Exposición Andrea Vigorito:

Mesa: Pobreza infantil, vulnerabilidad y desigualdad del "Diálogo interpartidario e intersectorial Prioridad Infancias y Adolescencias 2025-2030"

Montevideo, 31 de julio 2024

En esta intervención voy a sistematizar muchas cosas que ya se conocen. Uno de los aspectos que es importante resaltar y que creo que ayer quedó planteado en la discusión que se dio en la presentación del informe de UNICEF, es que la pobreza infantil es un emergente de los problemas de desigualdad, vulnerabilidad y pobreza general que enfrenta el país; es una expresión de eso y no hay que mirarlo como un hecho aislado, como si el problema estuviese radicado en los niños.

Yo lo que voy a hacer acá es tratar de presentar lo que se ha estado pensando más desde la economía sobre estos tres temas que plantea la mesa. **Me parece acertado pensar la pobreza como una expresión extrema de la vulnerabilidad y también como un resultado de la desigualdad, no como cosas independientes**.

Entonces, por pobreza vamos a entender mínimos, ciertos mínimos, en América Latina, como saben la medimos con líneas absolutas. Ayer el informe de UNICEF trajo una mirada diferente al plantear la pobreza como relativa, porque eso también permite conectar con la desigualdad.

La vulnerabilidad a la pobreza no refiere a la pobreza que tenemos hoy, sino al riesgo que tienen los hogares de estar bajo la pobreza (como sea que la definamos) en el futuro. Ese es un concepto importante porque la pobreza y la no pobreza, sobre todo para una parte de la población, no son condiciones estáticas. Entonces, trabajar con la vulnerabilidad, o sea, con el riesgo futuro muestra esta posible dinámica. Sen tiene por ahí una cita que dice que el objetivo del desarrollo no es solo erradicar la pobreza, la desigualdad, sino también prevenir contra la vulnerabilidad persistente. Y, por desigualdad, vamos a entender las distancias relativas a nivel personal y funcional.

El contexto ya lo conocen también, no solo importa ver qué pasó — ahora venimos como en una discusión que está muy impregnada por la última crisis —, sino en qué veníamos antes. Pensando en que la plataforma también se plantea un trabajo de mediano y largo plazo, recordar en qué estábamos antes de la crisis, también es ilustrativo para ver la magnitud del esfuerzo que implica intentar cumplir con alguna de las metas a nivel de la pobreza y la indigencia monetarias, que planteó Paula, que me parecen bien interesantes.

Creo que también el informe de ayer, pero también las cosas que pasaron antes de la crisis y lo que pasó en la crisis, nos habla, nos indica, que el volumen de recursos que habría que destinar a esto es importante. O sea, **no es barato erradicar o reducir la pobreza, la vulnerabilidad infantil en el mediano y largo plazo,** más allá de que haya medidas puntuales que capaz que sí contribuyen a cierta mitigación. Eso atrás tiene, como también lo planteó Cecilia Rosell ayer, una discusión de economía política, todo el mundo está de acuerdo en que la pobreza infantil se debe reducir, pero el tema es qué prioridad le damos a eso frente a otras cosas. Eso es también una discusión sobre el futuro de la desigualdad.

Bueno, la historia de la etapa del crecimiento es conocida, pero la voy a mencionar solo para hablar de las dificultades que aún en una etapa de abundancia de recursos como la que tuvimos en los primeros 15 años del siglo XX; para Uruguay hablaríamos de la recuperación de 2004 a 2015, pero en el conjunto de América Latina eso empieza un poco antes. En esa etapa donde tuvimos crecimiento económico combinando con un conjunto importante de políticas redistributivas, terminamos con menor pobreza monetaria, pero con un 30% de la población latinoamericana vulnerable multidimensionalmente… O sea, **cuando se reduce la pobreza, lo que puede pasar es que si esa reducción no es sustantiva quedamos con poblaciones que son vulnerables, entonces en contextos más desfavorables pueden volver a sufrir esa condición**. Es lo que, según varios estudios, como el de María Emma Santos, Gallardo y otros, pasó en América Latina.

La desigualdad cayó, como saben, pero cayó en un período muy corto. Si bien entre 2005 y 2019 en Uruguay tuvimos una reducción muy importante de la pobreza, pese a que las políticas se focalizaron en su mayoría en hogares con niños, las brechas permanecieron incambiadas, esto quiere decir que todos bajaron, pero bajaron proporcionalmente a lo que ya venían. Con lo cual eso no se alteró y por eso la pobreza infantil sigue siendo tan emergente, además de porque tenemos un buen sistema previsional que cubre a los adultos mayores.

Entonces **la pregunta que nos tenemos que hacer es: ¿qué hogares salieron de la pobreza y por qué?** Es una pregunta que se hace en todos los países y que muchos las pueden contestar muy bien porque tienen estudios longitudinales que les permiten seguir a las mismas personas a lo largo del tiempo.

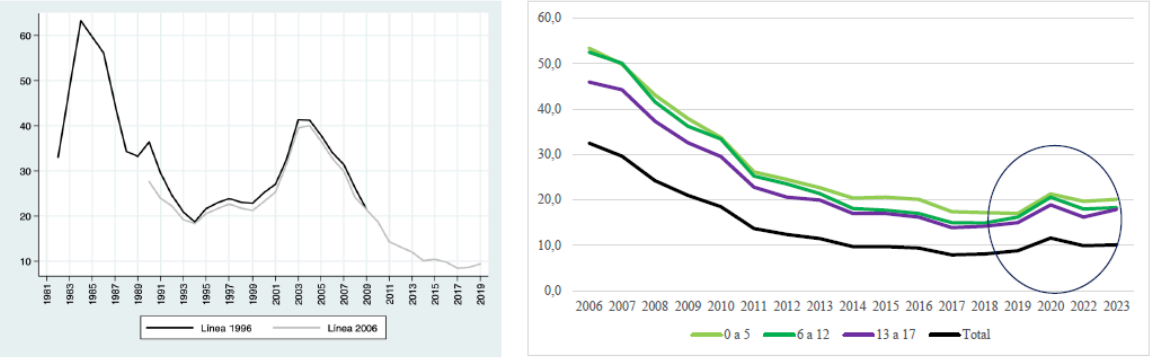
La pandemia generó un aumento de la pobreza y la desigualdad, pero **casi todos los países ya volvieron a los niveles previos a la pandemia; en el caso de la desigualdad hay tres países que no volvieron y uno es Uruguay.** Entonces estamos en peores condiciones porque no volvimos a los niveles de desigualdad de 2019, donde ya había una discusión sobre que era necesario bajar esos niveles porque no bajaban

desde 2013, o sea, el período de la reducción de la desigualdad en Uruguay fue muy corto, fue importante, pero fue de 2008 a 2013. Después de eso no hubo grandes cambios, la pobreza se redujo por un tiempo más, pero la reducción sustancial también fue ahí. **Ya en esa época había una discusión sobre el conjunto de medidas para repensar, cómo bajar la desigualdad y demás era necesario que se cambiara**. La crisis nos agudiza eso porque nos lleva varios años para atrás y no logramos volver al nivel precrisis. Situación que como vimos sólo enfrentan tres países de América Latina.

La pobreza igual, hay más países de la región que no volvieron atrás, pero la mayoría ya está en los niveles previos a la pandemia. Entonces ahí tuvimos una recuperación con crecimiento, pero el resultado es una sociedad más desigual y eso nos crea un peor punto de partida, en un momento, además, en que las previsiones de crecimiento económico van a ser bastante menores que las extraordinarias que tuvimos con el boom de demanda de productos primarios de China de 2005 en adelante. Entonces, eso genera más pugna distributiva, o sea más presión por los recursos, y por eso el punto de qué prioridad se le da y qué cosas o qué sectores financia esta reducción va a ser objeto de un debate importante. Y, por eso, algunas cosas tienen que pensarse conectadas. Por ejemplo, universalidad y tipo de financiamiento, que es una cosa que también se conversó ayer porque la propuesta UNICEF traía una propuesta de universalización de las asignaciones familiares.

Imagen 1

Evolución de la incidencia de la pobreza monetaria en menores de 18 por tramo de edad

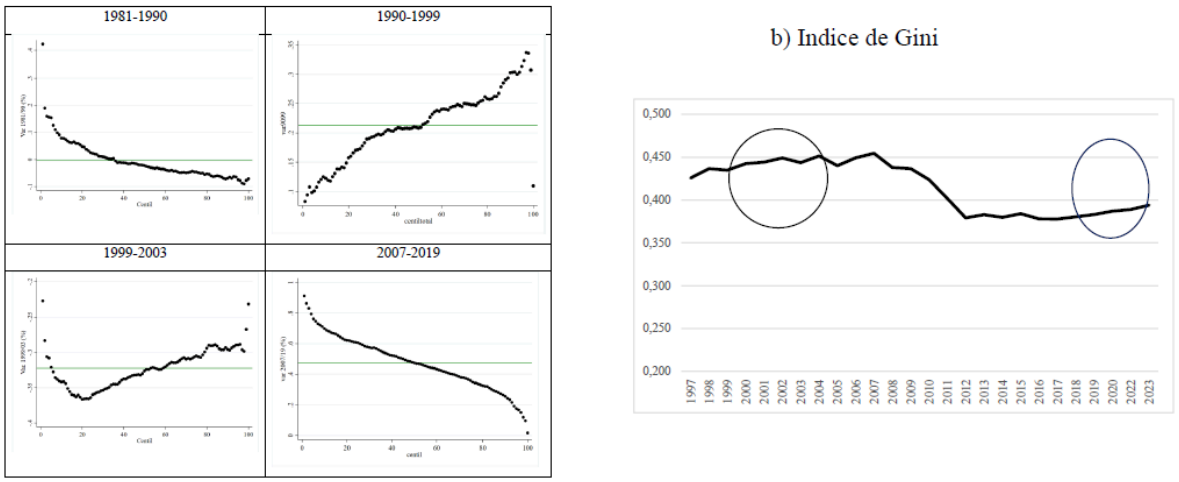


Fuente: Salas y Vigorito (2021) y actualización en base a las ECH del INE

(Imagen 1) Bueno, esto ya lo recontra conocen, son las curvas de pobreza y su perfil por edades, donde simplemente mostramos que las brechas un poco se mantienen. Lo otro es la pobreza en el largo plazo.

Imagen 2

Desigualdad y crecimiento del ingreso per cápita de los hogares según centil con valor locativo



Fuente: Salas y Vigorito (2021) y actualización en base a las ECH del INE

Página 6 presentación: Mesa Pobreza infantil, vulnerabilidad y desigualdad.
Andrea Vigorito.

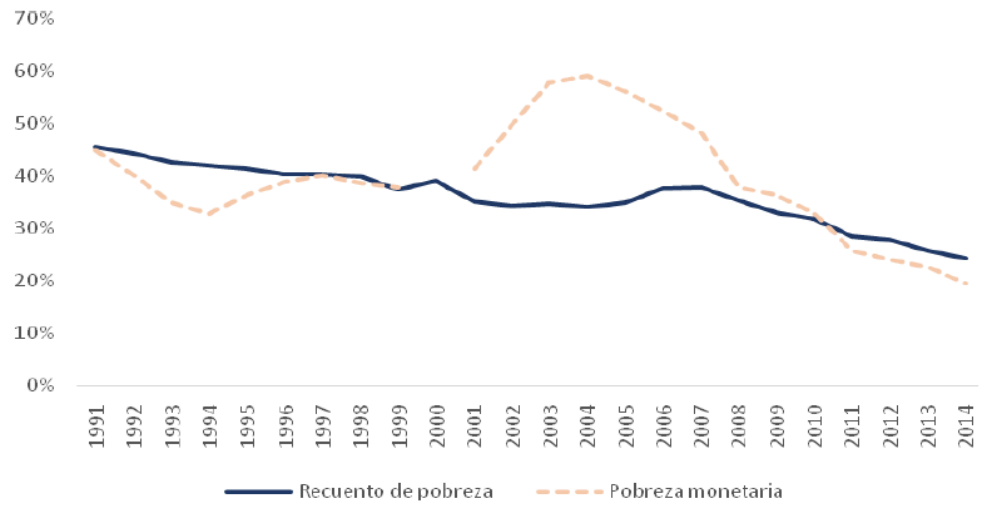
(Imagen 2) Y acá, traigo esto por la conexión entre desigualdad y reducción de la pobreza. Estas gráficas muestran la población, los hogares, ordenados, distribuidos en centiles, o sea, ordenados y distribuidos en 100 grupos. Y, para cada grupito la variación del ingreso de ese centil, entonces ¿qué vemos ahí?, que en los 90 tuvimos crecimiento con concentración del ingreso, porque si miran la curva se ve que cuanto más alto el centil, más alta la variación del ingreso. En 2007-2019 tenemos un crecimiento progresivo de ingresos porque los sectores más bajos tienen un crecimiento mayor que los más altos. Y, en las crisis en general, ahí está 99-2003, que muestra también un mayor descenso en los sectores medio bajos, en los bien bajos no tanto, pero en general sí; las crisis son regresivas.

Tenemos la gráfica hecha para esta crisis, es peor que la del 1999-2003, la estamos por sacar en el blog del departamento. Muestra un impacto muy regresivo de esta crisis, prácticamente caída general de ingresos. Bueno, esto se estuvo discutiendo, menos en los sectores muy altos. Entonces el tema es el crecimiento, pero el crecimiento con redistribución y eso lo vemos también, cuando descomponemos por qué cae la pobreza, no traje eso para no llenar todo de cuadros, pero básicamente en el período ese desde el 2000, donde cae la pobreza, poscrisis, ahí la

reducción de la desigualdad contribuyó, a que la pobreza cayera más. En la década de los 90, como había concentración, eso hacía que si bien teníamos crecimiento no se tradujera en un descenso tan rápido de la pobreza. Esto es para mostrar que todas las cosas estas están conectadas y lo que ya saben: el crecimiento por sí solo no va a traer la reducción de la pobreza como se está mostrando ahora y como ya se ha mostrado en todo el mundo y en nuestro país en crisis y en recuperación. **Porque uno de los grandes temas es que en las recuperaciones, si se nos deteriora tanto el bienestar en las crisis, lo que estamos haciendo es volver al nivel precrisis y todo eso nos lleva el periodo de recuperación y las vidas de las personas van enfrentando una acumulación de privaciones.**

Imagen 3

Evolución de pobreza multidimensional y pobreza monetaria (líneas 1996 y 2006). Menores de 18 años. País Urbano



Fuente: Colacce y Tenenbaum (2016) en base a ECH

Página 7 presentación: Mesa Pobreza infantil, vulnerabilidad y desigualdad. Andrea Vigorito.

(Imagen 3) Esto es un trabajo de Maira Colacce y Victoria Tenenbaum que deben conocer, lo hicieron hace años para UNICEF, pero lo traje para mostrar que la pobreza monetaria es mucho más variable que la pobreza multidimensional y que entonces necesitamos medidas de los dos tipos. Porque si solo tuviéramos una medida multidimensional, en las crisis no nos daríamos cuenta del deterioro del nivel de vida porque por los componentes que tienen, las medidas multidimensionales, como el Índice de Desarrollo Humano también, no son sensibles a las crisis, donde lo primero que cae van a ser el ingreso y el empleo. Y, por otro lado, si no tenemos medidas multidimensionales, no se ven los aspectos más estructurales de la pobreza. Se ve

claramente en esta gráfica que la pobreza multidimensional apenas se mueve en momentos en que la monetaria tiene grandes fluctuaciones, eso también nos habla de las condiciones estructurales para lograr una salida persistente de la vulnerabilidad.

Imagen 4

Salidas de la pobreza en hogares con niños y eventos disparadores. Análisis 2004-2017. ELBU

Ola y condición de pobreza	Empleo materno		Ingreso per cápita real crecimiento			Trans.padres no corr	Tránsito a:		Asignaciones familiares (AFAM)	
	des.	Nuevos emp.	10%	20%	50%		mono parental	ensamb.	Ola 1	Ola 4
Distr.(%)	0.126	0.188	0.786	0.748	0.609	0.038	0.120	0.102	0.440	0.671
(a) Pobreza de ingresos										
No pobre										
2004	0.208	0.094	0.166	0.160	0.113	0.131	0.241	0.143	0.175	0.133
2017	0.311	0.318	0.507	0.515	0.517	0.361	0.308	0.438	0.430	0.338
Var. %	49%	236%	205%	221%	357%	175%	28%	207%	145%	155%
(b) Pobreza multidimensional (k=1)										
No pobres										
2004	0.497	0.492	0.520	0.516	0.474	0.464	0.473	0.583	0.515	0.440
2017	0.549	0.547	0.606	0.607	0.601	0.538	0.504	0.608	0.594	0.504
Var. %	11%	11%	16%	18%	27%	16%	7%	4%	15%	15%

Failache, Salas y Vigorito en base a datos del ELBU

Página 8 presentación: Mesa Pobreza infantil, vulnerabilidad y desigualdad.
Andrea Vigorito.

(Imagen 4) Después, nosotros tenemos un estudio longitudinal de unos niños que estamos siguiendo desde 2004. Acá tuvimos el apoyo de CSIC, PNUD, UNICEF en varias rondas. Ahora tienen 25, pero como los vamos siguiendo a través del tiempo, podemos ir viendo, qué pasó en la crisis anterior y ahora estamos viendo qué pasó en esta crisis. Entonces, es un ejercicio para entender quiénes salieron de la pobreza y lo que muestra es lo que esperaríamos. O sea, que salen de la pobreza, quienes estaban más cerca de la línea. Y segundo, que los elementos que más coadyuvan a la salida de la de la pobreza, que tienen básicamente que ver con lo que pasa con el ingreso de los adultos de los hogares monetarios, son, en primer lugar, el empleo materno y el empleo en general y el ingreso per cápita. Y después las asignaciones familiares (AFAM), pero con una contribución menor, o sea, que hay una política de empleo y salarial que tiene que estar en la base. Tuvimos caídas en el salario real en la salida de esta crisis y de empleo como soporte de eso, pero no es cierto que el crecimiento va a traer empleo para las poblaciones vulnerables por las razones que ya saben.

En la pobreza multidimensional, en cambio, nada de esto tiene impacto porque es una pobreza más estructural, entonces, eso también está ahí en el cuadro, pero básicamente son otras cosas las que le impactan y eso tiene que ver también con las otras dimensiones que mencionaba Paula como parte de la propuesta.

Imagen 5

Distribución de beneficiarios dados de baja de AFAM-PE según decil del ICC y causal, 2010-2017

Decil	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	Total	Estudio	Total	Estudio	Total	Estudio	Total	Estudio	Total	Estudio	Total	Estudio	Total	Estudio	Total	Estudio
1	13,3	5,8	13,3	4,7	12,5	5,2	11,3	4,4	12,4	3.90%	12,9	5,6	11,9	4,9	11,1	3,4
2	12,1	7,1	12,0	6,1	11,7	6,4	10,7	5,7	11,1	5.20%	11,7	6,2	11,1	6,5	10,8	4,9
3	11,0	8,2	11,4	7,7	11,4	7,6	10,6	6,7	10,5	6.10%	10,8	7,5	10,8	7,3	10,5	6,2
4	10,7	9,0	10,4	7,5	10,8	8,5	10,2	7,5	10,2	7.60%	10,2	8,1	10,0	8,0	9,9	6,8
5	9,8	9,1	10,0	9,1	10,1	9,4	10,1	8,3	9,7	8.20%	9,6	8,8	9,7	9,3	9,5	7,9
6	9,1	10,0	9,3	10,2	9,8	10,2	10,0	9,6	9,4	9.40%	9,0	9,4	9,2	9,9	9,2	9,3
7	8,6	9,9	8,8	10,8	9,1	11,7	9,5	10,8	9,0	11.00%	8,9	10,4	9,3	11,6	9,0	10,7
8	8,6	11,4	8,6	12,9	8,7	12,1	9,3	12,7	8,8	12.90%	8,6	11,7	8,8	11,9	9,3	12,8
9	8,4	13,0	8,1	13,7	8,1	13,0	9,1	15,0	9,0	15.50%	8,5	13,4	9,3	14,1	9,7	16,0
10	8,4	16,6	8,1	17,5	7,9	15,9	9,1	19,4	9,9	20.40%	9,7	19,0	10,0	16,6	11,1	22,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100.00%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a registros administrativos de AFAM-PE,

Página 9 presentación: Mesa Pobreza infantil, vulnerabilidad y desigualdad.
Andrea Vigorito.

(Imagen 5) Acá traía y justo lo puse, pero ahora que se habló de las condicionalidades, dijimos que las AFAM no son el factor principal para la salida de la pobreza, pero son un factor importante para la reducción de la brecha a la línea y para la reducción de la indigencia. Y también la Tarjeta Uruguay Social y bueno, esa reforma que ya se habló también ayer que está como interrumpida, pero que todo eso se debería juntar, etcétera. Pero fíjense que tiene el valor de reducir la brecha, pero también el valor de estabilizar ingresos en hogares que son de ingresos muy vulnerables y eso no lo vemos en el análisis de pobreza, es algo que se puede ver con un análisis más longitudinal.

Lo que quería mostrar acá, que es un trabajo que hicimos hace tiempo en acuerdo con el MIDES en un convenio de 2019 cuando trabajamos en el cambio de ICC (Índice de Carencias Críticas), pero esta es una parte que iba más allá de eso y que tenía que ver con las caídas de la gente de las asignaciones. Está hecho para los años 2010 a 2017. Esos deciles que están ahí son deciles del Índice de Carencias Críticas, es decir, el índice que determina la entrada a la asignación familiar. Cuanto más alto es el decil, quiere decir que más pobre es el hogar, o sea, es al revés, porque el ICC cuanto más alto más probabilidad de entrar.

Entonces, fíjense que ahí lo que hacemos es mirar las bajas de AFAM según decil del ICC, y lo que observamos es que el total de bajas es más alto para los hogares menos pobres, digamos, los que están en el decil uno. Y eso es así porque seguramente estos hogares caen porque pasaban el umbral que después se derogó o que los recertificaron. Pero, miren lo que pasó con el requerimiento del certificado de estudio, cuando se empieza a exigir esa contraprestación y se hace como más fuerte en 2013 y 2014: se está dando de baja a los hogares que tienen valores más altos del ICC o sea que es una política regresiva porque está expulsando a los hogares que más necesitan la prestación. Entonces podrán plantearse otros tipos de argumentos, pero se está disminuyendo la capacidad redistributiva y de sostén de los hogares más pobres. Entonces es una discusión que claramente tiene que estar.

Imagen 6

Desigualdades horizontales en los niveles de pobreza entre adultos

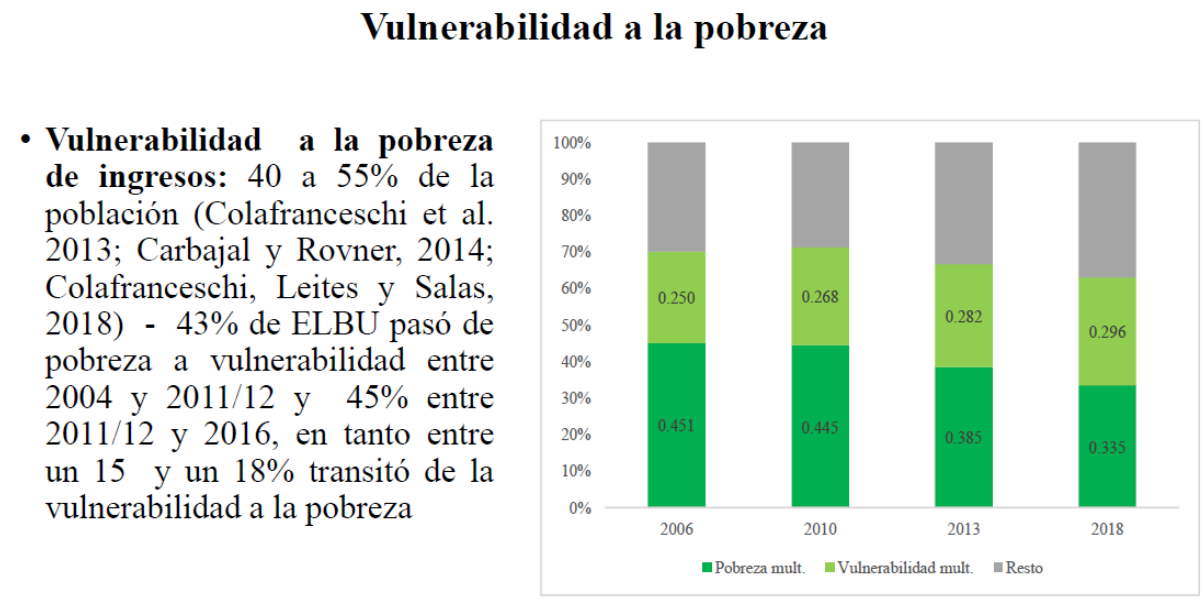
Año	Mujeres/ Varones	Afro/ blanco	Int/Mvd	18-24/25-45	46-64/25-45	65 y más/25-45
ECH						
Pobreza Monet.						
2006	1,01	1,95	0,97	1,02	0,66	0,43
2010	1,07	2,31	0,77	1,04	0,64	0,31
2013	1,17	2,76	0,55	1,23	0,61	0,27
2018	1,12	2,53	0,52	1,31	0,55	0,19
Pobreza Mult.						
2006	1,05	1,55	1,65	0,74	1,00	0,70
2010	1,12	1,50	1,54	0,75	0,99	0,67
2013	1,20	1,56	1,54	0,76	0,99	0,61
2018	1,23	1,50	1,60	0,75	0,99	0,55
LB						
2006	1,00	s.d.	1,30	0,78	0,93	0,99
2010	1,03	1,22	1,33	0,96	0,98	1,13
2013	1,17	1,37	1,24	0,87	1,08	1,18
2018	1,04	1,20	1,50	0,93	0,96	0,99

Página 10 presentación: Mesa Pobreza infantil, vulnerabilidad y desigualdad. Andrea Vigorito.

Bueno, solo voy a decir dos cosas más (Imagen 6) sobre las desigualdades horizontales entre las pobrezas de adultos y adultas, que está también atrás de la pobreza infantil. Esto es una estimación multidimensional que hicimos con Alina Machado. Acá, lo que mostramos es que aun cuando la pobreza cae, para varones y mujeres, no se logró reducir esas brechas, sino que incluso aumentaron.

Con la población afro, versus no afro, pasó algo parecido, aunque la brecha no aumentó tanto. Y con la incidencia de la pobreza infantil también. Entonces tenemos una reducción con todas las brechas incambiadas e incluso algunas acrecentadas, en particular la de mujeres y varones, que es importante en sí misma y también por el efecto sobre lo que estamos discutiendo ahora.

Imagen 7



Página 12 presentación: Mesa Pobreza infantil, vulnerabilidad y desigualdad. Andrea Vigorito.

Esto lo voy a saltar, se los dejo en el esquema. Y voy a terminar con esto, (imagen 7) no voy a dar nada de las conclusiones porque creo que más o menos estoy diciendo que son estimaciones de vulnerabilidad, que hay varias hechas, hay unas previas que dicen que más o menos del 40 al 55% de la población en Uruguay es vulnerable por ingresos. O sea, esto va bastante más allá de lo que es la pobreza y por eso pensamos que tiene que estar integrada la difusión de la vulnerabilidad de la pobreza.

Y, lo último es unas estimaciones que hicimos con Alina de vulnerabilidad multidimensional. Más o menos dicen que el 29% de la población, si le sumamos el 33, da más o menos la mitad. O sea, en línea con lo otro de vulnerabilidad en la población, lo cual hace pensar que la población objetivo de las políticas tendría que ser bastante más que la población en pobreza. Que además es una proporción que se mueve, o sea, ni siquiera podemos decir, es tanto, porque va a variar con la incidencia, entonces capaz que, pensar en términos más estructurales, una población objetivo bastante más amplia, aunque las medidas no sean necesariamente todas las mismas. Por acá termino, les dejo después la presentación, muchas gracias.