

# **MAMA, ¿ QUE PASA CON LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD ?**

**X José Miguel Busquets**

**Dejame primero que te cuente cuál es la mirada que en las ciencias sociales tenemos sobre la pobreza y sobre la desigualdad (UNO).**

**Luego podemos hablar de las cifras (DOS), posteriormente analizaré brevemente algunas de las opciones de política pública formuladas por el gobierno nacional de Tabaré Vázquez (TRES). Finalmente mostraré posibles propuestas para enfrentar las resistencias a la superación de la pobreza y de la desigualdad en el caso uruguayo ( CUATRO ).**

## **UNO**

**La pobreza puede ser entendida de acuerdo a distintos criterios. Los dos criterios más tradicionales que se han estado trabajando en la región han sido el criterio del ingreso y el de las necesidades básicas o método directo.**

**Para el criterio del ingreso es pobre aquel que su ingreso no le alcanza para satisfacer un conjunto de necesidades básicas. La identificación de la población y de los hogares sobre la base del criterio del ingreso se realiza**

con la sigla LP que significa línea de pobreza. La línea de pobreza puede fijarse según distintos parámetros. Se habla habitualmente de indigencia y de pobreza absoluta. Sobre todo en Europa se utiliza la idea de pobreza relativa. En el caso de la indigencia el criterio utilizado es una canasta básica de alimentos y bebidas, en tanto que para la pobreza absoluta se utiliza una canasta no sólo de alimentos nutricionales sino de otros bienes y servicios básicos.

Para el criterio de las necesidades básicas o método directo es pobre aquel que tiene alguna de las necesidades básicas insatisfechas. La identificación de la población o de los hogares con este tipo de pobreza se realiza con la sigla NBI (necesidades básicas insatisfechas).

Este criterio ha llevado a la construcción en la región de lo que se denominó mapas de pobreza para los cuales se ha tomado en cuenta el acceso a infraestructura doméstica y a servicios básicos.

El método directo resulta superior al método del ingreso, ya que este último se basa en supuestos particulares sobre el comportamiento de consumo que pueden o no ser correctos. Por su parte, el método directo recoge la pobreza estructural.

Sin embargo, ambos métodos además de distintos son complementarios. Sobre este particular el siguiente cuadro analítico combina ambos criterios (1).

**Cuadro No. 1.**

**Línea de pobreza y necesidades básicas**

	<b>Ingresos debajo de la LP</b>	<b>Ingresos iguales o por encima de la LP</b>
<b>Presencia de al menos una carencia crítica</b>	<b>Hogares en pobreza crónica</b>	<b>Hogares con carencias Inerciales</b>
<b>Ausencia de carencias críticas</b>	<b>Hogares en pobreza reciente</b>	<b>Hogares en condiciones de integración</b>

**Por su parte, la desigualdad si bien es un concepto distinto que el de la pobreza recientemente se ha insistido en la asociación entre ambos. Es más hay quienes afirman que la desigualdad es una obstáculo importante para el crecimiento económico sostenido.**

**La mirada tradicional sobre la desigualdad tomada generalmente como referencia es la distribución del ingreso y uno de los indicadores más conocidos para medirla es el coeficiente de Gini.**

**Sin embargo, hay quienes indican que hay que mirar otras formas de desigualdad a saber: la desigualdad de la tierra , la de acceso al crédito, la de acceso a la educación de buena calidad, la de acceso a la salud y la de acceso a Internet o brecha digital (2).**

**DOS**

**Veamos la evolución de las cifras recientes de estimación de la pobreza y de desigualdad en los ingresos.**

**Pobreza según el INE (3).**

**Por un lado, se produce un descenso de la cantidad de personas en situación de indigencia de 3,9 por ciento en 2004, a 3,4 por ciento en 2005 y de allí a 2,1 por ciento en 2006. En tanto, en el 2007, el porcentaje de personas se mantiene prácticamente estable en el 2,0 por ciento (66.900 personas). La baja más relevante de los niveles de indigencia se registra en el 2006.**

**Por otro lado, se produce un descenso de la cantidad de personas en situación de pobreza de 31,9 por ciento en 2004, a 29,2 por ciento en 2005 y de allí a 27,5 por ciento en 2006. En el 2007 continúa la tendencia descendente a 26 %.(863.800 personas).**

**La explicación de esta rigidez a la baja entre el 2007 y el 2006 según el INE se debió fundamentalmente al incremento de precios del rubro alimentos y bebidas (4).**

### **Desigualdad de ingresos**

**En relación a la desigualdad mirada a través de la distribución del ingreso, más específicamente medida por el índice de Gini muestra la dificultad de revertir la tendencia concentradora de los últimos años. Mientras que en 1991 los valores eran de 41,1 en el 2004 aumentaron a 45,3, y en el 2007 se mantuvieron prácticamente estables en 45,7 según el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República (5).**

### **Segregación residencial y segmentación de servicios**

**A la problemática de la pobreza y la desigualdad hay que agregar para tener un mapa más complejo la persistencia de tendencias de carácter estructural como la segregación residencial y la segmentación de servicios. Según el Sociólogo Ruben Kaztman en Uruguay tenemos**

**cien mil familias en asentamientos de una población de 3.400.000.**

## **TRES**

**Corresponde mencionar algunas de las opciones de políticas públicas implementadas en el sistema de protección social por el gobierno entre el 2005 y el 2008. Asimismo, no debemos excluir la indudable importancia del dinamismo económico que se vió reflejada en un 21 % de crecimiento acumulativo del PBI (Producto Bruto Interno) entre el 2005 y el 2007 inclusive (6).**

**Entre 2005 y 2007 se implementó el Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES), que tuvo entre sus componentes centrales el programa de ingreso ciudadano que fue un programa de transferencia de ingresos no contributivo.**

**Esta transferencia bajó la indigencia a la mitad y si no hubiera existido la misma hubiera sido 60 % superior en 2007 y nuevamente la pobreza no hubiera variado significativamente (7).**

**Desde el 2005, se implementaron otra serie de políticas que modificaron directamente los ingresos, a saber: la negociación colectiva a través de los consejos de salarios, la fijación de nuevos salarios mínimos, los ajustes diferenciados para las jubilaciones deprimidas, etc.**

**A lo anterior debe agregarse, la reforma tributaria, el plan de equidad y la reforma de la salud. Mientras que la reforma tributaria se implementó a partir de julio de 2007, las otras dos reformas lo están haciendo a partir de enero de 2008.**

**Cuadro No 2.**

**Las tres reformas: beneficiarios y beneficios.**

<b>Plan de equidad</b>	<b>Reforma de la Salud</b>	<b>Reforma Tributaria</b>
<p><b>Asignaciones Familiares</b></p> <p><b>Beneficiarios:</b> hogares en situación de pobreza con menores de 18 años</p> <p><b>Beneficios:</b> \$ 700 a menores de 12 años y \$ 1000 a menores de 12 a 17 años</p>	<p><b>Beneficiarios:</b> hijos menores de 18 años de empleados formales con salario nominal mayor a 2,5 BPC cuyo aporte será:</p> <p>3 % con hijos menores</p> <p>1,5 % sin hijos menores</p>	<p><b>Beneficio:</b> Eliminación del IRP</p>
<p><b>Asistencia a la vejez</b></p> <p><b>Beneficiarios:</b> personas entre 65 y 70 años que integraban el PANES</p> <p><b>Beneficio:</b> 1,5 BPC</p>	<p><b>Beneficio:</b> transferencia en salud que equivale a la cuota mutual promedio</p>	<p><b>Aportes por IRPF</b></p>
<p><b>Tarjeta Alimentaria</b></p> <p><b>Beneficiarios:</b> Hogares del PANES con menores de 18</p>		

años		
Beneficio: \$400.		

Sobre el impacto de las tres reformas un estudio (8) de noviembre de 2007 de la OPP estima una reducción de 5 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza, destacándose que la misma se reduce 8 puntos en los menores de 18 años.

Asimismo, las reformas tienen un efecto desconcentrador sobre la distribución del ingreso, siendo que la desigualdad de ingresos se reduce medida por el índice de Gini y mejora la participación en el ingreso total de los ingresos bajos y medios.

El 61 % de la población se beneficiaría de las reformas.

#### **CUATRO**

La situación preocupante de resistencia a la baja de la pobreza en el último año y la igualmente preocupante rigidez en la concentración del ingreso ha animado el diálogo y la oferta de nuevas propuestas para resolver la cuestión social, centrada en la pobreza y la desigualdad.

#### **Ordenamiento territorial y servicios públicos**

Kaztman (9), pone el énfasis en su diagnóstico en la segregación residencial que en Montevideo se habría acelerado en las dos últimas décadas y la segmentación de los servicios sociales. A partir de allí termina coherentemente proponiendo:

**Promover una mayor integración o mixtura social en la composición del alumnado de las escuelas públicas, la ampliación y mejoramiento de la calidad de los espacios**

**y servicios públicos y viviendas sociales ubicadas en mejores barrios a través de créditos blandos para familias de bajos recursos.**

**Con un diagnóstico donde pone en duda que se haya terminado la emergencia social y la insuficiencia de las transferencias monetarias dirigida a los pobres y en igual línea de pensamiento parece estar el Sociólogo Gustavo Leal, que plantea la reconstrucción del espacio público con infraestructuras urbanas de alta calidad y la integración de los sectores medios a los servicios públicos.**

**Dinamismo económico y transferencias monetarias no contributivas**

**Otros ([10](#)) como el Econ. Fernando Lorenzo han afirmado que con un crecimiento anual de 4 % en diez años se podría lograr reducir a la mitad la pobreza y llegaría al doce y algo por ciento, en tanto que la indigencia pasaría del 2 % al 0,4 %.**

**Recientemente, en el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, se ha acordado en aumentar la importancia del sistema no contributivo y el estudio de la implementación de una renta básica universal.**

**Finalmente, interesa recordar que Uruguay es uno de los muchos países que se ha comprometido a erradicar la pobreza extrema y reducir drásticamente la pobreza como uno de los objetivos de desarrollo del Milenio.**

**En síntesis, definidas la pobreza y la desigualdad en función de los ingresos querida mamá podemos afirmar:**

**1. La pobreza y la indigencia descendieron entre el 2005 y el 2007.**

- 2. La indigencia se mantuvo prácticamente estable entre el 2006 y el 2007 lo que preocupa.**
- 3. La desigualdad de ingresos mantiene hasta el 2007 las características concentradoras de los últimos años.**
- 4. Entre 2005 y 2007 se implementó el PANES, que tuvo entre sus componentes centrales un programa de transferencia de ingresos no contributivos pero condicionado como el ingreso ciudadano.**
- 5. Desde el 2005, se implementaron otra serie de políticas que modificaron directamente los ingresos, a saber: la negociación colectiva a través de los consejos de salarios, la fijación de nuevos salarios mínimos, los ajustes diferenciados para las jubilaciones deprimidas, etc.**
- 6. A lo anterior debe sumarse el esfuerzo de revertir la pobreza y la desigualdad de la reforma tributaria, el plan de equidad y la reforma de la salud. Mientras que la reforma tributaria se implementó a partir de julio de 2007, las otras dos reformas lo están haciendo a partir de enero de 2008.**
- 7. La principal explicación de la resistencia a la baja de los niveles de indigencia y pobreza según el INE es el aumento de los precios de los alimentos y las bebidas.**
- 8. La respuesta a nuestro criterio para atacar la pobreza y la desigualdad y su resistencia a la baja debería pasar por apelar a varias palancas:**  
**En primer lugar, necesitamos un diagnóstico continuo año a año sobre las necesidades básicas y su relación con los diferentes tipos de pobreza. Asimismo, un diagnóstico igualmente continuo sobre la segregación residencial.**

**En segundo lugar, un dinamismo económico incluyente y continuar con la mejora de las transferencias monetarias no contributivas en lo posible con orientación universal empezando por la infancia y la vejez (pensiones básicas de ciudadanía) ([11](#)).**

**Mejora de los servicios públicos educativos que incentiven la participación de los sectores medios.**

**Política de vivienda con énfasis en el ordenamiento territorial.**

**Reconstrucción del espacio público con infraestructuras urbanas de alta calidad.**

**Por último conviene insistir que además de un importante gasto público social se necesita una política fiscal redistributiva objetivo históricamente esquivo en América Latina, no por acaso vivimos en la región que se caracteriza por ser la más desigual del mundo desde los tiempos de la colonia.**

**Por último, no por ello menos importante debemos promover la más amplia articulación de actores con los más diversos intereses para mejorar la cuestión social. Para ello hay que apelar al interés en los otros, pero también al interés propio esclarecido, hay que apelar al Estado pero también a las capacidades de la sociedad civil, hay que apelar a los sindicatos que saben que los ciudadanos desempleados son la otra parte de ellos y a los empresarios que apuesten al largo plazo. Finalmente, tampoco habría que dejar de pensar en palancas más allá de fronteras, los uruguayos en el exterior son una palanca que supo estar en la crisis y la cooperación regional e internacional tiene un papel a cumplir.**

**1 - Katzman, Ruben. La heterogeneidad de la pobreza: una aproximación bidimensionalidad en Pobreza y necesidades básicas en el Uruguay, CEPAL, ARCA, 1989.** [volver al texto](#)

**2- Primero la gente. Amartya. Sen y Bernardo. Kliksberg. XX, 2008.** [volver al texto](#)

**3- Estimaciones de pobreza de 2007 según la criterio 2002 del .INE. En diciembre de 2007 según el criterio del 2002 la canasta básica de alimentos (CBA) era de \$ 1479 para Montevideo y \$ 1.124 para el Interior urbano. En tanto, el precio de la canasta básica total en diciembre de 2007 era de \$ 4439 y \$ 2976 para Montevideo y el Interior Urbano respectivamente.** [volver al texto](#)

**4- Durante el 2007 el aumento de los alimentos fue de 18,8 %, mientras que la inflación fue de 8,5 %.** [volver al texto](#)

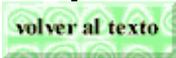
**5- Pobreza, desigualdad y transferencia de ingresos, Verónica Amarante y Andrea Vigorito, 2008.** [volver al texto](#)

**6- La desocupación pasó de 13,9 por ciento en enero de 2006, a 9,9 en enero de 2007, para luego descender a 8,8 en enero de 2008. En diciembre de 2006 fue el mes cuando se pasó de los dos a un dígito. El mayor impacto de este descenso es sin duda sobre la denominada pobreza reciente, el tipo de pobreza que mayor aumento tuvo en la crisis del 2002. Ver Libretista No 23, 2005.** [volver al texto](#)

**7- Idem 5.** [volver al texto](#)

**8-**“El impacto conjunto del Plan de Equidad, la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud y la Reforma Tributaria sobre la pobreza y la distribución del ingreso” Econ. Rodrigo Arin. (Coordinador), OPP. El estudio aclara que no pretende ser un pronóstico sobre la evolución de la pobreza y la distribución del ingreso. 

**9-** Kaztman, Ruben y Retamoso, Alejandro, XX, CEPAL, 2007. 

**10-** Algunos estudios han sostenido en el pasado reciente que si la región lograra crecer a un 6 % anual acumulativo, llevaría por lo menos tres décadas conseguir que la población superase la línea de pobreza. Tipos de pobreza y estrategias para el desarrollo, BID, 1993. 

**11-** Cerca del 85 % de la población mayor de 65 años recibe una jubilación o pensión en Uruguay. 