unicef

para cada infancia

ANÁLISIS DE LA POBREZA INFANTIL EN URUGUAY Y PROPUESTAS DE POLÍTICA

ANÁLISIS DE LA POBREZA INFANTIL EN URUGUAY Y PROPUESTAS DE POLÍTICA

Análisis de la pobreza infantil en Uruguay
y propuestas de política
Fondo de las Naciones Unidas para la
Infancia (UNICEF Uruguay)

Autores:
Agustín Greif
Darío Fuletti

Agradecimientos:
Agradecemos especialmente a Andrea Vigorito, Cecilia Rossel, Ana Balsa, Matías Brum, Paula Carrasco, Gustavo Machado y Pablo Pereira, quienes nos brindaron valiosos aportes y comentarios sobre la problemática de la pobreza infantil en Uruguay, las distintas aristas y dimensiones que la componen y las posibles políticas para abordarla.

Corrección de estilo: Leticia Ogues Carusso
Diseño gráfico editorial: Guillermo Alberti
Coordinación editorial: Área de Comunicación de UNICEF Uruguay
Primera edición: Montevideo, julio de 2024

unicef
para cada infancia

UnicefUruguay

Contenido

Síntesis 4

¿Cómo se mide la pobreza monetaria en Uruguay? 8

Los ingresos en los hogares bajo la línea de pobreza con niños, niñas y adolescentes 10

Características de los hogares bajo la línea de pobreza en los que viven niños, niñas y adolescentes 14

¿Cómo afecta la pobreza monetaria los derechos de niños, niñas y adolescentes? 20

Posibles políticas para abatir la pobreza infantil 24

Síntesis

La pobreza en niños, niñas y adolescentes es un problema estructural de Uruguay

→ En los últimos treinta años, la tasa de pobreza en niños, niñas y adolescentes ha sido entre 1,5 y 2 veces la de pobreza general.

→ Si bien en los últimos dos años la pobreza de niños, niñas y adolescentes descendió, en 2023 aún había alrededor de 150.000 niños y adolescentes viviendo bajo la línea de pobreza.

¿Cómo se determina si un hogar es pobre?

→ El Instituto Nacional de Estadística (INE) determina si un hogar es pobre o no sumando todos los ingresos de los miembros del hogar y comparando el resultado con la línea de pobreza que le corresponde a ese hogar:

- Mientras más integrantes tenga un hogar, más alta será la línea de pobreza.
- Si entre los integrantes hay niños, niñas y adolescentes, entonces es más probable que el hogar sea pobre, pues ellos no aportan ingresos.
- A modo de ejemplo, un hogar de tres personas en Montevideo necesitaba en 2023 un ingreso de
- $ 50.872 al mes para no ser pobre. Este monto es el mismo si es un hogar donde vive una pareja con su hijo o una madre con dos niños.
- El ingreso del hogar incluye, además de los ingresos provenientes del trabajo, los de transferencias en dinero, transferencias en especie (como la alimentación) y algunos ingresos fictos, como el valor de la vivienda y los derechos de atención en salud por el Fondo Nacional de Salud (FONASA).

¿Cuántos ingresos requerirán las familias pobres para dejar de serlo?

→ En promedio, los hogares pobres con niños, niñas y adolescentes tuvieron en 2023 un ingreso mensual total de $ 46.100. Ese año, la línea de pobreza en promedio para estos hogares era de $ 60.900. Esto significa que a un hogar pobre promedio le faltaron aproximadamente $ 14.800 mensuales para alcanzar la línea de pobreza.

¿Cómo impactan las transferencias monetarias del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en la reducción de la pobreza?

→ Según la información del INE, el monto promedio que los hogares pobres reciben por transferencias es de $ 6.700 mensuales, que representan un 15% del total de sus ingresos. Estas transferencias son muy importantes porque permiten que más de 39.000 niños, niñas y adolescentes queden por encima de la línea de la pobreza.

→ La ampliación de las transferencias monetarias es la política con un impacto más directo en la reducción de la pobreza infantil en el corto plazo. A modo de ejemplo, una duplicación de los montos de las transferencias monetarias del MIDES permitiría que 48.000 niños, niñas y adolescentes salgan de la pobreza. El costo aproximado de esta medida sería de USD 380 millones (0,5% del PIB).

¿Cuánto pesa el acceso al servicio de alimentación?

→ Las políticas de alimentación también contribuyen a bajar la pobreza, porque el INE asigna un valor a cada comida recibida. Los comedores de centros educativos de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) son la política de alimentación de mayor escala, pero no llega a todos los niños bajo la línea de pobreza. Si todos los niños, niñas y adolescentes bajo la línea de pobreza recibieran alimentación en su centro educativo (incluyendo educación media), 30.000 niños y adolescentes se ubicarían por encima de la línea de pobreza.

El acceso al mercado laboral y a la vivienda también influye

→ El principal determinante de que un hogar sea pobre es su vínculo con el mercado de trabajo. La proporción de adultos en hogares pobres que tiene o busca trabajo es la misma que en los hogares no pobres (casi 70%), pero son empleos precarios (por cuenta propia, informales, de pocas horas) y de baja remuneración (las personas pobres ocupadas obtenían una remuneración de $ 13.700 mensuales en promedio).

→ Una expansión de las políticas de cuidados para compatibilizarlas con la jornada laboral podría permitir la incorporación de las mujeres al mercado laboral.

→ Existen otras políticas activas de mercado laboral (capacitación, vínculo entre las demandas del mercado de trabajo y quienes buscan empleo, apoyo a pequeños emprendimientos, subvenciones a la contratación de individuos con difícil acceso al mercado laboral, programas de empleo público).

→ La formalización laboral reduce la probabilidad de caer bajo la línea de pobreza cuando las personas quedan impedidas de trabajar por alguna situación circunstancial (enfermedad, embarazo).

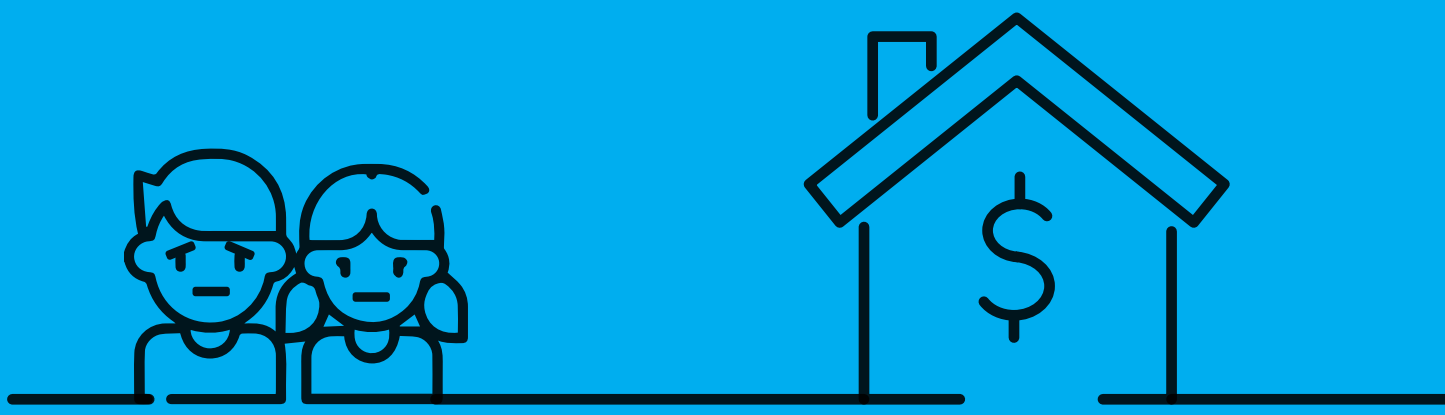
→ Las políticas de acceso y de mejora de la vivienda tienen repercusión también en la pobreza monetaria.

Necesidad de estrategias de corto y mediano plazo

→ Si bien todas las políticas mencionadas contribuirían por sí mismas a reducir la incidencia de la pobreza infantil y la brecha de pobreza, la erradicación de la pobreza infantil requiere de una estrategia integrada de implementación conjunta de estas políticas.

#DATOS DESTACADOS

La pobreza en niños, niñas y adolescentes es un problema estructural de Uruguay

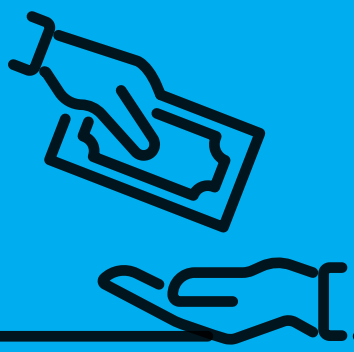


150.000

niños, niñas y adolescentes viven bajo la línea de pobreza en Uruguay

$ 46.100

fue el ingreso mensual promedio de los hogares pobres con niños, niñas y adolescentes en 2023



$ 14.800

mensuales promedio les faltaron a estas familias para alcanzar la línea de pobreza

$ 6.700

es el monto promedio que los hogares pobres reciben por transferencias, que representan un 15% del total de sus ingresos

¿Cómo se mide la pobreza monetaria en Uruguay?

El objetivo de este apartado es realizar una introducción sobre cómo el INE mide la pobreza monetaria y los ingresos de los hogares en Uruguay, y, particularmente, el rol que juegan las transferencias del MIDES.

Determinación de la línea de pobreza

La medición oficial de la pobreza monetaria es realizada por el INE a partir de los datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH). Para cada hogar se calcula una línea de pobreza que intenta reflejar el ingreso necesario para satisfacer las necesidades mínimas alimentarias y no alimentarias de todas las personas del hogar.

Si el ingreso del hogar es inferior a esa línea de pobreza, entonces el hogar y todos sus integrantes —tanto adultos como niños, niñas y adolescentes— son clasificados como "pobres". Por lo tanto, para disminuir la pobreza infantil, es necesario que todo el hogar deje de estar por debajo de la línea de pobreza.

La línea de pobreza aumenta con la cantidad de personas que viven en el hogar, sin importar si estas personas son niños o adultos.[1] Además, el INE utiliza valores diferentes para la línea de pobreza de Montevideo, la del interior urbano (localidades de más de 5.000 habitantes) y la del interior rural.

En la tabla 1 se presentan los valores de la línea de pobreza para los hogares de hasta seis integrantes (sólo un 0,5% de los hogares tienen más integrantes) vigentes en diciembre de 2023. En el 67% de los hogares pobres con niños, niñas y adolescentes viven sólo uno o dos niños o adolescentes.

A modo de ejemplo, en diciembre de 2023 un hogar de tres personas en Montevideo necesitaba un ingreso de $ 50.872 al mes para no ser pobre. Este monto es el mismo para un hogar donde vive una pareja con su hijo o una madre con dos niños. A su vez, un hogar unipersonal en Montevideo necesitaba un ingreso de $U19.819 para no ser clasificado como pobre. Como dato útil para comparar, el salario mínimo nacional nominal se fijó en $ 22.628 en enero de 2024, aproximadamente $ 18.000 en términos líquidos.

[1] La línea de pobreza aumenta menos que proporcionalmente con el número de personas, lo que da cuenta de las economías de escala en los gastos no alimentarios de los hogares

Tabla 1.
Línea de pobreza según cantidad de personas en el hogar y área geográfica
(diciembre de 2023)

Integrantes	Montevideo	Interior urbano	Interior rural
1 persona	19.819	12.908	8.807
2 personas	35.882	23.746	16.482
3 personas	50.872	33.994	23.833
4 personas	65.224	43.890	30.992
5 personas	79.130	53.540	38.017
6 personas	92.697	63.004	44.923

Determinación del ingreso para comparar con la línea de pobreza

El ingreso del hogar incluye varias partidas: los ingresos en dinero provenientes del trabajo, los de transferencias, los del capital y algunos fictos ("imputados"):

- **Ingresos laborales líquidos,** tanto monetarios como retribuciones en especie, ya sean formales o informales.
- **Transferencias monetarias:** Tarjeta Uruguay Social (TUS), Asignaciones Familiares (AFAM), jubilaciones, pensiones, seguro de desempleo, becas.
- **Transferencias en especie:** desayunos, almuerzos o meriendas en comedores escolares y del Instituto Nacional de Alimentación (INDA), canastas del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) —Uruguay Crece Contigo (UCC), INDA, emergencia—. Para incluir las transferencias en especie en el cálculo del ingreso se asigna un monto equivalente a su valor.
- **Transferencias de otros hogares:** pensión alimenticia, contribuciones por divorcio o separación, dinero recibido de familiares u otros hogares en el país o en el exterior (remesas).
- **Ingresos imputados: valor locativo y FONASA:**
  - **Valor locativo:** a los hogares que son propietarios de su vivienda se les asigna un valor equivalente al que obtendrían si la alquilaran (valor locativo), que se adiciona como parte del ingreso del hogar.
  - **FONASA:** a las personas cubiertas por el FONASA se les asigna un ingreso correspondiente a la cuota mutual, ya que no deben pagarla.
- **Retribuciones del capital:** dinero recibido por alquiler de propiedades, arrendamiento de campos, intereses por depósitos, bonos, etc.

Los ingresos en los hogares bajo la línea de pobreza con niños, niñas y adolescentes

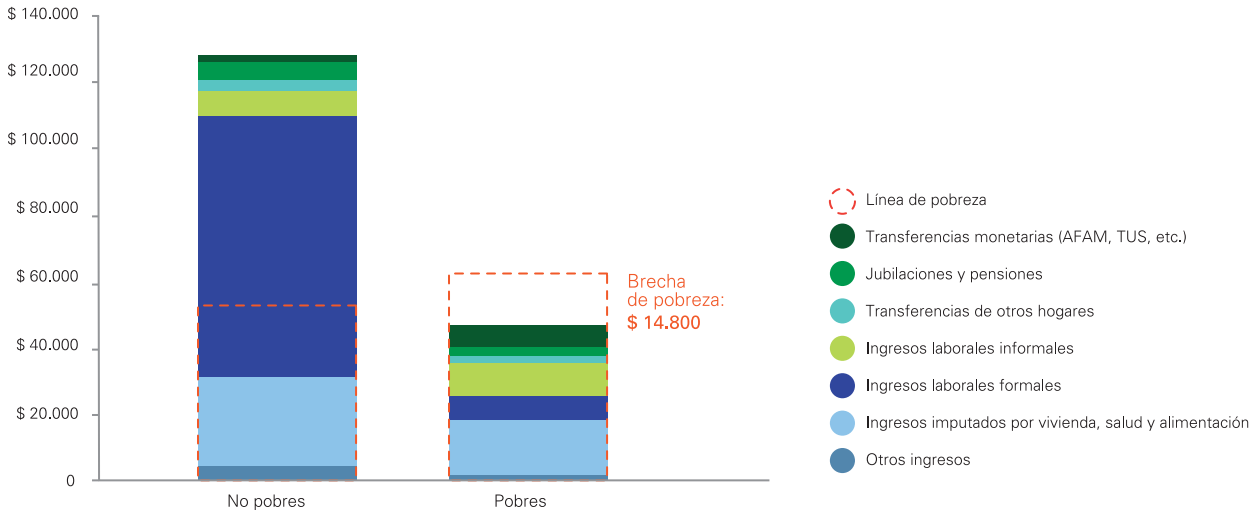
Entre los hogares pobres con niños, niñas y adolescentes, los ingresos promedio fueron de $ 46.100 mensuales, mientras que la línea de pobreza promedio para estos hogares se ubicó en $ 60.900. Por lo tanto, la brecha de pobreza para estos hogares es de $ 14.800.

En promedio, los ingresos laborales son la principal fuente de ingresos de los hogares bajo la línea de pobreza, seguidos de las transferencias y los ingresos imputados. La mayoría de los hogares pobres cuentan con ingresos laborales (85%), pero las personas pobres ocupadas obtienen bajas remuneraciones, de $13.700 mensuales en promedio.

Más de la mitad de los ingresos laborales de los hogares pobres provienen de trabajos informales, lo que dificulta su acceso a la seguridad social y los vuelve más vulnerables ante shocks económicos o personales (maternidad, enfermedad, accidentes).

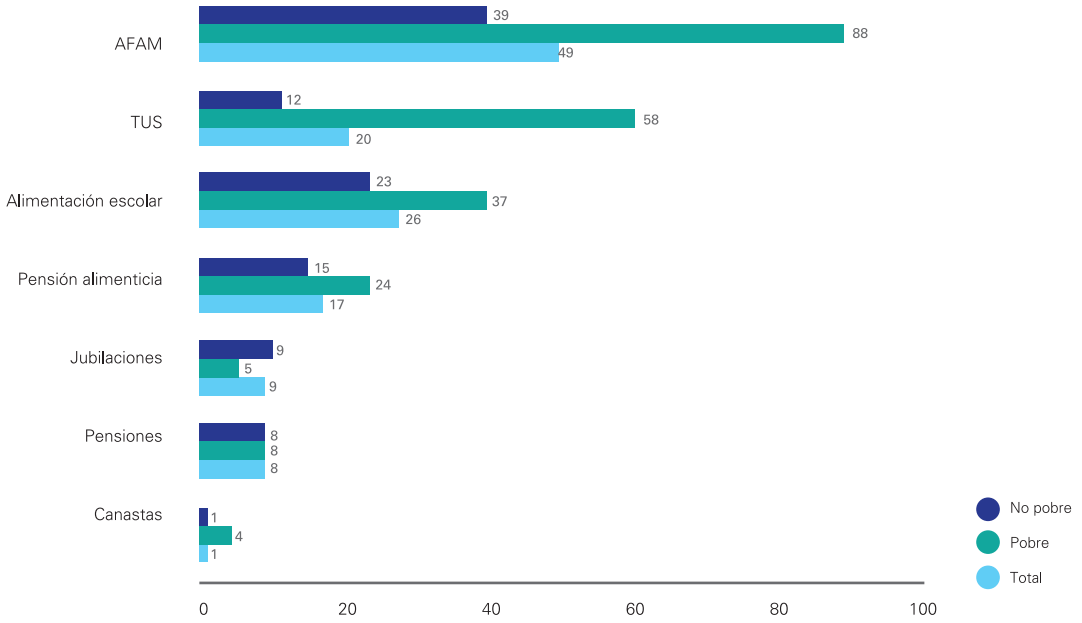
Las transferencias focalizadas del MIDES son una fuente de ingresos relevante para los hogares pobres con niños, niñas y adolescentes, y representan un 15% de sus ingresos totales ($ 6.700 en promedio). Estas transferencias permiten que más de 39.000 niños, niñas y adolescentes queden por encima de la línea de la pobreza. También contribuyen a disminuir significativamente la brecha de pobreza en los hogares que se ubican por debajo de la línea de pobreza (ver gráfico 1).

Gráfico 1.
Ingreso medio de los hogares con niños, niñas y adolescentes, desagregado por fuente de ingresos, según condición de pobreza del hogar (ECH 2023, a precios de diciembre de 2023)



Las Asignaciones Familiares son la política de transferencias con mayor alcance en los hogares con niños, niñas y adolescentes en Uruguay: la mitad de los niños y adolescentes del país viven en hogares que reciben AFAM y el porcentaje alcanza el 88% entre los niños y adolescentes pobres. Adicionalmente, la TUS alcanza a más de la mitad de los niños y adolescentes en hogares bajo la línea de pobreza y la alimentación en centros educativos a un tercio de ellos.

Gráfico 2.
Porcentaje de niños, niñas y adolescentes en hogares que reciben transferencias, según situación de pobreza (2023)



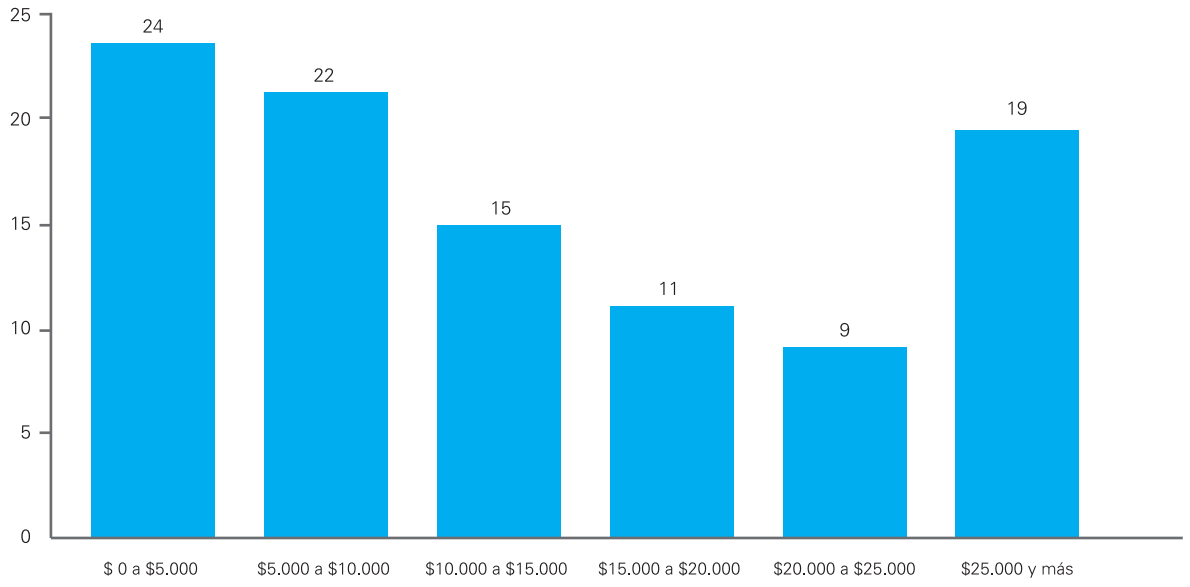
Por otra parte, las políticas de alimentación, en particular los comedores escolares, también permiten mejorar el acceso de niños, niñas y adolescentes a una alimentación de calidad, así como liberar ingresos para que las familias con niños y adolescentes los destinen a satisfacer otras necesidades. Los comedores en centros educativos son la política de alimentación de mayor escala. Un 37% de los niños, niñas y adolescentes pobres reciben alimentación en un centro educativo, fundamentalmente en primaria y educación inicial. Estas transferencias equivalen a un 8,5% de los ingresos de las familias pobres con niños y adolescentes. En ausencia de los comedores escolares, 27.000 niños y adolescentes caerían en la pobreza. Las canastas de alimentación, incluyendo las del INDA, llegan a un número mucho más reducido de hogares, alcanzando a un 4% de los niños, niñas y adolescentes en hogares pobres.

Además de las transferencias y políticas desde el Estado, las transferencias de otros hogares, incluidas las contribuciones por divorcio o separación y la pensión alimenticia, forman una parte importante de los ingresos de los hogares bajo la línea de pobreza. En los hogares monoparentales pobres que reciben estas transferencias, representan en promedio un 17% de los ingresos ($ 7.300). Sin embargo, solo un 41% de los hogares monoparentales en situación de pobreza reciben estas contribuciones.
En cuanto a las jubilaciones y pensiones, si bien están orientadas fundamentalmente a personas de edad avanzada, también llegan a algunos niños, niñas y adolescentes, aunque solamente a un número reducido (menos de un 10%), lo que da cuenta de una escasa prevalencia de hogares extendidos en los que conviven tres generaciones.

La brecha de ingresos para salir de la pobreza varía entre los hogares pobres. Las políticas de transferencias permiten que los hogares con una menor brecha crucen este umbral. Un 24% de los hogares pobres se ubican a menos de $ 5.000 de la línea de pobreza, mientras que muchos otros hogares requieren un monto significativamente mayor para llegar a este umbral.

La brecha de ingresos sumada de todos los hogares pobres de Uruguay (es decir, los recursos mínimos necesarios para que todos los hogares salgan de la pobreza monetaria) es de USD 355 millones.

Gráfico 3.
Porcentaje de hogares pobres con niños, niñas y adolescentes según brecha de pobreza (2023)



USD 355 millones

es la brecha de pobreza sumada de todos los hogares pobres de Uruguay (0,5% del PIB).

37%

de los niños, niñas y adolescentes en hogares pobres reciben alimentación en un centro educativo, fundamentalmente en primaria y educación inicial, mientras que en educación media está muy poco extendida.

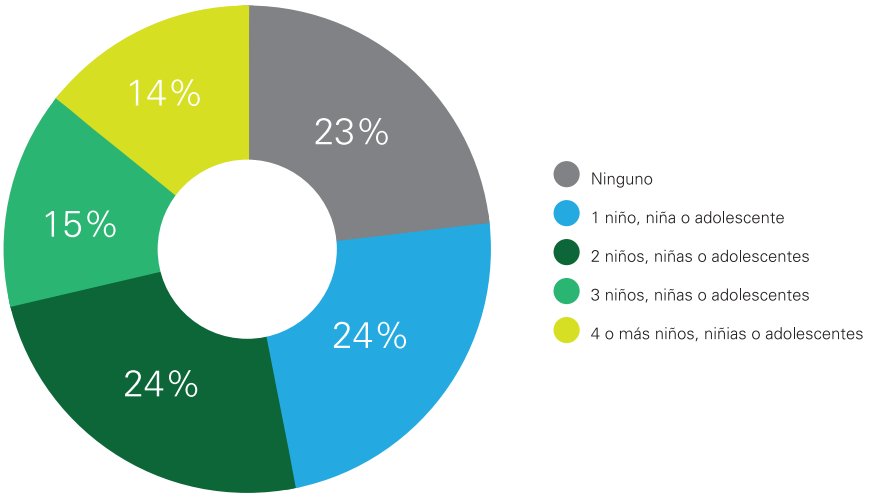
49%

de todos los niños, niñas y adolescentes del país viven en hogares que reciben Asignaciones Familiares. El porcentaje alcanza **88% en hogares pobres.**

Características de los hogares bajo la línea de pobreza en los que viven niños, niñas y adolescentes

La probabilidad de un hogar de ser pobre aumenta con la cantidad de personas que lo integran y, particularmente, con la cantidad de niños, niñas y adolescentes, debido a que ellos no obtienen ingresos. Así, en el 78% de los hogares pobres viven niños y adolescentes. Aproximadamente en la mitad de estos hogares viven niños de hasta 5 años inclusive. Tal como se aprecia en el gráfico 4, en la mayoría de los hogares pobres viven sólo uno o dos niños o adolescentes.

Gráfico 4.
Distribución de hogares pobres según cantidad de niños y adolescentes que viven en el hogar



Composición sociodemográfica de los hogares pobres con niños, niñas y adolescentes

En cuanto a la composición familiar de los hogares y los ingresos laborales con los que cuentan, se pueden distinguir distintas configuraciones, que difieren en su estructura y en el motivo por el que los ingresos no alcanzan a llegar a la línea de pobreza (tabla 2).

En los **hogares monoparentales** los niños conviven con uno de sus padres (en el 87% de los casos con la madre).[2] **Un 34% de los niños, niñas y adolescentes en hogares pobres** viven en este tipo de hogar. En general, cuentan con ingresos laborales pero sufren una inserción laboral precaria y complejizada por la necesidad de conciliar el trabajo remunerado con las tareas domésticas y de cuidados. Muchas veces no reciben pensión alimenticia.

En los **hogares biparentales** los niños conviven con ambos padres o con uno de ellos y su pareja. El **51%** de los niños y adolescentes pobres viven en este tipo de hogar. De estos niños:

→ **Un 28% vive en hogares donde sólo uno de los adultos está ocupado.** En un tercio de esos hogares existe otro adulto que está buscando trabajo, pero en la mayoría de los casos se trata de alguien que realiza quehaceres del hogar o que está inactivo por otra razón.

→ **Un 21% vive en hogares donde hay más de un adulto ocupado.** Sin embargo, los ingresos del hogar no son suficientes. Esto seguramente se relaciona con una inserción laboral precaria de al menos uno de ellos (subempleo, cuentapropista).

→ **Un 2% vive en hogares donde no hay ningún adulto ocupado.** La mayoría de los adultos en estos hogares se encuentran buscando un trabajo o realizan quehaceres del hogar.

Finalmente, **un 15% de los niños, niñas y adolescentes en hogares pobres**, definidos como aquellos hogares donde al menos uno de los abuelos está presente. En esos hogares hay, en promedio, tres adultos, dos de los cuales están ocupados.

Tabla 2.
Distribución de hogares pobres con niños, niñas y adolescentes según composición del hogar y situación laboral de los adultos (2023)

Tipo de hogar	Distribución de niñas, niños y adolescentes pobres	Promedio de niñas, niños y adolescentes	Probabilidad de que el hogar sea pobre
Monoparental	34%	2,5	21,3%
Biparental - ningún adulto ocupado	2%	2,2	33,6%
Biparental - un adulto ocupado	28%	2,3	20,7%
Biparental - más de un adulto ocupado	21%	2,4	5,8%
Extendido	15%	2,1	14,3%
Total / promedio	100%	2,3	13,4%

[2] En un 36% de los casos también conviven con otro adulto (que puede ser un hermano mayor de edad u otro pariente, excepto abuelos).

Acceso al empleo por parte de los adultos en hogares bajo la línea de pobreza

El acceso al empleo es determinante para la pobreza infantil. Los ingresos laborales representan el 57% de los ingresos de los hogares en Uruguay y son la principal herramienta para salir de la pobreza. A su vez, la inserción laboral formal condiciona el acceso a la red de protección social que permite garantizar mayor estabilidad en los ingresos de los hogares, incluyendo las jubilaciones y los subsidios por desempleo, maternidad, paternidad y enfermedad, así como la cobertura del Sistema Nacional Integrado de Salud.

La mayoría de los adultos en hogares pobres desean acceder al mercado laboral. La tasa de actividad es similar entre quienes están en situación de pobreza y quienes no: el 68% de las personas pobres tienen o buscan un trabajo, frente al 66% de quienes no son pobres. Sin embargo, **tres principales problemas afectan sus posibilidades de salir de la pobreza mediante el trabajo:** la dificultad para conciliar el trabajo remunerado con el cuidado y las tareas domésticas, la dificultad para conseguir empleo y la precarización laboral.

Dificultad para conciliar el trabajo remunerado con el cuidado y las tareas domésticas. Los niños, niñas y adolescentes, en particular los más pequeños, tienen requerimientos importantes de cuidados y supervisión, y también aumentan la carga de otras tareas domésticas, como cocinar y lavar. Si bien los centros educativos y de cuidados permiten reducir el tiempo de supervisión que necesitan, los horarios por lo general no son compatibles con los requerimientos de un trabajo de tiempo completo, lo que limita las oportunidades de inserción laboral de las personas a cargo de niños, niñas y adolescentes. Esto limita el tiempo disponible para participar en el mercado laboral, lo que se refleja en los datos de participación laboral, particularmente en los hogares pobres. Un 19% de las mujeres adultas en hogares pobres con niños y adolescentes declaran que no trabajan ni buscan trabajo remunerado por falta de tiempo ante las tareas de cuidados y el trabajo doméstico, frente a un 10% entre las mujeres no pobres, y este porcentaje aumenta cuanto menor es la edad de los hijos, alcanzando un 29% entre aquellas con hijos de 2 años o menos.

Dificultad para conseguir empleo. Las personas adultas en hogares pobres también se ven más afectadas por el desempleo y el subempleo. Entre las personas pobres de 18 años y más, un 18% busca un trabajo pero no lo encuentra, un porcentaje cuatro veces mayor que entre los no pobres. Además de las personas que no encuentran trabajo, también hay un grupo importante de personas que desearían trabajar más horas de las que trabajan actualmente, pero no consiguen más trabajo. Los trabajadores pobres trabajan en promedio 30 horas a la semana. Un 36% de los trabajadores pobres desean trabajar más horas de las que trabaja y un 39% está buscando otro trabajo para complementar su trabajo actual. La mayor dificultad para conseguir empleo se relaciona, en parte, con el fenómeno del desempleo juvenil. Los adultos de los hogares pobres tienden a ser más jóvenes: un 47% son menores de 35 años, frente a un 29% de los adultos no pobres, y las personas jóvenes tienen tasas de desempleo notoriamente más altas.

Precarización laboral: el 85% de los niños, niñas y adolescentes pobres viven en hogares en los que al menos una persona está ocupada. Sin embargo, las condiciones laborales precarias hacen que estos ingresos no sean suficientes para salir de la pobreza.

- Informalidad: el 71% de los trabajadores pobres se encuentran en la informalidad (sin aportes a la seguridad social), frente a un 21% de los no pobres.

- Bajos salarios: el 60% de los trabajadores pobres tuvieron ingresos laborales líquidos mensuales menores a $ 15.000 (a precios de diciembre de 2023).

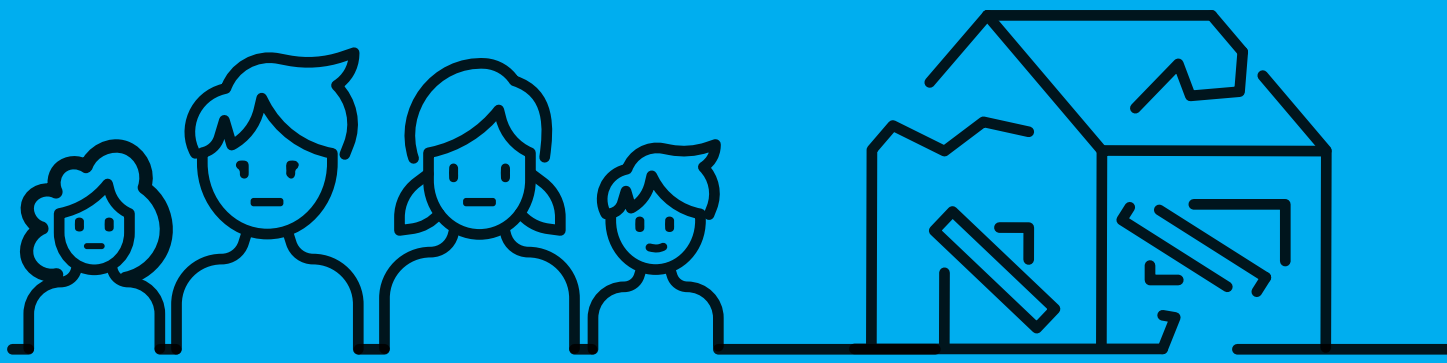
- Entre los ocupados es mucho más habitual ser cuentapropista: un 50% entre las personas pobres, frente a un 20% entre las no pobres.
- Inestabilidad laboral: además de contar con ingresos laborales más bajos, las personas pobres también enfrentan mayor inestabilidad laboral, lo que se refleja en un mayor porcentaje de ocupados que pierden el empleo en el período de seguimiento de seis meses, que la ECH incluye desde 2022.

Tabla 3.
Condición de actividad de los adultos de 18 a 59 años en hogares pobres con niños, niñas y adolescentes (en porcentaje - 2023).

	Activos		Inactivos		
Tipo de hogar	Ocupados	Desocupados (buscan empleo)	Quehaceres del hogar	Inactivos de otro tipo	Total
Monoparental	52	27	14	7	**100**
Biparental - ningún adulto ocupado	0	46	34	19	**100**
Biparental - un adulto ocupado	44	19	28	9	**100**
Biparental - más de un adulto ocupado	82	8	6	4	**100**
Extendido	49	21	17	13	**100**

#DATOS DESTACADOS

Características de los hogares bajo la línea de pobreza en los que viven niños, niñas y adolescentes



78%

de los hogares pobres incluyen niños, niñas o adolescentes

2,3

es el número promedio de niños, niñas y adolescentes en los hogares pobres.
La mayoría de los hogares tienen uno o dos.

29%

de las mujeres con hijos de 2 años o menos en hogares pobres no buscan trabajo porque no tienen tiempo debido a las tareas domésticas y de cuidados.

71%

de los trabajadores pobres se encuentran en la informalidad.

¿Cómo afecta la pobreza monetaria los derechos de niños, niñas y adolescentes?

La pobreza monetaria en los hogares con niños, niñas y adolescentes implica una escasez de recursos tal que afecta sus posibilidades de acceder a condiciones adecuadas en distintas dimensiones, incluyendo alimentación, vivienda y educación.

El porcentaje de hogares que reportan que sus ingresos no fueron suficientes para cubrir los gastos del hogar es mayor entre los hogares con niños, niñas y adolescentes, particularmente los de menores recursos. Dos tercios de los hogares pobres con niños, niñas y adolescentes reportan que los ingresos no fueron suficientes para cubrir los gastos del hogar, teniendo que dejar cuentas impagas o recurrir a ahorros o préstamos.

También dos tercios de los hogares pobres con niños, niñas y adolescentes declaran que sus ingresos fueron insuficientes para cubrir sus necesidades de vivienda y vestimenta, más de la mitad expresan que fueron insuficientes para cubrir sus necesidades alimentarias y muchos indican que no alcanzaron para hacer frente a gastos de transporte, salud y educación.

En este sentido, algunas cuestiones a destacar son:

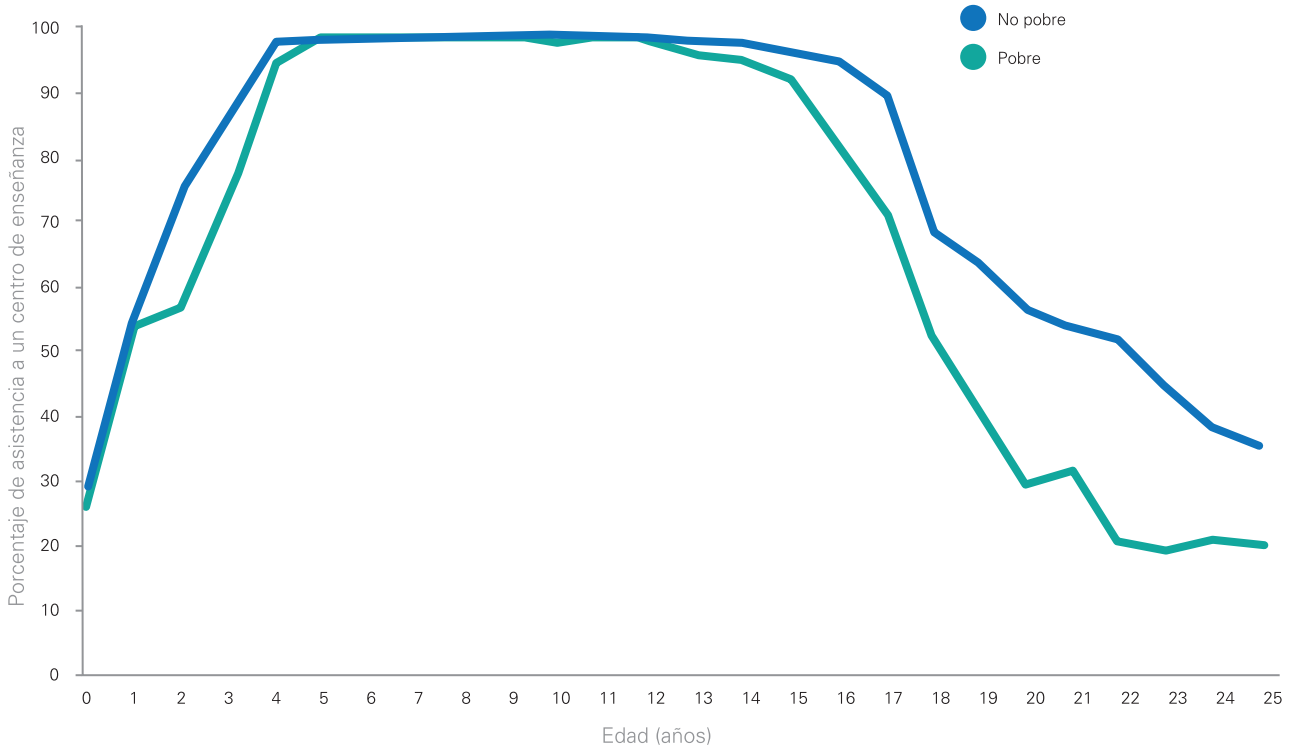
Los hogares pobres con niños, niñas y adolescentes enfrentan mayor inseguridad alimentaria. Más de la mitad de los hogares pobres enfrentan inseguridad alimentaria, lo que indica que no tienen recursos suficientes para llevar una dieta saludable, tienen incertidumbre sobre la capacidad de obtener alimentos o se han tenido que saltear alguna comida. Un 15,6% de los hogares pobres con niños y adolescentes experimentaron inseguridad alimentaria severa, lo que significa que se quedaron sin alimentos o estuvieron todo un día sin comer por falta de recursos.

Muchos sufren carencias en su vivienda. Un 39% de los niños, niñas y adolescentes en hogares pobres viven en viviendas que presentan carencias en su estructura, lo cual significa que sus viviendas están construidas principalmente con materiales livianos, paredes sin terminación, techos sin cielorraso o piso sin contrapiso. Además, un 24% vive en hogares que presentan hacinamiento, lo que significa que viven más de dos personas por habitación (excluidos baño y cocina). Además, un 20% de los niños, niñas y adolescentes en hogares pobres no cuentan con calefón o calentador de agua y un 6% vive en hogares sin refrigerador.

En general se ubican en barrios periféricos, con peor acceso a servicios y oportunidades. En cuanto a su localización, los hogares pobres tienden a concentrarse zonas periféricas de las ciudades, lo que limita el contacto que tienen los niños pobres con aquellos de otros estratos socioeconómicos y condiciona sus redes de contactos en el futuro. Esta segregación está particularmente presente en Montevideo, debido al tamaño de la ciudad y a los altos costos de la vivienda formal en zonas céntricas y costeras. La pobreza infantil supera el 35% en los municipios D, A y F, mientras que, en contraste, es menor a un 5% en los municipios CH y B. Como resultado de esta segregación por ingresos, los niños de hogares pobres van a escuelas y centros de cuidados en los que la mayoría de los niños también son pobres. Por otra parte, un 18% de los niños, niñas y adolescentes pobres viven en asentamientos irregulares, con carencias en el acceso a servicios urbanos de calidad, porcentaje que alcanza el 30% en Montevideo.

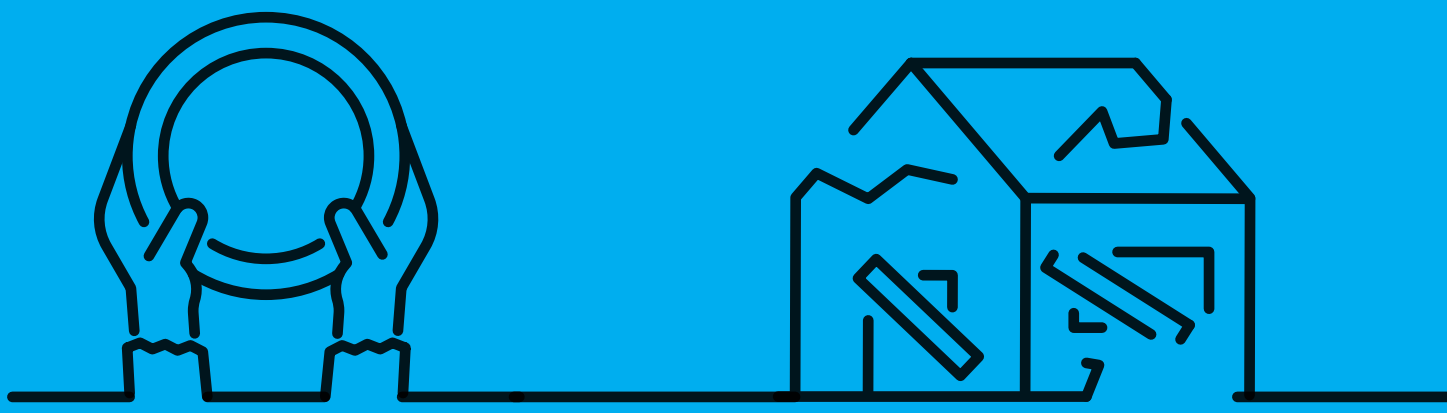
El clima educativo del hogar en general es más bajo. Los adultos que viven en estos hogares tienen un menor nivel educativo alcanzado: sólo un 40% de ellos completaron el ciclo básico, en comparación con el 68% entre los no pobres, una disparidad que tiene implicancias para el entorno educativo ofrecido por el hogar, ya que los adultos cuentan con menos recursos para brindar apoyo a los niños, niñas y adolescentes. Por otra parte, si bien la asistencia a la educación formal es prácticamente universal entre los 5 y los 14 años de edad, existen diferencias significativas en la etapa preescolar y la adolescencia. Como consecuencia de la mayor desvinculación, en conjunto con un mayor rezago, la proporción de adolescentes que finalizan los ciclos educativos a tiempo es notoriamente menor en los hogares pobres.

Gráfico 5.
Porcentaje de asistencia a centros educativos según edad (eje horizontal) y situación de pobreza (2023)



#DATOS DESTACADOS

¿Cómo afecta la pobreza monetaria los derechos de niños, niñas y adolescentes?

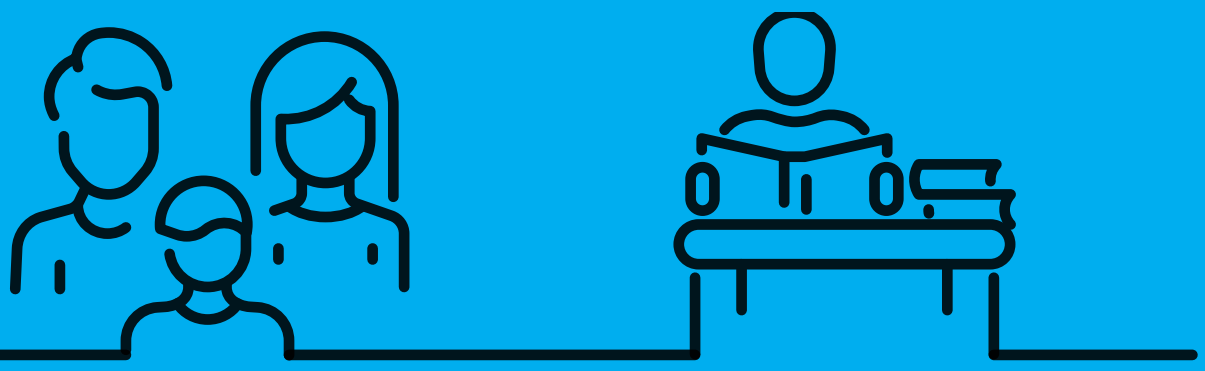


57%

de los hogares pobres con niños, niñas y adolescentes enfrentaron inseguridad alimentaria

39%

de los niños, niñas y adolescentes en hogares pobres enfrentan carencias en la estructura de su vivienda



18%

de los niños, niñas y adolescentes pobres viven en asentamientos irregulares, porcentaje que alcanza el 30% en Montevideo.

79%

de las personas de 20 a 22 años en hogares pobres no finalizaron la educación media superior.

Posibles políticas para abatir la pobreza infantil

El análisis realizado pone en evidencia algunas de las causas más directas que afectan la posibilidad de las familias con niños, niñas y adolescentes de alcanzar la línea de pobreza. La erradicación de la pobreza infantil y sus causas subyacentes requiere de un esfuerzo conjunto de toda la sociedad y debe ser abordada mediante políticas que aseguren el bienestar de niños, niñas y adolescentes en el corto plazo, en conjunto con políticas que atiendan las causas estructurales de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Estas políticas no sólo deberían apoyar a las familias que hoy se ubican por debajo de la línea de pobreza, sino también a los hogares en situaciones de vulnerabilidad y en riesgo de caer en la pobreza.

A continuación, se sugiere una batería de políticas concretas que apuntan a dos objetivos que se deben abordar simultáneamente y cuanto antes: asegurar cuanto antes condiciones de vida mínimas para todos los niños, niñas y adolescentes, y abordar las causas estructurales para cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Ampliar y facilitar el acceso a las transferencias monetarias (TUS, AFAM)

- La ampliación de las transferencias monetarias es la política con un impacto más directo en la reducción de la pobreza infantil en el corto plazo. Estas políticas complementan los ingresos de las familias en situación de mayor vulnerabilidad, aseguran un ingreso mínimo (aunque limitado) a los hogares ante shocks económicos negativos y permiten que muchos niños, niñas y adolescentes salgan de la pobreza. Aumentar los montos permitiría aliviar las privaciones de las familias con niños, niñas y adolescentes, y mejorar sus condiciones de vida, incluyendo su alimentación, educación, vestimenta y vivienda. Además del aumento de los montos, es clave que se facilite el acceso a todos los hogares pobres con niños, niñas y adolescentes.

- A modo de ejemplo, una duplicación de los montos de las transferencias monetarias del MIDES permitiría que 48.000 niños, niñas y adolescentes salgan de la pobreza, una política que tendría un costo aproximado de USD 380 millones (0,5% del PIB).

Ampliar los servicios de alimentación en centros educativos

- Los comedores en centros educativos de la ANEP son la política de alimentación más extendida y tienen un impacto importante sobre la pobreza infantil: de no ser por los comedores escolares, 27.000 niños y niñas caerían en la pobreza. Aun así, los comedores solo llegan a un tercio de los hogares pobres con niños y adolescentes, ya que están muy poco extendidos en educación media.

- Ampliar los servicios de alimentación a todas las escuelas, liceos y escuelas técnicas mejoraría el acceso a una alimentación de calidad, reduciría la inseguridad alimentaria y liberaría recursos a las familias para destinarlos a vivienda, vestimenta y educación. Si todos los niños y adolescentes pobres recibieran alimentación en su centro educativo (incluyendo educación media), más de 30.000 niños, niñas y adolescentes pasarían a ubicarse por encima de la línea de pobreza.

Ampliar la provisión de servicios de cuidado, incluyendo extensión horaria

- Las políticas integrales de cuidados son importantes tanto para el desarrollo de niños y niñas como para facilitar la inserción en el mercado laboral de las personas con hijos a cargo, particularmente de las mujeres. Como reflejan los datos analizados, la dificultad para conciliar los requerimientos de cuidados con la participación en el mercado laboral constituye una de las principales barreras que impiden a las familias con niños y niñas alcanzar la línea de pobreza.

- Para esto, las políticas de cuidados deben ser compatibles con los requerimientos del mercado laboral, tanto en cuanto a su extensión horaria como en cuanto a la cobertura por edades. Esto implica que los servicios de cuidados deben estar disponibles a partir del momento en que finaliza la licencia parental, lo cual se podría lograr incrementando los horarios y la cantidad de centros de atención a la infancia y la familia (CAIF), aumentando la cantidad de escuelas de tiempo completo, con centros de día para el cuidado de niños, o mediante la ampliación de la Beca de Inclusión Social, pero se debe tener en cuenta que es necesario ampliar el horario de los servicios para cubrir una jornada laboral estándar de ocho horas.

- La expansión del programa de escuelas de tiempo completo puede tener un doble impacto sobre la reducción de la pobreza infantil. Por un lado, permitiría expandir el acceso de los niños y adolescentes a la alimentación escolar. Por otra parte, permitiría reducir la carga de cuidados en las familias con niños en edad escolar, apoyando la incorporación de las mujeres al mercado laboral y aumentando los ingresos laborales de las familias.

- Si todas las mujeres que declaran no trabajar porque no tienen tiempo debido a las tareas de cuidados pudieran acceder a un empleo similar al de otras mujeres de características similares, más de 20.000 niños, niñas y adolescentes podrían superar la línea de pobreza.

Mejorar la inserción en el mercado de trabajo y fomentar la formalidad

- Los ingresos laborales son la principal fuente de ingresos de las familias uruguayas y la gran mayoría de los adultos participan en el mercado laboral. Sin embargo, los adultos en hogares con niños, niñas y adolescentes enfrentan una serie de barreras en el acceso a empleos de calidad, que comprometen sus posibilidades de satisfacer las necesidades materiales del hogar. Para evitar que estas barreras comprometan los derechos de niños, niñas y adolescentes, se deben implementar medidas para mejorar la inserción laboral de los adultos en hogares con niños, niñas y adolescentes, y superar las principales barreras observadas: la dificultad para conciliar la participación en el mercado laboral con las tareas de cuidados, el desempleo y la precarización laboral.

- Las políticas activas de empleo incluyen políticas de capacitación, servicios de mercado de trabajo que garanticen un mejor vínculo entre las demandas del mercado de trabajo y quienes buscan empleos, apoyo a los pequeños emprendimientos, subvenciones a la contratación de personas con difícil acceso al mercado laboral, programas de empleo público y control a empresas con mano de obra precarizada.

- Los programas de primera experiencia laboral tienen el potencial de mejorar el acceso de esta población al mercado laboral (un 48% de los adultos de los hogares pobres son menores de 35 años) y, por tanto, de mejorar las posibilidades de que las familias con niños y adolescentes salgan de la pobreza.

- Estas políticas han demostrado funcionar mejor cuando se implementan de manera integrada con políticas de transferencias que garanticen un ingreso a quienes aún no se encuentran en condiciones de encontrar un empleo.

- La formalización laboral aporta a reducir la vulnerabilidad de los hogares al permitir un mejor acceso a los subsidios por maternidad, paternidad, enfermedad y desempleo. Los hogares que no tienen estas protecciones automáticas pueden caer bajo la línea de pobreza cuando las personas quedan impedidas de trabajar por alguna situación circunstancial.

Mayor aplicación de la pensión alimenticia

- Las transferencias de otros hogares, incluidas las contribuciones por divorcio o separación y la pensión alimenticia forman una parte importante de los ingresos de los hogares bajo la línea de pobreza. En los hogares monoparentales que reciben estas transferencias, representan en promedio un 22% de los ingresos ($ 8.500).

- Sin embargo, solo un 42% de los hogares monoparentales en situación de pobreza reciben estas contribuciones. Si todos los hogares monoparentales recibieran pensión alimenticia, más de 6.000 niños, niñas y adolescentes podrían salir de la pobreza. Acciones que pueden favorecer esto incluyen incrementar la formalidad del empleo y divulgar el derecho de los niños a tener un apoyo económico por parte del progenitor que no convive con ellos.

Mejora de la vivienda

- Para reducir las carencias en la estructura de la vivienda y el hacinamiento que enfrentan muchos hogares, se necesita fortalecer las políticas de vivienda con foco en las familias con niños, niñas y adolescentes, e incrementar la inversión.
- Estas políticas deben ofrecer una diversidad de soluciones adaptadas a las necesidades y los recursos de cada familia mediante distintas herramientas, incluyendo subsidios al alquiler, créditos subsidiados a la compra de vivienda, apoyo a la autoconstrucción, a las cooperativas y a la mejora de la vivienda, y regularización y mejora de barrios informales.

Hacia una estrategia integral de erradicación de la pobreza infantil

La pobreza infantil es un problema que Uruguay enfrenta al menos desde hace tres décadas. Todas las medidas propuestas contribuyen a su disminución. Erradicar la pobreza en niños, niñas y adolescentes en Uruguay es posible. Para hacerlo, esto debería plantearse como una prioridad nacional, mediante el trabajo conjunto en políticas llevadas adelante entre diferentes organismos del Estado y organizaciones del sector privado y sociales.

Bibliografía

Bengochea, J., y Madeiro, V. (2020). *Acceso a la vivienda adecuada de las personas migrantes en la ciudad de Montevideo.* Montevideo, FCS, UNICEF. https://bibliotecaunicef.uy/opac_css/doc_num.php?explnum_id=236

CEPAL-UNICEF (2020). *Panorama de la situación de los niños, niñas y adolescentes afrodescendientes en Uruguay*. CEPAL-UNICEF. https://bibliotecaunicef.uy/documentos/220_Panorama_infancia%20afrodescendiente_Uruguay.pdf

DINTAD-MIDES (2021). *Evolución y caracterización de las personas en situación de calle en Uruguay: Principales resultados de los relevamientos de personas sin hogar realizados en 2020 y 2021*. MIDES.

Global Coalition to End Child Poverty (2022). *Ending child poverty: A policy agenda.* Global Coalition to End Child Poverty.

INAU-UNICEF. (2021). *Estudio de población del sistema de protección 24 horas de INAU*. INAU-UNICEF. https://bibliotecaunicef.uy/opac_css/doc_num.php?explnum_id=246

INE (2006). *Líneas de pobreza e indigencia 2006 - Uruguay*. INE.

INEEd (2023). *Aproximación a la identificación de estudiantes con discapacidad en educación primaria*. INEEd.

INISA-UNICEF (2022). *Censo de población adolescente privada de libertad y capacidad de respuesta de INISA*. INISA-UNICEF.

MIDES-CEPAL (2018). *Las políticas públicas dirigidas a la infancia: aportes desde el Uruguay*. CEPAL.

Prieto, V., y Montiel, C. (2020). *Inclusión social de niños, niñas y adolescentes vinculados a la inmigración en Uruguay*. FCS - UNICEF. https://bibliotecaunicef.uy/opac_css/doc_num.php?explnum_id=235

Prieto, V., Bengochea, J., Fernández, M., Márquez, C., y Montiel, C. (2022). *Informe de resultados de la Etnoencuesta de Inmigración Reciente en Montevideo*. FCS. Obtenido de https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/31715/6/DT%20UM-PP%2007.pdf

UNICEF (2022). *Privaciones múltiples en la infancia en Uruguay. Actualización a 2019*. UNICEF. https://bibliotecaunicef.uy/opac_css/doc_num.php?explnum_id=266

Richardson, D., Harris, D., Mackinder, S., y Hudson, J. (2023). *Too little, too late: An assessment of public spending on children by age in 84 countries*. UNICEF Innocenti.Obtenido de https://www.unicef.org/innocenti/reports/too-little-too-late

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF
Br. Artigas 1659 piso 12
11200 - Montevideo - Uruguay
Tel.: (598) 2403 0308
Email: montevideo@unicef.org
www.unicef.org/uruguay

UnicefUruguay