

PONER FIN A LA POBREZA INFANTIL EN URUGUAY

Un objetivo posible para la política pública

PONER FIN A LA POBREZA INFANTIL EN URUGUAY

Un objetivo posible para la política pública

Poner fin a la pobreza infantil en Uruguay: un objetivo posible para la política pública

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF Uruguay

Autor:

Gustavo De Armas

Agradecimientos:

El autor agradece los comentarios de Fernando Filgueira

Corrección de estilo: María Cristina Dutto

Diseño gráfico editorial: Taller de Comunicación

Impresión: Mastergraf

Depósito legal: 372593

Primera edición: octubre de 2017

ISBN: 978-92-806-4914-7

UNICEF Uruguay

Bulevar Artigas 1659, piso 12

Montevideo, Uruguay

Tel. (598) 2403 0308

e-mail: montevideo@unicef.org

Notas:

La Convención sobre los Derechos del Niño se aplica a todas las personas menores de 18 años, es decir, niños, niñas y adolescentes mujeres y varones. Por cuestiones de simplificación en la redacción y de comodidad en la lectura, se ha optado por usar en algunos casos los términos generales *los niños* y *los adolescentes*, sin que ello implique discriminación de género.

Para reproducir cualquier parte de esta publicación es necesario solicitar una autorización. Se garantizará el permiso de reproducción gratuito a las organizaciones educativas o sin fines de lucro.

Sírvase dirigirse a: urgunicef@unicef.org

Contenido

1.	La reducción de la pobreza en el centro de la agenda de desarrollo	7
2.	Evolución de la pobreza general e infantil en los últimos treinta años	12
3.	Perfiles de la pobreza estructural: persistente infantilización, concentración territorial y bajo capital humano	17
4.	Políticas públicas para la infancia en Uruguay: análisis en perspectiva comparada	22
5.	Apuntes finales: posibilidades y restricciones para una estrategia de reducción de la pobreza en la infancia	31
	Notas	33
	Bibliografía	38
	Anexo estadístico	42

1. La reducción de la pobreza en el centro de la agenda de desarrollo

En setiembre de 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó, tras un amplio proceso de participación en el que intervinieron los Estados miembros, las organizaciones de la sociedad civil y los propios ciudadanos mediante diversas vías de consulta, una nueva agenda de desarrollo que establece un conjunto integral de objetivos y metas para que sean alcanzados por la comunidad internacional en 2030. La resolución adoptada por la Asamblea General enumera, entre otros objetivos, la erradicación de la pobreza extrema y la reducción de la pobreza en todas sus dimensiones, la eliminación del hambre, la promoción del bienestar y la vida sana, el acceso a una educación inclusiva y a oportunidades de aprendizaje equitativas para todos los ciudadanos, la igualdad de género, la sustentabilidad ambiental y el acceso a la justicia.

Los 17 *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS) plantean una agenda desafiante para todos los países, desde aquellos que son categorizados como de *desarrollo humano bajo* hasta los que son clasificados como países de *desarrollo humano muy alto*, lo que expresa el carácter universal de esta nueva agenda de desarrollo.

El primer ODS establece en su primera meta *erradicar la pobreza extrema* (recuadro 1). Esta meta —la primera de las 169 metas de la nueva agenda de desarrollo— constituye una aspiración factible, habida cuenta de la sostenida disminución de la pobreza extrema que se viene registrando durante las últimas tres décadas (del 42% al 11% entre 1980 y 2013):¹ seguramente, uno de los principales logros alcanzados por la comunidad internacional, en el marco de los esfuerzos por cumplir los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*.

En América Latina y el Caribe la mayoría de los países presentan bajos porcentajes de población con ingresos inferiores a los umbrales de pobreza extrema que se aplican en el ámbito regional o internacional; de hecho, algunos (entre ellos Uruguay) registran valores en este indicador que darían cuenta ya del cumplimiento de esta primera meta de los ODS.

En los últimos años Uruguay alcanzó porcentajes de pobreza extrema o indigencia inferiores a un dígito, tras más de un decenio de caída sostenida de la pobreza monetaria. De acuerdo a los datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) de 2016, solo 0,2% de toda la población tiene ingresos inferiores a la línea de indigencia (INE, 2016: 22);² si se utiliza el umbral monetario definido por el Banco Mundial, en 2014 (último dato disponible) solo 0,3% de la población sufría pobreza extrema; finalmente, si se aplica la línea de indigencia de la CEPAL, en 2014 (también último dato disponible en esta fuente) una proporción levemente mayor (0,8%) padecía pobreza extrema (tabla 1).³ Cabe acotar que desde que

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 (http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&referer=http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r70_resolutions_table_en.htm&Lang=S). Spanish version (pp. 17-40). Las negritas nos corresponden.

existen registros estadísticos periódicos sobre la incidencia de la pobreza monetaria extrema en Uruguay, el porcentaje de población bajo la línea de indigencia es muy escaso, al menos en comparación con los restantes países de América Latina (véase la tabla 1). El porcentaje de indigencia en Uruguay nunca fue mayor de un dígito, e incluso se ha ubicado en valores cercanos a cero en algunos años: entre 0,2% y 0,3% desde 2014 hasta el presente. Salvo en las dos últimas recesiones económicas —la primera a comienzos de los años ochenta, tras la crisis de 1982, y la segunda en los primeros años de este siglo, luego de la crisis de 2002—, cuando el porcentaje de personas bajo la línea de indigencia se acercó a los dos dígitos —casi 8% en 1986 (INE, 2002: 18) y 5% en 2004 (INE, 2017: 22)—,⁴ durante los últimos treinta años la incidencia de la pobreza extrema ha sido muy baja en el conjunto de la población.⁵

La baja incidencia que tiene la indigencia en Uruguay no debería llevar a desestimar o subestimar la meta de erradicar la pobreza extrema, ya que en algunos segmentos de la población (en particular, los hogares con niños y jefes/as de hogar jóvenes), en algunas áreas geográficas o entre determinados grupos (afrodescendientes) su magnitud relativa, aun siendo baja, es significativamente mayor que la que se observa en el conjunto de la población.⁶

De acuerdo a la segunda meta del ODS 1, los Estados se comprometen a reducir al menos a la mitad la pobreza “en todas sus manifestaciones”, haciendo foco de manera explícita en un único grupo de edad: la infancia. Este segundo reto, que en el corto plazo puede lucir exigente para países que se hallan en la frontera entre el desarrollo humano alto y el desarrollo humano muy alto, o entre el ingreso medio-alto y el ingreso alto (por ejemplo, Uruguay y algunos otros países de América Latina),⁷ puede ser considerado a mediano plazo (2030) un propósito alcanzable, teniendo en cuenta el nivel de ingreso de estos países, la magnitud de los recursos que destinan a los programas y los servicios de asistencia social, educación, salud y seguridad social, sus marcos legales en materia de política social y el grado de desarrollo institucional y presencia territorial de las agencias estatales responsables por estas políticas.

En el caso de Uruguay, la reducción a mediano plazo de una de las principales dimensiones de la pobreza —la insuficiencia de ingresos— puede considerarse una meta factible teniendo en cuenta la caída significativa y sostenida la pobreza monetaria en los últimos diez años, la magnitud relativa que ha alcanzado la pobreza por ingresos en los últimos tres años, los recursos que el Estado uruguayo destina a las políticas sociales (entre 20% y 25% del PIB, según la metodología que se emplee para su medición) y, en particular, ciertas características sociodemográficas del país. Como se puede advertir en la tabla 1, si se utiliza la línea de pobreza de CEPAL —menos exigente que la línea oficial del Instituto Nacional de Estadística (INE)—, en 2014 la pobreza monetaria afectaba al 4,4% de toda la población (el registro más bajo de la región), unas 150 mil personas.⁸ Incluso si se utiliza la línea de pobreza oficial (metodología 2006 del INE), que establece umbrales más altos o exigentes de pobreza monetaria que los de CEPAL y el Banco Mundial, la incidencia de la pobreza se sitúa en torno al 9%, unas 330 mil personas en 2016 (INE, 2017: 29).

Mientras que la primera meta del ODS 1 (erradicar la pobreza extrema) podría ser considerada un reto que atañe principal o exclusivamente a los países menos desarrollados, esta segunda meta (reducir al menos a la mitad la pobreza “en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales”) sí puede ser vista como un desafío de alcance universal, en particular porque su definición abre la posibilidad

de considerar la pobreza como un fenómeno multidimensional, que trasciende la insuficiencia de ingresos como factor determinante. De hecho, algunas metodologías empleadas para estimar la incidencia de la pobreza multidimensional permiten advertir, incluso en países de desarrollo humano muy alto, que una proporción significativa de los niños se encuentra en situación de pobreza monetaria y/o sufre algún tipo de carencia o privación.⁹

Al analizar la incidencia de la pobreza multidimensional en Uruguay —con metodologías que buscan la comparación entre países de la región— se advierten valores más altos que los que surgen de medir la pobreza exclusivamente por ingresos, pero nuevamente bajos en comparación con los otros países de la región; utilizando los índices que ha elaborado CEPAL para permitir el cotejo entre países: 9,6% en toda la población y 18,6% entre los niños y adolescentes (en ambos indicadores, por detrás de los registros de Chile).

Si se ordenan los países de América Latina con información actualizada sobre pobreza monetaria y pobreza multidimensional, se puede advertir cierta asociación

Tabla 1. Incidencia de la pobreza monetaria extrema y moderada en personas en países de América Latina (ordenados de forma ascendente por sus registros en la primera y la tercera columnas). Año 2014. En porcentajes

Líneas internacionales de pobreza monetaria (Banco Mundial)	Menos de 1,9 USD día, 2011 PPP	Menos de 3,1 USD día, 2011 PPP	Líneas regionales de pobreza monetaria (CEPAL)	Indigencia	Pobreza
Uruguay	0,30	1,30	Uruguay	0,8	4,4
Chile*	0,92	2,05	Chile*	2,5	7,8
Costa Rica	1,61	3,93	Perú	4,3	22,7
Argentina	1,71	4,28	Brasil	4,6	16,5
República Dominicana*	2,32	9,12	Costa Rica	7,4	18,6
Panamá	2,77	8,37	Colombia	8,1	28,6
El Salvador	2,97	11,29	Venezuela (República Bolivariana de)*	9,8	32,1
México	3,04	10,95	Ecuador	10,3	29,8
Perú	3,13	9,01	El Salvador	12,5	41,6
Brasil	3,66	7,56	México	16,3	41,2
Paraguay	3,77	6,99	Bolivia (Estado Plurinacional de)*	16,8	32,7
Ecuador	3,82	10,22	República Dominicana	17,9	37,2
Colombia	5,68	13,2	Paraguay	20,5	42,3
Nicaragua	6,22	17,12	Guatemala	46,1	67,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	6,81	12,69	Honduras*	50,5	74,3
Guatemala	9,32	24,05			
Honduras	15,96	31,21			

* Datos de 2013.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de pobreza monetaria del Banco Mundial —los primeros, extraídos de la División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (<https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>) y los segundos, de la base de indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial (<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>), actualizados, respectivamente, al 28.7.2017 y al 8.2.2017— y de la CEPAL (http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_cepstat/Portada.asp), actualizados al 27.9.2016.

Tabla 2. Incidencia de la pobreza multidimensional en personas en países de América Latina (ordenados de forma ascendente por sus registros en la primera columna). Circa 2011. En porcentajes

	Población total	Niños y adolescentes (0-17)
Chile	2,2	15,7
Uruguay	9,6	18,6
Argentina	11	24,3
Brasil	15,5	33,8
Costa Rica	15,5	19,5
Ecuador	21	40,7
Colombia	23,9	36,1
República Dominicana	24,8	47,8
México	31,9	37,6
Perú	40,5	62,6
Paraguay	46,6	54
El Salvador	48	78,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	48,1	71,4
Honduras	63,4	63,1
Guatemala	63,6	79,9

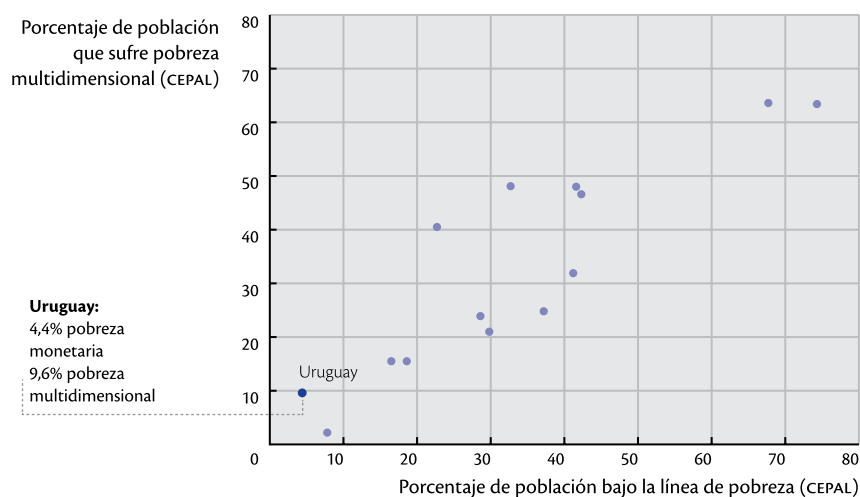
Fuente: CEPAL (2013: 25 y 76).

entre ambas manifestaciones de la pobreza: a mayor pobreza monetaria, mayores porcentajes de personas con carencias o necesidades básicas insatisfechas (gráfico 1). Al igual que con los indicadores de pobreza extrema o indigencia, y como se observó en las tablas 1 y 2, Chile y Uruguay registran los más bajos niveles de pobreza monetaria y multidimensional de la región, y se ubican dentro del cuadrante de países con menos del 10% de la población bajo la línea de pobreza y con menos del 10% con necesidades básicas insatisfechas.¹⁰ En ambos países estos niveles de pobreza monetaria de un dígito en la población (entre 4% y 8%) son el resultado de una disminución sostenida de la pobreza por ingresos durante las últimas décadas.^{11 12}

Además de la estimación de la pobreza multidimensional según la presencia en los hogares de necesidades básicas insatisfechas en dimensiones clave para su bienestar material y desarrollo,¹³ en los últimos años han ganado terreno otras metodologías basadas en el enfoque de derechos sociales (por ejemplo, el índice desarrollado por el CONEVAL de México),¹⁴ que establecen umbrales más exigentes para considerar que un hogar no se encuentra en situación de pobreza y que arrojan, por lo tanto, valores más altos que los que surgen de aplicar el método del ingreso o índices de NBI.

En Uruguay, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) realizó una primera estimación de la incidencia de la pobreza multidimensional aplicando el instrumento de CONEVAL. Como se puede apreciar en el gráfico 2, si bien entre 2006 y 2015 aumentó el porcentaje de personas que no sufren pobreza multidimensional ni son vulnerables por ingresos o vulnerables por carencia de derechos sociales, es decir, población *no pobre* (de 34% a 47%), este avance en el bienestar de la población luce moderado en comparación con el que se observa al analizar exclusivamente la evolución de la pobreza monetaria. Si se examina con detenimiento el gráfico 2, podrá observarse que, pese a que la disminución del porcentaje de personas que sufren

Gráfico 1. Asociación entre incidencia de la pobreza monetaria (línea de pobreza de CEPAL) y pobreza multidimensional (índice de necesidades básicas insatisfechas de CEPAL) en América Latina y el Caribe (14 países*). Datos de entre 2011 y 2014**

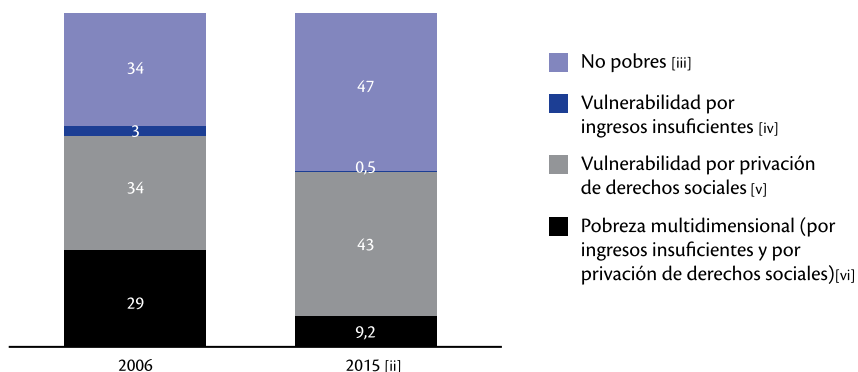


* En orden alfabético, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

** Los datos de pobreza multidimensional son de 2011 o un año más cercano, en tanto los de pobreza monetaria corresponden a 2014. A los efectos de analizar la asociación entre ambas variables, esta diferencia temporal no resulta particularmente relevante porque los niveles de incidencia de la pobreza multidimensional (en este caso, medida a través de un índice de necesidades básicas insatisfechas elaborado por CEPAL) varían poco en períodos cortos por su carácter estructural (en este caso, entre 2011 y 2014), a diferencia de los registros de pobreza monetaria, que pueden variar drásticamente por la reducción de ingresos de los hogares (por ejemplo, durante una crisis) y/o por la variación de precios que afecta el valor de las canastas básicas (línea de indigencia y línea de pobreza).

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2013: 25 y 76).

Gráfico 2. Tipología de pobreza multidimensional y vulnerabilidad por ingresos y carencias de derechos (CONEVAL[i]) en personas en Uruguay. Años 2006 y 2015. En porcentajes



Notas:

- i. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- ii. Los porcentajes podrían no sumar exactamente 100 por errores de redondeo;
- iii. "Condiciones de integración social" según CEPAL (1988: 9) y (2013: 63);
- iv. "Pobreza reciente" (CEPAL 1988: 9) o "pobreza coyuntural" (CEPAL 2013: 63);
- v. "Pobreza inercial" (CEPAL 1988: 9) o "pobreza estructural" (CEPAL 2013: 63);
- vi. "Pobreza crónica" (CEPAL 1988: 9) o "pobreza total" (CEPAL 2013: 63).

Fuente: Elaboración propia a partir de Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2017: 41).

alguna carencia de derechos ha sido moderada (de 63% en 2006 a 52,2% en 2015), dentro de esta población se ha producido una fuerte caída de la pobreza monetaria (de 29% a 9,2%).¹⁵

Si bien la mitad de la población en Uruguay sufre alguna carencia en las dimensiones que considera CONEVAL con relación a los derechos sociales (52% en 2015), dentro de esta población se produjo durante los últimos diez años (fruto del crecimiento económico y de políticas públicas) un fuerte aumento de los ingresos y la capacidad de consumo, lo que explica la caída de la pobreza monetaria entre estas personas (de 29% a 9%). De todos modos, esta disminución de la pobreza monetaria no habría sido suficiente —aunque no es el único factor determinante— para producir una reducción similar de la pobreza estructural, en este caso medida como privación de derechos sociales.

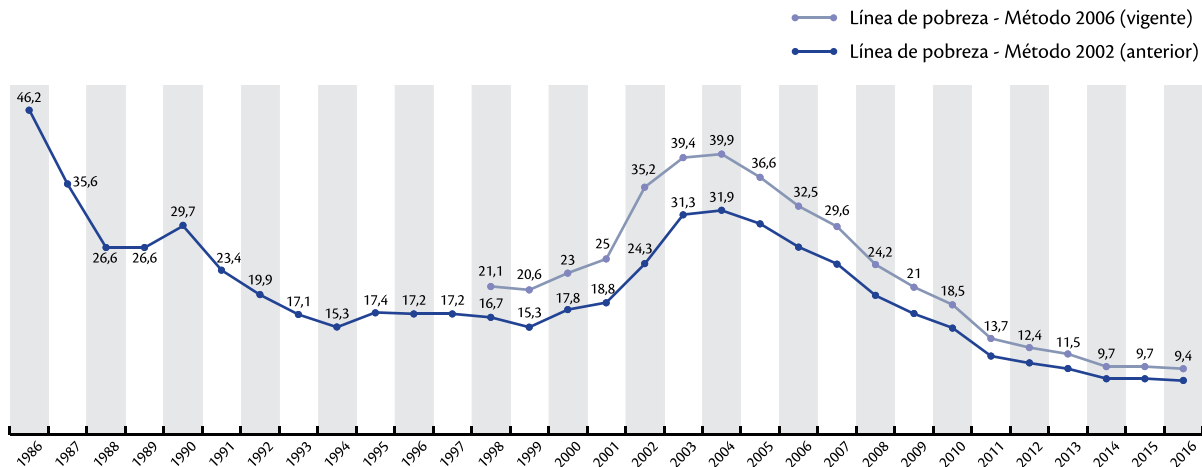
Sin perjuicio de promover la adopción de métodos multidimensionales de medición de la pobreza en Uruguay, como insumo clave para el diseño y la implementación de políticas orientadas a su reducción y para monitorear el progreso hacia la segunda meta del primer ODS, se debe recordar que las estimaciones de pobreza e indigencia que de forma periódica realiza la autoridad estadística nacional (INE) surgen de aplicar el *método del ingreso*. En ese sentido, resulta clave para determinar la factibilidad de alcanzar la segunda meta de los ODS, en una de las dimensiones o manifestaciones clave de la pobreza (la insuficiencia de ingresos), examinar la evolución reciente de la pobreza monetaria en Uruguay, así como los rasgos que caracterizan a los hogares y personas que sufren pobreza por ingresos.

2. Evolución de la pobreza general e infantil en los últimos treinta años

Los niveles de pobreza monetaria que ha alcanzado Uruguay en los últimos tres años (con la metodología oficial, 9,7% en 2014 y 2015 y 9,4% en 2016, y 4,4% en 2014 de acuerdo a la línea de pobreza de CEPAL)¹⁶ son el resultado de un proceso de reducción de la pobreza que se inicia en 2005, luego del fuerte aumento registrado entre 1999 y 2004 (de 20,6% a casi 40%), en el marco de la última recesión y, particularmente, como resultado de la crisis que atravesó la economía uruguaya en el segundo semestre de 2002, marcada por la crisis bancaria, la devaluación de la moneda, el aumento de la inflación y el crecimiento del desempleo. Es importante recordar que antes de ese período recesivo, durante las últimas décadas del siglo pasado, Uruguay ya había experimentado un fuerte descenso de la pobreza monetaria —utilizando la anterior y menos exigente línea de pobreza del INE (método 2002), de 46,2% en 1986 a 15,3% en 1994—, en un contexto de fuerte crecimiento económico tras la penúltima recesión (que tuvo su pico en 1982, veinte años antes de la última crisis económica).¹⁷ Esta referencia temporal resulta útil ya que nos recuerda que la reducción de la pobreza monetaria depende en gran medida de la trayectoria económica del país, y que resulta imprescindible evitar las crisis económicas y amortiguar los impactos que producen las fases de bajo crecimiento en los ingresos de los hogares, en particular en los sectores más vulnerables, donde se concentran las generaciones más jóvenes.

Como se puede apreciar en los gráficos 3 y 4, independientemente de la línea monetaria o umbral de ingresos que se utilice para estimar la pobreza monetaria —las líneas del INE (método 2002 y método 2006) o la de CEPAL—, los períodos o

Gráfico 3. Incidencia de la pobreza monetaria* en personas en Uruguay. Serie 1986-2016. En porcentajes**

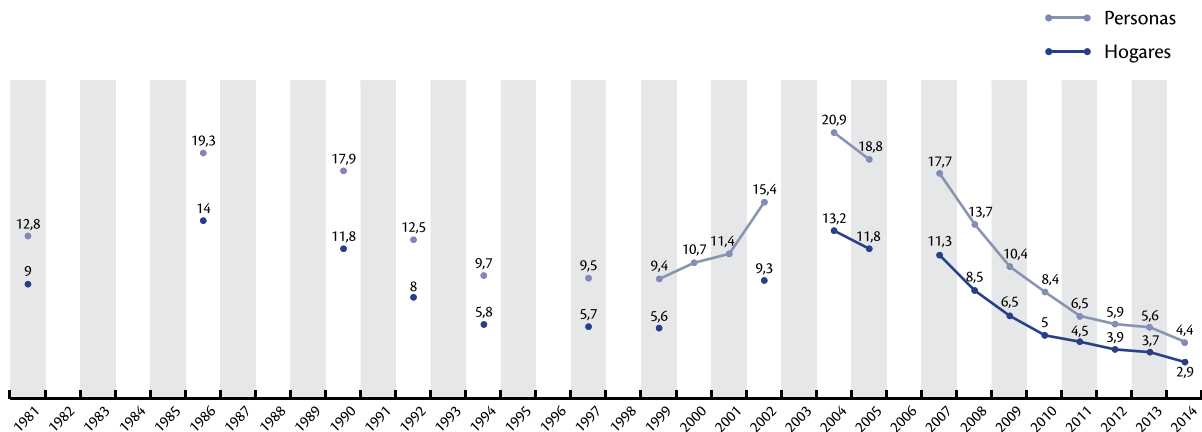


* Los puntos en la línea que cubre todo el período (1986-2016) representan la incidencia de la pobreza monetaria en la población utilizando el método 2002 de línea de pobreza; se recomienda, empero, utilizar solamente las estimaciones que surgen del empleo de esta línea de pobreza en el período comprendido entre 1981 y 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), ilustradas en la segunda línea que aparece más arriba, cubriendo el período entre 1998 y 2016. Por último, los puntos de la línea inferior para el subperíodo 2005-2016 son solamente ilustrativos, y fueron incluidos en el gráfico a efectos de la comparación con las estimaciones que surgen de aplicar el método vigente (línea de pobreza 2006).

** 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 la población residente en localidades de 5.000 habitantes o más; a partir de 2006 corresponden a todo el país.

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes del INE sobre pobreza monetaria (<http://www.ine.gub.uy/web/guest/linea-de-pobreza1>) para los datos que surgen de aplicar el método 2002 de línea de pobreza en el período comprendido entre 1986 y 2004, y de la información del Observatorio Social del MIDES (<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/indicadores.php>) para el tramo 1998 a 2016, mediante el método 2006 de línea de pobreza.

Gráfico 4. Incidencia de la pobreza monetaria (línea CEPAL) en hogares y personas en Uruguay* Serie 1981-2014. En porcentajes



* Entre 1981 y 2005 los datos corresponden a localidades urbanas; a partir de 2006 son representativos de todo el país.

Fuente: Los datos sobre pobreza en personas a partir de 1990 provienen de CEPALSTAT (http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_cepstat/Portada.asp), en tanto los datos de personas correspondientes a 1981 y 1986, así como los de hogares en toda la serie, provienen de la revisión de todas las ediciones del *Panorama social para América Latina* de la CEPAL (<http://www.cepal.org/es/publicaciones/tipo/panorama-social-de-america-latina>).

etapas que se desprenden de reconstruir su evolución durante las últimas tres o cuatro décadas son los siguientes: dos períodos de fuerte disminución de la pobreza (el primero desde mediados de los años ochenta hasta mediados de los noventa, y el segundo desde mediados de la década pasada hasta el presente), que fueron precedidos por dos etapas en las que se registró un marcado aumento de la pobreza, producto de largas y profundas recesiones.¹⁸

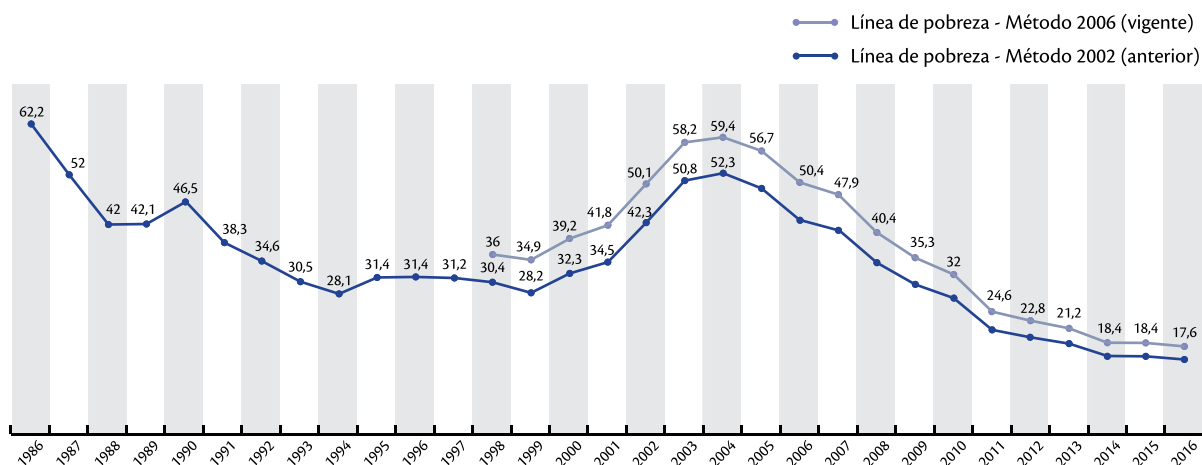
Si bien Uruguay ha registrado en las últimas tres décadas dos etapas de disminución de la pobreza monetaria, con pendientes pronunciadas (en particular, durante los últimos doce o trece años), al examinar todo este período parece existir en el país un *piso* de hogares en situación de pobreza (6,2% de todos los hogares en 2016) que por sus rasgos sociodemográficos (alto promedio de niños y adolescentes a cargo, bajo capital educativo de los adultos, precaria inserción laboral del jefe de hogar, etc.), por sus vínculos con el mercado y, particularmente, por su ubicación geográfica constituyen, en cierto sentido, el *núcleo duro* —urbano— de la pobreza, en el que suelen combinarse la pobreza monetaria y las privaciones o necesidades básicas insatisfechas.¹⁹

Con relación a la evolución de la pobreza monetaria en la infancia en Uruguay durante los últimos treinta años, se puede apreciar, a grandes trazos, un comportamiento similar al observado en el conjunto de la población, aunque con valores significativamente mayores en los niños y adolescentes que en los adultos, especialmente a partir de los primeros años de la década del noventa (tras la fuerte caída en los porcentajes de pobreza entre los adultos mayores entre 1986 y 1992),²⁰ cuando comenzó a acentuarse la concentración de la pobreza en la infancia y a ensancharse la brecha entre grupos de edad (en perjuicio de niños, adolescentes y jóvenes) en el acceso al bienestar.

Como se muestra en el gráfico 5, en los últimos treinta años se advierten en Uruguay cuatro grandes períodos con relación a la trayectoria de la pobreza monetaria en la infancia. El primero, que va desde mediados de los años ochenta hasta mediados de los noventa, se caracterizó por una pronunciada caída en los niveles de pobreza (de 62,2% en 1986 a 27,9% en 1994, con la anterior línea de pobreza del INE). La segunda etapa, durante la segunda mitad de los años noventa, estuvo pautada por la estabilidad, con ciertas oscilaciones, en los índices de pobreza (entre 28% y 31% según la anterior línea de pobreza, o en torno a 35% según la actual). El tercer período, durante los primeros años de este siglo, se caracterizó por un fuerte aumento de la pobreza infantil, que acompañó la evolución en el conjunto de la población hasta alcanzar valores similares a los que se habían registrado a mediados de los ochenta. El último período, desde mediados de la década pasada hasta el presente, se ha caracterizado, al igual que el primero, por un pronunciado y sostenido (aunque ralentizado en los últimos años) descenso de la pobreza (de 59,4% en 2004 a 17,6% en 2016).

Si bien la reducción de la pobreza monetaria en niños y adolescentes que se ha producido en Uruguay entre 2004 y 2016 es muy significativa (llegó a casi a una cuarta parte del porcentaje inicial) y constituye, obviamente, una excelente noticia por sus potenciales efectos en el desarrollo de las capacidades de estas generaciones, tal disminución no revirtió uno de los rasgos que caracterizan a Uruguay con relación a la pobreza y lo convierten en un caso casi extremo en la región, y más aún en comparación con los países más desarrollados: la inequidad entre grupos de edad, en perjuicio de las generaciones más jóvenes, con relación a la incidencia de la pobreza

Gráfico 5. Incidencia de la pobreza monetaria* en la infancia (0-17 años) en Uruguay. Serie 1986-2016. En porcentajes**



* 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), las cuales se ilustran en la segunda línea que aparece más arriba en el gráfico y que comprende el período 1998-2016. Por último, los puntos que aparecen en la línea más extensa para el período 2005-2016 son solo ilustrativos y fueron incluidos en el gráfico a efectos de la comparación con las estimaciones que surgen de aplicar el método vigente (línea de pobreza 2006).

** 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 habitantes y más; a partir de 2006 las estimaciones corresponden a todo el país.

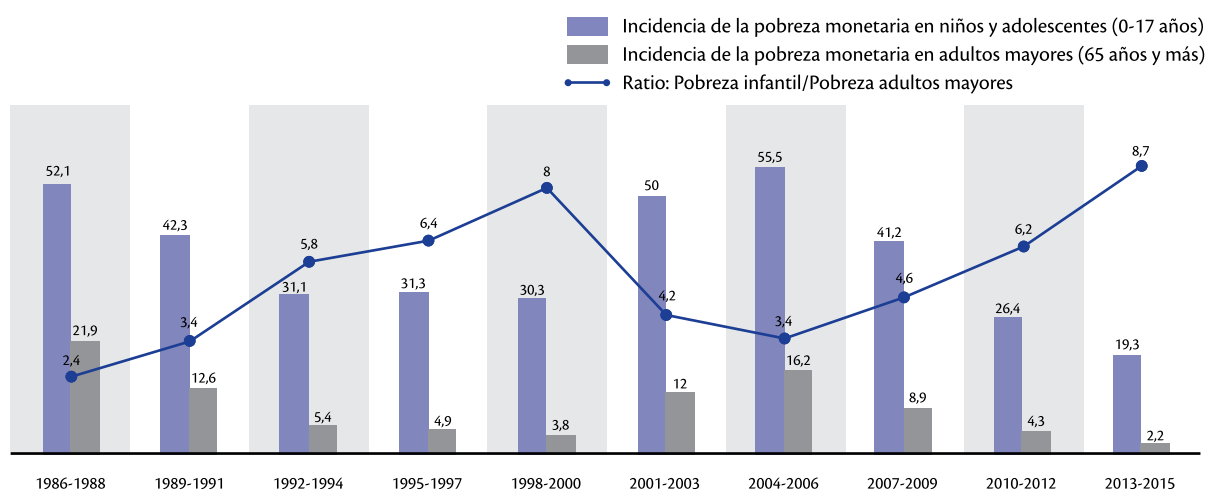
Fuente: Para el período 1986-2005, elaboración propia a partir de los datos del INE (<http://www.ine.gub.uy/web/guest/linea-de-pobreza1>) sobre incidencia de la pobreza (método 2002 de línea de pobreza) en las franjas de edad 0-5, 6-12 y 13-17, y de datos del INE sobre el peso poblacional de estos grupos de edad; para el período 1998 a 2005, elaboración propia a partir de los datos del Observatorio Social del MIDES (<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/indicadores.php>) sobre incidencia de la pobreza (método 2006 de línea de pobreza) en las mismas franjas de edad y datos del INE sobre su peso poblacional; para el período 2006 a 2016, cálculos propios a partir de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del INE (<http://www.ine.gub.uy/web/guest/encuesta-continua-de-hogares1>).

(aspecto que ha sido señalado en diversos estudios).²¹ Uruguay registra una ratio entre pobreza infantil y pobreza en adultos (en particular, adultos mayores) que lo ubica entre los países con mayores niveles de desigualdad entre grupos de edad en el acceso al bienestar, en perjuicio de las generaciones más jóvenes.²² Mientras en el trienio 2004 a 2006, cuando la sociedad uruguaya aún experimentaba los impactos sociales de la última crisis, el porcentaje de pobreza en los niños y adolescentes era 3,4 veces mayor que el registrado en los adultos mayores (respectivamente, 55% y 16%), en el trienio 2012 a 2015 fue nueve veces mayor (19% y 2%, respectivamente). Lejos de atenuarse, este rasgo se ha ido acentuando en los últimos años pese a la fuerte reducción de la pobreza en la infancia (*grosso modo*, de cerca del 60% al 18%) y a la creciente priorización de la niñez en el diseño de políticas sociales.²³

Los factores que determinan este desbalance intergeneracional han sido examinados en diversos trabajos:²⁴ algunos responden a las dinámicas de cambio demográfico que experimenta la sociedad uruguaya desde hace décadas (la concentración de la reproducción en los sectores de más bajos ingresos) y otros a los rasgos que caracterizan o definen la matriz del régimen de bienestar del país,²⁵ un régimen que protege en mayor medida a los adultos mayores que a los niños y adolescentes (los dos sectores de población teóricamente inactivos, cuyo bienestar debe ser asegurado, principalmente, por los sistemas de seguridad social).

Si bien en los últimos años diversas reformas y nuevas políticas (la reforma de la salud, el nuevo régimen de asignaciones familiares, la expansión de la cobertura de

Gráfico 6. Incidencia de la pobreza monetaria* en niños (0-17 años) y adultos mayores (65 años y más) en Uruguay, y ratio entre la magnitud porcentual de la pobreza infantil y en adultos mayores. Promedios por ciclos trienales entre 1986 y 2015**



* Los cálculos de promedios y de la ratio entre promedios entre 1986 y 2000 fueron realizados a partir de las estimaciones que surgen de aplicar el método 2002 de línea de pobreza, en tanto los cálculos a partir de 2001 fueron realizados a partir de las estimaciones que surgen del método 2006 de línea de pobreza.

** 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 habitantes y más; a partir de 2006 las estimaciones corresponden a todo el país.

Fuente: Para el cálculo de los valores trienales entre 1986 y 2000, datos del INE (<http://www.ine.gub.uy/web/guest/linea-de-pobreza1>) sobre la incidencia de la pobreza en las franjas de edad 0-5, 6-12, 13-17 y 65 o más, y peso poblacional de los primeros tres grupos de edad; para el cálculo de los valores trienales entre 2001 y 2005, UNICEF (2012: 29) sobre la incidencia de la pobreza en los adultos mayores y Observatorio de Desarrollo Social del MIDES (<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/indicadores.php>) sobre la incidencia en los niños; para el cálculo de los valores trienales entre 2005 y 2016, cálculos propios a partir de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del INE (<http://www.ine.gub.uy/web/guest/encuesta-continua-de-hogares1>).

los programas de primera infancia y de la educación primaria de tiempo completo, etc.) han expresado una creciente priorización de la infancia en la agenda de las políticas públicas y han contribuido a moderar el sesgo *pro adulto* de la distribución del gasto público social (Grau, 2005), adaptar o adecuar la tradicional *arquitectura de bienestar* del país a la nueva *matriz de riesgos* (Filgueira et al., 2005) sigue siendo un desafío o reto a superar.

La meta de reducir la pobreza al menos a la mitad hacia el año 2030 ayuda a ubicar nuevamente a la infancia (en rigor, a los hogares más vulnerables donde viven niños, adolescentes y jóvenes) en el centro de la agenda de las políticas sociales. La incidencia que la pobreza monetaria ha alcanzado en Uruguay en los últimos años, el peso que los hogares con niños y adolescentes tienen dentro de esta población (el 90% de las 330 mil personas en situación de pobreza está conformado por menores de 18 años y por las personas adultas —en una alta proporción jóvenes— que viven con ellos) y la baja incidencia de la pobreza en las personas adultas (6,6% entre las de 30 a 64 años y solo 1,9% entre las de 65 años o más)²⁶ determinan que en Uruguay la reducción de la pobreza por ingresos en toda la población sea básicamente una meta de reducción de pobreza infantil. En este marco, avanzar hacia la erradicación de la pobreza monetaria en la infancia (que hoy afecta a unos 160 mil niños y adolescentes) implicaría, prácticamente, eliminar la pobreza monetaria en toda la población, ya que no es teórica ni operativamente posible enfrentar la pobreza de los niños y adolescentes al margen de sus familias.

3. Perfiles de la pobreza estructural: persistente infantilización, concentración territorial y bajo capital humano

La persistente infantilización de la pobreza

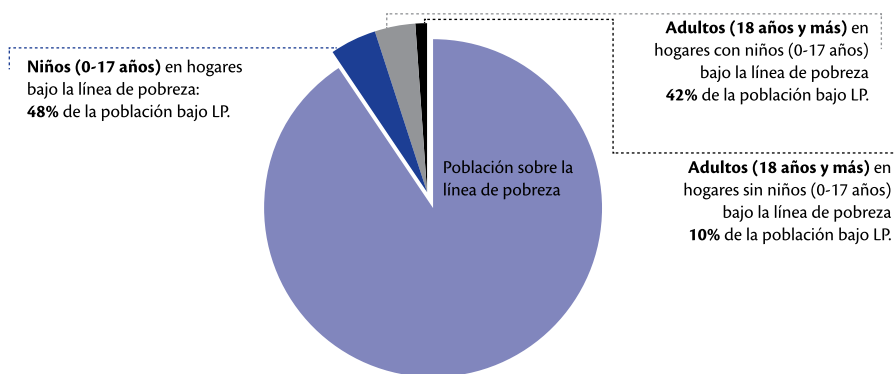
La sostenida disminución de la pobreza monetaria que se registró en Uruguay entre 2004 y 2014²⁷ y la fuerte caída observada entre los adultos (entre los adultos mayores, de 18,6% a 1,9%) han determinado que la pobreza afecte casi exclusivamente a hogares con niños: hogares integrados por al menos una persona menor de 18 años de edad.

Como se aprecia en el gráfico 7, solo una décima parte de las personas que sufren pobreza monetaria forma parte de hogares donde no hay menores de 18 años; en otras palabras, se puede afirmar que en Uruguay casi toda la población en situación de pobreza (90%) está compuesta por niños y adolescentes (48%) y por los adultos que viven con ellos (42%).

Como se señaló, dado que una estrategia para reducir la pobreza infantil supone lograr que los hogares de esos niños (por tanto, todos sus miembros) superen la condición de pobreza en que se hallan, erradicar o reducir de forma significativa la pobreza infantil implicaría prácticamente eliminar la pobreza monetaria en el conjunto de la población.

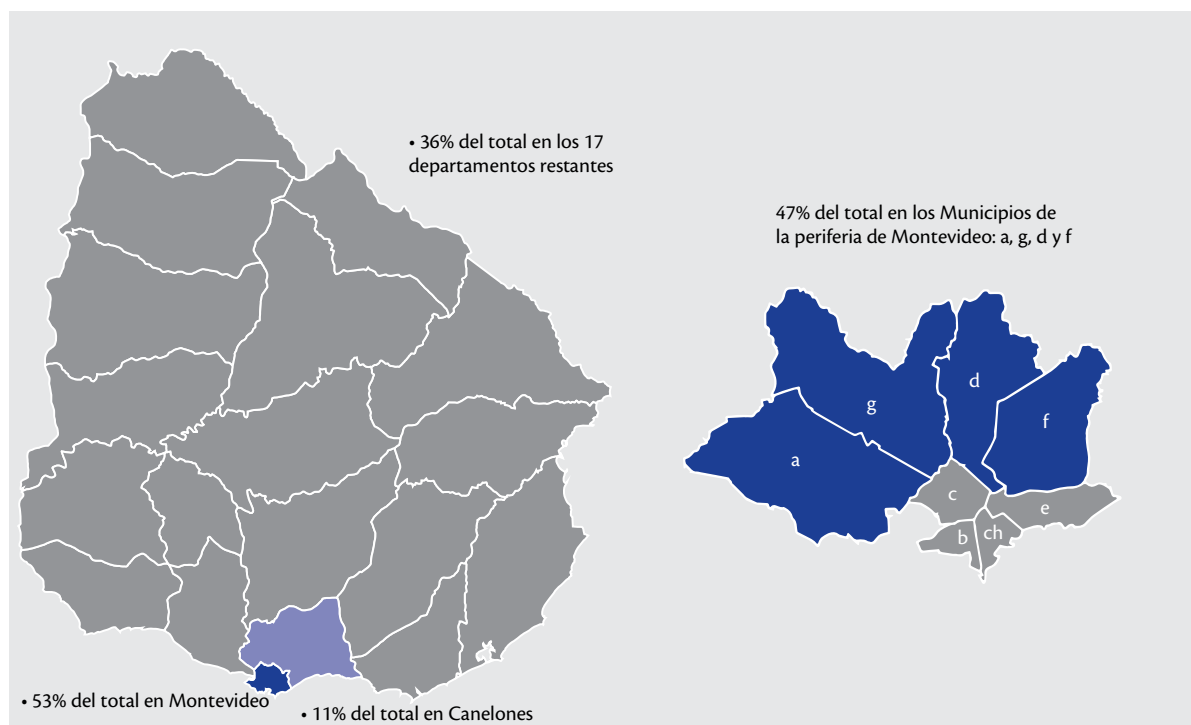
Si bien en otros países de América Latina también se pueden constatar marcadas asimetrías entre los adultos y los niños con relación a la incidencia de la pobreza monetaria,²⁸ los datos más recientes ubican a Uruguay como un país donde la pobreza está concentrada casi exclusivamente en una porción de las familias con niños y adolescentes; por lo tanto, y considerando la baja incidencia —para los parámetros regionales— de la pobreza monetaria a la que ha llegado el país en los últimos años, Uruguay es uno de los pocos países de la región donde la erradicación de la pobreza monetaria resulta una meta factible a mediano plazo y donde este objetivo equivale al de erradicar la pobreza monetaria en los niños. Dicho de forma más simple, directa y enfática: si Uruguay lograra en los próximos años erradicar la pobreza por ingresos en los niños y sus familias, prácticamente lograría erradicar la pobreza monetaria en toda la población.

Gráfico 7. Distribución de la población bajo la línea de pobreza (método 2006 del INE) en Uruguay, según la presencia de personas menores de 18 años en el hogar. Año 2016. En porcentajes



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

Figura 1. Distribución geográfica de los niños y adolescentes que viven en hogares bajo la línea de pobreza (método 2006 del INE) en Uruguay. Año 2016. En porcentajes



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta Continua de Hogares del INE.

Concentración territorial de la pobreza

Otro rasgo que distingue a Uruguay del resto de los países de la región es la muy marcada concentración de la pobreza en el territorio. Como se aprecia en la figura 1, casi dos terceras partes de todos los niños y adolescentes que sufren pobreza por ingresos (y el resto de las personas que componen sus hogares) viven en Montevideo y Canelones, y casi la mitad de todos los niños en situación de pobreza residen en los cuatro municipios de la periferia de Montevideo (A, G, D y F), a escasos kilómetros de barrios que presentan rasgos demográficos y socioeconómicos similares a los de los países de desarrollo humano muy alto.

La concentración de este núcleo duro de pobreza en el territorio —hogares en los que se superponen pobreza monetaria y necesidades básicas insatisfechas o privaciones de derechos sociales, como muestra el reciente *Informe Nacional Voluntario* de Uruguay sobre la línea de base de los ODS en el país (Presidencia de la República, 2017: 41)— determina que cualquier estrategia orientada a reducir la pobreza deba intentar revertir los procesos de segregación residencial y exclusión social que están en su base. En tal sentido, los datos sobre la población que reside en asentamientos irregulares, elaborados a partir del Censo de Población de 2011, parecerían indicar la persistencia de un sector de la sociedad que sufre privaciones extremas en dimensiones básicas y estructurales, independientemente del crecimiento económico sostenido que se ha registrado durante los últimos años.

Aunque se aprecia entre los censos de 2004 y 2011 una leve disminución de la población que vive en asentamientos irregulares (de 5,4% a 5%),²⁹ puede afirmarse que durante este período se mantuvo un núcleo de población que sufre privaciones extremas en algunas dimensiones clave (vivienda, hábitat, servicios básicos, etc.), aspectos que condicionan el desarrollo de los niños, en particular en los primeros años de vida.

Por cierto, el fenómeno de los asentamientos irregulares no es nuevo el país. Si bien el crecimiento de la población que vive en asentamientos se produjo durante las últimas tres décadas (principalmente desde mediados de los ochenta hasta los primeros años de este siglo),³⁰ los primeros asentamientos datan de mediados del siglo pasado.³¹ Luego de varias décadas de consolidación de este fenómeno, y pese a los dos períodos de crecimiento económico y reducción de la pobreza observados en los últimos treinta años (de 1986 a 1994 y de 2005 a 2014), la existencia de un segmento de población que padece privaciones extremas en materia de vivienda y acceso a servicios básicos se ha ido convirtiendo en un rasgo permanente, que debe ser considerado necesariamente en el diseño de cualquier estrategia de mediano plazo que pretenda reducir de forma significativa la pobreza. En ese sentido, es necesario contemplar algunas transformaciones socioculturales que han ido operando en Uruguay —en Montevideo y en algunas capitales departamentales del interior del país— en las últimas tres o cuatro décadas.

En uno de los primeros estudios sobre los procesos de marginación social que se llevaron a cabo en Uruguay (CEPAL, 1997), Ruben Kaztman identificaba algunas diferencias entre las primeras generaciones de población de asentamientos —de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado— y las nuevas generaciones: diferencias en cuanto al modo de experimentar la vida en un asentamiento y al vínculo con el resto de la sociedad. Según Kaztman (1997: 99):

Un camino para destacar las peculiaridades de la marginalidad actual [de mediados de los años noventa] es distinguirla de la que caracterizó a la población que, a partir de los años cincuenta [...], se desplazó masivamente del campo a las ciudades, asentándose de manera precaria en su periferia. Pese a su situación de pobreza, muchos migrantes experimentaron ese desplazamiento como un ascenso social [...] por la excitación de la conquista de una ciudadanía urbana [y el] acceso real a consumos mucho más variados [...]. La marginalidad de los años noventa parece estar marcada por otras características [...] la población de [los] asentamientos es mayoritariamente de origen urbano, es decir, la memoria de un pasado rural pobre ya no constituye el marco para evaluar su situación [...] ya en 1984 el 93,5% de los que residían en esos asentamientos habían nacido en áreas urbanas, y tres de cada cuatro en el mismo Montevideo. Más aún, **si en los asentamientos marginales de los sesenta operaba un fuerte elemento de atracción de las ciudades, los de los noventa parecen estar marcados por procesos de expulsión de las ciudades.**

La consolidación del fenómeno de los asentamientos irregulares en Montevideo y en otras ciudades del interior del país en el transcurso de las últimas tres décadas afecta inevitablemente la reproducción de la sociedad uruguaya. Los déficits en materia de vivienda, infraestructura y servicios básicos a los que se enfrentan los miles

de familias con niños que nacen y crecen en asentamientos irregulares, así como el impacto negativo que tiene sobre su capital social la segregación residencial —la disminución de la probabilidad de interacción con personas de otros estratos a través del mundo del trabajo, las instituciones educativas o la simple convivencia en espacios públicos—, condicionan el desarrollo de capacidades en los niños desde la primera infancia hasta la adolescencia. En este sentido, no se debería desconocer o soslayar que durante las últimas dos décadas casi uno de cada diez niños nació, y muy probablemente creció (como resultado de la escasa movilidad residencial de esta población), en asentamientos irregulares,³² pese al aumento de los ingresos de estos sectores de la población registrado en los últimos doce años —en un contexto de fuerte y sostenido crecimiento de la economía y de reformas e innovaciones en materia de política social orientadas a proteger los ingresos de los hogares más vulnerables.³³

Los datos presentados reafirman, una vez más, que cualquier estrategia que pretenda lograr, de modo sostenible, el objetivo de reducir la pobreza debería considerar la mejora de la infraestructura urbana, las viviendas y el acceso a los servicios básicos como uno de sus ejes; mejora que no parecería ser, si se examina la trayectoria reciente, una consecuencia inmediata del incremento de los ingresos de los estratos más bajos de la población.

Capital educativo en los hogares pobres

Una de las características a examinar en los hogares que componen este núcleo duro o crónico de pobreza —quizás el rasgo más relevante o al menos uno de los más significativos—, a fin de diseñar una estrategia orientada a su reducción, es el capital educativo de las personas adultas que los integran. La capacidad de generar ingresos por parte de los propios hogares (hogares con un alto promedio de niños, es decir, de personas inactivas que no deberían contribuir a la generación de ingresos) depende en gran medida de ese capital educativo: de las capacidades, destrezas y acreditaciones que la educación brinda a las personas para incorporarse al mercado laboral.

Por otra parte, si se tienen en cuenta los cambios que están operando en el mercado laboral —la desaparición o transformación de empleos producto de la creciente automatización de tareas y procesos— y, por lo tanto, los probables escenarios de mediano y largo plazo con relación al empleo, el capital educativo de los jóvenes jefes de hogar que tienen a su cargo a la quinta parte de la infancia de Uruguay (ese 17,6% de niños y adolescentes que sufren pobreza por ingresos) constituye una variable clave para determinar si es factible reducir de forma significativa la pobreza a través del empleo o si se requiere una fuerte intervención del Estado a través de políticas públicas para lograr tal objetivo: en particular, de políticas que aseguren la satisfacción de ciertas necesidades básicas mediante la transferencia de ingresos. En este sentido, los datos presentados en la tabla 3 confirman, una vez más, los activos limitados de los jefes de hogar de las familias con niños que sufren pobreza monetaria; rasgo que se acentúa en la medida en que los hogares que se encuentran actualmente en situación de pobreza en Uruguay —6,2% del total (INE, 2017: 27)— constituyen un núcleo estructural o crónico de pobreza, en el que, como se señaló, coinciden pobreza monetaria y necesidades básicas insatisfechas.

Como se puede apreciar en la tabla 3, el 13,3% de los jefes de hogar de las familias con niños menores de 14 años de edad no logró siquiera completar la educación

primaria. A ese primer subconjunto de jefes de hogar le sigue un segundo subconjunto que apenas finalizó los seis años de educación primaria pero que nunca asistió a la educación media (37,9% del total); en suma, la mitad de los responsables de las familias con niños menores de 14 años que se encuentran en situación de pobreza a lo sumo completó la educación primaria.³⁴ A estos dos primeros subconjuntos de jefes de hogar, cuyo capital educativo se limita a la educación elemental, se suma un tercer segmento (compuesto por el 45,4% del total) que, si bien asistió a la educación media, no logró completarla. Finalmente, apenas el 3,4% de los jefes de hogar de estas familias logró culminar la educación media (ocho veces menos que entre las familias que superan la línea de pobreza).^{35,36}

La escasa dotación de capital educativo en los hogares con niños que sufren pobreza monetaria constituye un factor determinante de su limitada capacidad de generar ingresos. En un contexto de acelerada transformación del mundo del trabajo (la creciente incorporación de tecnología en las distintas áreas de la economía y la consecuente automatización de funciones y tareas), la inserción laboral de las personas con escasa calificación es por lo menos incierta. En ese marco, el diseño de una estrategia orientada a reducir la pobreza monetaria —y contribuir a la disminución de la pobreza conforme otras dimensiones— debe contemplar la educación, capacitación para el trabajo e inserción en el mercado laboral de los adultos que integran esos hogares, pero también debe asumir que la mayoría de estos hogares (compuestos en dos terceras partes por niños, adolescentes y jóvenes) solo podrá superar la pobreza monetaria (tener los ingresos suficientes para satisfacer niveles básicos de consumo de bienes alimentarios, otros bienes y servicios) si el Estado asegura a estos sectores un piso de ingresos a través de transferencias provistas por el sistema de protección social.

Algunos de los programas de transferencias para hogares con niños donde se registran indicadores de vulnerabilidad socioeconómica que se han ido incorporando a

Tabla 3. Nivel educativo de los/as jefes/as de hogar en hogares con al menos un/a niño/a menor de 14 años, según pobreza monetaria (línea de pobreza del INE vigente). Año 2016. En porcentajes

	Hogares bajo la línea de pobreza	Hogares sobre la línea de pobreza
No asistió a educación primaria	0,7	0,4
Asistió a educación primaria pero no finalizó	12,5	4,6
Aún asiste a educación primaria	0,1	0,03
Subtotal I (porcentaje acumulativo de No finalizó educación primaria)	13,3	5,03
Finalizó educación primaria, pero no asistió a educación media	37,9	21,3
Subtotal I (porcentaje acumulativo de No asistió a educación media)	51,2	26,33
Finalizó educación primaria y asistió a educación media pero no la finalizó	44,4	44,8
Finalizó educación primaria y aún asiste a educación media	1	0,7
Finalizó educación media	3,4	28,2

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

los sistemas de protección social de los países de la región durante los últimos quince años³⁷ dan cuenta del reconocimiento de los tomadores de decisión acerca de la necesidad de apoyar a las familias con niños para asegurar niveles básicos de bienestar para todos sus integrantes y condiciones favorables para el desarrollo de los niños. Dados los rasgos o perfiles de la pobreza en Uruguay, cualquier estrategia orientada a reducir de forma significativa la pobreza debe priorizar a los niños y sus familias. En ese marco, resulta de interés examinar en qué medida el Estado uruguayo asegura la protección social de la infancia en el diseño y la implementación de políticas y programas sociales y, consecuentemente, en la asignación de los recursos presupuestales.

4. Políticas públicas para la infancia en Uruguay: análisis en perspectiva comparada

Al examinar la trayectoria en Uruguay, durante las últimas tres décadas,³⁸ de las políticas de infancia y las políticas sociales sectoriales (educación, salud y seguridad social) que ordenan las prestaciones y los servicios dirigidos niños y adolescentes, así como la evolución de las instituciones y los marcos legales relacionados con la niñez, se puede advertir que la infancia ha ido ganando terreno en la agenda política.

Sin pretensión de exhaustividad se podrían mencionar, al cabo de ese período y en orden cronológico, entre otros, los siguientes hitos en materia de nueva legislación, nuevas políticas o reformas de políticas existentes y creaciones institucionales en los cuatro sectores específicos de política social (asistencia social, educación, salud y seguridad social).

1. La creación en 1988 de los *Centros de Atención a la Infancia y la Familia (Plan CAIF)*, destinados a los niños de entre 0 y 5 años y sus familias en las áreas más vulnerables.³⁹
2. A partir de 1995, la expansión de la cobertura pública de educación inicial para niños de 4 y 5 años de edad y la introducción de las *escuelas de tiempo completo*, con foco en los niños de los contextos más vulnerables.
3. Entre 1999 y 2004, las reformas al régimen tradicional de *Asignaciones Familiares*, con el objetivo de garantizar que las familias con niños ubicadas en los estratos de menores ingresos reciban la transferencia monetaria.⁴⁰
4. La adopción en 2004 del *Código de la Niñez y la Adolescencia* (ley 17.823), que sustituyó al Código del Niño de 1934.
5. La creación en 2005 del Ministerio de Desarrollo Social y, en ese marco, la implementación entre 2005 y 2007 del *Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social* (en particular, de su programa de transferencias condicionadas *Ingreso Ciudadano*), que por el perfil sociodemográfico de la población que abarcó (hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica con un alto porcentaje de niños y adolescentes a cargo) tuvo un acento en la infancia; el fortalecimiento del *Programa Infancia y Familia* a partir de 2005 (programa que había sido iniciado en el período gubernativo 2000-2004).
6. La creación en 2007 del *Sistema Nacional Integrado de Salud* y, en ese marco, la decisión de priorizar a la infancia como uno de los primeros

contingentes de población en acceder al sistema, lo que determinó, a partir de 2008, un significativo aumento del gasto público en salud dirigido a la infancia.⁴¹

7. A partir de 2005 el aumento del presupuesto del Estado destinado a la educación pública —de 3% a 4,6% del PIB entre 2004 y 2012—,⁴² lo que implicó, de acuerdo a la composición del gasto público en educación (dos terceras partes están destinadas a la educación inicial, primaria y media), un fuerte incremento de los recursos presupuestales dirigidos a la educación de niños y adolescentes; la aprobación en 2008 de un nuevo marco legal para la educación y, dentro de él, para la educación de la primera infancia, los niños en edad escolar y los adolescentes (ley 18.437).
8. La introducción de un nuevo régimen de Asignaciones Familiares en 2008 (ley 18.227), que implicó un aumento del gasto público destinado a estas prestaciones —sumando el régimen tradicional contributivo y el nuevo régimen— de 0,32% del PIB en 2007 (año previo a la introducción del nuevo régimen) a 0,48% en 2009⁴³ y una cobertura promedio entre 2005 y 2009 en torno al 59% de la población de entre 0 y 17 años.⁴⁴
9. La puesta en marcha en 2011 de un nuevo programa dirigido a la primera infancia (*Uruguay Crece Contigo*)⁴⁵ y la expansión de los centros de atención a la primera infancia en el marco de la implementación del Sistema Nacional de Cuidados a partir de 2015.
10. Finalmente, los esfuerzos de planificación de políticas para la infancia a mediano plazo que se observan en los últimos años: en particular, la formulación de la *Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia 2030 (ENIA)*, desarrollada entre 2008 y 2009, de sus subsiguientes planes quinquenales y del *Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia (2016-2020)*.⁴⁶

Los avances reseñados se reflejan, al cabo de tres décadas, en cierto grado, en el incremento de los recursos presupuestales asignados a las políticas orientadas de forma directa a la infancia y a las políticas sociales sectoriales que la abarcan (educación, salud, seguridad social, etc.). Este crecimiento del gasto público social en infancia con relación al PIB (de un promedio de 3,1% en el quinquenio 1990-1994 a 6%, aproximadamente, en los primeros años de este decenio) contribuyó a reducir o moderar el sesgo *pro adulto* que ha caracterizado al gasto público social en Uruguay (Grau, 2005: 104).⁴⁷

Si bien los recursos presupuestales que el Estado uruguayo dedica a la infancia (en las áreas de asistencia social, educación, salud, seguridad social y vivienda) han aumentado durante los últimos treinta años, tanto en términos absolutos como con relación al gasto público total y al PIB, el Estado uruguayo sigue haciendo un esfuerzo macroeconómico inferior al que se observa en los países más desarrollados para asegurar el bienestar de la infancia y promover su desarrollo a través de políticas sociales. Esos países, cabe acotar, destinan una porcentaje mayor del PIB a las políticas que directa o indirectamente benefician a la infancia, aun cuando tienen pirámides poblacionales más envejecidas que la de Uruguay y, por ende, una mayor presión o demanda de los adultos mayores por los recursos dedicados al área social.

La decisión de priorizar a los niños y los adolescentes al momento de asignar los recursos públicos a las diferentes políticas públicas no obedece solo a consideraciones éticas, normativas o jurídicas (la responsabilidad que asumen los Estados de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de la infancia, entre ellos los “derechos económicos, sociales y culturales”, tal como se establece en el artículo 4.º de la CDN), sino también a una evaluación económica, pragmática y de carácter estratégico sobre los retornos económicos y sociales positivos que normalmente devienen de una alta, sostenida y eficiente ejecución de recursos públicos en políticas, prestaciones y servicios de salud, educación y seguridad social para la infancia. En particular, asegurar una dotación adecuada y una ejecución eficiente de recursos para políticas, programas y servicios que operan en los primeros años de vida de los niños —programas de primera infancia, salud, apoyo a las familias y educación inicial— constituye una decisión acertada desde una perspectiva económica, ya que en esa etapa se define, en gran medida, el desarrollo de las capacidades cognitivas de las personas, así como de las habilidades no cognitivas (Heckman, 2013).

La priorización de los niños y adolescentes (en particular, de la primera infancia) en la asignación de los recursos públicos destinados a políticas sociales y en el rediseño de los regímenes de bienestar constituye, desde hace más de veinte años, uno de los ejes de los debates sobre políticas públicas en los países más avanzados, y cada vez más también en la agenda de políticas de los países de ingresos medios, que comienzan a enfrentarse a desafíos demográficos, sociales y económicos similares a los que debieron afrontar décadas atrás los países más desarrollados.

La decisión de movilizar la mayor dotación posible de recursos públicos para contribuir a desarrollar las capacidades y habilidades busca reducir o atenuar en los primeros años de la infancia las desigualdades de origen que condicionan las trayectorias de las personas a lo largo de su vida. No se trata solo de aportar a la formación de capital humano a través de las políticas, programas y servicios que operan sobre el bienestar y el desarrollo de las personas en los primeros años (un argumento en sí mismo relevante para cualquier economía en los tiempos actuales, en particular para economías pequeñas sin grandes dotaciones de recursos naturales), sino también de acortar las brechas en esos años, a fin de evitar o prevenir mayores disparidades durante la vida adulta.⁴⁸

Los principales argumentos que sustentan la decisión de priorizar a los niños y sus familias en el diseño y en la financiación de las políticas sociales remiten a consideraciones de carácter ético o normativo, económico y sociológico. En primer término, los hogares con niños (donde uno o dos adultos deben asegurar ciertos niveles básicos de consumo para un número de personas mayor que el promedio de los hogares sin niños) requieren, en mayor o menor grado, el apoyo de los sistemas de protección social para evitar caer en situaciones de pobreza o de vulnerabilidad social. De hecho, en la mayoría de los países de alto y muy alto desarrollo humano las tasas de pobreza son moderadamente más altas en los niños que en los adultos mayores (los dos contingentes de población que requieren la protección de los sistemas de seguridad social); solo unos pocos países —entre ellos, algunos de los escandinavos— registran tasas de pobreza menores en los niños que en los adultos.⁴⁹ Este primer argumento que sustenta la decisión de priorizar a la infancia y sus familias (asegurar el bienestar de los sectores de población que de acuerdo a las transformaciones demográficas, sociales y económicas son más vulnerables a la pobreza o tienen mayor riesgo de sufrir privaciones o carencias materiales) es de carácter ético.

El segundo argumento, de corte económico o pragmático, refiere al *retorno* para las personas —y finalmente para la sociedad— de una adecuada inversión en la formación y el desarrollo de sus capacidades y habilidades en el transcurso de los primeros años de vida. Si la formación de esas capacidades y destrezas se produce durante la infancia (en particular, la primera infancia), destinar recursos públicos a políticas, programas y servicios que operen en esas etapas resultará más eficiente para la sociedad que dedicarlos a acciones que operen en etapas subsiguientes del desarrollo de las personas (intervenciones que intentarán, a lo sumo, corregir los déficits marcados en el origen de las personas).

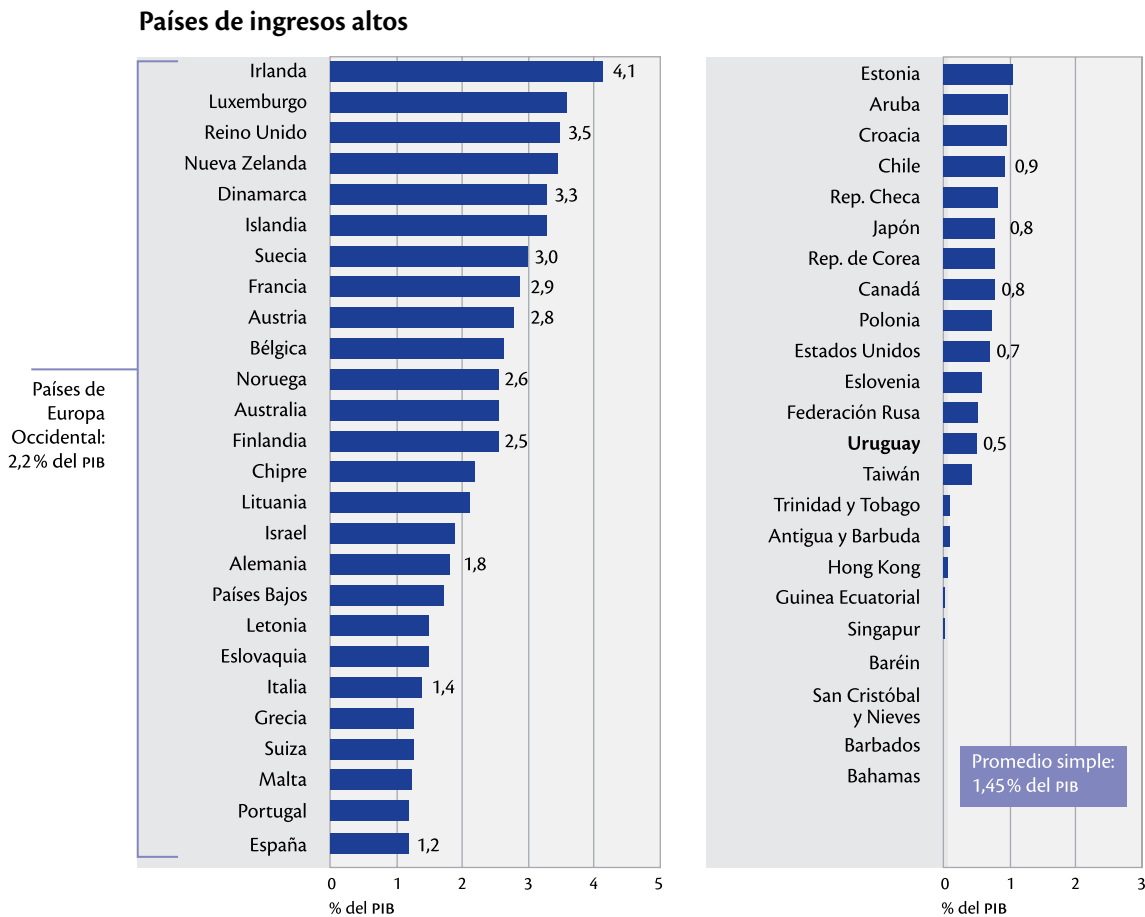
Por último, priorizar a la infancia —y, entre los niños, a los de sectores más vulnerables— ayuda a reducir las brechas de origen. En suma, asegurar el bienestar y el desarrollo de la infancia responde, en primer término, a un imperativo ético o normativo (la decisión de proteger a quienes más lo necesitan), pero también a consideraciones económicas (contribuir a trayectorias individuales y colectivas más productivas) y sociales (reducir las desigualdades de origen). En este sentido, sostiene Esping-Andersen (2007: 26-27):

[La] obligación de la política social [es] asegurar la igualdad de oportunidades para todos los niños de la sociedad. [...] prácticamente por definición, la tarea de la política social es asegurar a sus ciudadanos contra los riesgos sociales. [...] para cualquier nación genuinamente comprometida con asegurar la mínima exclusión social y la máxima competitividad económica, invertir en nuestros hijos debe ser lo primero [...]. Está claro que nuestra atención debe enfocarse en el ámbito familiar. Un primer y necesario paso es minimizar la inseguridad económica dentro de las familias y, por lo tanto, asegurar algún tipo de garantía pública contra la pobreza infantil aparece como una prioridad urgente.

Las dos funciones básicas que debe cumplir un régimen de bienestar potente o robusto —garantizar a todos los ciudadanos niveles mínimos de bienestar en etapas de vida o en situaciones en las que requieren apoyos que trascienden la capacidad de las familias y la comunidad (el desempleo, la enfermedad, los accidentes laborales, la maternidad, la vejez, etc.) y desarrollar sus capacidades a través, principalmente, de los servicios de educación y la salud—⁵⁰ implican que el Estado destine recursos suficientes al área social en los vectores principales de los regímenes de bienestar modernos y en intervenciones de nuevo tipo.

Teniendo en cuenta los argumentos éticos o normativos que sustentan la decisión de priorizar a la infancia en el diseño y la financiación de políticas sociales, así como las consideraciones sobre el retorno económico y el impacto social de una adecuada formación de capacidades durante la niñez y la adolescencia, un ejercicio necesario para evaluar el desempeño del Estado uruguayo con relación a la protección social de la infancia es el análisis, en perspectiva comparada, del esfuerzo macroeconómico y fiscal que realiza para financiar las políticas y prestaciones dirigidas a niños y adolescentes. Si bien la participación en el PIB del gasto público social en infancia ha aumentado en las últimas décadas en Uruguay (de valores próximos a 4% entre la segunda mitad de los noventa y los primeros años de este siglo a valores en torno al 6% de acuerdo a las estimaciones más recientes),⁵¹ la comparación entre Uruguay y los países de altos ingresos indica que el esfuerzo macroeconómico que

Gráfico 8. Gasto público en protección social de niños y familias* medido como porcentaje del PIB en 148 países del mundo con información disponible, agrupados por niveles de ingreso y ordenados dentro de cada grupo, de forma decreciente, por sus respectivos niveles de gasto. Circa 2010-2011**



* En Uruguay incluye, de acuerdo a las definiciones de la OIT y la información provista por el país: Asignaciones Familiares y otros rubros menores de la atención materno-infantil (para ver más: http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.viewScheme?p_lang=en&p_scheme_id=2611&p_geoid=858).

** Clasificación del Banco Mundial.

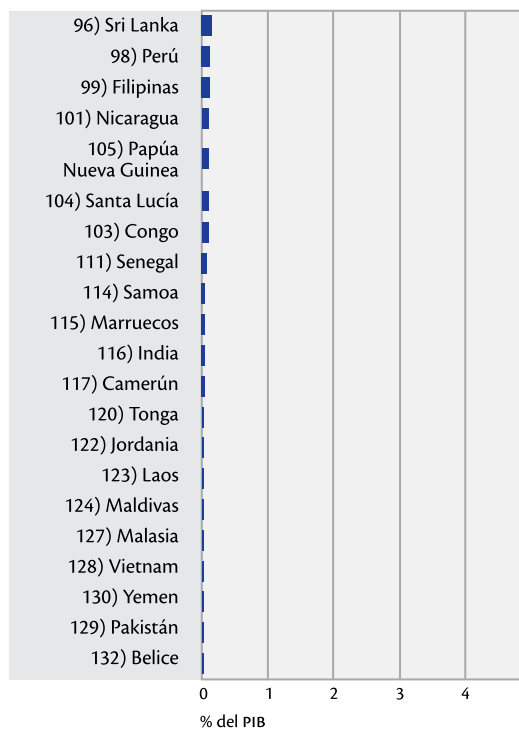
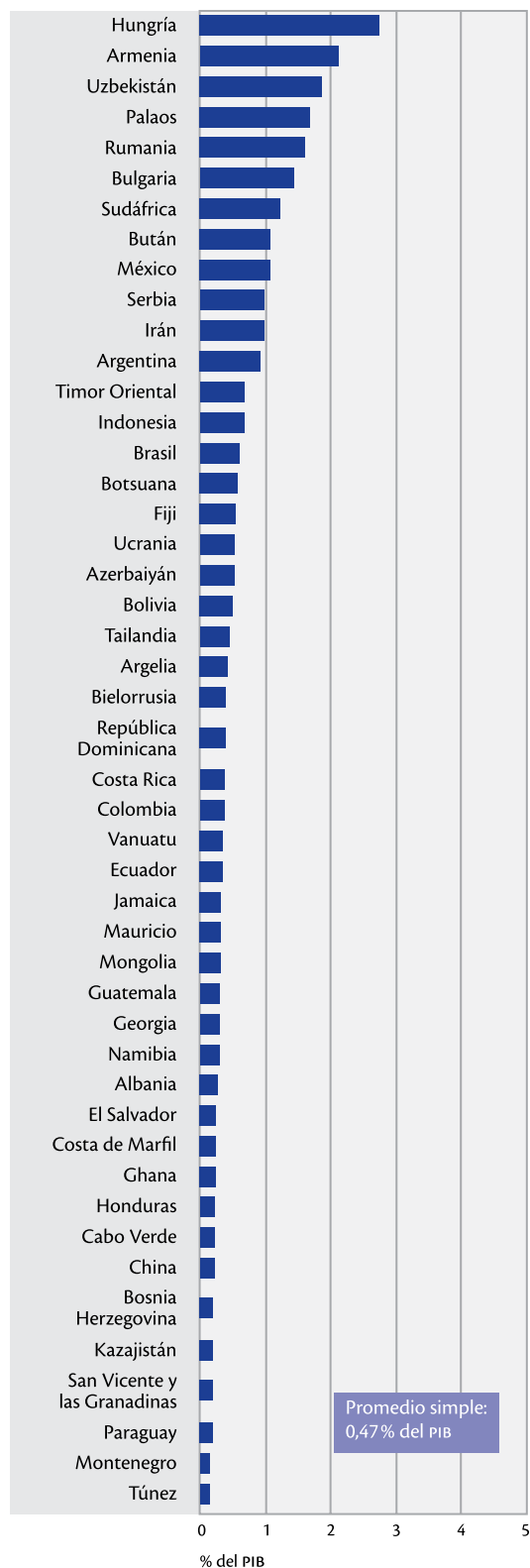
Fuente: ILO (2014: 15), con base en información actualizada al 6.6.2014.

hace el Estado uruguayo es aún limitado con relación a las políticas y prestaciones dirigidas a la infancia, al menos en el sector de la protección social. De acuerdo a los datos de OIT (gráfico 8), los países de altos ingresos —entre los que se encuentra Uruguay desde 2013, según la clasificación del Banco Mundial—, de los cuales casi todos son países de desarrollo humano muy alto (IDH), destinaban en 2011, en promedio, 1,45% del PIB al gasto público en protección social de niños, en tanto Uruguay dedicaba 0,5% (un valor casi idéntico al 0,47% que en promedio destinaban los países de ingresos medios).

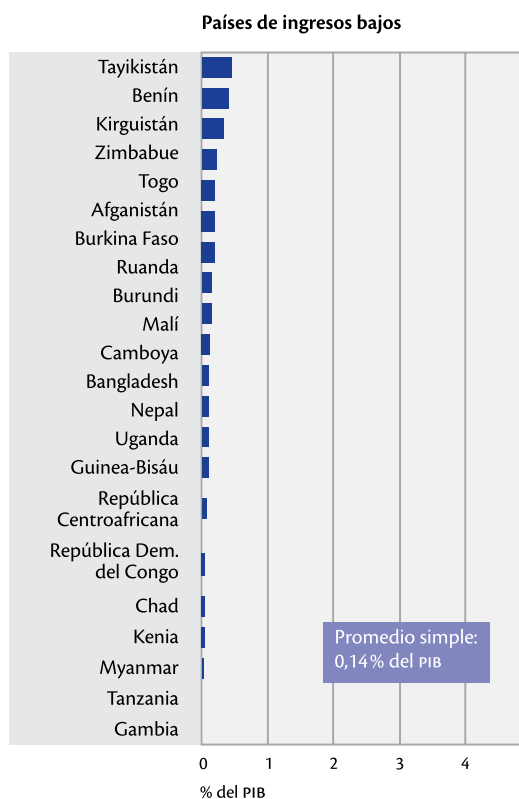
La distancia entre Uruguay y los países de altos ingresos y de desarrollo humano muy alto con relación al esfuerzo macroeconómico que sus Estados realizan para financiar las políticas y prestaciones de protección social para los niños y sus familias resulta aún mayor si se toma el promedio de los países de Europa Occidental (2,2% del PIB). De hecho, algunos de estos países dedican una porción del PIB cinco o seis veces mayor que la que destina Uruguay (luego de haber procesado algunas

Gráfico 8 (continuación)

Países de ingresos medios



Países de ingresos bajos



reformas, como la introducción de un nuevo régimen de Asignaciones Familiares, que incrementaron el gasto público en este sector). También la comparación dentro de la región muestra que el esfuerzo macroeconómico que hace Uruguay en la protección social de la infancia es inferior, pese a las reformas mencionadas y al incremento de los recursos públicos destinados a este sector, al que realizan países próximos en términos de desarrollo humano y del peso en el PIB del gasto público social total. Según los datos de OIT (2014: 312 y 313), en 2009 Argentina dedicó 0,95% de su PIB a estas políticas, mientras que Chile destinó 0,93% en 2011, Brasil 0,6% en 2010 y México 1,08% en 2011.⁵²

Para tener una aproximación más cabal a la magnitud del total de recursos que los Estados destinan a políticas sociales de infancia, con base en la fuente de información global sobre gasto público social provista por OIT, se podrían sumar a los recursos dedicados a las políticas de protección social y de apoyo a las familias de los niños los que se destinan a la educación preterciaria, es decir, a los servicios que teóricamente están dirigidos a niños y adolescentes desde la enseñanza inicial o preprimaria hasta la media superior. Tomando la adición de gasto público en protección social de la infancia y en educación preterciaria como un *proxy* del gasto público social total en niños y adolescentes (por tanto, excluyendo el gasto público en salud),⁵³ se puede afirmar que los Estados de los países de altos ingresos (el primer grupo de países dentro del gráfico 8, incluido Uruguay) dedicaban en 2010, en promedio, el 5,9% del PIB al bienestar y el desarrollo de capacidades de los niños y adolescentes,⁵⁴ mientras que Uruguay destinaba el 3,7%.⁵⁵ La distancia es mayor aún si se compara a Uruguay solamente con los países de Europa Occidental: 3,7% frente a 6,9%. De hecho, varios países del norte de Europa destinan casi 8% del PIB a la protección social de niños y a la educación preterciaria, lo que hace suponer que en esos países el gasto público social total en infancia —sumando educación, protección social, salud y otros ítems menores— es aproximadamente una décima parte del producto nacional.

La relación entre la prioridad macroeconómica asignada por los Estados a las políticas, los servicios y las prestaciones sociales para la infancia y el grado de desarrollo de los países se observa con claridad al correlacionar algunos indicadores de gasto social y desarrollo humano. En cierto sentido, y sin establecer una relación de causalidad a partir de la constatación de esas correlaciones significativas, se podría sostener que los Estados de los países más desarrollados tienden a realizar un mayor esfuerzo macroeconómico en la infancia que los Estados de los países menos avanzados (pese a que en estos últimos la presión por políticas y servicios para niños y adolescentes debería ser mayor, habida cuenta de sus pirámides demográficas más jóvenes). Esto responde a factores institucionales y a sus *policy legacies* —la mayor antigüedad, robustez y desarrollo de sus centenarios regímenes de bienestar—, a factores culturales y al hecho de haber alcanzado, en algunos casos, la convicción de que invertir en el bienestar y el desarrollo de las capacidades de las personas tiene carácter estratégico para las economías y las sociedades, incluso como forma de asegurar la sustentabilidad fiscal de sus sistemas de seguridad social a largo plazo.

Al examinar la relación entre el gasto social que los Estados dedican a la población dependiente (niños, adolescentes y adultos mayores),⁵⁶ medido como el porcentaje que representa el gasto per cápita en el PIB por habitante, y el grado de desarrollo humano de los países se puede advertir una fuerte asociación entre ambas variables: a mayor grado de desarrollo de los países, mayor esfuerzo macroeconómico de sus Estados en el gasto social destinado a los sectores inactivos de

la población, contingentes poblacionales que requieren el apoyo de los sistemas de protección y seguridad social para garantizar su bienestar.

El comportamiento de Uruguay con relación al porcentaje que representa el gasto público social per cápita en personas dependientes dentro del PIB por habitante se ajusta a su nivel de desarrollo humano. Desde luego, los Estados de los países más desarrollados hacen mayores esfuerzos que el Estado uruguayo para financiar este tipo de gasto social —el gasto per cápita (excluido el sector de la salud) llega a representar el 60%, 70% o aun más del PIB por habitante)—. En todo caso, el comportamiento de Uruguay resulta esperable de acuerdo a la relación entre ambas variables y al grado desarrollo del país.

Al desagregar el gasto público social per cápita (medido como porcentaje del PIB por habitante) que los Estados hacen en la infancia y en los adultos mayores y analizar su relación con el grado de desarrollo de los países, solo se advierte una relación fuerte entre desarrollo y recursos destinados a la protección social y la educación de niños y adolescentes.⁵⁷ A mayor nivel de desarrollo los países tienden a dedicar más recursos al gasto público social per cápita en los niños y adolescentes, medido como proporción del PIB por habitante. De acuerdo a los datos de IDH y de gasto público social de 2010, se puede afirmar que entre los países de desarrollo humano muy alto el gasto per cápita en protección social y educación para niños y adolescentes representa, en promedio, 29% del PIB por habitante. En los países de desarrollo humano alto, entre los que se encuentra hasta el presente Uruguay (con un valor del índice muy cercano al límite con la categoría anterior), el gasto per cápita en protección social y educación para niños representa, en promedio, 15% del PIB por habitante (14% en Uruguay). En los países de desarrollo humano medio este gasto representa 11% del PIB por habitante y, por último, en los países de desarrollo humano bajo, apenas 7%.

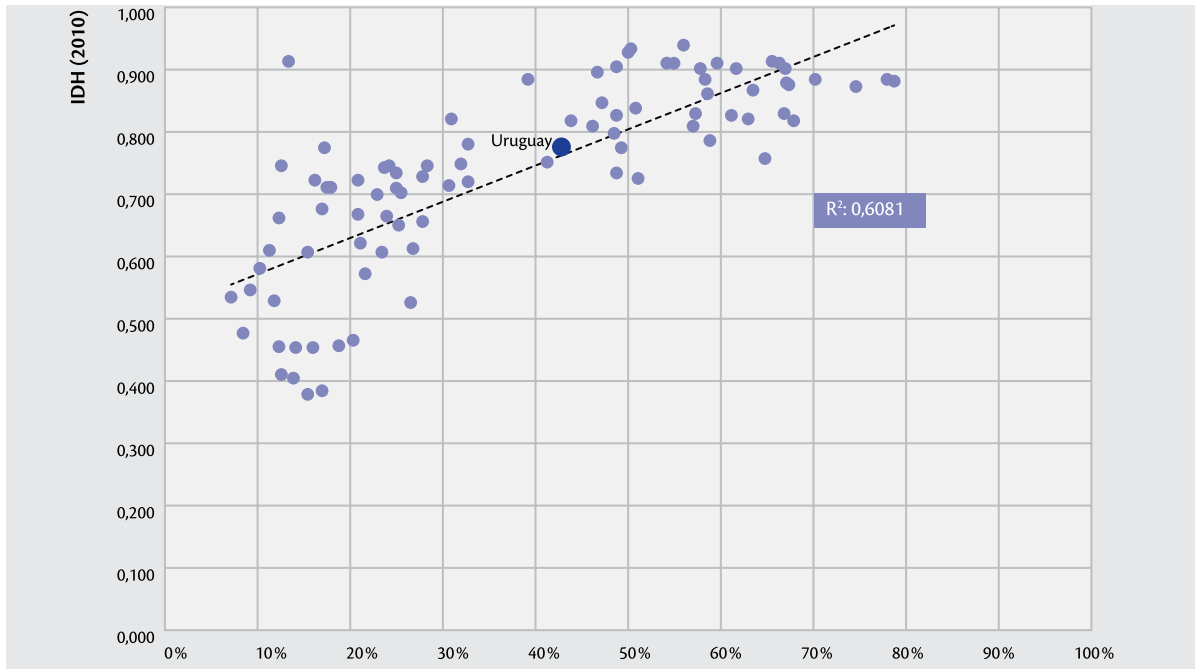
Resulta de interés señalar un punto con relación al comportamiento de Uruguay en estos indicadores: como se puede apreciar en el gráfico 9, mientras que su gasto per cápita en la protección social de los adultos mayores (64% del PIB por habitante) es alto en comparación con otros países de similar nivel de desarrollo (mayor del 53% que se registra en promedio en los países de desarrollo humano muy alto y del 44% que se observa en los países de desarrollo humano alto),⁵⁸ el gasto per cápita en protección social y educación para la infancia (14% del PIB por habitante) se ubica moderadamente por debajo del nivel esperable de acuerdo a su grado de desarrollo humano.⁵⁹

La evidencia examinada parece indicar que el Estado uruguayo podría realizar un mayor esfuerzo macroeconómico en la financiación de las políticas y prestaciones dirigidas a la infancia y sus familias. Esta priorización supone reafirmar el acento en la infancia que ha tenido buena parte de las políticas y las reformas implementadas en los últimos años en sectores clave de la política social (asistencia social, educación, primera infancia, salud y seguridad social), el cual se ha reflejado en un sostenido aumento de la prioridad macroeconómica del gasto público social en infancia.

Esta priorización también se justifica a partir del examen de los datos sobre pobreza examinados en las primeras secciones de este trabajo. Priorizar a la infancia en situación de mayor vulnerabilidad es una de las condiciones para reducir en Uruguay en forma significativa la pobreza monetaria y en otras dimensiones, hasta alcanzar valores cercanos a su erradicación.

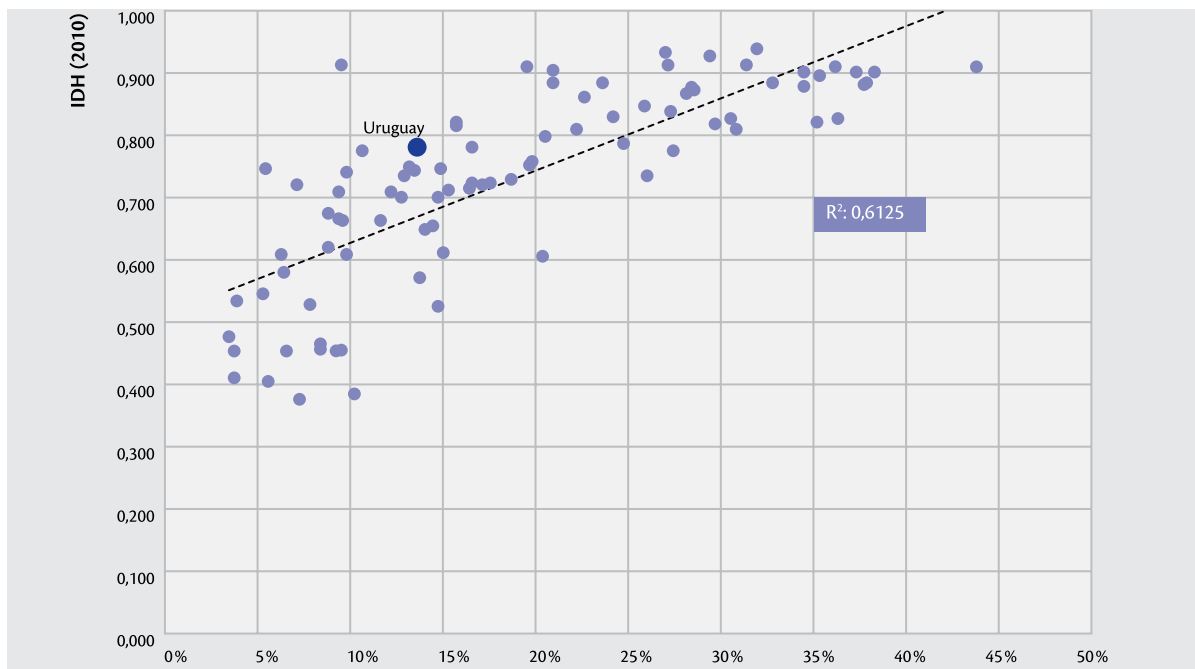
Gráfico 9. Asociación entre gasto público social y desarrollo humano en 90 países del mundo con información disponible. Año 2010

Gasto público social total en población dependiente (0-17 años y +65 años) per cápita [i] como % del PIB per cápita [ii]



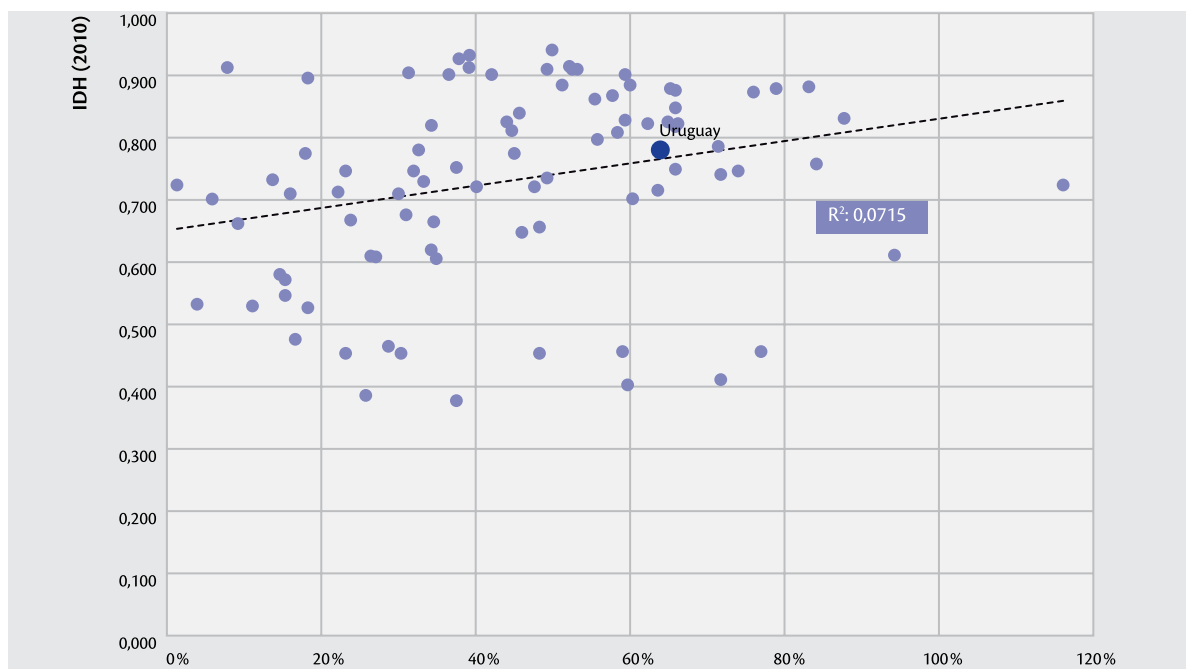
- i. Incluye el gasto en educación preterciaria (correspondiente teóricamente a estudiantes de entre 0 y 17 años de edad), el gasto en protección social de niños (entre 0 y 17 años) y de adultos mayores y el gasto total en salud, ya que en este último sector no existe una discriminación por edades en esta fuente de información.
- ii. PPP, current international \$.

Gasto público en protección social y educación para niños y adolescentes (0-17 años) per cápita [iii] como % del PIB per cápita



- iii. Incluye gasto en protección social para niños, de acuerdo a las definiciones de OIT, y gasto en educación preterciaria (correspondiente teóricamente a edades entre 0 y 17 años).

Gasto público en protección social en adultos mayores (+65 años) per cápita [iv] como % del PIB per cápita



iv. Incluye el gasto en protección social de adultos mayores, de acuerdo a las definiciones de OIT (básicamente, seguridad social).
Fuente: Elaboración propia a partir de datos sobre gasto público en salud y protección social de la OIT (<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action?id=10>), sobre gasto público en educación de la UNESCO (<http://data.uis.unesco.org/>), sobre PIB y población del Banco Mundial (<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>) y sobre IDH del PNUD (<http://hdr.undp.org/en/composite/trends>).

5. Apuntes finales: posibilidades y restricciones para una estrategia de reducción de la pobreza en la infancia

[...] cualquier medida que combata de manera efectiva la pobreza infantil supone una inversión clave en las oportunidades vitales de los niños y en nuestro futuro colectivo.

Gøsta Esping-Andersen (2007: 19)

Uruguay se enfrenta a una gran oportunidad: erradicar o al menos reducir a valores mínimos la pobreza monetaria y disminuir de forma significativa la incidencia de la pobreza multidimensional, actuando en dos dimensiones clave: las condiciones de infraestructura y vivienda de las familias y la educación de las generaciones más jóvenes. La erradicación o reducción a valores mínimos de la pobreza monetaria (actualmente en 9,7% según la metodología del INE y en valores aún más bajos conforme otras líneas de pobreza aplicadas en los ámbitos regional e internacional) equivale en Uruguay a erradicar la pobreza infantil (actualmente, 17,6%). Como se señaló en la tercera sección, prácticamente toda la población bajo la línea de pobreza (nueve de cada diez personas) está compuesta por niños y por los adultos que viven en sus hogares. Esta marcada concentración de la pobreza en una quinta parte de los niños y en sus familias es el resultado de la baja incidencia a la que ha llegado la pobreza en otros grupos de edad (6,6% en las personas de 30 a 64 años de edad y 1,9% en las personas de 65 años o más). En este escenario, erradicar o reducir a valores mínimos la pobreza monetaria en la infancia equivale a poner fin a esta dimensión de la pobreza en el conjunto de la población.

Alcanzar ese objetivo demanda una serie de condiciones, considerando la experiencia del país en los últimos treinta años, los avances y retrocesos con relación a la reducción de la pobreza desde mediados de los años ochenta hasta el presente. En primer término, mantener el crecimiento económico que se observa desde 2003,⁶⁰ luego de la última gran crisis que experimentó la economía uruguaya, evitando así contracciones que lleven a los sectores más vulnerables a caer en situación de pobreza (fueron estos los estratos que cayeron en la pobreza en las últimas dos crisis que experimentó la economía uruguaya). En segundo término, asignar aún mayores recursos a las políticas destinadas a proteger el bienestar de las familias con niños y adolescentes que viven en situación de pobreza o que son altamente vulnerables a caer en esa condición, a través de mayores transferencias, programas de cuidado que armonicen la inserción laboral de los adultos y los cuidados parentales, capacitación y formación de los adultos jóvenes a cargo de estos hogares para conseguir su inserción laboral o mejorarla. Finalmente, desarrollar programas de gran envergadura para mejorar las condiciones de infraestructura y hábitat de las familias en situación de pobreza estructural.

A estas prioridades se debería sumar, para asegurar la sustentabilidad de la reducción o erradicación de la pobreza en las próximas décadas, el desarrollo de capacidades en las generaciones más jóvenes; para decirlo de manera más directa: la formación de capital humano a través de la educación. En este sentido resulta clave ampliar la cobertura y mejorar permanentemente la calidad de los servicios para la primera infancia, así como mejorar la calidad de la educación básica (desde el nivel inicial hasta la enseñanza media-superior) y reducir el abandono en la educación media.

Sortear el último desafío señalado (el desarrollo de capacidades en las generaciones más jóvenes) es una de las condiciones para asegurar que la reducción de la pobreza sea sostenible, pero además —y quizá más importante— es una de las condiciones principales para que Uruguay logre mayores niveles de ingreso y desarrollo. En última instancia, proteger el bienestar y desarrollar las capacidades de los ciudadanos (dos funciones definitorias de los regímenes de bienestar robustos), en particular de las generaciones más jóvenes, constituyen, además de objetivos de la política social, apuestas estratégicas para lograr un crecimiento sostenido con equidad.⁶¹

Notas

- 1 En 1980 el 41,9% de la población mundial (1.893 millones de personas) sufría pobreza extrema según el criterio utilizado por el Banco Mundial (personas con ingresos inferiores a 1,9 USD diarios PPC); en 2000 la incidencia de la pobreza extrema era de 28%; finalmente, en 2013, luego de trece años de fuerte reducción de la pobreza extrema, el indicador fue de 10,7% (766 millones de los casi 7.200 millones de habitantes del planeta). Fuente: Banco Mundial (<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>), según datos actualizados al 8.2.2017. [«]
- 2 Entre los niños y adolescentes (de 0 a 17 años) la incidencia de la indigencia es mayor: 0,5%; aproximadamente, cuatro mil niños y adolescentes (de los 892 mil que viven en Uruguay) sufren pobreza extrema por ingresos o indigencia (fuente: cálculos propios a partir de los microdatos de la ECH del INE). En el extremo opuesto, según el INE (2017: 22), en Uruguay no se registra indigencia entre las personas mayores de 64 años, ya que “el tamaño efectivo de la muestra es insuficiente para estimar el fenómeno con niveles de precisión aceptables”. [«]
- 3 Como se puede apreciar en la tabla 1, también Chile registra valores mínimos de pobreza extrema por ingresos o indigencia: 0,9% si se emplea el umbral del Banco Mundial y 2,5% si se aplica el de la CEPAL. [«]
- 4 Pese a que ambos registros fueron calculados con metodologías diferentes de línea de indigencia (respectivamente, metodologías 2002 y 2006), resultan a grandes trazos comparables y son ilustrativos de la alta incidencia que alcanzó la pobreza extrema en Uruguay —para lo que han sido sus valores históricos durante tres décadas— en esos dos períodos de recesión de la economía. [«]
- 5 Si se utiliza la línea internacional de pobreza extrema que aplica la División de Estadísticas de Naciones Unidas para el seguimiento de la primera meta de los ODS (menos de 1,9 USD diarios, de acuerdo a los criterios del Banco Mundial), el porcentaje de pobreza extrema más alto al que llegó Uruguay desde que hay registros periódicos (1992) fue 1,54 en 2005, tras el último período recesivo. Durante todo el período (1992 a 2014) el porcentaje de pobreza extrema, medido con esta línea, fue en promedio de 0,7, y alcanzó su valor mínimo en 2010: 0,23. Datos de la División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (<https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>). [«]
- 6 Entre todos los niños menores de 6 años la incidencia de la indigencia llega a 0,6% (INE 2017: 22), en tanto entre los niños de esta edad afrodescendientes alcanza a 0,9% (cálculos propios a partir de los microdatos de la ECH del INE). [«]
- 7 Entre otros, Argentina, Chile y Costa Rica. [«]
- 8 Cabe acotar que este nivel de pobreza monetaria (4,4% en toda la población) surge de aplicar la línea de pobreza con el valor más alto entre los países de la región: en 2014, 197 USD para las áreas urbanas y 138 USD para las rurales per cápita por mes, a precios corrientes. Fuente: CEPALSTAT (http://estadisticas.cepal.org/CEPALstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp). [«]
- 9 Según un estudio de UNICEF sobre privaciones múltiples en la infancia en países de la Unión Europea (2014: 28), cuatro de cada diez niños en Finlandia (uno de los países con más alto IDH del planeta) sufren alguna de las tres combinaciones posibles entre pobreza monetaria y pobreza por privaciones: un 8% sufre pobreza monetaria (niños que viven en hogares cuyo ingreso per cápita es inferior al 60% de la mediana nacional) y tiene al mismo tiempo una o más privaciones que afectan su bienestar y desarrollo (en las dimensiones de nutrición, desarrollo infantil y vivienda); un 4% sufre solamente pobreza monetaria; un 29% tiene al menos una privación aunque no sufre pobreza monetaria; finalmente, el 59% restante no padece pobreza monetaria ni privaciones. Los niños y adolescentes del Reino Unido enfrentan una situación aún más crítica: un 17% sufre pobreza monetaria y tiene al menos una privación; un 5% sufre solo pobreza monetaria; un 38% tiene al menos una privación pero no sufre pobreza monetaria; finalmente, el 40% restante no padece pobreza monetaria ni privaciones. [«]
- 10 Si se combinan ambas variables —como plantearon Beccaria y Minujin (1985) y luego Kaztman y Gerstenfeld (1988)—, lo que permite establecer tres posibles categorías o tipos de pobreza —pobreza por ingreso y necesidades básicas insatisfechas (en ciertas metodologías, una combinación que se denomina *pobreza crónica* o total), pobreza por ingreso pero no por necesidades básicas insatisfechas (*pobreza reciente* o *coyuntural*) y pobreza por necesidades básicas insatisfechas pero no por ingresos (*pobreza inercial* o *estructural*)—, entonces, es probable que en Uruguay —aun aplicando los baremos de CEPAL, que son más bajos y menos exigentes que los del INE— la población que vive alguna manifestación de pobreza supere el 10% (CEPAL, 2013: 71). Sobre las metodologías combinatorias o integrales de medición de pobreza, se puede consultar CEPAL (2013: 63). [«]
- 11 En Chile, de forma constante entre 1990 (38,6%) y 2013 (7,8%), y en Uruguay entre 2004 y 2014 (de 20,9% a 4,4%), luego de veinte años con tres subperíodos: el primero, entre 1986 y 1994, de fuerte caída (de 19,3% a 9,7%); el segundo, entre 1995 y 1999, de estancamiento en torno al 9%; el último, entre 2000 y 2004, de fuerte aumento (de 9,4% a 20,9%) como consecuencia de la recesión del período y la crisis del segundo semestre de 2002. Fuente: CEPALSTAT (http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_cepalstat/Portada.asp). Última actualización al 27.9.2016. [«]

- 12 Cabe recordar que Uruguay, desde que existen registros estadísticos sobre la incidencia de la pobreza monetaria en la región, se ha caracterizado por presentar, junto con Argentina, bajos niveles de pobreza monetaria. De acuerdo a un clásico estudio de Altimir sobre pobreza monetaria (1979: 63), en 1970 el 8% de los hogares de Argentina y el 10% de los uruguayos tenían ingresos inferiores a la línea de pobreza: los más bajos registros de la región (seguidos por Chile con 17%). Esos niveles de pobreza monetaria de Argentina y Uruguay se combinaban con los más bajos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso del continente (0,36 y 0,37 respectivamente), como muestran los datos de Gini de Deininger y Squire ("A New Data Set Measuring Income Inequality", *The World Bank Economic Review*, vol. 10, n.º 3, pp. 565-591, 1996), y los más altos niveles de ingreso per cápita, como indican los datos del Maddison Project (<http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>). [«]
- 13 El primero y más utilizado método en los estudios comparativos entre países de América Latina y el Caribe, como los de CEPAL, así como en las investigaciones realizadas a escala nacional en Uruguay. Con relación a los estudios sobre NBI en Uruguay producidos durante los últimos treinta años, corresponde hacer referencia, entre otros, a los trabajos de CEPAL (1988), OPP (1993), Calvo (1998) y OPP-UNFPA (2012). Como se puede apreciar por los años de publicación de estos trabajos, los estudios sobre pobreza medida a través de las NBI, mediante diversos índices (con mayor o menor número de dimensiones e indicadores), se realizaron mayoritariamente entre los años ochenta y noventa del siglo pasado. A partir de 2002 el INE asumió la publicación periódica de informes sobre pobreza con base en el método del ingreso, la que se convirtió en la medición más empleada por el Estado, las organizaciones sociales, el sector privado y los medios de comunicación. [«]
- 14 Metodología CONEVAL en alusión al índice desarrollado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (<http://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>). [«]
- 15 Lo que explica, quizás, el aparente aumento de la pobreza por privación de derechos sociales (de 34% a 43%). [«]
- 16 Cabe señalar que esta segunda estimación de la incidencia de la pobreza monetaria en las personas (4,4% en 2014), que surge de aplicar la línea de pobreza que CEPAL ha venido utilizando hasta este año (2017), será sustituida por una nueva estimación basada en una nueva línea de pobreza de CEPAL. Muy probablemente esta nueva estimación arroje, con base en los datos de la ECH de 2014, un valor mayor que ese 4,4%; un valor más cercano al que surge de aplicar el método 2006 de línea de pobreza del INE (9,7% en 2014). Este cambio metodológico implicará seguramente un aumento de los porcentajes de pobreza monetaria en todos los años en los que se aplique la nueva metodología. Sin embargo, la evolución de la pobreza que se podrá reconstruir con esta nueva línea de pobreza de CEPAL será probablemente similar a la que se presenta en el gráfico 4, que está construida a partir de los datos que surgen de la metodología vigente hasta el momento de esta publicación. [«]
- 17 Entre 1985 y 1998 la variación anual del PIB fue en promedio de 4% (con un único año en el que se registró una caída del producto, 1995), en tanto entre 2005 y 2014 la variación promedio fue de 5,3% (sin ningún año con signo negativo). Fuente: International Monetary Fund (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx>). [«]
- 18 Más allá de las similitudes entre los dos períodos de descenso de la pobreza, corresponde señalar algunas diferencias. Si bien ambos períodos desembocaron en fases de enlentecimiento en la reducción de la pobreza (en torno a 17% en la segunda mitad de los años noventa, utilizando el método 2002 —menos exigente— de línea de pobreza del INE, y a 9% o 10% desde 2014 al presente, empleando el método 2006 —vigente y más exigente— de línea de pobreza del INE), en los años noventa se advierte un comportamiento dispar de la pobreza en las áreas urbanas del país: mientras la pobreza disminuyó en forma sostenida en el interior urbano durante todos esos años, en un contexto de crecimiento económico que se extendió hasta 1998, en el área metropolitana el porcentaje de personas pobres comenzó a crecer en forma moderada en los primeros años noventa, pese a ese contexto expansivo (UNICEF, 2012: 36). En cambio, durante la segunda etapa de disminución de la pobreza (*grosso modo*, de 40% en 2004 a 10% en 2014, seguida por dos años de relativo estancamiento en torno al 9%) no se advierte un comportamiento disímil entre las regiones o áreas geográficas: tanto en Montevideo, como en las localidades urbanas y menores del interior del país y las áreas rurales se observa, con diferentes magnitudes porcentuales y algunas oscilaciones, un similar descenso de la pobreza desde 2004 hasta 2014 y desaceleración o aun estancamiento en los últimos años (INE, 2017: 29). [«]
- 19 De acuerdo al último estudio sobre privaciones múltiples en la infancia en Uruguay, de CEPAL y UNICEF (Colacce y Tenenbaum, 2016: 74-75), y según la Encuesta Continua de Hogares de 2014, del 18,4% de niños y adolescentes bajo la línea de pobreza casi tres cuartas partes (13,7% del total de los menores de 18 años) tienen, además, al menos una privación en dimensiones clave para su bienestar y desarrollo: salud, educación, información, vivienda, hacinamiento, etc. Véase el gráfico 12 en el Anexo. [«]
- 20 De acuerdo a la anterior línea de pobreza del INE (método 2002), de 32,6% a 6,4% (INE, 2002: 31). [«]
- 21 Entre otros, y desde los primeros a los más recientes: Zaffaroni, Alonso y Mieres (1998); PNUD Uruguay (1999); Kaztman y Filgueira (2001); De Armas (2004); UNICEF Uruguay (2006, 2009 y 2012); Rossel (2013); Colacce y Tenenbaum (2016). [«]

- 22 De Armas (2008a, 2008b y 2009); CEPAL (2013). [«]
- 23 La ratio entre el porcentaje de pobreza en los niños (0-17 años) y el correspondiente a los adultos (18-64 años) creció de 1,8 a 2,3 entre 2006 y 2016, a consecuencia de una mayor caída relativa de la pobreza en este segundo grupo de edad; el aumento de la ratio entre los porcentajes de pobreza infantil y de pobreza en los adultos mayores (65 y más años de edad), entre 2006 y 2016, fue mucho más pronunciado (de 3,6 a 9,2), producto de la fuerte disminución de la pobreza en el segundo grupo (de 14% en 2006 a 1,9% en 2016). Cálculos propios a partir de las ECH de 2006 y 2016. [«]
- 24 Entre otros: Kaztman y Filgueira (2001); De Armas (2008a y 2008b); Rossel (2013). [«]
- 25 *Universalismo estratificado*, para utilizar la clásica categoría de Filgueira (1998). [«]
- 26 Estimaciones propias a partir de la ECH de 2016. [«]
- 27 *Grosso modo*, de 1,3 millones a 327 mil personas bajo la línea de pobreza. Si bien el porcentaje de pobreza reportado por el INE para 2004 (39,9%) corresponde exclusivamente a las localidades de 5.000 habitantes y más (donde reside más de 80% de la población del país), se puede asumir que ese dato refleja adecuadamente la realidad de todo el país, es decir, la incidencia de la pobreza en los 3.241.000 personas que habitaban Uruguay en 2004 (<http://ine.gub.uy/censo-2004-fase-i>). [«]
- 28 En particular los países con bajos niveles de pobreza monetaria, donde también se aprecian mayores porcentajes de pobreza entre los niños, adolescentes y jóvenes que entre los adultos y, particularmente, los adultos mayores. [«]
- 29 Montevideo fue uno de los departamentos en los que se registró mayor caída: de 10,5% a 8,1%, lo que representó una disminución en términos absolutos de 134 mil a 112 mil personas. Véase la tabla 5 en el Anexo. [«]
- 30 En esta línea señala Kaztman (1997: 108): “Se ha estimado que la cantidad de viviendas en los asentamientos precarios en Montevideo pasó de 2.541 en 1984 a 4.835 en 1990 y a 7.013 en 1994, es decir, se triplicó en diez años y su incremento se aceleró a partir de 1990...”. [«]
- 31 Los datos de los primeros relevamientos de hogares y viviendas realizados a comienzos de los años sesenta permiten cuestionar (y desmitificar) la imagen de un Uruguay sin pobreza y sin déficit con relación a la vivienda y el hábitat en las áreas urbanas y (especialmente en ese entonces) rurales. Escribía el sociólogo Horacio Martorelli a fines de esa década (1969: 51): “[...] hay alrededor de 27.000 familias (4,9% de las 556.000 familias residentes) en los centros poblados que viven en tan pésimas condiciones de habitación que sus viviendas se consideran irre recuperables y que, por tanto, deben ser demolidas”. En la misma dirección señalan Couriel y Menéndez (2013: 29): “¿Por qué se denominan *cantegriles* los asentamientos irregulares en Montevideo? En 1947 se inauguró, en Punta del Este, un importante edificio, el Cantegril Country Club, dirigido, básicamente, a sectores sociales argentinos de altos ingresos. **La fecha nos indica que este fenómeno de radicación de población en las periferias de Montevideo se ubica a fines de la década del 40** [...] Se estima que en los años 60 las viviendas de materiales de desecho alcanzaban las 12.000 o 13.000 unidades en cantegriles, en su mayoría urbanos”. Las negritas nos corresponden. [«]
- 32 Según UNICEF (2012: 39): “La comparación entre la estructura demográfica de la población residente en asentamientos de Montevideo y la correspondiente al resto del tejido urbano revela claramente el peso que tienen la infancia y la adolescencia en las áreas que presentan las condiciones más críticas de habitabilidad: según los datos provistos por el INE, en 2008 aproximadamente 44 de cada 100 personas que residían en los asentamientos irregulares de Montevideo eran menores de 18 años, en tanto en el resto del tejido urbano la proporción caía a 22,81. De hecho, **si se consideran todas las personas de hasta 33 años de edad, se podría afirmar que dos de cada tres de las que vivían en asentamientos irregulares de Montevideo en 2008 eran niños, adolescentes o jóvenes**. En consecuencia, así como se hace referencia a la infantilización de la pobreza como uno de los rasgos que caracterizan a la pobreza en Uruguay, **se podría hacer referencia a la infantilización de la precariedad habitacional**”. Las negritas nos corresponden. Si se toma la estimación sobre el porcentaje de menores de 18 años de edad que residían en asentamientos de Montevideo en 2008 como válida para todo el país en el presente, *grosso modo* se podría estimar en 8% la población menor de 18 años que vive en asentamientos. [«]
- 33 Nos referimos, principalmente, al programa Ingreso Ciudadano, implementado entre 2005 y 2007 dentro del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), al nuevo régimen de Asignaciones Familiares (ley 18.227) introducido en 2008, a la Tarjeta Uruguay Social (TUS) y al aumento del valor real de las casi centenarias pensiones (no contributivas) por vejez e invalidez. [«]
- 34 Considerando las edades de estos jefes de hogar y los estratos de ingresos en los que se hallaban sus familias cuando eran niños (antes de que comenzara el proceso gradual de expansión de la cobertura de la educación preescolar pública), seguramente el promedio de años de educación formal preprimaria que se registre entre ellos sea muy bajo o casi nulo. En consecuencia, el promedio de años de escolaridad formal en esta población (incluido el 13,3% de jefes de hogar que no lograron finalizar la educación primaria) probablemente sea menor de seis años. [«]
- 35 Cálculos propios a partir de la ECH de 2016. [«]
- 36 Un rasgo que merece especial atención es el peso dentro de esta población de familias con jefas de hogar (54%), lo que muestra el alto índice de feminización de la jefatura de ho-

- gar en los hogares en situación de pobreza, producto de las inequidades de género que sufren las mujeres en el ámbito laboral. [«]
- 37 Por ejemplo, el nuevo régimen de Asignaciones Familiares en Uruguay o la Asignación Universal por Hijo en Argentina. [«]
- 38 La referencia a las últimas tres décadas no es arbitraria, sino que responde a dos grandes hitos: por un lado, el retorno de la democracia en 1985 y desde ese momento la sucesión de gobiernos democráticos que adoptaron reformas legales e implementaron políticas públicas relacionadas con la infancia en contextos que habilitaban la participación de la sociedad civil y la ciudadanía (y, en ese marco, de actores que bregaban por los derechos de la infancia); por otro, la ratificación en 1990 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de las Naciones Unidas por el Parlamento uruguayo. En consecuencia, examinar la evolución de las políticas, instituciones, marcos legales y presupuestos destinados a la infancia y la adolescencia durante los últimos treinta años supone, en cierto sentido, evaluar el desempeño de la democracia con relación a la infancia en Uruguay y el grado de avance del país en el cumplimiento de la CDN. [«]
- 39 Véanse Zaffaroni y Alarcón (2015) y Midaglia (2000). [«]
- 40 Leyes 17.139, de 1999, y 17.748, de 2004. Según Rossel (2016: 122): “[...] desde la entrada en vigor de la Ley núm. 17.139 (1999) y su extensión en 2004, se otorga el derecho a la asignación familiar a todos los ‘hogares con menores recursos’. Ese cambio implicó la integración de más de 200.000 niños y adolescentes”. [«]
- 41 Sobre este punto se puede consultar Setaro y Koolhas (2008). [«]
- 42 Fuente: Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social (<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portalMides/#>). [«]
- 43 Elaboración propia a partir de datos de la Asesoría Económica y Actuarial del Banco de Previsión Social (<http://www.bps.gub.uy/1378/estadisticas.html>). [«]
- 44 Este porcentaje promedio suponía un aumento con respecto a los promedios de los quinquenios anteriores: 45% entre 2000 y 2004, y 36% entre 1995 y 1999 (De Armas, 2017: 220). [«]
- 45 Corresponde mencionar como antecedentes de este nuevo programa el programa local de Canelones Crece Contigo, desarrollado por el gobierno de ese departamento, y la experiencia original de Chile Crece Contigo, de la cual tomaron enseñanzas programas de varios países de la región. [«]
- 46 Disponible en <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/70320/1/documento-plan-completo.pdf>. [«]
- 47 En el quinquenio 1990-1994 el gasto público social en infancia, incluidas las áreas de educación, salud, asistencia social y vivienda, así como otros rubros menores, representó en promedio 3,1% del PIB, entre 1995 y 1999 ascendió a 3,8% y entre 2000 y 2004 a 4,4% (Azar et al., 2008: 27). En 2006, primer año de ejecución del presupuesto quinquenal aprobado en 2005, el gasto público social dirigido a la infancia rondó el 4,2% del PIB, mientras en 2012, de acuerdo a la estimación de mides (Pedetti, 2014), llegó a 6,1%, tras el impacto de algunas reformas (en particular, la de la salud y el nuevo régimen de asignaciones familiares) y el crecimiento del presupuesto en educación pública. [«]
- 48 En tal sentido, señala Esping-Andersen (2007: 18): “El continuo y potente impacto de los orígenes sociales en las oportunidades vitales de los niños, que los estudios de estratificación intergeneracional identifican, se debe en gran parte al hecho de que las competencias básicas de los niños quedan grabadas en los primeros años de la infancia [...] Las desigualdades en los estímulos paternos son transmitidas subsecuentemente a las escuelas, que, a su vez, tienen en general poca capacidad para rectificar el diferencial en las habilidades de aprendizaje”. [«]
- 49 Véase el gráfico 11 en el Anexo. [«]
- 50 Segura-Ubierno (2007: 1). [«]
- 51 Véase la nota 47. [«]
- 52 Por cierto, para evaluar en forma más precisa el grado de protección social que los Estados aseguran a los niños y adolescentes es necesario analizar el grado de cobertura de estas políticas. En tal sentido, corresponde señalar que en la mayoría de los países más desarrollados, cuyos aparatos estatales dedican en promedio un porcentaje del PIB a la protección social de la infancia más alto que el observado en Uruguay, la cobertura de estas políticas sobre la población infantil es también más alta que la observada en Uruguay. De todos modos, considerando que estos países destinan a las políticas de protección social de la infancia un porcentaje del PIB tres veces mayor que el que dedica Uruguay (respectivamente, 1,45% y 0,5%), o más de cuatro veces mayor si se toma exclusivamente a los países de Europa Occidental, y teniendo en cuenta que en esos países la infancia representa un porcentaje de la población menor que en Uruguay, el gasto que los países realizan por niño con relación al PIB per cápita es más alto que en Uruguay. Mientras que en Uruguay el gasto público en protección social de la infancia representa el 0,5% del PIB y la población de entre 0 y 14 años de edad el 20,6% de la población total (de acuerdo a los datos de la ECH de 2016), en promedio los países de Europa Occidental dedican 2,2% del PIB y tienen 16% de la población entre 0 y 14 años. Mientras que alrededor de 2010 Uruguay destinaba solo el 2,75% de todo su gasto público social a políticas de protección social para la infancia (0,5% del PIB dedicado a la infancia sobre un GPS que representa 18,77% del PIB), los países de Europa Occidental dedicaron, en promedio, 8,12% (respectivamente, 2,2% sobre 27,1%). Véase ILO (2014: 306 y 313). [«]
- 53 El gasto público en educación preterciaria, relevado por UNESCO de los propios países (<http://data.uis.unesco.org/>),

constituye un *proxy* confiable y relativamente preciso del gasto público en educación para niños y adolescentes, ya que el gasto en educación terciaria (universitaria o de otro tipo) suele beneficiar en todos los sistemas educativos a personas de 18 o más años de edad. En cambio, resulta difícil encontrar una medida similar en el campo de la salud. En ese sentido, se optó en este trabajo por excluir el gasto público en salud —pese a que es otro de los principales componentes del gasto público social—, ya que para distribuirlo entre grupos de edad deberíamos recurrir a una serie de supuestos sobre el uso de los servicios de salud que deberían estar basados en información de la que carecemos —comparable entre todos los países incluidos en este ejercicio de estimación—. En suma, consideramos que la adición de gasto público en protección social de niños y en educación preterciaria resulta, a efectos de una comparación panorámica entre muchos países (no de un estudio en profundidad sobre un país), un *proxy* razonable del gasto público social total dirigido a la infancia, y permite, por lo tanto, ordenar los países de acuerdo a la prioridad macroeconómica y fiscal que asignan a las políticas, servicios y prestaciones para la infancia. [«]

54 En este caso la estimación está basada en datos de 36 países de altos ingresos y no en 49 como la del gráfico 8, debido a la menor disponibilidad de información sobre gasto educativo. [«]

55 Con relación a la validez de las decisiones metodológicas adoptadas para estimar esta medida *proxy* del gasto público social total en la infancia, vale la pena señalar que en el caso de Uruguay el valor de la suma del gasto público en educación preterciaria y el gasto público en protección social de la infancia para 2010 es casi idéntico a la estimación realizada por el Azar et al. (2008: 28) del gasto en educación y seguridad social en infancia para 2009: respectivamente, 3,2% y 3,1% en educación y 0,5% en ambos casos para seguridad social. [«]

56 Entre los menores de 18 años se considera la suma del gasto público en protección social y educación preterciaria, y entre las personas de 65 o más años de edad, exclusivamente, el gasto en protección social. De acuerdo a los criterios aplicados por estas fuentes de información, corresponde básicamente al gasto público en seguridad social. [«]

57 Si bien el gasto en protección social o seguridad social para los adultos mayores es bajo con relación al PIB y en términos absolutos, el hecho de que tengan pirámides poblacionales jóvenes y, por ende, bajos porcentajes de población adulto-mayor determina que el gasto público en protección social por adulto mayor represente una porción no menor (media, aunque muy variable) del PIB por habitante, lo que debilita la asociación entre gasto y desarrollo humano. Como se puede apreciar en el gráfico 9, varios países que tienen valores de IDH que oscilan entre 0,400 y 0,500 —países de desarrollo humano medio o bajo— tienen niveles de gasto público en protección social de adultos mayores per cápita

que varían entre el 20% y el 80% del PIB por habitante. [«]

58 La referencia al nivel de desarrollo humano de los países para evaluar si el comportamiento de Uruguay en este indicador de gasto social está dentro de los rangos esperables de acuerdo a su grado de desarrollo podría ser fácilmente discutida u observada, precisamente, por la alta dispersión que presenta la relación entre ambos indicadores, reflejada en la baja correlación. [«]

59 En este caso, la referencia al grado de desarrollo humano de los países como parámetro para evaluar el esfuerzo macroeconómico que los Estados realizan en el gasto social dirigido a la infancia se puede justificar por la fuerte relación que se observa entre ambos indicadores. [«]

60 Según la evolución del porcentaje de variación anual del PIB (medido a precios constantes). Fuente: IMF (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx>). Datos actualizados a abril de 2017. [«]

61 En esta línea resultan de interés las siguientes citas por su validez para países con las características de Uruguay: “[...] el proceso de globalización exige que el Estado de Bienestar mantenga una base financiera sólida y haga frente a la situación cada vez más precaria de los trabajadores con bajos niveles de educación. El argumento de que los objetivos de bienestar ambiciosos son incompatibles con el nuevo orden mundial no es convincente. De hecho, los países nórdicos son los Estados de bienestar por antonomasia precisamente porque siempre han tenido economías abiertas. Históricamente, se da la relación causal opuesta, es decir, que las economías pequeñas y abiertas crearon fuertes Estados de Bienestar [...] como manera de elevar su capacidad competitiva, de adaptarse rápidamente a las fuerzas mundiales que estaban fuera de su control y, sobre todo, de persuadir a los trabajadores de que adoptasen una actitud conformista” (Esping-Andersen, 2001: 205); “Finlandia muestra que un Estado del bienestar plenamente desarrollado no es incompatible con [...] una nueva economía dinámica y competitiva [...]. Al contrario, parece ser un factor que contribuye de forma decisiva al crecimiento de esa nueva economía sobre una base estable. Proporciona el fundamento humano para la productividad necesaria para el modelo de desarrollo informacional, y también aporta una estabilidad institucional y social que mitiga los daños causados a la economía y a las personas durante los períodos de recesiones potencialmente agudas. Este Estado del bienestar no es sostenible sin una elevada presión fiscal. Pero la fiscalidad no es un problema económico en tanto la productividad y la competitividad crezcan más de prisa que los impuestos, y en tanto la gente perciba los beneficios que recibe en forma de servicios sociales y calidad de vida” (Castells y Himanen, 2002: 183). [«]

Bibliografía

- ALTIMIR, Oscar (1979): "La dimensión de la pobreza en América Latina". *Cuadernos de la CEPAL*. Santiago de Chile: CEPAL ([http://dds.cepal.org/infancia/guide-to-estimating-child-poverty/bibliografia/capitulo-I/Altimir%20Oscar%20\(1979\)%20La%20dimension%20de%20la%20pobreza%20en%20America%20Latina.pdf](http://dds.cepal.org/infancia/guide-to-estimating-child-poverty/bibliografia/capitulo-I/Altimir%20Oscar%20(1979)%20La%20dimension%20de%20la%20pobreza%20en%20America%20Latina.pdf)).
- AZAR, Paola, Julio LLANES, Mariana SIENRA, Alfonso CAPURRO y Cecilia VELÁZQUEZ, (2008): *Informe sobre el gasto público en infancia en Uruguay 1990-2009*. Montevideo: Programa Infancia, Ministerio de Desarrollo Social. Cuadernos de la ENIA. (www.oei.es/historico/pdf2/Gasto_publico_infancia_adolescencia.pdf).
- BECCARIA, Luis, y Alberto MINUJÍN (1985): *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Documentos de Trabajo 6.
- CAETANO, Gerardo, y Gustavo DE ARMAS (2016): "Poverty and inequality in Latin America. From the latest trends to a new agenda for development". *International Social Science Journal*, UNESCO, doi: 10.1111/issj.12067.
- CAETANO, Gerardo, Gustavo DE ARMAS y Sebastián TORRES (2014): *La provocación del futuro. Retos del desarrollo en el Uruguay de hoy*. Montevideo: Planeta.
- CALVO, Juan José (1998): *Las Necesidades Básicas Insatisfechas en Uruguay de acuerdo al Censo de 1996*. Montevideo: Universidad de la República – Facultad de Ciencias Sociales / Programa de Población. (<http://www.decon.edu.uy/network/Moo/calvo.pdf>)
- CASTELLS, Manuel, y Pekka HIMANEN (2002): *El Estado del bienestar y la sociedad de la información. El modelo finlandés*. Madrid: Alianza.
- CEPAL (2013): *Panorama Social de América Latina 2013*. Santiago de Chile: CEPAL (http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35904/1/S2013868_es.pdf).
- CHZHEN, Yekaterina, Chris DE NEUBOURG, Ilze PLAVGO y Marlous DE MILLIANO (2014): *Understanding Child Deprivation in the European Union: The Multiple Overlapping Deprivation Analysis (EU-MODA) Approach*. Florencia: UNICEF, Office of Research, Working Paper 2014-18 (<https://www.unicef-irc.org/publications/744/>).
- COLACCE, Maira, y Victoria TENENBAUM (2016): *Pobreza y privaciones múltiples en la infancia en Uruguay*. Montevideo: CEPAL y UNICEF (http://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=145).
- COURIEL, Jack, y Jorge MENÉNDEZ (2013): *Vivienda. Dónde vivimos los uruguayos*. Montevideo: Comisión del Bicentenario, col. Nuestro Tiempo, Libro de los Bicentenarios, 14.
- DE ARMAS, Gustavo (2004): *Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema*. Montevideo: FESUR, serie Análisis y Propuestas (<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/o4490.pdf>).
- (2008a): "Gasto público social e infancia en Uruguay: evolución reciente y proyecciones a futuro, en cotejo con la región y el mundo", en Juan José CALVO y Pablo MIERES (comps.): *Nacer, crecer y envejecer en Uruguay*. Montevideo: Rumbos y UNFPA (http://www.unfpa.org.uy/userfiles/publications/47_file1.pdf).
- (2008b): *Reflexiones sobre la relación entre la "Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia" y el modelo de desarrollo de Uruguay hacia el año 2030*. Montevideo: Programa Infancia y Familia, Ministerio de Desarrollo Social (<http://www2.convivencia.edu.uy/web/wp-content/uploads/2013/12/Sustentabilidad-Social.pdf>).

- (2009): *Primero la infancia. Desarrollo, Estado y políticas sociales en Uruguay*. Montevideo: CLAEH.
- (2010): “Políticas sociales y gasto público social en el primer gobierno del Frente Amplio: el descubrimiento de la infancia”. En Pedro NARBONDO y María Ester MANCEBO (orgs.), *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política y Fin de Siglo.
- (2017): *Reformas sociales y gobiernos de izquierda en Uruguay (2005-2014). Tercer movimiento en la trayectoria de un Estado de bienestar centenario*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Universidad de la República.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (2001): “Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados”. En Rolando FRANCO (coord.), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. México: CEPAL y Siglo XXI (http://repositorio.CEPAL.org/bitstream/handle/11362/1674/4/S3092F825S_es.pdf).
- (2002): *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- (2007): “Un nuevo equilibrio de bienestar”. *Política y Sociedad*, vol. 44, n.º 22 (“Estado de Bienestar y Política Social”), Universidad Complutense de Madrid.
- FILGUEIRA, Fernando (1998): “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada”. En Brian ROBERTS (ed.): *Ciudadanía y política social*, San José: FLACSO-SSRC.
- FILGUEIRA, Fernando, Federico RODRÍGUEZ, Pablo ALEGRE, Sergio LIJENSTEIN y Claudia RAFANIELLO (2005): “Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado”. *Prisma*, n.º 21, Universidad Católica del Uruguay (pp. 7-42).
- GRAU, Carlos (2005): “El gasto público social en infancia en Uruguay. Aspectos metodológicos y cuantificación para el período 1999-2002”. En UNICEF: *Inversión en la Infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos*. Montevideo: UNICEF. (http://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?expl-num_id=69).
- HECKMAN, James J. (2013): *Giving Kids a Fair Chance (A Strategy That Works)*. Cambridge (EUA): MIT Press.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (2010): *World Social Security Report 2010/11. Providing coverage in times of crisis and beyond*. Ginebra: ILO (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_146566.pdf).
- (2014): *World Social Protection Report 2014/15 Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Ginebra: ILO (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf).
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE - SOCIAL PROTECTION DEPARTMENT (2015): *Social protection for children: key policy trends and statistics*. Ginebra: ILO Social Protection Policy Papers 14 (<http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=51578>).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2002): *Evolución de la pobreza por el método del ingreso. Uruguay 1986-2001*. Montevideo: INE (<http://ine.gub.uy/documents/10181/35933/Evoluci%C3%B3n+de+la+pobreza+en+el+Uruguay.pdf/ao474b69-f68d-47dd-8ec7-2faa12a95935>).

- (2017): *Estimación de la pobreza en Uruguay por el método del ingreso 2016*. Montevideo: INE (<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/364159/Estimaci%C3%B3n+de+la+pobreza+por+el+M%C3%A9todo+del+Ingreso+2016/4b1eabd2-ac77-48ac-95c2-fc5b92f3ade8>).
- KAZTMAN, Ruben (1997): “Marginalidad e integración social en Uruguay”. *Revista de la CEPAL*, n.º 62. Santiago de Chile: CEPAL (http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12062/062091116_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- KAZTMAN, Ruben, y Fernando FILGUEIRA (2001): *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES) de la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación, Universidad Católica del Uruguay. Montevideo: UCU y Trilce (<http://ucu.edu.uy/sites/default/files/libros/pdf/infancia.pdf>).
- KAZTMAN, Ruben, y Pascual GERSTENFELD (1988): *La heterogeneidad de la pobreza: Una aproximación bidimensional* (LC/MDV/R.12 [Sem.44/7]). Montevideo: CEPAL (http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28222/LCmvdR12_es.pdf?sequence=2&isAllowed=y).
- MARTORELLI, Horacio (1969): *La sociedad urbana*. Montevideo: Nuestra Tierra, col. Nuestra Tierra, vol. 14.
- MIDAGLIA, Carmen (2000): *Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay*. Buenos Aires: CLACSO y ASDI.
- PEDETTI, Gabriela (2014): “Gasto público social en Uruguay: estimación desde un enfoque de género y generaciones”. Presentación en el Seminario Internacional *Inversión en la niñez en América Latina y el Caribe: Una apuesta por la equidad a los 25 años de la CDN* (https://www.unicef.org/peru/spanish/4._Gasto_Publico_Social_Uruguay_enfoque_genero_y_generaciones.pdf).
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY (2017): *Objetivos de desarrollo sostenible. Informe nacional voluntario - Uruguay 2017*. Montevideo: Presidencia de la República (http://www.opp.gub.uy/images/OPP_informe_completo_digital.pdf).
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (1999): *Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 1999*. Montevideo: PNUD.
- ROSSEL, Cecilia (2013): *Desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, serie Políticas Sociales 179 (http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6190/1/S1300902_es.pdf).
- (2016): “De la heterogeneidad productiva a la estratificación de la protección social”. En Verónica AMARANTE y Ricardo INFANTE (eds.): *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso del Uruguay*. Santiago de Chile: CEPAL y OIT.
- (2017): “Los desafíos de la política social: la infancia, las familias y el ciclo de vida”. Documento elaborado para el Segundo Diálogo Nacional preparatorio de la II Conferencia de Desarrollo Social y IX Foro Ministerial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Montevideo: inédito.
- SEGURA-UBIERGO, Alex (2007): *The Political Economy of the Welfare State in Latin America. Globalization, Democracy, and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SETARO, Marcelo, y Martín KOOLHAS (2008): *Políticas de salud*. Montevideo: Programa Infamilia, Cuadernos de la ENIA.

- UNICEF URUGUAY (2007): *Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia 2006* (autores: Álvaro Arroyo, Gustavo De Armas, Alejandro Retamoso y Lucía Vernazza). Montevideo: UNICEF (http://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=16).
- (2009): *Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia 2009* (autores: Álvaro Arroyo, Gustavo De Armas, Alejandro Retamoso y Lucía Vernazza). Montevideo: UNICEF (http://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=15).
- (2012): *Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia 2009* (autores: Álvaro Arroyo, Gustavo De Armas, Alejandro Retamoso y Lucía Vernazza). Montevideo: UNICEF (http://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=85).
- UNICEF, OFFICE OF RESEARCH-INNOCENTI (2014): *Understanding Child Deprivation in the European Union: The Multiple Overlapping Deprivation Analysis (EU-MODA) Approach* (autores: Yekaterina Chzhen, Chris de Neubourg, Ilze Plavgo y Mar-lous de Milliano). Florencia: UNICEF, WP-2014-18 (http://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=133).
- ZAFFARONI, Cecilia, y Anahí ALARCÓN (2015): *25 años del Plan CAIF. Una mirada en profundidad a su recorrido programático e institucional*. Montevideo: CAIF, INAU, PNUD y UNICEF (<https://www.unicef.org/uruguay/spanish/25-anos-CAIF-web.pdf>).
- ZAFFARONI, Cecilia, Daniel ALONSO y Pablo MIERES (1998): *Encuentros y desencuentros. Familias pobres y políticas sociales en el Uruguay*. Montevideo: UNICEF, UCU y CLAEH.

Anexo estadístico

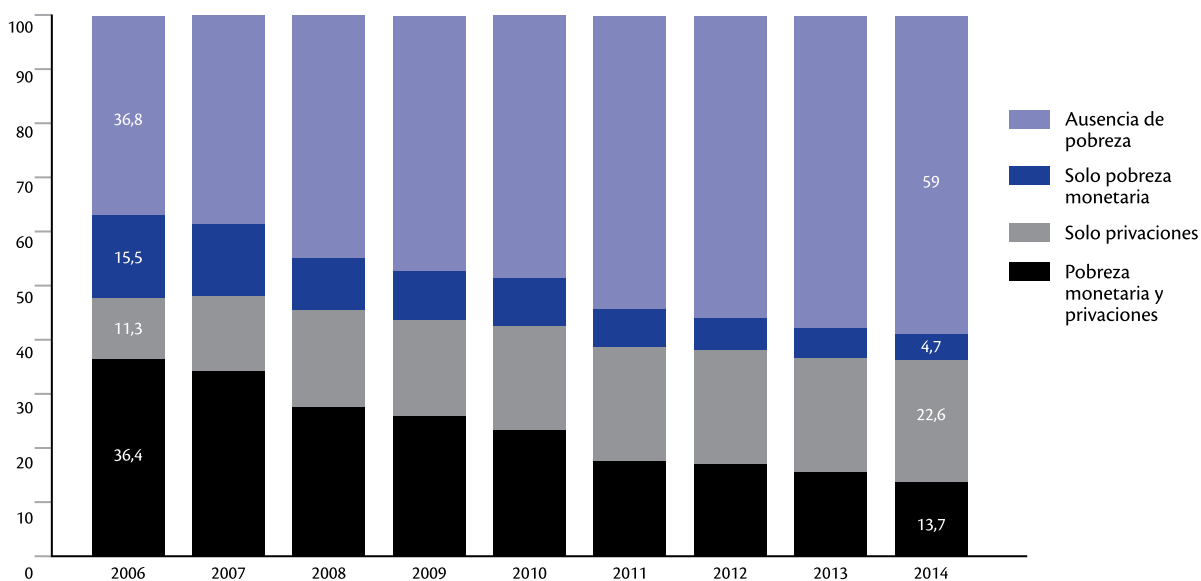
Tabla 4. Incidencia de la pobreza monetaria y de las privaciones múltiples en niños y adolescentes (0-17 años) en Uruguay, discriminadas por variables sociodemográficas. En porcentajes. Años 2006 y 2016*

Pobreza monetaria (línea de pobreza INE, método 2006)			2006	2016
Total			50,4	17,6
Género	Varones		50	17,1
	Mujeres		50,8	18,1
Raza	Afrodescendientes		69,1	27,7
	No afrodescendientes		47,6	16
Área geográfica	Montevideo		53,5	26,2
	Interior (localidades urbanas y rurales)		48,6	12,9
Índice de privaciones múltiples en la infancia (CEPAL/UNICEF 2016)			2006	2014
Total			47,8	36,3
Género	Varones		48,8	37,2
	Mujeres		46,6	35,3
Raza	Afrodescendientes		71,1	53,6
	No afrodescendientes		44,3	33
Área geográfica	Montevideo		40,3	33,1
	Interior (localidades urbanas y rurales)		51,9	38,1

* Los datos de privaciones múltiples corresponden a 2014.

Fuente: Con respecto a las estimaciones de pobreza monetaria, elaboración propia a partir de los microdatos de las ECH del INE, y con relación a las estimaciones de privaciones múltiples, procesamiento de la base de datos elaborada por Colacce y Tenenbaum (CEPAL-UNICEF 2016).

Gráfico 10. Distribución de la infancia (0-17 años) en Uruguay en las categorías del Método Integrado de Pobreza (MIP). Serie 2006-2014. En porcentajes



Fuente: Elaboración propia basada en Colacce y Tenenbaum (2016: 74).

Tabla 5. Población residente en asentamientos irregulares en Uruguay por departamento. Censos de Población de 2004 y 2011. En valores absolutos y como porcentaje de la población total de cada departamento

	2004		2011	
	Personas en asentamientos	Porcentaje sobre la población del departamento	Personas en asentamientos	Porcentaje sobre la población del departamento
Montevideo	133.545	10,1	112.101	8,5
Artigas	3.328	4,3	9.798	13,4
Canelones	10.958	2,3	16.488	3,2
Cerro Largo	76	0,1	708	0,8
Colonia	2.063	1,7	3.296	2,7
Durazno	906	1,5	160	0,3
Flores				
Florida	147	0,2	363	0,5
Lavalleja	509	0,8	524	0,9
Maldonado	7.751	5,5	9.593	5,8
Paysandú	3.494	3,1	4.131	3,7
Río Negro	864	1,6	75	0,1
Rivera	4.896	4,7	2.345	2,3
Rocha	0	0	104	0,2
Salto	2.920	2,4	2.693	2,2
San José	121	0,1	1.025	0,9
Soriano	2.815	3,3	792	1
Tacuarembó			617	0,7
Treinta y Tres			458	1
Total nacional	174.393	5,4	165.271	5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE para 2004 (<http://www.ine.gub.uy/web/guest/censo-2004-fase-i>) y del Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social para 2011 (<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/indicadores.php?busca=1>).

Gráfico 11. Incidencia de la pobreza monetaria relativa (personas que viven en hogares con ingreso per cápita inferior al 50% de la mediana de ingreso equivalente*) en niños/adolescentes (0-17 años) y adultos mayores (65 años y más) en países de Europa (ordenados de forma ascendente por pobreza infantil). Año 2015. En porcentajes**

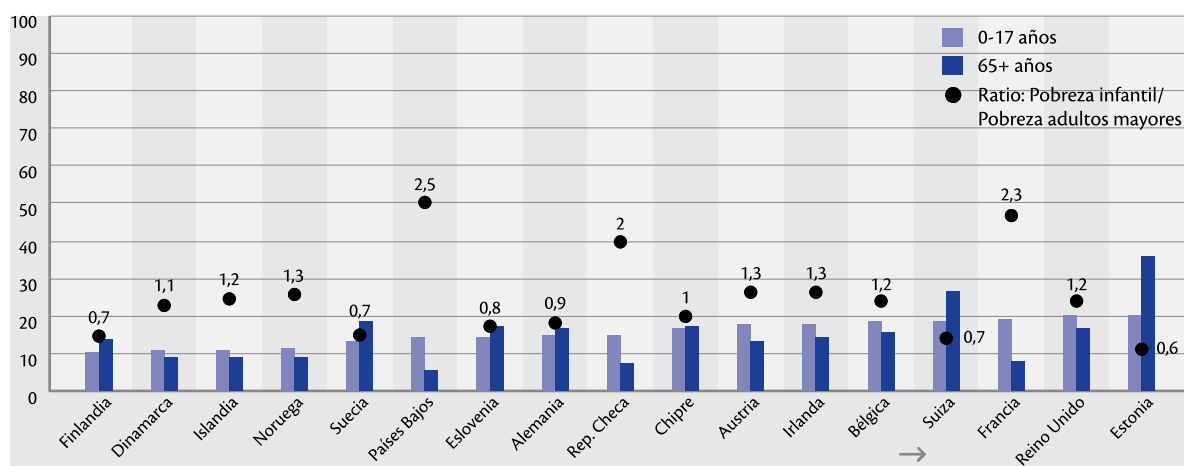
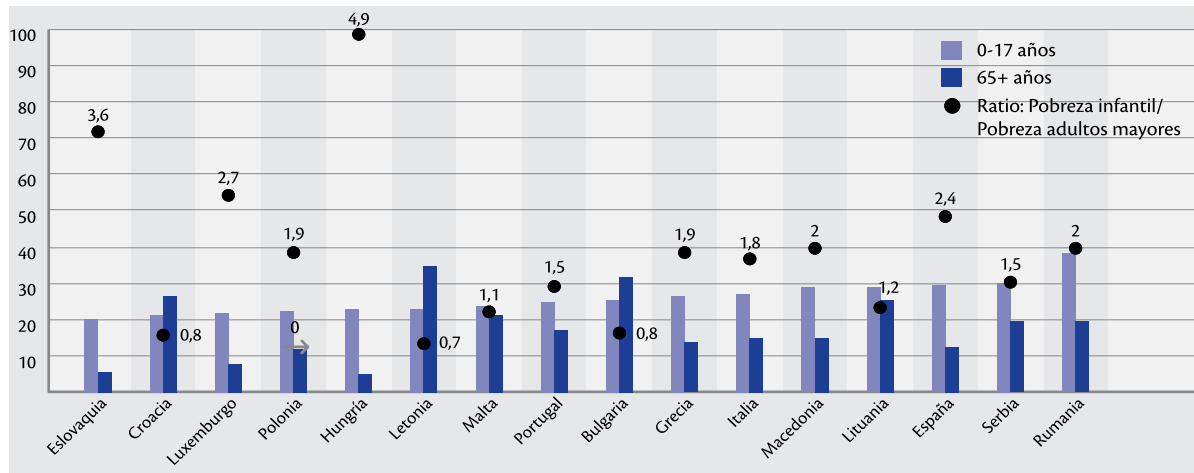


Gráfico 11 (continuación)

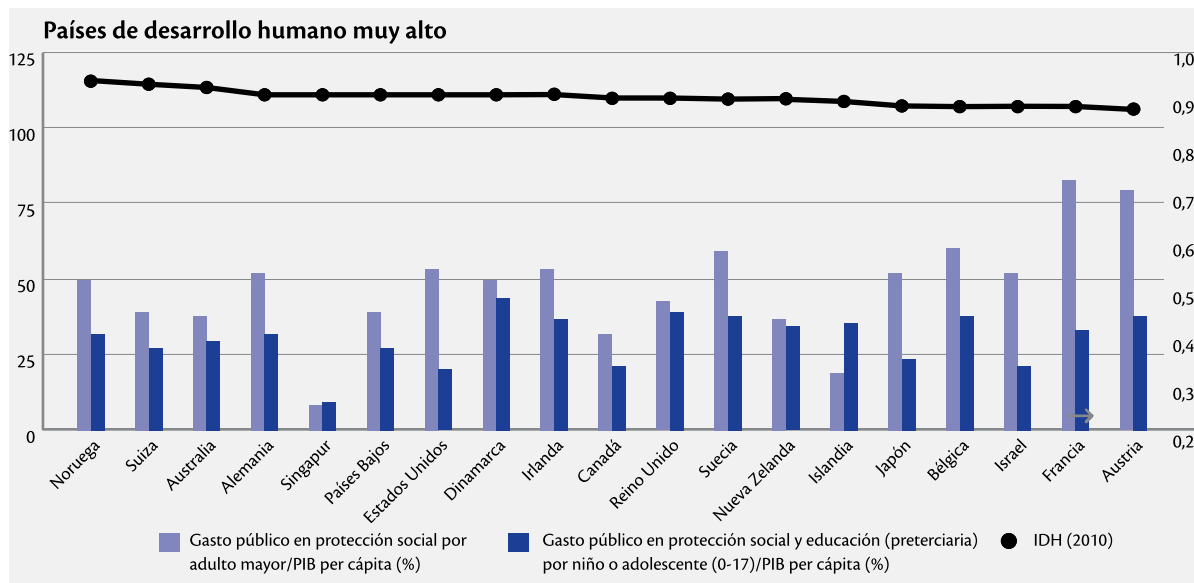


* "The share of persons with an equivalised disposable income below the risk-of-poverty threshold, which is set at 60% of the national median equivalised disposable income (after social transfers)".

** Datos actualizados al 15 de junio de 2017.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>).

Gráfico 12. Gasto público en protección social por adulto mayor* y gasto público en protección social y educación por niño, medido como porcentaje del PIB per cápita en países con información disponible, ordenados de forma decreciente por su ubicación en el IDH. Circa 2010**



* Solamente incluye el gasto público en "protección social" conforme los criterios utilizados por OIT; el gasto por adulto mayor se realizó dividiendo el gasto público en "protección social" en adultos mayores por la población mayor de 64 años de edad.

** Incluye gasto público en "protección social de niños" y gasto público en educación preterciaria; el gasto por persona menor de 18 años se realizó dividiendo el gasto en ambos rubros por la población de entre 0 y 17 años.

Gráfico 12 (continuación)

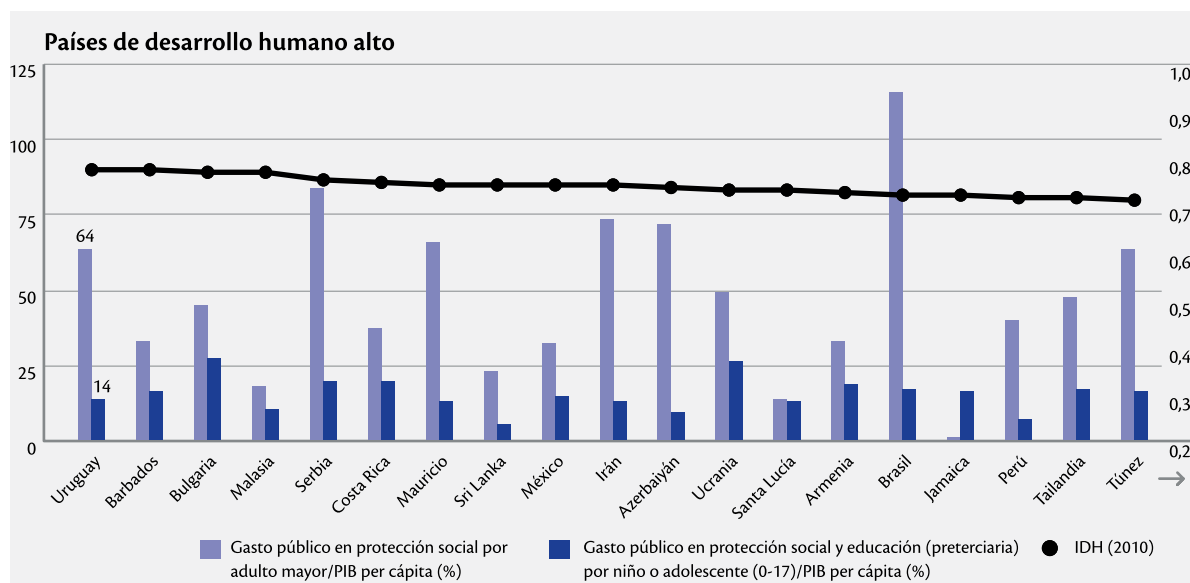
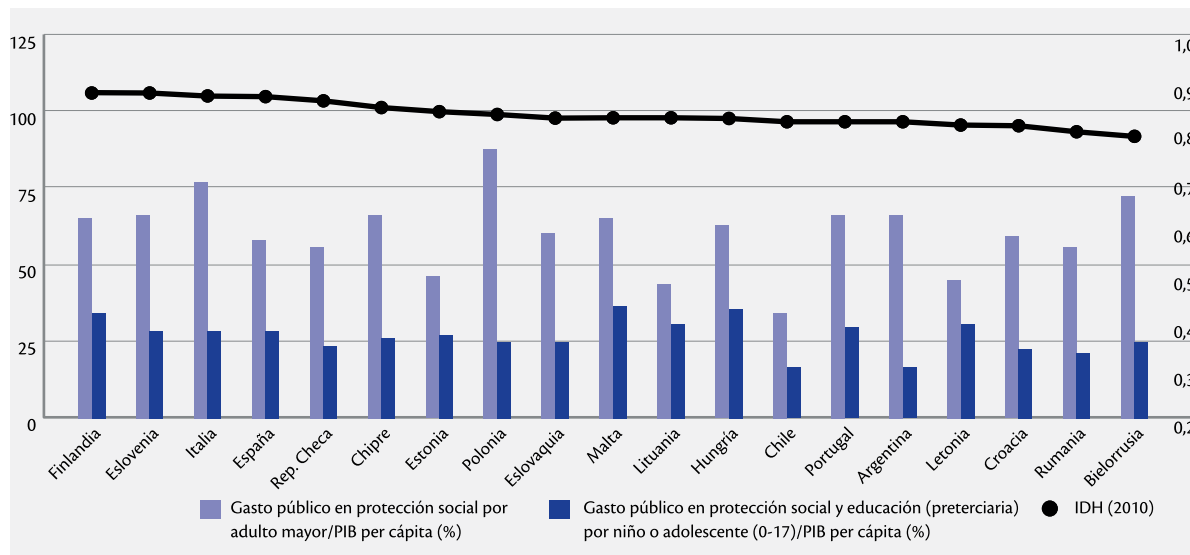
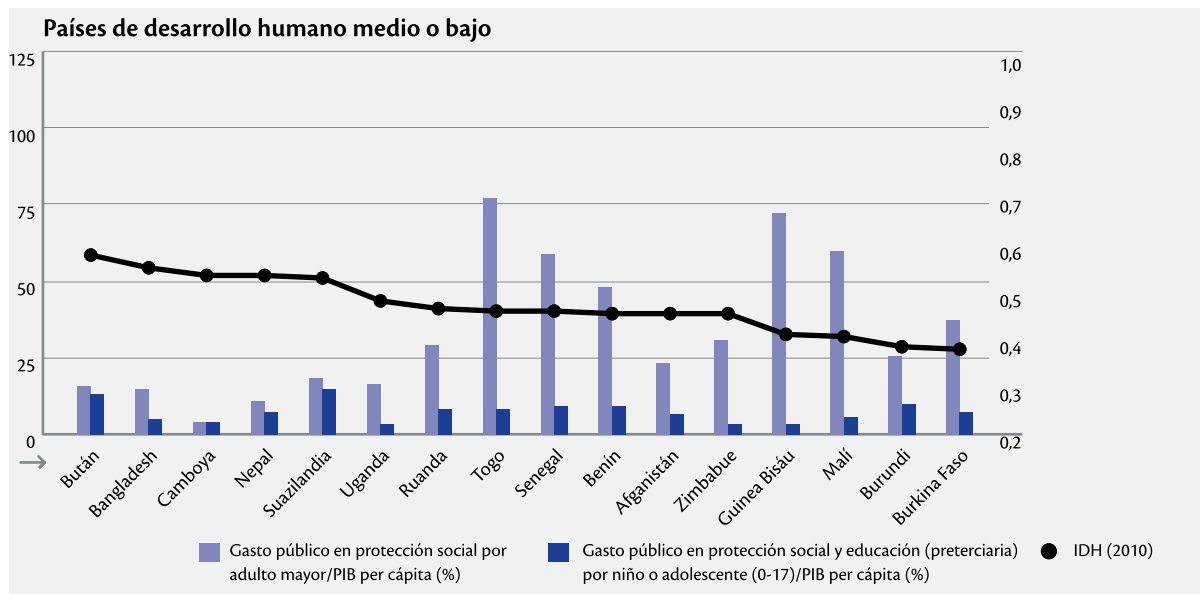
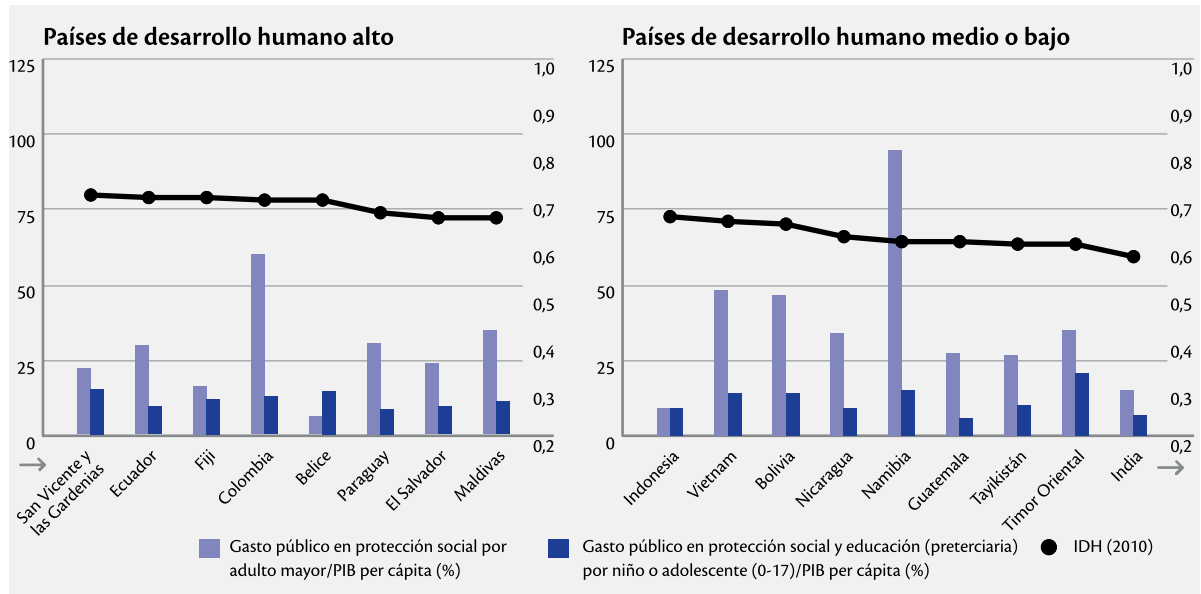


Gráfico 12 (continuación)



Fuente: Elaboración propia a partir de OIT para gasto en protección social, UNESCO para gasto educativo, Banco Mundial para población y PIB, y PNUD para IDH.

