



ANTONIO MANZI

CEPP

Centro de Estudios
de Políticas Públicas

EDITORIAL

POBREZA INFANTIL: NUEVAS HERRAMIENTAS PARA UN VIEJO PROBLEMA

“Si queremos impactar en la pobreza infantil, ya sea por ingresos o multidimensional, tenemos que apuntar a reducir la pobreza de todo el hogar. Dicho en términos claros: no hay niños pobres, hay hogares pobres; hay pobreza a secas.”

POBREZA INFANTIL: NUEVAS HERRAMIENTAS PARA UN VIEJO PROBLEMA



Antonio Manzi

Desde hace al menos cuarenta años, con el regreso de la democracia, la cuestión de la pobreza infantil en Uruguay empieza a visibilizarse y estudiarse. Más notablemente se destacan las investigaciones de Juan Pablo Terra, que echan luz, en base a evidencia, respecto a perfiles que hoy se siguen trabajando: el vínculo de la pobreza en todas sus formas, la nutrición, el desarrollo físico y cognitivo de los niños, el impacto posterior en sus recorridos educativos, laborales y sociales, y varios etcéteras.

Si bien desde entonces se han logrado avances significativos en el despliegue de políticas públicas orientadas a la infancia, el problema sigue siendo de tal magnitud que, en la última campaña electoral, el combate a la pobreza infantil se planteó como prioridad por todos los partidos políticos. Y el tema no se limitó a los documentos programáticos: se discutió en debates televisivos, mesas académicas, seminarios internacionales, editoriales de prensa y podcasts.

Al cabo, hay consenso en que no es aceptable que, en nuestro país, poco menos de un tercio de los menores de 18 años sea pobre, como efectivamente lo es. Pero, ¿de qué estamos hablando realmente cuando hablamos de pobreza infantil? ¿Estamos todos hablando de lo mismo y planteando soluciones desde el mismo enfoque? Me da la impresión de que, a pesar de la amplia difusión que ha tenido el tema, todavía no hay una conceptualización clara y compartida del fenómeno y, por lo tanto, de los posibles abordajes.

A continuación, describo las principales maneras en las que se puede medir y definir la pobreza infantil, y cómo los distintos enfoques orientan las potenciales soluciones. Sobre el final, planteo cuatro acciones que entiendo podrían promoverse para incidir de manera significativa en la pobreza infantil (o más precisamente, como veremos, en la pobreza en general).

Pobreza medida por ingresos

Hasta el año pasado, cuando hablábamos de pobreza nos referíamos predominantemente a la pobreza medida por ingresos (o pobreza monetaria). En esta metodología, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) determina el valor monetario de una canasta básica alimentaria y no alimentaria (la “línea de pobreza”), que varía según la cantidad de integrantes en el hogar. Si sus ingresos (contando ingresos por trabajo, transferencias y otros) no superan esa “línea”, entonces ese hogar es considerado pobre, y por lo tanto, todos sus integrantes son personas pobres.

Por ejemplo: en 2024, un hogar, compuesto por tres personas, que alquilan una vivienda en Montevideo, debía alcanzar un ingreso mensual de 52.582 pesos para ser considerado “no pobre”. Si al momento de encuestarse, el hogar reportó 52.580 pesos o menos de ingresos, cayó en la categoría “pobre”.

Con esta metodología, en 2024, el INE estimó que el 17,3% de las personas vivían en hogares pobres. Agrupando la población por edades, observamos que el porcentaje que vive en hogares pobres para los menores de 6 años, para los que tienen entre 6 y 12 años, y para los que tienen entre 13 y 17, es de 32,2%, 28,1%, 27,5%, respectivamente. A grandes rasgos, un 30% de los menores de 18 en Uruguay vive en un hogar pobre. Comparado con la pobreza para el grupo entre 18 y 64, es el doble; y comparado con los mayores de 65 años, es cinco veces mayor.

Pero si bien la medición de la pobreza monetaria tiene algunas ventajas metodológicas, a nadie se le escapa que no termina de captar la cruda y completa realidad de los hogares. En su estudio “Creciendo en condiciones de riesgo: Niños pobres del Uruguay” de 1989, Juan Pablo Terra reflexionaba sobre la pobreza, argumentando que:

“...seguramente no es solo un nivel de ingresos. Este nivel puede cambiar de un mes a otro o de una semana a otra, mientras la pobreza es una condición durable: recuérdese que el trabajo inestable es una de las características más extendidas de las familias pobres. Y el

dato mismo del ingreso adquiere un significado distinto si se tiene o no la casa, si se poseen o no otros bienes de uso... ¿y la salud?... ¿y la educación?... La evidencia de esta compleja multidimensionalidad de la pobreza ha llevado en algunos casos a buscar su identificación no por medio del ingreso, sino por un conjunto de indicadores de condiciones laborales, instrucción, vivienda, etc.”

Pobreza Multidimensional

Más de 35 años después, en 2024, Uruguay, siguiendo las mejores prácticas internacionales, incorporó una nueva metodología de medición de la pobreza, que cuantifica otras dimensiones del fenómeno más allá de los ingresos.[1]

En base a la metodología Alkire y Foster[2], impulsado por el Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI)[3], el INE, en conjunto con el MIDES, OPP, y otros organismos públicos, y en consulta con organismos internacionales y academia, lanzó el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), incorporado a las mediciones oficiales en febrero 2025.

Esta metodología, que no reemplaza la medición de la pobreza monetaria, sino que la complementa, identifica carencias de los hogares en cuestiones como la educación, la calidad de la vivienda, el acceso a servicios básicos, la integración a la red de seguridad social, y la calidad del empleo. 15 indicadores en 5 dimensiones. De forma resumida, aquellos que viven en hogares con carencias en 3 o más indicadores, son considerados pobres multidimensionales.

La buena noticia es que la pobreza multidimensional registra un menor guarismo en 2024 que el dato calculado (en base a la ECH) para los años anteriores a la pandemia. En 2019 el porcentaje de personas en hogares con pobreza multidimensional fue de 23,5%, y en 2024 la estimación se situó en 18,9%. Pero estamos lejos aún de los guarismos aceptables para una sociedad que, dice, se preocupa por sus menos privilegiados, en especial los que recién llegaron al mundo.

De la misma manera que ocurre con la medición monetaria, también utilizando esta metodología vemos un mayor porcentaje de pobres multidimensionales entre los menores de 18 años, así: 31,4% en menores de 6 años, 27,5% en menores de 6 a 12 años, y 27% en menores de 13 a 17.

Combinando Metodologías

En un reciente documento elaborado por UNICEF como aporte al Diálogo Social[4], se estima que alrededor de 320.000 niños, niñas y adolescentes (4 de cada 10) viven en hogares en situación de pobreza monetaria, multidimensional o ambas.

En la intersección de estas metodologías, encuentran que:

- El 17% de niños, niñas y adolescentes vive en hogares que registran tanto pobreza monetaria como multidimensional.
- El 12% vive en hogares con pobreza monetaria pero no pobreza multidimensional.
- El 11% vive en hogares con pobreza multidimensional, pero ingresos superiores a la línea de pobreza monetaria.

“¡Es el Hogar, estúpido!”

Una primera observación es que, si queremos impactar en la pobreza infantil, ya sea por ingresos o multidimensional, tenemos que apuntar a reducir la pobreza de todo el hogar. Dicho en términos claros: no hay niños pobres, hay hogares pobres; hay pobreza a secas.

Los niños pobres lo son porque viven en hogares pobres, donde el resto de sus familiares también son pobres. Tanto por las maneras de medir (que toman el hogar como unidad para definir la pobreza), como por lo conceptual (en su gran mayoría, los menores dependen de adultos para obtener sus recursos), no podemos mirar el problema de la pobreza infantil aislado de la pobreza general.

Entonces, ¿qué hacemos? Si nos enfocáramos solamente en eliminar la pobreza monetaria, uno podría verse tentado a resolver la situación con transferencias monetarias directas. Dejando de lado aspectos de política económica, discusiones filosóficas y morales, etc., en un escenario óptimo: lo “único” que tendríamos que hacer, para cada hogar con menores, es identificar la brecha entre sus ingresos y la línea de pobreza, y transferirle ese monto como una prestación social.

Sin embargo, este enfoque unidimensional, no sólo deja afuera un montón de otras dimensiones, sino que tiene severas complejidades de financiamiento, operativas y conceptuales. Aún si sacrificásemos una asignación perfecta, y nos guiáramos por el promedio de la brecha de todos los hogares pobres, los recursos asignados para aquellos hogares que tienen una brecha más grande no tendrían “impacto estadístico”, ya que esos hogares seguirían siendo pobres.

Pongo un ejemplo con números reales para ubicar la dimensión del problema: en un reporte del 2024[5], UNICEF mostraba que, en 2023, el ingreso mensual promedio de los hogares pobres con menores de 18 años fue de \$46.100, de los cuales \$6.700 era el monto promedio que recibían por transferencias (representando un 15% del total de ingresos). Tomando estos promedios, calcularon el “gap” o la brecha de pobreza, y encontraron que a estos hogares les faltaba, en promedio, \$14.800 mensuales para alcanzar la línea de pobreza monetaria.

En este escenario, si un gobierno promete “duplicar las transferencias monetarias para hogares pobres con niños” y así reducir la pobreza infantil, se quedaría corto (muy corto). Transferirían, en promedio, \$6.700 mensuales adicionales a cada hogar, y, ceteris paribus, el efecto en la pobreza monetaria sería nulo, ya que el “gap” para alcanzar la línea de pobreza se reduciría, pero le seguirían faltando \$8.100. De cualquier modo, creemos que es indispensable que este componente de transferencias monetarias directas exista y se fortalezca todo lo posible.

En efecto, para aquellas familias que no llegan a fin de mes, que trabajan en changas informales, de baja remuneración, sin beneficios sindicales ni sociales, con la preocupación constante de que venga una tormenta y se le vuelen las chapas, o con miedo de salir a la parada en la madrugada oscura, o que se le enfermó el hijo más chico y no tiene con quien dejarlo y entonces el mediano tiene que faltar al liceo para que la madre pueda ir a trabajar, y tantas otras situaciones desafortunadas que viven las familias pobres, un aumento en las transferencias hace una diferencia significativa en su vida cotidiana. Pero ya vimos que el foco no debería estar únicamente en la pobreza monetaria.

Herramientas nuevas para un desafío viejo

Luego de 40 años arrastrando este problema, ¿qué nuevos enfoques podríamos adoptar para tener mejores resultados? Para materializar la prioridad en primera infancia, podrían ordenarse y concentrarse los esfuerzos en cuatro líneas de acción: (1) prioridad presupuestal con seguimiento del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), (2) acceso preferencial en todos los servicios del Estado, (3) integración de sistemas, y (4) cooperación con la sociedad civil.

1. Prioridad presupuestal con el IPM

Utilizando el IPM como tablero de control, podríamos analizar la respuesta estatal con una mirada más fina en las distintas dimensiones que afectan las vidas de las personas. Además, podríamos ver el avance en las distintas dimensiones, que generan las propuestas que se ponen sobre la mesa una y otra vez para reducir la pobreza infantil: ampliar el sistema de cuidados, avanzar en la educación de tiempo completo, garantizar la alimentación en todos los centros educativos, capacitación para los adultos referentes, etc. Ya no iríamos al Ministro de Desarrollo Social a pedirle comentarios cuando se publica el dato de pobreza, sino que se visualizaría el esfuerzo colectivo de todos los organismos públicos con incidencia en los hogares con menores.

Para cada asignación, reasignación o aumento del gasto debería preguntarse: ¿Qué impacto tendrá en alguna dimensión del IPM-Infancia? ¿Esto impactará en hogares con niños, en

especial aquellos que son pobres? ¿Tiene el mayor alcance posible? ¿Existe evidencia de que funciona?

Pero no basta con que midamos a cada organismo por el indicador que más le compete. Aquí está en juego la famosa interinstitucional. Todos conocemos las enormes dificultades para romper con los silos, de recursos, de datos, de sistemas de información, de culturas organizacionales. Pero si no se sigue profundizando en la integración, vamos a estar lejos del impacto que podemos generar.

2. Acceso Preferencial para Infancias

Con la información ya disponible, asignar acceso preferencial para hogares con menores, empezando con madres embarazadas o solteras, a todos los servicios ya existentes. Este paquete de apoyo integral debería apuntar a que ninguna madre, por lo menos en la etapa de gestación y los primeros 5 años de vida de su hijo, tenga todo el apoyo posible del Estado, sin demoras. Acceso preferencial a subsidio de viviendas, primera en la fila de salud pública, acceso preferencial para culminar el ciclo educativo y acceder a capacitaciones y oportunidades laborales, cupos preasignados en CAIF, subsidios de transporte y energía, etc. Junto al Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) en Uruguay, durante la pasada Administración discutimos el primer bosquejo de lo que sería este paquete, y comenzamos a poner las fundaciones para el sistema que estaría detrás.

3. Integración de sistemas

Cualquiera que haya estado en la gestión pública sabe que la cantidad de información de los ciudadanos que el Estado maneja es gigantesca. De la misma manera, gigantesca es la dificultad cuando se quiere compartir datos, integrar, conectar, etc. Aun cuando se admite que la integración de sistemas apunta a mejorar la focalización de las transferencias, llegar a tiempo con prestaciones y servicios, llegar a todos (y en especial a los que más lo necesitan), y eventualmente lograr asignaciones preferenciales de recursos.

integraciones exitosas no sólo generan eficiencias y reducen errores; también logran un sistema más justo que le facilita la vida al ciudadano. Afortunadamente hay ejemplos de avances en esta materia, y para referir casos específicos en el área social, menciono algunos en los que trabajamos en el MIDES durante el quinquenio pasado:

- **Ventanilla Única MIDES-BPS:** unificamos el proceso de solicitud para tres beneficios sociales, evitando que el resultado dependiera de iniciar el trámite en MIDES o en BPS.
- **Sistema de Seguimiento de Madres Gestantes y Primera Infancia:** conectamos el Sistema de Información Perinatal (SIP) del MSP con el Sistema Integrado de Información del Área Social (SIAS), logrando que una vez que se ingresa el documento de identidad de una madre en su primer control de embarazo, se combinen otras 13 variables del SIAS a través de un algoritmo que determina con alta certeza si la madre es elegible para recibir una transferencia monetaria por vulnerabilidad socioeconómica. Esto sentó las bases para que, en un futuro (espero no muy lejano), se pueda asignar prestaciones sociales prácticamente en tiempo real, sin necesidad de hacer un trámite para la madre embarazada.
- **Asignación de subsidios energéticos:** también aprovechando la información integrada en el SIAS, el descuento por vulnerabilidad de UTE se asignó automáticamente en la factura.
- **Canasta de Emergencia:** durante la pandemia, logramos integrar información sobre activos y pasivos de BPS y todas las cajas, para determinar la elegibilidad para acceder a la Canasta de Emergencia únicamente con la cédula de identidad.

4. Cooperación con Sociedad Civil

Finalmente, el Estado no puede solo con este problema. Viene al caso el ejemplo de los CAIF. A través de convenios con la sociedad civil, se logró abarcar una vasta cantidad de territorios, con una flexibilidad que el Estado no tiene. Este modelo de tercerización complementaria, si bien tiene mucho para mejorar y actualizarse, se puede expandir a otras áreas sociales.

La tercerización también tiene sus limitaciones, tanto en algunas rigideces de los procedimientos burocráticos, como en restricciones de recursos para gestionar bajo esta modalidad.

Empero, hay espacio para innovar en materia de contratación de servicios entre Estado y Sociedad Civil, implementando contratos cuyos pagos estén atados a resultados medibles y verificables, con el financiamiento previo por parte de inversores sociales que orienten recursos a inversiones con potencial impacto social. Me refiero a los Bonos de Impacto Social (BIS), que hasta hace dos años no existían en nuestro país. Tras un intenso y extenso trabajo de coordinación interinstitucional, en 2023 se lanzó el primer BIS, orientado a la formación dual (estudio y trabajo) de jóvenes vulnerables, en el cual inversores sociales adelantaron el financiamiento para la gestión de un programa social enfocado en la culminación del bachillerato y la inserción laboral. Por contrapartida, el Estado se comprometió a devolver el aporte a los inversionistas, sí y sólo sí se verificaba el cumplimiento de las metas de impacto del programa. Con esta fórmula, se alinean los incentivos de todas las partes, y el Estado sólo paga cuando obtiene resultados.

En resumen: si estamos hablando en serio cuando proclamamos la centralidad de la pobreza infantil, hace falta poner más plata, priorizar mejor el presupuesto, darle acceso preferencial a todos los servicios a los hogares con menores (empezando con hogares de madres solteras y menores de 5 años), integrar los sistemas de información del Estado, y asociarse con la sociedad civil bajo nuevas modalidades de trabajo que estimulen las inversiones sociales con foco en resultados. Ya veremos que avances se registran en este quinquenio. Esperemos que no sea otro caso de “no me la llevan”.

Ec. Antonio Manzi

Mag. en Administración y Políticas Públicas - King's College

Ex- Director Nacional de Transferencias y Análisis de Datos - MIDES

Bibliografía

[1] Previo a este hito, se habían publicado varios estudios e informes nacionales que aproximaban este concepto, como los estudios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBIs) en base a Censo, las estimaciones de pobreza multidimensional calculadas por el MIDES, etc.

[2] <https://www.mppn.org/es/pobreza-multidimensional/como-se-calcula/>

[3] <https://ophi.org.uk/>

[4] https://dialogosocial.uy/sites/default/files/202510/Aporte_UNICEF_Audiencia%20%281%29.pdf

[5] https://bibliotecaunicef.uy/opac_css/doc_num.php?explnum_id=318