



XIII JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

15 - 17 de setiembre, 2014

¿QUÉ DESARROLLO PARA URUGUAY?

Medición de la pobreza infantil en Uruguay

Oscar Roba Stuart

MEDICIÓN DE LA POBREZA INFANTIL EN URUGUAYⁱ

Oscar Roba Stuart

**CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE
INFANCIA Y POBREZA**

ESPACIO INTERDISCIPLINARIO

**AREA SOCIODEMOGRÁFICA DEL
BANCO DE DATOS**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

UDELAR

oscar.roba@cienciassociales.edu.uy

RESUMEN: El trabajo hace una revisión de investigaciones y plantea interrogantes sobre la situación de pobreza y en particular la infantil. Es que nos enfrentamos a la difícil conceptualización de la misma, la búsqueda de indicadores, la incidencia de diversos paradigmas y la situación social que ha vivido el país en los últimos años. El aporte de nuestro trabajo es presentar, discutir y construir información y análisis con el fin de aportar al debate y reflexión sobre la pobreza y desigualdad en la vida de los niños. En particular el trabajo se detiene específicamente en las distintas herramientas e indicadores utilizados por diversos investigadores.

El trabajo comienza con definiciones de conceptos claves sobre el tema y continúa con la presentación de diversos métodos utilizados, unidimensionales y multidimensionales. Se analiza la segmentación social, especialmente en Montevideo, fenómeno de las últimas décadas que debe sumarse a la pobreza. Finalmente se presentan las últimas cifras de pobreza infantil y su tendencia, medida por el método del ingreso y por la tipología de LP y NBI. El trabajo finaliza con algunas reflexiones acerca de cómo mejorar los indicadores de pobreza, contribuir a analizar la misma en Uruguay, particularmente la infantil, considerándola específica y no simplemente producto de una diferenciación etaria.

PALABRAS CLAVES: pobreza, infancia, indicadores

ⁱ Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdeLaR, Montevideo, 15-17 de setiembre de 2014.

¿ES POSIBLE CONOCER EN URUGUAY EL ESTADO ACTUAL DE LA POBREZA INFANTIL?

La pobreza infantil está relacionada con la pobreza en general de un territorio. En nuestro país predomina un cierto beneplácito y aceptación con los datos sobre reducción de la pobreza. Por ejemplo el ministro Olesker (2014) declaraba “la pobreza en Uruguay se verá reducida en un 10% para fin de año.”¹ ⁱⁱ Por otra parte se aclara que la reducción se refiere a la pobreza monetaria concluyendo que todavía falta mucho por hacer. Sin embargo instituciones académicas u organismos internacionales no parecen tener tal optimismo. Por ejemplo UNICEF Uruguay (2012) afirmaba “que pese al crecimiento sostenido, el incremento de los ingresos y la reducción de la desigualdad, ‘muchos niños uruguayos siguen naciendo y viviendo en condiciones de extrema vulnerabilidad’”.² Recientemente un informe de la Fundación 2030 (2014) señala que “Uruguay presenta una fuerte infantilización de su pobreza e indigencia” que “implica una alta exposición de nuestros niños y jóvenes a riesgos y vulnerabilidades en materia de bienestar, capacidades humanas e integración social”. Se entiende que “los dispositivos con que hoy cuenta el país para atacar y revertir estos problemas estructurales en la primera infancia, si bien registraron avances significativos, son a todas luces insuficientes”.³

En estas circunstancias parece muy necesario especificar conceptos y tratar de analizar que ha pasado en nuestro país con la medición de la pobreza y en particular la infantil. Las restricciones de espacio limitarán el trabajo a los aspectos más importantes.

1. PROBLEMAS CONCEPTUALES Y TEORICOS SOBRE POBREZA

El término “pobreza” tiene diferentes connotaciones, además de distinciones semánticas profundas. Spicker (2009)⁴ señala al menos doce grupos de significados en Ciencias Sociales cuyos sentidos se pueden superponer unos a otros, los límites son algo borrosos y filtrables y a veces varios se pueden aplicar en un caso y otros no se aplicarían siempre. En general se han desarrollado más las definiciones en

ⁱⁱ La pobreza medida por el INE descendió 0,6 % en 2013.

función de los instrumentos disponibles para cuantificarla, específicamente en términos monetarios, pero se ha avanzado muy poco en aspectos de más difícil medición. En esta línea Spicker (2009:302) cita a Townsend (1997): ⁵ “Si se pudieran desarrollar más criterios independientes del ingreso y se llegara a un acuerdo sobre ellos, entonces las estimaciones sobre la severidad y las dimensiones del fenómeno de la pobreza podrían fundamentarse correctamente. Esto significaría mejores investigaciones sobre sus causas y una selección más confiable de prioridades en las políticas.”

Desde un punto de vista estructural la particularidad de nuestro modelo de desarrollo capitalista dependiente, ha sido generar precariedad y exclusión. La primera puede ser considerada el umbral de un proceso que abarca a amplios sectores de población, en períodos de crisis social, como los vividos por Uruguay en los primeros años de la década de los 80 y en el 2002 o sectores que mejoran su condición, especialmente económica, en períodos de bonanza, como son los últimos años medidos por el PIB. La precariedad identificaría a la franja de población alrededor de la línea de pobreza.

La exclusión en cambio comprende a la insuficiente integración en la sociedad, aunque no hay unanimidad del concepto en los investigadores. Para algunos, como Townsend, es utilizado en sustitución de pobreza y su uso se ha extendido desde los 80 en Europa. Pero el concepto también se ha aplicado para referirse a las redes sociales, yendo más allá del concepto de pobreza o para referir a una forma extrema de la misma, superando una noción estática y unidimensional. La exclusión implica una situación social de relativa irreversibilidad, por lo menos a corto plazo y una cierta incapacidad para salir, por sus propios medios, de una situación de no-acceso. Desde el punto de vista material es sensible a las mediciones sobre necesidades básicas insatisfechas.

Estos conceptos se distinguen de marginalidad, que si bien puede entenderse como exclusión de los procesos económicos, nos interesa más referirla a los que, además de sufrir algunas de las características mencionadas anteriormente, presentan diferencias en términos culturales, en el sentido de un universo simbólico diferenciado (Gaviria, Caparra y Aguilar 1995). ⁶ En Uruguay se ha discutido poco

en ámbitos académicos la importancia de la marginalidad con un enfoque cultural aunque hay sociólogos que la sostienen. Por un lado se plantea la diferenciación cultural nacional como un fenómeno de nuestra época (Radakovich 2011) ⁷ y por otro la existencia de tres Uruguay al mismo tiempo, donde “hay un sector de la sociedad que se ha consolidado como el Uruguay excluido, que se ha concentrado territorialmente en un anillo del área metropolitana, en un 80%, y en algunas ciudades, como Salto, Maldonado, Rivera, Paysandú, donde hay pobreza y marginalidad cultural dura”, según Leal (2011), ⁸ asesor en convivencia urbana del Ministro del Interior.

2. METODOS PARA MEDIR LA POBREZA URUGUAYA

En Uruguay los primeros trabajos sistemáticos y continuados sobre pobreza desarrollados en la órbita del Instituto Nacional de Estadística (ex Dirección General de Estadísticas y Censos) partieron de la Encuesta de Gastos e Ingresos del año 1982. Se definió una Canasta Básica Alimentaria (CBA) y una Línea de Pobreza (LP). Debido a cambios en la metodología, en los próximos años se utilizarán tres Líneas de Pobreza en el INE, además de la de CEPAL. Diversos investigadores desarrollaron otras líneas de pobreza, por ejemplo: Melgar (1994), ⁹ Gerstenfeld (1993), ¹⁰ Diez de Medina (1990), ¹¹ Longhi (1988). ¹² También se realizaron diversas investigaciones sobre las Necesidades Básicas Insatisfechas en otras dependencias estatales, (FAS-OPP) ⁱⁱⁱ (Calvo 2000, 2013).

A. METODOLOGÍAS DE MEDICIÓN UNIDIMENSIONAL:

i. LINEAS DE LA POBREZA ABSOLUTA

La frontera que separa a los pobres de los no pobres se ha estudiado en Uruguay con aplicaciones de dos aproximaciones: el valor monetario de una canasta y el cubrimiento de necesidades básicas. En ambas el investigador plantea las necesidades que deben ser cubiertas para acceder a un nivel de calidad de vida

ⁱⁱⁱ Fortalecimiento del Área Social – Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República.

mínimo necesario. La pobreza es definida como la carencia de medios para cubrir alimentación, vivienda, vestimenta y otros bienes y servicios básicos sin privaciones.

Los cambios en la metodologías de cálculo de la CBA: inclusión o no de las comidas fuera del hogar y bebidas alcohólicas, inclusión o no de componentes normativos, diferentes estratos de referencia, creación de nuevas canastas, diferentes opciones en la elección del índice de precios utilizado para actualizar el valor de la línea, consideración o no de las diferentes características de las personas, han determinado cambios en las incidencias de la indigencia y la pobreza. Así, la no inclusión de bebidas alcohólicas y comidas fuera de la casa determinó que la Línea de Indigencia (LI) de 2002 disminuyera en un 13% en comparación con la LI de 1996. Y la selección de una única CBA para todo el país urbano en la LP 2006 determinó una mayor exigencia para el Interior Urbano y una menor para Montevideo. De esta manera la pobreza se reduce en el año 2009 en la capital, un 11 % al comparar la LP de 2006 con la LP de 1996.

B. METODOLOGÍAS DE MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL

i. NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI)

Los métodos multidimensionales emplean un grupo de variables para representar diversas dimensiones del bienestar. Aunque las variables pueden ser cuantificadas y analizadas separadamente, muchas veces es conveniente sintetizarlas en un índice único. Para hacer esto se recurre a índices compuestos, de dos o más variables, que se ponderan en función de algún criterio. Entre los métodos más conocidos se encuentran el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y de Pobreza Humana (IPH) y las propuestas más recientes de Alkire y Foster y Bourguignon y Chakravarty.

La primera definición utilizada fue la siguiente: “Situación de aquellos hogares que no logran reunir, en forma relativamente estable, los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros”, (CEPAL-DGEC 1988).¹³ Años después las necesidades básicas fueron definidas como el “conjunto de requerimientos psicofísicos y culturales cuya satisfacción constituye una condición

mínima necesaria para el funcionamiento y el desarrollo de la vida humana en sociedad.” (PRIS 1994:9).¹⁴

Cuando un hogar presenta al menos una necesidad considerada básica insatisfecha, ^{iv} se le señala con NBI de lo contrario, se le considera con sus necesidades básicas satisfechas (NBS).

La asistencia a instituciones de enseñanza es la única dimensión que atiende a la infancia. Si en el hogar hay niños entre 6 y 12 años para el censo de 1985 y entre 4 y 17 años en el último censo, que no asisten ni asistieron a enseñanza regular, el hogar se considera con una NBI.

Se han realizado trabajos muy exhaustivos sobre el tema por el PRIS (1994)¹⁵ en colaboración con el INE, desde que éste, conjuntamente con CEPAL, elaboró en 1990 un INBI (Índice de NBI) en función de una valoración del Censo de Población y Vivienda de 1985.¹⁶ En los trabajos del PRIS se analizó en particular el comportamiento de cada uno de los indicadores que componen el índice de NBI, su sensibilidad en diversos períodos y posibles cambios en su composición. Dos de ellos deberían modificar su umbral crítico: asistencia escolar y relación de cargas familiares y niveles educacionales de los jefes de hogar, por su escasa capacidad para discriminar situaciones críticas (estaban muy cerca del 0). También se propuso la adición de un tercero: cobertura de atención en salud. Los cambios propuestos por el PRIS-FAS duplican por lo menos el INBI original. (FAS-INE 1995:78)¹⁷ Los cambios propuestos por De los Campos (2000)¹⁸ lo triplican y además sugiere elevar el nivel de exigencia de los requisitos de inclusión en el Índice (pasarlos de uno a dos) pero definir valores críticos menos exigentes para cada necesidad. Calvo (2000)¹⁹ planteará la importancia de la inclusión de otros dos indicadores: existencia de medios para calefaccionar ambientes y cobertura de salud. Otra presentación del INBI por parte del INE fue en su informe de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del año 2004,²⁰ que lo mostró asociado a la LP para construir la tipología de Kaztman.

^{iv} Las necesidades pueden ser en vivienda decorosa, abastecimiento de agua potable, servicio sanitario, energía eléctrica, artefactos básicos de confort, educación y salud.

Si comparamos los INBI globales de los últimos censos no se advierten diferencias significativas especialmente si consideramos el pronunciado descenso de la pobreza monetaria medida por LP en los últimos años. Pero no solo no miden lo mismo sino que son índices compuestos de manera diferente. Por ejemplo el último incorpora el espacio para cocinar en la vivienda decorosa y dos elementos más entre los artefactos de confort de la vivienda y excluye la atención en salud, que ha sufrido un cambio importante en los últimos años. Pero son comparables indicadores que se han mantenido muy semejantes en su definición. El abastecimiento de agua fue el que tuvo un mayor descenso (9,3 %) seguido de la calefacción (7,5 %). Luego le siguen otros indicadores relacionados con la vivienda en los cuales la reducción es muy pequeña: energía eléctrica 3,1 %, materialidad de la vivienda 2 %, hacinamiento 1,4 % y evacuación de excretas 0,3 %. Salvo el abastecimiento de agua, que puede requerir mayor inversión en la vivienda, los otros indicadores se mantienen con reducciones muy pequeñas. La calefacción es muy difícil de medir su importancia debido a la diferencia de equipos y la utilización de energía eléctrica no registrada. Si consideramos los indicadores de NBI que se mantienen en dos dígitos encontramos en primer lugar los definidos como artefactos básicos de confort (23,4 %), la vivienda decorosa (14,5 %) y el hacinamiento (10,6 %). Todos ellos relacionados con la vivienda y la calidad de vida a largo plazo. Llama la atención el estancamiento del hacinamiento, importante indicador del ámbito familiar.

ii. METODO INTEGRADO LP-NBI

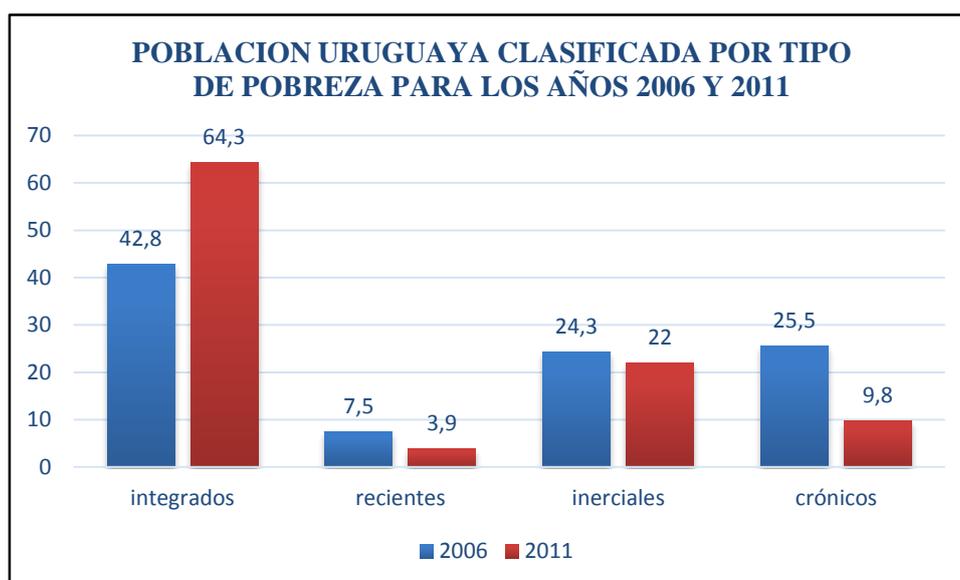
Hace tiempo que se cuestiona que el método LP no considera una parte importante de pobres: los que tienen ingresos suficientes pero no han podido acumular patrimonio u otras necesidades.

Kaztman (1988) ²¹ intenta suplir las limitaciones de la LP y de las NBI desarrollando un enfoque bidimensional de pobreza, que integra

HOGARES	NBS	NBI
NO POBRES	socialmente integrados	con privación inercial
POBRES	pobres recientes	pobres crónicos

ambos métodos. De esta forma distingue los pobres **inerciales** (aquellos que se encuentran por encima de la LP pero carecen de alguna NBI), los **recientes** (aquellos que se encuentran por debajo de la LP pero no presentan ninguna NBI) y los **crónicos** (aquellos que se encuentran por debajo de la LP y presentan alguna NBI).

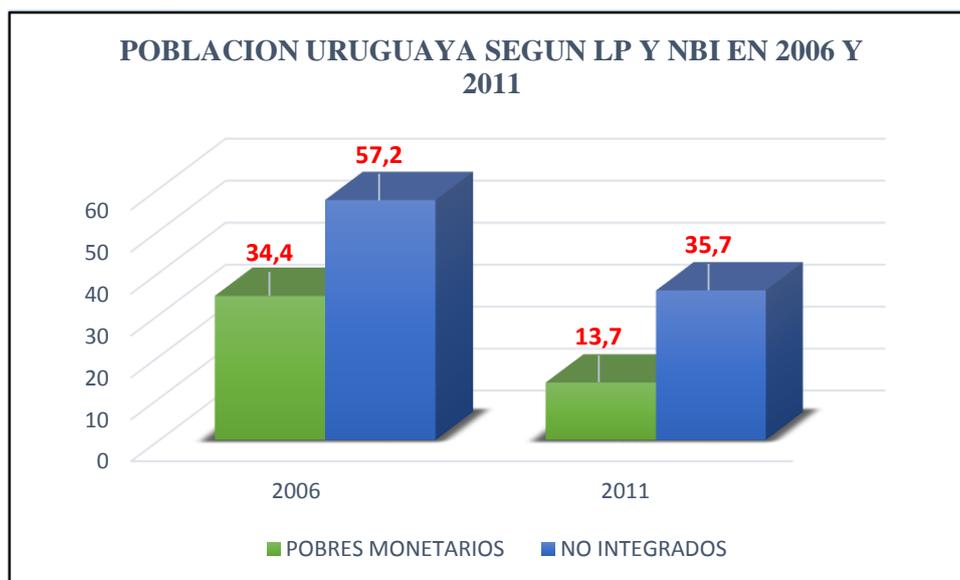
A pesar de su fuerza analítica, en Uruguay se ha dejado de utilizar este método porque, como bien lo señala UNICEF para el resto de América Latina, (CEPAL-UNICEF 2010:156), es difícil encontrar los datos para la aplicación de esta herramienta y que provengan de la misma fuente primaria. En nuestro caso, aprovechando la aparición de las nuevas NBI para los censos de 2011 y gracias al esfuerzo de varios integrantes del Área Sociodemográfica del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales, se realizó un nuevo cálculo de la matriz bidimensional del método integrado de pobreza.



Fuente: Elaboración propia en base al cálculo de NBI en las ECH realizado en el Área Sociodemográfica del Banco de Datos de la FCS de la UDELAR y a la LP 2006 del INE.

La capacidad analítica de la matriz bidimensional nos da mayor información de lo transcurrido en los últimos años con la evolución de la pobreza. Según la gráfica, el resultado del mejoramiento de ingresos en estos años implicó un aumento de los **integrados** (denominados así por Kaztman a los que no tienen NBI y están por encima de la LP) en un 21,5 %, el descenso de los pobres crónicos en un 15,7 %, de los pobres recientes en un 3,6 % y de pobres inerciales en un 2,3 %. De manera que los que menos disminuyeron -la diferencia es significativa pero mínima- son los que se encuentran por encima de la línea de pobreza con alguna necesidad básica. El aumento de los no pobres llamados integrados provino especialmente de los crónicos y en menor medida de los recientes. Éstos podrían ser aquellos que mejoraron sus ingresos por medio de las formas mencionadas por Colafranceschi, Failache y Vigorito (2013).²² Los crónicos que disminuyeron serían los que destinaron parte de sus recursos a mejorar sus necesidades básicas. Los inerciales son un grupo importante (22 %) que aún no ha logrado mejorar sus NBI. Son los que no son visibles en una medición por LP. En cambio los que mejoraron sus necesidades básicas en este período son el 18 % de la población. El grupo de inerciales tuvo un descenso muy pequeño tal vez porque sus gastos se hayan realizado en bienes de confort o materiales de vivienda, según lo encontrado por Colafranceschi, Failache y Vigorito (2013) y que no son considerados en las NBI. También se encuentran conceptualmente cercanos a los vulnerables por carencias de los trabajos realizados en el MIDES con el método CONEVAL.

En resumen, la población en este período tuvo un descenso importante de la pobreza monetaria, un 21 %, (INE 2013:26)²³ y si la consideramos conjuntamente con sus NBI, el descenso fue casi idéntico. Pero la diferencia entre ambas mediciones aumentó, según se puede ver en la siguiente gráfica. En el año 2011 la población definida como no integrada (pobres bajo la LP y con necesidades básicas insatisfechas) es 2,6 veces más que la pobre medida solamente por el método del ingreso (13,7 %). La diferencia entre ambos grupos ha aumentado desde el año 2006 seguramente debido al incremento de los ingresos.



Fuente: Elaboración propia en base a la LP (2006) del INE para los pobres medidos por el ingreso y a la clasificación de pobreza realizada según la LP y las NBI en las ECH para los no integrados.

iii. METODOLOGÍA CONEVAL

Con la finalidad de establecer mecanismos institucionales de evaluación y seguimiento de las políticas de desarrollo social, se creó en la Ley General de Desarrollo Social de México, en el año 2004, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que tiene entre sus objetivos “establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.” (CONEVAL 2010:1) ²⁴

En la ley se determina que se debían considerar los ocho indicadores siguientes: ²⁵

- Ingreso corriente per cápita.
- Rezago educativo promedio en el hogar.
- Acceso a los servicios de salud.
- Acceso a la seguridad social.
- Calidad y espacios de la vivienda.
- Acceso a los servicios básicos en la vivienda.
- Acceso a la alimentación.

- Grado de cohesión social.

La definición de pobreza adoptada fue la siguiente: “Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades”. (CONEVAL 2010:20) ²⁶

En cada uno de los dos espacios que definen la pobreza se establecieron criterios diferenciados para la presencia o ausencia de carencias. En el espacio de bienestar se estableció una cantidad mínima de ingresos para satisfacer las necesidades básicas de las personas. En el espacio de los derechos sociales se considera que no se pueden ejercer uno o más derechos cuando se tiene carencia en al menos uno de los indicadores mencionados anteriormente.

Después de determinar el ingreso y la privación social de la población es posible ubicarla en alguno de los siguientes cuadrantes.

- I. **Pobres multidimensionales (pobres moderados y extremos).** Población con ingreso menor al valor de la línea de bienestar y que tiene por lo menos una carencia social.
- II. **Vulnerables por carencias sociales.** Población que presenta una o más carencias sociales, pero tiene un ingreso mayor a la línea de bienestar.
- III. **Vulnerables por ingresos.** Población que no presenta carencias sociales y su ingreso es menor o igual a la línea de bienestar.
- IV. **No pobre multidimensional y no vulnerable.** Población cuyo ingreso es mayor a la línea de bienestar y que no tiene ninguna carencia social.

En Uruguay se han realizado en el MIDES tres trabajos siguiendo la metodología CONEVAL. A pesar de su origen en técnicos de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES, los trabajos han sido poco difundidos y a veces se presentan como ejercicios o ensayos. Debido a la importancia que ella posee en el

desarrollo de metodologías multidimensionales de la pobreza, presentamos a continuación sus últimos resultados por tramos de edad.

**PORCENTAJE DE PERSONAS POR POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN URUGUAY
SEGÚN EL MÉTODO CONEVAL Y POR TRAMOS DE EDAD**

	No pobre		Pobres multidimensionales		Vulnerables por carencias		Vulnerables por ingresos		Total	
	2006	2012	2006	2012	2006	2012	2006	2012	2006	2012
Menores de 18 años	12,7	41,7	43,7	19,9	36,6	35,5	6,9	2,9	100,0	100,0
Entre 18 y 29 años	19,9	34,7	31,8	11,7	46,9	53,1	1,4	0,4	100,0	100,0
Entre 30 y 64 años	34,1	47,4	24,7	8,4	39,1	43,7	2,1	0,5	100,0	100,0
65 años y más	44,5	56,9	11,3	2,7	41,6	39,9	2,6	0,6	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Zacheo (2013) – MIDES ²⁷ y Borrás, Capel, Colombo *et al.* (2012) - MIDES. ²⁸

A pesar que la pobreza multidimensional presenta una evolución favorable en todos los grupos de edad, en el 2012 todavía existe un 58 % de población pobre entre los menores de 18 años, según el método CONEVAL. El porcentaje de no pobres aumenta un 27 % entre los menores de 18 y un 15 % para los jóvenes de entre 18 y 29 años. Aunque en menor proporción, también es importante el aumento de los no pobres en los restantes grupos etarios.

El tramo de menor edad, niños y jóvenes menores de 18 años, solo se encuentra sobrerrepresentado en los pobres multidimensionales del 2006. Los vulnerables por carencias, que son los únicos pobres que han aumentado en este período, lo hacen en el tramo entre 18 y 64 años, es decir, entre las personas en edad activa. La vulnerabilidad por carencias si bien toma valores altos en todos los grupos, la

influencia en el tramo entre 18 y 29 años es, en los dos años analizados, la más elevada, alcanzando en 2012 al 53% de los jóvenes.

Los vulnerables por ingresos en los años analizados tienen valores bajos. Los investigadores aclaran que “es importante destacar que gran parte de los hogares que presentan ingresos por debajo de la línea de pobreza cuentan a su vez con un valor mayor o igual a 1 en el Índice de Privación de los Hogares, lo que los convierte en pobres multidimensionales”. (Borrás, Capel, Colombo *et al.* 2012:26)

El tramo de los menores de 18 años sigue siendo mayoría entre los pobres por ingresos menores a la LP, independientemente de si tienen o no carencias. Esto coincide con otros estudios donde la metodología de medición es lo importante para estos resultados. Cabe destacar que los no pobres tienen un gran aumento en el tramo de la infancia y la juventud, que se refleja en los pobres multidimensionales y los vulnerables por ingreso pero no en los vulnerables por carencias. Es decir, la situación de aumento en los ingresos familiares, ya sea por sueldos, beneficios sociales, ayudas, etc. ha logrado mejorar la dimensión económica de las familias pero ellas siguen teniendo carencias, tal cual han sido definidas en este trabajo y analizadas anteriormente. Es que, como dice Zacheo: los “niveles de carencia estimados por el IPS (Índice de Privación Social) son superiores a los niveles de pobreza monetaria” (Zacheo 2013:24).

Si bien la pobreza multidimensional se reduce en todos los grupos debido al aumento de los ingresos de los hogares y a la disminución en el Índice de Privación, la reducción de este último no es igual a la de los ingresos. En consecuencia los que aumentan son los vulnerables por carencias, es decir, los hogares que con ingresos sobre la LP tiene al menos una carencia social. Esto coincide con lo visto anteriormente en la tipología de Kaztman.

3. LA SEGMENTACIÓN SOCIAL EN MONTEVIDEO

La segregación residencial en una ciudad indica el nivel de desigualdad en la distribución de atributos de la población entre las diferentes zonas. El tema ha sido

estudiado por diversos investigadores pero sus consecuencias con la pobreza multidimensional lo ha sido menos. Su incidencia puede aumentar aun en las derivaciones sobre la pobreza infantil. Para analizar con más detalle la temática, seguiremos el trabajo de Beatriz Rocco (2012),²⁹ que tiene la virtud de conectar los niveles de análisis a través de diversos indicadores cuantitativos y llegar a conclusiones interesantes.

“Para el caso de Montevideo, el fenómeno de la segregación se instala desde hace ya al menos tres décadas consagrando espacios cada vez más diferenciados en términos socioeconómicos tal como fue posible visualizar a partir del análisis de distintos indicadores. A partir del análisis de los mismos y de su presencia-ausencia fue posible identificar como, a pesar de una mejora en el país en término de sus indicadores socioeconómicos en los últimos años, se han enquistado con el devenir del tiempo zonas ganadoras, con redes de soporte e integración muy consolidadas, espacios rezagados, donde éstas mantienen gran debilidad, y áreas que podemos calificar de intermedias, con capacidades mayores y menores de sostener las redes de integración y sostén señaladas” (Rocco 2012:120).

El aumento de población en los barrios de las zonas periféricas tuvo como consecuencia que aumentara la precariedad urbana y habitacional de los mismos, con gran carencia de servicios del Estado. Esos barrios se caracterizan por tener mayor proporción de niños y adolescentes, mayor cantidad de hogares en situación de pobreza, mayor cantidad de asentamientos irregulares, mayor cantidad de personas activas con bajas calificaciones y mayor cantidad de viviendas con problemas.

El análisis de las pirámides de población NBI y población NBS realizado por Calvo coordinador (2013) muestra que la primera tiene una estructura joven (pirámide triangular), con mayor peso relativo en la edad infantil y joven. En cambio la segunda tiene una estructura más envejecida (pirámide rectangular). Esta información confirma la fuerte presencia aun, de las primeras edades en la población pobre y con carencias. Esto ya lo habíamos encontrado en los análisis de la pobreza monetaria. Si se analiza la información de NBI por barrio, que se encuentra en Calvo

coordinador (2013:35), los autores del informe se refieren a esta estructura como una “distribución territorial polarizada de las NBI”.

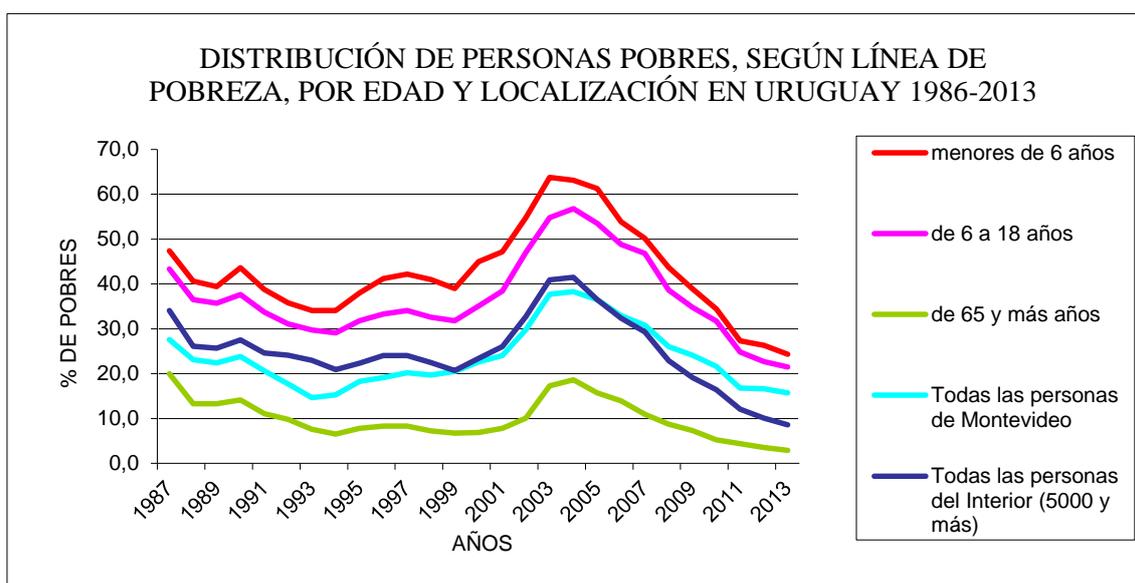
4. MEDICIÓN DE LA POBREZA INFANTIL EN URUGUAY

Las cifras del INE nos muestran una reducción de la pobreza e indigencia en Uruguay de los últimos años. Su magnitud dependerá de la línea utilizada, de la localización geográfica y de los grupos etarios. Pero como ya hemos visto, con la utilización de este método, uno de los rasgos más determinantes de la pobreza es su concentración en la infancia. El desbalance intergeneracional señala que la infantilización de la pobreza no se ha conseguido modificar. El cociente entre las tasas de pobreza de niños y adultos en América Latina aumentó en todos los países y Uruguay se encuentra en primer lugar (CEPAL 2010).³⁰ La situación es peor si realizamos la comparación con los adultos mayores. “La probabilidad de caer en situación de pobreza en Uruguay es 4,1 mayor para los niños que para las personas de 65 o más años, mientras que en Argentina, Chile y Costa Rica es en promedio 1,8 veces mayor y en los países europeos prácticamente igual (1,06).” (UNICEF 2009:13).³¹

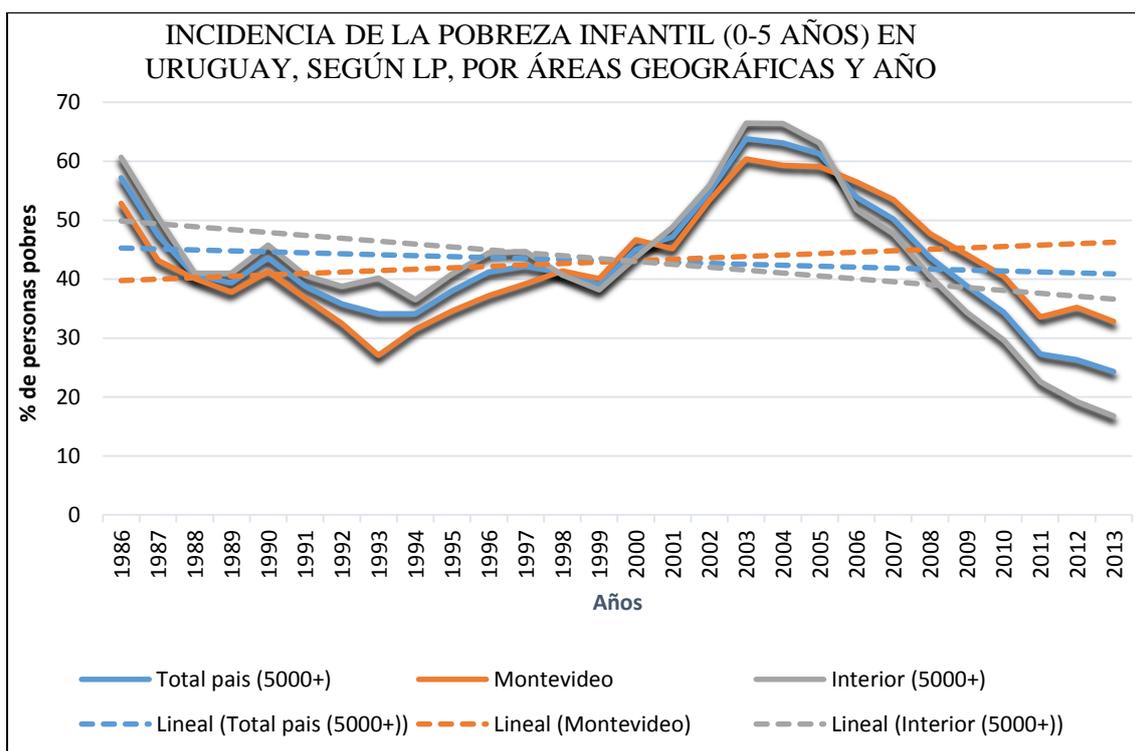
Si analizamos la evolución de la pobreza monetaria desde 1986 hasta 2013^v discriminada por tramos de edad y zonas del Uruguay, se puede observar en los años inmediatos posteriores a la crisis del 2002, el mayor aumento de la pobreza monetaria en general y de la infantil (menores de 6 años) en particular. En realidad la pobreza venía aumentando desde los años 93-94, con un pequeño descenso en el 99. Los mayores de 65 años son los que menos sufren la pobreza por ingresos aun durante la crisis. Como se puede ver en la gráfica siguiente, la serie comienza con cifras bastante altas y el orden entre ellas se mantiene salvo para Montevideo e interior. Al comienzo la pobreza para todas las edades es mayor en el interior pero luego disminuye en los últimos años de forma más acentuada que en Montevideo. También se puede observar que entre los niños menores de 6 años y los mayores

^v Es discutible la utilización de valores de la canasta única validada a precios implícitos actualizados mensualmente por el INE, en base a la metodología de la LP 2006, para todo el período, debido a posibles cambios en la estructura de consumo. Pero ante la dificultad para empalmar diferentes líneas y con esta precaución, el resultado nos permite tener un panorama muy amplio desde 1986 hasta 2013, reduciendo los errores que puede ofrecer una visión solamente de los últimos años en una serie muy variable.

pero menores de 18 años, las diferencias al comienzo de la serie son mínimas –con altas cifras de pobreza- para luego aumentar y recién en los últimos años -con bajas cifras de pobreza- vuelven a ser mínimas. La gráfica muestra que la pobreza sigue siendo fundamentalmente infantil a lo largo de los años y que en Montevideo la tendencia a la baja es menor que en el interior. Según los datos del INE para el año 2013, ³² el 24,3 % de los menores de 6 años es considerado pobre en todo el país. Esto representa el doble de la cifra de pobres para todas las edades en el Uruguay urbano en ciudades mayores de 5.000 habitantes.



Fuente: Elaboración propia en base a las ECH del INE, LP metodología 2006 y procesamiento de datos realizado en el Área Sociodemográfica del Banco de Datos de la FCS de la UDELAR.

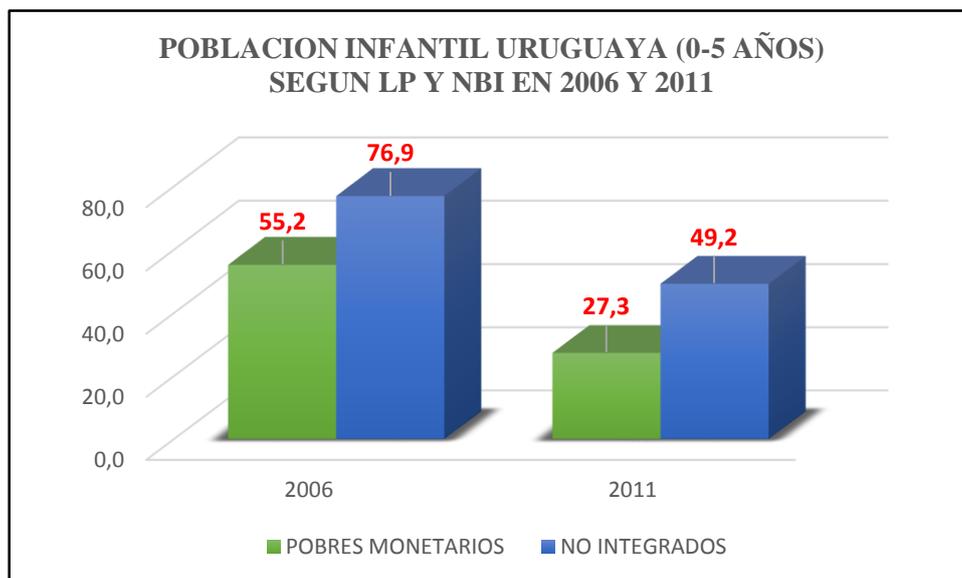


Fuente: Elaboración propia en base a las ECH del INE, LP metodología 2006 y procesamiento de datos realizado en el Área Sociodemográfica del Banco de Datos de la FCS de la UDELAR.

La gráfica anterior muestra la evolución de la pobreza infantil en Montevideo, interior y total del Uruguay, junto con las líneas de tendencia lineal para esos datos, durante el período 1986-2013. Ya se había visto en la gráfica previa que la disminución de la pobreza en Montevideo se atenuaba en los últimos dos años. Si analizamos ahora las tendencias lineales de las tres series, sin pretender realizar un estudio exhaustivo, se puede observar fácilmente un pequeño descenso en la evolución de la pobreza infantil en Uruguay, en este tramo de edad y que el comportamiento del interior y Montevideo ha sido diferente. La pobreza ha descendido en el interior y ha aumentado en Montevideo y sus líneas son cada vez más divergentes.

Quienes seguimos la tendencia general de la pobreza infantil por LP desde hace años podemos decir que recién en el último se observa una reducción de la misma, luego de años de permanecer incambiada. Analizando las cifras en detalle para el año 2013

se observa que en Montevideo el 32,8 % de los menores de 6 años es considerado pobre, más del doble del total de personas pobres para la capital.



Fuente: Elaboración propia en base a la LP (2006) del INE para los niños urbanos medidos por el ingreso y a la clasificación de pobreza realizada según la LP y las NBI en las ECH para los niños no integrados.

La gráfica anterior resume y cuantifica algunos temas vistos anteriormente. De manera similar a lo que ocurre con los adultos, los niños no integrados representan una cantidad mayor que los pobres monetarios calculados por LP del INE. Para más precisión, son casi dos veces más (1,8 %). Y esta proporción ha aumentado en relación a 2006, seguramente debido al rápido mejoramiento en el ingreso. Aunque en las dos mediciones el descenso es similar, si consideramos las necesidades insatisfechas en el hogar, en el año 2011 casi la mitad de la población infantil se encuentra con carencias, lo que representa alrededor de 123.352 niños. Y en estas cifras no están consideradas las necesidades específicas para la edad, tal cual se desarrollan más adelante.

5. ¿CÓMO MEJORAR LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN GENERAL Y LA INFANTIL ESPECIALMENTE?

La ponencia del CIIP en el Seminario sobre “Modelos e indicadores de desarrollo y bienestar infantil” establecía que “a pesar de los desarrollos mencionados, especialmente preocupados porque lo que se puede medir se puede mejorar, sabemos que no se ha llegado a un modelo con amplio consenso sobre necesidades, satisfactores y recursos. Es que a pesar de las opiniones concordantes sobre la multidimensionalidad de la pobreza, la literatura no presenta un alto nivel de consenso desde el punto de vista empírico para la construcción de medidas multidimensionales de pobreza.” (Canetti y Schwartzmann, coord. 2013:34).³³

Si bien desde el punto de vista académico se promueve una aproximación multidimensional de la pobreza, esta no es una tarea sencilla. Existen diversos desafíos conceptuales que deben resolverse como, por ejemplo, la elaboración de una teoría, la definición de las dimensiones relevantes y las interacciones entre estas dimensiones o las limitaciones de las fuentes de información. Estos desafíos han generado una amplia discusión y debates académicos, en los que, si bien se reconoce la necesidad del enfoque multidimensional para el estudio de la pobreza, también se reconoce que existen dificultades para hacer operativa su medición, lo que lleva a que los investigadores terminen finalmente utilizando los indicadores disponibles.

El método del ingreso para el cálculo de la pobreza es el más utilizado en Uruguay. Tiene amplia difusión en la prensa y en los círculos políticos. Pero a pesar de varias modificaciones en su cálculo existe consenso en que mide solo un aspecto de la pobreza. Además de la especificidad de la pobreza infantil y la necesidad de considerar otras dimensiones en su estudio, en Uruguay la segmentación social se ha desarrollado en los últimos años y alcanza dimensiones no meramente económicas que no aparecen consideradas por el método del ingreso. Por eso es necesario atender otras dimensiones aunque todavía no estén integradas en ningún método ni teoría.

TEMAS EN DISCUSIÓN

- **La fragilidad de los cambios realizados**

En la presentación del segundo volumen de los Cuadernos sobre Desarrollo Humano, Andrea Vigorito ^{vi} fue preguntada sobre la magnitud del sector vulnerable y aclaró que se refería a vulnerabilidad únicamente de ingresos. "Ahí, según la forma de estimación, hay una proporción importante de la población que, ante un escenario de menor crecimiento económico, podría volver a caer bajo la línea de pobreza." ³⁴

Es importante que Vigorito haya aclarado que la vulnerabilidad a la que se refería era de ingresos. Porque la vulnerabilidad por carencias es mayor y las distintas metodologías de medición varían en su importancia, como hemos visto en el trabajo. La investigadora aclara aún más el tema: "si tuviera que resumir en una sola gran conclusión el trabajo resaltaría que es importante, en esta etapa donde ha caído mucho la pobreza de ingresos y se ha reducido la desigualdad, prestarle también atención a las dimensiones no monetarias del bienestar de los hogares y pensar, en la discusión del sistema de bienestar social, en medidas que vayan más allá del tema del ingreso". Destacó que muchos hogares aún presentan vulnerabilidades, pese a haber superado la condición de pobreza. Vigorito (2013) ³⁵

Desde el punto de vista de la pobreza infantil existe otra situación estructural incambiada. No se ha logrado modificar la estructura por edad de la pobreza. Ya sea con las NBI o con la medición por ingresos, los niños y jóvenes siguen siendo los más perjudicados. Es más, si se mide la tendencia lineal de la pobreza infantil en Uruguay para los menores de 6 años, solamente alcanza un pequeño descenso desde 1986 y para Montevideo aumenta. Tal vez haya pasado poco tiempo para que se altere la estructura de ingresos y necesidades por edad pero también es cierto que el país ha pasado un período de gran crecimiento del PIB y las perspectivas no son de que se mantenga o aumente sino que la situación sea más frágil.

^{vi} Investigadora y docente en el Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la UDELAR.

Para la CEPAL es un problema vigente y no se refiere al poco tiempo transcurrido. “Ya a mediados de los años noventa se inició en la región el debate sobre la infantilización de la pobreza, concepto cada vez más vigente por la sobrerrepresentación de la infancia y la adolescencia en los índices de pobreza respecto de otros grupos etarios.” (CEPAL 2013: 19).

- **La era post monetaria de la pobreza**

La metodología de los ingresos para estudiar la pobreza hace tiempo que se utiliza en América Latina y nos ofrece umbrales de ingresos monetarios que limitan exactamente la población pobre e indigente. Pero ya se ha visto que es muy sensible a cambios en la economía del país. El análisis multidimensional de la pobreza se enfrenta con un desafío importante desde el punto de vista metodológico. “En varios países latinoamericanos, particularmente en los que han experimentado un mejoramiento importante en el nivel de vida de su población, las incidencias de pobreza resultantes son bajas y decrecientes en el tiempo. Ello pone de manifiesto que los indicadores clásicos de necesidades básicas pueden no resultar suficientes para identificar a los pobres, y que se hace necesario incorporar información sobre carencias en otros ámbitos para disponer de una evaluación de la pobreza más apropiada a la realidad de estos países.” (CEPAL 2013:15) ³⁶

No conocemos aun por cuánto tiempo más los institutos nacionales de estadística en América Latina seguirán utilizando el método del ingreso para medir la pobreza ya que es creciente el número de investigadores que formulan objeciones al mismo. En nuestro país la reciente utilización del método CONEVAL por parte del MIDES abre perspectivas muy interesantes para avanzar en la comprensión y medición de la pobreza. Y hace un año, cuando se realizó la presentación del libro del MIDES y la Asociación ProFundación para las Ciencias Sociales: “Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales.” ^{vii} hubo consenso entre los presentes que se iniciaba la “era post monetaria de la pobreza”. Pero aun dentro del MIDES, que sigue

^{vii} “Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales.” Elaborado en el marco del convenio entre el MIDES y la Asociación ProFundación para las Ciencias Sociales. Presentación realizada el 4 de diciembre de 2012 en la FCS, con la presencia de Daniel Olesker, Susana Mallo, Andrés Scagliola, Gustavo de Armas, Judith Sutz, Miguel Serna y Manuel Píriz.

manejando públicamente las cifras de la pobreza monetaria, existe desde hace tiempo el Índice de Carencias Críticas, que no es monetario y le ha permitido clasificar con gran probabilidad a su población objetivo.

- **Evaluar la pobreza incorporando la herencia estructural**

La investigación de Arin y Vigorito (2007) ³⁷ sobre pobreza multidimensional demostró la necesidad de incluir otras dimensiones en el estudio de la pobreza, además del ingreso, a efectos de suavizar el relacionamiento estrecho con los vaivenes económicos y de mejorar el cálculo de la pobreza infantil, que medida solamente por el ingreso puede aparecer sobrerrepresentada en relación a otros tramos de edad.

La investigación de Arin, Vigorito y Amarante (2009) sobre el comportamiento de tres técnicas de medición de la pobreza infantil demostró, que por lo menos para una de ellas, si no se considera el ingreso, la pobreza no ha disminuido. Fernández (2010:113) llegará a conclusiones similares para toda la población luego de estudiar la evolución de la pobreza en Montevideo, entre 2006 y 2009, utilizando además del ingreso, el patrimonio del hogar, el acceso a derechos de integración social, la educación y la salud. Concluye que “es claro que el método de la LP proporcionó una imagen equivocada de la extensión de la pobreza: al menos uno de cada tres montevideanos en lugar de menos de uno de cada cinco.” (Fernández 2010:113) ³⁸

Mientras no se realicen estudios sistemáticos sobre las carencias de la población combinado con los ingresos, no se podrá saber que ha pasado en este período. Porque si bien conocemos que el ingreso de los hogares ha aumentado, hay coincidencia en que éste no define la pobreza y en el caso de nuestro país hay evidencia de que las carencias o necesidades de la población no han variado de la misma forma que los ingresos. Según las estimaciones del MIDES, alrededor del 40 % de la población presenta alguna carencia, definida según derechos y un 34 % definida por necesidades, según las NBI del INE-UNFPA-FCS. Esta situación es reconocida por el actual ministro de Desarrollo Social Daniel Olesker "los resultados no sorprenden, en un país con un 12% de pobreza por ingresos, tener un 34% de

NBI parece bastante razonable", sobre todo si se tiene en cuenta que tuvimos un 40% de pobreza por ingresos, y aquellos que salieron de la pobreza, no modificaron su situación estructural, Olesker (2013) ³⁹ El ministro remarcó que cree que a esta altura existe cierto consenso de que la medición de la pobreza por ingresos es un indicador importante pero no el único y además es totalmente insuficiente. "No hay manera de medir la pobreza y desigualdad estructurales de un país sin complementar los análisis de ingresos con otras variables." Olesker (2013)

40

Las personas clasificadas como pobres por el método multidimensional pueden ser muy distintas a las de menores ingresos. Dependiendo del país, entre un 20% y un 70% de los pobres multidimensionales son también personas de bajos ingresos. (Mancero 2013: 13) ⁴¹ En Uruguay la medición de Colafranceschi, Peyrou y Sanguinetti (2009) basada en la ECH 2006 estableció que un 29 % de los hogares montevideanos y el 46 % del interior, que tienen pobreza multidimensional, no se encuentran por debajo de la línea de pobreza y por lo tanto no se consideran pobres según el método del ingreso del INE.

- **Relativizar las mediciones de LP**

Las mediciones por el método del ingreso tienen una considerable cantidad de observaciones críticas desde hace bastante tiempo pero se lo considera un método transformado en un estándar, de uso extendido y que sus resultados son sólidos ya que parten de umbrales de ingresos que delimitan perfectamente a la población y hogares pobres e indigentes. Por lo tanto todavía se sigue usando como el principal u "oficial" en muchos países. Colombia y México son los países más preocupados por establecer una medición alternativa y multidimensional de la pobreza.

Pero la LP puede tener importantes variaciones que alteran sus resultados finales. Las discusiones sobre los componentes de su CBA y la ponderación otorgada a la parte no alimentaria pueden modificar sustancialmente la línea de referencia. Los hábitos de consumo cambian frecuentemente por lo que es necesario su control periódico. Pero los que se dedican a la pobreza infantil han visto como el INE, así

como otros institutos de estadísticas, no consideran la particularidad de la situación de la infancia y sus necesidades diferentes. Apenas es un adulto menor que consume menos calorías y se descarta la amplitud de requerimientos para su desarrollo hacia la vida adulta y que es necesario que los obtenga en sus años iniciales. Por lo tanto requiere más y de naturaleza distinta y no menos que los adultos. Como lo establece UNICEF, “si bien los métodos directos e indirectos tradicionales no presentan esta dificultad, ^{viii} por tener como unidad de análisis primario el hogar, cuyas características se hacen extensibles a cada uno de sus miembros, es justamente esta situación la que los hace criticables para abordar la especificidad de la pobreza y las privaciones en la infancia”. (CEPAL-UNICEF 2010:163).

- **Estudiar los efectos de la segmentación en la pobreza infantil**

“Ha habido una drástica disminución de la pobreza y la indigencia, pero no así de la exclusión social. Esto todavía existe, y mucho, y alcanza con ir a algunas zonas de la periferia de Montevideo para darnos cuenta de que podemos estar en África. Es increíble cómo no hemos logrado llegar a esos núcleos duros de exclusión social”. Mariela Mazzotti (2013), asesora en Desarrollo Municipal y Participación de la Intendencia de Montevideo y vicepresidenta de la Comisión de Programa del Frente Amplio. ⁴²

La información de observadores calificados como Mazzotti, los datos de NBI por barrios, el estudio de Rocco sobre la segregación social en los CCZ de Montevideo, los datos sobre la población residente en asentamientos, ^{ix} según el PIAI (Programa de Integración de Asentamientos Irregulares), ⁴³ los 14 puntos ^x que caracterizan la

^{viii} Refiere a que algunas de las dimensiones e indicadores multidimensionales se aplican a diferentes grupos etarios de niños.

^{ix} Las personas residentes en asentamientos solamente descendieron un 0,5 % entre el año 2006 y el 2011 (PMB-UEM-PIAI 2012: 6).

^x Ellos son: segmentación en el mercado laboral; aumento de la homogeneidad en la composición social de los barrios de Montevideo; segmentación del sistema educativo; desorganización familiar y debilitamiento de la figura paterna; existencia de un sector informal “criminal”; aumento de la desconfianza pública; mantenimiento de una cantidad importante de personas sin domicilio fijo y en situación de mendicidad; debilitamiento de lazos sociales que sostienen al individuo; rupturas en el mapa vincular real y simbólico; pérdida de importancia del trabajo para obtener éxito social; pérdida de la fe en el progreso; inestabilidad y precariedad de rutinas integradoras en la vida cotidiana de los barrios pobres; aumento de la distancia entre la formalidad legal y la real; desarrollo de la cultura del “cazador”.

fragmentación social que realizó el GIEP (2007:86),⁴⁴ así como en los trabajos de varios investigadores: Kaztman, Filgueira y Retamoso (2005),⁴⁵ Couriel (2010),⁴⁶ Veiga (2010),⁴⁷ se observa una mayor fragmentación social, tal vez por la conjunción de varios factores actuando simultáneamente. Si superamos una percepción meramente económica de la pobreza y consideramos también la fragilidad de vínculos institucionales y la vulnerabilidad en la integración social, se percibe un desajuste de importantes sectores sociales con normas, canales de movilidad y posición ante las instituciones, que afectan en mayor medida a la juventud e infancia. Porque si bien disminuyó la pobreza por ingresos, los vulnerables por carencias sociales siguen siendo importantes y tampoco ha disminuido la segregación social, que implica el aislamiento de los sectores de mayor poder económico, social, relacionamiento y confort en la zona costera, de los sectores más vulnerables de la sociedad. Aunque algunos grupos sociales se han beneficiado de la coyuntura y han logrado mejorar su posesión de bienes de confort durables, siguen viviendo en sus antiguos barrios, a veces con grandes carencias. ¿Puede influir esta situación en la crianza infantil? La situación en la educación parece confirmarlo.

La investigación de Kaztman y Filgueira (2001)⁴⁸ demostró que la pobreza infantil no está necesariamente relacionada con el desarrollo económico. Años más tarde otra investigación de UNICEF llegaría a la misma conclusión. “Algunos países están de hecho logrando mucho más (y otros mucho menos) de lo que sería predecible según su nivel de ingresos.” (Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF 2012:7). Por lo tanto puede existir mayor fragmentación social en estas condiciones macroeconómicas y los niños presentar bajas evaluaciones.

- **Establecer al niño como unidad de análisis y con dimensiones específicas para pobreza infantil**

Los niños experimentan la pobreza de manera diferente a los adultos, especialmente con respecto a las necesidades de desarrollo. La pobreza afecta no solo su bienestar presente sino también el desarrollo de sus capacidades futuras. En un informe de CEPAL-UNICEF (2010) ⁴⁹ se reconoce que además de las dificultades conceptuales y metodológicas en las distintas mediciones de pobreza, existe también una forma inadecuada de tratar diferentes grupos sociales. “Entre las reflexiones más relevantes, destacan aquellas vinculadas a las manifestaciones peculiares que adquiere la pobreza en los adultos mayores, indígenas y afrodescendientes, personas con capacidades especiales, mujeres y, con más fuerza aún, a la gravedad que esta conlleva cuando afecta a los niños, por las consecuencias que tiene para el resto de sus vidas.” CEPAL-UNICEF (2010:156).

El enfoque monetario, según Minujin, Delamónica y Davidziuk (2006), ⁵⁰ ofrece poca atención ya sea a la estructura de los hogares como al género y a la edad de sus miembros, no considera que las necesidades de los niños son diferentes a la de los adultos y que el ingreso no se distribuye de forma proporcional entre sus integrantes. Tampoco tiene en cuenta que el bienestar de los niños depende de bienes que no están basados exclusivamente en factores de mercado. Las diferentes líneas de pobreza realizadas en nuestro país confirman esta afirmación. Los niños son más vulnerables, sus necesidades son más urgentes y las consecuencias ulteriores muy importantes: abandono escolar, carencia de atención sanitaria básica y otros servicios, estigmatización por el uso de determinado tipo de ropa, falta de un entorno seguro para jugar, etc.

Debido a la carencia de una teoría sobre la pobreza, los planificadores sociales que buscan soluciones a sus problemas de localización e intervención social en los sectores con mayores carencias, junto a los científicos sociales que trabajan el tema, han continuado desarrollando nuevas formulaciones de la pobreza como fenómeno multidimensional. De esta forma, a nivel internacional, siguiendo los planteos de Sen, se ha desarrollado el IDH y el IPM, el UNICEF Innocenti Research Centre ha

construido un nuevo Índice de Privación Infantil, ⁵¹ y CEPAL acaba de publicar un informe con base en el método de privaciones múltiples, mientras que UNICEF está trabajando en clasificaciones por nivel de precariedad. El Índice de Privación Infantil de Innocenti RC 10 de UNICEF, desarrollado y aplicado en los países ricos, es un interesante ejemplo de instrumento pensado exclusivamente en los niños. Detrás del mismo se pueden encontrar varias dimensiones que corresponden a las necesidades de los mismos y a las prácticas de crianza.

- **Necesidad de elaborar información multidimensional longitudinal nueva**

A nivel internacional y nacional existe consenso sobre las dificultades que representa elaborar información multidimensional nueva. Muchas encuestas contienen información adicional pero no necesariamente suficiente para obtener una mirada más completa de la pobreza y el bienestar especialmente infantil. Veamos algunas opiniones. “Por último, cabe destacar que el desarrollo de las valoraciones multidimensionales en Uruguay requiere un esfuerzo de generación de información que no se ha realizado hasta el momento, tanto en términos de la amplitud de las dimensiones e indicadores comúnmente relevados como en la imperiosa necesidad de contar con datos longitudinales representativos del conjunto de la población.” (Colafranceschi, Failache y Vigorito 2013:14). El “tipo de encuestas que realiza el INE tienen como objetivo generar una base informacional anual que sea representativa de todos los hogares del país. Sus objetivos están concentrados en el relevamiento de indicadores de ingreso y de la situación social de empleo. Por lo tanto, su información no es exhaustiva en varias dimensiones. Otra limitación es que existen derechos humanos que no pueden ser objeto de operacionalización desde esta fuente. Se requeriría agregar nuevos módulos en las Encuestas Continuas y/o desarrollar otras que permitan relevar la información necesaria para incorporar nuevas dimensiones en el Índice de Privación.” (Borrás, Capel, Colombo *et al.* 2012:28)

En Argentina, en los últimos años se ha comenzado a analizar la pobreza infantil como una temática específica, desde una perspectiva multidimensional, tanto en las universidades como desde el Estado. Desde el año 2006 se desarrolla el Barómetro

de la Deuda Social de la Infancia en el marco del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (UCA). El módulo específico destinado a medir el desarrollo humano y social de la niñez y adolescencia contiene preguntas sobre estimulación emocional e intelectual y oportunidades de socialización, algunas de ellas similares al Índice de Privación Infantil de UNICEF. También el Estado argentino ha realizado en el año 2011 una encuesta para relevar información sobre temáticas particulares de los niños y adolescentes a través de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, conjuntamente con UNICEF.

En nuestro país el CIIP está preparando un estudio en el marco del SINADIBI (Sistema Nacional Informatizado de Desarrollo Integral y Bienestar de la Infancia) en contacto con la UCA y el programa Uruguay Crece Contigo está realizando una Encuesta Nacional de Primera Infancia que contiene instrumentos desarrollados por el Grupo Interdisciplinario de Estudios Psicosociales (GIEP).

MÁS ALLA DE LOS DATOS Y SU MEDICIÓN

La necesidad de información longitudinal sistematizada no implica compartir el punto de vista de su utilización para focalizar políticas sociales. Lo que algunos analistas han llamado la política de contar pobres y localizarlos. Si bien la medición tiene un objetivo inicial de cuantificar no necesariamente implica adherir a los programas de transferencias monetarias condicionadas, que suministran servicios monetarios si los destinatarios demuestran que han cumplido las condiciones establecidas y asumen una responsabilidad individual por su destino.

En la comparación de otros modelos se ha encontrado que los sistemas de protección social más universales son los más redistributivos. Los países nórdicos de Europa, por ejemplo, han sido más eficaces al reducir la pobreza ya que proporcionan servicios amplios, universales y no mercantilizados.

La pobreza ha disminuido en la mayoría de los países de América Latina pero la evidencia ha demostrado que su reducción ha sido limitada, salvo en la pobreza

extrema. Los datos presentados para Uruguay son similares a pesar de las distintas fuentes (Bafico y Michelin 2012).⁵² Y diversos estudios del IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) presentan la misma situación. (Lavinias 2014:36)⁵³ Los riesgos de nuevas crisis económicas podrían detener los avances en la reducción de la pobreza monetaria (Bárcena 2014)⁵⁴ en la medida que la gran concentración de personas con sueldos bajos, los hace sensibles a los cambios en el PIB y al costo de los alimentos.

Lavinias (2014) critica que mientras el consumo de móviles y computadoras ha crecido exponencialmente en Brasil, el acceso de la población al agua potable o a servicios de saneamiento apenas ha mejorado. Comparando con Uruguay los resultados son similares en algunas NBI y en el consumo de bienes durables en los sectores más carenciados, según Colafranceschi, Failache y Vigorito (2013).⁵⁵

BIBLIOGRAFÍA

-
- ¹ Olesker, D. 2014. "Olesker: la pobreza en Uruguay se reducirá a un 10% para fin de este año 2014". Montevideo. LR21. [En línea] <http://www.lr21.com.uy/comunidad/1161559-olesker-la-pobreza-en-uruguay-se-reducira-a-un-10-para-fin-de-este-ano-2014> [Consulta: 25-07-2014].
- ² UNICEF Uruguay. 2012. *Observatorio de los derechos de la Infancia y Adolescencia*. Montevideo. [En línea] <http://www.unicef.org/uruguay/spanish/observatorio-2012-web20121030.pdf> [Consulta: 25-07-2014].
- ³ Filgueira, F., Pasturino, M., Vilaró, R. y Opertti, R. 2014. *La educación prioridad del país: aportes a la construcción de una educación genuinamente inclusiva*. Diario El País. Montevideo. [En línea] <http://www.elpais.com.uy/informacion/proponen-reforma-educativa-acuerdo-partidario.html> [Consulta: 25-07-2014].
- ⁴ Spicker, P. 2009. "Definiciones de pobreza: doce grupos de significados". Spicker, P., Álvarez, S., Leguizamón y Gordon Editores. En *Pobreza. Un glosario internacional*. CLACSO-CROP. Buenos Aires.
- ⁵ Townsend, P. *et al.* 1997. "An international approach to the measurement and explanation of poverty: statement by European social scientists", mimeo. En Spicker, P. 2009. Ob. Cit.
- ⁶ Gaviria, M., Caparra, M., Aguilar, M. 1995. "Aproximación teórica al concepto de exclusión." En "Desigualdad y pobreza hoy". Talasa Ediciones. Madrid.
- ⁷ Radakovich, R. 2011. *Retrato cultural de una matriz social. Montevideo entre cumbias, tambores y óperas*. Licenciatura en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de la República, Colección Investigaciones en Comunicación – N° 2. Montevideo.
- ⁸ Leal, G. 2011. "Gustavo Leal, sociólogo: Aunque gobierne el Frente, el Uruguay no es de izquierda." *Semanario Voces*. [En línea] <http://www.voces.com.uy/entrevistas-1/gustavolealsociologoaunquegobierneelfrenteeluruguaynoesdeizquierda> [Consulta: 25-07-2014].
- ⁹ Melgar, A. 1994. "Pobreza y Distribución del Ingreso: la evolución reciente". *Seminario Indicadores Socioeconómicos del Uruguay: de la polémica al análisis*. CLAEH. Montevideo.
- ¹⁰ Gerstenfeld, P. 1993. "Mediciones de pobreza en Uruguay: Aspectos Metodológicos". CEPAL, LC/MVD/R.116.
- ¹¹ Díez de Medina, R. 1990. *Los Pasivos en el Uruguay. Sus características sociales*. CEPAL. Santiago de Chile.

¹² Longhi, A. 1988. *Canasta de requerimientos mínimos. Una propuesta metodológica para la medición de la pobreza y del incremento del costo de vida*. CIEDUR. Serie Investigaciones, No 66. Montevideo.

¹³ CEPAL/DGEC 1988. "Bosquejo metodológico del Mapa de la Distribución de NBI en el Uruguay", LC/MVD/R.6/Rev.1. Citado por Feres, J.; C. y Mancero, X. 2001. *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. CEPAL. División de Estadística y Proyecciones Económicas. LC/L.1491-P. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

¹⁴ PRIS (Programa de Inversión Social), Presidencia de la República - OPP – BID. 1994. *Evolución de la pobreza en Uruguay*. Cooperación Técnica ATN/SF-3877-UR. Uruguay.

¹⁵. PRIS, Presidencia de la República - OPP – BID. 1994. Ob. Cit.

¹⁶ DGEC. 1990. *Las Necesidades Básicas en el Uruguay*. Montevideo.

¹⁷ FAS-INE. 1995. *Evolución de la pobreza estructural en la década 1984-1994. El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas*. INE. Montevideo.

¹⁸ De los Campos, H. 2000. *El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Crítica de la definición oficial y propuesta de una metodología alternativa*. Documento de Trabajo Nº 13. Dpto. de Trabajo Social. FCS. UDELAR. Montevideo.

¹⁹ Calvo, J. 2000. *Las Necesidades Básicas Insatisfechas en Uruguay*. DT Nº 50. Unidad Multidisciplinaria. FCS. UDELAR. Montevideo.

²⁰ INE. 2005. *Estimaciones de pobreza por el método del ingreso año 2004*. Montevideo.

²¹ Kaztman, R. 1988. *Pobreza en el Uruguay: medición y análisis*. Curso Planificación de Políticas Sociales en el Uruguay. CEPAL. Montevideo.

²² Colafranceschi, M., Failache, E., Vigorito, A. 2013. *Desigualdad multidimensional y dinámica de la pobreza en Uruguay en los años recientes. Uruguay. El futuro en foco*. Cuadernos sobre Desarrollo Humano 02. PNUD Uruguay. [En línea] <http://www.uypress.net/andocasociado.aspx?44644,35043> [Consulta: 25-07-2014].

²³ INE. 2013. *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2012*. [En línea] <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Pobreza%202012/Estimaci%C3%B3n%20de%20la%20pobreza%20por%20el%20M%C3%A9todo%20del%20Ingreso%202012.pdf> [Consulta: 25-07-2014].

²⁴ CONEVAL. 2010. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. [En línea]

<http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES Y PUBLICACION ES PDF/Metodologia Multidimensional web.pdf> [Consulta: 25-07-2014].

²⁵ CONEVAL. 2010. Ob. Cit.

²⁶ CONEVAL. 2010. Ob. Cit.

²⁷ Zacheo, L., 2013. *Avances para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay desde un enfoque de derechos*. Taller sobre Índices de Pobreza Multidimensional: buenas prácticas y lecciones aprendidas de Colombia, México y Uruguay. DINEM, MIDES. Bogotá. [En línea] http://redproteccionsocial.org/sites/default/files/uruguay_presentacion_pm_lz.pptx [Consulta: 25-07-2014].

²⁸ Borrás, V., Capel, C., Colombo, K., González, F., Messina, P., Tenenbaum, M., Zacheo, L. 2012. *Avances para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay desde un enfoque de derechos*. Trabajo presentado en las XI Jornadas de Investigación Científica de la FCS-UDELAR. DINEM – MIDES. Montevideo.

²⁹ Rocco, B. 2012. *Tesis para el Master en Planificación Territorial y Gestión ambiental en la Universidad de Barcelona, sobre Procesos de segregación territorial en la metrópolis contemporánea: el caso de Montevideo en el período 1998-2011*. Barcelona.

³⁰ CEPAL. 2010. *Panorama Social de América Latina 2009*, [En línea] <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/37839/PSE2009-texto-completo.pdf>. [Consulta: 25-07-2014].

³¹ UNICEF. Oficina de Uruguay. 2009. *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay*. UNICEF. Montevideo. [En línea] http://www.unicef.org/uruguay/spanish/uy_activitiesObservatorio2009Partel.pdf [Consulta: 25-07-2014].

³² INE. (2014). Ob. Cit.

³³ Canetti, A. y Schwartzmann, L. (coordinadoras). 2013. "Crecimiento, desarrollo y bienestar infantil en condiciones de pobreza. Teorías, modelos e indicadores." CIIP - Espacio Interdisciplinario - UDELAR. En *Modelos e indicadores de desarrollo y bienestar infantil*. Seminario. Montevideo.

³⁴ Vigorito, A. 2013. "Desigualdad y pobreza en los años recientes". *Diario digital UyPress*. [En línea] http://www.uypress.net/uc_44644_1.html [Consulta: 01/11/2013]

³⁵ Vigorito, A. 2013. Ob. Cit.

³⁶ CEPAL 2013. Ob. Cit.

³⁷ Arin, R., Vigorito, A. 2007. *Un análisis multidimensional de la pobreza en Uruguay. 1991-2005*. Instituto de Economía. Serie Documentos de Trabajo. DT 10/06. Montevideo.

³⁸ Fernández, T. 2010. "Evolución de la pobreza multidimensional en Montevideo (2006-2009)". En *El Uruguay de la Sociología. Tomo VIII*. v.: 1, 1, FCS/DS. Montevideo. [En línea] <http://ebookbrowse.com/fern%C3%A1ndez-evoluci%C3%B3n-de-la-pobreza-multidimensional-en-montevideo-pdf-d85096310> [Consulta: 25-07-2014].

³⁹ Olesker, D. 2013. "Presentación del Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay - Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011". *Diario digital Uypress*. [En línea] http://www.uypress.net/uc_42741_1.html [Consulta: 25-07-2014].

⁴⁰ Olesker, D. 2013. Ob. Cit.

⁴¹ Mancero, X. 2013. *La medición multidimensional de la pobreza y sus desafíos. Seminario sobre la medición multidimensional de la pobreza*. XII Reunión del Comité Ejecutivo de la CEA-CEPAL. [En línea] http://www.eclac.cl/deype/noticias/noticias/6/49736/CE12_semMMP_CEPAL.pdf [Consulta: 25-07-2014].

⁴² Mazzotti, M. 2013. "Nuevo relatos". *Diario digital La Diaria*. [En línea] <http://ladiaria.com.uy/articulo/2013/11/nuevos-relatos/> [Consulta:15/11/2013]

⁴³ PMB (Programa de Mejoramiento de Barrios), UEM (Unidad de Evaluación y Monitoreo), PIAI (Programa de Integración de Asentamientos Irregulares), MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente). 2012. *Informe Técnico: Relevamiento de asentamientos irregulares. Primeros resultados de población y viviendas a partir del censo 2011*. Montevideo. [En línea]: http://www.piai.gub.uy/sites/default/files/informe_asentamientos_censo_2011.pdf [Consulta: 25-07-2014].

⁴⁴ GIEP (Alvarez, M., Canetti, A., Navarrete, C., Roba, O., Schwartzmann L.) 2007. "Desarrollo infantil e integración en la sociedad uruguaya actual". En Morás, L. y De Martino, M. *Sobre cercanías y distancias. Problemáticas vinculadas a la fragmentación social en el Uruguay actual*. Ediciones Cruz del Sur. Montevideo.

⁴⁵ Kaztman, R.; Filgueira, F. y Retamoso, A. 2005. "La ciudad fragmentada: respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo". En Portes, A.; Brian, R.; y Grimson, A.: *Ciudades latinoamericanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Prometeo. Buenos Aires.

⁴⁶ Couriel, J. 2010. "El territorio no es un soporte, no se puede hacer cualquier cosa en él". *Diario El País*. [En línea] <http://historico.elpais.com.uy/101005/pciuda->

[519748/informe/-el-territorio-no-es-un-soporte-no-se-puede-hacer-cualquier-cosa-en-el-/> \[Consulta: 25-07-2014\].](#)

⁴⁷ Veiga, D. 2010. *Estructura Social y Ciudades en el Uruguay: Tendencia Recientes*. UDELAR, CSIC, FCS, DS. Montevideo.

⁴⁸ Kaztman, R - Filgueira, F. 2001. *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES) de la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo.

⁴⁹ CEPAL-UNICEF. 2010. *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. LC/R.2168. [En línea] <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/42796/Libro-pobreza-infantil-America-Latina-2010.pdf> [Consulta: 25-07-2014].

⁵⁰ Minujin, A., Delamónica, E., Davidziuk, A. 2006. "Pobreza infantil. Conceptos, medición y recomendaciones de políticas públicas." *Cuadernos de Ciencias Sociales 140*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Sede Académica Costa Rica. 2006. [En línea] <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan027077.pdf> [Consulta: 25-07-2014].

⁵¹ UNICEF, Innocenti Research Centre. 2012. *Measuring Child Poverty: New league tables of child poverty in the world's rich countries*, Innocenti Report Card 10, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence. [En línea] http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc10_eng.pdf [Consulta: 25-07-2014].

⁵² Bafico, H. y Michelin, G. 2012. "La pobreza sigue planteando desafíos". *Diario El País* [En línea] http://historico.elpais.com.uy/suplemento/economiaymercado/La-pobreza-sigue-planteando-desafios/ecoymer_638786_120430.html [Consulta: 25-07-2014].

⁵³ Lavinas, L. 2014. "La asistencia social en el siglo XXI". *New Left Review 84. Segunda Época*. Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador. [En línea] http://newleftreview.es/article/download_pdf?language=es&id=3041 [Consulta: 25-07-2014].

⁵⁴ Bárcena, A. 2014. *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*. CEPAL. [En línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/columnas/3/52883/P52883.xml&xsl=/prensa/tpl/p8f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xslt> [Consulta: 25-07-2014].

⁵⁵ Colafranceschi, M., Failache, E., Vigorito, A. 2013. Ob. Cit.



Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Uruguay