

CAPÍTULO 8

Pobreza y desigualdad

- 8.1 Las condiciones de vida en Uruguay
- 8.2 Los conceptos de pobreza y desigualdad
- 8.3 Pobreza: ¿cómo se mide?
- 8.4 La pobreza en Uruguay
- 8.5 La desigualdad: ¿cómo se mide?
- 8.6 La distribución del ingreso en Uruguay
- 8.7 Crecimiento, pobreza y desigualdad
- 8.8 ¿Cómo combatir la pobreza y la desigualdad?
- 8.9 Resumen
- 8.10 Conceptos clave
- 8.11 Preguntas de repaso
- 8.12 Bibliografía básica

Material disponible en los Servicios del CECSO

www.serviciosdelcecsoblogspot.com / sercecsoblogspot@fcs.edu.uy

Fotocopiadora: 2410 6720 (208 / 218) Por trabajos: pedidosercecsoblogspot@gmail.com Cantina & Cafetería: 2410 6720 (220)

CAPÍTULO 8

Pobreza y desigualdad

En los capítulos anteriores se han tratado diversos temas que afectan directamente el crecimiento de la economía uruguaya. El fin último del crecimiento, sin embargo, es lograr el mayor bienestar posible para su población, es decir, la mejora continua en las condiciones de vida de sus habitantes.

Uruguay se ha destacado en América Latina por ser un país con una calidad de vida relativamente buena. Con elevados niveles sanitarios, educativos y de ingreso promedio, ha mantenido una posición relevante en logros sociales en el contexto regional latinoamericano. En parte, esto se debe a que no solo ha tenido un nivel de ingreso *per cápita* mayor que el promedio regional sino que, además, éste se ha distribuido en una forma más o menos equitativa. Sin embargo, con frecuencia se plantean serias preocupaciones en torno a los niveles de pobreza y desigualdad que se han verificado en el país en las últimas décadas.

Como resultado de la actividad económica, es decir, de la producción y distribución de bienes y servicios, los hogares poseen distintas capacidades de consumo, ahorro, etc. Hasta ahora hemos tratado temas relacionados con la riqueza que se genera año a año en el país, es decir, el PIB, pero solo hemos tenido en cuenta su nivel promedio *per cápita*. En este capítulo trataremos la forma en que ese PIB o ingreso se distribuye entre distintos segmentos de la población.

En relación a la distribución del ingreso o de la riqueza, frecuentemente se plantea en la discusión pública la disyuntiva sobre cuál debe ser la prioridad de una nación o sociedad: crecer o distribuir. Si bien en la literatura económica se ha planteado la idea de que distribuciones más igualitarias del ingreso pueden contribuir a un mayor crecimiento, la discusión a menudo se lleva a posiciones extremas: ¿crecer económicamente y que todos o casi todos mejoren su situación, aun cuando podrían mantenerse o hasta empeorar las diferencias relativas o distribuir y lograr un acceso más igualitario a los bienes y servicios, incluso cuando ello podría generar una disminución en el ingreso total de la sociedad? Esta disyuntiva popularmente se plantea como la elección entre "hacer crecer la torta" o "repartirla".

En la medida en que la distribución del ingreso en todas las sociedades no es estrictamente igualitaria, se encuentra, aun en las más ricas, grupos de la población que viven en condiciones de pobreza. Desde el punto de vista de la economía como disciplina para la acción, nos interesa responder también a preguntas como éstas: ¿cómo se puede amortiguar (o mitigar) los niveles de pobreza en una sociedad? ¿Qué relación presenta la pobreza con el crecimiento? ¿Cómo es la relación entre desarrollo y logros sociales?

En este capítulo se tratará de responder esas interrogantes para el caso de Uruguay. Para ello, en primer lugar, se expone un indicador de las condiciones de vida prevalecientes en el país, a efectos de compararlo con otros países de la región y del mundo. Este indicador refleja la situación promedio del país en varias dimensiones sociales y económicas.

El capítulo continúa con un análisis del problema específico de la pobreza y de la desigualdad, a efectos de identificar las condiciones de vida de distintos segmentos de la sociedad. Para ello se exponen los principales conceptos relevantes en el tema, así como también las metodologías de medición utilizadas para determinar la situación de Uruguay en esta área.

Luego se plantea la disyuntiva entre crecimiento y distribución, tema que ha pautado los debates positivos y normativos en economía en los últimos 200 años.

Por último, se realizan algunas consideraciones en torno al tipo de políticas públicas necesarias para superar algunos de los problemas planteados.

8.1. Las condiciones de vida en Uruguay

¿Existen pautas para comparar la situación de los distintos países en términos de calidad de vida o de bienestar de la población? No es tarea sencilla definir un criterio para realizar tales comparaciones, en la medida en que intervienen factores subjetivos imposibles de cuantificar. Pese a ello, ha ganado terreno la comparación entre países a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH) que elabora la Organización de las Naciones Unidas con datos para todos sus países miembros. Si bien este indicador toma solo algunas de las dimensiones del desarrollo, significó un avance relevante frente a otros indicadores utilizados previamente.

El IDH es una medida que intenta reflejar tres dimensiones del desarrollo humano: el goce de una vida larga y saludable, el nivel educativo alcanzado y la disponibilidad de ingresos para disfrutar de un nivel de vida decoroso. Estas tres dimensiones se miden a través de un conjunto de indicadores cuantificables: esperanza de vida al nacer, matrícula escolar, tasa de alfabetización de adultos y Producto Interno Bruto (PIB) por habitante. Si bien no refleja con precisión la calidad de vida de un país, tiene la ventaja de su simplicidad, lo que ha llevado a organizaciones internacionales como las Naciones Unidas a adoptarlo como criterio para poder determinar la situación relativa de los distintos países, para evaluar en qué medida están logrando progresos en el logro de sus objetivos, etc.

¿Cuál es la situación de Uruguay en materia de desarrollo humano? El Informe sobre Desarrollo Humano 2005 de Naciones Unidas permite evaluar la posición de Uruguay en el contexto internacional. En el Gráfico 8.1 se presenta la posición de un conjunto seleccionado de países, entre ellos varios latinoamericanos. En el Gráfico se incluyen también los promedios para los países de la OCDE, para los países en desarrollo y para los de América Latina y el Caribe.

Uruguay está ubicado en el grupo de *países de alto desarrollo humano* (aquellos cuyo IDH es igual o mayor a 0,800), pero muy por debajo de Noruega (el país con mayor desarrollo humano). También está muy por debajo de otros pequeños países desarrollados y del conjunto de la OCDE. En cambio, está por encima del promedio de América Latina y el Caribe, donde solo lo superan Argentina y Chile. Se ubica en el lugar 46 entre los 177 países para los cuales se calcula este índice (Argentina ocupa el lugar 34 y Chile el 37).

Entre los componentes del IDH, Uruguay muestra muy elevados valores en lo que refiere a la esperanza de vida, así como en el grado de alfabetización, no difiriendo demasiado de los países que están al tope de la tabla. En cambio, las diferencias son muy notorias en cuanto al PIB por habitante (Noruega más que cuadruplica el PIB por habitante de Uruguay). Esto significa que Uruguay está mejor posicionado en aspectos que tienen que ver con la calidad de vida, pero no así en lo que refiere al bienestar material¹. Con respecto a esta variable, Uruguay está ubicado entre los *países de ingreso medio*.

¹ La última estimación de IDH disponible se basa en datos hasta 2003, lo que implica que el impacto de

RECUADRO 8.1

El Índice de Desarrollo Humano

El Desarrollo Humano es definido por Naciones Unidas como "el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y capacidades humanas".

Esta definición se vuelve operativa a partir del *Índice de Desarrollo Humano* (IDH), que mide los logros promedio en cuanto al desarrollo humano básico. El IDH se define a partir de la consideración de tres tipos de indicadores: vinculados a la *educación* (alfabetización de adultos y tasa de escolarización), la *salud* (esperanza de vida) y el *ingreso*.

Como el IDH debe reflejar metas razonables a alcanzar por todos los países, se definen máximos y mínimos para cada uno de los indicadores, a partir de los cuales se calcula un índice de cada componente. Así, para la esperanza de vida al nacer se ha definido un máximo de 85 y un mínimo de 25 años. En el caso de Uruguay, para la edición 2005, la esperanza de vida informada era de 75 años. De esta forma, el índice de salud para Uruguay se calcula como:

$$\text{Índice} = (75 - 25) / (85 - 25) = 0,84$$

De manera similar se calcula el componente educativo.

A diferencia de la esperanza de vida, de la matrícula estudiantil, o de la tasa de alfabetización de adultos, aumentos del ingreso *per cápita* no reflejan necesariamente mejoras proporcionales en el desarrollo humano, especialmente en los países de ingresos medios o altos. Por ello el índice para el ingreso se calcula tomando los *logaritmos* de la variable elegida, que es el PIB *per cápita* (el PIB de un país dividido por su población). El producto por habitante se corrige por eventuales adelantos o atrasos cambiarios.

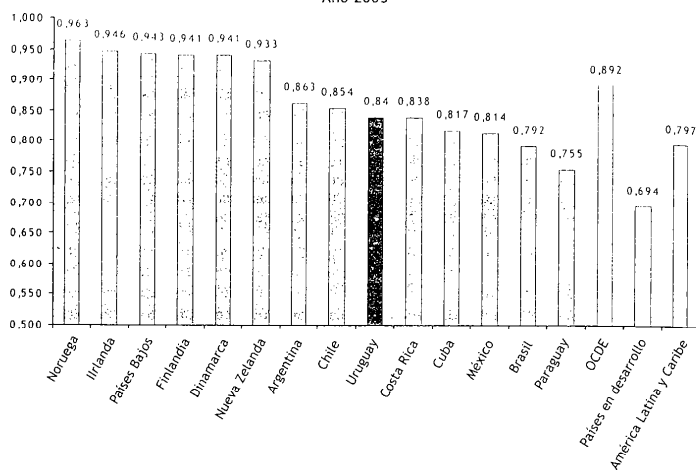
Finalmente el IDH, que corresponde al promedio de los tres índices.

En la edición de 2005 del IDH, con datos al año 2003, el PIB *per cápita* de Uruguay, corregido para reflejar desviaciones en los precios, alcanzaba a US\$8.280 anuales. Si se ordenaran los países exclusivamente por su producto por habitante, Uruguay ocupa el lugar 62 entre los 177 países considerados por Naciones Unidas. Sin embargo, al incluir la dimensión educativa y sanitaria, el IDH de Uruguay se ubica en 0,840 (donde el máximo es de 0,963 para Noruega), en el puesto 46 del ranking de desarrollo humano.

la crisis de 2002 está plenamente recogido. La crisis significó una caída inmediata del PIB, de modo que en la medición de 2003 Uruguay retrocede en términos de PIB *per cápita*, pero mantiene buenos valores en las otras dimensiones incluidas en el IDH.

GRÁFICO 8.1

Índice de Desarrollo Humano para países seleccionados
Año 2003



Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 2005.

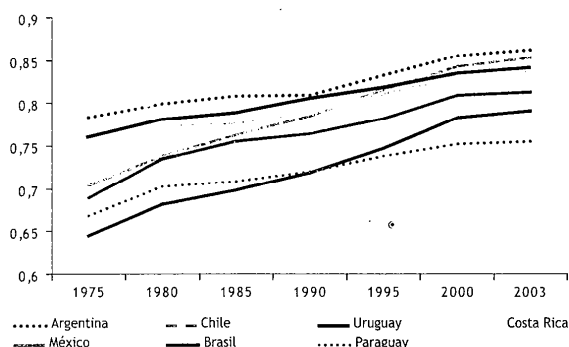
¿Por qué Uruguay está entre los países de alto desarrollo humano y, en cambio, aparece entre los países de ingresos medios cuando solo se mide la riqueza (a través de su PIB *per cápita*)? Hay varias explicaciones posibles para esta discrepancia en la situación relativa de Uruguay. Por un lado, el nivel de riqueza material no es suficiente para asegurar la calidad de vida de la población. En buena medida, ésta depende de la forma en que esa riqueza o los ingresos correspondientes estén distribuidos entre quienes habitan el país. Si un determinado país es rico, pero solo una pequeña porción de la población recibe la mayor parte de los ingresos y el resto vive en condiciones de pobreza, seguramente los indicadores que reflejan el estado sanitario y educativo de esa población no han de ser buenos. Por el contrario, en un país donde la distribución de los ingresos no es demasiado desigual, es razonable esperar que la población esté mejor alimentada, mejor educada y en mejores condiciones de salud.

Otra explicación posible tiene que ver con la definición de estos indicadores y el transcurso del tiempo. Lograr un alto índice de alfabetización de adultos o una elevada matrícula escolar no es una tarea que se alcance de un año para el otro. Se requieren años de esfuerzo educativo para que la población acceda mayoritariamente a los niveles de educación deseados. Del mismo modo, la prolongación de la vida de las personas (o de su esperanza de vida), es el fruto de una buena alimentación, de muchos años de campañas sanitarias para erradicar enfermedades, de la existencia de servicios médicos adecuados, etc. Es posible, entonces, que los indicadores de calidad de vida de hoy sean el resultado de una acumulación en el tiempo de factores que inciden sobre la calidad de vida, más allá de que en el presente la riqueza material no sea comparable con la de otros países con similares indicaciones de bienestar.

Esto sugiere la importancia que tiene considerar la evolución en el tiempo de este indicador. Para ello se confeccionó el Gráfico 8.2 donde se incluyeron los países del MERCOSUR más Chile, Costa Rica y México.

GRÁFICO 8.2

Evolución del IDH para países y años seleccionados



Nota: El valor graficado para Uruguay en el 2000 corresponde a la estimación para 2001.

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 2005.

Todos los países seleccionados muestran un aumento del IDH a través del tiempo, lo cual indica una mejora en las condiciones de vida de la población. Sin embargo, la intensidad de la mejoría es muy diferente en cada caso. Chile y Brasil son los países que muestran una tendencia más marcada a la mejora en el IDH. Partiendo de un nivel mucho más bajo, Chile ha superado a Uruguay desde comienzos de esta década. Brasil, por su parte, ha achicado notablemente la diferencia que tenía con Argentina y con Uruguay. También merece destacarse la evolución de México, especialmente hasta 2000.

En síntesis, Uruguay ocupa una posición relativamente buena en la comparación internacional. Sin embargo, como se señaló anteriormente, el IDH refleja una situación promedio que debe ser complementada con otros indicadores de la situación específica de determinados segmentos de la sociedad. En este sentido, es relevante conocer la situación de aquéllos que se encuentran en condiciones críticas de pobreza, así como también identificar el grado de desigualdad prevaleciente en el país. De esc: trata el resto de este capítulo.

8.2. Los conceptos de pobreza y desigualdad

Los promedios pueden esconder situaciones muy diversas porque hacen tabla rasa de las diferencias en la forma en que el ingreso u otras variables se distribuyen entre los integrantes de la población. La diversidad es propia de las sociedades humanas, y en las más variadas dimensiones: la estatura de las personas, los niveles educativos alcanzados, la riqueza de las personas o de los hogares. En todas esas dimensiones se pueden encontrar distintos grados de variación y de concentración.

Para comprender el concepto de desigualdad en la distribución del ingreso es necesario definir lo que se entiende por *igualdad*. Podríamos tomar distintas definiciones de igualdad

que representan lógicas distintas. Por ejemplo, podría considerarse que igualdad es que cada hogar perciba el mismo ingreso, o que cada persona del hogar que trabaja gane lo mismo, o que cada persona que pertenece al hogar reciba el mismo ingreso, o que cada persona, de acuerdo a su edad y necesidades, perciba el mismo ingreso. Cada una de estas definiciones de igualdad dan lugar a distintas medidas de concentración o desigualdad. Por otra parte, constituyen definiciones normativas y, por tanto, arbitrarias.

Usualmente cuando se plantea el tema de la distribución del ingreso, se entiende como *igualdad* la situación en la cual todos los hogares reciben el mismo ingreso total (o *per cápita*). Esto significa que si se consideran los ingresos totales (o *per cápita*) de cada hogar y se ordenan los hogares de acuerdo al monto percibido, la décima parte de los hogares debería recibir la décima parte de los ingresos y así sucesivamente.

En el caso de la distribución del ingreso, por ejemplo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), un organismo de las Naciones Unidas, ha estimado que en 2002 en Uruguay el 40% de los hogares con menores ingresos recibía el 22% del ingreso total, mientras que la participación del 10% de hogares más rico era de 27%. Es decir, la décima parte de los hogares (los de mayores ingresos) recibían casi la tercera parte del ingreso total de la sociedad uruguaya, mientras que, en el otro extremo, las cuatro décimas partes más pobres recibían poco más de la quinta parte del ingreso de toda la sociedad.

Un objeto de análisis también tradicional de la economía y de otras ciencias sociales corresponde a los niveles de pobreza que presenta una sociedad. Siguiendo a Oscar Altimir, uno de los precursores en la medición de las condiciones de vida en América Latina, la pobreza es una situación (un estado o etapa) a la que se asocian: el infraconsumo, la desnutrición, precarias condiciones de habitabilidad, bajos niveles educacionales, malas condiciones sanitarias, una inserción inestable y/o en estratos primitivos del aparato productivo. También se señalan otras características que se presentan en los hogares pobres: una actitud general de desaliento, poca participación en los mecanismos de integración social y, quizás, la adopción de una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad.

La definición precisa no está exenta de dificultades, pero a diferencia del concepto previo, que ponía énfasis en la comparación *relativa* entre los ingresos de las personas o de los hogares, en este caso lo que interesa son los niveles *absolutos*: ¿cuál es el mínimo requerido para la satisfacción de las necesidades básicas de un hogar? ¿Cuál es el nivel de ingreso que permite cumplir con las necesidades alimentarias de un hogar? ¿Y con el resto de las necesidades? Finalmente, una vez definidos estos indicadores, ¿cuántos hogares quedan clasificados como *pobres*? ¿Cuáles son los grados de la pobreza? ¿Qué características presentan estos hogares? Las respuestas a estas preguntas no toman en cuenta la situación del resto de los hogares, los hogares no pobres. El énfasis está puesto en las condiciones de vida de los hogares, no en sus posiciones relativas.

La definición de pobreza y las estadísticas consiguientes ponen de relieve las privaciones que afectan, en algunos casos, a grupos numerosos de la sociedad. Esto sucede prácticamente en todos los países, inclusive los desarrollados, que registran niveles medios de ingreso elevados. Así, por ejemplo, en EE.UU., cuyo nivel de ingreso promedio es notoriamente elevado, las mediciones oficiales de pobreza indicaban que en 2003 aproximadamente 13% de las personas recibían ingresos inferiores al valor allí considerado como umbral de la pobreza.

8.3. Pobreza: ¿cómo se mide?

La condición de pobre para una persona o un hogar requiere tomar en cuenta múltiples dimensiones: de salud, de educación, de vivienda, inserción laboral, etc. Su consideración completa, desde un punto de vista estadístico, llevaría a diagnósticos complejos. Sin embar-

go, las distintas dimensiones guardan entre sí una alta asociación. Así, por ejemplo, los hogares con bajo nivel educativo tienen mayor probabilidad de registrar menores ingresos, una inserción de peor calidad en el mercado de trabajo, etc.

Por esta razón, en la medición y análisis de la pobreza se utilizan definiciones operativas, que simplifican esta compleja situación. En América Latina se utilizan básicamente dos métodos: *la medición por ingresos* (también llamada de *línea de pobreza*, o método indirecto) y *la medición por necesidades básicas insatisfechas* (o método directo, también llamado de *pobreza estructural*).

8.3.1. Método de la línea de pobreza

Las mediciones de pobreza por el método del ingreso parten de la definición de un valor monetario con el cual se clasifica a un hogar. Si el ingreso *per cápita* (o por persona) del hogar es inferior al valor monetario definido, el hogar se clasifica como pobre y, por extensión, todos sus integrantes se clasifican como pobres. Generalmente se distinguen grados en la pobreza y se calculan dos líneas: una más baja, que define la pobreza extrema o indigencia; y otra más alta, la línea de pobreza en sentido estricto.

RECUADRO 8.2

Definición de la Línea de Pobreza

La línea de pobreza se construye a partir de una Canasta Básica de Alimentos (en adelante CBA). La definición de la CBA se realiza mediante la información proveniente de encuestas de gastos e ingresos de los hogares. A partir de estas encuestas se estiman las estructuras de gastos promedio para los hogares pertenecientes a un determinado estrato o nivel socio económico.

Estas estructuras eventualmente se corrigen para tener en cuenta déficit alimentarios, dando lugar a la CBA, que es una canasta cuyo nivel y composición satisface las necesidades básicas nutricionales y refleja los hábitos de consumo prevalentes en una sociedad.

En la última etapa se valora dicha canasta a los precios de los artículos incluidos, con lo cual se llega a un valor que se define como la *Línea de Indigencia*. En diciembre de 2004 el valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) fue estimado por el Instituto Nacional de Estadística en aproximadamente US\$42 por persona y por mes para Montevideo y en US\$32 para el resto del país urbano.

La *Línea de Pobreza* se calcula como el valor de la CBA más un monto por consumos no alimentarios. Así, si la alimentación representa el 50% del gasto total, alcanza con multiplicar el valor de la CBA (línea de indigencia) por 2 para determinar el valor de la línea de pobreza (coeficiente que utiliza la CEPAL).

Del procesamiento de la Encuesta de Gastos e Ingresos de 1994 del INE surgieron coeficientes diferentes para Montevideo e Interior. Los porcentajes del gasto en alimentación sobre el gasto total fueron de 33% y 38% para Montevideo e Interior urbano, respectivamente. En consecuencia, en el caso de Montevideo es necesario multiplicar aproximadamente por 3 el valor de la CBA (la línea de indigencia) para obtener la línea de pobreza, mientras que en el caso del Interior hay que multiplicar por 2,6.

El valor de la línea más baja (denominada *línea de indigencia*) es el requerido para que un hogar atienda sus necesidades básicas alimentarias. Es decir, los *hogares indigentes* (o de pobreza extrema) son aquellos en los cuales el ingreso *per cápita* no resulta suficiente para atender las necesidades básicas de alimentación.

La *línea de pobreza*, en cambio, se define teniendo en cuenta las necesidades alimentarias y otras no alimentarias (Ver Recuadro 8.2). Los hogares cuyo ingreso se encuentra por

debajo de la línea de pobreza, se clasifican como *pobres*. Los hogares por encima de la línea como *no pobres*. Adicionalmente, en algunos de sus trabajos, la CEPAL ha utilizado el concepto de hogares *vulnerables*, para indicar los hogares con un ingreso 25% o 50% por encima de la línea de pobreza, pero que, en coyunturas económicas desfavorables, podrían caer por debajo de la línea.

8.3.2. Limitaciones del método de la línea de pobreza

Una de las principales críticas que se plantea a esta metodología es que puede estar recogiendo comportamientos coyunturales. La crítica, estrictamente, no correspondería al método sino a la forma en que se aplica; en particular, a la definición de ingreso que se utiliza para clasificar los hogares. Esta clasificación dependerá del ingreso percibido durante el *período de referencia* de la encuesta. En el caso de las encuestas de hogares que realiza el INE, el período de referencia es de un mes.

De esta forma, puede suceder que un hogar que normalmente sea *no pobre*, en un determinado mes registre un ingreso muy bajo y, en consecuencia, cambie de categoría. En términos generales esta definición conduce a que la cantidad de hogares pobres resulte influida por el ciclo macroeconómico. Esta limitación del método puede contribuir a inducir a la opinión pública a creer que es suficiente con crecer (pasar a una etapa expansiva en el ciclo) para superar el problema de la pobreza.

En segundo lugar, en el método de la línea de pobreza, o método indirecto, solo se considera el ingreso generado, no la forma en que se gasta. En dos hogares con igual composición e ingreso se puede estar priorizando distintos tipos de consumo (eventualmente no esenciales en el hogar), o relegando el consumo de los niños respecto de los integrantes adultos. Ambos hogares serían clasificados, por ejemplo, como no pobres, pero en el hogar que asigna su ingreso a consumos no esenciales podría generarse una situación de carencias básicas.

En la misma línea, al no considerar la riqueza del hogar (o su capacidad de endeudamiento), puede suceder que dos hogares con igual ingreso tengan niveles muy distintos de consumo y, en consecuencia, de satisfacción de sus necesidades.

Finalmente, otra limitación del método (estrictamente, en sus aplicaciones) tiene relación con el hecho de que solamente considera los ingresos efectivos (monetarios) de los hogares, sin tomar en cuenta los consumos a título gratuito (o con precios inferiores a sus costos) que los integrantes del hogar puedan realizar. La educación o la utilización gratuita de servicios de salud, no son tomados en cuenta en estas estadísticas. Si, como resultado de las políticas públicas, se lograra una mayor cobertura de estos servicios gratuitos, o se produjeran mejoras en su calidad, esto debería reflejarse en las medidas de bienestar de los hogares beneficiarios, pero no es tenido en cuenta en las mediciones basadas en la línea de pobreza.

8.3.3. Medición a partir de las Necesidades Básicas Insatisfechas

Una definición que tiene en cuenta las características más permanentes (o estructurales) del bienestar de la población es el método de *Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI).

En la aplicación que realizó el INE para el Censo de 1985 las necesidades básicas fueron definidas en relación a la calidad de la construcción de la vivienda, el equipamiento del hogar, los servicios que llegan a la vivienda (agua corriente, saneamiento), nivel educativo y asistencia escolar de los menores de edad, capacidad de subsistencia (nivel educativo de los adultos).

Cuando un hogar presenta como insatisfecha una o más de las necesidades básicas, se define como un hogar con Necesidades Básicas Insatisfechas (o NBI). En caso contrario, si el

hogar cumple con todas las necesidades consideradas básicas, se clasifica como un hogar con Necesidades Básicas Satisfechas (NBS).

Dado que el método apunta a la satisfacción de necesidades permanentes y se toman indicadores con poca variabilidad en el corto plazo, se considera que el método de NBI registra características más estructurales de los hogares.

Los datos resultantes del análisis de NBI tienen la ventaja de que están disponibles para áreas geográficas "pequeñas" (por ejemplo, a nivel de una manzana) y por lo tanto, resultan muy útiles para las políticas públicas. Para el diseño y la implementación de las políticas públicas en el área social es necesario tener información completa y detallada que permita identificar los hogares pobres de manera precisa y que esta caracterización tenga validez durante un cierto período de tiempo.

8.3.4. Limitaciones del método de NBI

Existen ciertos aspectos que generan limitaciones en este método. Por ejemplo, si se amplía la cantidad de indicadores de necesidades básicas consideradas, necesariamente los hogares con NBI aumentan.

Los investigadores plantean, como debilidad más importante del método, el hecho de que el número de hogares con NBI tiene una tendencia a descender en el largo plazo, sin que ello represente necesariamente cambios sustanciales en los niveles de pobreza. Esta tendencia al mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres se registra en todo el mundo y está vinculada al desarrollo de políticas y programas públicos tendientes al logro de ese resultado. O sea que, aunque no aumenten los ingresos de los hogares pobres, con el transcurso del tiempo ellos van logrando satisfacer algunas de sus necesidades básicas. Así, por ejemplo, en la actualidad la mayoría de los niños de los hogares pobres asisten a la escuela, a diferencia de décadas anteriores en que muchos niños permanecían sin alfabetizar.

A diferencia del método de la línea de pobreza, la riqueza acumulada juega un papel importante en la metodología de NBI. Así, por ejemplo, hogares integrados por adultos mayores en los cascos urbanos pueden no presentar NBI, porque tienen una vivienda adecuada (desde hace varios años), conexión de agua corriente y sistema sanitario y un nivel educativo razonable, aun cuando puedan estar recibiendo un ingreso insuficiente.

Finalmente, el método de la clasificación de las condiciones de pobreza en base a NBI es sensible a las zonas geográficas. En áreas rurales no sería adecuado utilizar las mismas definiciones que en zonas urbanas, por ejemplo, en relación a saneamiento o agua corriente.

8.3.5. Método integrado

Ruben Kaztman, en trabajos publicados por CEPAL, propuso un método que integra los dos instrumentos, combinando la medición de acuerdo a la línea de pobreza y a las NBI. Consiste en definir cuatro cuadrantes, según el hogar sea clasificado con NBI o NBS, y por debajo o por encima de la línea de pobreza (ver Cuadro 8.1).

Como puede observarse, los hogares del cuadrante I quedan clasificados como pobres, tanto por el método del ingreso como por el método de las NBI. Estos serían los hogares con mayores privaciones, cuyos ingresos corrientes son insuficientes y que, al mismo tiempo, presentan una situación de pobreza desde hace tiempo (como queda de manifiesto por la característica de las NBI). Por esta razón, Kaztman los identifica como hogares con *pobreza crónica*.

Esta situación se distingue de la que caracteriza al cuadrante II, en el cual los hogares tienen las necesidades básicas satisfechas pero tienen un ingreso corriente insuficiente que indicaría una condición de *pobreza reciente*. Este sería el caso de los hogares de adultos mayo-

res arriba comentado. Por otra parte, este grupo es el más cambiante con la coyuntura, dado que, en la baja del ciclo, habría más hogares que caerían en este cuadrante, mientras que al mejorar los niveles de actividad y empleo, muchos de estos hogares pasarían al cuadrante IV.

CUADRO 8.1
Clasificación de los hogares según el Método Integrado

	Satisfacción Necesidades Básicas	
	Insatisfechas (NBI)	Satisfechas (NBS)
	I - Pobreza Crónica	II - Pobreza Reciente
Bajo la Línea de Pobreza		
Sobre la Línea de Pobreza	III - Pobreza Inercial	IV - No Pobres

Los hogares que presentan NBI pero registran un ingreso por encima de la línea de pobreza (cuadrante III) son definidos por Kazzman como de *pobreza inercial*. Se trata de hogares que, a pesar de tener ingresos que no los identifican como pobres, muestran déficit habitacional, educativo, etc. probablemente por haber tenido bajos ingresos durante mucho tiempo. En la medida en que los niveles de ingreso se mantengan por encima de la línea, es de esperar que estos hogares comiencen a disfrutar mejores condiciones de vida y que superen las NBI, pasando al cuadrante IV, es decir, a la categoría de *no pobres*.

8.4. La pobreza en Uruguay

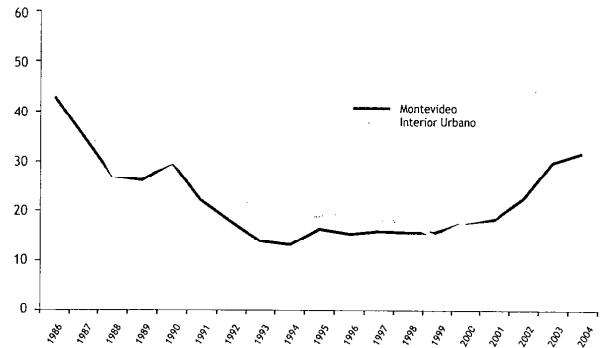
En Uruguay se estimaba que en 2004, 22% de los hogares urbanos eran pobres. Dado que estos hogares tienen un número mayor de integrantes que el promedio, el porcentaje de las personas en esta situación era considerablemente más alto: 32%.

Las primeras estimaciones de pobreza por el método del ingreso se realizan a partir de la encuesta de gasto e ingreso de los hogares que realizó el INE para 1982-1983. En el Gráfico 8.3 se presenta el porcentaje de personas pobres de acuerdo al método de la línea de pobreza, en Montevideo y en el Interior, desde 1986 hasta 2005.

Al comienzo de ese período se observan niveles muy elevados de personas en situación crítica. La conjunción en esos años de altos niveles de desocupación abierta junto con un descenso apreciable de los salarios reales (de casi 30%) contribuyó a que amplias capas de hogares con adultos trabajadores (inclusive formales) cayeran en situación de pobreza. En la terminología de Kazzman, buena parte de ellos eran pobres recientes que conservaban una dotación de capital humano, redes de contacto, etc., que fueron útiles una vez que la economía comenzó una fase de reactivación. La rápida recuperación que se produce en el mercado de trabajo (especialmente salarial) permite una también rápida reducción de los niveles de pobreza.

El número de personas pobres descendió desde valores cercanos a la mitad del total poblacional en 1986 (43% en Montevideo y 49% de la población en el interior urbano) hasta porcentajes de 13 y 18% en 1994 (para Montevideo e interior, respectivamente), como puede observarse en el gráfico. Posteriormente, el nivel de pobreza permaneció relativamente estable entre 1995 y 1999. En esos años Argentina sufrió los efectos de la "crisis del Tequila", que repercutió también en Uruguay, especialmente en el mercado de trabajo. La economía uruguaya mantuvo tasas de crecimiento elevadas en la comparación histórica, pero el impulso de actividad no logró mejorar las cifras de desocupación, sobre la que jugaba también la reestructura industrial en curso por la apertura de la economía y la implementación paulatina del MERCOSUR.

GRÁFICO 8.3
Incidencia de la pobreza
Proporción de personas pobres por área en la población total



Fuente: INE.

A partir de 1999 Uruguay comenzó una fase recesiva, que se agudizó extraordinariamente en 2002. A partir de entonces la pobreza presentó una marcada tendencia creciente, con un salto significativo en 2003 y una reversión que recién se insinúa en 2005. En este último período, como se observa en el Cuadro 8.2, el crecimiento del porcentaje de población en situación de pobreza se dio fundamentalmente en los pobres recientes. Es decir, aumentaron significativamente los hogares que no presentaban necesidades básicas insatisfechas, pero cuyo ingreso corriente se ubicó por debajo de la línea de pobreza. Esto es, precisamente, el efecto que cabría esperar en una crisis como la ocurrida en 2002.

CUADRO 8.2
Población clasificada por tipo de pobreza
En porcentaje del total

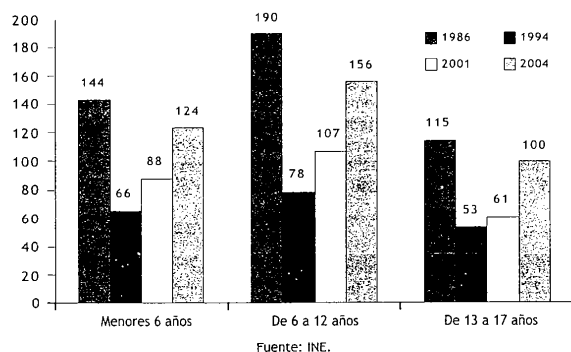
	No Pobres	Pobres		
		Inerciales	Recientes	Crónicos
2001	74	7	10	9
2002	71	5	15	9
2003	66	4	20	10
2004	65	3	22	10

Fuente: INE.

Dos características vinculadas al aumento de la pobreza merecen destacarse: la marcada infantilización de la pobreza y su concentración geográfica. En relación a este segundo eje, si bien se observa una tendencia creciente en la situación de pobreza en el interior del país, es en Montevideo donde se concentra la pobreza: en 2004 mantiene una proporción de personas pobres muy superior a su participación en la población total.

En cuanto a la infantilización de la pobreza, las estimaciones del INE indican que 124 mil niños de hasta 6 años de edad pertenecían a hogares bajo la línea de pobreza en 2004, para el país urbano (véase el Gráfico 8.4). Ello representaba más del 56% del grupo de niños de referencia. En otras palabras, uno de cada dos niños de hasta 6 años de edad se encontraba en situación de pobreza en 2004.

GRÁFICO 8.4
Niños y adolescentes en situación de pobreza
Uruguay, país urbano. Miles de personas.
Años seleccionados entre 1986 y 2004



En comparación a otros países latinoamericanos, Uruguay mantuvo durante la década de los 90 los mejores registros en la región, según cálculos de la CEPAL. Las estimaciones realizadas por esta organización (con una metodología distinta a la aplicada a nivel nacional) indican que en 2002 el 44,0% de la población de América Latina, es decir 221 millones de personas, vivían en condiciones de pobreza, en tanto que 97 millones (19,4% de los habitantes de la región) vivían en la pobreza extrema o la indigencia.

La comparación de las cifras del 2002 y de 1990 para los países latinoamericanos permite constatar una disminución de la incidencia de la pobreza, del 48,3% al 44,0%, y de la indigencia, del 22,5% al 19,4%. Esta evolución de la pobreza y de la indigencia fue heterogénea. Mientras algunos países lograron importantes avances en la reducción de estos fenómenos, otros sufrieron marcados retrocesos. En este último grupo se destacan Argentina y Uruguay, que a comienzos de la década de 2000 fueron afectados por una severa crisis económica. Pese a ello, los guarismos para Uruguay siguen siendo los más bajos de la región, dado que en el punto de partida mantenía una ventaja muy grande respecto a los demás países.

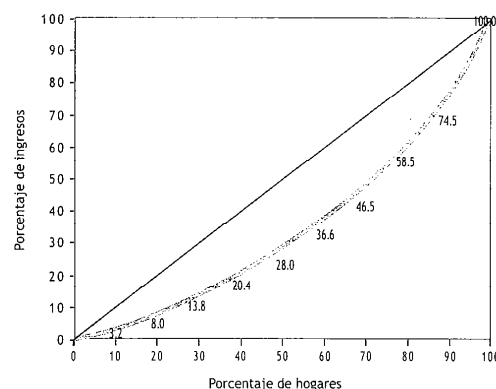
De acuerdo a las tendencias esperadas para las economías de los países de la región, CEPAL no estima grandes cambios en la pobreza en los años siguientes, excepto en el caso de Argentina y Uruguay que, a partir de la recuperación posterior a la crisis pueden mejorar sus indicadores de pobreza, como efectivamente ha comenzado a observarse en 2005.

8.5. La desigualdad: ¿cómo se mide?

En el gráfico 8.5 se presenta la distribución del ingreso de los hogares de Montevideo en un año reciente (línea curva). La distribución igualitaria de los ingresos corresponde a la diagonal del gráfico 8.5 (indicada por la línea recta) como se explica más adelante. En el eje vertical se registran los porcentajes en el ingreso, mientras que el eje horizontal corresponde a los porcentajes de los hogares.

Los datos corresponden al ingreso de los hogares, ordenados por ingreso *per cápita* y se presentan por decil. El término *decil* indica el 10% de los casos (es decir, de los hogares) de la población. El primer *decil* corresponde al 10% de los hogares más pobres, el segundo *decil*, al 10% siguiente y así sucesivamente. El primer *decil* (el 10% de los hogares más pobres o que perciben un menor ingreso *per cápita*) recibe un 3,2% del ingreso total de los hogares de Montevideo. El 20% más pobre percibe el 8% del ingreso total (de lo que se infiere que el segundo *decil* recibe el 4,8% del ingreso total). En el otro extremo, el último *decil* (el 10% de los hogares de mayores ingresos) recibe 25,5% del total $(100 - 74,5\%)^2$.

GRÁFICO 8.5
Distribución del ingreso, hogares de Montevideo
Año 1997



Fuente: Elaboración propia en base a datos de A. Vigorito, *Una distribución del ingreso estable. El caso de Uruguay, 1986-1997*. Instituto de Economía, Facultad de CCEA., UdelAR. D.T. 6/99.

Este gráfico ofrece una idea de cuán desigual o concentrada es la distribución del ingreso. En una sociedad absolutamente igualitaria todos los hogares obtendrían el mismo ingreso. Más allá de cómo se defina la condición de igualdad, el 40% de los hogares percibiría el 40% del ingreso, etc. Es decir, la distribución coincidiría con la diagonal.

La curva que describe la distribución se denomina *curva de Lorenz*. En la medida en que la distribución esté más concentrada, la curva de Lorenz se desplazará hacia la derecha y

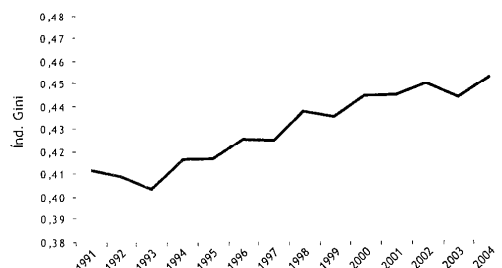
- Otra presentación usual de la distribución del ingreso es por *quintiles* (grupos de 20% de la población) o por *cuartiles* (de 25%).

hacia abajo. De ahí que el área entre la curva de Lorenz y la diagonal del cuadrado sea un indicador de la desigualdad en la distribución. Esta área se denomina "área de concentración". El doble de ese valor se denomina *índice de Gini* y es uno de los indicadores más utilizados para medir el grado de desigualdad de la distribución del ingreso en una sociedad. Comparando dos distribuciones, a mayor desigualdad, mayor valor del índice de Gini.

8.6. La distribución del ingreso en Uruguay

A comienzos de la década del 90 disminuyó la desigualdad en la distribución del ingreso al mismo tiempo que aumentaba el ingreso promedio (véase el Gráfico 8.6). Sin embargo, desde 1993 comienza a observarse una leve tendencia a la concentración del ingreso, que se agrava en los últimos años (a partir de 2002). El índice de Gini pasó, entonces, de 0.404 a 0.453 entre 1993 y 2004.

GRÁFICO 8.6
Evolución de la Desigualdad
Índice de Gini - 1991-2004



Fuente: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, Uruguay 2005.

El cuadro 8.3 muestra la evolución de la distribución del ingreso por quintiles de población, en valores promedio para tres periodos entre 1991 y 2004. Se observa que el ingreso de los hogares más pobres, que corresponden al primer quintil, baja más en el periodo intermedio (1995-1999), que en el último periodo (2000-2004). En el caso de los siguientes quintiles (2° y 3°), la caída de ingresos es similar en los dos periodos y mayor que la del primer quintil, en el último periodo. En todos los periodos se observa que la disminución de los ingresos de estos quintiles se compensa con un aumento relativo de los ingresos del quintil de mayores ingresos, el quintil 5°, lo que explica la tendencia a la concentración que se observó en el gráfico anterior.

CUADRO 8.3
Distribución del ingreso de los hogares
Uruguay, país urbano - Promedio por periodo

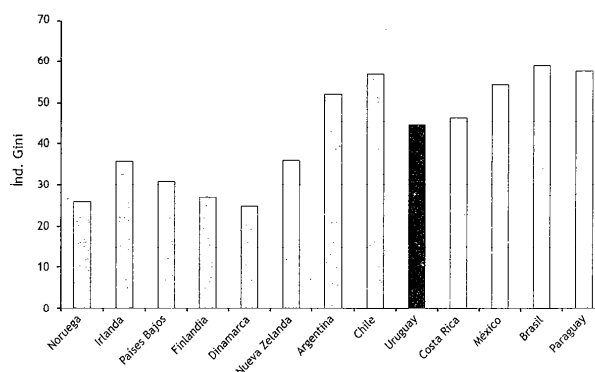
Periodos	Primer quintil	Segundo quintil	Tercer quintil	Cuarto quintil	Quinto quintil	Total
1991-1994	5,5	10,1	15,0	21,9	47,5	100,0
1995-1999	5,1	9,8	14,7	21,9	48,6	100,0
2000-2004	5,0	9,4	14,3	21,9	49,5	100,0
Var 1995-1999	-0,4	-0,4	-0,3	0,0	1,1	-
Var 2000-2004	-0,1	-0,4	-0,3	0,0	0,9	-

Nota: El Total puede no coincidir con la suma de parciales por problemas de redondeo.
Fuente: PNUD. Informe de Desarrollo Humano, Uruguay 2005.

A pesar de la evolución reciente de la desigualdad, Uruguay es el país que presenta menor concentración del ingreso en América Latina. La distribución del ingreso en Uruguay resulta llamativa en el contexto latinoamericano por dos circunstancias: los niveles de desigualdad se muestran comparativamente bajos, y la desigualdad de ingresos entre hogares ha sufrido solo cambios leves en los últimos veinte años, mientras en la región se experimentaron, en general, procesos fuertes de concentración durante la década de los ochenta.

La situación favorable de Uruguay en relación a otros países de América Latina no debe tomarse, sin embargo, como un logro superlativo, ya que este continente es el más desigual en el mundo. El Gráfico 8.7 muestra los coeficientes de Gini para los mismos países que se consideraron en el caso del IDH. Se observa que todos los países desarrollados, que en el Gráfico 8.1 tenían los más elevados valores del IDH, tienen distribuciones del ingreso más igualitarias que Uruguay.

GRÁFICO 8.7
Índice de Gini para países seleccionados



Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 2005.

8.7. Crecimiento, pobreza y desigualdad

Las relaciones entre el crecimiento económico, la desigualdad y los niveles absolutos de vida (la pobreza, en particular) son objeto de intensas investigaciones a nivel académico, pero su discusión trasciende la ciencia económica y se traslada a la opinión pública.

Existe acuerdo sobre la complejidad de estas relaciones en una sociedad, aunque pocas personas ponen en duda la importancia del crecimiento para reducir la pobreza. La controversia se plantea en torno a cuán automática es la disminución de la pobreza con el crecimiento. En otras palabras, se discute si las políticas públicas solo deben preocuparse por crear un ambiente favorable para crecer, ya que la reducción de la pobreza sería una consecuencia de lo anterior.

Frente a este argumento se plantea que las políticas públicas no solo deben promover el crecimiento sino que también deben preocuparse de que los frutos de ese crecimiento se distribuyan entre los integrantes de la sociedad en forma más equitativa. O, por lo menos, que se atienda a los sectores más desprotegidos, de indigentes y pobres. En este caso surge, también, la discusión en torno a lo que se entiende por equidad.

Se ha encontrado evidencia de que el crecimiento económico repercute directamente sobre el ingreso de los sectores más pobres. Sin embargo, en estos estudios la mejora en el ingreso de los más pobres es proporcional al aumento del ingreso promedio, lo que significa que no varía su situación en términos de la distribución del ingreso. Es decir, el crecimiento disminuiría la pobreza pero no necesariamente alteraría la desigualdad. Esto ha sido constatado en trabajos realizados sobre datos de 92 países, en los que se verificó que el ingreso del 20% más pobre aumentó en forma proporcional al ingreso promedio, no variando su participación en la distribución del ingreso.

Sin embargo, estudios recientes han concluido que el impacto del crecimiento económico sobre la pobreza depende del nivel inicial de desigualdad. Así, en países con elevados niveles de desigualdad se requiere un alto crecimiento económico para lograr reducciones significativas en la pobreza. Ello pone de relieve la importancia de políticas específicas que atiendan directamente las situaciones de pobreza.

De la misma forma, se ha concluido que políticas que intentan cambiar directamente la distribución del ingreso sin tener en cuenta los efectos sobre los incentivos de los individuos, no logran los objetivos perseguidos. Por ejemplo, realizar transferencias monetarias a los más pobres sin ningún tipo de condicionamiento puede significar que éstos se alejen de la fuerza laboral y de la educación, y en última instancia se termine perpetuando la pobreza.

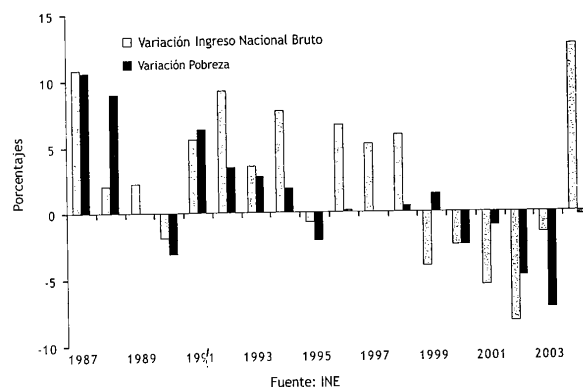
La relación entre la distribución del ingreso y la pobreza es por demás compleja, tanto en términos fácticos como normativos. La evidencia empírica, de todas maneras, muestra que las políticas orientadas a reducir la pobreza también han tenido un efecto de disminución de la desigualdad.

El caso uruguayo ilustra la complejidad de la relación entre crecimiento, pobreza y desigualdad. Comenzando con la relación entre crecimiento y pobreza, en el Gráfico 8.8 se presenta la tasa de crecimiento del Ingreso Nacional y la mejora en la pobreza (medida como la diferencia en el porcentaje de población pobre de dos años consecutivos), para el país urbano, en los últimos 18 años. Se cambió el signo de la variación de la pobreza para facilitar la comparación. Es decir, cuando la barra más oscura se extiende por encima del eje está indicando una mejora (una reducción) en el nivel de la pobreza. Por el contrario, cuando la barra se extiende hacia abajo está registrando un empeoramiento (un aumento) de la pobreza. En los años en que la barra no aparece se registra una variación sin importancia.

El Gráfico permite observar dos situaciones distintas en la relación pobreza-PIB (estrictamente Ingreso Nacional Bruto). Por un lado, en los primeros años considerados (1986 y 1987) el elevado crecimiento económico vino acompañado de mejoras significativas en la situación de pobreza del año siguiente (es decir, reducciones en el número de pobres). En el periodo 1999-2002 también se observa una relación alta entre la caída del PIB y el empeoramiento de la situación de pobreza; un año después de caer el PIB, empeora la situación de pobreza (aumenta el número de pobres). Si consideramos estos seis años que tuvieron aumentos o disminuciones marcadas en la pobreza, la relación fue en el orden de 1 a 1: un punto de reducción (o de crecimiento) de la pobreza por cada punto de crecimiento (o de caída) del PIB. Otra situación puede apreciarse en los 11 años intermedios (entre 1988 y 1998) cuando la relación no es tan nítida. Aun con crecimientos importantes en el PIB (como en 1994), la pobreza no mejoró al año siguiente, e inclusive, aumentó.

Una mención especial merece el año 2004, con un fuerte crecimiento del PIB, pero que solo estuvo acompañado de una modesta variación en el porcentaje de personas pobres.

GRÁFICO 8.8
Pobreza y Crecimiento
Variación del ingreso nacional y variación de la pobreza



La presentación anterior sugiere que más que la cantidad de crecimiento es la calidad del mismo la que resulta fundamental para reducir la pobreza. En el caso uruguayo la reducción de la pobreza probablemente está asociada a mejoras en los mercados de trabajo (reducción de los niveles de informalidad, crecimiento del salario real, etc.), como ocurrió entre 1985 y 1986. Esto pone de relieve la necesidad de analizar las políticas que promueven el crecimiento desde una óptica de *calidad* o habilidad para reducir la pobreza y/o la desigualdad. En virtud de ello, se ha planteado que si el crecimiento económico se acompaña con una mejor distribución del ingreso, los resultados en materia de reducción de la pobreza serían mejores.

8.8. ¿Cómo combatir la pobreza y la desigualdad?

Aunque el crecimiento puede resultar *empobrecedor* (aumentar la población en situación de pobreza), esto no es lo que ocurre generalmente, ya que todos los grupos en mayor o menor medida se benefician. Como se discutió anteriormente, la calidad del crecimiento importa. Si está basado en el crecimiento del capital humano, por ejemplo, y se produce al mismo tiempo una expansión de la asistencia educativa, aumentan las oportunidades de los sectores menos favorecidos, y la repercusión del crecimiento en la reducción de la pobreza es mayor.

En la medida en que el crecimiento económico no asegure por sí solo la superación de los problemas de pobreza, o lo haga a una velocidad muy lenta (desde parámetros de solidaridad social) se impone el desarrollo de políticas públicas con un doble cometido (no necesariamente excluyentes): asistir a la población en situación de pobreza o de pobreza extrema (políticas *asistencialistas*), y brindar herramientas a esta población para superar permanentemente la situación.

Entre las primeras pueden mencionarse las transferencias a las familias pobres o indígenas (en especie o en dinero), como es el caso del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), implementado en 2005. Las transferencias generalmente comportan una obligación de parte de las familias (en el caso del PANES, la obligación es de asistencia escolar y atención sanitaria para los menores), pero igualmente pueden concebirse como asistencia-listas.

Entre las políticas de superación permanente de la pobreza pueden mencionarse aquellas que contribuyen a dotar de mayores capacidades a la población pobre. Ejemplos de éstas son la ampliación de la cobertura o de la calidad de la educación para estos segmentos, mejora en la inserción laboral (tanto en términos de calidad del empleo como de remuneración por hora), mejoras en la asistencia sanitaria, planificación familiar, etc.

Un indicador de la importancia de las políticas sociales (no necesariamente enfocadas a la pobreza) es el monto del Gasto Público Social (GPS) definido en el capítulo 5. El GPS de Uruguay es uno de los más altos de América Latina, tanto en términos *per cápita* como en relación al PIB: en 2002 alcanzó al 25% del PIB, aproximadamente 60% del gasto público total. Dentro del gasto público social se destaca el gasto en pasividades, que representa un 50,3% del total.

La distinción entre el gasto público social destinado a pasividades y todo el resto es importante porque su distribución entre los hogares es totalmente diferente. Como puede observarse en el Cuadro 8.4, la distribución del GPS (educación, salud pública, etc.) sin considerar las pasividades es claramente *progresiva*, ya que los dos *quintiles* de menores ingresos, que agrupan al 40% de la población, reciben aproximadamente el 60% del GPS. En cambio, las transferencias por concepto de pasividades se distribuyen en forma muy *regresiva*, dado que el *quintil* de mayores ingresos (el 20% más rico de la población) capta casi el 40% del total. Dichas transferencias surgen de las distintas leyes jubilatorias y de las disposiciones constitucionales.

La regresividad de la distribución del gasto en pasividades hace que globalmente el GPS se asigne en forma regresiva: el *quintil* más rico de la población capta casi la cuarta parte del GPS total a expensas de los *quintiles* intermedios. A su vez, el *quintil* de menores ingresos capta valores ligeramente por encima del 20%, que sería lo que le correspondería en una distribución igualitaria.

CUADRO 8.4
Distribución del GPS por quintiles de familias
Ordenadas por ingreso *per cápita* - Año 2002

	1° Quintil	2° Quintil	3° Quintil	4° Quintil	5° Quintil	Total
Total GPS sin pasividades	37.0	23.0	16.1	12.6	11.3	100.0
Pasividades	6.1	12.8	18.5	24.5	38.1	100.0
Total GPS	21.4	17.9	17.3	18.6	24.8	100.0

Fuente: Análisis del Gasto Público Social, BID, febrero de 2005.

Una estrategia para la superación de la pobreza probablemente requiera combinar aspectos asistenciales con políticas públicas destinadas a una superación sustentable. Estas últimas deberían enfocarse a los múltiples factores causales de la pobreza: baja educación, mala calidad en la inserción laboral, deficiente o nula planificación familiar, etc.

Políticas enfocadas a la mejora en la calidad de la educación, la ampliación de la cobertura y el aumento del egreso en el ciclo secundario y terciario en sectores pobres, tendrán una incidencia directa en las capacidades de las próximas generaciones. Programas enfocados a la mejora de la inserción laboral (capacitación de desempleados, promoción del primer empleo, etc.) contribuirán a que las familias puedan beneficiarse en los ciclos al alza y, en la medida en que los empleos sean mayoritariamente formales, del conjunto de prestaciones de la seguridad social.

Uruguay tiene un serio desafío por delante en la medida en que, como país miembro de las Naciones Unidas está comprometido a alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio.

La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó en setiembre de 2000 los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, que buscan trazar el camino para el logro de un mundo más libre, igualitario, solidario, seguro y tolerante. Los países se han comprometido a alcanzar estos objetivos y ese compromiso ha sido establecido con metas cuantificables y fechas para su cumplimiento. Las metas están especificadas a través de indicadores precisos, con lo cual es posible monitorear y evaluar el progreso, a nivel mundial y de los países, hacia su logro.

Teniendo como horizonte temporal el año 2015, los estados miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a orientar sus esfuerzos para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales incluyen los siguientes aspectos:

1. Erradicar la extrema pobreza y el hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.
4. Reducir la mortalidad infantil.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades.
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Los objetivos, metas e indicadores de seguimiento establecen un nivel mínimo de condiciones de vida para todos los habitantes del planeta; las metas responden a la realidad más acuciante que enfrentan los países menos desarrollados del mundo. En términos del primer objetivo, relativo a la extrema pobreza, el compromiso adoptado por los países fue reducir a la mitad en 2015 la población con ingresos inferiores a un dólar por día.

Uruguay, país que ha alcanzado un nivel medio de desarrollo, registra un grado de avance importante en algunas de las metas planteadas, lo que conduce a plantearse desafíos más

exigentes. Así, Uruguay ha logrado una cobertura prácticamente universal en la escolarización del primer ciclo educativo (primario), una amplia cobertura también en el nivel educativo medio o secundario; y las tasas de alfabetización se acercan a sus niveles máximos, por lo cual ha redefinido las metas para lograr un avance significativo en la situación social de su población.

En relación al primer objetivo (que es el que más nos interesa para el tema de este capítulo), a nivel nacional se ha establecido como meta para 2015 reducir a la mitad el número de personas que en 1990 recibían ingresos inferiores a la Canasta Básica Alimentaria, es decir, las personas en situación de indigencia. Las secuelas de la crisis de 2002 seguramente ponen una dificultad adicional para lograr esa meta pero, de todos modos, Uruguay debe adoptar las políticas necesarias para alcanzarla, dado que la erradicación de la pobreza extrema es una condición imprescindible para poder considerar que, efectivamente, vivimos en una sociedad justa y solidaria.

8.9. Resumen

El Índice de Desarrollo Humano elaborado por Naciones Unidas ubica a Uruguay entre los países de alto desarrollo humano, ocupando el lugar 46 entre 177. De acuerdo a este indicador, Uruguay está por encima del promedio de América Latina y el Caribe, donde sólo lo superan Argentina y Chile, pero está muy por debajo de los países desarrollados. La posición de Uruguay es mejor en los indicadores sociales, mientras que en términos de PIB per cápita se ubica entre los países de ingreso medio.

No obstante, el IDH refleja una situación promedio que debe ser complementada con otros indicadores de la situación específica de determinados segmentos de la sociedad. En este sentido, es relevante conocer la situación de aquéllos que se encuentran en condiciones críticas de pobreza, así como también identificar el grado de desigualdad prevaleciente en el país.

Para medir el nivel de pobreza en un país se utilizan básicamente dos métodos: la medición por ingresos (también llamada línea de pobreza o método indirecto) y la medición por necesidades básicas insatisfechas (también llamada pobreza estructural o método directo). Ambos métodos tienen limitaciones pero brindan informaciones complementarias. Integrando ambos métodos, se puede distinguir entre hogares de pobreza crónica, hogares de pobreza reciente, hogares de pobreza inercial y hogares no pobres.

Con el primer método generalmente se distinguen dos líneas: la más baja define la pobreza extrema o indigencia y, la más alta, es la línea de pobreza en sentido estricto. La línea de indigencia es el valor monetario requerido para que un hogar atienda sus necesidades básicas alimenticias. Si su ingreso per cápita es inferior a esa línea de indigencia (no logran cubrir sus necesidades básicas de alimentación), se clasifica como indigente. En cambio, la línea de pobreza tiene en cuenta las necesidades alimenticias y no alimenticias y los hogares cuyo ingreso per cápita es inferior a esa línea de pobreza, se clasifican como hogares pobres.

El método de medición de la pobreza según las necesidades básicas tiene en cuenta características más estructurales de los hogares: la calidad de la vivienda, el equipamiento del hogar, el acceso a agua corriente y saneamiento, el nivel educativo, la asistencia escolar de los menores de edad, etc.

Desde comienzos de la presente década hasta 2004 el porcentaje de pobres en Uruguay ha aumentado, como resultado de la recesión que culminó en la crisis de 2002. Es recién en 2005 cuando se insinúa una reversión de esa tendencia creciente. Diversos estudios muestran una marcada infantilización de la pobreza y una concentración geográfica en Montevideo.

Además del nivel de pobreza de un país, interesa conocer el grado de desigualdad en Uruguay en la distribución de los ingresos que reciben los hogares. Uno de los indicadores más utilizados para medir el grado de desigualdad es el Índice de Gini. Desde 1993 en adelante este indicador ha mostrado una tendencia creciente, lo que significa una distribución del ingreso más desigual que a comienzos de los 90. A pesar de ello, Uruguay sigue destacándose en América Latina como el país con una menor concentración del ingreso.

Las relaciones entre crecimiento, pobreza y desigualdad son muy complejas y existe gran controversia al respecto. Existe evidencia de que el crecimiento económico repercute positivamente sobre el ingreso de los sectores más pobres, pero eso no necesariamente altera la desigualdad. También hay estudios que muestran que el impacto del crecimiento económico sobre la pobreza depende del nivel inicial de desigualdad. Esto sugiere la necesidad de analizar las políticas que promueven el crecimiento desde una óptica de su habilidad para reducir la pobreza y/o la desigualdad. Por otro lado, pone de manifiesto la necesidad de desarrollar políticas específicas que contribuyan a mejorar directamente las condiciones de vida (*asistencia*) y/o que den herramientas a los sectores pobres para una superación permanente.

8.10. Conceptos clave

Índice de Desarrollo Humano
Distribución del ingreso
Pobreza
Línea de Pobreza
Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)
Necesidades Básicas Satisfechas (NDS)
Desigualdad
Curva de Lorenz
Índice de Gini
Incidencia de la pobreza
Pobreza inercial
Pobreza reciente
Pobreza crónica
Gasto Público Social
Objetivos de Desarrollo del Milenio

8.11. Preguntas de repaso

- 1) ¿Qué es el Índice de Desarrollo Humano? ¿Cómo se mide?
- 2) ¿Cuál es la posición de Uruguay en materia de desarrollo humano en la comparación internacional? ¿Cuál ha sido su evolución en el tiempo?
- 3) ¿Qué es la línea de pobreza? ¿Cómo se mide?
- 4) ¿Qué es la línea de indigencia? ¿Cómo se mide?
- 5) ¿Qué es el método de medición de Necesidades Básicas Insatisfechas?
- 6) ¿Cuáles son las limitaciones de los métodos de medición de la pobreza?
- 7) ¿Cuál es el nivel de pobreza en Uruguay, según ambos métodos?
- 8) ¿Cómo ha evolucionado la pobreza en Uruguay?