

Martes 5 de abril, 2022

Informe sobre la evolución de la desigualdad, incidencia y profundidad de la pobreza en Uruguay.

Economía

**Concentración del ingreso,
infancias más pobres,
minorías más pobres y
mujeres más pobres.**

Concentración del ingreso, infancias más pobres, minorías más pobres y mujeres más pobres. Informe sobre la evolución de la desigualdad, incidencia y profundidad de la pobreza en Uruguay.

2019 – 2020 – 2021

Comentarios preliminares:

En octubre de 2021 el Instituto Nacional de Estadística difundió los datos semestrales de evolución de la pobreza e indigencia en nuestro país correspondientes al primer semestre del año. La decisión metodológica de difusión semestral persigue la intención de generar reportes con mayor sistematicidad sobre estos -y otros- indicadores que hacen al monitoreo de las condiciones de vida y bienestar de nuestra población. El aporte entonces de contar con estas herramientas es, en términos estrictos, algo bueno. Sin embargo, esto coloca algunos desafíos, pero sobre todo exige algunos resguardos a la hora del trabajo; en particular al momento de analizarlos en relación a las series históricas de dichos indicadores, construidas hasta el año pasado con los reportes anuales.

Para todos los indicadores -como criterio general-, la consideración de datos segmentados desde el punto de vista temporal (como pueden ser los datos mensuales o trimestrales), aumenta el peligro de incorporar en la comparación factores de carácter estacional. En el mismo sentido, los análisis de corto plazo que se desprenden de esta información, pueden registrar movimientos transitorios que luego no se sostengan en un período de tiempo más extenso.

Para minimizar esta distorsión, usualmente se intenta establecer la comparación interanual de los datos, es decir, comparar datos que –aún pertenecientes a distintos años- refieren a períodos de tiempo análogos. En estos casos incluso pueden registrarse distorsiones a partir del surgimiento de eventos extraordinarios, como puede ser la comparación de un semestre o año “relativamente normal” con uno “extraordinario”, por ejemplo por la irrupción de la pandemia mundial.

Las aclaraciones metodológicas anteriores son particularmente relevantes a la luz del manejo que hicieron las autoridades gubernamentales de las cifras de pobreza disponibles para el primer semestre de 2021. En su análisis, las autoridades incurrieron en tres problemas fundamentales, que en su momento fueron criticados por diferentes espacios de análisis técnico, medios de comunicación y población en general.

En primer término, se incurrió en un problema metodológico básico, al comparar datos semestrales con datos anuales, cuyas variaciones además fueron traducidas a valores absolutos relativos a la cantidad de personas. Esto condujo a que una vez publicados los datos anuales, los mismos no convalidaran las tendencias presentadas a partir de los datos semestrales, con lo cual, a la vez que se anunciaban los datos de disminución de la pobreza del primer semestre, durante la segunda parte del año, se asistió a un proceso de incremento de la misma, al que a la postre, no se dio difusión.

Por otra parte, se hizo hincapié en información parcializada, al difundirse datos de pobreza que hacen a la evolución en una cohorte específica de edad (los menores de 6 años), para cuyo manejo se dejaron de lado recaudos metodológicos específicos como fue

la baja de la natalidad que se viene verificando desde 2015 y que afectó la dimensión de dicha cohorte específica. Es decir, la caída en la cantidad de nacimientos provocó que haya menor cantidad de niños menores de 6 años; y como esta caída se concentró fundamentalmente en los hogares más pobres, hay por esta vía, menos cantidad de niños menores de 6 años entre los hogares más pobres, aún cuando no se verificó una mejora en la situación de estos hogares. Nuevamente, la difusión de esta información partía de importantes errores metodológicos y en los hechos, una vez disponible la información anual, la misma terminó siendo falsa.

A lo anterior, cabe agregar que en dicha comparación no se tuvo recaudos respecto al margen de error de los datos, presentándose en valores absolutos datos, cuyas variaciones, en términos porcentuales, estaban dentro del margen de error estadístico.

Finalmente, además de los problemas metodológicos antes mencionados, en la información difundida se presenta el sesgo de tomar como referencia un dato extremo de la serie histórica, relevado en el momento de mayor influencia de la crisis sanitaria, sin resguardos que permitan despejar y cuantificar el impacto estacional de la coyuntura particular. Desde el punto de vista de las políticas públicas, además, parece relevante trascender la comparación única respecto al 2020 donde se registraron valores tan distorsionados por el contexto de pandemia, con el fin de calibrar el éxito de las políticas actuales en relación con el manejo de la pobreza y su evolución.

Pobreza: crecimiento y pandemia

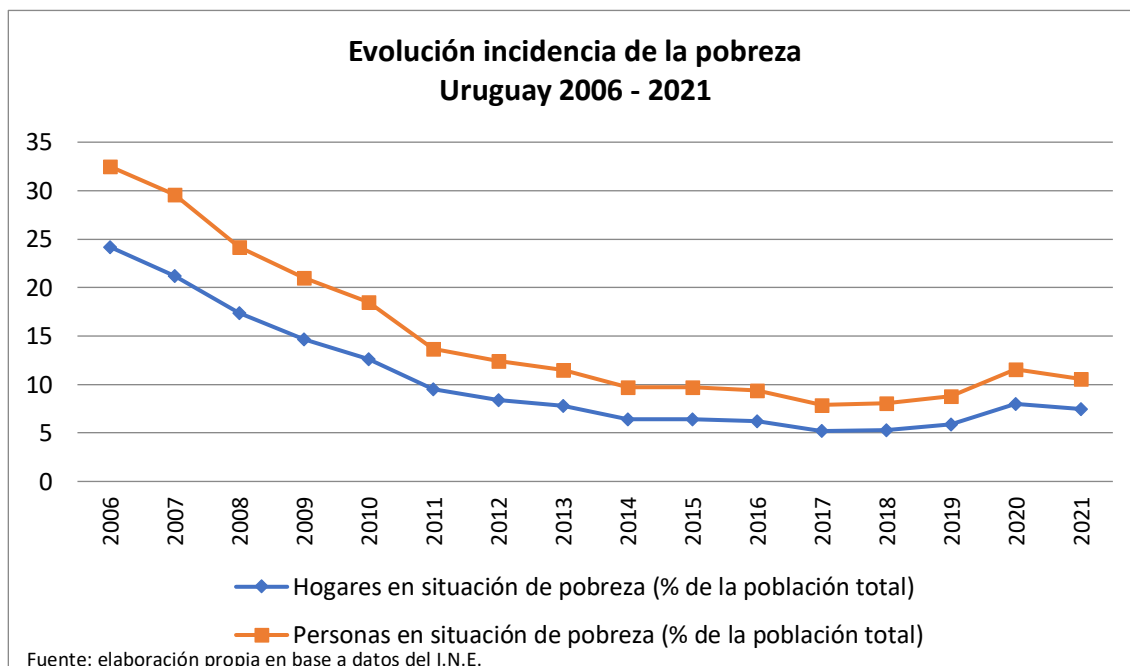
Para analizar lo sucedido con los niveles de pobreza en nuestro país en el último tiempo, así como el vínculo de su evolución con la pandemia y las políticas públicas, es necesario contemplar por lo menos tres momentos. En primer lugar, el comportamiento de los indicadores inmediatamente antes del advenimiento del covid-19 y la declaración de emergencia sanitaria el 13 de Marzo de 2020. En segundo lugar, es necesario observar el comportamiento de los diferentes valores que permiten un acercamiento al análisis de la pobreza en el peor momento de la crisis, cuando las derivaciones sociales de la emergencia sanitaria alcanzaron su punto máximo, resultando de la articulación de la paralización o disminución de la actividad de diferentes sectores productivos, con las políticas públicas que se desplegaron para hacer frente a los efectos adversos que de ello podría derivarse. Por último, en estos momentos que, sin dejar de estar alerta como país, pareciera haber pasado lo peor y comienza a retomarse la actividad sin restricciones, conviene ver cuáles son los valores que prevalecen luego del impacto distorsivo de un suceso que podríamos caracterizar como extraordinario, al tiempo que se intenta visualizar posibles desenlaces y se monitorea la situación a futuro. A su vez, la consideración de la evolución articulando esos tres momentos, nos permite ver los resultados en la gestión de la problemática de la pobreza desde las políticas públicas, a dos años de haber asumido un nuevo gobierno nacional.

Al cierre del año 2019 el valor país de incidencia de la pobreza en hogares se ubicaba en el 5,9%, mientras que para el caso de las personas el guarismo era de 8,8%. Esta cifra implicaba que de cada 1000 hogares que había en nuestro país dicho año, 59 se encontraban por debajo de la línea de pobreza y de cada 1000 personas, se encontraban debajo del valor mínimo para hacer frente a los costos alimenticios y no alimenticios básicos, 88 personas. Promediando el año 2020, año en el que se desarrolló el peor momento de la pandemia en cuanto a contagio y mortalidad derivando en un conjunto amplio de restricciones económicas y comerciales, así como concentrando la mayor cantidad de medidas desarrolladas por el gobierno a raíz de ellas; el valor de pobreza alcanzó el 8% para el caso de los hogares y trepó al 11,6% para el caso de las personas (80 de cada 1000 hogares y 116 de cada 1000 personas). El valor concreto implicó un aumento de las personas en situación de pobreza del entorno de 100.000 uruguayos y uruguayas.

Ahora bien, ese resultado puede problematizarse en dos sentidos, por un lado puede discutirse el alcance de las medidas desarrolladas por el gobierno nacional en el peor momento de la pandemia, así como su eficiencia para paliar los efectos de la misma en las condiciones de vida de los uruguayos y las uruguayas. En segundo término podría esperarse que luego de superados los peores efectos de la situación sanitaria, con su impacto distorsivo en este y otros indicadores sociales y económicos, la situación pueda cambiar o estabilizarse. Para avanzar en la indagación de este segundo elemento veamos los valores relativos a los niveles de pobreza que brindó el INE para el año 2021.

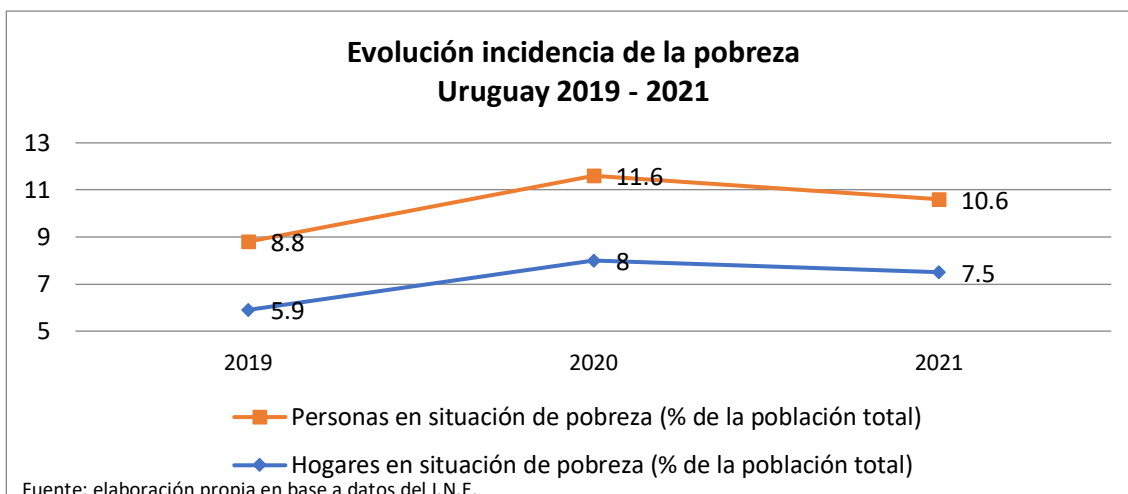
El año 2021 cerró con 7,5% de hogares por debajo de la línea de pobreza y un 10,6% de personas en dicha situación; 75 cada 1000 y 106 cada 1000 respectivamente. Los

resultados muestran una mejoría con respecto a los valores anuales del año 2020, correspondientes al peor momento de la pandemia. Hablamos de medio punto porcentual menos de hogares pobres (luego del aumento vivido entre 2019 y 2020 de 2,1 puntos porcentuales¹) y 1pp menos de personas pobres (luego del aumento vivido entre 2019 y 2020 de 2,8pp).



Ahora bien, los valores del año 2021 si bien muestran cierta recuperación, continúan presentando un escenario de importante aumento de la pobreza. Como ejemplo, mientras la recuperación de los niveles de actividad se ubica cercana a los niveles pre pandemia, en materia de pobreza, la recuperación no llega ni al 40% del retroceso vivido entre 2019 y 2020. Esta situación, de prolongarse, estaría confirmando una tendencia sostenida al aumento de la pobreza con una aceleración del nivel de variación interanual. Previo al 2020 se llegaron a registrar variaciones, pero que sin embargo no llegaban a un punto porcentual, aun sumando dos años consecutivos. El año 2018 significó un aumento de 0,1pp y 0,2pp de pobreza para hogares y personas respectivamente, respecto de 2017. Mientras que el año 2019 significó un incremento de 0,6pp y 0,7pp, en hogares y personas respectivamente, respecto a 2018. Sin embargo, y suprimiendo el valor extremo registrado en 2020, el crecimiento observado en 2021 con respecto al dato pre pandemia (2019) es de 1,6pp y 1,8pp, para hogares y personas respectivamente. Superando ampliamente el ritmo de variación anterior.

¹ De aquí en adelante: pp.



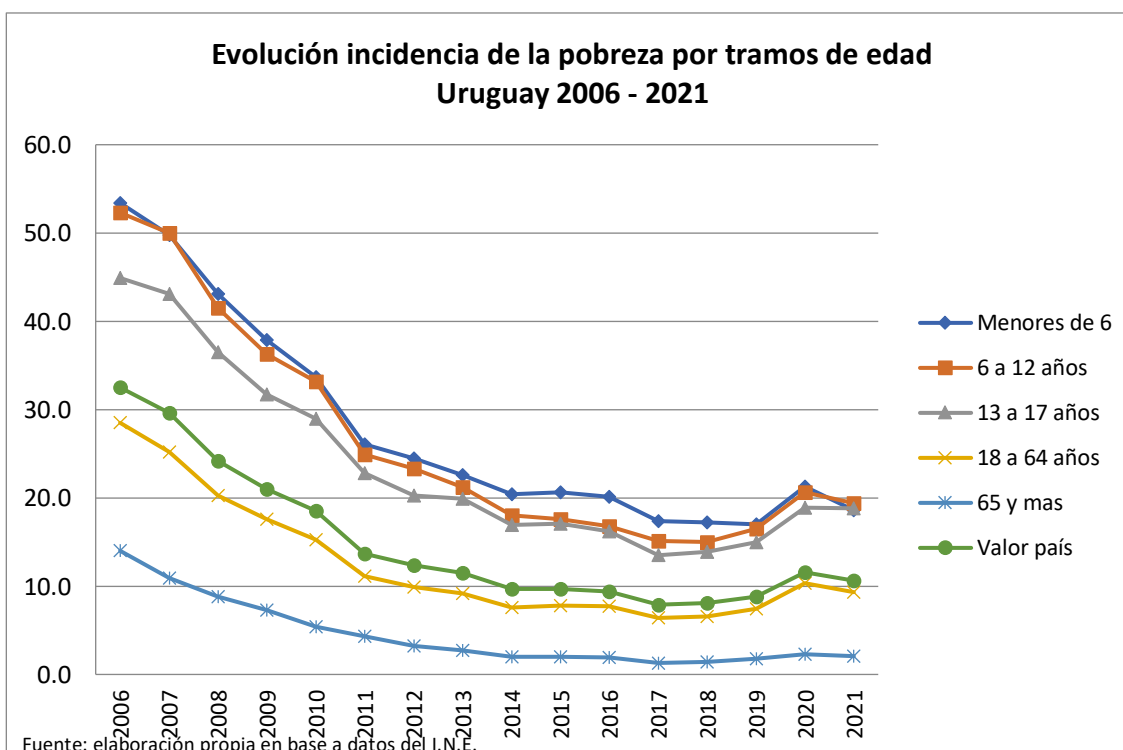
Los datos observados marcan la pauta de una imposibilidad de las políticas públicas para contener y revertir una tendencia al alza de la pobreza en nuestro país en contexto de crisis sanitaria, pero también aparecen insuficiencias para trasladar a los resultados en materia de pobreza el escenario de estabilización y recuperación económica registrado en términos generales para el año 2021. Es preciso continuar siguiendo la tendencia en los próximos semestres. Sin embargo, debe servir como alerta a la necesidad de desarrollar políticas activas de protección que evite, no solo la continuación o profundización de esta tendencia al alza, sino que permita retroceder en el aumento registrado entre 2019 y la actualidad, retroceso que se cuantifica en el entorno de 66.000 uruguayos más por debajo de la línea de pobreza. La alerta cobra especial importancia, a su vez, si tenemos en cuenta que los incrementos observados se desarrollaron en un período caracterizado por el llamado a la realización de intervenciones estatales de transferencia y protección del empleo e ingreso de las personas. Una vez transitado ese período, no parecería que la mera reactivación y recuperación de la actividad productiva y comercial esté logrando, al menos en el corto plazo, revertir la situación descrita. Lo que continúa colocando la necesidad de desarrollar acciones específicas por parte del Estado.

Recuperación de la actividad y crecimiento económico, mejora de los balances fiscales, pero aumento de las uruguayas y uruguayos que se encuentran por debajo de la línea de pobreza solo puede estar marcando la pauta de un proceso de ascenso de la desigualdad. Al final de este informe indagaremos un poco al respecto.

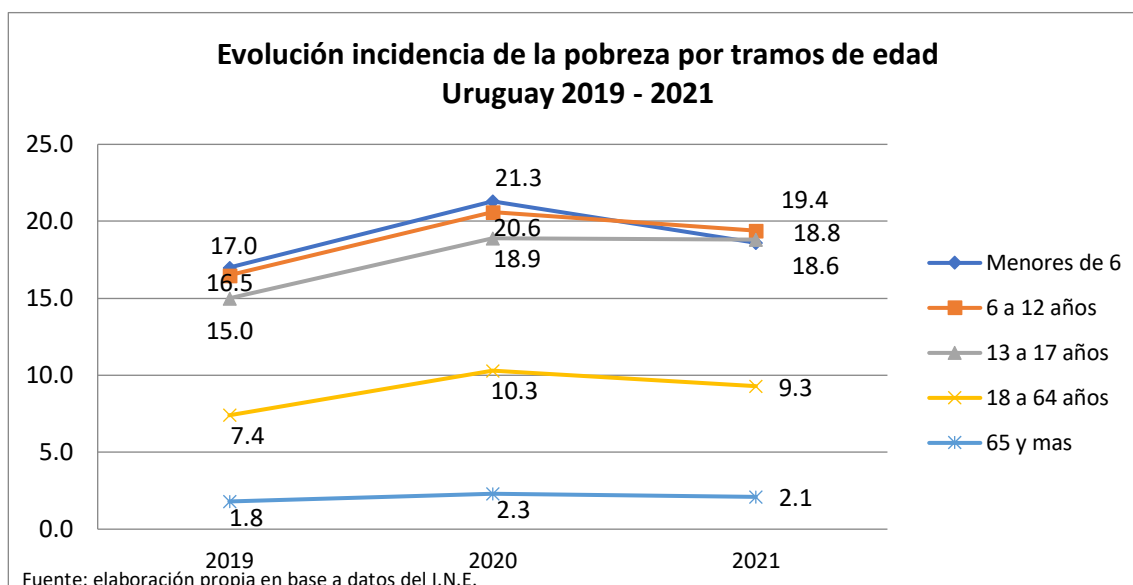
Pobreza: generaciones, ascendencia étnico - racial y género

Partiendo del análisis anterior, si nos enfocamos en la evaluación de la pobreza por tramos de edad, con énfasis en su incidencia sobre la niñez y la adolescencia, la situación se vuelve más preocupante.

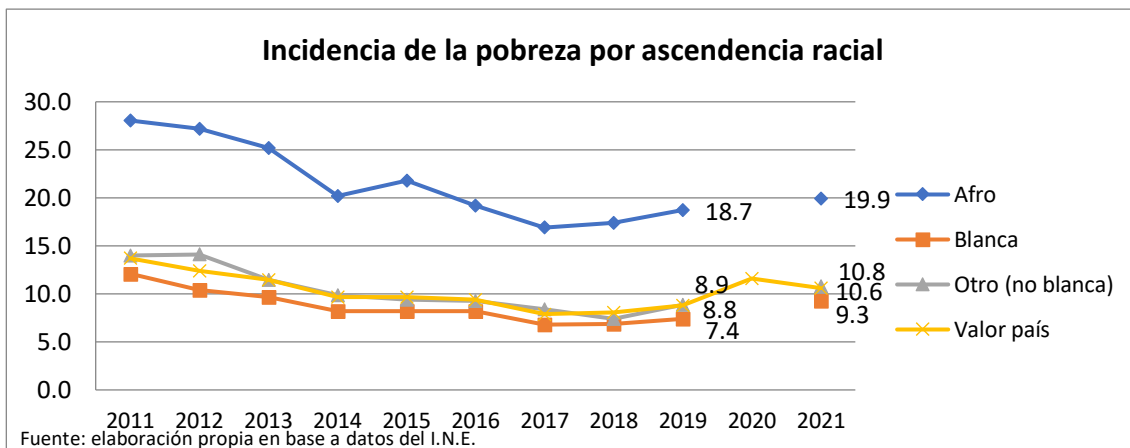
Al igual que en el caso anterior, los valores extremos se manifestaron en el año 2020, donde la pobreza pasó de 17% en menores de 6 años, 16,5% entre aquellos con edades de 6 a 12 años y 15% entre los de 13 y 17 años; a ubicarse en 21,3%, 20,3% y 18,9% respectivamente. Significando aumentos de 4,3pp, 3,8pp y 3,9pp en cada caso. Luego de cerrado el peor año de pandemia y tras un 2021 que registra recuperación en varios indicadores económicos, los valores en cada tramo se ubicaron en 18,6%, 19,4% y 18,8% para los menores de 6 años, los niños de 6 a 12 años y los adolescentes de 13 a 17 años. El saldo respecto a los valores pre pandemia es de aumentos de 1,6pp para menores de 6 años y 2,9pp para los niños de entre 6 y 12 años y 3,8pp entre adolescentes de 13 y 17 años. Vale remarcar aquí que, para el caso de la niñez y la adolescencia, el dato promedio anual finalmente no se correspondió al difundido en su momento relativo al primer semestre. En todas las cohortes etarias se registraron aumentos respecto a los valores previos a marzo del 2020. Del aproximado de 66.000 personas más que se registran por debajo de la línea de pobreza, 21.000 –32%- son menores de 18 años, niñas, niños y adolescentes.



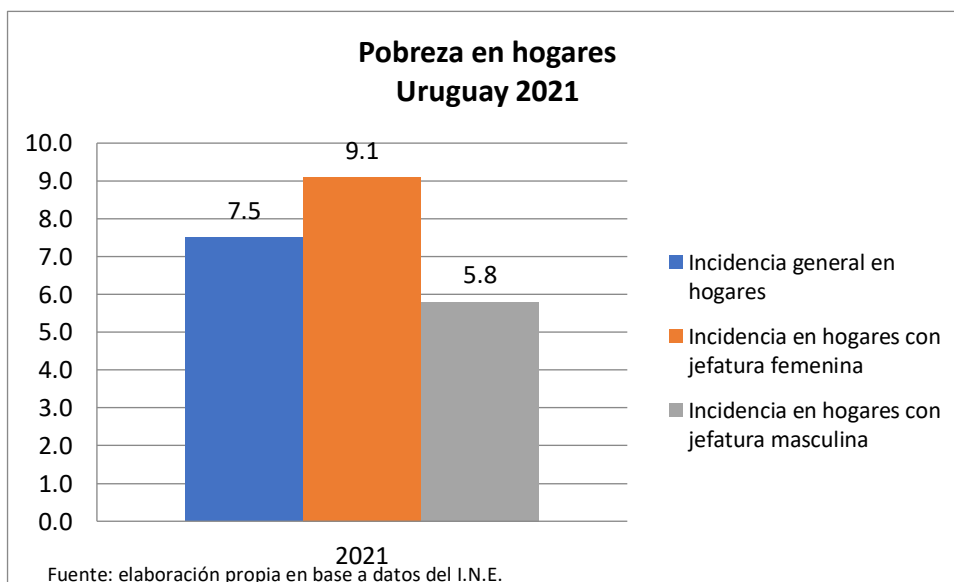
Al igual que en los datos generales, el ritmo de crecimiento se sostiene o acelera aun sin considerar los valores extremos del año 2020. Mientras que el incipiente aumento vivido entre 2019 y 2018 en desaceleración económica significó un crecimiento de 1,5pp y 1,1pp para los tramos de 6 a 12 años y 13 a 17 años entre años; el saldo registrado en 2021 respecto a 2019 es de aumentos de 2,9pp y 3,8pp en cada caso. Más negativa es la comparación para el tramo de menores de 6 años, donde no solo se registró un aumento, sino que no se recuperó la tendencia a la baja confirmada ininterrumpidamente desde el año 2015 hasta el 2019 inclusive, aun en contextos de disminución de la natalidad.



En cuanto a las minorías étnico/raciales, la incidencia de la pobreza pasó de 18,7% y 8,9% para la población afro y otras ascendencias no blancas respectivamente, para el año 2019 previa declaración de emergencia sanitaria a ubicarse en 2021 en 19,9% y 10,8% en cada caso. En este caso, debido a las modificaciones en el formulario de relevamiento de la Encuesta Continua de Hogares en el año 2020 para garantizar su realización pese a las restricciones sanitarias, no se cuenta con los valores extremos del peor año de pandemia. El proceso de aumento de la pobreza al que asistimos entonces, continúa teniendo como distintivo estructural una incidencia especial en la población racializada de nuestro país. En particular sobre los que declaran descendencia afro, con una diferencia superior a 9pp respecto a la media.



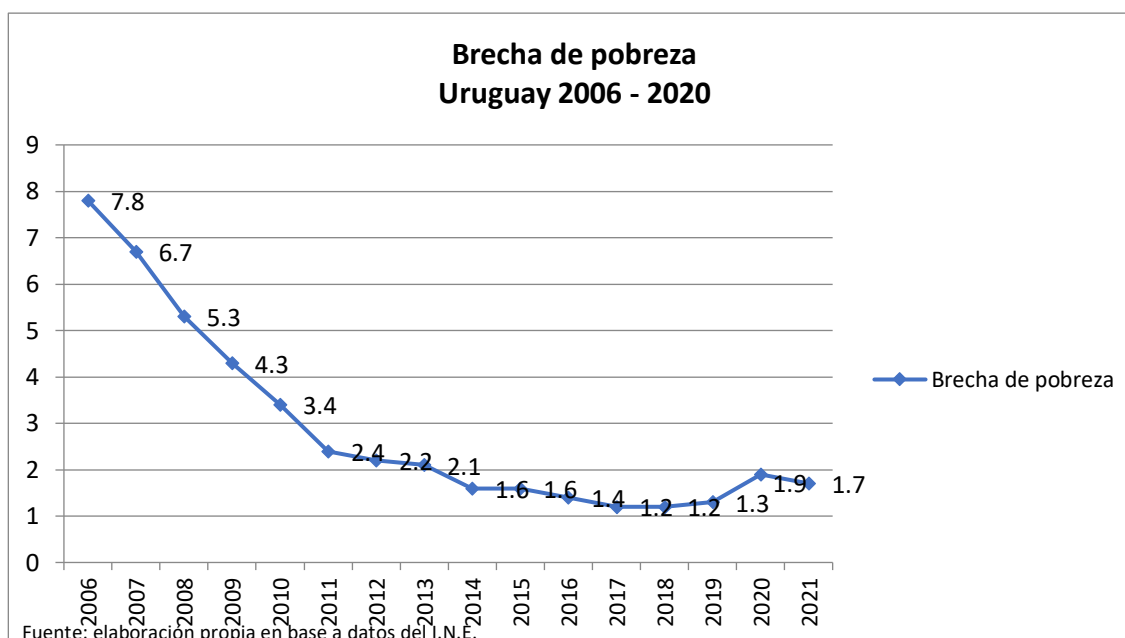
También prevalece, como distintivo estructural del fenómeno de pobreza en nuestro país, la especial incidencia de la misma sobre los hogares con jefatura femenina. Mientras que los hogares pobres con jefatura masculina alcanzan el 5,8% (1,7pp por debajo del valor medio), para el caso de los hogares con jefatura femenina la pobreza trepa en 2021 al 9,1% (1,6pp por encima del valor medio).



Severidad, brecha de pobreza y desigualdad

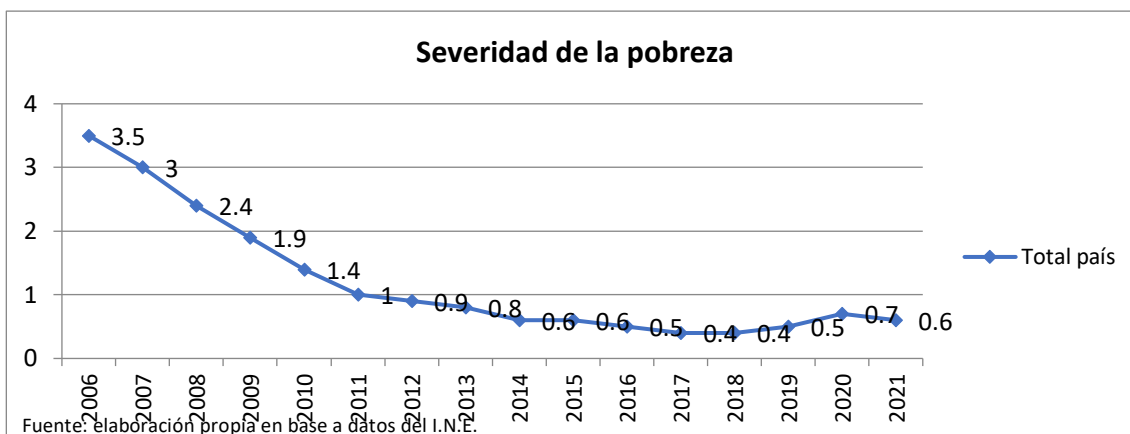
Para evaluar la evolución del impacto de los niveles de pobreza en el país es preciso intentar trascender el mero indicador de incidencia. Indicadores como la severidad o la brecha de pobreza, permiten afinar la mira sobre la dimensión real del fenómeno.

En primer lugar, la brecha de pobreza es una medida que nos permite dimensionar el ingreso promedio faltante necesario para que las personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, alcancen dicho valor. En términos más llanos, es una medida para saber que tan lejos están las personas pobres, en promedio, de dejar de serlo.



Los datos de este indicador muestran, aun luego de la recuperación y estabilización posterior al valor extremo registrado en el peor año de pandemia, el sostenimiento de una tendencia de aumento de la brecha de pobreza con respecto a los valores previos a marzo del 2020.

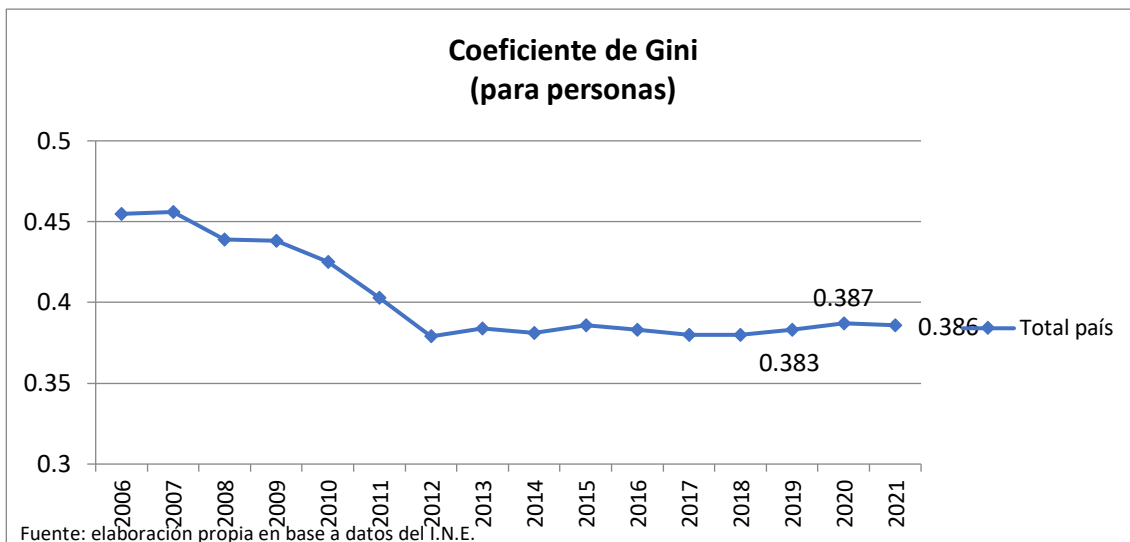
Similar comportamiento muestran los valores registrados para la severidad de la pobreza, que indica el nivel de desigualdad en los ingresos entre las personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza.



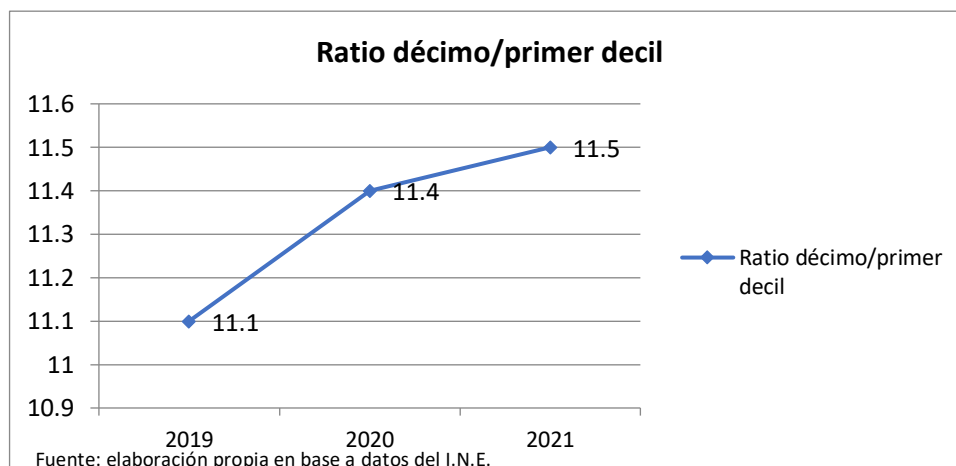
Ahora bien, además de analizar la incidencia y dimensión de la pobreza, conviene poner un ojo en algunos indicadores que nos permiten analizar el nivel de desigualdad en nuestro país. Innumerables trabajos y análisis empíricos han demostrado y mostrado que la pobreza no es un problema relacionado a la riqueza de los países. Sino que igual o más impacto puede llegar a tener la forma en la que los recursos se distribuyen y son apropiados por los distintos sectores de la población. No sería algo nuevo asistir a procesos de recuperación, o incluso crecimiento económico en nuestro país, registrando sin embargo el sostenimiento o aumento de los niveles de pobreza. Se ha dado más de una vez en nuestra historia procesos de concentración de riqueza ante la ausencia de instrumentos redistributivos desde las políticas públicas.

Uno de los indicadores de desigualdad más difundidos es el Coeficiente de Gini, que en el caso como el que presentamos a continuación, se usa para medir la desigualdad de ingreso de las personas pertenecientes a una sociedad. En este indicador mientras más cercano es el valor al 0 más igualitaria es la distribución de ingresos en una sociedad, por el contrario, mientras más se acerque el coeficiente al 1 la distribución es más desigual. El problema que tiene este indicador es que su forma de cálculo y el rango entre el que varía no ayuda a dimensionar intuitivamente y en el corto plazo lo que sucede con la desigualdad en un momento dado. Grandes esfuerzos distributivos impactan en movimientos de décimas o centésimas en el índice de Gini, por ejemplo.

Igualmente, como se observa en el gráfico, asistimos en los años mencionados a un proceso de ascenso de la desigualdad en la distribución de ingresos de las personas, con un nivel máximo en 2020 y una recuperación en 2021, pero que sin embargo continúa mostrando mayores niveles de desigualdad que los registrados al cierre del 2019.



Sin embargo, existe un indicador que nos permite observar con mayor claridad la diferencia de ingreso entre el decil de población de mayor concentración de ingreso y el decil de menores ingresos. Dicho indicador muestra con mayor elocuencia, sobre todo si lo relacionamos con los indicadores macroeconómicos generales, si asistimos o no a un proceso de concentración del ingreso en la sociedad en un momento dado. Si observamos el Ratio décimo/primer decil, indicador que presenta la diferencia (mediante el cálculo del cociente) entre los ingresos del último decil (con mayor nivel de ingresos) y el décimo (con menor nivel de ingreso), vemos que el proceso de ampliación de la desigualdad de ingreso entre las personas integrantes de ambos segmentos de población ha sido sostenido para los tres años bajo análisis. No solo aumenta la desigualdad en 2020, sino también en el año 2021 cuando la recuperación de la actividad fue muy importante, así como la recuperación económica medida por el crecimiento del PBI.



La gráfica anterior nos muestra que, no solo estamos asistiendo a un escenario de aumento en la trayectoria de la pobreza, sino que el mismo está acompañado de un proceso de ascenso de la desigualdad y concentración del ingreso por parte de los sectores más poderosos de nuestra sociedad. Los aumentos de pobreza registrados no pueden explicarse, al menos no enteramente, por carencia de dinamismo económico, sino que tienen raíces en un escenario de ascenso de la desigualdad.

Conclusiones generales

La información difundida inicialmente desde el Poder Ejecutivo no solo careció de rigurosidad técnica y fue parcial; sino que al cierre de 2021, una vez que se accedió a la información anual completa, las conclusiones sacadas con los datos del primer semestre no se confirmaron.

Asistimos entre 2019 y 2021 a un proceso de ascenso de los niveles de pobreza, tanto para el caso de personas como para la consideración de los hogares.

Si bien los datos más extremos se registraron en el año 2020 (año atravesado por los peores impactos de la pandemia respecto a movilidad, actividad, crecimiento económico, etc.), los datos que emanaron del cierre del 2021 confirman la tendencia registrada en 2020 en relación a los datos pre pandemia y anteriores al comienzo de la actual administración. Lo cual permite afirmar la insuficiencia de las políticas públicas implementadas para contener y evitar la caída por debajo de la línea de pobreza de decenas de miles de uruguayos, tanto en escenario de paralización económica, como de recuperación.

El saldo al cierre de 2021 respecto a los datos registrados al cierre de 2019 es del entorno de 66.000 personas pobres más. El hecho de que el año 2021 haya arrojado como resultado el sostenimiento de un proceso de ascenso de la pobreza con respecto a los valores del 2019 (previo a la pandemia y comienzo de la nueva administración), especialmente impulsado por una evolución negativa de su segundo semestre respecto al primero, aún cuando en el mismo se registran mejoras en los niveles de empleo en general, puede impulsarnos a establecer como hipótesis que el volumen de ocupación alcanzado descansa en gran medida en puestos de trabajo precarios, de pocas horas y bajos ingresos (jornales solidarios) o con salarios reales que en general sostienen una tendencia a la baja. Si bien podría sostenerse que el impacto de la recuperación económica en los niveles de pobreza pueden expresarse con mayor lentitud; el hecho de que la distancia con los valores pre pandemia sean significativos, al tiempo que es el segundo semestre de 2021 el que explica al alza el resultado promedio expresado en las cifras finales, nos recuerda que la pobreza no solo se vincula con la falta de trabajo o insuficiencia en las políticas de transferencia, sino también con la precariedad del empleo y el deterioro de los ingresos.

El ascenso de la pobreza tiene un especial impacto en la niñez y la adolescencia de nuestro país, registrando aumentos en el mismo sentido de los antes mencionados para todas las cohortes etarias, incluso para aquellos que mostraban previo a la pandemia una tendencia decreciente (menores de 6 años). De los 66.000 pobres más, en el entorno de 21.000 tiene menos de 18 años, alcanzando el 32% del aumento de la pobreza a explicarse por la caída en la misma de niños, niñas y adolescentes.

Se sostiene como distintivo estructural de la pobreza uruguaya la incidencia especial sobre las minorías étnico raciales, en especial sobre la población afro, donde la pobreza es 9,3pp superior que en el parámetro poblacional. Así mismo tiene especial impacto sobre los

hogares con jefatura femenina, superando en 1,6pp al parámetro registrado para los hogares en general y 3,3pp a los hogares con jefatura masculina.

Por último, es posible afirmar que, el proceso de ascenso de la pobreza se da en un escenario de aumento de la desigualdad y concentración del ingreso, con impacto no solo en momentos de retracción económica como el vivido en 2020, sino también de recuperación, como el registrado durante 2021. En ese sentido se puede concluir que la recuperación no está repercutiendo en los sectores mas vulnerados de nuestra sociedad, concentrando sus frutos en los sectores de mayores ingresos.