

POBREZA EN EL URUGUAY 2004-2009

Breve informe sobre su evolución por tramos de edades

1.- Las múltiples dimensiones de la pobreza

Según la clásica definición de R. Kaztman, la pobreza puede analizarse desde una matriz de doble entrada o bidimensional, en la cual por un lado se establecen los indicadores de ingreso de los hogares y por otro se consideran las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o el Índice de Carencias Críticas. Así, pueden observarse aquellos grupos cuyos ingresos están por debajo de la Línea de Pobreza (método del ingreso) y a su vez, aquellos con algunas o todas de las NBI presentes en el hogar.

Dicha matriz permite distinguir una tipología de cuatro categorías, 1) pobreza crónica, en la que el ingreso es insuficiente y está por debajo de la LP y al mismo tiempo al menos una de las NBI está presente, 2) la pobreza inercial en la que los hogares declaran ingresos por encima de la LP pero manifiestan carencias en materia de NBI, 3) la pobreza reciente en la que los hogares cuentan con ingresos por debajo de la LP pero no revelan carencias críticas o no presentan NBI y 4) hogares en condiciones de integración social en los que el ingreso está por encima de la LP y no presentan ninguna de las NBI.

Por otra parte, dentro de la categoría de pobreza crónica pueden identificarse hogares cuyos ingresos no son suficientes para cubrir las necesidades básicas de alimentación, esta es la pobreza extrema o indigencia (LI, Línea de Indigencia).

Abordar estas problemáticas implica en consecuencia actuar en todas las dimensiones en las cuales se manifiesta la pobreza y la indigencia para que la superación de ambas sea sostenible, duradera y profunda.

El impacto de las transferencias monetarias o prestaciones no contributivas, de los bienes y servicios sociales provistos por el Estado, así como la evolución y tendencias del mercado de trabajo demuestran la pertinencia y eficacia de las medidas con relación a los objetivos de superación y eliminación de la indigencia y de la pobreza en Uruguay.

La metodología más utilizada es la Línea del Ingreso porque permite comparar fácil y simplemente la pobreza según los diferentes tramos de edades, distribución geográfica y nivel socioeducativo.

De esta manera el INE a través de la Encuesta Continua de Hogares ha monitoreado la indigencia según la LI, así como la pobreza según la LP a lo largo de varias décadas. Más allá de la discusión técnica acerca de las diferentes Líneas aplicadas, tomamos la metodología o Línea 2002 como referencia para este análisis, puesto que ha sido la utilizada desde el año 2005 a la fecha para la realización de todos los Informes oficiales sobre pobreza e indigencia. No obstante lo cual, igualmente se maneja la línea 1996 para tener una perspectiva más completa de la evolución de la pobreza e indigencia desde hace por lo menos veinte años.

En nuestro país, el empobrecimiento de la población alcanzó su máxima magnitud en el año 2003, agravando la situación de carencias y vulnerabilidad como resultado de la crisis económica y financiera acaecida un año antes, que llegó prácticamente a duplicar la pobreza en menos de una década.

La siguiente tabla ilustra la tendencia desde el año 1990 hasta el 2008 de acuerdo a todos los relevamientos efectuados por el INE y comparando las dos líneas de medición.

Personas bajo la línea de pobreza		
Año	% Pobreza Met. 2002	% Pobreza Met. 1996
1990	29,7	28,3
1991	23,4	25,1
1992	19,9	22,4
1993	17,1	20,3
1994	15,3	19,4
1995	17,4	21,7
1996	17,2	23,1
1997	17,2	23,9
1998	16,7	23,1
1999	15,3	22,8
2000	17,8	25,2
2001	18,8	27,3
2002	24,3	33,7
2003	31,3	41,5
2004	31,9	41,0
2005	29,2	37,6
2006	26,8	34,8
2007	25,5	32,2
2008	20,3	24,5

Fuente: ECH, INE (5.000 y más habitantes)

Se observará que con las dos metodologías utilizadas, la tendencia de crecimiento de la pobreza e indigencia se revierte a partir del 2005, registrándose un descenso notable que resulta más pronunciado si consideramos la línea de 1996. En el primer caso, la reducción es de casi 12 puntos porcentuales, mientras que si tomáramos la segunda metodología, la caída es de aproximadamente 17 puntos porcentuales en el mismo lapso.

2.- Las políticas públicas implementadas

El 21 de marzo de 2005 se crea por Ley N° 17866 el Ministerio de Desarrollo Social con el propósito de coordinar y articular las políticas públicas sociales y hacerse cargo de la ejecución del PANES en todo el territorio nacional; pocos meses después (en julio) y por decreto presidencial N° 236/005 en acuerdo con todo el Consejo de Ministros se creó el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales, órgano responsable de la articulación a nivel macro de todas las intervenciones públicas presidido por el MIDES.

El 20 de mayo del año 2005 el Gobierno promulgó la Ley 17869 que posibilitó la aplicación del **Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social** con el objetivo de asegurar la cobertura de la alimentación y la salud para quienes se encontraban en situación de extrema pobreza y al mismo tiempo iniciar un recorrido para su superación a mediano y largo plazo. Aquel Plan se ejecutó tal y como se había anunciado en los plazos que razonablemente se previó iba a insumir la primera etapa de atención de la vulnerabilidad socioeconómica más aguda.

Todas las acciones ejecutadas en el marco del PANES (tarjeta de alimentación, alojamiento a los sin techo, atención de salud, alfabetización, programas socioeducativos de inclusión social como Rutas de Salida, trabajo por Uruguay, mejoramiento del Hábitat, salud bucal y ocular), fueron diseñadas e instrumentadas de una manera congruente y coordinada no solo entre sí, sino con especial preocupación en vincular la atención de la emergencia con las políticas más estructurales, permanentes y universales.

Los resultados e impactos del PANES fueron expuestos en distintas ocasiones por el Poder Ejecutivo, la Universidad de la República, el Banco Mundial y por otras instituciones públicas. En todos los casos, el impacto ha sido altamente positivo, puesto que, el fuerte descenso de los valores de indigencia o extrema pobreza en los primeros tres años (2005-2007), donde pasamos del 3,9 % al 1,5 %, se explica en gran medida por el Plan de Emergencia y el Ingreso Ciudadano como uno de los siete componentes principales del mismo. En efecto, la transferencia monetaria que alcanzó en el transcurso de la aplicación del PANES a unos 100.000 hogares (88.000 de manera simultánea), logró mitigar y mejorar la situación de extrema precariedad de miles de compatriotas.

El Gobierno sostuvo desde el principio que no podría resolver la pobreza e indigencia de varias décadas en apenas cinco años; no obstante el PANES significó un esfuerzo estatal superlativo que logró movilizar a casi todas las instituciones públicas (incluyendo las Intendencias Municipales) y decenas de organizaciones sociales, empresas y voluntarios dispuestos a dar cuenta de la solidaridad y de la conciencia ciudadana del pueblo uruguayo.

De esta manera y obtenidos los objetivos primarios propuestos, se implementó inmediatamente después de la finalización del Plan de Emergencia la siguiente fase vertebrada en el **Plan de Equidad**, con una expansión de la cobertura del sistema de protección social a toda la población vulnerable y en situación de pobreza y la aplicación de un conjunto de reformas sociales más profundas dirigidas a toda la población. Debe subrayarse que el Plan de Equidad se diseñó, elaboró y formuló un año y medio antes que concluyera el Plan de Emergencia, precisamente porque desde el principio se tenía en cuenta la progresividad de las políticas sociales como uno de sus criterios orientadores.

No cabe duda que el crecimiento económico registrado en estos cuatro años influyó decisivamente en la generación de condiciones favorables, pero sin políticas proactivas no hubiera habido redistribución con equidad. Resulta más que evidente que los impactos obtenidos no se hubieran alcanzado sin las medidas, planes y programas sociales que este gobierno tomó desde que asumió en marzo del 2005. Tomemos solo dos ejemplos, por un lado la reinstalación de los Consejos de Salarios que contribuyó decisivamente en el incremento del 18 % del salario real y del aumento en un 30 % de los ingresos del hogar en este período y por otro, la aplicación de una reforma tributaria que favoreció a más del 75 % de los trabajadores formales.

Acciones sistemáticas, estables y de hondo calado fueron las que caracterizaron las políticas públicas de estos cuatro años y medio; generando efectos e impactos directos en la calidad de vida y bienestar de la población, más particularmente de los segmentos sociales más pobres. Lo que responde a un modelo de desarrollo, crecimiento y distribución totalmente diferente al modelo aplicado en años anteriores.

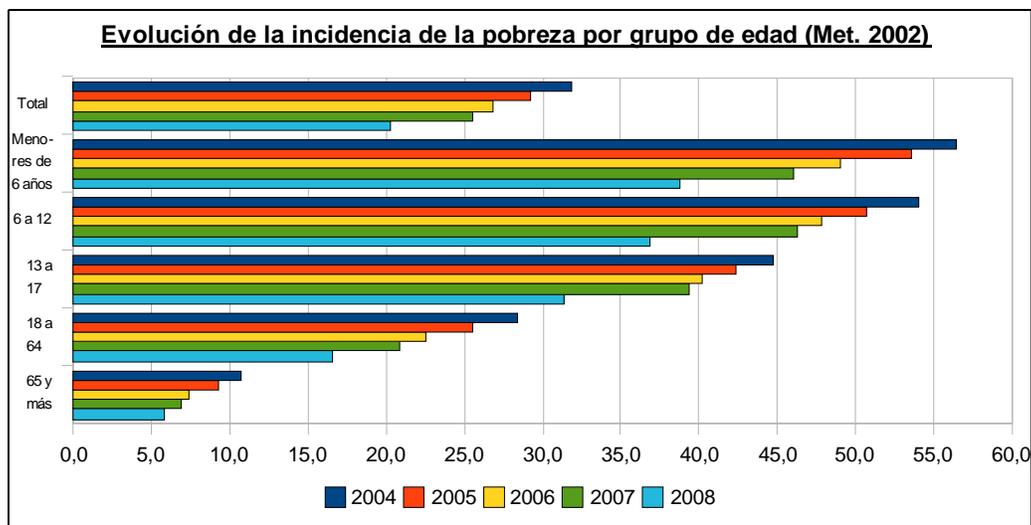
Sea a través de las transferencias monetarias (ingreso ciudadano, asignaciones familiares, tarjeta alimentaria), facilitando el acceso al mercado de trabajo (trabajo promovido y capacitación) o bien incentivando el incremento de las capacidades de educación (Maestros Comunitarios, Plan Caif, Aulas Comunitarias, Formación Continua de Adultos, alfabetización), los resultados indican la tendencia a la reducción sustantiva de los niveles de pobreza extrema.

En marzo de 2005 aún se afirmaba que más del **55 % de los niños y niñas menores de 6 años** nacía y crecía en hogares pobres; sin embargo hoy puede asegurarse que ya no es así: actualmente se **registra un 38 %** de niños menores de 6 años que nace y crece en hogares en tal situación.

Y ello ha sido consecuencia de un conjunto de medidas desarrolladas por este Gobierno entre las que debemos destacar las contenidas en el Plan de Emergencia Social en la primera fase, en el Plan de Equidad en la segunda fase y de todas las intervenciones públicas desarrolladas en relación directa con los niños, las niñas y adolescentes.

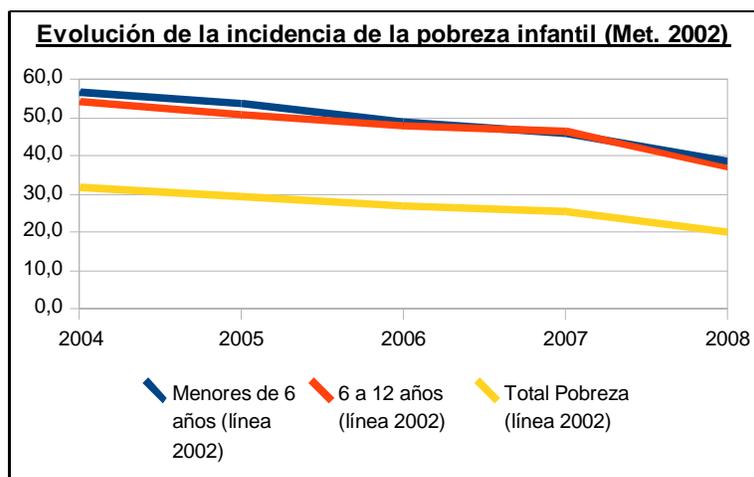
3.- Los datos de pobreza e indigencia por grupo de edad

En los últimos años la pobreza ha disminuido en todos los tramos etarios, y esa evolución ha sido especialmente fuerte en la infancia, dando respuesta a un problema señalado en el país desde los años '80 de que la infancia presentaba los más serios niveles de vulnerabilidad de la estructura poblacional uruguaya. Las políticas centradas en la atención a los hogares con niños, constituyen un cambio de enfoque con respecto a las políticas implementadas hasta la actual administración.



Fuente: ECH, INE (5.000 y más habitantes)

La pobreza infantil había alcanzado sus valores más graves tras la crisis de 2002. En 2004, al cierre de la anterior administración se situó en su valor máximo; 55%. Durante el actual período de gobierno se registra una caída continua, que recientemente se acelera, haciendo descender la pobreza entre los menores de 6 años a 38% en 2008.



Fuente: ECH, INE (5.000 y más habitantes)

Se destaca además que este abatimiento de la pobreza en los menores de 6 años logró equiparar su nivel con el que presenta el grupo de 6 a 12 años. Históricamente la pobreza había tenido una incidencia mayor en el tramo de más temprana edad, manteniendo cifras superiores a las del segundo tramo etario en más de cinco puntos porcentuales. Diferencias de esa magnitud estaban presentes ya en los años '90.

Esta evolución favorable hacia la paridad de ambos grupos se asocia a la expansión e incremento del régimen de asignaciones familiares, la reforma de los servicios de salud, y el crecimiento de la cobertura en la atención a la primera infancia y del sistema educativo en la población preescolar.

Los niveles de indigencia siguen una tendencia similar, tanto en la reducción experimentada en los últimos años, como en la aceleración de ese proceso al registrarse el efecto de las reformas en las políticas sociales de este período.

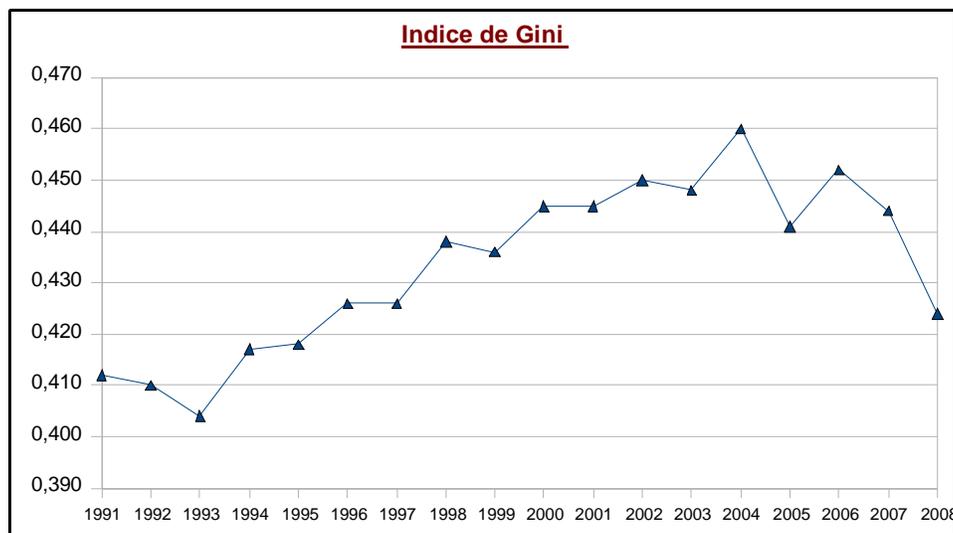
Por su parte, si analizamos lo acontecido con la indigencia infantil vemos que ésta también se ha reducido de forma relevante. De ahí que los valores de 2008 muestren una muy marcada evolución, habiendo descendido de 5,5% a 3,9% en los niños menores de 6 años, y de 4,3% a 3,1% en los de edad escolar entre 2006 y 2008.

4.- Los datos relativos a la desigualdad social

Corresponde agregar al análisis de la pobreza, el análisis de la desigualdad respecto del Ingreso. Para ello se presenta el Índice de Gini en base al ingreso per cápita con valor locativo.

Del mismo modo que se evidenciaron los descensos de los indicadores de pobreza e indigencia, se registró paralelamente el descenso en los valores concernientes a la brecha social.

El Índice de Gini ha tenido una tendencia creciente prácticamente desde el año 1991 hasta el año 2006, la que se logra romper a partir del año 2007. En el año 2008, el Índice de Gini presenta un nuevo descenso, aún más significativo que el año anterior; lo que supone identificar un punto de inflexión que estaría marcando la reversión de la tendencia de la última década y media, iniciando un proceso redistributivo de la riqueza y en consecuencia de reducción de la brecha social.



Fuente: ECH, INE (con valor locativo; 5.000 y más habitantes)

Este cambio podría explicarse por las políticas aplicadas en los últimos tres años de esta Administración; medidas tales como la reinstauración de los Consejos de Salarios, la reforma tributaria, la implementación del nuevo sistema nacional de salud y las transformaciones realizadas en el régimen de las Asignaciones Familiares. Con el mantenimiento y profundización de este conjunto de políticas públicas se espera continuar con el proceso a favor de una mayor equidad en la sociedad uruguaya.

5.- Conclusiones

1) La tendencia de aumento de la pobreza e indigencia se revirtió a partir del 2005 como resultado de las políticas públicas aplicadas por el Gobierno en el contexto de un crecimiento muy importante del PBI.

2) La reducción de la pobreza e indigencia se manifiesta como una tendencia continua y sostenida desde el año 2005, llegando a bajar la pobreza 12 puntos porcentuales (tomando en cuenta la metodología 2002) en este período, es decir aproximadamente 383.000 personas. Vale decir que más de un tercio de los uruguayos pobres hoy han dejado de estar - en términos de ingresos - en situación de pobreza.

3) La pobreza en la infancia bajó sensiblemente, sobre todo en el tramo de 0 a 5 años, pasando del 56 % en 2004 al 38 % en el 2008. Dicho de otro modo, de los aproximadamente 173.000 niños menores de 6 años que se encontraban en situación de pobreza en el año 2004, se logró que más de un tercio en este tramo etario, alrededor de unos 60.000 niños, ya no estén en el año 2008 en esta situación.

4) Se cerró la brecha histórica de pobreza entre el tramo 0 a 5 años y de 6 a 12 años, evidenciando un efecto mucho mayor de las políticas públicas en la primera infancia.

5) Los datos estarían indicando la eficacia de las intervenciones públicas en la ruptura del ciclo de reproducción generacional de la pobreza.

6) Cambió la tendencia respecto a la brecha de desigualdad: el año 2007 refleja un punto de inflexión del coeficiente de Gini, bajando del 0,452 en el 2006 a 0,424 en el 2008. Ello puede explicarse por el efecto combinado de la reforma tributaria y de la implantación del nuevo sistema de salud, por el incremento de los salarios reales y por la expansión de las asignaciones familiares del nuevo régimen.

Julio de 2009, CNCPS