

La delgada línea de la pobreza

¿Cuántos uruguayos vivían en condiciones de pobreza antes del inicio de la recesión y de la crisis del coronavirus? La medición de pobreza por ingreso separa a pobres de no pobres con una “delgada línea” que no permite ver la compleja realidad de muchas familias. Se trata de los que están “por encima de la línea” pero viven igual que los que están “por debajo”. CERES Analiza la magnitud de la pobreza en Uruguay al cierre de 2019, computando ingresos y también carencias de bienes y servicios básicos.

Introducción

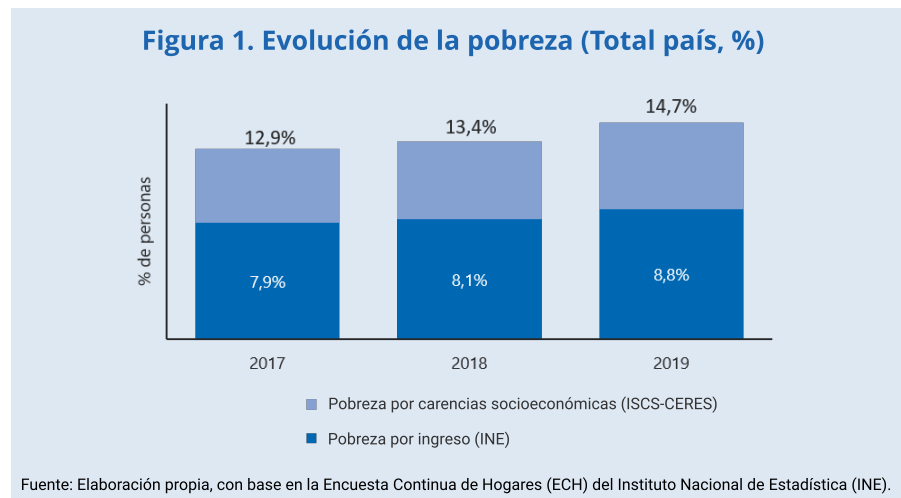
En Uruguay, más de medio millón de personas se encontraban en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social en 2019, previo al impacto económico de la pandemia. Esto se vio agravado en 2020 por la paralización económica forzada por medidas de control sanitario.

La generación espontánea de más de 300 “ollas populares”, que se organizaron para asegurar alimentación a miles de familias, generó sorpresa en la opinión pública dada la tendencia a la baja de la pobreza en los últimos años.

La medición de pobreza por el método de ingreso muestra un leve aumento en los últimos dos años, pero todavía con una tasa históricamente baja. Estas cifras no contemplan que la mejora en el ingreso de las familias no ha sido suficiente, sobre todo cuando analizamos el acceso a los bienes y servicios que son básicos para abandonar una situación de vulnerabilidad.

CERES utilizó los datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE) para construir un indicador que permita estimar la incidencia de la pobreza desde una perspectiva complementaria a la de la medida tradicional por ingreso. En 2019, había 207 mil personas con ingresos algo superiores a la línea de pobreza, pero que vivían en condiciones no diferentes a las de los pobres. Incorporando esta cifra a las oficiales, la pobreza en Uruguay para 2019 comprendería a 516 mil personas.

Los números obtenidos muestran que, mientras que la pobreza medida por nivel de ingreso fue en 2019 del orden de 8,8% de la población de todo el país, la magnitud de pobreza estimada por CERES asciende al 14,7% (ver Figura 1). Ese promedio nacional comprende



situaciones más complejas en algunas zonas del país.

Por regiones, el Noreste presenta la tasa más alta (20,6%) y Montevideo está en segundo lugar con 18,6%; de esta forma las posiciones se revierten en comparación con la medida por ingreso. También la capital de Uruguay muestra realidades muy diferentes: mientras en el municipio que comprende a Pocitos y Punta Carretas (CH) la pobreza total es de 1,3%, en el que abarca Cerro y La Teja (A) es 30,9% y en Casavalle y Villa Española (D) es 31,7%.

El crecimiento económico de 2003-14 permitió una baja sustancial de la pobreza. Sin embargo, una cantidad significativa de familias que permaneció con un ingreso algo superior a la línea -que separa pobres de no pobres- se mantuvo en fragilidad económica, con riesgo a recaer en pobreza ante mínimos cambios desfavorables. Más allá de superar el umbral de pobreza, siguieron viviendo en las mismas condiciones de precariedad. Con ese panorama, la pandemia desveló vulne-

rabilidades y agravó el drama social.

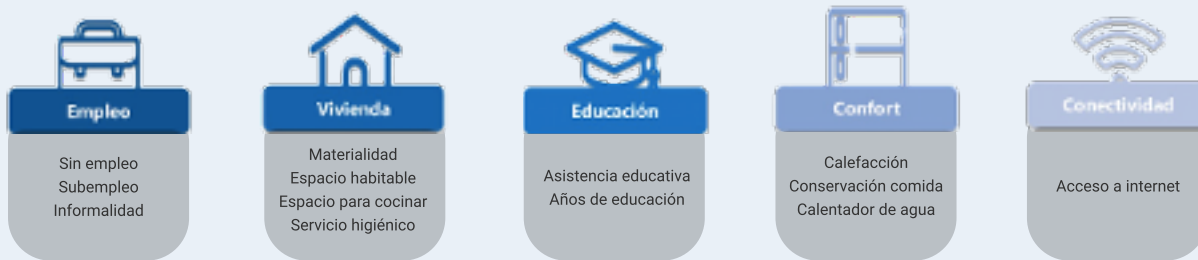
Este CERES Analiza hace un abordaje de la pobreza para determinar la magnitud de la franja de población con carencias básicas de los últimos años, que no logró superar esa condición pese al fuerte crecimiento económico de este siglo.

Evolución reciente

Tras la recesión de 1998 a 2003 (con la crisis económico-financiera de 2002), la economía uruguaya vivió una década de crecimiento, en la que las familias incrementaron su poder adquisitivo y lograron mayor acceso a servicios fundamentales y de confort del hogar. Esto perdió ritmo a partir de 2015 y sufrió deterioro en 2018 y 2019.

La tasa de pobreza por ingreso -que tuvo su pico alto en 2004 con 39,7%- descendió hasta 2017, con un mínimo de 7,9% y luego aumentó a 8,1% en 2018 y a 8,8% en 2019. Este aumento de la pobreza no se produjo en un período de recesión, sino en uno de leve crecimiento del PBI (2,6% en 2017, 1,6% en 2018 y 0,2% en 2019).

Figura 2. Carencias socioeconómicas²



En línea con lo anterior, la “brecha de pobreza” subió de 1,2 en 2018 a 1,3 en 2019. Una mayor brecha indica que las personas en situación de pobreza necesitan, en promedio, más ingresos que el año anterior para salir de esa condición. Es decir que había más pobres y, además, los pobres necesitaban más ingresos para superar esa situación. Todo esto en un contexto previo a la pandemia y con la pobreza medida exclusivamente por método de ingreso.

¿Cómo se mide la pobreza?

Existen dos formas clásicas para estimar la pobreza; una es por nivel de ingreso y otra por necesidades básicas insatisfechas. La primera consiste en la definición de una canasta de necesidades alimentarias y otros bienes y servicios, cuyo valor determina la línea de pobreza: los que tienen ingreso menor a ese valor son pobres.¹ La segunda toma las necesidades básicas (capacidad económica, vivienda, salud, educación) y se considera pobres a los que no satisfacen al menos una de ellas.

El informe anual del INE sobre pobreza se realiza con el método de ingreso, con datos de la ECH y las “líneas de pobreza” cambian según la zona de residencia. Para 2019, la canasta básica en promedio de los montevideanos tenía un costo de \$ 14.311, lo que significa que los que contaban con un ingreso inferior a ese valor eran pobres. Para el interior de país, la línea se encontraba en \$ 9.200 para zona urbana y \$ 6.200 para zona rural.

Aunque es una metodología aceptada internacionalmente, el método implica que las personas pobres que mejoran su nivel de ingresos pueden dejar de ser consideradas como tales, aunque no hayan consolidado una mejor posición socioeconómica que los haga salir de la situación de pobreza.

Índice de Similitud por Carencias Socioeconómicas (ISCS)

Para determinar la magnitud de personas que están en una situación de pobreza, computando no solo nivel de ingreso sino carencias de necesidades básicas, CERES construyó un indicador que toma en cuenta el acceso o exclusión de servicios fundamentales (ver Figura 2).

Las dimensiones que se consideran son las utilizadas para medir vulnerabilidad socioeconómica (e incluso pobreza³) y se agrupan en cinco categorías: empleo (sin trabajo, subempleo e informalidad), educación (asistencia a la educación media y años de educación), vivienda (precariedad, hacinamiento, espacio para cocinar y servicio higiénico), artefactos de confort (calefacción, conservación de la comida y calentador de agua) y conectividad (conexión a internet)⁴

Para cada una de estas categorías, se comparó personas no pobres, pero con ingresos cercanos a la línea de pobreza (en intervalos de hasta un 25% por encima de la línea), con personas en situación de pobreza con un ingreso entre la línea de pobreza y un 10% por debajo de ella. Concretamente, el grupo de referencia está constituido por las 86 mil personas en situación de pobreza que se encuentran más cerca del umbral. Estas son comparadas primero con las casi 48 mil personas con ingreso de hasta un 5% por encima de la línea, luego con las casi 53 mil personas con ingreso entre un 5 y 10% por encima y así sucesivamente hasta llegar al intervalo entre 20 y 25%.⁵

El ISCS indica el porcentaje de los componentes en los que los grupos no son estadísticamente diferentes. Por

lo tanto, el índice está comprendido entre 0 y 100%. Cuanto mayor es, más similitud hay entre el intervalo considerado y el grupo de referencia; es decir, mayor vulnerabilidad.

La Figura 3 muestra el ISCS para el total del país, con base en datos de la ECH del INE de 2019 y considerando cinco diferentes franjas de ingreso.

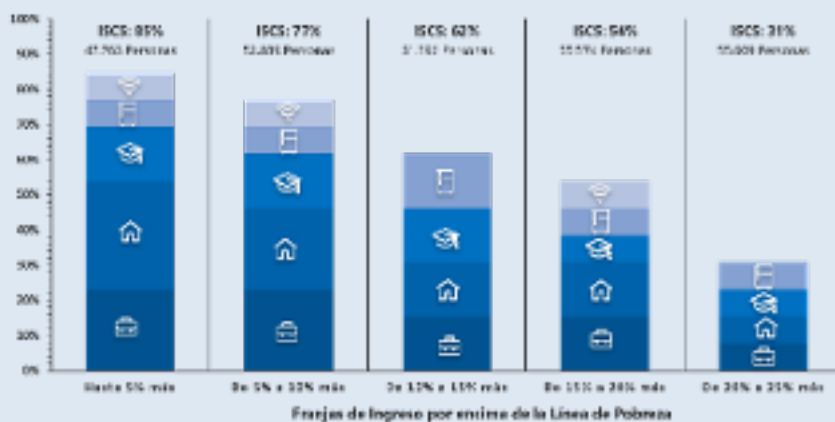
En 2019 había 47 mil personas no consideradas pobres (ya que percibían un ingreso hasta un 5% más que la línea de pobreza), que a excepción de la conservación de alimentos y la posesión de calentador de agua, tenían, en promedio, mismo nivel de vida en las restantes características del índice con respecto a los pobres de referencia. Por este motivo, el ISCS obtiene un valor de 85% (hay similitud en 11 de 13 características a considerar).

En la segunda franja de ingreso (de 5% a 10% más), si bien el ISCS baja al 77%, continúa cubriendo todas las dimensiones consideradas. El resultado combinado de las primeras dos franjas por encima de la línea indica que las 100 mil personas no pobres pertenecientes a ellas tienen carencias similares a las del grupo de referencia, en por lo menos uno de los componentes.

En resumen, en 2019 había 207 mil personas con ingresos de hasta un

Figura 3. Índice de Similitud por Carencias Socioeconómicas (ISCS) - Año 2019

(Respecto a pobres con ingresos entre la línea de pobreza y un 10% por debajo, Total País)



Fuente: Elaboración propia, con base en la ECH del INE.

Tabla 1. Resultados por componente*

(Total País, 2019)

Dimensión	Componente	Pobres por ingreso (INE)	Pobres por carencias socioeconómicas (ISCS)	No pobres
Empleo	Sin empleo (% para mayores de edad)	46,5%	43,7%	38,0%
	Informal (% para mayores de edad)	38,7%	30,5%	12,4%
	Subempleo (% para mayores de edad)	17,1%	13,0%	4,7%
	Precariedad	1,0%	0,7%	0,1%
Vivienda	En hacinamiento	50,0%	36,5%	9,7%
	Sin cocina	10,8%	6,5%	1,8%
	Sin baño	6,6%	4,3%	1,5%
Educación	Inasistencia escolar	1,7%	1,3%	0,3%
	Años educación formal	7,9	8,3	10,6
	Sin calefacción	27,6%	22,0%	7,2%
Confort	Sin heladera	5,7%	2,6%	0,9%
	Sin calentador agua	23,1%	14,4%	3,7%
Conectividad	Sin acceso a internet	63,6%	50,8%	24,0%

*Porcentaje de personas con carencias según INE, pobres agregados por ISCS y resto de la población (no pobres).
Fuente: Elaboración propia, con base en la ECH del INE.

20% por encima de la línea de pobreza que, en promedio, no presentaban diferencias en al menos 7 de las 13 características a analizar. A excepción del acceso a internet para la franja de ingreso entre 10 y 15%, la similitud se da en al menos un componente de cada dimensión.

Estas 207.522 personas no son consideradas pobres por ingreso, pero tienen carencias socioeconómicas que no son diferentes a las de quienes sí lo son. Y sumadas a las 308.206 pobres por ingreso, se llega a la cantidad de 515.728 en condición de pobreza.

En la Tabla 1, se presentan los valores de los indicadores del ISCS para el promedio de las personas cuyos ingresos se encuentran por debajo de la línea de pobreza, para los que tienen un ingreso algo superior, pero condiciones similares y para los que están fuera de vulnerabilidad.

Tal como se ilustra en la Tabla 2, en Montevideo la pobreza medida por ingreso fue de casi 169 mil personas en 2019, lo que sumado a las 89 mil personas con ingreso mayor pero con carencias similares, se llega a casi 258 mil personas, sobre una población de 1,4 millones, lo que da una tasa de 18,6%.

En el interior del país la pobreza por ingreso era de algo más a 139 mil personas, pero, sumando la pobreza por ISCS, la cantidad aumenta en más de 100 mil personas y llega 258 mil uruguayos.

En la Tabla 3 se presenta la evolución de la cantidad de personas en condiciones de pobreza ISCS, así como en proporción al total de la población.

En la zona costera, las tasas no superan el 7,5%. El Municipio CH (Punta Carretas, Pocitos, Buceo, Parque Batlle) es el correspondiente al

Tabla 2. Pobreza 2019

	Personas			Tasa		
	Pobres por ingreso (INE)	Pobres por carencias socioeconómicas (ISCS)	Total	Pobreza por ingreso (INE)	Pobreza por carencias socioeconómicas (ISCS)	Total
Montevideo	168.846	88.848	257.694	12,2%	6,4%	18,6%
Interior	139.360	118.674	258.034	6,5%	5,6%	12,1%
Total país	308.206	207.522	515.728	8,8%	5,9%	14,7%

Fuente: Elaboración propia, con base en la ECH del INE.

Por zonas geográficas, (ver Tabla 4) el interior del país mostraba la tasa de pobreza total más alta en el Noreste (Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo) con 20,6%, seguido de Litoral Norte (Artigas, Salto, Paysandú) con 16,5%, el Este (Treinta y Tres, Lavalleja, Rocha, Maldonado) con 9,7%, y con la misma tasa de 9,4% las zonas Litoral Sur (Rio Negro, Soriano, Colonia) y Metropolitana y Centro (Canelones, San José, Flores, Florida, Durazno).

Por su parte, en Montevideo se dan situaciones muy diferentes, tal como se ilustra en la Tabla 5.

valor mínimo, con 1,3% de pobreza, seguido del B (Colón, Palermo, Ciudad Vieja, Centro) con 4,5% y el E (Carrasco, Punta Gorda, Malvín, Malvín Norte) con un promedio del 7,5%.

En contraste, al adentrarse en el interior (A,G,D y F) la pobreza ampliada no baja de 24,2%. El Municipio F (Manga, Maroñas, Piedras Blancas, Punta de Rieles) presenta la mayor tasa con 34,3%, seguido del D (Casavalle, La Unión, Villa Española, Cerrito) con 31,7%, el A (Cerro, La Teja) con 30,9% y el G (Colón, Melilla, Peñarol, Región Oeste, Prado Chico) con 24,2%.

Tabla 3. Evolución Pobres ISCS

	Personas					Tasa				
	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
Montevideo	267.857	262.343	227.442	239.306	257.694	19,4%	19,0%	16,5%	17,3%	18,6%
Interior	268.166	203.228	222.541	231.791	258.034	12,8%	9,7%	10,5%	10,9%	12,1%
Total país	536.023	465.571	449.983	471.097	515.728	15,5%	13,4%	12,9%	13,4%	14,7%

Fuente: Elaboración propia, con base en la ECH del INE.

Conclusión

La línea de pobreza sigue siendo una buena herramienta para medir y comparar, pero no permite ver la dimensión total de un drama social complejo. Antes de entrar en recesión, y de caer en una crisis sanitaria y económica inédita, el Uruguay ya venía generando problemas de movilidad social efectiva e incluso de aumento de la pobreza.

La pandemia sacudió y dejó al descubierto una realidad compleja, que exige creatividad en política económica y planes sociales, para generar condiciones que permitan una mejora sustancial para una población con carencias, que antes del impacto de esta crisis ya comprendía a más de medio millón de uruguayos.

Tabla 4. Pobreza por Regiones

	Pobreza por ingreso (INE)	Pobreza por carencias socioeconómicas (ISCS)	Total
Montevideo	12,2%	6,4%	18,6%
Litoral Norte	8,9%	7,6%	16,5%
Litoral Sur	5,4%	4,0%	9,4%
Noreste	10,4%	10,2%	20,6%
Este	5,3%	4,4%	9,7%
Centro y Área Metropolitana	5,2%	4,2%	9,4%
Total país	8,8%	5,9%	14,7%

Fuente: Elaboración propia, con base en la ECH del INE.

Tabla 5. Pobreza por Municipios

	Pobreza por ingreso (INE)	Pobreza por carencias socioeconómicas (ISCS)	Total
Municipio A	20,8%	10,1%	30,9%
Municipio B	2,7%	1,8%	4,5%
Municipio C	5,2%	3,7%	8,9%
Municipio Ch	0,6%	0,7%	1,3%
Municipio D	20,9%	10,8%	31,7%
Municipio E	5,2%	2,3%	7,5%
Municipio F	23,5%	10,8%	34,3%
Municipio G	14,5%	9,7%	24,2%
Montevideo	12,2%	6,4%	18,6%

Fuente: Elaboración propia, con base en la ECH del INE.

Notas

- 1 La canasta básica alimentaria abarca los precios de insumos utilizados para cocinar como lo son verduras, carnes, lácteos, alimentos no perecederos, aceites, sal, entre otros, así como diferentes tipos de bebidas, panadería y frutas. Por su parte, la canasta básica no alimentaria comprende los gastos de vivienda, vestimenta, salud, transporte, comunicaciones, educación, recreación y cultura y de diversos bienes y servicios relevantes. El valor de esta canasta se define mensualmente, contemplando las diferentes realidades que se viven en Montevideo y el interior (urbano y rural) del país.
- 2 **Sin empleo:** Porcentaje de personas no ocupadas, independientemente de si busca empleo o no y son mayores de edad; **Informalidad:** Porcentaje de personas ocupadas y que no aportan a caja de jubilaciones y son mayores de edad; **Subempleo:** Es subempleado y mayor de edad; **Precariedad:** Porcentaje de personas que viven en un hogar en donde el material predominante en techo es material de desecho y/o el predominante en piso es tierra sin piso ni contrapiso; **En hacinamiento:** Porcentaje de personas que viven en un hogar cuyo ratio entre la cantidad total de personas que lo habitan y la cantidad de habitaciones para dormir es mayor estricto de 2.; **Sin cocina:** Porcentaje de personas cuyo hogar no posee cocina, independientemente de si es compartida o no; **Sin baño:** Porcentaje de personas cuyo hogar tiene un baño compartido y/o la evacuación del servicio sanitario se realiza por un medio que no sea red general ni fosa séptica, pozo negro; **Años educación formal:** Cantidad de años de educación; **Asistencia escolar:** Porcentaje de niños entre 4 y 17 años que no asistió o asiste a educación preescolar, media o primaria según corresponda.; **Sin calefacción:** Porcentaje de personas sin ninguna fuente para calefaccionar; **Sin heladera:** Porcentaje de personas sin heladera en su hogar; **Sin calentador de agua:** Porcentaje de personas que no tienen calefón, termofón o calentador instantáneo de agua en su hogar; **Sin acceso a internet:** Porcentaje de personas que no tienen acceso a internet en su hogar.
- 3 Muchas de las dimensiones que aquí se detallan aparecen en el primer fascículo del "Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay" sobre Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), coordinado por Juan José Calvo y en el que también participa el INE.
- 4 Si bien las dimensiones agua potable y energía eléctrica son muy importantes, no fueron consideradas, ya que incluso a nivel de los hogares pobres se encuentra una altísima penetración de estos servicios y, por lo tanto, no es esperable que existan diferencias a medida que incrementamos el nivel de ingreso de las familias.
- 5 Se realizó una prueba de medias para cada uno de los trece componentes, en base al promedio de la respuesta a la pregunta correspondiente de la ECH y tomando un nivel de significación del 5%. Si no rechazamos la hipótesis nula asumimos que el grupo analizado (no pobres) y el grupo de referencia (pobres) son estadísticamente iguales.