

Pobreza y Desigualdad en
Uruguay.
Claves para el Diseño de un
Programa de Superación de la
Pobreza Extrema

GUSTAVO DE ARMAS

A N Ā L I S I S Y P R O P U E S T A S

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

REPRESENTACIÓN EN URUGUAY

Democracia, Género y Equidad:
aportes para el debate sobre los
mecanismos de acción afirmativa

CONSTANZA MOREIRA
NIKI JOHNSON

El Sobreendeudamiento
Soberano en Debate

JORGE JAURI

Ciencia, tecnología e innovación
para el desarrollo

PROGRAMA CIENTIS

Fragmentación Socioeconómica y
Desigualdades: Desafíos para las
Políticas Públicas

DANILO VEIGA
ANA LAURA RIVOIR

Cancún y las Promesas Incumplidas.
Los Países Pobres se Rebelan
en la OMC

ALMA ESPINO
SOLEDAD SALVADOR

Mercociudades y la IX Cumbre de
Montevideo: La Emergencia de un
Nuevo Actor de la Integración Regional

DANIEL CHASQUETTI

La Izquierda Uruguaya
y la Hipótesis del Gobierno.
Algunos Desafíos
Político-Institucionales

GERARDO CAETANO
JUAN PABLO LUNA
JAIME YAFFÉ
RAFAEL PIÑEIRO

Uruguay en la Región y en el Mundo:
Conceptos, Estrategias y Desafíos

PROGRAMA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL
E INTEGRACIÓN REGIONAL

Notas a Propósito de los
Desafíos del
Movimiento Sindical Uruguayo

CRISTINA ZURBRIGGEN
NATALIO DOGLIO
LUIS SENATORE

Políticas Públicas de Comunicación:
El ausente imprescindible

GUSTAVO GÓMEZ

Desafíos y Dilemas de la Izquierda
en la Antesala del Gobierno

GABRIEL PAPA

La Asociación Interregional
MERCOSUR-UNION EUROPEA:
desafíos del proceso de negociación

CECILIA ALEMANY

Pobreza y desigualdad en Uruguay.
Claves para el diseño de un programa
de superación de la pobreza extrema

GUSTAVO DE ARMAS

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de
sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la
Fundación Friedrich Ebert.

Se admite la reproducción total o parcial, a condición de mencionar la
fuente y se haga llegar un ejemplar.

Pobreza y desigualdad en
Uruguay.
Claves para el diseño de un
programa de superación de la
pobreza extrema♦

GUSTAVO DE ARMAS



setiembre 2004

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

Gustavo De Armas

Magíster en Ciencia Política, Licenciado en Ciencia Política y Licenciado en Sociología por la Universidad de la República. Profesor Adjunto de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Universidad Católica del Uruguay e Instituto Universitario CLAEH. Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República.
gdearmas@cpolit.edu.uy

- El contenido de este artículo no compromete la posición de las instituciones a las que pertenece el autor.
- ◆ Agradezco los comentarios de los economistas Alvaro Fuentes y Jorge Notaro.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
FESUR – Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145, piso 8
Casilla 10578, Suc. Pluna
e-mail: fesur@fesur.org.uy
<http://www.fesur.org.uy>
Tels.: [++598 2] 902 2938 / 39 / 40
Fax: [++598 2] 902 2941

Realización gráfica integral: www.glyphosxp.com

Índice

1. INTRODUCCIÓN	5
2. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD EN URUGUAY: TENDENCIAS ESTRUCTURALES E IMPACTO DE LA CRISIS	9
3. BASES PARA UNA POLÍTICA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA	16
La magnitud de la «brecha de la pobreza»	17
La inserción laboral de las personas en situación de extrema pobreza: descartando la hipótesis de la autosuficiencia de la reactivación económica	22
La inserción educativa y la capacitación laboral	25
4. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE URUGUAY EN COMPARACIÓN CON OTROS PAÍSES	28
5. LAS POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS	31
6. ALGUNAS IDEAS SOBRE EL DISEÑO, ANCLAJE INSTITUCIONAL Y EJECUCIÓN DE UN PROGRAMA INTEGRAL DE SUPERACIÓN DE LA «POBREZA EXTREMA»	34
<i>Bibliografía</i>	36



1.

Introducción

«Las personas son víctimas de la pobreza cuando sus ingresos, aunque sean adecuados para la subsistencia, son marcadamente inferiores a los de la comunidad. En tales condiciones no pueden poseer lo que la comunidad en general considera como el mínimo necesario para una vida decente; y por lo tanto les resulta imposible escapar por completo al juicio de la comunidad, que implícitamente los tacha de indecentes. Se ven degradados puesto que, en sentido literal, viven fuera de los grados o categorías que la comunidad considera como respetables (...)

Garantizar a cada familia una renta mínima, como una función normal de la sociedad, contribuiría a asegurar que las desventuras de los padres, merecidas o no, no serán experimentadas nuevamente por sus hijos. Contribuiría a asegurar que la pobreza no se perpetúe a sí misma.»

John Kenneth Galbraith,
La sociedad opulenta (1958)

En los últimos cinco años la sociedad uruguaya ha experimentado una de las mayores crisis socioeconómicas de su historia moderna. La reducción del PBI per cápita entre 1998 y 2002 superó el descenso registrado a comienzos de los años ochenta, luego de la crisis de la «tablita», factor coadyuvante en el desgaste político e institucional, y finalmente en la culminación, del régimen autoritario. Empero, la magnitud y los efectos de la última crisis quizás no hayan sido advertidos aún en su totalidad.

Amén del incremento significativo de la pobreza a lo largo del 2002 –del 16,7 al 31,3% entre el primer y último trimestre del año (INE 2003)–, corresponde resaltar tres consecuencias de la crisis, merced a su proyección en el mediano y largo plazo: en primer término, la agudización del fenómeno de la «infantilización de la pobreza», producto de la desigual distribu-

ción intergeneracional del bienestar social (Katzman y Filgueira 2001: 29); en segundo lugar, el aumento moderado –pero sostenido– de la desigualdad en la distribución del ingreso; por último, la transformación de la indigencia en un fenómeno visible, contracara de la creciente «exclusión social».

Por cierto, algunos de estos fenómenos no son solamente resultado de la reciente crisis; por el contrario, hunden sus raíces en el tiempo, obedecen a procesos estructurales de largo aliento, a cambios sociodemográficos que vienen operando en la sociedad uruguaya desde hace dos décadas. De hecho, la sobre representación porcentual de las personas menores de 18 años entre los pobres (la llamada «infantilización de la pobreza») ya había sido identificada por el sociólogo Juan Pablo Terra a fines de los años ochenta (Terra 1988, 1990 y 1991). No obstante, la peripecia económica

del país en el último lustro, así como la relativa incapacidad de las políticas sociales sectoriales para contener o amortiguar los efectos de la crisis, ha determinado la profundización de estas tendencias: en particular, la concentración del ingreso y la conversión de la pobreza extrema en un fenómeno visible, tanto en las medidas estadísticas convencionales como en el paisaje urbano. En los últimos años desde el ámbito académico, los organismos públicos y las agencias internacionales han surgido diagnósticos que permiten aproximarnos a la entidad de las transformaciones estructurales mencionadas. Los trabajos de la Oficina en Montevideo de la CEPAL, los Informes de Desarrollo Humano de PNUD–Uruguay (1999; 2001; 2004), los diagnósticos educativos y sociales elaborados por el Programa MEMFOD de ANEP entre 2001 y el presente, los recientes informes sobre la pobreza del INE (2003 y 2004), así como los diversos aportes realizados desde el ámbito académico (Zaffaroni, Alonso y Mieres 1998; Calvo 1999; Midaglia 2000; Katzman y Filgueria 2001; De Armas 2003; Veiga y Revoir 2004), expresan claramente esta inquietud. Sin embargo, el repaso de estos trabajos da cuenta de cierto divorcio, o al menos una falta de articulación, entre la perspectiva sociológica (predominante hasta el momento en el análisis de la pobreza), la económica (por ejemplo, los trabajos sobre la estructura tributaria o el gasto público social) y la politológica. En la búsqueda de nuevos enfoques teóricos que permitan avanzar en el análisis de la pobreza, sería de gran utilidad pensar estos asuntos desde una óptica normativa, recurriendo a la filosofía política y el derecho. En esta línea, constituiría un valioso aporte para la discusión considerar los siguientes tópicos: la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales; la exigibilidad de los mismos ante el Estado; el vínculo entre derechos humanos, desarrollo humano y democracia¹. Hoy en día, a nadie sorprende que el desarrollo humano sea pensado desde la filosofía política, en fluido diálogo con la re-

flexión sobre los derechos humanos. En esta dirección, resulta oportuna la referencia a Amartya Sen (PNUD 2000: 22–23):

«Los adelantos en materia de desarrollo humano no siempre vienen acompañados de progresos en la realización de los derechos humanos y, por consiguiente, es posible que un análisis que se limite exclusivamente al desarrollo humano no refleje la vulnerabilidad de personas y grupos dentro de una sociedad.»

La acumulación de información y análisis que se ha producido en los últimos años en Uruguay respecto a la pobreza y la desigualdad, permite a los tomadores de decisión establecer planes a mediano y largo plazo, así como repensar el diseño de las instituciones y políticas del área social, en dirección a mejorar los niveles de desarrollo humano del país. La definición de estos planes o programas es condición necesaria para reducir las altas tasas de pobreza, así como para revertir la tendencia al crecimiento de la desigualdad. Persiguiendo este objetivo es necesario avanzar un paso más: intentar cuantificar la magnitud monetaria de la brecha de pobreza, esto es, la distancia entre los ingresos actuales de las familias pobres y los que requerirían para superar la Línea de Pobreza (LP). Asimismo, puede ser útil para clarificar el debate público cotejar esta magnitud con algunas variables macroeconómicas clave. Esta comparación puede contribuir a desmitificar la aparente insolubilidad del fenómeno de la pobreza, sin que esto signifique caer en el voluntarismo político o la ingenuidad teórica. En América Latina las altas tasas de pobreza son el resultado de los altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, no de una «pobreza económica» o de una insuficiencia productiva. En esta línea, señala Eduardo Lora al analizar la desigualdad en la distribución de la renta en la región (BID 1998: 18 y ss.):

«Uno de los rasgos más destacados de la mala distribución (del ingreso) en América Latina es la enorme

1 Sobre la relación entre desarrollo humano, derechos humanos y democracia se puede consultar PNUD (2004).

brecha que hay entre las familias que pertenecen al decil de más altos ingresos y las demás. (...) el hecho de que el exceso de concentración de ingreso en América Latina se debe a la brecha de los ingresos más altos puede demostrarse con facilidad, ya que si se recalculan los índices de Gini sin incluir al decil más rico, se encuentra que la concentración del ingreso de los países latinoamericanos no difiere en forma sistemática de la de Estados Unidos (calculada en forma semejante) El Gini del 90% de la población (excluyendo en el cálculo al decil más rico) sería en promedio de solo 0,36, en lugar de 0,52 (...) Una implicación muy grave de la concentración del ingreso en América Latina es la extensión de la pobreza en la región. (...) Si América Latina tuviera la distribución del ingreso que corresponde a su nivel de desarrollo de acuerdo con los patrones internacionales, la incidencia de la pobreza sería la mitad de lo que es realmente. Con niveles semejantes de desarrollo, otros países han logrado reducciones sustanciales de la pobreza. Los niveles de ingreso per cápita de los países de Europa Oriental no difieren en forma apreciable de los de América Latina, pero allí la pobreza afecta sólo al 7% de la población. (...) Por ejemplo, si el ingreso en América Latina se distribuyera como en los países del Sudeste de Asia, la pobreza sería una quinta parte de lo que es en realidad. Incluso tomando el patrón distributivo de Africa, se encuentra que para los mayores niveles de desarrollo que tiene América Latina, debería tener la mitad de los pobres que tiene realmente.»

Con el propósito de aportar insumos para la elaboración de una estrategia de superación

de la pobreza, es necesario analizar algunos rasgos de la población que se halla en situación de extrema pobreza o indigencia: en particular, su vínculo con el mercado laboral. Este ejercicio resulta clave, ya que permite demostrar, merced a las características de esta población (valga como adelanto señalar que el 57% se compone de personas menores de 18 años), que ninguna reactivación económica podrá por sí sola eliminar la pobreza extrema. Como veremos más adelante, aun cuando todos los desempleados en situación de indigencia consiguieran empleo² (obteniendo ingresos por trabajo similares a los de sus pares que ya lo tienen), la masa de ingresos adicionales que recibirían los hogares indigentes apenas les permitiría cubrir el 27% de lo que necesitan para superar la extrema pobreza.³

La reducción de la pobreza extrema exige considerar, además de la insuficiencia de ingresos de las familias, el fortalecimiento del capital educativo de sus integrantes, así como la reconstrucción de los puentes de integración social que la «desafiliación institucional» ha quebrado; en otras palabras, acrecentar tanto el capital humano como el capital social de sus integrantes. En esta dirección, debemos cuantificar el costo de la inserción –o reinserción– educativa de las personas entre 4 y 17 años en situación de pobreza extrema que no asisten a establecimientos de enseñanza, así como el correspondiente a la capacitación laboral de los desocupados que tienen entre 18 y 64 años de edad.

Buscando responder a estas inquietudes, e intentando aportar algunos insumos de información y análisis para el diseño de una estra-

2 Hipótesis harto difícil por el perfil de los nuevos puestos de trabajo que el mercado está generado, así como por los bajos niveles de formación educativa o profesional de esta población.

3 Como veremos más adelante, habremos de considerar a un hogar en situación de «pobreza extrema» cuando su ingreso per cápita sea inferior a 1,5 Canasta Básica Alimenticia o Línea de Indigencia: 908 pesos para todo el país en 2003 (INE 2004: 6), o 32 U\$S al tipo de cambio promedio de ese año. Este criterio es claramente más exigente que el del INE. El INE, con base en la literatura sobre el tema, entiende que un hogar se halla en situación de extrema pobreza cuando su ingreso per cápita es menor al valor monetario de una CBA o LI. A nuestro juicio, es discutible que un hogar supere la situación de pobreza extrema o indigencia cuando su ingreso per cápita es levemente superior a una CBA o LI, ya que difícilmente una familia pueda destinar todos sus recursos a la adquisición de alimentos. En consecuencia, una porción de los hogares que poseen un ingreso per cápita apenas superior a la LI (no indigentes según el INE) igualmente pueden tener serias dificultades para satisfacer sus necesidades nutricionales.

tegia integral de reducción de la pobreza extrema, nos planteamos el siguiente recorrido. El primer capítulo estará dedicado a examinar la evolución de la pobreza y la distribución del ingreso desde los años ochenta, intentando distinguir las tendencias estructurales de los impactos coyunturales que ha generado la última crisis económica. El segundo capítulo constituye la parte principal –el núcleo– de este trabajo: la aproximación a una cuantificación de la brecha de pobreza bajo distintas hipótesis o escenarios. Esta estimación persigue el siguiente objetivo, si se quiere de corte analítico o pedagógico: mostrar cuántos recursos debería movilizar la sociedad uruguaya para

que todos los hogares pobres, o un segmento en especial (los que se hallan en situación de «extrema pobreza»), logren superar dicha condición, lo que no implica, por cierto, establecer a priori cuál debería ser el camino para generar estos recursos.⁴

El tercer capítulo analizará algunos aspectos de la estructura tributaria del país, en tanto es uno de los factores a tener en cuenta en el diseño de una política de apoyo a las familias en situación de extrema pobreza. Por último, los capítulos cuatro y cinco tienen por objetivo considerar la experiencia de los países más desarrollados en este campo.

4 Nadie podría descartar a priori dos recorridos diferentes y complementarios para que los hogares pobres reciban los recursos adicionales que requieren para superar la condición que los afecta: (a) la creación genuina o financiada por el Estado de nuevos empleos; (b) la implementación de un programa de apoyo económico a las familias pobres, como la «renta básica», el «salario social» u otra modalidad.

2.

Evolución de la pobreza y la desigualdad en Uruguay: tendencias estructurales e impacto de la crisis

La evolución de la pobreza los últimos veinte años presenta tres períodos marcadamente distintos: el primero, entre 1986 y 1994, estuvo pautado por la reducción sostenida de la pobreza (del 46,2 al 15,3%), en particular entre los adultos mayores (del 32,6 al 4,2%); el segundo, entre 1994 y 1999, se caracterizó por el estancamiento de la tasa general y por un leve aumento entre los menores de 6 años; el último, desde 1999 al presente, estuvo signado por el crecimiento significativo de la pobreza en todas las franjas etáreas. Entre los niños más pequeños (0 a 5 años) el balance de los últimos dos decenios resulta preocupante: en el último trimestre de 2002 –tras la devaluación y la escalada inflacionaria– el porcentaje de pobreza fue similar al de 1986: respectivamente, 60% y 63,2%. La pronunciada y rápida reducción de la pobreza durante el primer período (de 100 a 33 entre 1986 y 1994) fue uno de los efectos del crecimiento económico. En

la primera mitad de los años noventa el crecimiento económico acumulado ubicó al país en el tercer puesto dentro de la región (CEPAL 1999). El estancamiento advertido en el segundo período ha sido atribuido a la incapacidad del crecimiento económico para reducir, sin el concurso de políticas o medidas específicas, las bajas tasas de pobreza a las que había llegado Uruguay en 1994 ó 1995 (Cuadro 1).

Otro rasgo particular del comportamiento de la pobreza en Uruguay es la notable diferencia que hay entre los niveles de pobreza de los niños y los adultos mayores (Katzman y Filgueira 2001; De Armas 2003; UNICEF 2004). En 1986 la tasa de pobreza entre los niños más pequeños era, aproximadamente, dos veces mayor a la registrada entre las personas mayores de 64 años; a fines de los años noventa, antes que se iniciara la crisis, era diez veces mayor. Uno de los factores a los que se atribu-

CUADRO 1.

Evolución de la pobreza en Uruguay 1986–2002, por tramos de edades. Porcentajes.				
	Total de personas pobres	0 a 5 años	65 o más años	Relación entre los niños de 0 a 5 años y personas de 65 o más pobres
1986	46,2	63,2	32,6	1,94
1987	35,6	54,1	20,8	2,60
1988	26,6	44,2	12,4	3,56
1989	26,6	44,1	13,1	3,37
1990	29,7	49,9	14,9	3,35
1991	23,4	41,0	9,7	4,23
1992	19,9	37,5	6,4	5,86
1993	17,1	32,6	5,6	5,82
1994	15,3	30,7	4,2	7,31
1995	17,4	34,4	5,1	6,75
1996	17,2	35,5	4,8	7,40
1997	17,2	36,4	4,9	7,43
1998	16,7	34,7	4,1	8,46
1999	15,3	32,5	3,4	9,56
2000	17,8	37,4	3,9	9,59
2001	18,8	38,3	3,9	9,82
2002	23,6	46,6	5,4	8,63
2003	30,9	56,5	9,7	5,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2002 y 2004).

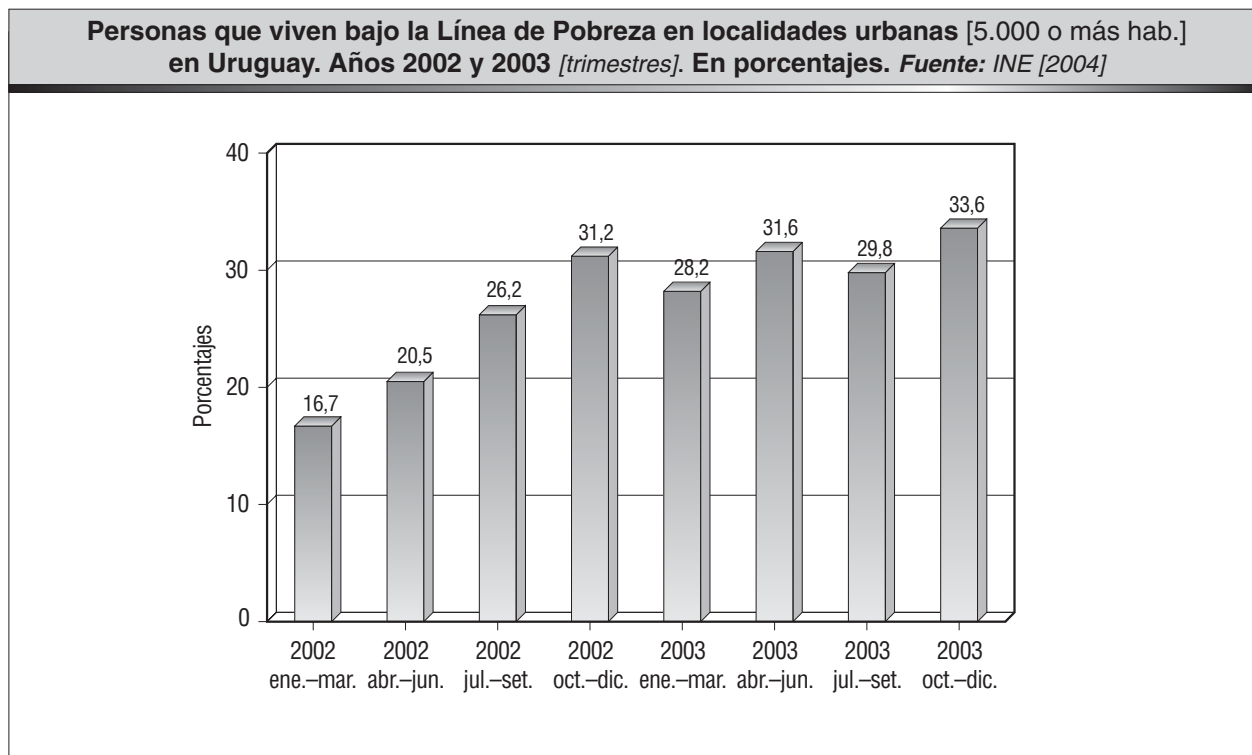
ye la espectacular caída de la tasa de pobreza entre los adultos mayores (del 32,6 al 4,2% entre 1986 y 1994) es la reforma de la seguridad social de 1989, ya que la misma vinculó los incrementos de las jubilaciones a la evolución de los salarios. Empero, cabe destacar que la mayor reducción en valores absolutos fue anterior a la reforma: de 32,6% a 12,4% entre 1986 y 1988. En todo caso, una de las conclusiones que se desprenden del análisis de la evolución de la pobreza por franjas etáreas en este período, es que las políticas desarrolladas no han permitido mitigar el fenómeno en algunos grupos de la población –las personas en situación de «extrema pobreza», es decir quienes tienen

ingresos per cápita inferiores a 1,5 LI–, los que se estarían constituyendo en el núcleo «duro» de la pobreza en Uruguay.

Como se aprecia en el Gráfico 1, el mayor incremento de los niveles de pobreza se produjo durante el año 2002: entre el primer y último trimestre, el porcentaje de personas pobres prácticamente se duplicó (del 16,7 al 31,2%). En el transcurso del 2003 el porcentaje de pobreza osciló levemente, llegando al 33,6% en último trimestre (Gráfico 1). En suma, al año 2003 aproximadamente 849.500 personas residentes en localidades de 5.000 o más habitantes⁵ vivía bajo la Línea de Pobreza. (INE 2004: 14).

⁵ Representativas del 80% de la población del país.

GRÁFICO 1.



Uno de los problemas que enfrentamos al analizar la información de la ECH es que no representa a las localidades menores (aproximadamente un quinto de la población del país). Salvo los estudios censales (cuya periodicidad es obviamente menor a la de las ECH), son escasas las investigaciones que han relevado información sociodemográfica en las localidades menores y en las áreas rurales. Entre octubre de 1999 y enero de 2000, la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) del Ministerio de Ganadería realizó la *Encuesta sobre el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales*. Dicho estudio mostró que la incidencia de la pobreza en las localidades menores de 5.000 habitantes y áreas rurales no difiere de la observada en las urbanas: 19,5% de las personas en las áreas rurales, 28,2% en las localidades menores de 5.000 habitantes y 25% en las localidades mayores. En consecuencia, si manejamos el supuesto de que la incidencia de la pobreza

no difiere significativamente de acuerdo a la magnitud del área geográfica, podríamos concluir que al 2003 un millón cuarenta mil personas vivían bajo la LP.

El panorama que surge de las recientes publicaciones del INE sobre la evolución de la pobreza es, como podemos apreciar, extremadamente preocupante. Este cuadro de situación se torna aún más crítico si consideramos otras estimaciones sobre la magnitud de la pobreza en Uruguay. Como es sabido, en 1997 el INE y la Oficina en Montevideo de CEPAL publicaron los resultados de un seminario dedicado a discutir las definiciones empleadas para medir la pobreza en el país⁶. A partir de esa publicación la mayor parte de la comunidad académica dedicada al estudio de la pobreza comenzó a emplear la que se conoce como LP del INE de 1997⁷. En 2002 el INE definió una nueva Línea de Pobreza, menos exigente que la que surge de la actualización

6 Ver: INE y CEPAL (1997).

7 Por ejemplo: PNUD (1999), IPES (2001) e Instituto de Economía de la UDELAR (2004).

de la LP de 1997, aplicada por los investigadores de la Universidad de la República y la Universidad Católica del Uruguay. En tanto la LP de 1997 es superior a la nueva LP media, los porcentajes de pobreza calculados en los estudios académicos son mayores a los publicados por el INE en los últimos años⁸. Si bien la comparación metodológica entre ambas LP excede el objetivo y el espacio de este trabajo, basta decir que la metodología aplicada por los investigadores académicos resulta, a nuestro juicio, más apropiada que la del INE⁹.

Como podemos apreciar en el Cuadro 2a, al aplicar la LP de 1997, el 41% de la población residente en localidades mayores de 5.000 habitantes se hallaba el año pasado en situación de pobreza: prácticamente 10 puntos porcentuales más que el valor estimado por el INE (2004) aplicando la nueva LP. En términos absolutos, esto significa que un millón ciento veintinueve mil personas eran pobres al 2003 (Cuadro 2b). Si expandimos este dato a todo el país prácticamente un millón cuatrocientas mil personas eran pobres.

Más allá de las diferencias que surgen de aplicar los dos métodos de LP, obviamente ambas mediciones dan cuenta del fenómeno estructural que caracteriza a la pobreza en Uruguay como en ningún otro país del continente: la desigual distribución del bienestar social entre generaciones (Cuadros 2a, 2b).

Un último aspecto a considerar en este breve repaso de la evolución de la pobreza refiere a lo que a menudo se llama la «severidad de la pobreza». Como podemos apreciar en el siguiente cuadro, la «brecha de pobreza» (esto es, la distancia entre los ingresos que en promedio tienen las personas en situación de pobreza y los que deberían tener para superar dicha condición) ha ido creciendo en los últimos años, particularmente en Montevideo¹⁰. Si combinamos el valor de la «brecha de pobreza» con la magnitud de la población pobre podemos obtener una medida resumen que da cuenta de la «severidad de la pobreza» (Cuadro 3). Entre 1999 y 2003 la «severidad de la pobreza» aumentó 161% en Montevideo y 83% en el resto del país urbano (Cuadro 3).

8 INE (2002; 2003; 2004).

9 Las tres diferencias que hay entre la LP definida en 1997 y la de 2002 son: a) la LP más reciente excluye algunos de los bienes de la CBA que la anterior canasta contemplaba (el más polémico, las comidas fuera del hogar); b) la LP de 2002 aplica distintos coeficientes para multiplicar el valor monetario de la CBA en función de la composición del hogar, en razón de las «economías de escala» que se producen al interior de un hogar; c) mientras que el valor monetario de la LP de 1997 se sigue actualizando por el alza de precios de cada uno de los rubros que componen la canasta, la LP de 2002 aplica un único valor para dicho ajuste. Estas diferencias –sobre todo la última– determinan que el valor monetario al presente de la LP de 1997 sea mayor que el de la LP de 2002. Si aplicásemos en Uruguay el método de la LP relativa que se utiliza en los países más desarrollados (esto es, definir como LP el 50% del ingreso medio per cápita) obtendríamos valores similares a los calculados con la LP absoluta de 1997. Como podemos apreciar en el Cuadro 4, en 2002 según CEPAL (2003) el 34,6% de las personas tenían ingresos inferiores al 50% del promedio, mientras que el Instituto de Economía (2004) estimaba la magnitud de la pobreza para ese año en 32,5% (Cuadro 2a), dos puntos menos que el valor que surgiría de aplicar la LP relativa utilizada en la OCDE. Sobre este punto señala el Instituto *Innocenti* de UNICEF (2000: 6) se plantea las siguientes interrogantes: «¿Hay que definir la pobreza como una condición absoluta, es decir como la incapacidad de comprar o consumir un paquete mínimo preestablecido de bienes y servicios? ¿O se la debe más bien definir como un estado relativo, es decir **como el quedarse atrás... respecto a los ingresos y al nivel de vida medios de que goza el resto de la sociedad en la cual uno vive?** La pobreza (se define como la situación en la que se hallan aquellos) cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan limitados que los excluyen del nivel de vida mínimo considerado como aceptable en el Estado Miembro en que viven. **Esta definición, adoptada por la Unión Europea en 1984, es la más difundida actualmente en el mundo industrializado.** Desde el punto de vista práctico, generalmente se la interpreta en el sentido de abarcar a **todos aquellos cuyos ingresos descienden por debajo de la mitad de los ingresos medios (entendidos como el promedio efectivamente medido) de la nación en que viven...**»

10 Area geográfica que representa más de la mitad de la población relevada por la ECH del INE.

CUADRO 2a.

Personas residentes en localidades de 5.000 o más habitantes que viven bajo la Línea de Pobreza, por franja etárea, de acuerdo a dos estimaciones de pobreza: la Oficial del INE (2002) y la del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración de la Universidad de la República, con base en la LP definida en 1997. Serie 1991–2003. En porcentajes.												
	0 a 5		6 a 12		13 a 17		18 a 64		65 o más		Total	
	LP INE 2002	LP INE 1997	LP INE 2002	LP INE 1997	LP INE 2002	LP INE 1997	LP INE 2002	LP INE 1997	LP INE 2002	LP INE 1997	LP INE 2002	LP INE 1997
1991	41,0	41,9	39,9	40,6	33,0	34,0	19,1	20,2	9,7	10,9	23,4	25,5
1994	30,7	36,5	28,8	34,8	24,1	29,3	12,0	15,7	4,2	6,5	15,3	20,2
1997	36,4	45,3	30,5	39,7	25,8	35,2	14,1	20,4	4,9	8,3	17,2	24,6
1999	32,5	42,7	28,3	38,6	22,7	32,6	12,1	21,2	3,4	7,3	15,3	22,2
2001	38,3	50,3	35,4	45,7	27,7	37,7	15,3	23,3	4,0	8,0	18,8	27,3
2002	46,5	57,0	41,9	52,8	34,6	45,5	20,3	29,3	5,4	9,8	23,6	32,5
2003	56,5	66,5	50,2	61,5	42,7	53,8	27,8	38,4	9,7	17	30,9	41,0

Fuente: IECON-FCCEE-UDELAR (2004); INE (2004); INE (2002).

CUADRO 2b.

Personas residentes en localidades de 5.000 o más habitantes que viven bajo la Línea de Pobreza, por franja etárea, de acuerdo a dos estimaciones de pobreza: la Oficial del INE (2002) y la del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración de la Universidad de la República, con base en la LP definida en 1997. Serie 1991–2003. En valores absolutos.												
	0 a 5		6 a 12		13 a 17		18 a 64		65 o más		Total	
	LP INE 2002	LP INE 1997	LP INE 2002	LP INE 1997	LP INE 2002	LP INE 1997	LP INE 2002	LP INE 1997	LP INE 2002	LP INE 1997	LP INE 2002	LP INE 1997
1991	91000	107357	111200	119602	72600	73188	273269	285888	27931	31386	576000	629672
1994	65900	96795	78300	101479	53200	63090	176743	229420	12957	20053	387100	513464
1997	78800	122598	85000	118133	54600	74302	214909	307353	16091	27256	449400	643118
1999	76500	116367	83200	117844	50000	67482	186611	325743	11589	24883	407900	591008
2001	88300	137682	107000	142032	61400	78309	238772	364804	14028	28055	509500	739448
2002	103500	156179	126400	165197	75700	95610	320860	462868	19140	34735	645600	887640
2003	123500	182272	148700	193521	94800	114686	447796	612019	34704	60821	849500	1128935

Fuente: IECON-FCCEE-UDELAR (2004); INE (2004); INE (2002).

CUADRO 3.

Índice de Severidad de la Pobreza (1) en localidades de 5.000 o más habitantes por áreas geográficas. Serie 1999–2003.										
	Montevideo					Interior urbano				
	Pobres	Total	LP media	Brecha (2)	ISP	Pobres	Total	LP media	Brecha	ISP
1999	215300	1380500	2997	30%	0,046	192600	1281700	2010	28%	0,042
2000	244200	1381000	3009	32%	0,056	234400	1304600	2023	28%	0,049
2001	254200	1381500	2981	31%	0,057	255500	1327000	2005	29%	0,055
2002	366800	1382100	2971	32%	0,086	278800	1349000	1995	29%	0,060
2003	485100	1382800	3020	34%	0,120	364400	1370700	2025	29%	0,077

Fuente: elaboración propia en base a INE (2004) y IECON-FCCEE/UEDELAR (2004).

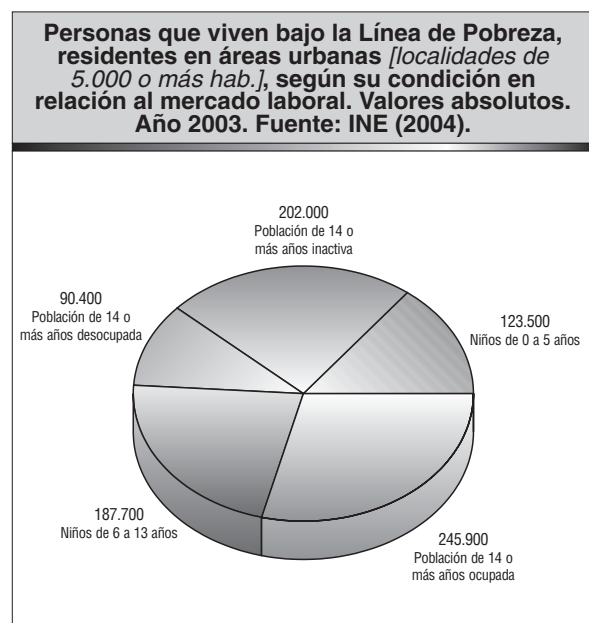
(1) El Índice de Severidad de la pobreza es una medida que varía teóricamente entre 0 y 1, siendo 0 la situación en la que hipotéticamente no habría ninguna persona u hogar viviendo bajo la LP y 1 en la que todas las unidades se hallarían bajo la LP con ingresos iguales a 0.

$$BP = \sum_{i=1}^n \frac{(z - y_i)}{z * n}$$

(2) Brecha es la razón entre la diferencia absoluta de la LP y el promedio per cápita respecto al valor de la línea.

Otro de los aspectos que sobresalen del análisis de los datos de pobreza es el bajo nivel de ocupación de las personas pobres en edad de trabajar (28,9%).

GRÁFICO 2.



La comparación entre las personas que se hallan bajo la LP y el resto de la población permite apreciar una significativa diferencia en las ta-

sas de desempleo: respectivamente, 27% y 16,9% durante 2003 (INE 2004: 10). La composición por edades de la población en situación de pobreza y los altos índices de desempleo constituyen dos de los factores explicativos de los bajos niveles de ingresos de los hogares pobres. Mientras que los hogares pobres tienen, en promedio, 1,9 perceptores de ingresos y 4,7 personas por hogar (de las cuales 2,2 son menores de 18 años), los no pobres tienen 1,8 y 3,2.

En términos macro, la evolución reciente de la pobreza halla su correlato en el comportamiento que ha tenido la distribución del ingreso en los últimos años. Como podemos apreciar en el siguiente cuadro, a partir de 1997 los distintos indicadores de distribución del ingreso han empeorado: el coeficiente de Gini pasó en cinco años de 0.430 a 0.455, al tiempo que la relación entre el ingreso medio per cápita de los quintiles polares pasó de 9,1 a 10,2 (Cuadro 4).

Por último, entre 2002 y 2003 la proporción del ingreso total captado por el decil superior aumentó levemente. Al presente, el 48,5% del ingreso total de la población residente en las

localidades urbanas es captado por los hogares que integran el quintil superior, al tiempo

que los hogares del quintil más pobre reciben el 5,8% (Cuadro 5).

CUADRO 4.

Indicadores de desigualdad en la distribución del ingreso. Serie 1999–2002.			
Años	Porcentaje de personas con ingresos per cápita inferiores al 50% del promedio	Relación entre el ingreso medio per cápita del quintil más rico y más pobre de la población	Coefficiente de Gini
1990	36,8	9,4	0,492
1997	31,3	9,1	0,430
1999	32,2	9,5	0,440
2002	34,6	10,2	0,455

Fuente: CEPAL (2004).

CUADRO 5.

Distribución del ingreso (deciles) entre los hogares residentes en áreas urbanas (localidades mayores de 5.000 habitantes). Años 2002 y 2003. En porcentajes.		
Deciles	Porcentaje del ingreso total acumulado	Porcentaje del ingreso total acumulado
1	2,33	2,34
2	3,75	3,44
3	4,48	4,72
4	5,58	5,63
5	6,60	6,57
6	7,72	7,75
7	9,57	9,47
8	11,81	11,62
9	15,93	15,97
10	32,22	32,50
Total	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a la ECH del INE (2002 y 2003).

3.

Bases para una política de reducción de la pobreza

Si bien la pobreza constituye un fenómeno complejo, que no se puede reducir a una única variable (por ejemplo, el ingreso), es posible –y necesario– jerarquizar algunas de sus dimensiones para poder diseñar un programa integral de superación de la extrema pobreza. En tal sentido, consideremos que hay tres dimensiones que definen si un hogar se encuentra o no en situación de pobreza: (a) el ingreso del hogar; (b) el capital educativo de sus integrantes; (c) la relación con el mercado laboral.

No se nos escapa que existen otras dos dimensiones clave que definen si un hogar se encuentra o no en situación de pobreza: las condiciones infraestructurales en las que viven las personas (más específicamente la vivienda); el acceso a la salud entendida en un sentido integral. Ambas dimensiones son centrales, en tanto conforman una parte principal de lo que podríamos llamar «calidad de vida». Si bien la mejora

del ingreso de los hogares debería tener a mediano plazo algún tipo de impacto positivo sobre estas dos dimensiones, esa relación no necesariamente es lineal ni mecánica. De hecho, la llamada «pobreza inercial» (personas con NBI que tienen ingresos superiores a la LP) es un claro ejemplo de que el aumento de los ingresos familiares no siempre se traduce en una mejora sustantiva y sostenida de las condiciones infraestructurales en las que viven las personas. Esta disonancia ha sido muchas veces explicada por la literatura sociológica sobre la pobreza por la incidencia de factores culturales: por el peso de una «cultura de pobreza». Tampoco el incremento de los ingresos familiares garantiza a corto plazo un mejor acceso a la salud, o un mejor aprovechamiento de los servicios existentes. En suma, la mejora de los ingresos de los hogares debe ser suficiente y estable como para que impacte positivamente en estas otras dos dimensiones.

Más allá de las advertencias planteadas, seguimos considerando que la variable ingreso, el acceso a la educación y la inserción en el mercado laboral constituyen las tres dimensiones más relevantes para definir si un hogar se halla o no en situación de pobreza y, por lo tanto, las áreas sobre las que las políticas deberían intervenir para lograr revertir los fenómenos de pobreza y exclusión social.

Por otro lado, desde los años sesenta el fenómeno de la pobreza ha venido siendo estudiado midiendo el ingreso de las personas. En tal sentido, existe cierto acuerdo en la comunidad académica acerca de cuál es la variable más relevante en la determinación de la pobreza; de hecho, el método más utilizado para medir la pobreza es la definición de un umbral de ingresos (LP relativa o absoluta) por debajo del cual se considera a los hogares o personas como pobres. En consecuencia, el ingreso familiar debería ser la primera variable a contemplar en el diseño de una estrategia global de reducción de la pobreza.

Una vez resuelta la satisfacción de las necesidades básicas de una familia (la dimensión del Bienestar Social), es necesario fortalecer a mediano y largo plazo el capital humano y social de sus integrantes, operando sobre las otras dos dimensiones mencionadas. En esta dirección, aparecen dos caminos a recorrer: (a) garantizar la inserción educativa de niños y adolescentes –así como la instrumentación de mecanismos que mejoren el capital educativo de los adultos jóvenes que abandonaron tempranamente la enseñanza–, aplicando políticas de «discriminación positiva»; (b) el acercamiento al mercado laboral de los desocupados, mediante la capacitación, el apoyo a emprendimientos micro–empresariales y otras estrategias basadas en un rol proactivo del Estado.

Trabajar sobre la primera dimensión es condición *sine qua non* para superar efectivamente la situación de pobreza de los hogares, considerada en su núcleo como la incapacidad de las familias de satisfacer sus necesidades básicas. Sin embargo, una política que no apun-

te desde el inicio a garantizar la inserción educativa de las personas más jóvenes, así como a la reinserción laboral –efectiva y términos de calidad– de los desocupados, no fortalecerá el capital humano y social de las personas. Por otra parte, trabajar en torno a estas dos últimas dimensiones (en definitiva, el vínculo con el sistema educativo y el mercado laboral) es lo único que puede reconstruir a mediano plazo los canales de integración social.

La magnitud de la «brecha de pobreza»

Como hemos señalado en la introducción, el cálculo de la «brecha de pobreza» persigue un objetivo pedagógico: mostrar, simplemente, cuántos recursos debería movilizar la sociedad uruguaya para que los hogares pobres superen la condición que los afecta. Este ejercicio lo planteamos en tres hipótesis: en la primera el objetivo sería la eliminación de la pobreza, cubriendo la brecha de ingresos que separan a todos los hogares pobres de la LP media; en la segunda el propósito sería menos ambicioso: que los hogares que tienen ingresos inferiores a 1,5 LI puedan superar ese umbral; la última apunta exclusivamente a los hogares indigentes.

Como podemos apreciar en el Cuadro 6a, los 189 mil hogares urbanos que vivían bajo la LP en 2003 (integrados en promedio por 4,5 personas) hubiesen necesitado, aproximadamente, 322 millones de dólares al año para cubrir la brecha existente entre sus ingresos mensuales efectivos (263 U\$S) y los necesarios para superar la pobreza (405 U\$S).

Si bien la brecha de pobreza es una medida simple, permite dar cuenta en forma clara –precisamente por su simpleza– de la magnitud de los recursos que debe movilizar una sociedad para superar la pobreza. Además, al comparar este valor con algunos indicadores macroeconómicos clave podemos cuestionar la imposibilidad de reducir en forma significativa las tasas de pobreza, sea por la reactivación del mercado, la intervención pro–activa del Estado o la combinación de ambos factores.

El siguiente cuadro estima la magnitud de la brecha de pobreza en la hipótesis intermedia, la cual cubriría a 43 mil hogares y 227 mil personas residentes en las localidades urbanas. Como se puede apreciar, la magnitud de recursos que

necesitaría la población en situación de pobreza extrema es significativamente menor a la estimada en la hipótesis más ambiciosa: aproximadamente 38 millones de dólares anuales, esto es, el 12% de la primera estimación (Cuadro 6a).

CUADRO 6a.

Total de recursos monetarios que se necesitarían transferir a los hogares pobres para superar la pobreza en las áreas urbanas (1). Año 2003. En U\$S (2).			
HIPÓTESIS MÁXIMA: Recursos necesarios para cubrir la Brecha entre los ingresos de los TODOS los hogares POBRES y los ingresos necesarios para adquirir alcanzar la LP (3)			
	Hogares pobres (incluye a los indigentes)	Hogares no pobres	Total
1. Hogares (miles)	189	699	888
2. Promedio de personas por hogar	4,5	2,7	3,1
3. Personas (miles)	849,5	1.904,0	2.753,5
4. Ingreso promedio del hogar con valor locativo en U\$S	263	592	522
5. Ingreso per cápita necesario para salir de la pobreza en U\$S (LP media)	90		
6. Ingreso necesario por hogar para salir de la pobreza en U\$S (5)x(2)	405		
7. Diferencia entre el ingreso promedio de los hogares pobres y el ingreso necesario para salir de la pobreza en U\$S (6)-(4)	142		
8. Ingreso anual necesario para superar la pobreza (en millones de U\$S) (7) x (1) x 12	322,056		

Fuente: elaboración propia con base en INE (2004).

Notas:

(1) Localidades mayores a 5.000 habitantes cubiertas por la ECH del INE;

(2) Precio promedio de los precios promedios mensuales del dólar interbancario: 28,184 (INE);

(3) Brecha entre los ingresos (con valor locativo) de los hogares pobres y los ingresos necesarios para alcanzar (de acuerdo a la cantidad de personas que lo integren) la Línea de Pobreza.

Como veremos en el próximo capítulo, la composición demográfica de esta población y el vínculo que sus integrantes tienen con el mercado laboral cuestiona la posibilidad de que la reactivación económica, por sí misma, pueda generar los recursos económicos que necesitan estas familias para superar la condición socioeconómica en la que se hallan.

Por último, el Cuadro 6c presenta la hipótesis de cobertura de la brecha de pobreza menos ambiciosa, esto es, la que beneficiaría exclusi-

vamente a la población que aun destinando todos sus ingresos a la adquisición de alimentos no podría satisfacer sus necesidades nutricionales. En esta hipótesis, la brecha de pobreza asciende a 21 millones de dólares anuales. El 57% de las personas que componen esta población tiene menos de 18 años de edad y el 72% menos de 30. Además de la composición etárea, otras variables relevantes hacen descartar la hipótesis de que la reactivación económica pueda generar los recursos necesarios para cubrir la «brecha de indigencia».

CUADRO 6b.

Total de recursos monetarios que se necesitarían transferir a los hogares pobres para superar la pobreza en las áreas urbanas (1). Año 2003. En U\$S (2).			
HIPÓTESIS INTERMEDIA: Recursos necesarios para cubrir la Brecha entre los ingresos de los hogares bajo 1,5 Línea de Indigencia (INDIGENTES o AL BORDE DE LA INDIGENCIA) y los ingresos necesarios para adquirir 1,5 CBA o LI			
	Sólo Hogares bajo 1.5 CBA o LI	Hogares no pobres	Total
1. Hogares (miles)	43	699	888
2. Promedio de personas por hogar	5,2	2,7	3,1
3. Personas (miles)	226,8	1.904,0	2.753,5
4. Ingreso promedio del hogar con valor locativo en U\$S	176	592	522
5. Ingreso per cápita necesario para adquirir 1,5 CBA o LI en U\$S	48		
6. Ingreso necesario por hogar para adquirir 1,5 CBA o LI en U\$S (5)x(2)	250		
7. Diferencia entre el ingreso promedio de los hogares bajo 1,5 LI o CBA y el ingreso necesario para adquirir 1,5 CBA o LI en U\$S (6)-(4)	74		
8. Ingreso anual necesario para que los hogares bajo 1,5 CBA o LI puedan adquirir 1,5 CBA o LI (en millones de U\$S) (7) x (1) x 12	38,184		

Fuente: elaboración propia con base en INE (2003).

Notas:

(1) Localidades mayores a 5.000 habitantes cubiertas por la ECH del INE;

(2) Precio promedio de los precios promedios mensuales del dólar interbancario: 28,184 (INE).

CUADRO 6c.

Total de recursos monetarios que se necesitarían transferir a los hogares pobres para superar la pobreza en las áreas urbanas (1). Año 2003. En U\$S (2).			
HIPÓTESIS MÍNIMA: Recursos necesarios para cubrir la Brecha entre los ingresos de los hogares INDIGENTES y los ingresos necesarios para adquirir 1,5 CBA o LI			
	Hogares indigentes	Hogares no pobres	Total
1. Hogares (miles)	14	699	888
2. Promedio de personas por hogar	5,4	2,7	3,1
3. Personas (miles)	76,3	1.904,0	2.753,5
4. Ingreso promedio del hogar con valor locativo en U\$S	133	592	522
5. Ingreso per cápita necesario para adquirir 1,5 CBA o LI en U\$S	48		
6. Ingreso necesario por hogar para adquirir 1,5 CBA o LI en U\$S (5)x(2)	259		
7. Diferencia entre el ingreso promedio de los hogares indigentes y el ingreso necesario para adquirir 1,5 CBA o LI en U\$S (6)-(4)	126		
8. Ingreso anual necesario para que los hogares indigentes puedan adquirir 1,5 CBA o LI (en millones de U\$S) (7) x (1) x 12	21,168		

Fuente: elaboración propia con base en INE (2003).

Notas:

(1) Localidades mayores a 5.000 habitantes cubiertas por la ECH del INE;

(2) Precio promedio de los precios promedios mensuales del dólar interbancario: 28,184 (INE).

Como ya hemos señalado, la información de la ECH del INE no permite extraer conclusiones válidas para todo el país, en la medida que solo representa a las localidades mayores de 5.000 habitantes (aproximadamente 80% de la población del país). En consecuencia, es necesario realizar alguna estimación sobre la magnitud de la brecha de pobreza en las localidades menores y en las áreas rurales. El estudio de la OPYPA que hemos citado muestra que los niveles de pobreza de las localidades menores no difieren significativamente de los

registrados en las localidades mayores. Apoyándonos en esta conclusión, podemos estimar el número de hogares y personas en situación de pobreza que residen en localidades menores, en cada una de las tres hipótesis planteadas: población bajo la LP, población bajo 1,5 LI y población bajo la LI. A partir de estas estimaciones podemos calcular la magnitud de la brecha de pobreza en dichas hipótesis, a fin de llegar a los valores correspondientes a todo el país (Cuadro 7).

CUADRO 7.

HIPÓTESIS de las hipótesis de superación de la pobreza (MÁXIMA, INTERMEDIA y MÍNIMA) a todo el país. Año 2003. En U\$S.				
HIPÓTESIS MÁXIMA				
	Personas (miles)	Hogares (miles)	Hogares pobres (miles)	Ingresos necesarios al año para que los hogares pobres superen la LP (en millones de U\$S)
Total del país	3.380,2	1.084	231	373,464
Área urbana	2.753,5	888	189	322,056
Localidades de menos de 5.000 habitantes (1)	626,7	196	42	51,408
HIPÓTESIS INTERMEDIA				
	Personas (miles)	Hogares (miles)	Hogares pobres (miles)	Ingresos necesarios al año para que los hogares bajo 1,5 LI puedan adquirir 1,5 CBA o LI (en millones de U\$S)
Total del país	3.380,2	1.084	53	43,871
Area urbana	2.753,5	888	43	38,184
Localidades de menos de 5.000 habitantes	626,7	196	10	5,687
HIPÓTESIS MÍNIMA				
	Personas (miles)	Hogares (miles)	Hogares indigentes (miles)	Ingresos necesarios al año para que los hogares indigentes puedan adquirir 1,5 CBA o LI (en millones de U\$S)
Total del país	3.380,2	1.084	16,5	24,355
Area urbana	2.753,5	888	14	21,168
Localidades de menos de 5.000 habitantes	626,7	196	2,5	3,187

Fuente: elaboración propia en base a la ECH del INE (2003).

Nota:

(1) Manejamos como supuesto para la estimación que en las localidades menores a 5.000 habitantes la incidencia de la pobreza es igual a las localidades mayores. Este supuesto se basa en las conclusiones a las que arriba el trabajo realizado por el MGAP-OPYPA (2000). Para la estimación de las brechas entre los ingresos actuales de los hogares de las localidades menores y los que necesitarían para alcanzar las metas planteadas en las tres hipótesis, hemos manejado el supuesto de que éstos presentan las mismas características que los de las localidades mayores de 5.000 hab. del interior del país.

Como podemos apreciar en los cuadros 7 y 8, al año 2003 la hipótesis de reducción de la pobreza más ambiciosa o exigente demandaba 373 millones de dólares al 2003, equiva-

lentes al 3,34% del PBI, 11,79% de la ejecución presupuestal del gobierno central y 17,74% del ingreso correspondiente al 10% de hogares de mayores ingresos.¹¹

¹¹ Probablemente este porcentaje sea en realidad menor, ya que –como es sabido– los hogares de mayores ingresos (en este caso los pertenecientes al decil superior) suelen sub declarar en las encuestas de hogares sus ingresos efectivos. Es de

La hipótesis intermedia, que implica rescatar de la situación de pobreza extrema a 276 mil personas en todo el país, hubiese demandado en el 2003 una porción de recursos significativamente menor a la planteada en la hipótesis maximalista: aproximadamente 44 millones de dólares al año (Cuadro 7), esto es 0,39% del PBI, 1,39% de la ejecución presupuestal del Gobierno Central y 2,08% de

los ingresos del decil superior de hogares (Cuadro 8). Por último, la hipótesis menos exigente hubiese requerido movilizar aproximadamente 24 millones de dólares al año (Cuadro 7), esto es 0,22% del PBI, 0,77% de la ejecución presupuestal del Gobierno Central y 1,2% del ingreso de los 110 mil hogares de mayores ingresos del país (Cuadro 8).

CUADRO 8.

Porcentaje que representa el costo de transferencia de recursos monetarios a los hogares pobres de todo el país (localidades mayores de 5.000 hab., menores y rurales) en las tres hipótesis planteadas (MÁXIMA, INTERMEDIA y MÍNIMA) con relación a distintos indicadores macroeconómicos seleccionados. Año 2003. En porcentajes.		
HIPÓTESIS MÁXIMA		
Porcentaje dentro del PBI del 2003	Porcentaje dentro del Presupuesto del Gobierno Central del Ejercicio 2003	Porcentaje dentro del Ingreso del 10% de hogares de más altos ingresos (ECH del 2003)
3,34	11,79	17,74
HIPÓTESIS INTERMEDIA		
0,39	1,39	2,08
HIPÓTESIS MÍNIMA		
0,22	0,77	1,18

Fuente: elaboración propia en base a INE (2004), ECH-INE del 2003 y Contaduría General de la Nación.

En suma, el ejercicio que hemos realizado pretende algo muy simple: mostrar que la superación de la pobreza en Uruguay no es una meta inalcanzable en términos económicos, incluso en la hipótesis (cuasi utópica) de que no exista una sola persona con ingresos inferiores a la LP. Como ha sido mostrado (BID 1997/1998), las elevadas tasas de pobreza que se registran en América Latina responden a los altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso. Incluso Uruguay, que tradicionalmente ha sido –y aún sigue siendo– el país más igualitario de la región, enfrenta en la actualidad el problema de la relación entre desigualdad y pobreza. Si la meta más ambiciosa de reducción de la pobreza no parece imposible,

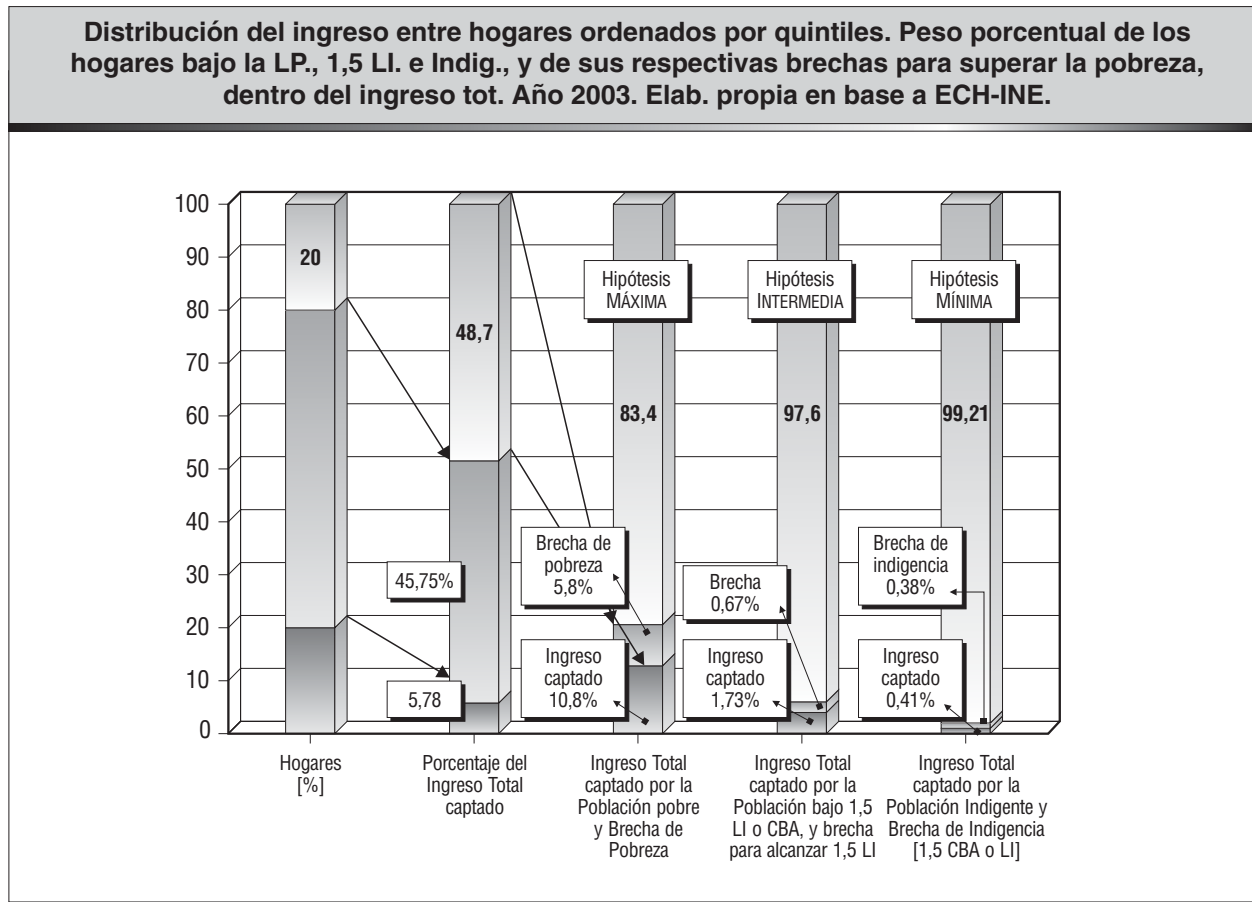
aún menos puede resultar inalcanzable la de rescatar de la pobreza extrema a las 278 mil personas que viven en esta condición en todo el país (Gráfico 3).

La inserción laboral de las personas en situación de extrema pobreza: descartando la hipótesis de la autosuficiencia de la reactivación económica

En la medida que definamos la pobreza como la situación en la que se hallan las personas que carecen de los ingresos necesarios para adquirir una canasta básica de bienes, la rela-

justicia decir que este fenómeno no es un rasgo exclusivo de los uruguayos, opera en todas las sociedades. Si la porción del ingreso total de la sociedad que es captada por el decil más rico supera la que hemos calculado con la ECH (32,5% en 2003), entonces el porcentaje que representa la brecha de pobreza total dentro de sus ingresos debe ser inferior a este 17,74%.

GRÁFICO 3.



ción con el mercado laboral constituye un factor clave para intentar revertir dicha condición. En tal sentido, debemos analizar la inserción laboral de las personas en edad de trabajar que se encuentran en situación de «extrema pobreza» (bajo 1,5 LI o CBA) o de indigencia. Examinar este punto resulta imprescindible a fin de responder a la pregunta de si la reactivación económica (la creación de nuevos puestos de trabajo) podría, por sí sola, generar los ingresos necesarios para superar la «pobreza extrema» (hipótesis intermedia) o la indigencia (hipótesis mínima).

Como podemos observar en el Cuadro 9a, el 41,1% de las personas que viven en situación de «extrema pobreza» y residen en localidades mayores de 5.000 habitantes son menores de 14 años, es decir, no forman parte de la potencial población económicamente activa. A esta proporción debemos sumar un 12,1% de adolescentes y jóvenes (entre 14 y 29 años) que no buscan empleo, los cuales probable-

mente asisten a centros de enseñanza o forman parte de la población juvenil que no estudia, no trabaja ni busca empleo. De hecho, solamente el 12,2% de la población en situación de «extrema pobreza» está desocupada. Aun cuando este 12,2% ingresara al mercado laboral, captando los mismos ingresos que reciben quienes trabajan, la población total en situación de «extrema pobreza» sólo recibiría el 55% de los recursos necesarios para superar la condición en la que se encuentra. Por cierto, la hipótesis de que el mercado genere en forma espontánea y a corto plazo 28 mil puestos de trabajo –en las localidades de 5.000 o más habitantes– para personas con baja formación educativa (7,9 años de escolarización formal promedio) resulta, en principio, poco probable. De todos modos, en esa hipótesis los ingresos que recibirían estos hogares apenas cubrirían la mitad de los que requieren para superar dicha condición. Si aplicamos este ejercicio a la población en situación de indigencia (Cuadro 9b) obtenemos resultados aun

más negativos. En la hipótesis de que todos las personas indigentes que se hallan desocupadas –residentes en localidades de 5.000 o más habitantes– encuentren trabajo (aproximadamente diez mil), percibiendo ingresos similares

a los de sus pares que tienen trabajo, la población en situación de indigencia recibiría 5,6 millones de dólares al año: 27% de los recursos adicionales necesarios para que estas 76.300 personas puedan adquirir 1,5 CBA.

CUADRO 9a.

Población bajo 1,5 LI (incluye a indigentes) según su condición laboral, edades, años de escolarización formal alcanzados e ingresos percibidos por trabajo. Año 2003.			
HIPÓTESIS INTERMEDIA			
Población bajo 1,5 LI (226.800 en localidades mayores de 5.000 hab.; 275.600 estimados para todo el país)			
Menores de 14 años			
Tramos de edad	%		
Entre 0 y 5 años	18,1		
Entre 6 y 13 años	23		
Inactivos			
Tramos de edad	%	Años de escolarización	
Entre 14 y 29 años	12,1	8,34	
Entre 30 y 64 años	7,1	6,42	
65 o más años 2,4	4,69		
Desocupados			
Tramos de edad	%	Años de escolarización	
Entre 14 y 29 años	6,9	8,58	
Entre 30 y 64 años	5,3	7,05	
65 o más años (1)	0	...	
Ocupados			
Tramos de edad	%	Años de escolarización	Ingreso promedio por TRABAJO en ocupación principal y secundarias
Entre 14 y 29 años	8,3	7,77	1.559
Entre 30 y 64 años	16,2	7,1	2.050
65 o más años (1)	0,2

Fuente: elaboración propia en base a la ECH del INE, 2003.

Notas: (1) en estas celdas no se presenta información porque los tamaños muestrales son muy reducidos.

CUADRO 9b.

Población bajo la LI (sólo indigentes) según su condición laboral, edades, años de escolarización formal alcanzados e ingresos percibidos por trabajo. Año 2003.			
HIPÓTESIS MÍNIMA			
Población bajo LI (76.300 en localidades mayores de 5.000 hab.; 89.100 estimados para todo el país)			
Menores de 14 años			
Tramos de edad	%		
Entre 0 y 5 años	21,7		
Entre 6 y 13 años	23,1		
Inactivos			
Tramos de edad	%	Años de escolarización	
Entre 14 y 29 años	12,6	7,99	
Entre 30 y 64 años	6,2	6,33	
65 o más años (1)	1,4	...	
Desocupados			
Tramos de edad	%	Años de escolarización	
Entre 14 y 29 años	7,6	7,94	
Entre 30 y 64 años	5,3	7,24	
65 o más años (1)	0,1	...	
Ocupados			
Tramos de edad	%	Años de escolarización	Ingreso promedio por TRABAJO en ocupación principal y secundarias
Entre 14 y 29 años	6,8	7,21	1.230
Entre 30 y 64 años	15,2	6,77	1.495
65 o más años (1)	0,1

Fuente: elaboración propia en base a la ECH del INE, 2003.

Notas: (1) en estas celdas no se presenta información porque los tamaños muestrales son muy reducidos.

La inserción educativa y la capacitación laboral

Como hemos señalado, el objetivo de superar la pobreza no se logra solamente mejorando los ingresos de los hogares pobres; exige además, generar condiciones para la reinserción laboral de las personas en edad de trabajar que están desocupadas (entre otros instrumentos, mediante la capacitación laboral) y asegurar los niños y adolescentes pertenecientes a estos hogares reciban una educación de calidad. En suma, revertir la situación de pobreza de un hogar supone, como mínimo, cubrir

estas tres dimensiones. En esta dirección, resulta un dato auspicioso la elevada proporción de personas de 4 a 17 años de edad que vive en situación de «extrema pobreza» o de indigencia y asiste a centros de enseñanza: 83,7% y 79,3% respectivamente (Cuadro 10).

Considerando el costo anual por alumno en cada uno de los subsistemas de ANEP al 2003, la inversión adicional que el país debería hacer para incorporar a la enseñanza a los niños y adolescentes (4 a 17 años), residentes en localidades urbanas y que viven en situación de «extrema pobreza» (hipótesis intermedia)

CUADRO 10.

Población entre 4 y 17 años bajo 1,5 LI (hipótesis INTERMEDIA) o bajo la LI (hipótesis MÍNIMA) residente en localidades de 5.000 o más por tramos etáreos y según asistencia a establecimientos de enseñanza. Año 2003. En porcentajes y valores absolutos.				
Población entre 1 y 1,5 LI (hipótesis INTERMEDIA)	Entre 4 y 5 años	Entre 6 y 11 años	Entre 12 y 17 años	Total
Asisten	71,4	98,7	71,3	83,7
No asisten	28,6	1,3	28,7	16,3
Total	100	100	100	100
Asisten	10.185	41.031	24.225	75.441
No asisten	4.080	540	9.751	14.371
Total	14.265	41.571	33.976	89.812
Población bajo la LI (hipótesis MÍNIMA)	Entre 4 y 5 años	Entre 6 y 12 años	Entre 12 y 17 años	Total
Asisten	68,9	98,3	61,0	79,3
No asisten	31,1	1,7	39,0	20,7
Total	100	100	100	100
Asisten	3.903	13.367	8.043	25.313
No asisten	1.564	176	3.237	4.977
Total	5.467	13.543	11.280	30.290

Fuente: elaboración propia en base a la ECH del INE, 2003.

o de indigencia (hipótesis mínima) sería de seis millones de dólares anuales en el primer escenario y 2 millones en el segundo (Cuadro 11).¹² Estos guarismos representan, respectivamente, 1,9 y 0,7% del presupuesto total de ANEP para el 2003.

Por último, como vimos en los Cuadros 9a y 9b, 12,2% de la población en situación de «extrema pobreza» corresponde a desocupados de 14 a 64 años de edad, al tiempo que entre quienes se hallan bajo la LI esta proporción asciende a 12,9%¹³. En la hipótesis de supe-

12 La expansión a todo el país de esta estimación resulta un poco más compleja que adicionar al costo proyectado para las localidades de 5.000 habitantes o más el que correspondería a las menores, manejando el supuesto de que en ambas áreas se registran los mismos niveles de no asistencia a centros de enseñanza. De hecho toda la evidencia indica que los niveles de asistencia a la educación media son significativamente menores en las localidades pequeñas y en el medio rural que en las localidades cubiertas por la ECH del INE. Según UNICEF (2003: 14), mientras que el 25,5% de los adolescentes residentes en las localidades de 5.000 o más habitantes no asistía a centros de enseñanza en 1999, entre sus pares de las localidades menores y rurales este porcentaje llegaba a 47,6. Empero, en la medida que el número de adolescentes (de 12 a 17 años de edad) que residen en localidades urbanas, no asisten a centros de enseñanza y viven en situación de «extrema pobreza» o en situación de indigencia es pequeño (respectivamente, 9.751 y 3.237 como muestra el Cuadro 10), el ajuste de la proyección económica que hemos realizado para que refleje al conjunto del país (contemplando con precisión el mayor nivel de no asistencia educativa que se registra en las localidades menores) no incrementaría significativamente los valores presentados en el Cuadro 11. Manejando el supuesto de que los niveles de no asistencia educativa fuesen similares entre las distintas áreas geográficas (supuesto incorrecto como hemos señalado), el costo de reinsertar en el sistema educativo formal a los niños y adolescentes en situación de pobreza sería equivalente a U\$S 7.285.034 en la hipótesis intermedia y a U\$S 2.520.503 en la hipótesis mínima. Como se puede apreciar, la diferencia entre la proyección para todo el país y la realizada para las localidades urbanas es marginal.

13 La población desocupada de 14 a 64 años que vive bajo 1,5 LI asciende a 27.670 personas en las localidades de 5.000 o más habitantes y 33.623 en todo el país, bajo el supuesto de una similar incidencia de la desocupación en las localidades urbanas, menores y rurales. En la población indigente los valores son, respectivamente, 9.843 y 11.494.

ración de la «pobreza extrema», la inversión anual estimada que se requeriría para capacitar a los desocupados en todo el país ascen-

dería a 8,6 millones de dólares; en la hipótesis mínima los recursos necesarios serían 2,9 millones de dólares.

CUADRO 11.

Inversión educativa total que se requeriría para incorporar al sistema educativo a la población entre 4 y 17 años de edad que se halla fuera del mismo, según grado de pobreza (bajo 1,5 LI o bajo la LI). Año 2003. En U\$S.				
Población bajo 1,5 LI (hipótesis INTERMEDIA)	Consejo de Educación Primaria (Inicial y Primaria)	Consejo de Educación Primaria (Inicial y Primaria)	Consejo de Educación Secundaria	Total
Costo anual por alumno	393	393	407	
Costo de incorporar a los niños y adolescentes en situación de indigencia que se hallan fuera del sistema educativo	1.603.440	212.220	3.968.657	5.784.317
Población bajo la LI (hipótesis MÍNIMA)	Consejo de Educación Primaria (Inicial y Primaria)	Consejo de Educación Primaria (Inicial y Primaria)	Consejo de Educación Secundaria	Total
Costo de incorporar a los niños y adolescentes en situación de indigencia que se hallan fuera del sistema educativo (U\$S)	614.652	69.168	1.317.459	2.001.279

Fuente: elaboración propia con base a la información presupuestal de la CGN del MEF y de la matrícula (2003) de la ANEP.

4.

Algunas consideraciones sobre la estructura tributaria de Uruguay en comparación con otros países

Para estimar el costo anual de una política integral orientada a reducir en forma significativa y a corto plazo las situaciones de «pobreza extrema» –hipótesis intermedia– o de indigencia –hipótesis mínima–, debemos considerar conjuntamente los tres factores analizados en los capítulos anteriores:

- a. los recursos adicionales que necesitarían los hogares en situación de «extrema pobreza» o de indigencia para adquirir 1,5 CBA para cada uno de sus integrantes;
- b. los recursos adicionales que requeriría ANEP para incorporar a los niños y adolescentes de estos hogares que no asisten a los centros de enseñanza, y
- c. el costo de un programa de capacitación laboral para las personas desocupadas que pertenecen a estas dos poblaciones.

Si este programa estuviese dirigido exclusivamente a la población objetivo de la hipótesis

intermedia, residente en las localidades urbanas, su costo anual sería aproximadamente 51 millones de dólares; en la hipótesis mínima sería equivalente a 25,7 millones. Al expandir esta estimación a todo el país los valores alcanzados son, respectivamente, 59,7 y 29,8 millones. En el siguiente cuadro podemos apreciar lo que representan estos montos con relación a las variables macro que hemos venido manejando (Cuadro 13).

Desde luego, el cálculo que hemos realizado no considera los costos de gestión que implicaría ajustar el diseño de un programa de esta naturaleza, así como su ejecución y monitoreo. No obstante, la inclusión de estos ítems seguramente no afectaría en forma significativa los valores que hemos alcanzado, entre otras razones porque ya existen estructuras institucionales dentro del Estado que podrían –y deberían– hacerse cargo de la implementación de cada uno de los

CUADRO 13.

Costo global de un programa integral de superación de la «pobreza extrema» (HIPÓTESIS INTERMEDIA) y de superación de la indigencia (HIPÓTESIS MÍNIMA) en comparación con distintas variables macro. Año 2003. En porcentajes.				
	Hipótesis Intermedia		Hipótesis Mínima	
	Áreas urbanas	Todo el país	Áreas urbanas	Todo el país
Porcentaje dentro del PBI del 2003	0,46	0,53	0,23	0,27
Porcentaje dentro del Presupuesto del Gobierno Central del Ejercicio 2003	1,61	1,88	0,81	0,94
Porcentaje dentro del Ingreso del 10% de hogares de más altos ingresos (ECH del 2003)	2,42	2,84	1,22	1,42

Fuente: elaboración propia en base a datos del INE (2004), procesamiento de la ECH del INE (2003) y datos de CGN-MEF (2004).

componentes de este programa (BPS, MTSS y ANEP), bajo la coordinación de alguna nueva estructura interinstitucional o de la OPP.

Más allá de las complejidades que implicaría ajustar el diseño de un programa o política de este tipo, así como su ejecución y monitoreo, el elemento clave a discutir es su financiamiento. En este sentido, el objetivo que hemos perseguido en estas páginas fue simplemente estimar la magnitud de las diferentes «brechas de pobreza» y compararlas con distintas variables económicas (Cuadro 8). No obstante, nos parece necesario ahora plantear algunos puntos de discusión con relación a la equidad de la estructura tributaria vigente en Uruguay, ya que el debate sobre el financiamiento de un programa de este tipo no puede eludir la mirada sobre el grado equidad o inequidad del sistema impositivo. En esta línea, los datos presentados en el siguiente cuadro plantean un panorama preocupante. Si consideramos el peso que tienen en el ingreso de los hogares los tres principales impuestos del país (IVA, IMESI e IRP), los cuales representan más de las dos terceras partes de la recaudación¹⁴, la conclusión es cla-

ra: la estructura tributaria dista de ser progresiva. Mientras que entre los hogares del decil más pobre la carga relativa de estos tres impuestos llega al 11,3% de sus ingresos, en el decil más rico desciende a 8,3%. La inequidad de la estructura tributaria se manifiesta claramente en el caso del IVA.

CUADRO 13.

Porcentaje que representa la carga impositiva del IVA, IMESI e IRP sobre el ingreso de los hogares ordenados en deciles. Año 2002.				
	IVA	IMESI	IRP	Total
Decil 1	9,1	1,6	0,6	11,3
Decil 2	8,2	1,3	1,3	10,7
Decil 3	7,7	1,5	1,4	10,6
Decil 4	7,3	1,6	1,6	10,5
Decil 5	7,1	1,5	1,8	10,4
Decil 6	6,5	1,4	1,8	9,7
Decil 7	6,9	1,6	2,1	10,5
Decil 8	6,7	1,4	1,9	10,0
Decil 9	6,5	1,4	1,7	9,6
Decil 10	5,7	1,3	1,3	8,3

Fuente: Grau y Lagomarsino (2002: 51).

14 «La suma del IRP, IVA e IMESI representa el 70% del total de los impuestos. Del resto de los impuestos el 21% recae sobre las empresas: IRIC, IRA, PATRIMONIO de las empresas, IRP patronal. La estructura tributaria del gobierno central ha permanecido estable a lo largo de la década, siendo el cambio más notorio la pérdida de participación de los impuestos que recaen sobre el comercio exterior en 7 puntos porcentuales, a favor de los impuestos que recaen sobre la renta en similar medida.» (Grau y Lagomarsino 2002: 18)

Ya sea que consideremos el peso porcentual que estos tres impuestos tienen dentro del ingreso de los hogares, o que comparemos los valores del coeficiente de Gini antes y después

del pago de impuestos (Cuadro 14), debemos concluir que los hogares más pobres pagan más, en términos relativos, que los más ricos.

CUADRO 14.

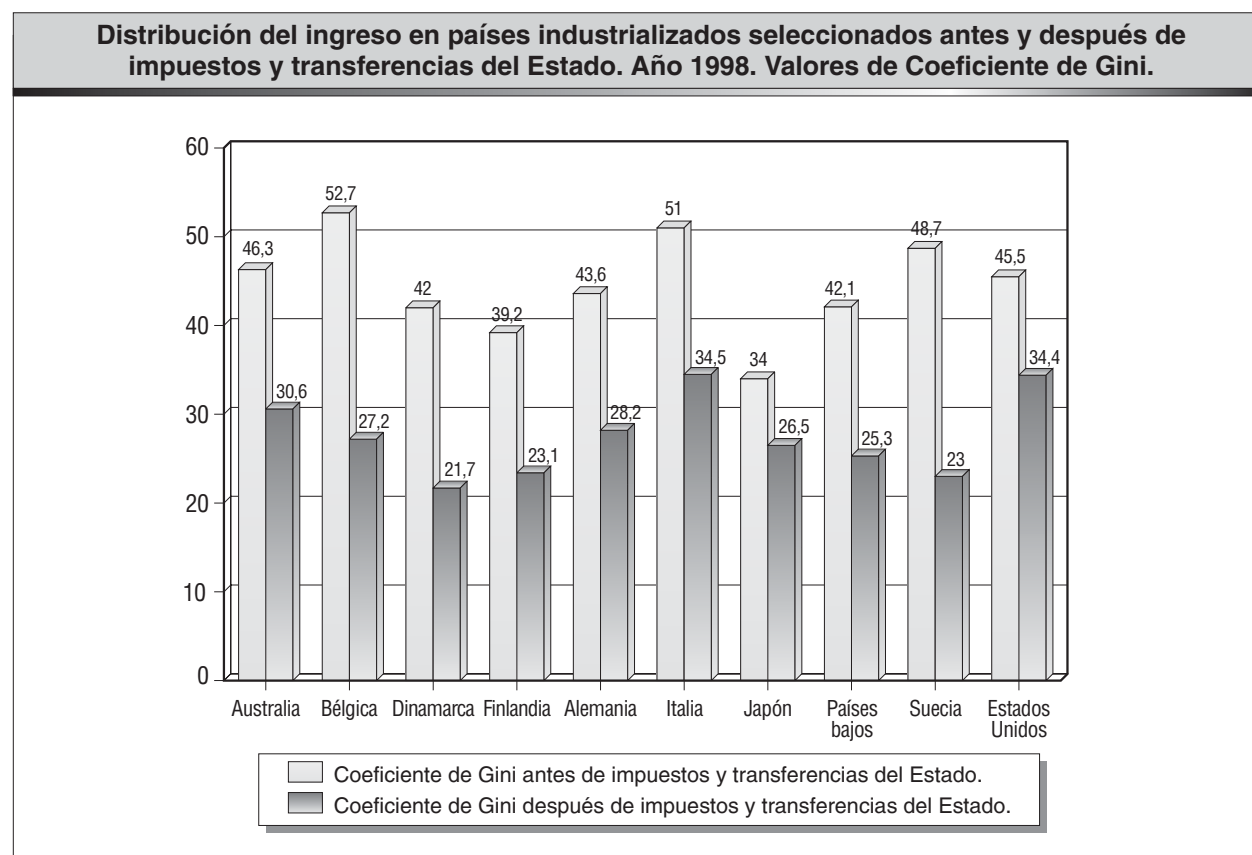
Incidencia de la estructura tributaria en la concentración del ingreso. Año 2002.	
Coeficiente de Gini SIN impuestos (IVA, IMESI e IRP)	Coeficiente de Gini CON impuestos (IVA, IMESI e IRP)
0,441	0,446

Fuente: Grau y Lagomarsino (2002: 52).

La conclusión que se desprende del estudio de Grau y Lagomarsino sobre la estructura tributaria del país es, en términos políticos, sumamente relevante para el posible debate sobre el financiamiento de un programa de reducción de la «pobreza extrema», ya que en muchos países los impuestos y el gasto social operan como correctores de la distribución del ingreso, y, por esa vía, como mecanismos para reducir la pobreza.

Como podemos observar en el siguiente gráfico (extraído de un estudio reciente del Banco Mundial), en los países de la OCDE la distribución del ingreso mejora notoriamente luego del cobro de impuestos y las transferencias a los hogares. En los países de la OCDE estudiados por el Banco Mundial la mejoría en la distribución del ingreso es significativa: en promedio, en los diez países analizados el Coeficiente de Gini se reduce 37,9% como resultado de la intervención tributaria y redistributiva del Estado.

GRÁFICO 4.



Fuente: OCDE, tomado de Banco Mundial (2003): *Inequality in Latin America and the Caribbean: breaking with History?*, Chap. 9, p. 2.

5.

Las políticas de reducción de la pobreza en los países desarrollados

En este último punto intentaremos mostrar algunas evidencias empíricas acerca de la función que cumplen los sistemas de «rentas mínimas» o «rentas básicas» en la reducción de la pobreza (en particular, la pobreza infantil) en los países más desarrollados.

Si bien en los países de la OCDE existe un fuerte debate acerca de la vigencia y proyección futura de las políticas de «renta básica», la evidencia indica que en muchos casos han jugado un papel clave en la reducción de la pobreza y en la mejora de la distribución del ingreso. En esta dirección, señala Ruíz-Huerta (2002: 9):

«La complejidad de las sociedades contemporáneas aconseja cuestionar la existencia de relaciones lineales entre el crecimiento económico y la distribución de la renta. La tasa agregada de crecimiento económico es el resultado de procesos muy diversos, que pueden

tener efectos contrapuestos sobre la desigualdad y la pobreza. Ésta última, aunque puede verse muy afectada por el ritmo general de la actividad económica, depende en buena medida del papel compensador de las políticas públicas. No es difícil intuir algún tipo de relación entre el gasto realizado en prestaciones sociales en cada país y su respectiva tasa de pobreza. Cabe esperar a priori que los países que más esfuerzo presupuestario realizan presenten también tasas de pobreza más bajas (...) Los programas de mantenimiento de rentas constituyen, por tanto, una red de protección eficaz en muchos casos para eludir el riesgo de pobreza o rebajar su intensidad (...) Conviene recordar, en cualquier caso, que el objetivo básico de los programas de mantenimiento de rentas es que los beneficiarios puedan alcanzar unos niveles mínimos de renta más que eliminar por completo la pobreza.»

Las políticas de «rentas básicas» buscan garantizar un nivel mínimo de bienestar para la población, a través de una prestación económica que el Estado dirige a los hogares, en muchos casos de carácter universal y homogéneo, en otros de corte restrictivo y con diferentes niveles de apoyo en función de las características de los hogares. Según Ruíz–Huerta (2002: 9):

«... la renta mínima es el instrumento más emblemático de las estrategias de lucha contra la pobreza en muchos países. En la mayoría de los casos se trata de una prestación asistencial que sirve de última red de seguridad económica (...) es, esencialmente, una prestación destinada a cubrir la insuficiencia de ingresos de los hogares más pobres que suele estar condicionada a la comprobación de los recursos de los beneficiarios.»

Desde su origen estas políticas fueron creadas en el marco del nacimiento y desarrollo de los Estados de bienestar. Este tipo de prestación no fue concebida como una asistencia puntual ante las crisis económicas o las situaciones de emergencia, sino como una obligación del Estado frente a la ciudadanía, como un instrumento para garantizar el ejercicio de sus derechos.

La capacidad que han tenido los países más desarrollados para reducir la pobreza aplicando diferentes tipos de políticas de rentas básicas se manifiesta claramente en el siguiente cuadro. Las simulaciones aplicadas en los estudios de impacto de las políticas de renta básica sobre la pobreza permiten concluir que, en promedio, las tasas de pobreza se reducen 66% merced a la intervención estatal (Cuadro 15).

CUADRO 15.

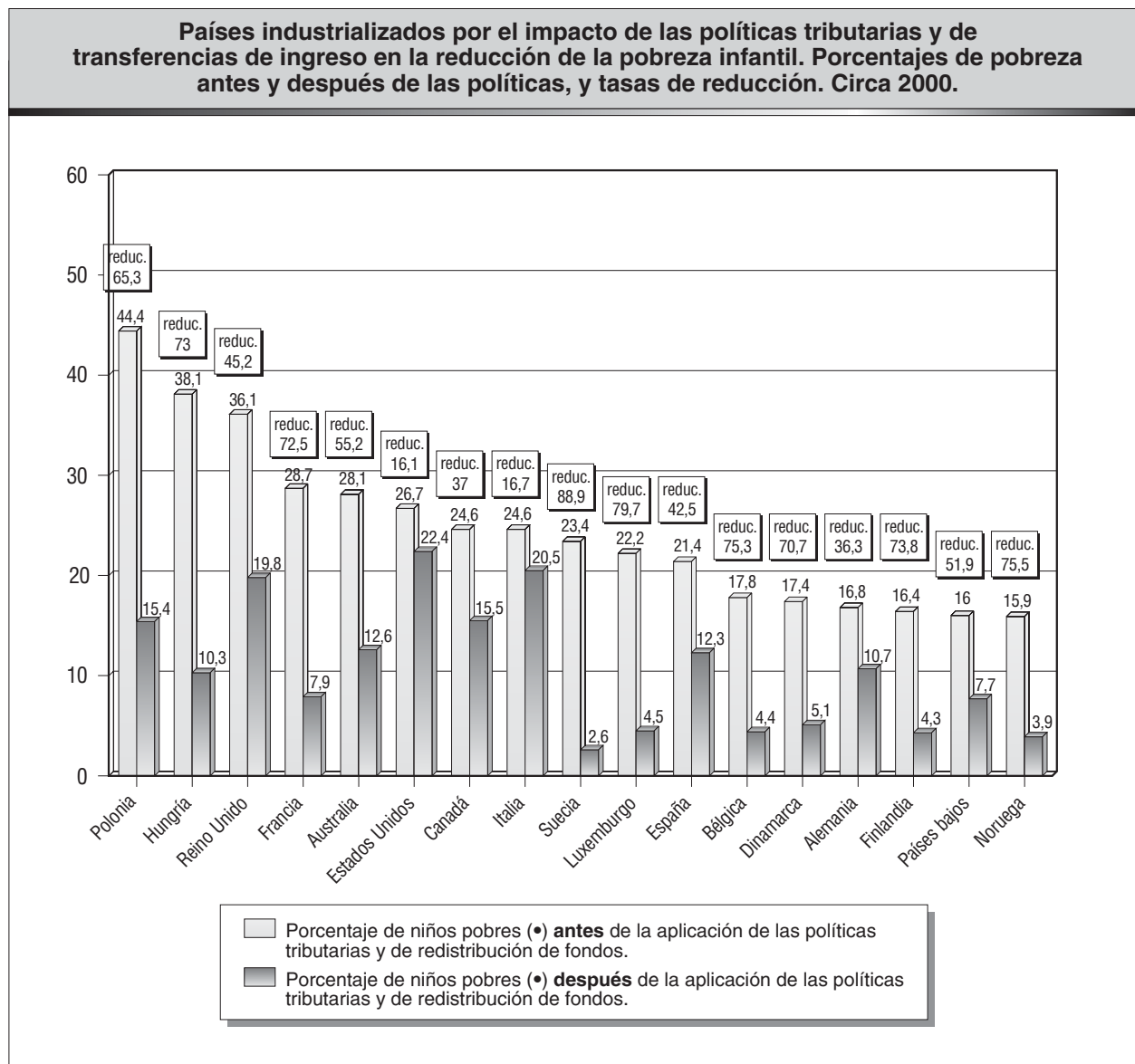
Tasas de pobreza según tipo de renta en países industrializados seleccionados.						
	(A) Rentas primarias	(B) A + Transferencias privadas	(C) B + Prestaciones contributivas	(D) C – Impuestos sobre la renta y cotizaciones	(E) D + Prestaciones asistenciales	Cambio entre A y E (%)
Suecia (1992)	37,6	37,3	9,7	13,5	7,3	-80,6
Holanda (1991)	33,5	25,3	8,0	10,4	6,7	-80,0
Alemania (1994)	31,3	28,2	8,5	9,8	7,6	-75,5
Francia (1989)	38,1	37,1	11,9	12,5	10,2	-73,2
Reino Unido (1995)	38,1	31,1	20,0	21,3	11,8	-69,0
España (1990)	32,1	30,7	11,3	n.d.	10,4	-67,6
Canadá (1994)	30,5	25,5	12,5	13,5	11,2	-63,3
Australia (1994)	30,3	28,6	25,6	26,1	15,7	-48,2
Estados Unidos (1994)	30,7	26,7	18,3	20,1	18,4	-40,1

Fuente: Smeeding, T. y Ross, K. (1999): «Social Protection for the Poor in the Developed World: The Evidence from LIS», Luxembourg Income Study Paper N° 204, tomado de Ruíz–Huerta, Jesús (2002): «Las políticas contra la pobreza en la OCDE: eficacia, equidad y control democrático», paper presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD, Portugal, 8–11 de octubre de 2002.

En la misma dirección, el Gráfico 5 presenta las conclusiones de un estudio realizado recientemente por el Instituto *Innocenti* de UNICEF acerca de la pobreza infantil en los países más desarrollados. Nuevamente cons-

tatamos que la aplicación de las políticas tributarias y las transferencias logra reducir en proporciones muy elevadas las tasas de pobreza (57,4% en promedio).

GRÁFICO 5.



Fuente: elaboración propia en base a UNICEF, Centro de Investigaciones Innocenti (2000): «Los niños pobres en las naciones ricas», *INNOCENTI REPORTCARD* / N° 1, Florencia, junio de 2000, Gráfico 9, p.15. La fuente primaria de información es la OCDE.

Notas (•):

El mínimo vital por debajo de cual se considera a los niños en situación de pobreza es, en ambos casos (ANTES y DESPUÉS de las políticas tributarias y de redistribución de renta), equivalente al 50% de los ingresos nacionales habida cuenta de las políticas fiscales y de redistribución de fondos.

6.

Algunas ideas sobre el diseño, anclaje institucional y ejecución de un programa integral de superación de la «pobreza extrema»

En Uruguay existe un núcleo duro de pobreza que ha permanecido relativamente estable a lo largo de los últimos veinte años. Si bien la pobreza disminuyó en forma pronunciada entre 1986 y 1994 (de 46,2% a 15,3%), nunca logró descender por debajo de ese umbral. Es razonable pensar, por lo tanto, que existe, más allá de cierto margen de «movilidad social», un núcleo de hogares que ha permanecido en situación de pobreza extrema o crónica, sin recibir los beneficios del crecimiento económico registrado entre 1986 y 1998. Esta categoría poblacional, que obviamente incluye a las personas indigentes, se halla en una condición extremadamente crítica en términos de satisfacción de sus necesidades básicas, ya que posee ingresos per cápita inferiores a 1,5 CBA (lo que le permitiría satisfacer sus requerimientos nutricionales solamente si destinara como mínimo las dos terceras partes de sus ingresos). La situación de vulnerabilidad socioeconómica en la que se encuentra esta población se refleja en

tres datos: el 68,4% está compuesto por personas menores de 30 años de edad; el capital educativo de los mayores de 13 años es muy escaso; los ingresos obtenidos por trabajo por las personas ocupadas son extremadamente bajos. Estas características hacen dudar de la capacidad que pueda tener la reactivación económica para lograr por sí sola revertir la situación de «extrema pobreza» que afecta a 227 mil personas en las localidades de 5.000 o más habitantes y a 276 mil en todo el país. Por otro lado, y sin perjuicio de estimaciones más precisas sobre la magnitud de la «brecha de pobreza», los ingresos adicionales que se requieren para superar la «pobreza extrema» son marginales en comparación con algunas variables económicas macro: PBI, gasto público o ingresos del 10% de hogares de más ricos.

En este marco, parece necesario que el país afronte seriamente una discusión sobre el diseño de un programa integral que permita en

el corto plazo reducir la «pobreza extrema»¹⁵, y a mediano plazo fortalecer en estos hogares los activos (capital humano y social) imprescindibles para que puedan superar –en forma progresivamente autónoma– dicha situación.

Si bien no existe ninguna receta que asegure el éxito de un programa de este tipo, es posible evitar algunos de los errores de diseño y/o implementación de políticas que han condenado al fracaso, en el pasado reciente, a muchas de acciones que se han emprendido desde el Estado persiguiendo objetivos similares a los propuestos en estas páginas.

En primer lugar, el diseño de una política de este tipo debe ser racional, esto es, debe definir claramente los objetivos a lograr en el corto y mediano plazo, la población objetivo, las áreas o dimensiones a intervenir, los instrumentos a aplicar y los mecanismos de evaluación. Si bien un programa de estas características no puede ser gestado con una impronta tecnocrática, difícilmente un diseño incrementalista o un recorrido participacionista pueda generar el tipo de definiciones que se requieren.

En segundo lugar, un programa de este tipo no debería aspirar a ser omnicompreensivo; por el contrario, debería definir pocas áreas de intervención, de modo que sea posible concentrar los esfuerzos y evaluar los impactos de las acciones, por ejemplo: el apoyo económico a los hogares; la reinserción educativa de los niños y adolescentes que han abandonado el sistema y la prevención de quienes tienen una alta propensión a la deserción; el mejoramiento del acceso al sistema de salud; la capacitación laboral de las personas en edad de trabajar que se hallan desocupadas.

En tercer lugar, la aplicación de un plan de esta naturaleza debe partir de un acuerdo político

amplio, que garantice los recursos necesarios para su implementación, más allá del horizonte temporal de las administraciones de gobierno y de sus correspondientes programas presupuestales.

En cuarto lugar, un programa de este tipo estaría condenado al fracaso si es ejecutado por una estructura paralela al aparato burocrático del Estado; en otras palabras, es necesario evitar los mecanismos de by-pass que caracterizaron el diseño y ejecución de reformas sociales de los años noventa en Uruguay (Midaglia 2000). La ejecución de un programa como el planteado debería estar en manos de tres instituciones: ANEP, BPS y MTSS, bajo la coordinación de un espacio interministerial que opere como coordinador del área social.

En quinto lugar, la ejecución de este plan debe tener un aterrizaje territorial en cada uno de los 18 departamentos del interior del país y en las distintas regiones de Montevideo, a través de las estructuras de estas instituciones y en ciertas condiciones con el concurso de asociaciones civiles u otro tipo de organizaciones de la sociedad civil que efectivamente tengan base en estos territorios.

La articulación de estas cinco orientaciones generales de política (el diseño racional y evaluable del programa; la concentración de las acciones en pocas áreas o dimensiones; su sostenibilidad presupuestal; la radicación institucional en estructuras del Estado que aseguren continuidad y alcance nacional; la territorialización de las acciones) no garantiza totalmente el éxito de un plan de estas características, pero sí contribuiría a evitar los problemas que han afectado la eficacia de los esfuerzos que desde el Estado uruguayo (a menudo con el apoyo de las IFIs) se han realizado para revertir los procesos de exclusión social.

15 La transferencia de recursos que debería hacer la sociedad uruguaya hacia los hogares en situación de «extrema pobreza» para que superen dicha condición debe, desde luego, ser pensada con detenimiento, para que no se generen incentivos perversos que, a mediano plazo, terminen manteniendo las tasas de pobreza que se pretende reducir. En tal sentido, cabe pensar que si esta transferencia de recursos (bajo la modalidad de «empleo transitorio» o asistencia económica a las familias) está atada al número de integrantes del núcleo familiar podría operar como un estímulo para que las tasas de natalidad de estos hogares aumenten aún más. El *Informe de Desarrollo Humano en Uruguay* de PNUD de 1999 aportaba algunas interesantes evidencias en esta dirección: en particular, sobre algunos de los efectos perversos que estaría generando la política de Asignaciones Familiares. Más allá de los ajustes que una política de mejora de los ingresos de las familias pobres requiere para minimizar estos posibles efectos no esperados, consideramos que su «imperfección» no podría ser nunca el argumento para desestimarla. El hecho de que sea imposible eliminar en forma absoluta la evasión no implica que los Estados hayan abdicado de su autoridad impositiva. En todo caso, una política de este tipo es y será siempre un instrumento falible y, por ende, perfectible.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo** (1998): *América Latina frente a la desigualdad. Progreso Económico y social en América Latina Informe 1998–1999*, BID, Washington.
- Banco Mundial** (2003): *Inequality in Latin America and the Caribbean: breaking with History?*
- CEPAL** (1999): *Panorama Social para América Latina*. 1998, CEPAL, Santiago de Chile.
- Calvo, J. J.** (1999): *Las Necesidades Básicas Insatisfechas en Uruguay*, Documento de Trabajo N° 50, FCS–UDELAR, Montevideo.
- De Armas, G.** (2003): «El impacto social de la crisis», en *Informe de Coyuntura N° 4, Entre la cooperación y la competencia*, Observatorio Político del Instituto de Ciencia Política, Ediciones Trilce, Montevideo.
- Galbraith, J. K.** (1958): *La sociedad opulenta*, Ed. Planeta, Barcelona.
- Grau, C. y Lagomarsino, G.** (2002): *La estructura tributaria de Uruguay y su incidencia en la distribución del ingreso*, Instituto Alvaro Carbone, Instituto Solidaridad y Desarrollo, Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS, PIT–CNT, Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República y FESUR, Montevideo.
- Instituto Nacional de Estadística** (2002): «Evolución de la pobreza por el método del ingreso. Uruguay 1986–2001», INE, Montevideo.
- Instituto Nacional de Estadística** (2003): «Estimaciones de Pobreza por el Método de Ingreso 2002», INE, Montevideo.
- Instituto Nacional de Estadística** (2004): «Estimaciones de Pobreza por el Método de Ingreso 2003», INE, Montevideo.
- Innocenti** (2000): «Los niños pobres en las naciones ricas», *INNOCENTI REPORTCARD / N° 1*, Florencia.
- Katzman, R. y Filgueira, F.** (1999): *Desarrollo Humano en Uruguay, 1999*, PNUD, Montevideo.
- Katzman, R. y Filgueira, F.** (2001): *Panorama Social de la Infancia en Uruguay*, IPES–UCUDAL, IIN–OEA, Montevideo.
- Midaglia, C.** (2000): *Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay*, CLACSO, Buenos Aires.
- PNUD** (2004): *Informe sobre Desarrollo Humano, 2003*, Ediciones Mundi–Prensa, Madrid–Barcelona–México.
- PNUD** (2000): *Informe sobre Desarrollo Humano, 2000*, Ediciones Mundi–Prensa, Madrid–Barcelona–México.
- PNUD** (2004): *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*.
- Ruiz–Huerta, J.** (2002): «Las políticas contra la pobreza en la OCDE: eficacia, equidad y control democrático», paper presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD, Portugal, 8–11 de octubre de 2002.
- Smeeding, T. y Ross, K.** (1999): «Social Protection for the Poor in the Developed World: The Evidence from LIS», *Luxembourg Income Study Paper* N° 204.
- Terra, J. P.** (1991): *Análisis de la situación de los niños y las mujeres del Uruguay*, UNICEF, Montevideo.
- Terra, J. P.** (1988): «Estado nutricional y desarrollo sicomotor en los niños de las familias pobres», en *Cuadernos del CLAEH*, N° 47, CLAEH, Montevideo.
- Terra, J. P.** (1990): *Población en riesgo social. Infancia y políticas públicas en el Uruguay*, Instituto Nacional del Libro, Montevideo.
- UNICEF** (2003): *El trabajo infantil y adolescente en Uruguay y su impacto sobre la educación. Análisis de la situación en la década pasada y en el presente*, UNICEF, Montevideo.
- UNICEF** (2004): *Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay*, UNICEF, Montevideo.
- Veiga, D. y Revoir, A. L.** (2004): *Desigualdades sociales en Uruguay. Desafíos para políticas de desarrollo*, FCS–UDELAR, Montevideo.
- Zaffaroni, C., Alonso, D., Mieres, P.** (1998): *Encuentros y Desencuentros. Familias Pobres y Políticas Sociales en el Uruguay*, UCUDAL–UNICEF–CLAEH, Montevideo.



FESUR