

The background of the book cover is a photograph of a weathered wooden wall. A clothesline is stretched across the middle of the frame, with various items of clothing hanging from it, including a pink shirt, a grey pair of pants, a purple shirt, a pink shirt, a yellow and white striped shirt, and a black shirt. To the left, there are green leaves and branches. To the right, a red wooden chair is partially visible. The sky is blue with some clouds.

æ

LA CONQUISTA
DE LA
POBREZA INFANTIL

SANTIAGO PÉREZ BENTANCORT
MATEO SEVERI FRAU

PREMIO ACADEMIA NACIONAL
DE ECONOMÍA 2025

Santiago Pérez Bentancort & Mateo Severi Frau

La Conquista de la Pobreza Infantil

Premio Academia Nacional de Economía 2025

Octubre 2025

Montevideo, Uruguay

Imagen en portada:

Inés Guimaraens. *Pobreza infantil en Uruguay.*

Agradecemos especialmente a Ana Inés Balsa, Matías Brum, Pablo Bartol y Javier Lasida por sus opiniones y reflexiones, que orientaron este trabajo.

Las ideas y conclusiones aquí expuestas, así como cualquier error u omisión, son de exclusiva responsabilidad de los autores, a título personal.

Ec. Ana Balsa, Ph.D.

Profesora de Economía, Universidad de Montevideo.

Ec. Matías Brum, Ph.D.

Profesor de Economía, Universidad ORT Uruguay.

Lic. Pablo Bartol, MBA, MSc en Gobernanza

Gerente de Desarrollo Social y Humano, CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe.

Exministro de Desarrollo Social (2020–2021).

Lic. Javier Lasida, Ph.D.

Expresidente del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2020–2025).

Resumen Ejecutivo

Uruguay se enfrenta a varios desafíos que afectan al desarrollo y a la convivencia social, entre los cuales se encuentran la inseguridad, las escasas oportunidades, el bajo desempeño económico, los suicidios y la baja natalidad. Sin embargo, actualmente hay uno que destaca por su magnitud: **la pobreza infantil**. Según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) para el año 2024, uno de cada tres niños en nuestro país carece de los medios necesarios para alcanzar los fines más urgentes, es decir, las necesidades básicas.

Asimismo, existen limitantes importantes para el accionar de las políticas públicas. Por un lado, el contexto fiscal es restrictivo: el MEF estima un déficit estructural de 4,1% para 2025. Por otro lado, el crecimiento promedio del PIB en condiciones neutras (como las actuales) ha sido apenas del 1%, similar al crecimiento promedio entre 2015 y 2024. Hay cierto consenso entre consultores y académicos de que las proyecciones oficiales sobre ambas variables (respectivamente: reducción gradual del déficit estructural al 2,6% y crecimiento promedio del 2,4%) son ciertamente optimistas.

En este contexto, un aumento generalizado de transferencias y subsidios por sí solo no resulta una solución sostenible. Se requieren estrategias innovadoras y costo-efectivas que reduzcan la pobreza infantil sin comprometer la estabilidad macrofiscal; a la par que interiorizar una mirada de largo plazo que prevalezca por encima de la política. En el presente trabajo, proponemos un conjunto de medidas basadas en la literatura de la Escuela Austríaca de Economía, junto con las diversas investigaciones y experiencias nacionales e internacionales. Se busca orientar la acción pública y privada, desde una perspectiva macro e institucional hasta una mirada micro y del capital humano, para cumplir con el objetivo de disminuir sustancialmente la pobreza infantil en Uruguay.

Índice

Definición de pobreza, medición y sus problemas	5
¿Es la pobreza infantil el verdadero problema?	7
Pobreza, crecimiento y la paradoja de la beneficencia.	10
Desregulación	14
Revisión y Reducción del Gasto Público	15
Apertura Comercial	15
Falsos remedios: subsidios, transferencias e impuestos	17
Los costos fiscales del combate a la pobreza	19
Una aplicación del teorema de la imposibilidad del socialismo	21
Reforma del Sistema de Atención a la Infancia e Iniciativa Privada	23
Educación y capital humano	24
Estandarización de los Centros de Cuidados	25
Mayor Autonomía de los Centros de Educación y de Cuidados	28
1. Currícula Liceal Técnica	31
2. Home Visiting	31
3. Campañas de Crianza	32
4. Talleres Tematizados	33
5. Programas de Asistencia a Clases	34
6. Programas y Medidas de Reconocimiento	35
Apoyo a Centros Educativos Privados	36
Sistema de Vouchers	37
Privatización Gradual de los Centros	38
Vivienda y entorno	41
Iniciativa Privada en Materia de Vivienda	42
Conclusión: la conquista de la pobreza infantil	45
Bibliografía General	48
Anexo	51

Definición de pobreza, medición y sus problemas

Cualquier trabajo cuyo objeto de estudio sea la pobreza debe de empezar por definir el problema en cuestión, en nuestro caso, determinar de antemano a qué se está refiriendo cuando se habla de “pobreza”. Muchos autores han expresado correctamente que la pobreza es el estado natural del ser humano, así Jeremy Bentham decía que *“la pobreza no es consecuencia de las leyes, sino la condición primitiva de la raza humana”*¹, o mismo Henry Hazlitt al sostener que *“la historia de la pobreza es prácticamente la historia de la humanidad”*².

Partiendo del axioma de que toda acción humana es una conducta consciente y deliberada que pretende alcanzar ciertos fines, denominando “medio” a cuanto sirve para lograr cualquiera de éstos, y entendiendo de que todo ser humano sostiene una escala valorativa de necesidades a la hora de actuar³; se puede considerar que un individuo es “pobre” en la medida en que los medios que tiene a su disposición son insuficientes para alcanzar los fines u objetivos que éste considera más urgentes.⁴ Claro está el carácter subjetivo de nuestra definición de la pobreza como condición de incumplimiento de aquellas necesidades de mayor urgencia dada la carencia de medios necesarios, pues es equivalente a una definición común de “pobreza” a la condición de aquellos individuos *“que actualmente no pueden tener un nivel de vida decente, aquellos cuyas necesidades básicas superan sus medios para satisfacerlas.”*⁵ Pues bien, ¿qué es un nivel de vida decente?

¹ “The laws, in creating property, have created wealth; but with respect to poverty, it is not the work of the laws, it is the primitive condition of the human race.” Bentham, J. *Principles of the Civil Code. Part I: Objects of the Civil Law. Chapter IX: Answer to an Objection*. Classic Utilitarianism Web Site. The University of Texas at Austin, 2002.

² Hazlitt, H. *La conquista de la pobreza*. (p. 9). Unión Editorial, Madrid 1974.

³ Para un análisis básico de la acción humana, véase Mises, L. *La acción humana*. (pp. 15-35, 111-118). Unión Editorial, Madrid 2020.

⁴ Nuestra definición de pobreza se distancia sutilmente de aquella que se limita a definirla como la situación en la cual un individuo no tiene satisfechas sus necesidades más urgentes, pues una cosa es que no las “tenga satisfechas” y otra cosa es que no las “pueda satisfacer”. He aquí la importancia del foco en los medios y no únicamente en los fines.

⁵ Hazlitt, H. *La conquista de la pobreza*. (p. 33). Unión Editorial, Madrid 1974.

Existe un cierto consenso en que las necesidades básicas que constituyen un nivel de vida decente son la alimentación, la vivienda, la salud, la educación, el transporte y la vestimenta, todas ellas a tener en cuenta para determinar que un individuo es pobre en la medida en que carece de medios para satisfacerlas. En nuestras economías monetarias modernas, es común tratar de definir una “línea de pobreza” como aquel nivel de ingreso necesario para satisfacer los requerimientos nutricionales (respetando los hábitos alimenticios de la sociedad a la cual el individuo participa) a la par que el resto de necesidades básicas anteriormente mencionadas.⁶ Asimismo, otras mediciones de la pobreza abarcan un gran número de dimensiones más allá del ingreso, todas relacionadas con aquellas necesidades básicas (pobreza multidimensional); o incluso la propia percepción de cada individuo (pobreza subjetiva).

Sin embargo, las metodologías objetivas están lejos de ser perfectas. Como bien ha sostenido Rose Friedman, algunas no consideran ni el número de miembros de los hogares ni la distinta proporción del gasto en alimentos en familias pobres y en familias ricas.⁷ Asimismo, de las condiciones sociales y culturales pueden surgir concepciones diferentes sobre los elementos que constituyen la pobreza, agregando juicios de valor.⁸ No obstante, las mediciones objetivas nos serán útiles a efectos de análisis y comparación.

La naturaleza de nuestra concepción de pobreza está lejos de dejar sin solución al problema en cuestión. Los fundamentos praxeológicos del análisis de la pobreza dan un amplio margen de acción frente al sin fin de definiciones y mediciones que han existido y han de existir para dar con una magnitud exacta del problema. Pues bien, siguiendo el razonamiento de Ludwig von Mises, sostenemos que *“la teoría económica no trata sobre cosas y objetos materiales; trata sobre los hombres, sus apreciaciones y, consecuentemente, las acciones humanas que de aquéllas se derivan.”*⁹

⁶ Cid, A. *Apuntes de economía descriptiva*. Facultad de Ciencias Empresariales y Economía, Universidad de Montevideo, 2023.

⁷ Friedman, R. *Poverty: Definition and Perspective*. American Enterprise Institute, Washington, D. C 1965.

⁸ Hazlitt, H. *La conquista de la pobreza*. (pp. 37-39). Unión Editorial, Madrid 1974.

⁹ Mises, L. *La acción humana*. (p. 111). Unión Editorial, Madrid 2020.

¿Es la pobreza infantil el verdadero problema?

El problema central de nuestra investigación es la pobreza infantil. Nuestra concepción de pobreza como la insuficiencia de los medios disponibles para satisfacer los fines y objetivos más urgentes se vuelve un poco más compleja por el simple hecho de que los infantes (niños menores de 6 años) no son actores plenamente independientes, sino que prácticamente la totalidad de los medios que disponen son medios otorgados por individuos adultos. Esto va en línea con la metodología común con la que se mide la pobreza: se considera la totalidad del ingreso disponible del hogar.¹⁰ Debido a esto, si un niño es identificado como pobre, también lo van a ser todos los miembros del hogar al que pertenece. En palabras del economista Matías Brum: *“La pobreza infantil abarca al hogar entero. Tenemos un problema de pobreza infantil porque tenemos hogares con niños que son los que principalmente están afectados por la pobreza de sus mayores.”*¹¹

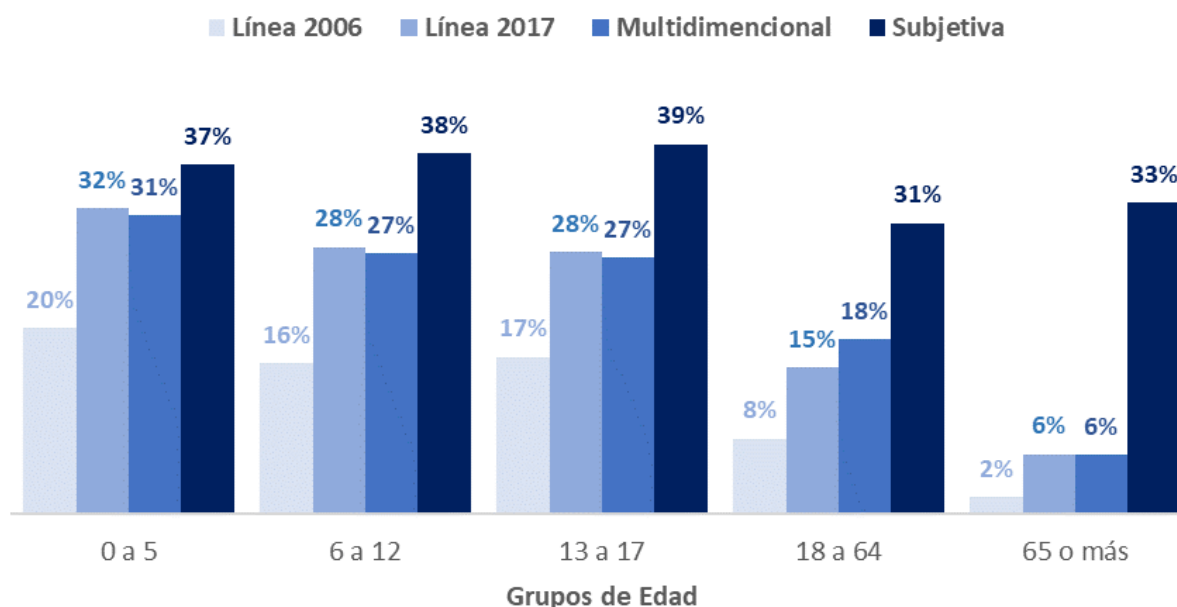
En base a la metodología objetiva de 2017 y a la Encuesta Continua de Hogares (ECH) de 2024, la pobreza infantil fue de 32% aproximadamente, lo que quiere decir que uno de cada tres niños es identificado como pobre. Asimismo, la pobreza en adultos entre 18 y 64 años fue del 15% aproximadamente, menos de la mitad que en el primer grupo etario. A principios de este año, cuando se dieron a conocer los datos de la ECH 2024, el dato de pobreza infantil fue tendencia a nivel mediático.¹² Rápidamente surgieron diversas propuestas de política pública para llevarse a cabo, así como propuestas de programas a incluirse en el presupuesto correspondiente al año 2025.

¹⁰ El INE clasifica a un hogar como pobre si la suma de todos sus ingresos es menor que la línea de pobreza que le corresponde según su tamaño y composición: a mayor número de integrantes, más alta es esa línea, y la presencia de niños y adolescentes eleva la probabilidad de pobreza porque no aportan ingresos.

¹¹ Extraído del programa Séptimo Día, *Pobreza infantil en Uruguay*. Teledoce, 6 de octubre de 2025.

¹² El Observador. *Uno de cada tres niños es pobre en Uruguay, según nueva metodología adoptada por el INE*. 10 de mayo 2025.

Pobreza por Edades

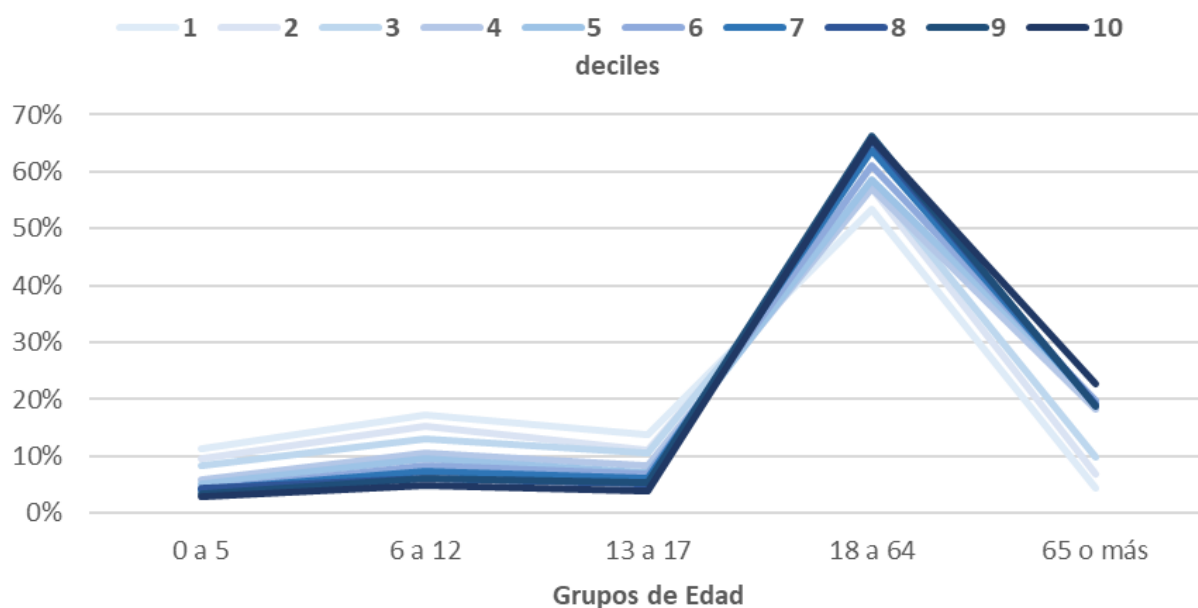


Fuente: Instituto Nacional de Estadística

¿Cómo es posible que la pobreza infantil sea mayor en infantes que en adultos? La respuesta es inherente a la estructura social: en los deciles más bajos de ingresos, por cada niño existen entre 5 y 6 adultos; mientras que en los deciles más altos de ingresos, por cada niño existen entre 20 y 25 adultos. El corolario es que por cada adulto con ingresos bajos hay más niños que por cada adulto con ingresos altos. Equivalentemente, por cada hogar de ingresos bajos hay más niños que por cada hogar de ingresos altos.

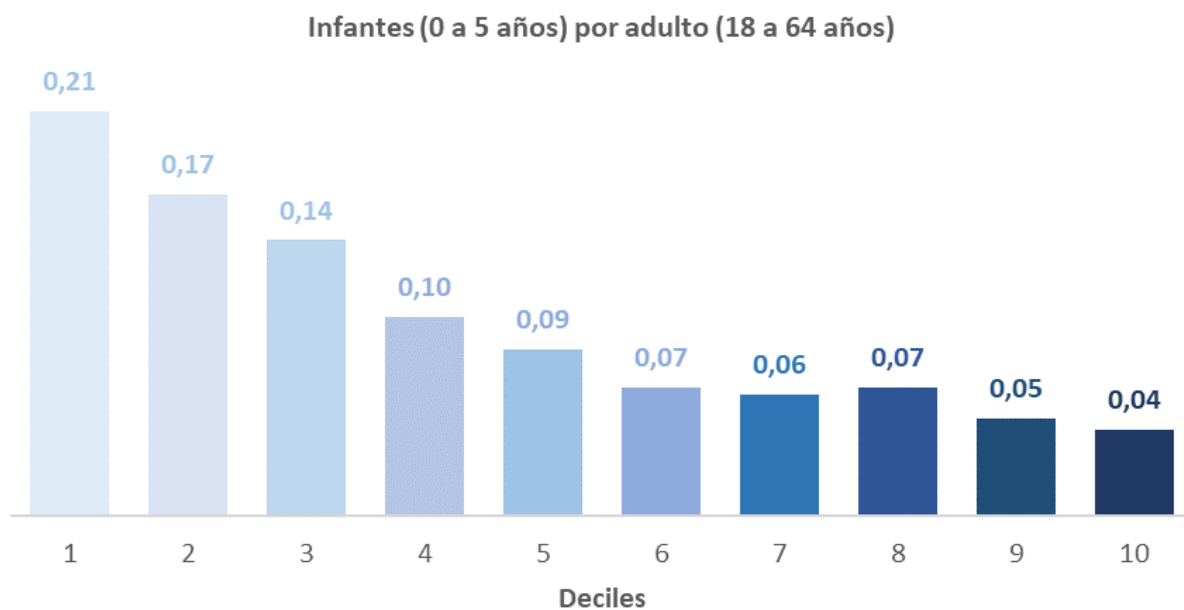
Parte del problema de fondo no es la pobreza infantil *per se*, sino la pobreza en general, tanto en términos objetivos como subjetivos. En este sentido, la conquista de la pobreza infantil pasa inevitablemente por la conquista de la pobreza a nivel general. Pero al mismo tiempo, parte del problema se debe a que, por diversos factores, la incidencia de la pobreza en la infancia es sumamente mayor que sobre la adultez. Esto nos da un mayor margen de análisis de políticas públicas.

Distribución de la Población por Grupos de Edad y Decil de Ingresos



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Relación entre Infantes y Adultos por Decil de Ingresos



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Pobreza, crecimiento y la paradoja de la beneficencia.

En un trabajo anterior, se definió al crecimiento económico como el aumento en la disponibilidad de medios idóneos para que cada individuo pueda cumplir directamente con sus fines y objetivos personales.¹³ La riqueza, correctamente entendida, es *per se* la disponibilidad de dichos bienes. Es evidente que crecimiento y riqueza son opuestos conceptuales de pobreza, dada nuestra definición anterior de la misma. Conforme una sociedad se desarrolla económicamente, su nivel de riqueza aumenta y la pobreza disminuye.¹⁴

Pues bien, frente a las correspondientes políticas sociales, existe una suerte de paradoja en cuanto a la relación entre crecimiento y pobreza, denominada por Henry Hazlitt como “la paradoja de la beneficencia”: *“Cuanto más rica es una comunidad, menos servicios benéficos necesita, pero más puede proporcionar; cuanto más pobre, más ayuda necesitan sus habitantes, pero menos puede darles. Dicho de modo menos paradójico, un buen sistema de beneficencia sólo es posible en un país ya próspero.”*¹⁵ ¿Se encuentra nuestro país en condiciones adecuadas para implementar un sistema de beneficencia como parte de una agenda política? Es evidente que no, puesto que no podemos pretender implementar un “Estado de bienestar” al estilo nórdico¹⁶ en un país cuya historia económica ha sido, precisamente, la historia de una divergencia significativa frente al primer mundo.¹⁷

¹³ Pérez, S. *Capitalismo y empresarialidad*. (p. 13). Academia Nacional de Economía, Montevideo 2024.

¹⁴ No por algo la medida del ingreso per cápita es ampliamente utilizada tanto para mediciones de crecimiento económico como de la pobreza internacional.

¹⁵ Hazlitt, H. *La conquista de la pobreza*. (p. 230). Unión Editorial, Madrid 1974. De forma similar, Friedrich Hayek argumentó que las sociedades con niveles altos de riqueza pueden garantizar un mínimo de seguridad sin comprometer la libertad individual. Véase Hayek, F. A. *Camino de servidumbre*. (pp. 194-198). Alianza Editorial, Madrid 2022.

¹⁶ A pesar de ser posterior al desarrollo económico con base en el capitalismo de libre mercado, el “modelo nórdico” ha traído consigo un aumento substancial de la presión fiscal y burocrática, existiendo cierto cuestionamiento sobre la sostenibilidad del mismo. Es frecuente vivir hoy en día en una suerte de “síndrome de Bullerby”.

¹⁷ Véase: Díaz, R. *Historia económica de Uruguay*, Montevideo 2018. Comparando el ingreso per cápita de Uruguay y de Europa, las brechas promedio para los períodos 1870-1900, 1901-1929, 1930-1974 y 1975-2022 son respectivamente del 15%, del 31%, del 36% y del 58%.

La solución a la paradoja pasa por priorizar el crecimiento económico y el desarrollo social por encima del asistencialismo. Esto es, promover una serie de reformas a favor del capitalismo y la empresarialidad (los dos motores del crecimiento económico), bajo un marco institucional de libertad y propiedad privada, antes que promover las típicas políticas de los Estados del bienestar. Siguiendo la clasificación del Instituto Fraser, los cinco pilares de la libertad económica son **(1)** un tamaño mínimo del Estado (con tendencia continua a mayor disminución), **(2)** la independencia jurídica y la garantía de los derechos de propiedad, **(3)** la adopción de un sistema monetario estable (no inflacionario), **(4)** la apertura comercial y **(5)** la existencia de mínima regulación (priorizando la no existencia de regulaciones derivadas de privilegios o *lobbies*).

Dentro de estos cinco pilares, para el caso uruguayo podemos destacar tres reformas urgentes a realizarse, que indudablemente incrementarían nuestro crecimiento potencial y reducirían notablemente la pobreza en el mediano y largo plazo:

- Reducción de las regulaciones y barreras a la competencia y empresarialidad.
- Reducción de la presión fiscal con cargo a menor gasto público.
- Mayor apertura comercial a través de medidas unilaterales y multilaterales.

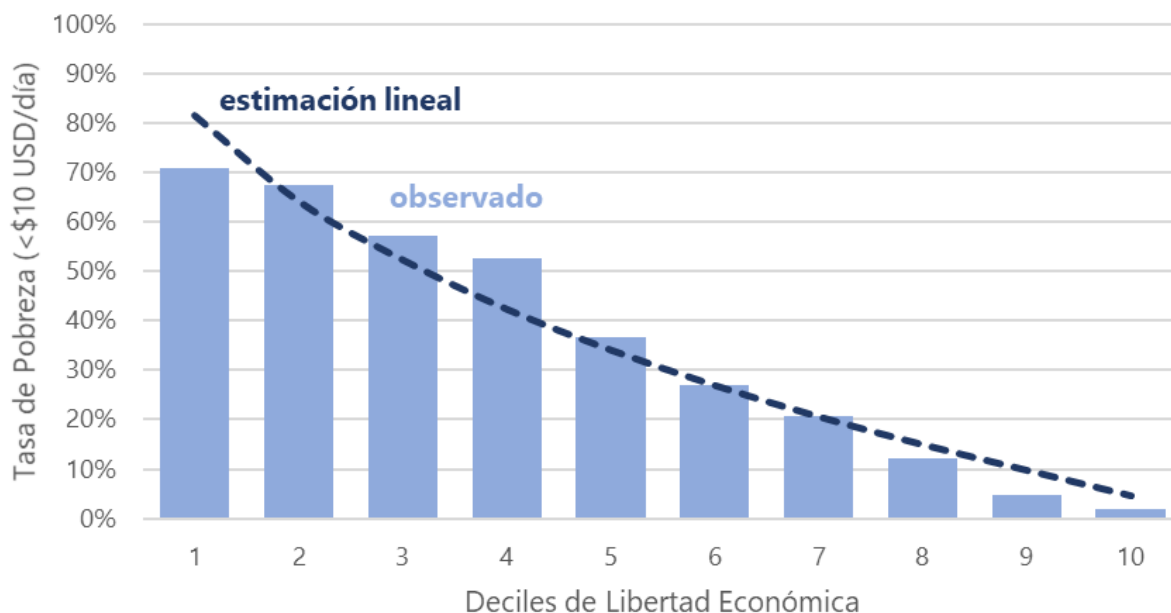
A modo de sostener empíricamente nuestro argumento de priorización del crecimiento económico secular por sobre el asistencialismo, si se considera los datos de libertad económica¹⁸ y pobreza (menos de 10 dólares al día, una línea comparable a la de nuestro país) entre los años 1970 y 2022, resulta que mayor libertad económica se corresponde con menor tasa de pobreza. Más específicamente, a partir de un índice de 8.52 de 10 prácticamente la pobreza se encuentra erradicada¹⁹. Según el último valor disponible, Uruguay mantiene un índice de 7.04 (puesto 57 de 165), por lo que sería necesario aumentarlo en 1.48 puntos. Parecería una tarea ardua, pero cualquier acercamiento es sumamente beneficioso: por cada punto adicional de libertad económica, la pobreza se reduce entre 30 y 44 puntos porcentuales²⁰.

¹⁸ Para la cual consideramos el *Economic Freedom Index* del Instituto Fraser.

¹⁹ Actualmente, sólo dos países superan dicho valor: Hong Kong y Singapur.

²⁰ Considerando un intervalo de confianza del 95%.

Pobreza y Libertad Económica



Fuentes: Banco Mundial, Instituto Fraser

No obstante, si únicamente nos enfocamos en el objetivo de reducir la pobreza a la mitad (tanto la nacional como la infantil), el requerimiento de 1.48 puntos adicionales en el índice de libertad económica se reduce proporcionalmente a la mitad. Un aumento de 0.74 puntos llevaría a Uruguay a niveles de libertad económica comparables con países como Alemania, Estonia, Finlandia, Islandia, Países Bajos, Reino Unido y República Checa.²¹ Un mayor nivel de libertad económica resultaría en mejores instituciones para el desarrollo económico, puesto que se potenciaría la actividad empresarial.²²

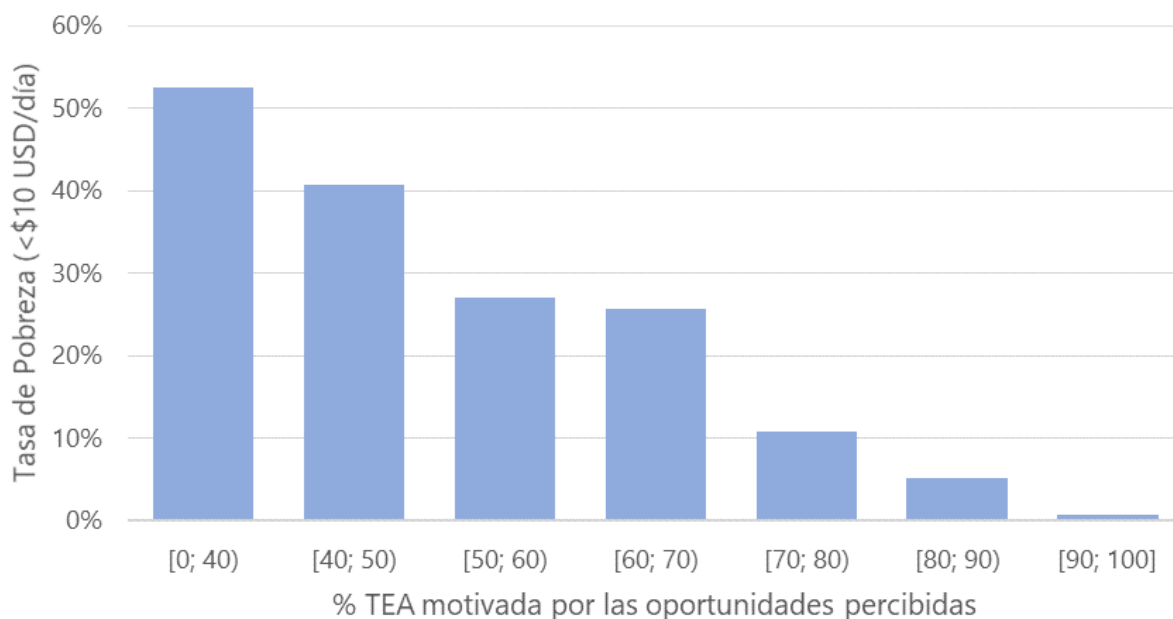
En base a datos del Monitor Global de Emprendimiento (GEM), aquellos países con altas tasas relativas de empresarialidad (medida como la proporción de la actividad

²¹ El nivel correspondiente (7.78) es superado actualmente por 17 países.

²² Larroulet, C. & Couyoundjian, J. P. *Entrepreneurship and Growth: A Latin American Paradox?* The Independent Review. The Independent Institute, Oakland, California 2009. Mismas ideas fueron expuestas en Pérez, S. *Capitalismo y empresarialidad*. Academia Nacional de Economía, Montevideo 2024.

empresarial naciente cuya motivación principal son las oportunidades percibidas²³⁾ presentan menores tasas de pobreza. Como se muestra en la gráfica a continuación, la diferencia de tasas de pobreza entre países con distintos niveles relativos de empresarialidad es abismal.

Pobreza y Empresarialidad



Fuentes: Monitor Global de Emprendimiento (GEM), Banco Mundial

Nota: la TEA refiere a la actividad empresarial naciente

En este sentido, el elemento fundamental de la conquista de la pobreza es necesariamente macroeconómico: un buen entorno para que el capitalismo y la empresarialidad puedan desarrollarse plenamente. En palabras de Luis Romero: “*No hay mejor combate de la pobreza que un buen sueldo, un buen trabajo y que varias personas de una familia tengan la oportunidad de estar empleadas a la vez. Con eso no hay pobreza que se resista.*”²⁴

²³ Siguiendo el trabajo ya citado de Larroulet y Couyounidjian. Siguiendo a Jesús Huerta de Soto, entendemos a la función empresarial como la capacidad típicamente humana para darse cuenta de las oportunidades de ganancia que surgen en el entorno, actuando en consecuencia para aprovecharse de las mismas. Véase Huerta de Soto, J. *Socialismo, cálculo económico y función empresarial*. Unión Editorial, Madrid 2020.

²⁴ Romero, L. *¿Cómo resolver la Pobreza?* La Batalla de Las Ideas. Spotify, 2019.

Desregulación

En la coyuntura actual de inflación baja y estable, condiciones externas neutras y una reconocida estabilidad política y social, la reforma “pro-crecimiento” más urgente a realizarse es la eliminación de regulaciones y normativas innecesarias que suponen obstáculos al ejercicio de la función empresarial.²⁵ Uruguay tiene un problema inherente de movilidad social, de crecimiento económico y de dinamismo empresarial que incide negativamente en los hogares, impactando inevitablemente en la pobreza, por lo cual nos debemos **una agenda de desregulación** urgentemente. Sobre en qué aspectos específicos hay que avanzar, la lista es diversa: importaciones y exportaciones de bienes, transacciones financieras con el exterior, libertad de movilidad intranacional e internacional, acceso al crédito, operaciones bancarias, regulaciones del mercado laboral, constitución y administración de empresas, permisos en general, entre otros. Asimismo, debería realizarse una extensiva **revisión de la normativa existente** a la par que implementarse un **sistema de control del flujo de nueva normativa**.²⁶

Los beneficios de la desregulación son diversos: reducción del costo de vida, mayor dinamismo empresarial, mayor dinamismo en los mercados de los factores productivos (en especial el mercado laboral), mayor productividad, suavización de los ciclos económicos, entre otros. Todos estos generan un impacto significativo a lo largo y ancho de la economía, abarcando hasta los hogares más vulnerables. Sin duda alguna, una agenda de desregulación a gran escala sería un fuerte mecanismo de reducción de la incidencia de la pobreza.

²⁵ Véase Pérez, S. *(Des)regulación: barreras y oportunidades para el crecimiento*. Empresas & Negocios, revista del semanario Crónicas Económicas, 30 de mayo de 2025.

²⁶ Similar a lo propuesto por Mario Draghi en su informe *The future of European competitiveness (Part A)*.

Revisión y Reducción del Gasto Público

Otro aspecto importante a avanzar es en la revisión y transformación del gasto público en nuestro país. La presión tributaria elevada y el creciente endeudamiento público son limitantes para el crecimiento económico, por lo que un ajuste del gasto público es sumamente necesario. Existen dos formas de ajuste: la **eliminación de gastos fragmentados, superpuestos o duplicados**; y la **eliminación de gastos innecesarios**. Al igual que con la gestión de la normativa, la transformación del gasto público requerirá de una **revisión completa del gasto estatal** y de la implementación de un **sistema de control del gasto futuro**.²⁷ Muchos de estos cometidos ya son realizados por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), pero debe consolidarse el rol de la misma como una entidad de control del gasto público y no una oficina de planificación central.²⁸

Apertura Comercial

Esta es una propuesta clásica y ya ampliamente desarrollada por diversos autores.²⁹ La **mayor apertura comercial, a través de medidas unilaterales y multilaterales**, es una condición *sine qua non* para el desarrollo de las “economías emergentes” como nuestro país. En palabras de Ramón Díaz: “*Las economías pequeñas no tienen verdaderas alternativas respecto de la apertura comercial. Hasta en el mundo de hoy, plagado como se haya de proteccionismo e inestabilidad cíclica, la estrategia abierta luce decididamente preferible. Ella no promete un camino suave hacia el desarrollo, pero la estrategia cerrada por su parte es una calle cortada por los obstáculos insuperables de las deseconomías de escala y el poder monopólico fomentados por la clausura.*”³⁰

²⁷ Véase el informe especial de CERES, *La transformación del gasto público en Uruguay*. Julio 2024.

²⁸ Así ha sido la visión de Ramón Díaz sobre el rol de la OPP.

²⁹ Para un aspecto histórico del tema, véase Díaz, R. *Historia económica de Uruguay*. Montevideo 2018.

³⁰ Díaz, R. *País pequeño debe ser país abierto: análisis de la estrategia de desarrollo óptima para el Uruguay*. En Gillespie, C. et al. *Uruguay y la democracia*. (p. 29) The Wilson Center Latin American Program, Ediciones de la Banda Oriental, 1985 (tomo 2).

Algunos Objetivos de Desregulación

	Uruguay	Objetivo	
Barreras No Arancelarias	5,39	8,72	
Apertura Financiera	8,75	10,00	
Libre Movilidad de Personas	7,76	9,16	
Protección de Activos Extranjeros	7,70	9,13	
Regulaciones Bancarias	5,00	10,00	
Regulaciones Crediticias	7,70	10,00	
Regulaciones Laborales	5,83	8,76	
Presión Regulatoria a Empresas	3,18	6,32	
Costos Burocráticos	7,33	8,22	
Apertura de los Mercados Internos	7,38	10,00	
Permisos Empresariales	6,59	9,87	

Fuente: Instituto Fraser

Nota: los valores numéricos corresponden a un índice de 0 (peor) a 10 (mejor).

Falsos remedios: subsidios, transferencias e impuestos

La historia contemporánea de la lucha contra la pobreza es, en cierto sentido, parte de la historia del avance del estatismo bajo etiquetas como el “bienestar” o la “justicia social”. Desde un inicio, todas las clases de políticos han tratado de reducir o aliviar la pobreza a través de la acción estatal; siendo que, en la gran mayoría de casos, los remedios empleados sólo han servido para empeorar las cosas. Los falsos remedios más comunes para combatir a la pobreza son los subsidios y las transferencias, principalmente financiadas a través de impuestos redistributivos.³¹

Existe suficiente literatura económica, ortodoxa y heterodoxa, crítica de estas medidas por sus efectos secundarios negativos. La principal crítica es la eliminación de incentivos a progresar, en cuanto se imponen barreras de entrada al mercado laboral formal y se restringe el máximo potencial de la productividad laboral. Esto es típico de los sistemas impositivos modernos, con tasas impositivas marginales crecientes (a mayores ingresos, mayor es la carga impositiva sobre la hora adicional de trabajo) y montos impositivos decrecientes (desde valores positivos correspondientes a subsidios y transferencias hasta valores negativos correspondientes a impuestos propiamente).³² De esta forma, la asistencia estatal es una forma de “subsidio a la pobreza”, debido a que se otorga dinero a quienes se encuentran en situación de pobreza sin requerir necesariamente de una contraprestación; al mismo tiempo que se reduce el costo de oportunidad del ocio, aumentando la propensión a la inactividad.³³

Por otro lado, las distorsiones sobre el mercado de trabajo y la estructura productiva en su totalidad no son menores como para ignorarse. Recordemos que los ingresos y aportes personales al proceso productivo tienden a distribuirse de forma pareja entre sí, puesto que, en un mercado libre, el ingreso personal queda

³¹ Hazlitt, H. *La conquista de la pobreza*. (p. 159). Unión Editorial, Madrid 1974.

³² Mankiw, N. G. Weinzierl, M. & Yagan, D. *Optimal Taxation in Theory and Practice*. Journal of Economic Perspectives, vol. 23, no. 4, Fall 2009 (pp. 147–74). Véase el clásico paper: Mirrlees, J. A. *An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation*. Review of Economic Studies 38, 175-208, 1971.

³³ Rothbard, M. N. *Man, Economy, and State (with Power and Market)*. (pp. 942-944). Mises Institute, Auburn, Alabama 2009.

determinado por el aporte personal al proceso productivo: la remuneración real de los factores productivos tiende a igualarse al denominado “valor descontado de la productividad marginal física”.³⁴ No obstante, se dan una serie de desajustes estructurales cuando se interviene en este mecanismo de ajuste entre productividad y remuneración. La forma más común es a través del sistema impositivo, máxime si es progresivo como los modernos. Así, una consecuencia de los sistemas progresivos es la disminución o eliminación de los incentivos para la formación de ingresos altos (de todos los factores productivos).³⁵

A esta altura, queda en evidencia un error intelectual común de muchos hacedores de política: confundir la pobreza con la desigualdad. Se han aplicado políticas igualitarias para solucionar la pobreza, condenándose automáticamente al fracaso, puesto que se atenta directamente contra la estructura productiva del país. Mientras que es totalmente viable aliviar la incidencia de la pobreza de forma progresiva a través de políticas estructurales razonables, es imposible eliminar la desigualdad de ingresos y de riqueza sin generar distorsiones (además de ser literalmente imposible alcanzar la plena igualdad).³⁶

De esta forma, parecería ser que las políticas de impuestos, transferencias y subsidios³⁷ han sido plenamente agotadas; ya sea por el abandono de su defensa con foco en la pobreza para abrazar la redistribución como causa primera, o bien debido a las situaciones fiscales críticas a las que diversos países, como el nuestro, se enfrentan hoy en día. Sobre esto mismo hablaremos a continuación.

³⁴ Hazlitt, H. *La conquista de la pobreza*. (pp. 125-126). Unión Editorial, Madrid 1974.

³⁵ Ibid. (pp. 134-136). Véase además Gruber, J. *Public Finance and Public Policy*. (pp. 630-633). Worth Publishers, New York 2025.

³⁶ Hazlitt, H. *La conquista de la pobreza*. (pp. 136-137). Unión Editorial, Madrid 1974.

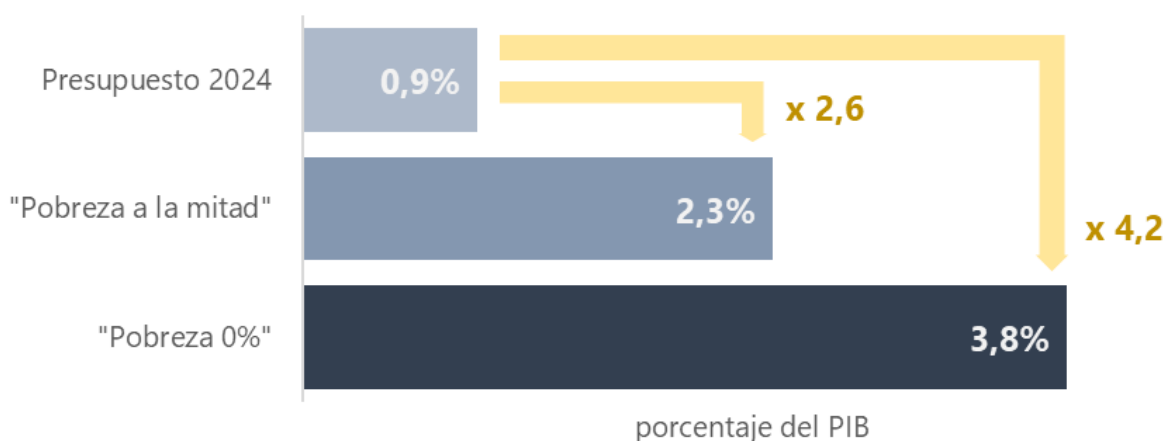
³⁷ Véase Kleven, H. *The EITC and the extensive margin: A reappraisal*. Journal of Public Economics Volume 236, August 2024, 105135. En este paper, se pone en evidencia que los programas de “crédito fiscal federal por ingreso del trabajo” (EITC) no han mostrado efectos claros y sólidos sobre el empleo.

Los costos fiscales del combate a la pobreza

Anteriormente nos preguntamos si nuestro país se encuentra en condiciones para llevar a cabo un programa de asistencialismo para reducir la pobreza (general e infantil) a la mitad, o incluso reducirla a lo más bajo posible, como parte de un programa político. Detrás de la negación de tal posibilidad, un primer motivo fue las condiciones inferiores de desarrollo económico en las que se sitúa Uruguay respecto al primer mundo; existiendo una urgente necesidad de llevar a cabo ciertas políticas de reducción de la depredación estatal, la apertura comercial y la desregulación en todas las áreas de la economía.

Un segundo motivo, tal vez aún más relevante, es la viabilidad y sostenibilidad fiscal de tal programa de asistencialismo. Si consideramos únicamente el presupuesto ejecutado del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en 2024, tanto en su estructura (remuneraciones, inversiones y programas sociales) como en su magnitud (equivalente al 0,9% del PIB), sería necesario aumentarlo como mínimo al 2,3% del PIB para reducir la pobreza a la mitad, o incluso hasta el 3,8% para acercarla a un mínimo absoluto (diríamos, al 0%). Esto implicaría triplicar o cuadruplicar el presupuesto del MIDES.

Presupuesto del MIDES

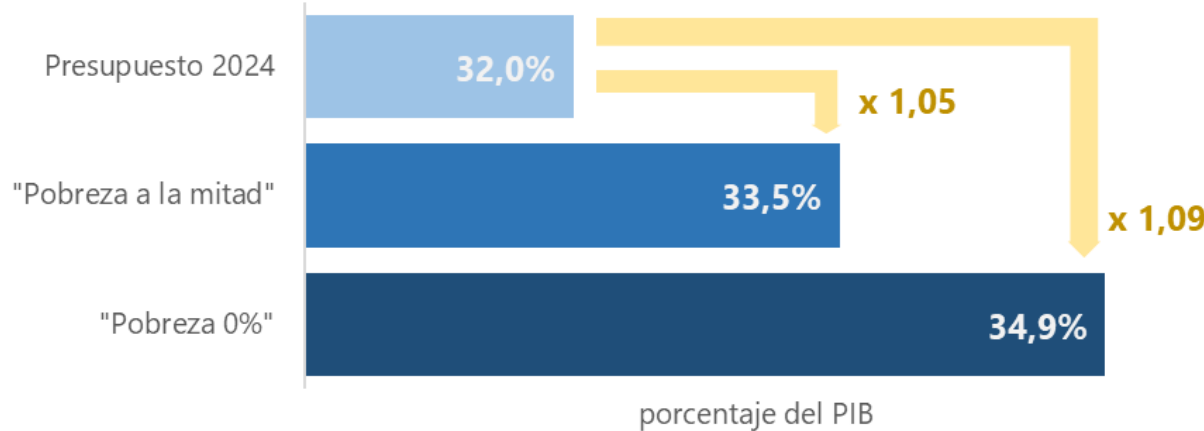


Fuente: elaboración propia con base en MEF y BCU

Para el cálculo de estos presupuestos, se toma a la brecha nacional de pobreza (la mitad o el total, según el objetivo) como aproximación del aumento necesario en los gastos asociados a transferencias y programas sociales, y luego se multiplica por el cociente entre el gasto total y la brecha correspondientes al año 2024.³⁸ Esta estimación por múltiplos contempla los posibles gastos adicionales en materia de recursos que sean necesarios. No se trata de una estimación exacta, pero sí de una aproximación práctica que puede considerarse como un piso.

Estos aumentos en el presupuesto del MIDES traen consigo impactos no menores en las cuentas fiscales.³⁹ Con un presupuesto para reducir la pobreza a la mitad, el gasto público se multiplicaría por 1,05 en términos nominales (un aumento adicional al resto de aumentos nominales que se den efectivamente); mientras que con un presupuesto para reducir la pobreza a mínimos posibles se multiplicaría por 1,09. Respecto a los egresos totales efectuados en el año 2024 como porcentaje del PIB, los presupuestos correspondientes hubieran implicado 1,5 y 2,9 puntos porcentuales adicionales, respectivamente.

Egresos del Sector Público Global



Fuente: elaboración propia con base en MEF y BCU

³⁸ Ver Contaduría General de la Nación. *Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Ejercicio 2024, Tomo I - Resúmenes*.

³⁹ A efectos de simplificación, se consideró al MIDES como el único organismo relevante. En un análisis más riguroso se debería incluir al INAU, a ANEP, al MVOT y a ASSE en los cometidos conexos.

Una aplicación del teorema de la imposibilidad del socialismo

A la hora de analizar cualquier política o programa estatal, es siempre oportuno recordar uno de los grandes aportes heterodoxos a la economía ortodoxa: el teorema de la imposibilidad del socialismo⁴⁰. Formulado por primera vez 1922 por Ludwig von Mises⁴¹, la versión más moderna del teorema establece que *“el socialismo es un error intelectual porque no es teóricamente posible que el órgano encargado de ejercer la agresión institucional disponga de la información suficiente como para dar un contenido coordinador a sus mandatos”*.⁴² Las razones son sencillas: **(1)** la información empresarial es de un inmenso volumen, **(2)** mucha de ella es esencialmente intransferible, **(3)** es imposible transferir aquella aún no creada y **(4)** la coacción institucional imposibilita la creación de nueva información empresarial.⁴³

El teorema de la imposibilidad del socialismo no se limita únicamente a la aplicación de un sistema económico basado en la abolición de la propiedad privada, sino que es perfectamente aplicable a todo ámbito de la política pública; es decir, el teorema pone en evidencia la imposibilidad (o enorme dificultad) práctica de todas y cada una de las políticas públicas. A esto se le suma el hecho que, como consecuencia de lo anterior, la gestión burocrática de las políticas públicas difiere radicalmente de la gestión empresarial; por cuanto la primera está basada en mandatos coactivos y la segunda en la disciplina del libre mercado.⁴⁴

Aplicando el teorema a las políticas públicas relacionadas al combate de la pobreza y, específicamente, de la pobreza infantil, es fácil notar que **(1)** el volumen de información necesaria es inmenso, puesto que para su mayor efectividad se requiere

⁴⁰ Siguiendo a Jesús Huerta de Soto, *“socialismo sería todo sistema de agresión institucional al libre ejercicio de la función empresarial que suele justificarse como capaz de mejorar el funcionamiento de la sociedad y de lograr determinados objetivos que se consideran buenos.”* En Huerta de Soto, J. *Socialismo, cálculo económico y función empresarial*. (p. 86). Unión Editorial, Madrid 2020.

⁴¹ Mises, L. *El socialismo: análisis económico y sociológico*. Unión Editorial, Madrid 2019.

⁴² Huerta de Soto, J. *Socialismo, cálculo económico y función empresarial*. (p. 95). Unión Editorial, Madrid 2020.

⁴³ Ibid. (pp. 96-100).

⁴⁴ Véase Mises, L. *Burocracia: gestión empresarial frente a gestión burocrática*. Unión Editorial, Madrid 2015.

conocer perfectamente la situación socioeconómica de todos y cada uno de los individuos que habitan en nuestro país, (no sólo en lo que se refiere a ingresos, sino que también a educación, condiciones habitacionales, servicios básicos del hogar, protección social y empleo); **(2)** mucha de esa información es imposible de cuantificar objetivamente; **(3)** es imposible conocer *ex ante* mucha de la información actualmente inexistente como para planificar perfectamente el programa de asistencialismo ideal; y **(4)** los individuos responden de formas distintas al asistencialismo, incluso modificando su conducta al punto de ocultar información relevante. No es menor tener presente que la ECH del 2024 contiene el registro de 55.923 personas repartidas en los doce meses del año, un aproximado de 4.660 por mes. Asimismo, los censos poblacionales se realizan cada diez años aproximadamente, por lo que un programa de asistencialismo efectivo requeriría de al menos una productividad equivalente a 750 veces la productividad actual del INE, un costo adicional a los costos fiscales anteriormente mencionados.

Otro aspecto no menor a tener en cuenta es que, como todo ser humano, aquellos burócratas que se encarguen de llevar a cabo tal programa de asistencialismo tendrán ciertos fines personales que actuarán como incentivos a gestionarlo de tal forma que los beneficie a ellos de algún modo.⁴⁵ En efecto, ¿qué incentivos tienen los burócratas para realizar en el corto plazo una acción de tal magnitud cuyos beneficios recién se verán en el largo plazo? Es ciertamente inevitable que se corrompa la responsabilidad política de llevar a cabo un programa de asistencialismo que reduzca la pobreza infantil a mínimos; máxime en *el país de los vivos*⁴⁶. En consecuencia, la administración pública tiende a la irresponsabilidad o a la corrupción.⁴⁷

⁴⁵ Huerta de Soto, J. *Socialismo, cálculo económico y función empresarial*. (p. 100-104). Unión Editorial, Madrid 2020. La misma idea es el pilar fundamental de la Escuela de la Elección Pública, véase Buchanan, J. M. & Tullock, G. *El cálculo del consenso: fundamentos lógicos de la democracia constitucional*. Liberty Fund, 1999.

⁴⁶ En referencia a Rama, M. *El país de los vivos: un enfoque económico*. Banco Central del Uruguay, 1991.

⁴⁷ En un extremo, John Stuart Mill en su obra *El gobierno representativo*, publicada en 1861, propuso que la recepción de ayuda benéfica esté atada a la privación de derechos políticos, esto es, quitarle el derecho a voto a aquellos receptores de programas de asistencia social.

Reforma del Sistema de Atención a la Infancia e Iniciativa Privada

Teniendo en cuenta todo lo anterior, hay una cierta necesidad de reformar la gestión actual de las políticas de asistencialismo en nuestro país. Específicamente, proponemos por un lado una **reforma profunda del sistema público de cuidados que apunte en tres direcciones: su estandarización, su independencia técnica del gobierno de turno y su reorganización en una estructura mucho más descentralizada**. Por otro lado, proponemos políticas de **incentivo a la iniciativa privada** en aquellas áreas de interés que generan un impacto positivo en el proceso de conquista de la pobreza infantil. Esto segundo lo desarrollaremos más adelante.

Actualmente, existen al menos cinco unidades ejecutoras con cometidos vinculados a la política de primera infancia, que dependen directa o indirectamente del MIDES o del MEC⁴⁸; a la par que hay una contraproducente variedad de centros de educación y de cuidados bajo la órbita del INAU (véase más adelante). Gran parte del pésimo desempeño que nuestro país experimenta en primera infancia se debe a la gran dificultad de coordinación de políticas públicas. Algunas propuestas comunes giran en torno al fortalecimiento de la comunicación interinstitucional, pero esto supone mayor dificultad que tratar de mejorar la comunicación intrainstitucional existente. Pues bien, ¿qué garantías hay de una buena coordinación entre entidades burocráticas que ya por sí presentan problemas de coordinación internos debido a la propia burocracia?

En este sentido, **la unificación de las unidades ejecutoras bajo una única entidad cuya estructura sea más descentralizada**, a modo de que **cada departamento sea independiente y autónomo en la toma de decisiones**, es una reforma pendiente y que garantiza una mejora notoria en los resultados.⁴⁹ Asimismo, la **medición de los resultados** y la **mayor transparencia** son fundamentales para la evaluación del impacto de las políticas públicas en general.

⁴⁸ CERES, *La transformación del gasto público en Uruguay*. Julio 2024.

⁴⁹ La unificación de cometidos relacionados al capital humano ha sido implementada en el gobierno argentino actual, bajo la creación del Ministerio de Capital Humano. Asimismo, las experiencias del Reino Unido, Suecia y Nueva Zelanda en materia de descentralización de la administración pública son casos para tener en cuenta.

Educación y capital humano

Para la epistemología, el conocimiento se clasifica en dos: el conocimiento científico y el conocimiento práctico. El primero es aquel conocimiento técnico, articulado, que puede ser sistematizado; mientras que el segundo es aquel conocimiento tradicional, disperso, tácito y que se deriva exclusivamente de la acción humana, de la experiencia misma.⁵⁰ Aunque no sea perfecta, la forma tradicional de medir ambos componentes es a través de los años de escolarización y de los años de experiencia laboral.⁵¹ Una parte importante de la productividad laboral puede ser explicada por el conocimiento científico derivado de la escolarización individual, mientras que el resto puede ser explicado por el conocimiento práctico derivado de la experiencia.

La ponderación de ambos componentes no es constante a lo largo del ciclo de vida del individuo, puesto que la mayor influencia de la educación suele acontecer en una etapa temprana; mientras que la experiencia se va acumulando lentamente y es fuertemente nutrida por la escolarización. A pesar de que el conocimiento práctico juega un rol fundamental en el desarrollo económico⁵², el conocimiento teórico es una herramienta clave que sirve de base para el desarrollo individual. Los retornos salariales de aquellos individuos con el mayor nivel educativo (universidad completa) son entre cuatro y cinco veces mayores a los correspondientes al menor nivel educativo (secundaria incompleta), creciendo exponencialmente conforme se avanza en los niveles educativos.⁵³

⁵⁰ Huerta de Soto, J. *Socialismo, cálculo económico y función empresarial*. (p. 52-60). Unión Editorial, Madrid 2020.

⁵¹ Un autor muy citado en econometría laboral es Jacob Mincer, quien desarrolló una de las ecuaciones más utilizadas en dicho ámbito. Véase Mincer, J. *Schooling, experience, and earnings*. National Bureau of Economic Research, 1974.

⁵² Sobre la mayor importancia del conocimiento empresarial (práctico) respecto al conocimiento teórico, véase la ya citada obra de Huerta de Soto.

⁵³ Domínguez, M. Rego, S. Regueira, P. *Un motor a diferentes velocidades: un análisis del capital humano y su composición en los últimos 20 años*. Centro de Investigaciones Económicas, Montevideo 2013.

No obstante, los resultados educativos de Uruguay muestran un panorama muy preocupante. Como explica Ignacio Munyo en base a los resultados de las pruebas PISA 2022: “cerca de la mitad de las personas formadas en Uruguay que entran al mercado de trabajo no está en condiciones de cumplir con tareas que requieran tomar decisiones complejas.”⁵⁴ Además, si bien la tasa de finalización en educación primaria es de casi la totalidad de alumnos (98,7%), las tasas de egreso caen drásticamente en educación media superior, siendo de un 37,2% en general; incluso si se mira por nivel socioeconómico la tasa de egreso oportuno es de un 71,1% en los niveles muy altos, y de un alarmante 20,2% en los niveles muy bajos.⁵⁵ Bajo estas premisas, las políticas de educación serían clave para la reducción progresiva de la incidencia de la pobreza en general, pero específicamente en los menores de edad.

Estandarización de los Centros de Cuidados

En Uruguay, existen al menos ocho programas de atención a la infancia, de los cuales nos enfocaremos en tres: los Centros de Atención a la Primera Infancia (CAPI), los Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (CAIF) y los Espacios de Educación y Cuidados con Sindicatos y Empresas (SIEMPRE). Los CAPI son centros orientados a brindar atención integral a la primera infancia en situación de vulnerabilidad; siendo su labor el cuidado diario, la alimentación, la salud y la estimulación temprana, buscando asegurar el bienestar y desarrollo infantil en un entorno protegido.⁵⁶ De forma similar, los CAIF constituyen una política pública intersectorial para el desarrollo integral de niños en la primera infancia en situación de pobreza o vulnerabilidad social, pero con un enfoque más integral que incluye el trabajo con las familias para fortalecer su rol educativo.⁵⁷ Por su parte, los Centros SIEMPRE son una iniciativa para ofrecer servicios de educación y cuidado infantil, vinculados específicamente al mundo ocupacional.

⁵⁴ Munyo, I. *La construcción de la esperanza*. Editorial Debate, Montevideo 2023.

⁵⁵ Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). Mirador Educativo. *Tasa de egreso oportuno de educación media superior entre jóvenes de 18 a 19 años (2006–2023)*.

⁵⁶ Sistema de Cuidados. *Centros de Atención a la Primera Infancia (CAPI)*. gub.uy

⁵⁷ INAU. *Plan CAIF*. caif.inau.gub.uy

Mientras que los CAPI son gestionados directamente por el INAU, los CAIF son llevados a cabo a través de la alianza entre el INAU, Organizaciones de la Sociedad Civil e Intendencias Municipales; similar a los Centros SIEMPRE que son gestionados por el INAU, empresas, sindicatos e intendencias. También existen diferencias en cuanto a horario de funcionamiento y cantidad de centros existentes. En el siguiente cuadro se detalla la completa oferta de servicios de cuidados enfocados en la infancia.

Prestaciones de Educación y Cuidados para la Infancia

Programa	Población objetivo	Modalidad	Rectoría y supervisión	Ejecución	Financiamiento
Plan CAIF: Centros de Atención a la Infancia y a la Familia	Niños y niñas de 0 a 3 años y sus familias	Modalidad semanal de 0 a 24 meses (Experiencias Oportunas) y diaria 1, 2 y 3 años de 4 hs. y 8 hs. (Educación Inicial)	INAU	OSC	Mixto: INAU (RRGG); Intendencias Municipales (terrenos o inmuebles en comodato)
Centros de Atención a la Primera Infancia (CAPI)	Niños y niñas de 45 días a 3 años en situación de pobreza o vulnerabilidad social y sus familias	Modalidad diaria, permitiendo atención de 8 hs. y ajuste de horarios	INAU	INAU	Público: INAU (RRGG)
Centros Comunitarios de Educación Infantil, (CCEI; ex Nuestros Niños)	Niños y niñas de 6 meses a 3 años	Modalidad diaria, entre 4 y 8 hs.	INAU	OSC	Público: INAU (RRGG)
Casas Comunitarias de Cuidados	Niños y niñas de 6 meses a 3 años	Modalidad diaria, según necesidad de las familias, 4, 6, u 8 horas	INAU (diseño de SNCyD)	OSC	Público: INAU (RRGG)
Espacios para hijos e hijas de estudiantes	Niños y niñas de 0 hasta los 5 años de edad (aunque en la práctica asisten niños de hasta 12 años).	4 hs diarias en centros cercanos a centros educativos de ANEP, cobertura a contra horario de servicios de edu inicial.	INAU (diseño de SNIC); ANEP	OSC	Público: INAU (RRGG)
Centros SIEMPRE	Niños y niñas de 0 a 12 años (prioridad en 0 a 3), cuyas familias están vinculadas a sindicatos y/o empresas, o familias en situación de vulnerabilidad en la zona de referencia	Servicio abierto hasta 12 horas diarias; niños concurren en forma flexible entre 4 y 8 horas.	INAU (diseño de SNCyD)	Empresas privadas y organismos públicos; sindicatos; OSC	Mixto: INAU (RRGG); empresas; sindicatos; intendencias
Becas de Inclusión Socioeducativa (BIS)	Niños de 45 días hasta los 3 años en situación de vulnerabilidad con dificultad de acceso a oferta de servicios públicos	Becas para la atención diaria en centros privados de primera infancia de hasta 8 horas	SNCyD; INAU	SNCyD; Centros privados de primera infancia	Público: MIDES (RRGG)
Jardines y Escuelas ANEP nivel 3	Niños y niñas de 3 años	Atención 4 hs en jardines / esc, comunes, 7,5 hs en jardines y esc, tiempo completo o 4 - 8 hs en escuelas Aprender / jardines tiempo extendido	ANEP-DGEIP	ANEP-DGEIP	Público: ANEP (RRGG)

Fuente: Balsa, A. et al. *El Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay*. MIDES, 2024.

Por su gestión y enfoque, consideramos que los CAIF son más eficientes y tienen mayor potencial en el proceso de conquista de la pobreza infantil que los CAPI. Asimismo, según estudios de Ana Inés Balsa, la universalización de los CAIF supondría una inversión del entorno de los 500 millones de dólares que a su vez implica un costo de mantenimiento muy inferior a los CAPI (anualmente, 3 mil dólares VS 11 mil dólares por niño).⁵⁸ Hay fuertes inclinaciones a **progresivamente transformar los CAPI en CAIF**, cuyo proceso sería personalizado a cada centro específico en el marco de mayor autonomía de los mismos (véase más adelante).

En cierto sentido, los CAIF cumplen la doble función de inserción al mercado laboral de los padres y de ser un sistema de cuidados a los niños (dar atención, cuidado psicopedagógico, alimentación y servicios para el niño), por lo que **la extensión a tiempo completo (8 horas) de los mismos** es una buena medida a considerar. De esta forma, se generaría más disponibilidad de tiempo, especialmente en hogares monoparentales, favoreciendo más horas de trabajo, búsqueda de empleo o formación, y un mayor ingreso familiar.

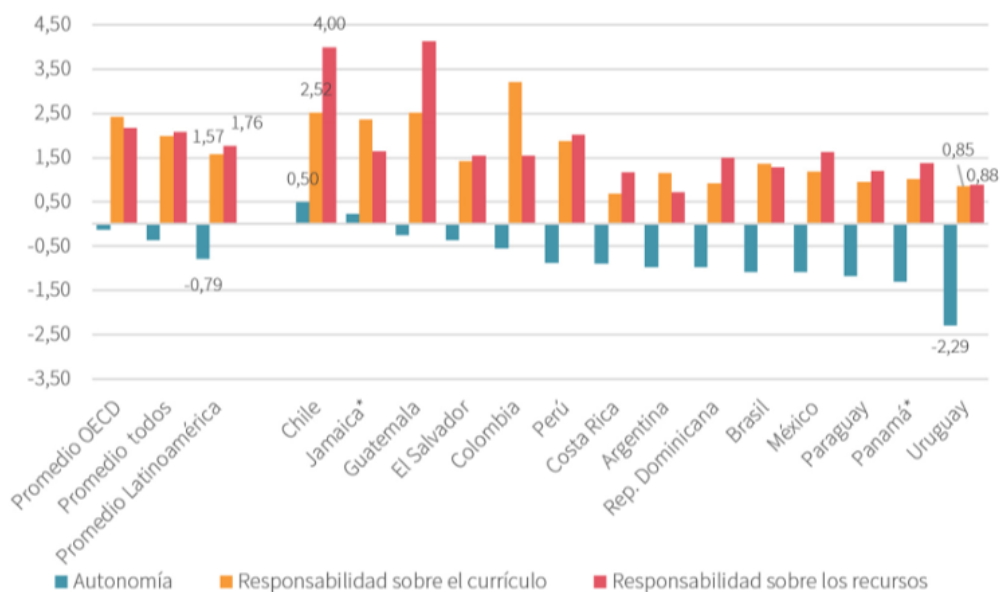
No obstante, proponemos dar un paso adicional: **la estandarización del sistema de centros de cuidados enfocados en la infancia**. Existen aspectos beneficiosos tanto del modelo CAIF como del modelo SIEMPRE, por lo que será necesario consolidar un único modelo estándar que combine la atención integral y contención básica del primero con la conciliación trabajo–familia y educación de calidad en el entorno laboral y comunitario del segundo. La idea central de esta medida es **la eliminación de cometidos similares entre los distintos modelos de centros de cuidados, que genera una inflación innecesaria en la oferta de los mismos**. No obstante, como explicaremos a continuación, el modelo que adopte cada centro autónomo será ciertamente personalizado y dependiente de los distintos contextos de pobreza y vulnerabilidad.

⁵⁸ En conversación con la economista en el evento de la Academia Nacional de Economía, *Mesa redonda: Hacia un Uruguay sin pobreza infantil*.

Mayor Autonomía de los Centros de Educación y de Cuidados

En los países donde los centros educativos tienen una mayor autonomía respecto a los temas de enseñanza y a la forma en que se evalúa a los estudiantes, éstos tienden a tener un mejor rendimiento.⁵⁹ Sin embargo, en Uruguay todas las decisiones se toman fuera de las escuelas, dejando poco margen de acción a los propios directores y profesores de los centros educativos. Según un índice de autonomía de los centros educativos elaborado por PISA, Uruguay ocupa el último lugar en un ranking de 81 países participantes.⁶⁰ Esto supone un gran obstáculo para el personal educativo (profesores y directores), puesto que se les impide innovar en la forma de enseñar a los estudiantes. Existen barreras a la función empresarial en el ámbito educativo (especialmente en contextos de pobreza y vulnerabilidad social), por lo que el “intraemprendimiento” es prácticamente nulo.

Autonomía y Responsabilidad de los Centros Educativos



Fuente: ANEP con base en la OECD

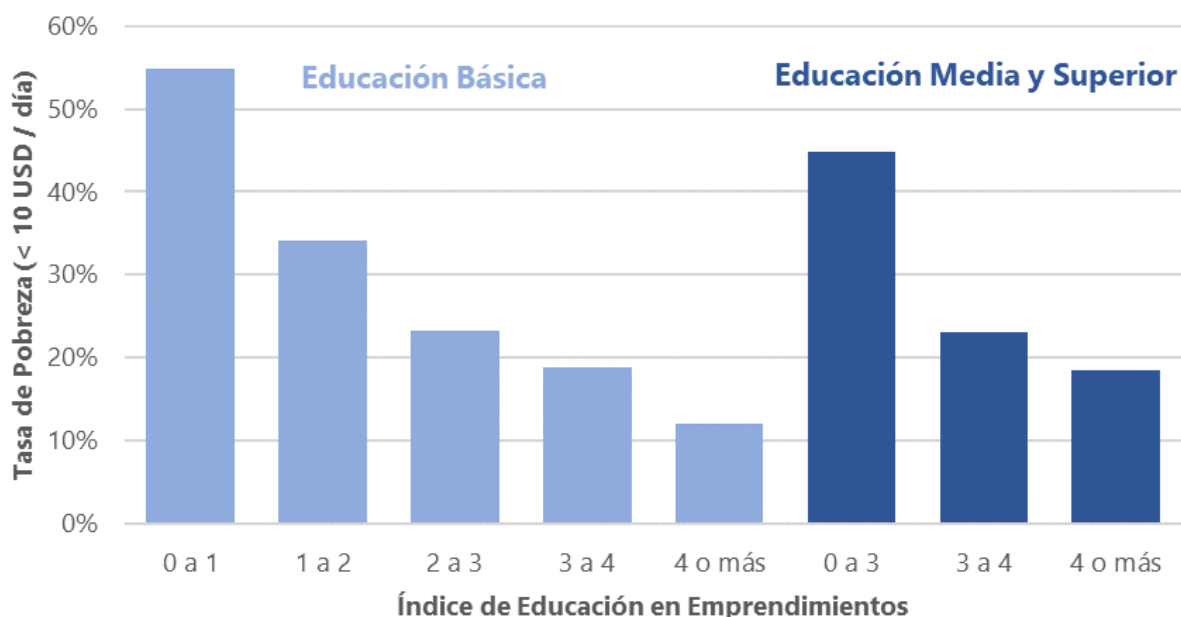
⁵⁹ OECD. *PISA in focus*. 2011.

⁶⁰ ANEP. *Uruguay en PISA 2022*. Reporte ejecutivo, Montevideo 2023.

En consecuencia, **avanzar en materia de descentralización, independencia y autonomía de los centros educativos, especialmente en contextos vulnerables**, resultaría ser una reforma significativa. La razón fundamental es análoga a la aplicación que realizamos anteriormente del teorema de la imposibilidad del socialismo (estatismo) a la gestión del MIDES: es imposible coordinar de forma centralizada un inmenso volumen de información que se encuentra dispersa y se genera continuamente. No sólo se persigue mayor autonomía de los centros educativos de forma general, sino que también se persigue **la mayor autonomía de los centros de cuidados para la infancia**.

Una mayor autonomía de los centros educativos permitiría que cada uno de ellos implemente un programa educativo acorde a las competencias exigidas por el mercado laboral y acorde al contexto subjetivo de cada uno de los hogares en situación vulnerable. Por un lado, se debe **fomentar la creatividad e innovación de los estudiantes**, puesto que ciertas capacidades emprendedoras serán cada vez más necesarias en el mundo laboral. Por otro lado, se debe **buscar herramientas concretas que ayuden a mejorar los resultados en lectura, escritura y matemáticas**, dado que sobre ellos se sientan las bases para el aprendizaje de otras habilidades de orden superior. Inclusive, se podría **aprovechar nuevas herramientas de inteligencia artificial** que ayuden a los alumnos de manera más personalizada para mejorar el aprendizaje. Todo esto a la par de generar un vínculo especial entre el docente y el alumno, de tal forma que este último aprecie la educación obtenida y le vea cierta utilidad hacia el futuro.

Pobreza y Educación en Emprendimientos



Fuentes: Monitor Global de Emprendimientos (GEM), Banco Mundial

Nota: un mayor índice de educación en emprendimientos significa mayor formación en creación y gestión de PYMES en el sistema de educación básica, media y superior.

Además de los aspectos educativos, muchos de los programas sociales, que diversas investigaciones reconocen como altamente efectivos, pueden ser implementados de forma autónoma por los centros de cuidados, en la forma que ellos mismos evalúen como oportuno (dado el contexto subjetivo de cada niño). Hay que **avanzar en la autonomía de los centros de cuidados**, a la par que **promover los diseños de dichos programas para que cada centro de cuidados esté plenamente informado de los mismos y pueda implementarlos de forma autónoma**. Asimismo, el Estado debe **garantizar que los procesos de implementación sean lo más dinámicos posibles**, reduciendo obstáculos normativos, burocráticos y de información que existan.

A continuación, listamos algunos programas de educación y de cuidados que recomendamos aplicar, que se basan tanto en investigaciones como en experiencias internacionales.

1. Currícula Liceal Técnica

Si bien la educación primaria está prácticamente universalizada, las tasas de deserción empiezan a ser muy notorias a nivel secundaria a partir de tercer año, siendo la tasa de egreso de liceo cercana a 50%⁶¹. Esta deserción tiene origen en que, de tercero a sexto de liceo, los retornos a la educación no varían prácticamente, por lo que los estudiantes no tienen incentivos para quedarse en el sistema educativo.⁶² Por lo tanto, una medida que los centros educativos (especialmente aquellos en contextos de pobreza y vulnerabilidad social) podrían considerar es **realizar cambios en la matrícula curricular de secundaria y adoptar una educación continua vocacional**.

Un caso real a considerar es el de Alemania, en donde se aplica este sistema desde hace varios años y se han llegado a resultados positivos: la formación técnica mejora la probabilidad de empleo de los perceptores en hasta 13 puntos porcentuales, a la vez que la probabilidad de recibir beneficios sociales en el futuro se reduce en 10 puntos porcentuales. En términos generales, los resultados confirman la efectividad de la formación profesional en mejorar la empleabilidad a mediano plazo.⁶³

2. Home Visiting

El *Home Visiting* surge del *Nurse-Family Partnership* (NFP), un programa intensivo de visitas domiciliarias realizadas por enfermeras a madres primerizas jóvenes en desventaja socioeconómica, que empieza en el embarazo y continúa hasta que el niño alcanza los dos años de edad. El objetivo de NFP es reducir el maltrato infantil y mejorar la salud y el desarrollo infantil mediante apoyos familiares intensivos. Un estudio realizado en la Columbia Británica, Canadá concluyó que, cuando el NFP se

⁶¹ Mosteiro, J. P. *El egreso en Secundaria cayó al 56,4% en 2023, la cifra más baja desde 2019*. Búsqueda, Uruguay 20 de agosto de 2024.

⁶² Urwicz, T. *Terminar liceo "no hace la diferencia"*. El País, Uruguay 13 de setiembre de 2018.

⁶³ Bernhard, S. & Kruppe, T. *Effectiveness of further vocational training in Germany*. Institute for Employment Research, Alemania 2012.

aplica de forma intensa y sostenida, se observan beneficios en el lenguaje y en la conducta a los 2 años.⁶⁴

Ciertamente, un programa así requeriría actualmente de cierta coordinación entre los centros de infancia, la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) y el Ministerio de Salud Pública (MSP). La **ampliación de la autonomía y descentralización de este sistema integral permitiría que la implementación de dicho programa sea lo más costo-efectivo posible**. Pero se puede dar un paso más: **la generalización del modelo de *home visiting* a diversos aspectos de la pobreza multidimensional**, de tal forma que haya un vínculo directo, integral y sostenido entre los diversos centros de atención a la infancia con los hogares vulnerables.

Otro aspecto no menor a considerar es que este tipo de programas suelen ser costosos en cuanto a su funcionamiento. Otra herramienta para reducir los costos podría ser **la promoción de sinergias con instituciones de educación superior que estén dispuestas a participar**. Sea de ejemplo, en la currícula de las carreras de grado de la Universidad de Montevideo existen las “Pasantías Sociales”, orientadas a experiencias laborales breves relacionadas a la carrera y que generan un impacto social. Se podría promover este sistema de pasantías sociales en todo el sistema de educación superior completo, en especial si hay pasantías focalizadas en el *home visiting*, para lo cual desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) **se debería reducir los costos burocráticos relacionados al trámite de las mismas**; de forma tal que el proceso se dé de forma más dinámica.

3. Campañas de Crianza

Una serie de programas útiles a implementar son las **campañas de crianza que buscan desarrollar las competencias parentales en hogares vulnerables**, promoviendo vínculos saludables y mejores oportunidades de desarrollo infantil. La

⁶⁴ Catherine, N. et al. *Effectiveness of Nurse-Family Partnership on child outcomes by patterns of program intensity: Secondary evidence from a randomized controlled trial (British Columbia Healthy Connections Project)*. Child Abuse & Neglect, Volume 167, September 2025, 107600.

Social Mobility & Child Poverty Commission del Reino Unido, en su informe *State of the Nation 2014: Social Mobility and Child Poverty in Great Britain*, planteó como línea central para mejorar resultados en la primera infancia lanzar un programa nacional de crianza para apoyar a todas las familias en las tareas de crianza y fortalecer el entorno de aprendizaje en el hogar. La recomendación aparece explícita en el resumen ejecutivo y se desarrolla en el cuerpo del reporte como parte de un paquete de políticas de primera infancia y “school readiness”.⁶⁵

Siguiendo las propuestas ya desarrolladas en el presente trabajo, queda más que claro que la implementación de dichas campañas serán más eficaces en la medida en que se lleven a cabo por centros de cuidados descentralizados y autónomos, más que por un sistema semejante al actual con un nivel alto de burocracia, diversidad contraproducente de centros de cuidados y falta de autonomía en la toma de decisiones e implementación de programas.

4. Talleres Tematizados

Como complemento a la educación básica y técnica que los centros educativos puedan ofrecer a los estudiantes adolescentes, un complemento fundamental puede ser **una serie de talleres enfocados en aspectos de suma importancia para el desarrollo profesional y personal**. Existen algunas temáticas clásicas, como lo son **(1)** finanzas personales⁶⁶, **(2)** inserción laboral, **(3)** emprendimientos, **(4)** psicología y bienestar emocional, **(5)** salud y primeros auxilios, **(6)** nutrición y hábitos saludables, y **(7)** liderazgo; entre otros. La implementación de estos talleres debe estar respaldada por el interés de los participantes, por lo que se recomienda que sean concisos, abiertos a la duda y al cuestionamiento, y de una extensión horaria mínimamente suficiente.

⁶⁵ Social Mobility and Child Poverty Commission. *State of the Nation 2014: Social Mobility and Child Poverty in Great Britain*. Great Britain, October 2014.

⁶⁶ Uno de los autores de este trabajo se basa principalmente en su propia experiencia reciente en la organización e impartida de una serie de talleres sobre finanzas personales, a cargo de María Carolina Chifflet, en la Fundación Los Rosales. El fuerte agradecimiento y motivación de las estudiantes de tercero y cuarto de liceo, así como del personal de la propia institución, es razón suficiente y necesaria para proponer impulsar la impartida de talleres similares en contextos de vulnerabilidad social.

Muchos de estos talleres también pueden ser impartidos a los padres de niños en contextos de vulnerabilidad, en el marco de la conquista de la pobreza infantil en el corto y mediano plazo. Si los padres están mejor formados en materia de finanzas del hogar, inserción laboral, manejo del estrés y de las emociones, primeros auxilios, nutrición y virtudes; muchos problemas propios de estas realidades serían minimizados y la crianza de los infantes sería radicalmente distinta, apuntando a un mejor desarrollo “bio-psico-socio-espiritual”.

Algo que desde el Estado se podría hacer de forma complementaria en materia de capacitación laboral es **mejorar el sistema de medición y transparencia de la efectividad de programas y entidades como el INEFOP**, quien debería publicar resultados de inserción y calidad del empleo, con trazabilidad individual anónima y foco territorial. Los programas que no muestren impacto medible en empleabilidad o salarios deberían reformularse, reducirse o discontinuarse.

5. Programas de Asistencia a Clases

Si bien en nuestro país la asistencia educativa es prácticamente universal entre los 5 y los 14 años de edad, hay un problema no menor de inasistencia de los alumnos a mitad de la adolescencia, lo cual perjudica el aprendizaje, su continuidad y, en consecuencia, los resultados educativos. Aunque la mayoría de niños en contextos vulnerables ingresan en el sistema educativo, sólo un 40% de ellos completan el ciclo básico, interrumpiendo el proceso de desarrollo socioeconómico.⁶⁷ Asimismo, siete de cada diez estudiantes es “ausente crónico”, es decir, cuenta con al menos 10% de inasistencias en el año.⁶⁸ Según el ex-presidente del INEE, Javier Lasida, las familias de bajos recursos tienen problemas de organización de rutina, lo cual incide claramente en la asistencia.⁶⁹ Asimismo, según Alejandro Cid, otro problema es que los padres en

⁶⁷ Greif, A. & Fuletti, D. *Análisis de la pobreza infantil en Uruguay y propuestas de política*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF Uruguay). Montevideo, julio de 2024.

⁶⁸ Palabras de Irene González, gerenta de Datos y Ciencias Comportamentales de Ceibal.

⁶⁹ En conversación personal con él.

estos contextos tienden a no ser conscientes de la cantidad de faltas que tienen sus hijos.⁷⁰

Uno de los mayores problemas vinculado con la asistencia es que no hay sistemas de alerta efectivos para poder avisarles a las familias de los niños o adolescentes que están faltando mucho. Y una de las causas es que están fallando los sistemas de información que registran las asistencias de los estudiantes. Debido a esto, en 2023 Ceibal lanzó un plan piloto para reducir el ausentismo en la educación primaria, logrando una reducción significativa de las inasistencias.⁷¹ De forma análoga, cada uno de los centros educativos debería **implementar sistemas de alerta efectivos y llevar un registro formal de las asistencias** (lo cual es lógico). Estas medidas serán más que necesarias para los centros en el marco de un sistema de *vouchers* como proponemos más adelante.

6. Programas y Medidas de Reconocimiento

Un aspecto fundamental que marcará el éxito del sistema de educación y de cuidados en contextos vulnerables es el grado de involucramiento y participación por parte de los propios niños. En este sentido, es más que importante el sentido de pertenencia al centro.

Un pequeño detalle por parte de los centros es la realización de **una devolución a los padres sobre el rendimiento, comportamiento y desarrollo de sus hijos, enfocado en el reconocimiento por diversas índoles** (resultados académicos, conducta, aptitudes y actitudes...) **o incluso la premiación del esfuerzo por parte del niño**. De esta forma, por un lado se genera un sentido de pertenencia por parte del niño, en cuanto se lo incentiva a la asistencia continua y al desarrollo personal, mientras que por otro lado se le notifica a los padres de aquellos primeros retornos a la

⁷⁰ En conversación personal con él.

⁷¹ Ceibal. *Ceibal obtiene una mención especial por su estudio piloto para reducir el ausentismo escolar en la Educación Primaria*. 20 de octubre de 2023.

educación de sus hijos, en cuanto hay plena conciencia de los beneficios y resultados de la asistencia a los centros de educación y de cuidados.

Apoyo a Centros Educativos Privados

Junto con la mayor descentralización y autonomía de los centros bajo la órbita del Estado, una medida fundamental en el proceso de conquista de la pobreza infantil es el **apoyo a centros educativos privados dirigidos a niños y adolescentes de bajos ingresos**, como “Fundación Los Pinos”, “Fundación Los Rosales”, “Liceo Impulso” y “Liceo Jubilar Juan Pablo II”. Los economistas Ana Inés Balsa, Alejandro Cid y Ana Laura Zardo realizaron un estudio en 2019 con el fin de analizar los efectos académicos, socioemocionales y de salud mental de asistir a estos centros en comparación con escuelas públicas tradicionales. Las principales conclusiones giran en torno a la mejora sustancial en la trayectoria académica y en la salud mental de los estudiantes, principalmente gracias a un entorno de altas expectativas, disciplina, cercanía familiar y bajo ausentismo docente. Aunque no se detectaron efectos claros en habilidades socioemocionales, los resultados sugieren un impacto positivo general en el bienestar y la permanencia escolar.⁷²

Esta esperable brecha de eficiencia entre los centros privados y los centros públicos es un indicio en que es importante avanzar en este punto. En este sentido, el Estado debería **apoyar la constitución de los centros privados en contextos de pobreza y vulnerabilidad social, garantizando las herramientas necesarias para tal fin**, entre las cuales se encuentra el **apoyo fiscal y reconocimiento oficial**. Asimismo, se debe **ampliar el mecanismo por el cual las empresas privadas realizan donaciones a estas instituciones**, mediante una serie de incentivos adecuados.

⁷² Balsa, A. I. Cid, A. Zardo, A. L. *Providing academic opportunities to vulnerable adolescents: a randomized evaluation of privately managed tuition-free middle schools in Uruguay*. Facultad de Ciencias Empresariales y Economía, Universidad de Montevideo 2019.

Sistema de Vouchers

Uno de los problemas inherentes a la administración pública, en especial en el ámbito de la educación, es la inexistencia de “disciplina de mercado”. Con “disciplina de mercado” nos referimos a que no se persiguen beneficios por los servicios otorgados a los consumidores de los mismos, incurriendo en pérdidas financiadas por terceros tarde o temprano (en el caso de la administración pública, los “contribuyentes” a través del pago de impuestos). Esto es una consecuencia directa de lo que expusimos anteriormente al tratar el teorema de la imposibilidad del socialismo: la administración pública tiende a la irresponsabilidad (o peor, a la corrupción).

Una forma de reducir esta problemática es a través de lo que Milton Friedman denominó como **vouchers**, que corresponden a un monto de dinero que reciben las familias vulnerables (en función de sus ingresos) por parte del Estado, con la exclusiva finalidad de utilizarse para pagar la educación (en nuestro caso, también los cuidados). En cierta forma, un *voucher* es un subsidio, equivalente a las asignaciones con cometidos específicos que actualmente existen en Uruguay y en el mundo, pero no supone mayor carga fiscal por cuanto redirige el financiamiento actual desde los centros a los propios hogares⁷³. La realidad es que los programas de *vouchers* son diversos: en Estados Unidos se han implementado más de 60 programas de vouchers de pequeña escala, mientras que programas de larga escala se han implementado en países como Chile, Dinamarca, Nueva Zelanda, Países Bajos y Suecia.⁷⁴

Si su diseño es adecuado, los *vouchers* presentan beneficios no son menores como para ignorarse: *en primer lugar*, se reduciría significativamente la carga fiscal en el largo plazo fruto de una administración financiera más eficiente; *en segundo lugar*, reduciría la intervención del Estado en la educación y en los cuidados sociales; *en tercer lugar*, aumentaría la probabilidad de que el asistencialismo en esta área sea

⁷³ Asimismo, difiere radicalmente de otros instrumentos similares en materia de educación, como transferencias monetarias cuya fiscalización resulta más difícil y, en consecuencia, pueden emplearse para otros fines totalmente alejados de la educación.

⁷⁴ Gandelman, N. *Los bonos educativos*. El País, Uruguay 19 de junio de 2017.

transitoria a medida que aumentan los ingresos de los hogares vulnerables; y *en cuarto lugar*, aumentaría la responsabilidad de educar a los hijos en consecuencia de la interiorización de los costos sociales y privados.⁷⁵

Un sistema de educación y de cuidados como el que proponemos, en donde la oferta está compuesta por centros autónomos y la demanda por hogares vulnerables receptores de *vouchers*, funciona prácticamente como un mercado. Los centros competirán en precios y servicios por la obtención del mayor número de *vouchers*, los cuales serían automáticamente canjeados por el dinero correspondiente (proveniente del presupuesto estatal destinado a la educación⁷⁶). Por su parte, los hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad tendrían el incentivo de utilizarlos, pudiendo incluso aportar de sus propios ingresos en los casos que quisieran obtener mejores servicios. La **implementación de un sistema de *vouchers* en el área de infancia en contextos vulnerables**, en conjunto con el resto de medidas anteriormente mencionadas, reduciría significativamente la incidencia de la pobreza infantil.

Privatización Gradual de los Centros

Una última propuesta de nuestro sistema de educación y de cuidados para los contextos de pobreza y vulnerabilidad social está fuertemente alimentada por un importante optimismo en las reformas comentadas: **la autorización de los centros públicos a privatizarse bajo su propia voluntad**. La razón es muy sencilla.

En la medida en que los hogares en las situaciones referidas progresen económicamente (generación tras generación), el presupuesto destinado al financiamiento de los *vouchers* se iría reduciendo progresivamente y la demanda por los servicios otorgados por estos centros caería. La plena autonomía de gestión de los centros les habilitaría actualizar continuamente los programas educativos y servicios

⁷⁵ Friedman, M. *Capitalismo y libertad*. (pp. 136-139). Editorial Deusto, Santiago de Chile 2022.

⁷⁶ Dentro del programa de *vouchers*, podrían participar centros públicos y privados, entendiendo que la oferta educativa sería ampliamente heterogénea, ciertamente diversa.

sociales que ofrecen, pero llegaría un punto en que dejarían de ser los mismos centros que en un inicio eran.⁷⁷

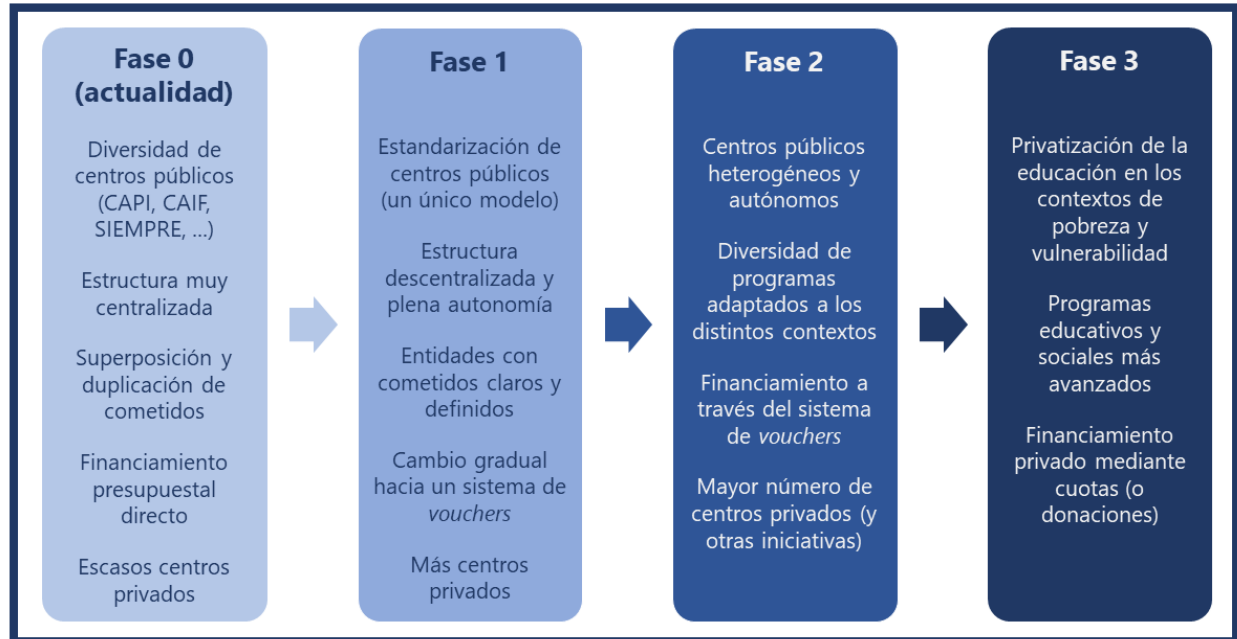
En sí mismo, este proceso de desarrollo económico y social de los hogares vulnerables provocaría la privatización de los centros de forma automática y gradual, puesto que prácticamente se agotarían los programas en cuestión. Una opción de mediano plazo es que **cada uno de los centros tenga a su disposición una cláusula de privatización a utilizarse si el propio centro autónomo lo ve como lo más oportuno**, así abandonando el financiamiento presupuestal para depender exclusivamente del financiamiento privado (ya sean cuotas escolares o donaciones).

Nuestra visión sobre el proceso de transformación de los centros de educación y de cuidados en contextos de pobreza y vulnerabilidad social se sustenta en el optimismo que inspira el conjunto de propuestas presentadas anteriormente. En este marco, la posibilidad de una privatización completa en tales contextos sólo sería viable una vez que los hogares más vulnerables hayan superado las condiciones más extremas de pobreza y de miseria.⁷⁸ Para entonces, el desarrollo económico y social de nuestro país habría alcanzado tal magnitud al punto de superar la “paradoja de la beneficencia”.

⁷⁷ Una suerte de “Paradoja de Teseo”.

⁷⁸ Sobre las ventajas de la educación privada sobre la pública, véase Rothbard, M. N. *Educación: libre y obligatoria*. Instituto Mises, Auburn, Alabama 2019. y West, E. G. *La educación y el Estado*. Unión Editorial, Madrid 1994.

Proceso de Transformación de los Centros de Educación y de Cuidados



Vivienda y entorno

Junto con la educación, el empleo y la protección social, otros dos factores fundamentales de la pobreza multidimensional son las condiciones habitacionales y los servicios básicos del hogar. El hacinamiento, la tenencia insegura y los malos materiales de vivienda afectan a la salud y al desarrollo cognitivo⁷⁹, además de generar problemas conductuales de los niños y niñas.⁸⁰ Frente a esta gran problemática, el actual gobierno presentó un *Plan Quinquenal de Vivienda y Hábitat* que busca abarcar a más de 69 mil hogares, priorizando a aquellos en situación de vulnerabilidad social y pobreza infantil extrema. El plan será llevado a cabo por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) con un presupuesto de 14 mil millones de pesos por año para ejecutarlo, exigiendo además acciones interinstitucionales y la participación de los vecinos.⁸¹

Si bien son objetivos muy positivos que beneficiarán a muchos hogares en situación de pobreza, lamentablemente no es suficiente para atender a todos los hogares de similares características. La probabilidad de incumplimiento de las metas planteadas no son menores, dado los problemas de coordinación inherentes a la gestión burocrática del MVOT (al igual que el MIDES y el resto de entidades estatales mencionadas anteriormente). En este sentido, será necesario implementar una serie de programas complementarios que alcancen a aquellos hogares a los que el Estado por sí solo no puede llegar. Al igual que con los aspectos centrados en educación y protección social, **en el ámbito de la vivienda también pueden ser aplicados programas del estilo del *home visiting*, en la forma de iniciativas privadas focalizadas en aspectos concretos de la vivienda.**

⁷⁹ Solari. C. D., Mare. R. D. *Housing crowding effects on children's wellbeing*. Social Science Research. Volume 41, Issue 2, March 2012, Pages 464-476.

⁸⁰ Frndak, S. et al. *A mixed methods study examining neighborhood disadvantage and childhood behavior problems in Montevideo, Uruguay*. International Journal of Hygiene and Environmental Health. Volume 235, June 2021, 113753.

⁸¹ Presidencia Uruguay. *Plan Quinquenal de Vivienda priorizará hogares vulnerables con pobreza infantil extrema*. 11 de setiembre de 2025.

Iniciativa Privada en Materia de Vivienda

Actualmente, hay dos iniciativas sumamente interesantes que valen la pena analizar: la denominada “Rancho Cero” llevada a cabo por la organización Cireneos y el proyecto “Piso Digno” del exministro Pablo Bartol.

La iniciativa “Rancho Cero”, liderada por el sacerdote Juan Andrés Verde y el ingeniero James Mc Cubbin (director ejecutivo de Cireneos), busca reemplazar a las viviendas en condiciones más precarias por hogares modulares, transitorios pero progresivos, que constituyen una solución de vivienda definitiva.⁸² Al día de hoy, “Rancho Cero” está presente en Montevideo, Canelones, Maldonado, Tacuarembó, Paysandú, Salto y Rivera. El proceso de acción es simple: organizaciones sociales locales postulan a las familias de dichos hogares, Cireneos evalúa los casos bajo criterios de vulnerabilidad y luego se procede con la instalación del hogar.⁸³

El programa se basa en tres pilares:

- *Vivienda digna*: se entregan viviendas compuestas por dos dormitorios con cocina y living, bajo condiciones de comodato. El hogar se le presta a estas familias para que puedan vivir en mejores condiciones habitacionales hasta que puedan superar su situación económica.
- *Educación*: se les da ayuda en las tareas que tengan los niños del hogar, especialmente en los casos en donde los padres no saben leer ni escribir.
- *Fe*: el programa promueve valores de solidaridad, esperanza y sentido de comunidad. A través de espacios de encuentro, acompañamiento pastoral y actividades de integración, se busca que las familias puedan fortalecer su vida

⁸² En Perspectiva. *¿Qué es “Rancho Cero”, la iniciativa que se propone terminar con las viviendas de precariedad extrema en Uruguay? Con el “Gordo” Verde y “Jimmy” Mc Cubbin (Cireneos)*. 8 de julio de 2025.

⁸³ Cireneos. *Rancho Cero*. cireneos.org/rancho-cero

espiritual y encontrar apoyo emocional en un entorno de confianza. La dimensión de la fe se entiende como un sostén que brinda motivación para superar la adversidad y afrontar con esperanza los desafíos cotidianos.

Por otro lado, “Piso Digno” es una fundación que ofrece una solución de emergencia habitacional, al buscar erradicar los pisos de tierra en Uruguay y así mejorar la calidad de vida de las familias. La humedad interior propia de viviendas precarias aumenta el riesgo de infecciones respiratorias y de parasitosis intestinal, con posibles diarreas y malnutrición; especialmente en la primera infancia. Frente a esta problemática actúa la fundación.

El proceso de instalación es rápido y efectivo: se coloca una capa de nylon para evitar la humedad, se insertan estacas de eucalipto colorado, se colocan tirantes de eucalipto blanco y se instalan tablas de pino. Además, se aplica una pintura protectora que seca en una hora y puede prolongar la vida útil del piso hasta siete años si se mantiene adecuadamente. El trabajo suele durar unas pocas horas y deja un piso elevado unos diez centímetros del suelo.⁸⁴ Al día de hoy, “Piso Digno” ha visitado 107 asentamientos de los 344 que existen en Montevideo, construyendo casi 23 mil metros cuadrados de piso y logrando que casi dos mil niños vivan en hogares sin piso de tierra.⁸⁵

De igual forma, existen otras iniciativas relacionadas al material del que están construidas las viviendas. Existen ciertos materiales que son tóxicos y pueden dañar el desarrollo cognitivo de los niños, siendo un ejemplo común el plomo.⁸⁶ Un mapeo de la exposición a este tipo de compuestos es fácil de realizar mediante tests de sangre.⁸⁷ Así, es posible llevar a cabo diversas iniciativas de control y mejora de los materiales de las viviendas.

⁸⁴ Magallanes, A. *Acceder a un piso de madera, en horas: un "lujo" para quienes pisan la tierra dentro de sus casas a diario*. El País, Uruguay 17 de noviembre de 2024.

⁸⁵ Piso Digno. pisodigno.org

⁸⁶ Gould, E. *Childhood Lead Poisoning: Conservative Estimates of the Social and Economic Benefits of Lead Hazard Control*. Environmental Health Perspectives, Volume 117, Issue 7, Pages 1162 - 1167.

⁸⁷ Queirolo, E. I. et al. *Secular trends in blood lead concentrations of school-age children in Montevideo, Uruguay from 2009 to 2019*. Environmental Pollution, Volume 343, 15 February 2024, 123160.

Las acciones de las iniciativas “Rancho Cero” y “Piso Digno” en conjunto lograrían abarcar a todos los hogares del país en un plazo de 10 a 25 años. Sin embargo, hay muchas familias que no pueden esperar, por lo que se tendría que **impulsar la creación de iniciativas privadas en el ámbito de la vivienda en contextos de pobreza y vulnerabilidad social**, para lo cual se necesitaría que el Estado **garantice las herramientas necesarias para tal fin** (nuevamente, **exoneraciones fiscales y reconocimiento oficial** son dos) a la par que **se debe ampliar el mecanismo por el cual las empresas privadas realizan donaciones a estas instituciones.**⁸⁸

Por otro lado, toda iniciativa privada debería también tener en cuenta medidas de prevención de la formación de hogares en condiciones de precariedad. La **combinación de soluciones habitacionales junto con medidas de prevención** es fundamental para la efectividad de las iniciativas en materia de vivienda. Estas medidas, junto con mayor crecimiento económico y mayor formación de capital humano, permitirían que todas las familias puedan mejorar progresivamente las condiciones habitacionales y los servicios básicos del hogar.

⁸⁸ No menor, el MVOT ha incorporado en la Ley de Presupuesto el plan *Crece desde el pie* que hará un llamado a organizaciones de la sociedad civil para que den soluciones de emergencia.

Conclusión: la conquista de la pobreza infantil

La conquista de la pobreza infantil es una empresa⁸⁹ ardua a la cual debemos enfrentarnos con valentía y esfuerzo, pero sobre todo con una toma de decisiones inteligentes y bien fundamentadas para no comprometer otros aspectos importantes del desarrollo económico y social. La pobreza en general puede ser aliviada o reducida, como ha acontecido en los tres últimos siglos de la historia de la humanidad; pero no puede ser erradicada definitivamente. En cierto sentido, la conquista de la pobreza es un proceso de continua transformación y mejora, un proceso de superación que nunca termina.

Como hemos desarrollado en el presente trabajo, esta conquista pasa por tres pilares fundamentales: el crecimiento económico, la efectividad de la gestión de las políticas públicas y los aspectos multidimensionales (directos e indirectos) del capital humano. Por un lado, será fundamental darle prioridad al crecimiento económico como la única herramienta eficaz para salir de la pobreza en el largo plazo, para lo cual en el corto plazo será necesario avanzar en la reducción del gasto público con cargo a menor presión fiscal, en la revisión y reducción de las regulaciones y en la mayor apertura comercial posible. Por otro lado, será indispensable realizar una reforma de la administración actual del sistema de educación y de cuidados en contextos de pobreza y vulnerabilidad social, para lo cual es prioridad la mayor simplificación y estandarización de los programas sociales, la mayor autonomía de los centros, la mayor iniciativa privada posible y cambios necesarios en materia de financiamiento e incentivos. De igual forma, en otros aspectos de la pobreza multidimensional (como la vivienda) se pretende un avance en la misma dirección.

En la actualidad, está de moda un cierto enfoque colectivista para decir que es la “sociedad” quien debe resolver el problema de la pobreza, cuando en realidad son los propios individuos y las familias. Muchas de las propuestas en el trabajo presente

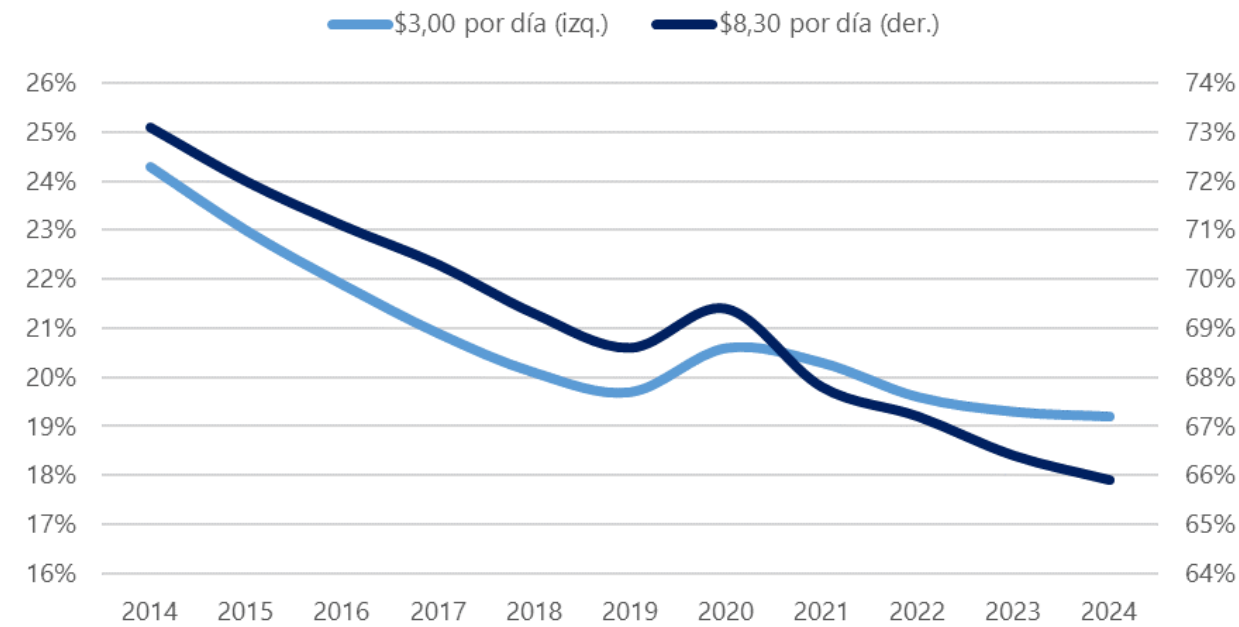
⁸⁹ Etimológicamente, “empresa” proviene del latín *impendere* (comenzar). Según la RAE, una empresa es “Acción o tarea que entraña dificultad y cuya ejecución requiere decisión y esfuerzo.”

apuntan a la mayor iniciativa individual, subjetiva, en el proceso de conquista de su propia pobreza bajo un marco institucional fundamentalmente justo; pues esta propia visión colectivista es la que alienta a que se avance en falsos remedios basados esencialmente en prácticas estatistas. El Estado no puede asistir continuamente a todos aquellos que viven en condiciones de miseria y vulnerabilidad sin comprometer los verdaderos caminos de superación de la pobreza, máxime en un país como el nuestro con una situación fiscal ciertamente débil y escasas oportunidades de crecimiento económico. Lo único que el Estado puede hacer es dar garantías sobre el correcto desarrollo de las instituciones necesarias para el progreso, que sóloamente pueden surgir de forma consuetudinaria y evolutiva en un proceso de orden espontáneo.

El proceso de transición desde el sistema actual a un sistema ideal es mayoritariamente gradual, pero muchas de las reformas necesarias pueden y deben aplicarse de forma repentina para cortar de raíz muchos de los problemas inherentes a la administración estatal que inciden directa o indirectamente en los individuos, así expandiendo la pobreza y la vulnerabilidad social. Ciertamente y a juzgar por muchas de las políticas de las cuales hemos sido críticos, un cometido tan valiente como el reducir la pobreza infantil a la mitad es prácticamente imposible de lograr sin daños colaterales de mediano y largo plazo, pero en el corto plazo se puede consolidar una tendencia decreciente, únicamente sostenible en el tiempo si se aplicaran las propuestas expuestas anteriormente.

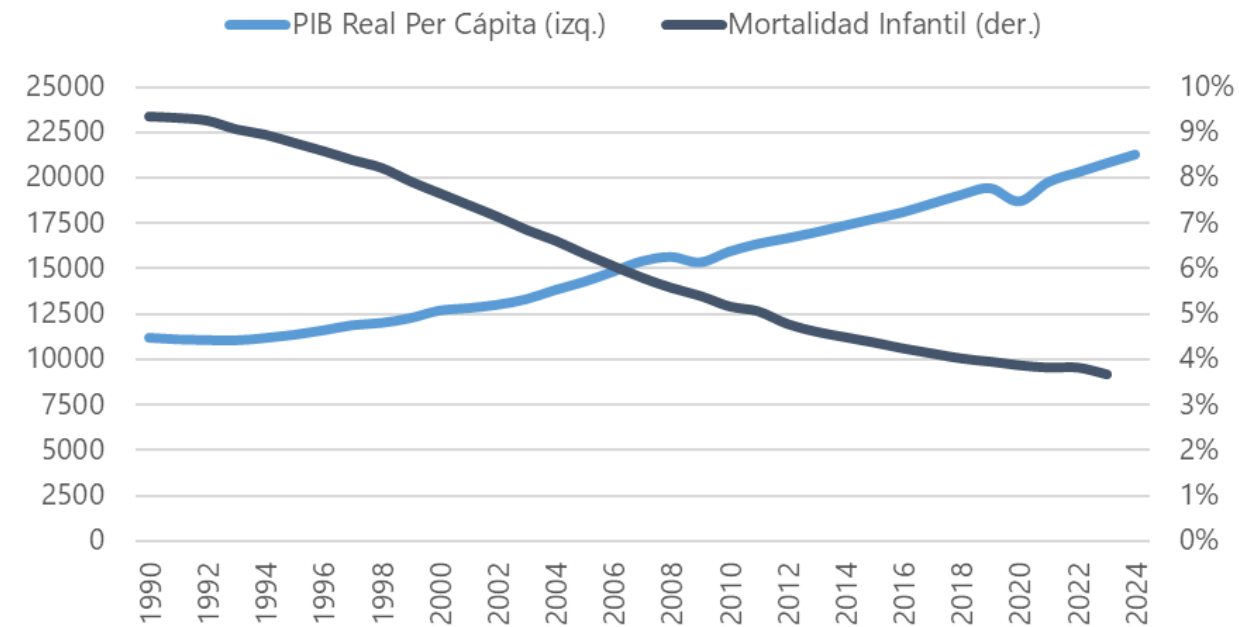
Es el deber de todos nosotros, como profesionales de la ciencia económica o como hacedores de políticas públicas, promover y garantizar el marco institucional adecuado para la mayor eficiencia dinámica de este proceso. He aquí la piedra angular de *la conquista de la pobreza infantil*.

Pobreza Infantil a Nivel Global



Fuentes: Banco Mundial, UNICEF

PIB Real Per Cápita y Mortalidad Infantil a Nivel Global



Fuentes: Banco Mundial, Naciones Unidas

Bibliografía General

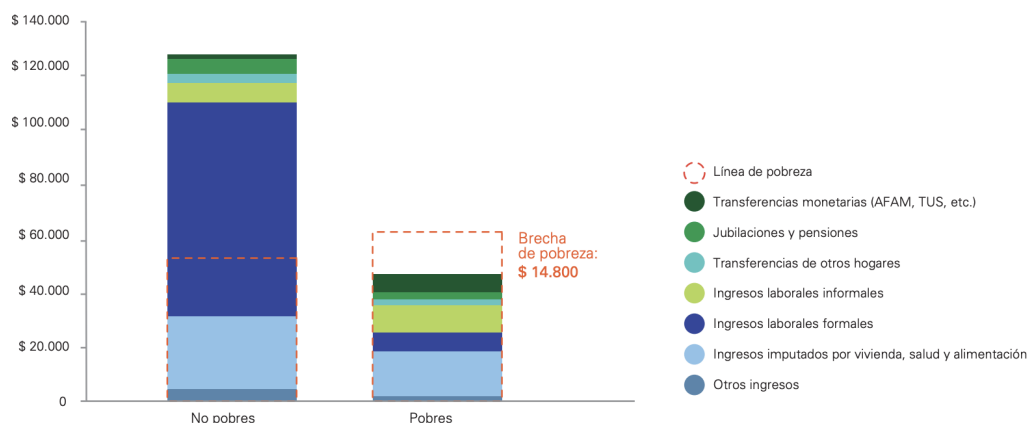
- Academia Nacional de Economía. *Mesa redonda: Hacia un Uruguay sin pobreza infantil*. 7 de octubre de 2025.
- ANEP. *Uruguay en PISA 2022*. Reporte ejecutivo, Montevideo 2023.
- Balsa, A. I. Cid, A. Zardo, A. L. *Providing academic opportunities to vulnerable adolescents: a randomized evaluation of privately managed tuition-free middle schools in Uruguay*. Facultad de Ciencias Empresariales y Economía, Universidad de Montevideo 2019.
- Balsa, A. et al. *El Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay*. MIDES, 2024.
- Bentham, J. *Principles of the Civil Code. Part I: Objects of the Civil Law. Chapter IX: Answer to an Objection*. Classic Utilitarianism Web Site. The University of Texas at Austin, 2002.
- Bernhard, S. & Kruppe, T. *Effectiveness of further vocational training in Germany*. Institute for Employment Research, Alemania 2012.
- Buchanan, J. M. & Tullock, G. *El cálculo del consenso: fundamentos lógicos de la democracia constitucional*. Liberty Fund, 1999.
- Catherine, N. et al. *Effectiveness of Nurse-Family Partnership on child outcomes by patterns of program intensity: Secondary evidence from a randomized controlled trial (British Columbia Healthy Connections Project)*. Child Abuse & Neglect, Volume 167, September 2025, 107600.
- CERES, *La transformación del gasto público en Uruguay*. Julio 2024.
- Cid, A. *Apuntes de economía descriptiva*. Facultad de Ciencias Empresariales y Economía, Universidad de Montevideo, 2023.
- Díaz, R. *País pequeño debe ser país abierto: análisis de la estrategia de desarrollo óptima para el Uruguay*. En Gillespie, C. et al. *Uruguay y la democracia*. The Wilson Center Latin American Program, Ediciones de la Banda Oriental, 1985 (tomo 2).
- Díaz, R. *Historia económica de Uruguay*, Montevideo 2018.

- Draghi, M. *The future of European competitiveness (Part A)*. European Commission, 2024.
- Domínguez, M. Rego, S. Regueira, P. *Un motor a diferentes velocidades: un análisis del capital humano y su composición en los últimos 20 años*. Centro de Investigaciones Económicas, Montevideo 2013.
- Friedman, M. *Capitalismo y libertad*. Editorial Deusto, Santiago de Chile 2022.
- Friedman, R. *Poverty: Definition and Perspective*. American Enterprise Institute, Washington, D. C 1965.
- Frndak, S. et al. *A mixed methods study examining neighborhood disadvantage and childhood behavior problems in Montevideo, Uruguay*. International Journal of Hygiene and Environmental Health. Volume 235, June 2021, 113753.
- Gould, E. *Childhood Lead Poisoning: Conservative Estimates of the Social and Economic Benefits of Lead Hazard Control*. Environmental Health Perspectives, Volume 117, Issue 7, Pages 1162 - 1167.
- Greif, A. & Fuletti, D. *Análisis de la pobreza infantil en Uruguay y propuestas de política*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF Uruguay). Montevideo, julio de 2024.
- Gruber, J. *Public Finance and Public Policy*. Worth Publishers, New York 2025.
- Hazlitt, H. *La conquista de la pobreza*. Unión Editorial, Madrid 1974.
- Hayek, F. A. *Camino de servidumbre*. Alianza Editorial, Madrid 2022.
- Huerta de Soto, J. *Socialismo, cálculo económico y función empresarial*. Unión Editorial, Madrid 2020.
- Kleven, H. *The EITC and the extensive margin: A reappraisal*. Journal of Public Economics Volume 236, August 2024, 105135.
- Larroulet, C. & Couyounidjian, J. P. *Entrepreneurship and Growth: A Latin American Paradox?* The Independent Review. The Independent Institute, Oakland, California 2009.
- Mankiw, N. G. Weinzierl, M. & Yagan, D. *Optimal Taxation in Theory and Practice*. Journal of Economic Perspectives, vol. 23, no. 4, Fall 2009 (pp. 147–74).

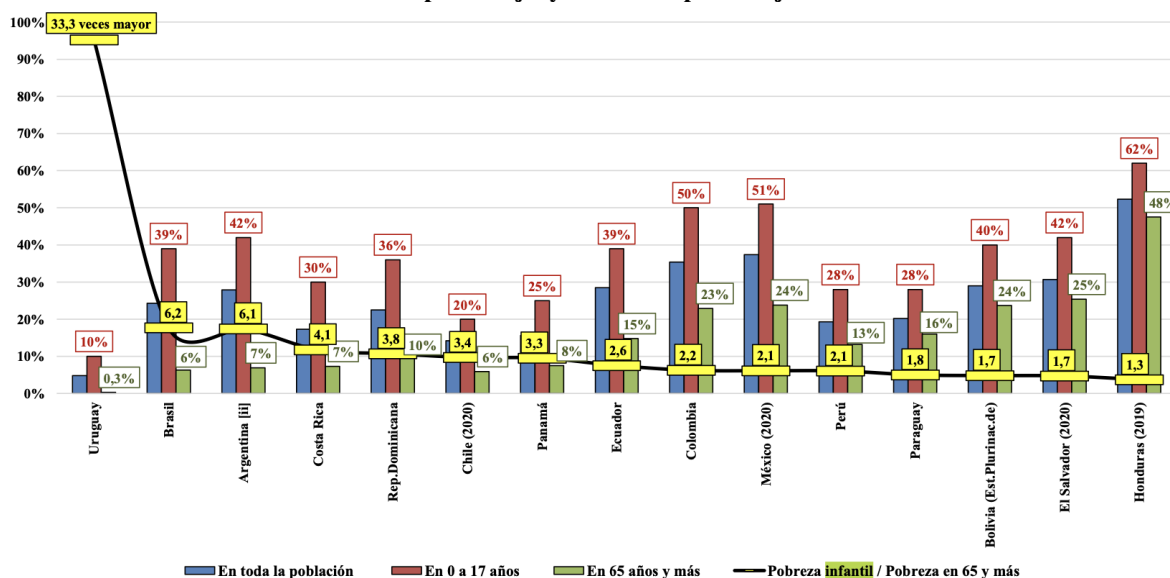
- Mincer, J. *Schooling, experience, and earnings*. National Bureau of Economic Research, 1974.
- Mirrlees, J. A. *An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation*. Review of Economic Studies 38, 175-208, 1971.
- Mises, L. *Burocracia: gestión empresarial frente a gestión burocrática*. Unión Editorial, Madrid 2015.
- Mises, L. *La acción humana*. Unión Editorial, Madrid 2020.
- Munyo, I. *La construcción de la esperanza*. Editorial Debate, Montevideo 2023.
- OECD. *PISA in focus*. 2011.
- Pérez, S. *Capitalismo y empresarialidad*. Academia Nacional de Economía, Montevideo 2024.
- Pérez, S. *(Des)regulación: barreras y oportunidades para el crecimiento*. Empresas & Negocios, revista del semanario Crónicas Económicas, 30 de mayo de 2025.
- Queirolo, E. I. et al. *Secular trends in blood lead concentrations of school-age children in Montevideo, Uruguay from 2009 to 2019*. Environmental Pollution, Volume 343, 15 February 2024, 123160.
- Rama, M. *El país de los vivos: un enfoque económico*. Banco Central del Uruguay, 1991.
- Romero, L. *¿Cómo resolver la Pobreza? La Batalla de Las Ideas*. Spotify, 2019.
- Rothbard, M. N. *Man, Economy, and State (with Power and Market)*. Mises Institute, Auburn, Alabama 2009.
- Rothbard, M. N. *Educación: libre y obligatoria*. Instituto Mises, Auburn, Alabama 2019.
- Social Mobility and Child Poverty Commission. *State of the Nation 2014: Social Mobility and Child Poverty in Great Britain*. Great Britain, October 2014.
- Solari. C. D., Mare. R. D. *Housing crowding effects on children's wellbeing*. Social Science Research. Volume 41, Issue 2, March 2012, Pages 464-476.
- West, E. G. *La educación y el Estado*. Unión Editorial, Madrid 1994.

Anexo

Ingreso medio de los hogares con niños, niñas y adolescentes, desagregado por fuente de ingresos, según condición de pobreza del hogar (ECH 2023, a precios de diciembre de 2023)



Incidencia de la pobreza (Método CEPAL) en personas en América Latina (15 países) [i], desagregada por grupos de edad y brechas de inequidad entre infancia (0 a 17 años) y población de 65 años y más. Alrededor de 2021. En porcentajes y ratio entre porcentajes.

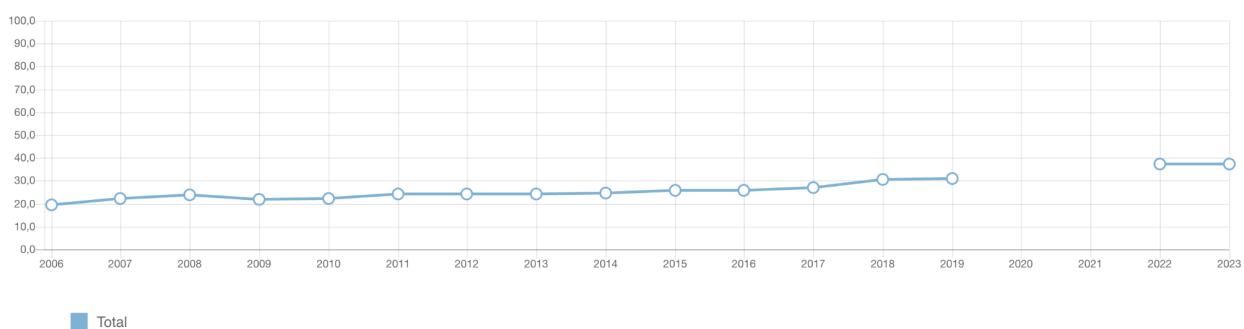


Fuente: elaboración propia en base a datos de la CEPAL

(<https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>).

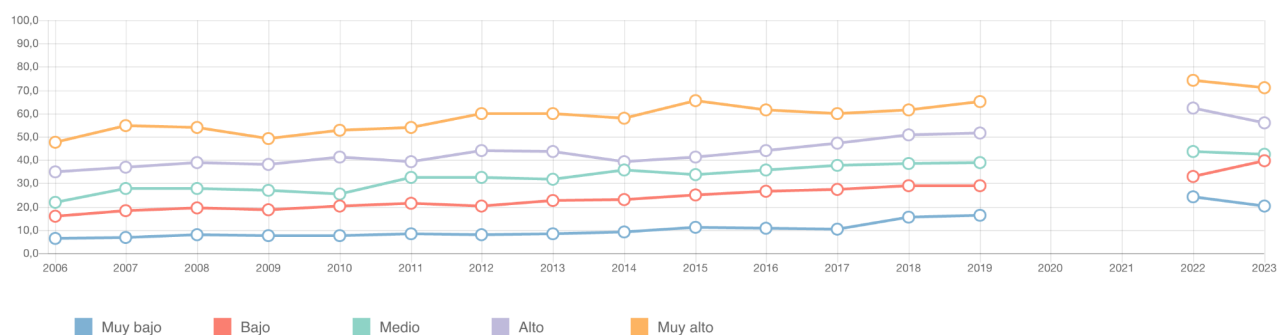
Nota: [i] países ordenados en forma descendente por el nivel de desigualdad entre la infancia y población de 65 y más años con relación a la incidencia de la pobreza (ratio entre porcentajes); [ii] población urbana.

Egreso oportuno de educación media superior entre jóvenes de 18 a 19 años (general)



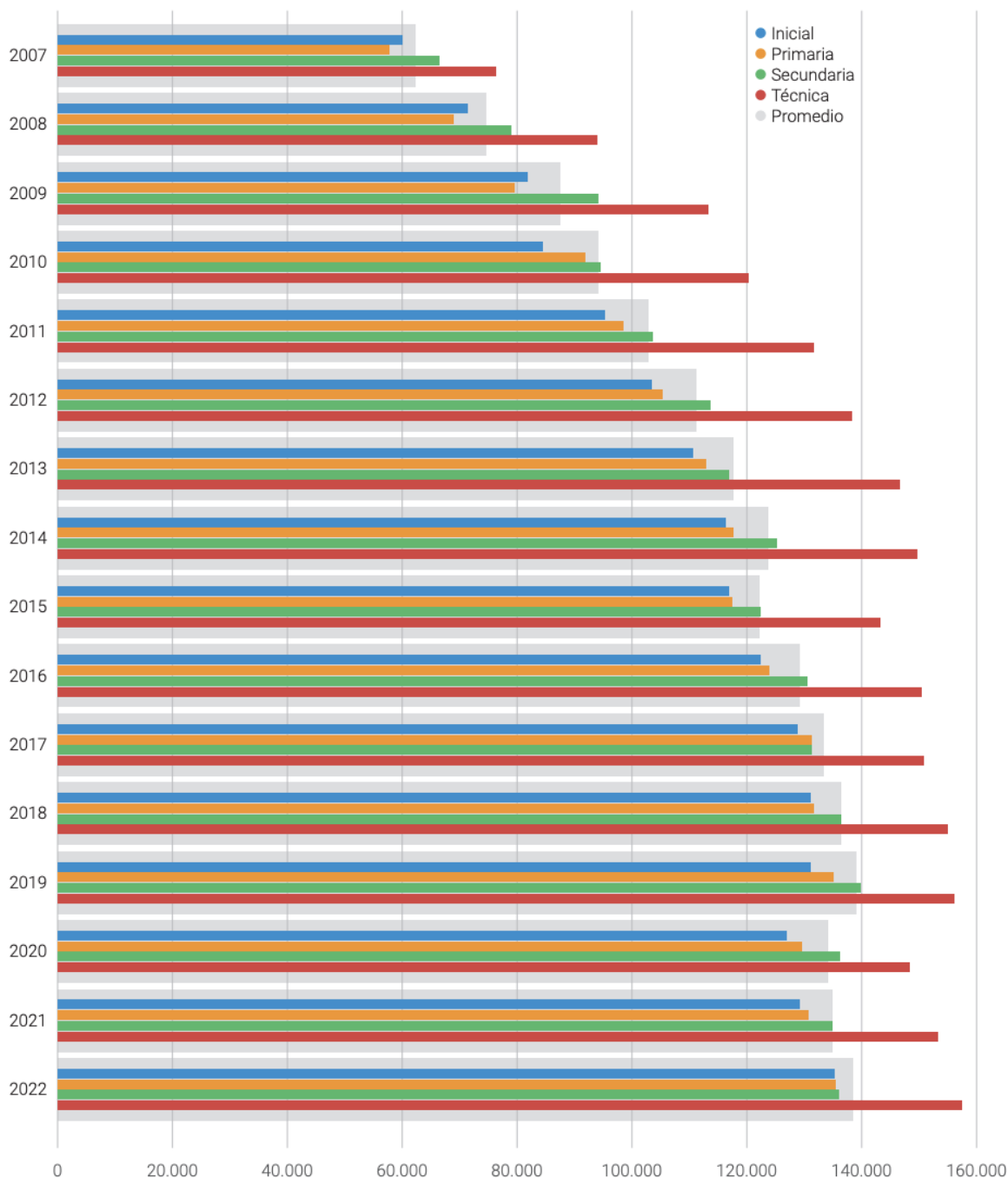
Fuente: INEEd

Egreso oportuno de educación media superior entre jóvenes de 18 a 19 años (por nivel socioeconómico)



Fuente: INEEd

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN OBLIGATORIA POR ESTUDIANTE Y SU DISTRIBUCIÓN POR NIVEL **PESOS CONSTANTES DE 2022** **AÑOS 2007-2022**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas, del liceo militar y el bachillerato naval, del INAU, de Ceibal, del Banco Central del Uruguay y de la ANEP.
 Nota: no se cuenta con información de gasto de la educación media desagregada entre subsistemas, por lo que se presenta una estimación propia.

Incrementos Presupuestales en Rubros Relevantes - Presupuesto 2025-2029

Organismo	Programa	Monto Inicial (2026)	Monto Final (2029)	Incremento
MIDES	Bono Crianza	UYU 318 millones	UYU 425 millones	33,6%
INAU	Clubes de Niños	17.500 UR	44.500 UR	154,3%
	Centros Juveniles	43.500 UR	148.000 UR	240,2%
	Apoyo al egreso	99.000 UR	228.000 UR	130,3%
ANEP	Becas de educación media (incluye Becas Butiá)	UYU 221 millones	UYU 826,5 millones	274,0%
	Bono de apoyo escolar (primaria)	UYU 449 millones	UYU 800 millones	78,2%
	Alimentación en educación media (nueva partida)	UYU 590 millones (anuales)		-
MVOT	Precariedad habitacional (hogares con niños)	UYU 150 millones	UYU 300 millones	100,0%
ASSE	Visita domiciliaria a recién nacidos (nueva partida)	UYU 50 millones (anuales)		-