencias privadas (pensiones alimenticias de progenitores no convivientes), es limitado.¹⁹ El grueso de los ingresos de estos hogares proviene, básicamente, del trabajo, pese a las dificultades que los adultos que los integran enfrentan para insertarse en el mercado laboral (en particular las mujeres, y aún más aquellas que son jefas de hogares monoparentales).

La evidencia presentada permite sostener que el aumento de los ingresos de los hogares pobres, que tienen niños y adolescentes y en los que vive el 88% –casi la totalidad– de las personas en situación de pobreza, para que logren superar esta condición depende de mejorar las condiciones para la inserción laboral de los adultos que los integran, pero también de reforzar los programas de transferencias no contributivas. Lo primero implica fortalecer las capacidades de los adultos (a través de la educación y la capacitación) y también facilitar y acompañar su inserción laboral (en particular, mediante la expansión de las políticas y los programas de cuidados para niños, personas dependientes y adultos mayores); lo segundo supone asegurar efectivamente la cobertura universal de estos programas entre los hogares pobres y, fundamentalmente, incrementar los montos de las transferencias. A esas dos líneas de acción en el campo de la política pública, cabría sumar también acciones –legales, institucionales y de política pública– que permitan asegurar el debido acceso a las transferencias privadas que les corresponden a los menores de edad, de parte de los progenitores no convivientes, por concepto de pensión alimenticia.²⁰

¹⁷ Por cierto, también los hogares monoparentales que superan la línea de pobreza enfrentan este problema; de hecho, sólo el 28.1% de estos hogares recibe el aporte de los progenitores no convivientes por concepto de pensión alimenticia. Elaboración propia a partir de la ECH del INE de 2022.

¹⁸ Elaboración propia a partir de la ECH del INE de 2022. Para analizar la composición de ingresos del hogar, se consideran los ingresos sin valor locativo (sin el valor imputado de la vivienda) y las fuentes de ingreso a analizar son: ingresos por trabajo, por transferencia de AFAMPE o por pensión alimenticia.

¹⁹ De acuerdo con un trabajo recientemente publicado por UNFPA sobre los efectos de la pandemia de COVID-19 en los grupos de población más vulnerables (Filgueira 2020: 9), los hogares recibieron, en promedio, 56 dólares per cápita por mes (entre abril y diciembre de 2020) a través de transferencias monetarias dirigidas a población en situación de vulnerabilidad, un valor significativamente menor a los montos percibidos por seguro de enfermedad (309 dólares) y por seguro de desempleo (404 dólares). Estas estimaciones, así como del porcentaje que representan dentro del ingreso de los hogares los recursos recibidos a través de las AFAM-PE, revelan, por una parte, que su magnitud no es significativa frente a otras fuentes de ingreso (en particular, el trabajo) y que sería necesario incrementar estos montos en el caso que se apueste a este instrumento de política para cerrar la brecha entre los ingresos con los que actualmente cuentan estos hogares y los que requerirían para superar la línea de pobreza.

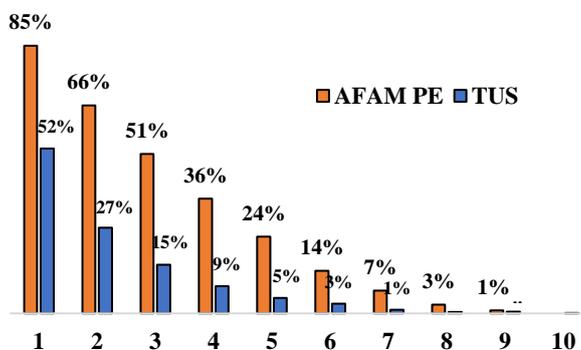
²⁰ En algunos países desarrollados –en particular, los escandinavos– el porcentaje de hogares con menores de edad que no conviven con uno de sus progenitores y reciben de su parte la correspondiente pensión alimenticia es significativamente mayor: en 2004, 100% en Suecia, 99% en Dinamarca, 83% en Finlandia y 81% en Noruega (Fuente: OECD Family database: <http://www.oecd.org/els/family/41920285.pdf>). En promedio, casi 50% en 22 países europeos analizados en este documento de la OCDE. En este sentido, resulta de especial interés para el caso uruguayo el papel que cumple en muchos de los países de la OCDE el adelanto o anticipo desde el Estado de las transferencias monetarias hacia los niños que le corresponde hacer al padre o madre que no conviven con estos niños. Según la OCDE (2010: 1): “Algunos Estados

En la próxima sección se analizan los programas de transferencias no contributivas para hogares vulnerables, mayoritariamente integrados por niños y adolescentes, examinando sus principales características y presentando posibles escenarios de reforma, así como estimando los posibles efectos que esas modificaciones podrían generar en los niveles de pobreza.

4. Los programas de transferencias no contributivas y su contribución al abatimiento de la pobreza por ingresos: escenarios y simulaciones de impacto

Si bien Uruguay presenta una alta cobertura de sus programas de transferencias no contributivas en comparación con el resto de los países de América Latina (Amarante y Brum, 2018) se pueden apreciar aún niveles insuficientes de cobertura en algunos grupos de población objetivo. Como se puede apreciar en el Gráfico 7, el 15% de los hogares del primer decil de ingresos con menores de edad a su cargo no recibía en 2022 AFAM-PE y 52% no recibía Tarjeta Uruguay Social (TUS).²¹ Por otra parte, 24.1% de los hogares bajo la línea de pobreza en los que viven niños y adolescentes no recibía ni AFAM PE ni TUS (casi uno de cada cuatro hogares en esta condición).²² Adicionalmente a estos problemas de cobertura, en Lavalleya y Tenenbaum (2022) se muestra una marcada tendencia en el período 2012-2020 a la disminución de las visitas domiciliarias que realiza el MIDES con el objetivo de incorporar nuevos beneficiarios a los programas de transferencias. En este sentido, las políticas destinadas a aumentar la cobertura en estos hogares poseen un gran potencial para el objetivo de disminución de la pobreza infantil y la pobreza en toda la población en Uruguay, dado el perfil demográfico que presentan los hogares pobres en el país.

Gráfico 7
Proporción de hogares con menores que reciben transferencias, por decil de ingreso per cápita del hogar sin transferencias. Año 2022.



Fuente: Oficina de la CEPAL en Uruguay a partir de procesamientos de la ECH 2022 del INE.

miembros... van un paso más allá haciendo anticipos de manutención disponibles para compensar las transferencias no realizadas o retrasadas por parte los padres que no residen con los niños. En 2005, alrededor del 10% de los hogares con niños estaban encabezados por una madre sola. Los esquemas de apoyo para las familias con niños ayudan a prevenir y reducir la pobreza infantil entre las familias con jefatura monoparental. Skinner et al (2006) estima que si estas familias con jefatura monoparental estuvieran realmente recibiendo la manutención a la que todos los niños tienen derecho, las tasas de pobreza infantil entre estas familias se reducirían a la mitad (traducción propia)” Asimismo señala (o.cit: 4): “(La mayoría de los) países... brinda un adelanto de los pagos para manutención de los niños para garantizar que reciban una pensión mínima cuando el padre con el que no conviven no cumple con su obligación. A su vez, las autoridades persiguen a estos padres ausentes para reclamar esos aportes.” Al examinar la base de datos de familia de la OCDE (www.oecd.org/els/social/family/database), se puede concluir –sobre datos actualizados al año 2010, que en 18 de los 24 países de Europa (18 en 31 si se consideran todos los países con información disponible) existen adelantos o anticipos de las transferencias monetarias por concepto de manutención del hijo –o los hijos– con el que el padre/madre no convive.

²¹ Para un conocimiento en mayor profundidad de este programa, se recomienda: Amarante et.al (2023).

²² Mejorar este aspecto implica retomar y dinamizar las visitas a los hogares, e integrar el sistema de información perinatal al SIAS, ya que allí UNFPA identifica un delay de entre 8 y 16 meses entre la gestación y la percepción de la primera transferencia vía AFAM y/o TUS.

En este marco, un ejercicio de utilidad para informar el diseño de políticas es simular algunos escenarios en los que se modifican la cobertura y/o los montos de las prestaciones brindadas por estos programas de transferencias no contributivas (AFAM-PE y TUS), con el objetivo de estimar los costos adicionales que el Estado debería asumir y los impactos que estas modificaciones generarían en las tasas de pobreza en la población y, en particular, en niños y adolescentes (0 a 17 años).²³

En el primer escenario se simula una situación en el cual se logra ampliar la cobertura de estos programas en los hogares pobres con menores de edad a cargo, recibiendo todos ellos ambas transferencias. El resultado de esta estimación muestra que se podría alcanzar una reducción de la pobreza infantil de casi tres puntos porcentuales (de 17,8 a 14,9) y casi dos puntos en toda la población (de 9,9% a 8,1%), con un costo incremental aproximado de 46 millones de dólares al año (Cuadro 1).

Por otra parte, se debe tener en cuenta que el promedio de montos transferidos por hogar beneficiario, no supera en cada uno de los programas al 8% de la Línea de pobreza promedio de estos hogares. En este sentido, otra opción de política con el objetivo de reducir la pobreza infantil y la pobreza en general podría ser el aumento de estos montos. En este caso, se simula en el segundo escenario el impacto que tendría duplicar los montos transferidos a la totalidad de los actuales beneficiarios. En este segundo escenario la duplicación se otorgaría a todos los beneficiarios actuales de los programas, independientemente de que vivan o no en hogares bajo la línea de pobreza. En este caso, la estimación muestra una reducción en la pobreza infantil cercana a los 4 puntos porcentuales (de 17,8% a 14%) y, al igual que en el primer escenario, de casi dos puntos en toda la población (de 9,9% a 8,2%). El costo aproximado de esta política es similar al gasto actual, ascendiendo a 361 millones de dólares anuales (241 de AFAM-PE y 120 de TUS).

El tercer escenario combina los dos anteriores, ya que supone incluir a todos los hogares con menores de edad que se encuentran bajo la línea de pobreza y duplicar el monto a todos los beneficiarios (actuales y nuevos). En este caso, la tasa de pobreza en niños y adolescentes (0 a 17 años) sería 9% y en toda la población 5,1%, lo que implicaría haber alcanzado la meta de reducir al menos a la mitad los niveles de pobreza en niños y en toda la población (segunda meta del ODS 1). El costo incremental asociado a esta política ascendería a 453 millones de dólares anuales.

Por último, resulta relevante estimar la magnitud del esfuerzo fiscal necesario para erradicar la pobreza monetaria en hogares con menores de edad. Este ejercicio consiste en asignarle a cada hogar con menores un monto exactamente igual al que necesitarían para alcanzar la línea de pobreza, que cubra sólo esa brecha. Este ejercicio es meramente teórico, dado que los altos requerimientos de información sobre el ingreso real de cada hogar en cada momento del tiempo lo harían inviable en la práctica. Los resultados muestran que el monto anual para eliminar la pobreza infantil en 2022 alcanzaría los 285,7 millones de dólares (0,4% del PIB).

²³ Se han realizado ya algunos ejercicios para estimar el impacto que actualmente tienen las AFAM-PE en la reducción de la pobreza. Según estimaciones preliminares realizadas por la Oficina en Uruguay del Banco Mundial: “La principal política de reducción de la pobreza (en Uruguay) es el programa de transferencias monetarias Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE). El análisis del Banco muestra que (en 2021) el programa tiene un efecto (de reducción) de 0,6 puntos porcentuales en la pobreza general, un efecto de 1,5 puntos porcentuales en la pobreza de la primera infancia (0-5) y un efecto de 2 puntos porcentuales en la pobreza infantil (6-12).” Fuente: Oficina en Uruguay del Banco Mundial, estimaciones preliminares.

Cuadro 1

Valores estimados de ejecución de los programas de transferencias no contributivas (AFAM-PE y TUS[i]) y escenarios simulados de cambios en estos programas (gasto adicional y total en valores absolutos -millones de USD- y relativos -con relación al PIB y al GPS total-), e impactos en la reducción de la pobreza. Año 2022.

Escenarios	Tasa de pobreza en toda la población	Tasa de pobreza en 0 a 17 años	Gasto adicional (millones de USD anuales)	Gasto total estimado para 2022 (millones de USD anuales)	Gasto adicional / PIB (%)	Gasto total en protección social / PIB (%)	Gasto adicional en PTnC / GPS (%)	Gasto total en PTnC / GPS (%)
Actual	9,9%	17,4%	...	361	...	0,51%	...	1,92%
1	8,1%	14,9%	46	407	0,06%	0,57%	0,24%	2,16%
2	8,2%	14%	361	722	0,51%	1,02%	1,92%	3,84%
3	5,1%	9%	453	814	0,64%	1,15%	2,41%	4,33%
4	1,2%	0	285,7	647	0,40%	0,91%	1,52%	3,44%

Fuente: Oficina de CEPAL en Uruguay a partir de procesamientos de la ECH 2022 del INE, BPS y MIDES, y World Development Indicators del Banco Mundial para la estimación del PIB de 2022 [<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>].

Nota: [i] estimación de la Oficina de CEPAL en Montevideo en base a la previsión para 2022 publicada por el BPS sobre AFAM-PE [<https://www.bps.gub.uy/1944/indicadores-de-la-seguridad-social.html>] y del MIDES sobre TUS. En el cálculo de los recursos destinados a AFAM-PE en 2022 se incluyó el doble para Beneficiarios del Plan de Equidad (COVID). El tipo de cambio utilizado fue de 1 USD = 39 UYP. A los efectos de cuantificar la magnitud de todos los programas de transferencias destinados a los hogares con niños, se debería adicionar a estos 361 millones los 20 millones destinados en 2022 al Bono Crianza (fuente: presentación del director de Transferencias del MIDES, Antonio Manzi, en la actividad organizada por la Fundación la Plaza el 12 de julio de 2023 en el Palacio Legislativo: <https://fundacionlaplaza.uy/conversatorio-doblegar-pobreza-infantil-uruguay/>, 01:39). Si se incluyen los recursos destinados al “Bono Crianza” la prioridad macroeconómica del gasto público social destinado a las transferencias monetarias a familias con menores de edad ascendería a 0,54% del PIB frente a la estimación de 0,51% que se presenta en el Cuadro 1, que considera solamente los recursos de AFAM y TUS. Si se incluyen los recursos destinados a esta nueva transferencia, entonces, la prioridad macroeconómica del gasto total en programas de transferencias monetarias para la infancia y adolescencia variaría levemente en cada uno de los cuatro escenarios presentados en el Cuadro 1: en el escenario 1, pasaría de 0,57% a 0,60%; en el 2, de 1,02% a 1,05%; en el 3, de 1,15% a 1,18%; finalmente, en el 4, de 0,91% a 0,94%.²⁴

²⁴ La estimación del total de recursos que el Estado uruguayo destina a los programas de transferencias monetarias para familias con menores de edad, que se presenta como línea de base o escenario actual en el Cuadro 1, no pretende precisión en términos absolutos, sino determinar cuál es la prioridad macroeconómica de tales programas en el punto de partida. Dependiendo de que se utilice la estimación de la Oficina de CEPAL, que se ha empleado en este documento (Cuadro 1), o que se la ajuste con los valores presentados por la Dirección de Transferencias del MIDES en el conversatorio sobre pobreza infantil organizado por la Fundación la Plaza (en este último caso, incluyendo el “Bono Crianza” y una estimación del gasto en AFAM levemente mayor a la presentada en el Cuadro 1), la proporción del PIB que representaron estos programas en 2022 variaría entre 0,51% y 0,58%, una diferencia relativamente exigua para la comparación a lo largo de un período de tiempo relativamente extenso o para el cotejo entre países a nivel regional o global (ver Anexo Estadístico, Gráfico 3).

La presentación de estos escenarios no busca ofrecer ni recomendar a los tomadores de decisión diseños de política acabados, sino simplemente mostrar que la magnitud de los recursos adicionales que algunas de estas reformas podrían demandar podría ser manejable en Uruguay, ya sea que la consideremos en términos absolutos (entre 46 y 453 millones de dólares al año) o relativos (entre 0,06% y 0,64% del PIB y entre 0,24% y 2,39% del gasto público social total del país).²⁵

Uruguay se encuentra avanzando en la integración del sistema de información perinatal, el certificado electrónico de nacido vivo y la información disponible en el Sistema de Información Integrada del Área Social. Un primer ejercicio con registros históricos de estas tres fuentes permitió valorar la enorme potencialidad de esta integración para la producción de conocimiento y para la mejora de la gestión, integralidad y focalización de las acciones de protección social dirigidas a las mujeres gestantes y a sus hijos. La evidencia preliminar muestra, entre otros hallazgos, que una proporción significativa de las mujeres gestantes no accede ni a la AFAM-PE ni a la TUS antes del nacimiento de su hijo/a. En la medida que sea posible migrar al SIP WEB e integrar en tiempo real esta información con el SIIAS se podrían evitar errores de exclusión temporal como los detectados. Pero más importante aún, este sistema integrado permitiría focalizar dentro de la focalización, apoyando a los hogares con madres gestantes y niños más pequeños (0 a 2 años) y posibilitando, a bajo costo, la construcción de un sistema de transferencias, cuidados y empleo que contribuiría a erradicar la pobreza monetaria en esta población. Una primera estimación de los costos de esta iniciativa, que se sumarían a los de las políticas y programas que el Estado ya viene implementando en esta materia, se ubicaría en torno a los 95 millones de dólares por año (aproximadamente, 0,13% del PIB de 2022, medido a valores corrientes). [*]

Estimación propia a partir de ECH de 2022 y datos de *World Development Indicators* del Banco Mundial para la estimación del PIB de 2022.

²⁵ Un ejercicio complementario de estimación de los costos de algunos escenarios de reforma de las AFAM-PE y de los impactos que estos cambios podrían generar en términos de reducción de la pobreza por ingreso o monetaria en la infancia fue realizado por la oficina local del Banco Mundial: “La simulación de los cambios en la pobreza (utilizando la línea nacional y el ingreso disponible de los hogares) muestra que una duplicación de los montos transferidos por las AFAM-PE y la TUS disminuiría (con datos de 2021) la pobreza en 3 puntos porcentuales en los niños menores de 6 años, y 4,3 puntos porcentuales en los niños de 6 a 12 años. A su vez, una triplicación de las transferencias reduciría la pobreza en 7,5 puntos porcentuales en los niños menores de 6 años y en 8,9 puntos porcentuales en los de 6 a 12 años.” Fuente: Oficina en Uruguay del Banco Mundial, estimaciones preliminares.

Si se tiene en consideración que el gasto público social total representa en Uruguay más de la cuarta parte de su PIB (26,4% como se puede apreciar en el Gráfico 4 del Anexo), un valor cercano al que presentan en promedio los países más desarrollados y con sistemas de bienestar más robustos, los recursos adicionales que demandarían las reformas planteadas en estos escenarios (que podrían implicar un aumento del gasto público total o una redistribución de los recursos disponibles) no parecen ser metas inabordables.

Los incrementos estimados (entre 0,06% y 0,63% del PIB, dependiendo de la ambición de las transformaciones planteadas) determinarían que Uruguay alcanzaría niveles de gasto en protección social para la infancia (específicamente, transferencias para hogares con niños y adolescentes) que representarían entre 0,57% y 1,13% del PIB. De esta forma, la prioridad macroeconómica del gasto en protección social dirigido a la infancia que se generaría en cada uno de los escenarios planteados (0,57%, 0,9%, 1% o 1,13% del PIB) se aproximaría a la que se observa en los países del mediterráneo (0,9% en promedio), aunque inferior al promedio del grupo de países de “altos ingresos” que integra Uruguay desde hace casi una década (en promedio, 1,52% del PIB como se aprecia en el Gráfico 2 del Anexo) y claramente menor a la observada en varios países del norte de Europa (entre 2,5% y 4,5% del PIB), que presentan las más bajas tasas de pobreza infantil y de pobreza total a nivel global.²⁶

Los efectos sobre la pobreza de cambios en el empleo de las mujeres

Las políticas dirigidas a aumentar la participación laboral femenina –como pueden ser las políticas de cuidados– pueden ayudar a disminuir la pobreza infantil en el corto plazo, al permitir que hogares monoparentales con jefatura femenina puedan percibir ingresos laborales en lugar de transferencias. Simulaciones preliminares del Banco Mundial muestran que la tasa de pobreza en niños y adolescentes entre menores de 15 años caería, aproximadamente, 0,3 puntos porcentuales (2.200 niños y adolescentes en estas edades que dejarían de ser pobres) en el escenario en que 25.000 mujeres se incorporasen al mercado laboral (un aumento de 3 puntos porcentuales). Debido a que el modelo empleado para esta simulación selecciona a asume que se eliminan las barreras para la participación de las mujeres inactivas con mayores probabilidades de trabajar (y que, dadas sus características, resultan ser quienes presentan menores tasas de pobreza), esta reducción de la tasa de pobreza en niños y adolescentes menores de 15 años podría ser considerada el límite inferior del efecto o impacto. Por ejemplo, si las 25.000 mujeres que se incorporarían al mercado laboral fuesen seleccionadas solamente entre las madres de los niños y adolescentes menores de 15 años que perciben AFAM-PE, entonces, la tasa de pobreza en infantil en esas edades caería 0,5 puntos porcentuales (3.800 niños y adolescentes). [*]

[*]: Fuente: Oficina en Uruguay del Banco Mundial, estimaciones preliminares a partir de procesamientos de la ECH del INE. Con relación a la metodología empleada para realizar estas simulaciones, se puede señalar, a grandes rasgos, que se utiliza un modelo *probit* para seleccionar a las 25.000 mujeres inactivas con mayores probabilidades de obtener un empleo. Luego, se empareja a estas mujeres con las mujeres que están empleadas y que son más similares en términos de estructura de hogar por edad y género, educación, región y privación de activos en el hogar, entre otras características. A cada una de las 25.000 mujeres seleccionadas para el shock de empleo se le asigna un empleo idéntico al de la persona a la que se emparejó por similitud (en términos de salarios, sectores, tipos de contratación, etc.). Se recalculan luego los ingresos del hogar agregando el nuevo salario y restando las transferencias no contributivas en el caso en que se haya superado el tope de ingresos. Es importante aclarar que el modelo supone que el aumento de la participación laboral es totalmente absorbido por el mercado de trabajo, es decir, que todas las mujeres que ingresan al mercado

²⁶ Es útil tener presente en el debate sobre el papel que cumplen los sistemas de protección social (en particular, las transferencias monetarias) y los sistemas tributarios en la reducción de la pobreza monetaria y de la desigualdad en la distribución del ingreso. De acuerdo con la evidencia analizada por la OCDE sobre el impacto de las transferencias y los impuestos sobre los niveles de pobreza relativa, buena parte de los países más desarrollados logran disminuir en forma muy significativa los niveles de pobreza (simulada) que tendrían con los ingresos originales de los hogares, esto es, comparando los niveles de pobreza simulados y los niveles de pobreza reales (antes y después de transferencias e impuestos): en promedio, 58% de reducción en los 33 países de la OCDE examinados.

5. Comentarios finales: más allá del abatimiento de la pobreza por ingreso, el desafío de enfrentar la pobreza multidimensional

Abatir en forma significativa la pobreza por ingresos en Uruguay en lo que resta de este decenio (por ejemplo, reducir al menos a la mitad al 2030 la proporción de personas pobres, como se desprende de la Meta 2 del ODS 1) demandaría, en base a los datos y análisis presentados en las secciones anteriores, la combinación de algunas reformas o acciones en áreas clave de la política de protección social del país: los programas de transferencias no contributivas, los servicios de cuidados, los programas de capacitación laboral y promoción del empleo, y las acciones para garantizar la debida prestación de transferencias privadas a los hogares con menores de edad (las prestaciones de los progenitores no convivientes).

Algunas de las acciones pueden tener un impacto mayor en la reducción de la pobreza, ya sea por los altos niveles de cobertura que tienen en esta población y por su capacidad de transferir rápida y directamente recursos a estos hogares (los PTnC como las AFAM-PE y la TUS), o porque podrían coadyuvar a mejorar la inserción de los adultos en el mercado laboral (las políticas de cuidados, los programas de capacitación laboral, los programas de empleo, etc.). No obstante, la eficacia de estas acciones depende, en gran medida, de que operen en conjunto, constituyendo un sistema de garantías básicas que se activa y opera ante cada circunstancia; un sistema de garantías que protege a los sectores más vulnerables, asegurándoles pisos básicos de bienestar, en particular para aquellos hogares que se encuentran en la etapa crítica de formar el capital humano de la sociedad, de desarrollar capacidades en niños y adolescentes, en el contexto de un país que envejece en forma acelerada.

Si bien la meta de reducir al menos a la mitad, la proporción de personas que sufren la pobreza por ingresos a corto plazo (con el horizonte del 2030) constituye un desafío relevante y, por cierto, representa un objetivo exigente para la política pública, la sostenibilidad de la reducción de la pobreza en el largo plazo depende de implementar acciones y robustecer políticas que operan sobre otras dimensiones del bienestar (educación, información, salud, vivienda, etc.) que son tan relevantes como el ingreso de los hogares (y quizás algunas de ellas incluso más) para satisfacer la necesidad y asegurar el bienestar y el desarrollo integral de las personas.

En este sentido, la medición y el análisis de la pobreza multidimensional (a la que han contribuido distintas agencias de las Naciones Unidas en Uruguay²⁷) constituyen tareas clave para informar el diseño de políticas públicas que aborden de modo integral el bienestar y desarrollo de las personas, contribuyendo a hacer sostenible en el tiempo la reducción de la pobreza por ingresos o monetaria. En definitiva, el desarrollo de las capacidades de las personas a través de inversiones sostenidas en políticas de desarrollo de la primera infancia, salud, educación, capacitación laboral, etc., así como las inversiones en infraestructura, vivienda y servicios representan a largo plazo las apuestas que pueden asegurar la sostenibilidad de la reducción de la pobreza.

“Uruguay ha dado pasos importantes en la reducción de la pobreza. Sin embargo, la redistribución de su riqueza y bienestar está inclinada hacia la tercera edad, como ocurre a menudo en las democracias (...) Por otro lado, sabemos que Uruguay tiene problemas graves de abandono escolar y de otros aspectos vinculados con la formación del capital humano de la próxima generación. Aunque se han dado pasos importantes en la reducción de la pobreza, es importante entender que, además, debemos atender a los que quedan atrás y comprender cómo construir el éxito de la próxima generación y promover la movilidad social.”

James Heckman
Premio Nobel de Economía (2020)
UNICEF (2019: 17)

²⁷ En este sentido, se pueden mencionar varios trabajos de carácter regional o dedicados exclusivamente a Uruguay de CEPAL, PNUD y UNICEF que han abordado, desde distintas perspectivas la pobreza multidimensional en el país. Algunos de ellos aparecen en la bibliografía de este documento.

Bibliografía y fuentes utilizadas

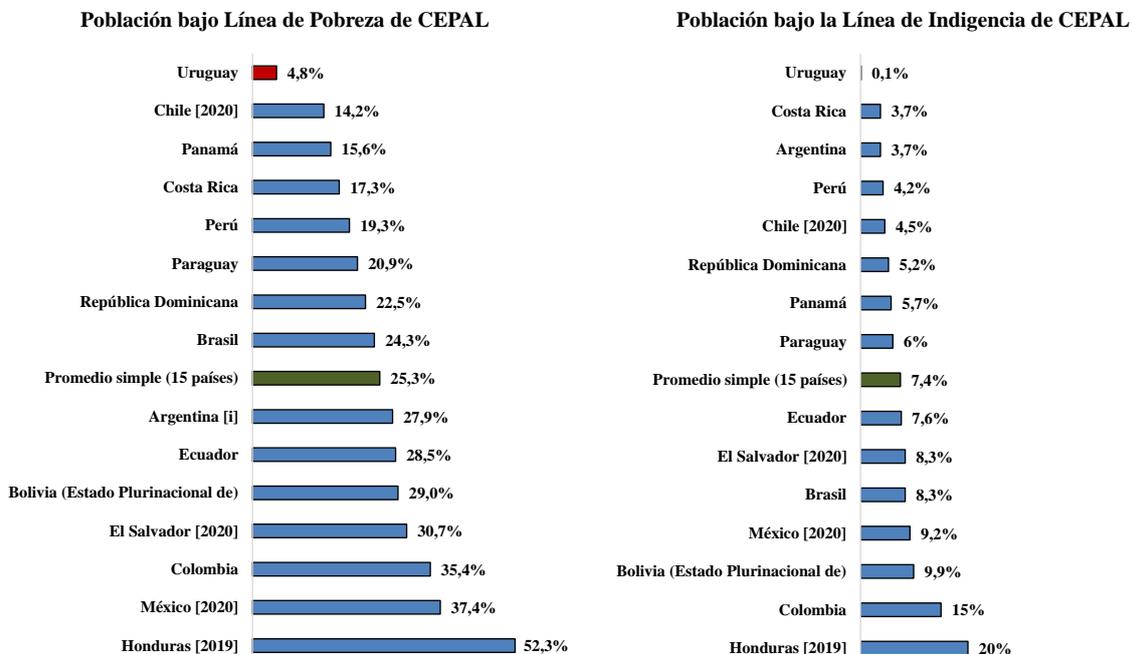
- Alonso, José Antonio (2023): *El futuro que habita entre nosotros. Pobreza infantil y desarrollo*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Amarante, Verónica y Brum, Matías (2018): “Cash Transfers in Latin America: Effects on Poverty and Redistribution”. *Economy Journal*, The Latin American and Caribbean Economic Association - LACEA, vol. 0 (Fall 2018), pages 1-31, November.
- Amarante, Verónica; Lavalleja, Martín; Méndez, Luana (2023): *Tarjeta Uruguay Social. Diseño, implementación y posibles efectos*. Montevideo: FAO [<https://doi.org/10.4060/cc2127es>].
- Banco Mundial (2020): *Jugar un partido desigual; Diagnóstico de Género en Uruguay*. Washington, DC.: Banco Mundial [<https://documents1.worldbank.org/curated/en/305771601535010024/pdf/Jugar-un-Partido-Desigual-Diagn%C3%B3stico-de-G%C3%A9nero-en-Uruguay.pdf>].
- Banco Mundial (2007): *Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar*. Montevideo: Banco Mundial [<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/politicas-transferencia-ingresos-uruguay-cerrando-brechas-cobertura-para>].
- CEPAL (2010): *Panorama Social de América Latina 2010*. Santiago de Chile: CEPAL [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1236/S2011800_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y].
- CEPAL & UNICEF (2020): *Panorama de la situación de los niños, niñas y adolescentes afrodescendientes en Uruguay*. Montevideo: UNICEF [<https://www.unicef.org/uruguay/media/3776/file/Panorama%20de%20la%20situaci%C3%B3n%20de%20los%20ni%C3%B1os,%20ni%C3%B1as%20y%20adolescentes%20afrodescendientes%20en%20Uruguay.pdf>].
- CEPAL & UNICEF (2016): *Pobreza y privaciones múltiples en la infancia en Uruguay*. Montevideo: UNICEF [<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40066/1/PrivacionesMultiplesUruguay.pdf>].
- CEPAL & UNICEF (2020): *Privaciones múltiples en la infancia en Uruguay. Actualización 2019*. Montevideo: UNICEF [https://bibliotecaunicef.uy/documentos/258_Privaciones_multiples_Uruguay_a_2019.pdf].
- De Armas, Gustavo (2017): *Poner fin a la pobreza infantil en Uruguay. Un objetivo posible para la política pública*. Montevideo: UNICEF [https://www.bibliotecaunicef.uy/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=166].
- Filgueira, Fernando (2020): “Esas vidas que importan: población, raza y los efectos diferenciales de la pandemia de COVID-19 sobre la población afrodescendiente en Uruguay”. Montevideo: UNFPA [https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/informe_afrodescendientes_y_pandemia_de_covid-19_en_uruguay.pdf].
- INE (2002): *Evolución de la pobreza por el método del ingreso en Uruguay: 1986-2001*. Montevideo: INE [<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/evolucion-pobreza-metodo-del-ingreso-uruguay-1986-2001>].
- INE/MSP/MIDES-INDA (2022): *Primer informe nacional de prevalencia de inseguridad alimentaria en hogares 2022*. Montevideo: MIDES [<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/primer-informe-nacional-prevalencia-inseguridad-alimentaria-hogares-2022>].
- Lavalleja, Martín y Tenenbaum, Victoria (2022): “Análisis y recomendaciones sobre el diseño de los programas de transferencias monetarias en el Uruguay”. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/154-LC/MVD/TS.2021/5). Santiago de Chile: CEPAL [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47691/1/S2100742_es.pdf].
- Lavalleja, Martín y Tenenbaum, Victoria (2020): “Mecanismos de focalización de los programas de transferencias monetarias en América Latina: el caso del Uruguay”. Serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo, N° 43 (LC/TS.2020/9-LC/MVD/TS.2019/6). Santiago de Chile: CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45105/1/S1901164_es.pdf].
- MIDES-INMUJERES / ONU-Mujeres y UNFPA (2023): *Encuesta sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado*. Montevideo: MIDES [<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/presentacion-encuesta-del-uso-del-tiempo-trabajo-remunerado>]

- Naciones Unidas Uruguay (2021): *Análisis de la situación de Uruguay y sus retos frente a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Montevideo: Naciones Unidas Uruguay. [https://uruguay.un.org/sites/default/files/2021-06/An%C3%A1lisis%20Com%C3%BAn%20de%20Pa%C3%ADs%20de%20las%20Naciones%20Unidas%20en%20Uruguay_2020.pdf]
- Naciones Unidas Uruguay (2022): *Recomendaciones del sistema de las Naciones Unidas en Uruguay frente a las políticas de recuperación post COVID*. Montevideo: Naciones Unidas Uruguay [https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/snu_uruguay_-_estrategia_recuperacion_post_covid_2022.pdf].
- OCDE (2010): *Child Support*. OCDE [<https://www.oecd.org/els/family/41920285.pdf>].
- OIT (2021): *Informe mundial sobre la protección social 2020-2022. La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor*. Ginebra: OIT [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_817576.pdf]
- PNUD (2018): *Cuaderno sobre Desarrollo 11 - Progreso Multidimensional en Uruguay: dinámica del bienestar de las clases sociales en los últimos años*. Montevideo: PNUD Uruguay [<https://www.undp.org/es/uruguay/publications/cuaderno-sobre-desarrollo-11-progreso-multidimensional-en-uruguay-din%C3%A1mica-del-bienestar-de-las-clases-sociales-en-los-%C3%BAltimos>].
- UNICEF (2012): *Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay 2012*. Montevideo: UNICEF Uruguay [https://bibliotecaunicef.uy/opac_css/doc_num.php?explnum_id=85].
- UNICEF/Banco Mundial/CAF/Instituto Pasteur (2019): *Infancia, adolescencia y juventud. Oportunidades clave para el desarrollo*. Montevideo: UNICEF [https://bibliotecaunicef.uy/opac_css/doc_num.php?explnum_id=295].

Anexo estadístico

Gráfico 1

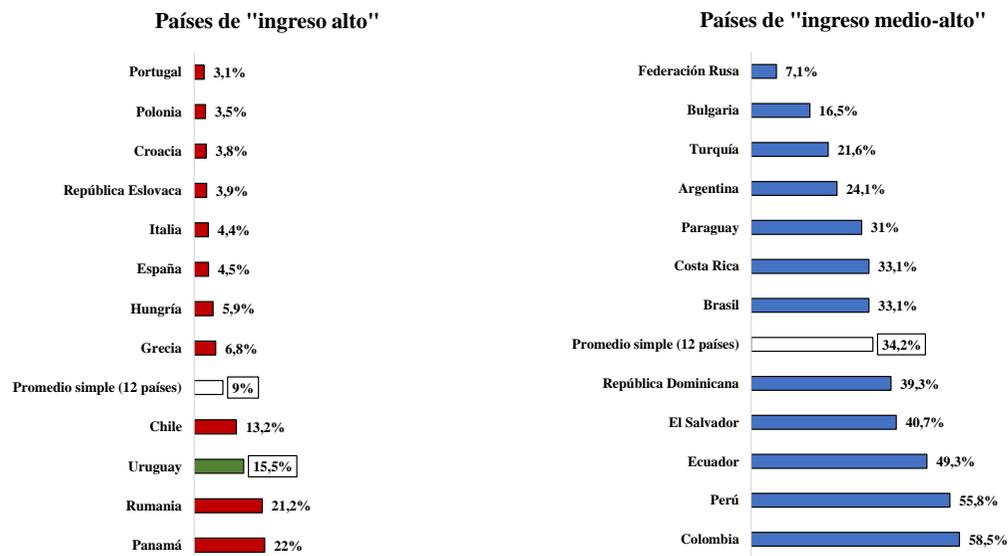
Población bajo la Línea de Pobreza de CEPAL (Santiago de Chile) en 15 países de América Latina y el Caribe con información disponible. Año 2021 o anterior más reciente. En porcentaje.



Fuente: elaboración propia en base a CEPAL [<https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>], sobre la base de encuestas de hogares de los países

Gráfico 2

Incidencia de la pobreza en niños y adolescentes (0 a 14 años) en países seleccionados de las categorías de “ingreso alto” e “ingreso medio-alto” (clasificación del Banco Mundial). Año 2020. En porcentaje.



Fuente: Oficina en Uruguay de Banco Mundial en base a procesamientos de datos de World Development Indicators [<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>].

Cuadro 1
Incidencia de la pobreza en personas según ascendencia afro en Uruguay. Serie 2006-2022. En porcentaje.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Pobreza en población afro	55,4	53,4	44,7	41,9	36,1	28,1	27,2	25,2	20,2	21,8	19,2	16,9	17,4	18,7	...	19,9	17,6
Pobreza en toda la población	32,5	29,6	24,2	21	18,5	13,7	12,4	11,5	9,7	9,7	9,4	7,9	8,1	8,8	11,6	10,6	9,9
Ratio entre % pobreza en población afro / población total	1,70	1,80	1,85	2,00	1,95	2,05	2,19	2,19	2,08	2,25	2,04	2,14	2,15	2,13	...	1,88	1,78

Fuente: hasta 2022, Observatorio Social del MIDES [<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/porcentaje-personas-situacion-pobreza-segun-ascendencia-afro-total-pais#dropdown>]; para 2022, INE (2023): Estimación de la pobreza por el método del ingreso en Uruguay. Año 2022. Montevideo: INE [<https://www5.ine.gub.uy/documents/Demograf%C3%ADayEES/HTML/ECH/Pobreza/2022/Estimaci%C3%B3n%20de%20la%20pobreza%20por%20el%20m%C3%A9todo%20del%20ingreso%202022.html>].

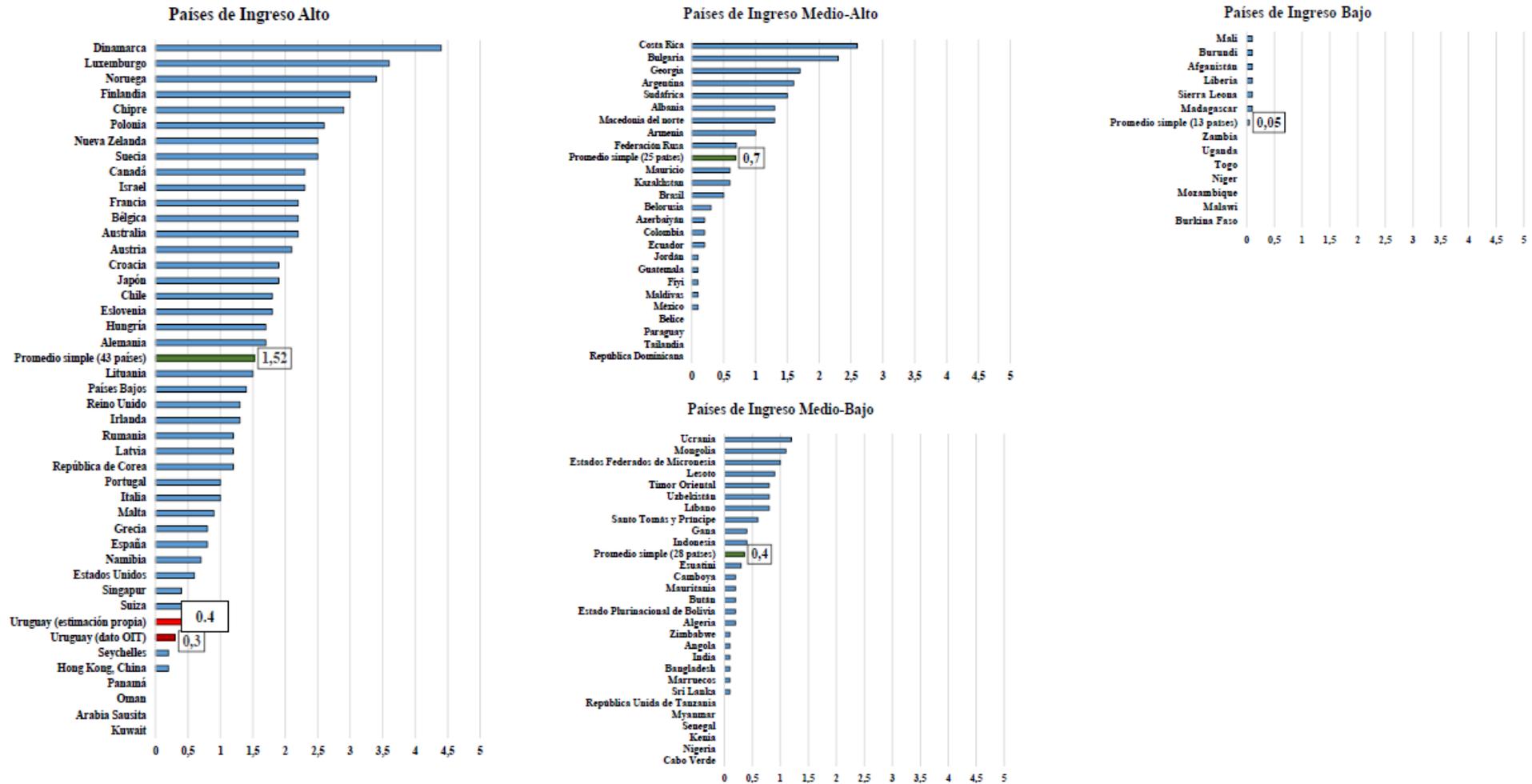
Cuadro 2
Distribución de la población en situación de pobreza en Uruguay por áreas geográficas. Año 2022.

	población no pobre (miles)	población pobre (miles)	incidencia de la pobreza (población pobre/población total) [%]	población pobre / total de población pobre (acumulado)
Montevideo [barrios de nivel económico bajo]	194	94	32,5%	26,6%
Montevideo [barrios de nivel económico medio-bajo]	248	51	17 %	14,3%
Montevideo [barrios de nivel económico medio]	323	25	7,3%	7,2%
Montevideo [barrios de nivel económico medio-alto]	295	7	2,2%	1,9%
Montevideo [barrios de nivel económico alto]	147	0,5	0,4%	0,1%
Zona metropolitana	407	31	7%	8,7%
Interior Norte (Artigas, Rivera, Cerro Largo y Treinta y Tres)	274	50	15,3%	14 %
Costa Este (Canelones, Maldonado y Rocha)	463	32	6,5%	9,2%
Litoral Norte (Salto, Paysandú y Río Negro)	283	30	9,6%	8,5%
Litoral Sur (Soriano, Colonia y San José)	282	13	4,5%	3,7%
Centro Norte (Tacuarembó y Durazno)	141	10	6,9%	2,9%
Centro Sur (Flores, Florida y Lavalleja)	145	10	6,2%	2,7%
Total	3.202	353	9,9%	100%

Fuente: ONU-Mujeres en base a datos de la ECH de 2022.

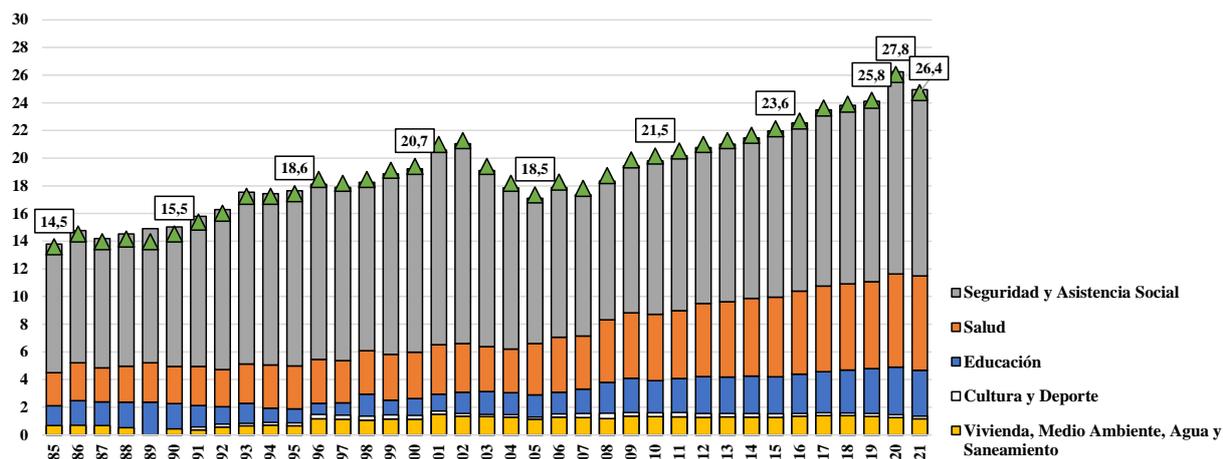
Gráfico 3

Prioridad macroeconómica (participación en el PIB) del gasto en protección social para la niñez en todos los países con información disponible, agrupados por niveles de ingreso de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial (INB per cápita Método ATLAS) y ordenados en forma decreciente a su interior. Circa 2020.



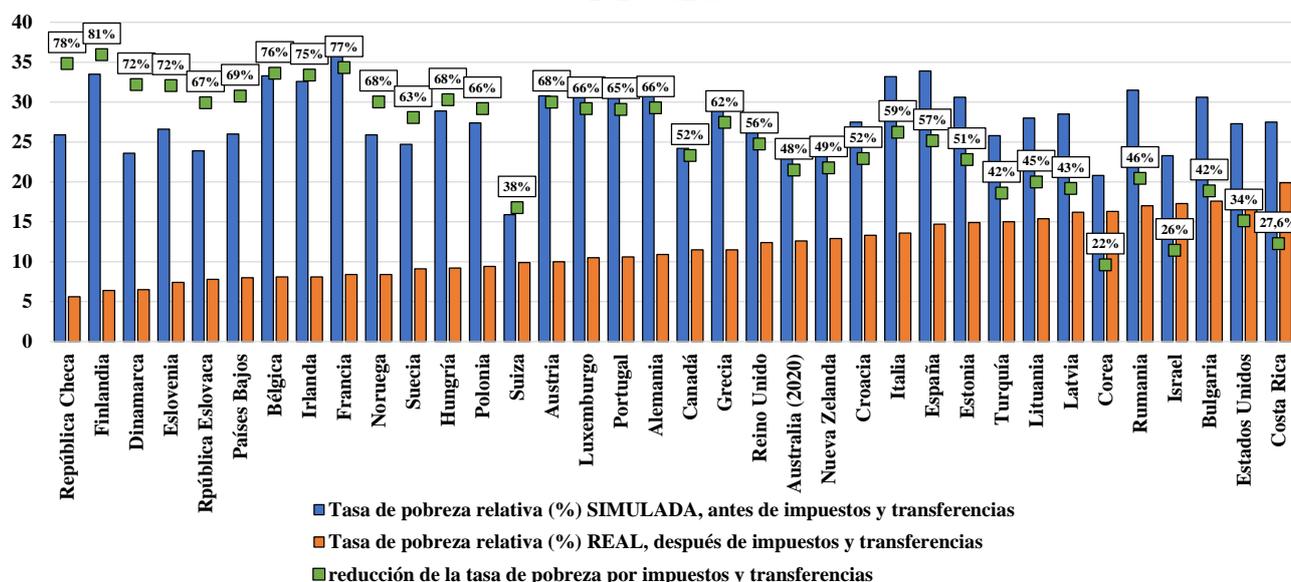
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (World Development Indicators) y del Reporte de Protección Social 2020-2022 de la OIT.

Gráfico 4
Prioridad macroeconómica (participación en el PIB) del gasto público social discriminado por sectores de política. Serie 1985-2021. En porcentaje.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Social del MIDES [<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/distribucion-porcentual-del-gasto-publico-social-funcion>].

Gráfico 5
Impacto de impuestos y transferencias en la reducción de la pobreza relativa[i] en países seleccionados (base OCDE). Año 2019 o circa.



Fuente: OCDE [<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=IDD>]. Datos extraídos el 28/06/2023.

Notas [i]: “Mientras que los indicadores de pobreza “después de impuestos y transferencias” se basan en el ingreso disponible equivalente de cada persona, los indicadores de pobreza “antes de impuestos y transferencias de seguridad social” se basan en el ingreso de mercado equivalente del individuo. Sin embargo, ambos tipos de indicadores de pobreza se basan en un umbral de pobreza establecido en términos de renta disponible equivalente. En otras palabras, las personas se cuentan como pobres “antes de impuestos y transferencias de seguridad social”, cuando su ingreso de mercado es inferior o igual al 50% de la mediana de ingreso disponible (es decir, los umbrales de pobreza son los mismos que los utilizados para los indicadores de pobreza “después de impuestos y transferencias de seguridad social”).”