

**PREMIO ACADEMIA DE ECONOMÍA
2025**

AFAMI

Programa de Apoyo a las Familias

*Integración digital de políticas públicas para
la reducción de la pobreza infantil en Uruguay*

Sabrina Stoletniy Ghelfi

Montevideo, octubre 2025.

“ De las chozas de la vergüenza de la historia. Me levanto.

Surgiendo de un pasado que tiene sus raíces en el dolor.

Me levanto.

Dejando atrás noches de terror y miedo.

Me levanto.

En un amanecer maravillosamente claro.

Me levanto.

Trayendo los regalos que me dieron mis antepasados,

Yo soy el sueño y la esperanza del esclavo.

Me levanto

Me levanto

Me levanto.”

"Still I rise" de Maya Angelou (1978)

AGRADECIMIENTOS: Deborah Eliender e Ignacio Lopez por su el aporte brindado durante las entrevistas realizadas. A Harán Bonilla del *Centro de Estudios para el Desarrollo* (CED) por su apoyo y sus valiosos comentarios.

Todo lo reflejado en el trabajo es exclusivamente responsabilidad de la autora.

Índice

Introducción	3
Propuesta.....	5
Capítulo 1. Entendiendo la pobreza infantil a nivel global	7
1.1. Definición de pobreza	7
1.2. Medición de la pobreza: dimensiones más allá de lo económico	9
1.3. La pobreza infantil en la Agenda 2030 y los ODS.....	15
Capítulo 2. Impactos y desafíos de la pobreza infantil	17
2.1. Derechos de niños, niñas y adolescentes.....	17
2.2. Efectos de la pobreza en el desarrollo personal y social	20
2.3. Panorama global de la pobreza infantil.....	22
Capítulo 3. Dimensionando la pobreza infantil en Uruguay: hacia la disminución del 50%.....	26
3.1. Criterios para determinar si un hogar es pobre.....	26
3.2. Indicadores actualizados sobre los niveles de pobreza en Uruguay	29
3.3. Evolución de la pobreza infantil en Uruguay (2010-2023).....	34
3.4. Composición sociodemográfica de los hogares con niños pobres en Uruguay.....	37
3.5. Cuantificación: 0,5 puntos del PIB necesarios para disminuir la pobreza infantil	40
Capítulo 4. Programa de Apoyo a las Familias (AFAMI)	45
4.1. Ejemplos internacionales: Kazajistán y Reino Unido	42
4.2. Implementación de AFAMI: componentes y público objetivo	45
Reflexiones finales.....	47
Referencias	48
Anexos	50
Anexo 1. Aportes cualitativos:	
Entrevista a Ec. Deborah Eliender e Ignacio López (CED).....	50
Anexo 2. Cálculos de niveles de pobreza infantil (%) desde 2010 hasta 2023	54

Introducción

El 13,4% de los hogares uruguayos se encuentran por debajo de la línea de pobreza e incluyen niños, niñas o adolescentes que, en promedio, representan 2,3 menores por hogar en estas condiciones.

Estas cifras evidencian que la pobreza infantil no puede abordarse de manera aislada: para reducirla de forma sostenible, es indispensable que el **conjunto del hogar logre superar la línea de pobreza**.

Según estimaciones de UNICEF en 2023, para **cerrar la brecha de ingresos de todos los hogares pobres del país** requeriría aproximadamente USD 355 millones, equivalente al **0,5% del Producto Bruto Interno (PBI)**. Si bien este monto representa un esfuerzo fiscal considerable, también revela ser una magnitud alcanzable de inversión capaz de transformar las condiciones de vida de miles de niños y niñas.

A nivel internacional, los datos muestran que la vulnerabilidad infantil está profundamente vinculada con la estructura familiar y las oportunidades económicas. En los países de la OCDE, un niño que crece en un hogar monoparental tiene más de tres veces más probabilidades de vivir en la pobreza, y en naciones como Bélgica, Finlandia, Islandia, Irlanda y Noruega, esa probabilidad supera las cinco veces.

El **informe de UNICEF** sobre pobreza infantil establece un llamado urgente a los gobiernos para:

- **Ampliar la protección social** destinada a niños y familias, fortaleciendo los ingresos de los hogares.
- **Garantizar el acceso universal a servicios básicos de calidad**, como cuidado infantil y educación gratuita.
- **Promover empleos dignos y políticas familiares inclusivas**, tales como licencias parentales remuneradas.

- **Adoptar medidas específicas** que atiendan las necesidades de hogares monoparentales y grupos minoritarios.

En este contexto, Uruguay enfrenta el desafío de **alinear sus políticas públicas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**, aprobados por la comunidad internacional en 2015, que incluyen el compromiso de poner fin a la pobreza extrema y reducir a la mitad la pobreza en todas sus formas para 2030.

El presente trabajo académico se inscribe en esa misma línea, proponiendo una política pública innovadora, **AFAMI (Acompañamiento Familiar Integral)**, orientada a la integración digital de los programas sociales y al acompañamiento continuo de las familias vulnerables. Esta propuesta busca **transformar la gestión pública** mediante la tecnología, la interconexión institucional y la atención preventiva, contribuyendo de forma directa a la **reducción de la pobreza infantil en Uruguay**.

Más que una iniciativa tecnológica, AFAMI constituye una **apuesta por la equidad, la eficiencia y la combinación de innovación tecnológica y social**, con el potencial de generar un impacto positivo no solo en los niños y sus familias, sino también en la estructura institucional del Estado uruguayo y en el desarrollo sostenible del país.

Propuesta

Justificación

En Uruguay existen múltiples programas sociales, de transferencias y alimentación (Asignaciones Familiares, Tarjeta Uruguay Social, Accion Familia, INDA, etc.), pero **las familias muchas veces desconocen su existencia o no saben cómo acceder a ellos.**

Además, **los sistemas existentes no están completamente articulados**, lo que genera duplicaciones, demoras en su asistencia o pérdida de cobertura a quien realmente lo necesita. La brecha digital de las familias en estados de vulnerabilidad – o pobreza– afecta la posibilidad de informarse y solicitar ayuda en tiempo real.

1. Objetivo general

Crear una **plataforma web estatal**, complementada con una aplicación móvil, que centralice la información sobre programas sociales dirigidos a familias con niños, niñas y adolescentes.

Permitiendo ser un **omnicanal de información, seguimiento de la primera infancia y acompañamiento personalizado** por parte del Estado uruguayo a las familias.

2. Objetivos específicos

- Facilitar el **acceso de las familias a la información** sobre beneficios, requisitos y pasos para aplicar.
- Disminuir los **niveles de vulnerabilidad social y económica** en los hogares con niños, niñas y adolescentes.
- Promover la **interconexión entre organismos públicos** (MIDES, INAU, MSP, ANEP, BPS, entre otros). maximizando la eficiencia de los planes sociales existentes.

- Permitir la **postulación digital** y seguimiento del trámite.
- Implementar un **sistema de alertas y recordatorios** (controles médicos, visitas domiciliarias, vacunación, inscripción escolar, etc.).
- Fomentar la **participación activa de las familias**, con materiales educativos sobre nutrición, crianza y derechos.

3. Componentes del programa

- **Módulo informativo:** listado de todos los programas y ayudas disponibles, segmentados por edad, departamento y tipo de necesidad.
- **Módulo de gestión:** registro familiar, posibilidad de subir documentos y consultar estado de solicitudes.
- **Módulo de acompañamiento:** chat con asistentes sociales, médicos o consultas de orientación automatizadas.
- **Módulo de seguimiento:** los técnicos del Estado pueden monitorear indicadores (asistencia a controles, escolarización, ingresos).

4. Población objetivo

Familias con niños y niñas menores de 18 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica, priorizando la **primera infancia (0–6 años)**.

5. Instituciones involucradas: MIDES, INAU, MSP, ANEP, BPS, Agesic y gobiernos departamentales.

6. Consideraciones finales

Esta política se enmarca en un enfoque de **innovación social y tecnológica**, buscando pasar de una lógica reactiva (asistir cuando ya hay carencias) a una **lógica preventiva y proactiva**, acompañando a las familias ya desde el período pre-natal y durante la primera infancia.

Capítulo 1.

Entendiendo la pobreza infantil a nivel global

1.1. Definición de pobreza

“La pobreza debe entenderse como la *privación de capacidades y necesidades básicas*, más que como una mera insuficiencia de ingresos, que suele constituirse como el criterio convencional para identificarla ” ¹

Amartya Sen, 1999

Desde este punto de vista, Amartya Sen - economista de origen indio y galardonado con el Premio Nobel de Economía en 1998- expone y desarrolla durante gran parte de su carrera el concepto de la “**pobreza de capacidades**” (*capability-poverty*).

Su teoría no entra en oposición ante el clásico punto de vista de que la pobreza depende de los bajos ingresos, el cual es claramente uno de los factores más evidentes que inducen a circunstancias de una vida precaria. La falta de obtener ingresos suficientes puede ser una de las principales razones en las que una persona puede tener una deprivación de sus capacidades, pero hay que tener otras consideraciones.

En su libro “*Development as freedom*”, Sen expresa su punto de vista sobre la pobreza fundamentándose en que:

- 1) La pobreza debe ser “sensiblemente” identificada para entenderla como **falta de capacidades**. Se debe reflejar en el aspecto más intrínseco de la misma, más allá de lo instrumental (u objetivo) que se suele medir según los bajos ingresos económicos de una persona.

¹ Sen, Amartya (1999). *Development as freedom*. Capítulo 4. Anchor Books.

- 2) Existen **diversos factores** que pueden afectar a la pobreza de capacidades, que pueden ser diferentes a los bajos ingresos (ya que el dinero no es el único factor en la generación de oportunidades para salir de la misma).
- 3) La relación más fundamental entre la **falta de ingresos y falta de recursos** - o capacidades- es “variable” entre diferentes comunidades del mundo según dónde se estudie. Hasta existen diferencias entre familias o individuos (el impacto de los ingresos en las capacidades de las personas es *contingente y condicional*).

“No se puede trazar una línea de pobreza y aplicarla a rajatabla a todo el mundo por igual, sin tener en cuenta las características y circunstancias personales” menciona Sen en sus escritos.

La pobreza es un mundo complejo y complicado que requiere un análisis claro para descubrir todas sus dimensiones.

Ser pobre es tener un nivel de ingresos insuficiente para poder desarrollar determinadas funciones básicas, tomando en cuenta las circunstancias y requerimientos sociales del entorno, esto sin olvidar la interconexión de muchos otros factores.

Algunos de los **principales factores de la pobreza** —mencionados por este autor— que generan un mayor impacto en la relación entre la obtención de ingresos y la capacidad de generar oportunidades son los siguientes:

- **edad de la persona** (por ej., hay necesidades específicas para los ancianos y los muy jóvenes).
- **el género y los roles sociales** (por ej., por las responsabilidades especiales de la maternidad y también por las obligaciones familiares determinadas por la costumbres sociales).
- **ubicación y factores ambientales** (por ej., por la propensión a inundaciones o sequías, o por la inseguridad y la violencia en algunas zonas urbanas).

- **entorno epidemiológico** (p. ej., por enfermedades endémicas en una región)

Así como existen, también, otras variaciones exógenas sobre las que una persona puede tener poco o ningún control.

Más que medir la pobreza por el nivel de ingresos que se perciben, Sen recomienda **calcular lo que ese individuo puede lograr hacer con ingresos suficientes para desarrollarse.**²

Se propone enfocar el desarrollo de políticas en el fortalecimiento del potencial humano, promoviendo las habilidades necesarias para satisfacer todas las necesidades básicas que surgen en cada etapa de la vida —niñez, adultez y vejez—. Reconociendo, por otro lado, que dichos logros pueden variar marcadamente tanto entre diferentes individuos así como entre contextos sociales y su ubicación territorial.

1.2. Medición de la pobreza: dimensiones más allá de lo económico

“Medir la pobreza es difícil porque la pobreza es relativa ... Depende de muchos contextos distintos: contextos temporales —es diferente una persona pobre de hace 100 años a otra persona considerada pobre ahora— geográficos —ser pobre en Haití frente a serlo en Noruega— o incluso de género o étnicos. Además, está la interrelación entre todos ellos. Es distinto ser un hombre pobre indígena en El Salvador, que una mujer pobre e indígena en el mismo país” explica *Alberto Casado*, director de Advocacy de Ayuda en Acción.³

² *Amartya Sen y las mil caras de la pobreza* (2001) <https://www.iadb.org/es/noticias/amartya-sen-y-las-mil-caras-de-la-pobreza>

³ *Más allá del dinero: los indicadores de la pobreza en el mundo:* <https://www.bbva.com/es/sostenibilidad/mas-alla-del-dinero-cuales-son-los-indicadores-de-la-pobreza-en-el-mundo/>

Hoy, 1.200 millones de personas en 111 países viven en lo que la ONU denomina situación de **pobreza multidimensional** ⁴. Es *casi el doble* del número de personas bajo el umbral de pobreza monetaria que marcaba el Banco Mundial, según el Global Multidimensional Poverty Index 2022 elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI). ⁵

La pandemia de COVID-19 tuvo un impacto terrible en las personas más pobres del mundo. Según el Banco Mundial, el número de personas en situación de pobreza extrema aumentó en alrededor de 50 millones entre 2019 y 2020, lo que marca el primer aumento sustancial en una generación. Desde 2020, se ha reanudado el progreso en la reducción de la pobreza extrema, aunque a un ritmo más lento que antes.

La magnitud de la pobreza mundial sigue siendo enorme. Las últimas estimaciones mundiales para 2025 muestran que alrededor de *800 millones de personas* viven en pobreza extrema. Esto significa que aproximadamente **una de cada diez personas vive con menos de 3 dólares al día**.

- Índice de Pobreza Multidimensional

En el año 2010 la ONU creó el **índice de pobreza multidimensional (IPM)**. Este indicador incluye parámetros de ingresos junto con otros tipos de privaciones que afectan directamente la calidad de vida de las personas.

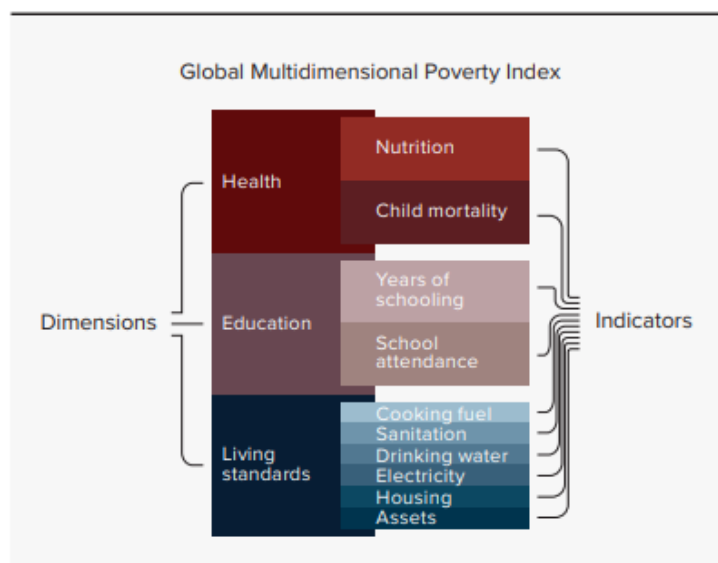
⁴ El **Índice de Pobreza Multidimensional** – Global (IPM Global) es una medición de la pobreza que refleja las múltiples carencias que enfrentan las personas pobres al mismo tiempo en áreas como educación, salud, entre otros.

Se refleja tanto la proporción de personas en una población que son pobres multidimensionales, así como su intensidad; el número promedio de carencias que cada persona pobre experimenta al mismo tiempo.

⁵ *Más allá del dinero: los indicadores de la pobreza en el mundo:* <https://www.bbva.com/es/sostenibilidad/mas-alla-del-dinero-cuales-son-los-indicadores-de-la-pobreza-en-el-mundo/>

Figura 1. Estructura del Índice de Pobreza multidimensional Global

Figure 1 Structure of the global Multidimensional Poverty Index



Source: HDRO and OPHI.

El cálculo del IPM global comienza con la construcción de un perfil de privación para cada hogar y persona que lo compone, que abarca **10 indicadores** dimensionados alrededor de **salud, educación y nivel de vida** (figura 1).⁶

Todos los indicadores tienen la misma ponderación dentro de cada dimensión. En la *Figura 2* se visualiza que los indicadores de salud y educación tienen una ponderación de 1/6 cada uno, y los indicadores de nivel de vida tienen una ponderación de 1/18 cada uno. La puntuación de privación de una persona es la suma de las privaciones ponderadas que experimenta. El IPM global identifica a las personas como multidimensionalmente pobres si su puntuación de privación es 1/3 o superior.

⁶ PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) - Índice de Pobreza Multidimensional Global (IPM) 2024: Pobreza en situaciones de conflicto. Nueva York.

Figura 2. Indicadores y ponderación dentro de IPM Global

INDICADORES DEL IPM

Dimensiones de la pobreza	Indicador	Privado si vive en el hogar donde...	Peso
Salud	Nutrición	Cualquier adulto menor de 70 años o cualquier niño sobre el que exista información nutricional está desnutrido.	1/6
	Mortalidad infantil	En el periodo de cinco años anterior a la encuesta ha muerto en la familia algún niño menor de 18 años.	1/6
Educación	Años de escolaridad	Ningún miembro del hogar en edad de ingreso a la escuela + seis años o más ha completado al menos seis años de escolaridad.	1/6
	Asistencia escolar	Ningún niño en edad escolar asiste a la escuela hasta la edad en la que completaría el octavo grado.	1/6
Nivel de vida	Combustible para cocinar	En el hogar se cocina con estiércol, leña, carbón vegetal o carbón vegetal.	1/18
	Saneamiento	Las instalaciones de saneamiento del hogar no están mejoradas (según las directrices de los ODS) o están mejoradas pero se comparten con otros hogares.	1/18
	Agua potable	El hogar no tiene acceso a agua potable mejorada (según las directrices de los ODS) o el agua potable mejorada se encuentra al menos a 30 minutos a pie de la casa, ida y vuelta.	1/18
	Electricidad	La casa no tiene electricidad.	1/18
	Alojamiento	Al menos uno de los tres materiales de la vivienda para techo, paredes y piso son inadecuados: el piso es de materiales naturales y/o el techo y/o las paredes son de materiales naturales o rudimentarios.	1/18
	Activos	El hogar no posee más de uno de estos activos: radio, televisión, teléfono, computadora, carro para animales, bicicleta, motocicleta o refrigerador, y no posee automóvil o camioneta.	1/18

La ventaja de este indicador es que considera de forma *estratégica y global* las necesidades para desarrollar una estilo de vida en los estándares mínimos para el desarrollo de la persona.

Si clasificamos esta lista de indicadores dentro de la *Pirámide de Maslow*, podríamos notar que el índice cubre los aspectos clasificados como necesidades “básicas y fisiológicas” . Son las que ocupan la **base de la pirámide** y se imponen con más urgencia para preservar la supervivencia de cada individuo.

Figura 3. Pirámide de Maslow ⁷



Las áreas de *ayuda social*, a nivel estatal, son fundamentales en el mundo ya que ayudan a reducir la pobreza y la desigualdad, fortalecen el bienestar individual y colectivo, y promueven la inclusión social y la cohesión, los cuales son elementos cruciales para el desarrollo sostenible de la población.

“No hay un indicador más importante que el otro, depende del contexto y del país. Lo que sí sabemos por nuestra experiencia es que el énfasis en políticas educativas y de salud supone un elemento clave para reducir la pobreza ”, argumenta *Alberto Casado*. “Estos índices sirven para visibilizar aquellos aspectos en donde los gobiernos deben poner en marcha políticas más agresivas para mejorarlos” concluye en su nota para BBVA.⁸

⁷ Maslow, Abraham (1943). Una teoría de la motivación humana.

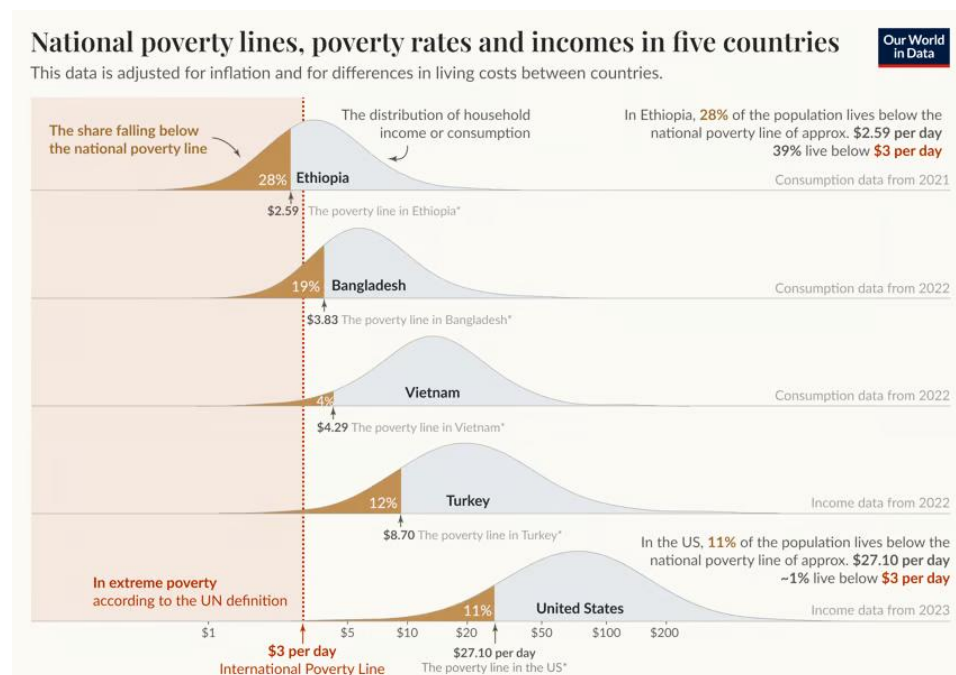
⁸ *Más allá del dinero: los indicadores de la pobreza en el mundo:*
<https://www.bbva.com/es/sostenibilidad/mas-alla-del-dinero-cuales-son-los-indicadores-de-la-pobreza-en-el-mundo/>

- **Línea internacional de pobreza (LIP) 3 USD por día.**

Mientras que en Estados Unidos se considera que una persona vive en pobreza con menos de 27,10 dólares al día, en Etiopía la línea de pobreza es *diez veces menor*, 2,59 dólares al día.

Las líneas de pobreza varían entre países, lo cual acentúa la importancia sobre la consideración demográfica en los estudios sobre niveles de pobreza (Gráfico 1).

Gráfico 1. Línea de pobreza comparativa entre cinco países ⁹



La *Línea Internacional de Pobreza de 3 dólares al día* (mostrado comparativamente en rojo en el gráfico), fue establecida por el Banco Mundial y utilizada por la ONU para monitorear la pobreza extrema en todo el mundo.¹⁰

⁹ Poverty - Our world in data

<https://ourworldindata.org/poverty?insight=global-extreme-poverty-declined-substantially-over-the-last-generation#key-insights>

¹⁰ \$3 a day: A new poverty line has shifted the World Bank's data on extreme poverty. What changed, and why? <https://ourworldindata.org/new-international-poverty-line-3-dollars-per-day>

Se establece recopilando un amplio conjunto de *líneas de pobreza nacionales* - utilizadas por cada país para estimar las tasas oficiales de pobreza - así como la conversión de datos de ingresos en moneda local a “dólares internacionales” - una moneda hipotética que se ajusta a los diferentes costes de vida entre países.

En junio de 2025, el Banco Mundial anunció un cambio importante en esta línea, **alimentándose de 2,15 a 3 dólares por día**. Un aumento que refleja en parte la inflación, y también aumentos en términos reales de la línea de pobreza.

1.3. La pobreza infantil en la Agenda 2030 y los ODS

En el año 2015, todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas determinaron objetivos para erradicar las principales problemáticas que afectan a la población mundial. Así se crea la “*Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*”.

Se establece un plan a nivel mundial para alcanzar estos Objetivos (ODS) en 15 años. Esta se centra en los principios de igualdad y no discriminación, con el compromiso de llegar primero a los más desfavorecidos (UNICEF, 2023).

El inicio de esta lista mundial lo encabeza “**Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo**” el cuál se encuentra estrechamente alineado con el propósito de la presente investigación.

Centrar en la infancia todos los esfuerzos por impulsar el desarrollo sostenible, es un imperativo de derechos humanos, que tiene el poder de romper los ciclos nocivos de pobreza y las violaciones continuas de los derechos (UNICEF, 2023). ¹¹

¹¹ UNICEF (2023). Progress on Children's Well-being: Centring child rights in the 2030 Agenda

En la cumbre ODS 2023, a mitad del tiempo de cumplirse la agenda, se concluyeron los siguientes avances:

Un número significativo de países con datos disponibles ha mostrado avances superiores a los promedios nacionales, regionales o mundiales. Sin embargo, este progreso reciente debe contextualizarse teniendo en cuenta la distancia que los separa estos logros(...). En los diversos ámbitos que abarcan el *bienestar infantil*, se observan importantes disparidades en el progreso:

En el ámbito de la supervivencia y el desarrollo infantil, se han observado mejoras sustanciales en los últimos 30 años, con una disminución de aproximadamente el 60 % en la mortalidad de menores de cinco años y del 45 % en las tasas de desnutrición. Sin embargo, persisten desafíos en áreas como la desnutrición materna, que se asocia con casi la mitad de los casos actuales de desnutrición infantil en la primera infancia. Además, la vacunación sistemática ha disminuido, y la pandemia de COVID-19 ha intensificado el problema. Los datos muestran que la asistencia a la escuela no necesariamente conduce a la adquisición de habilidades fundamentales, ya que 600 millones de niños y adolescentes no adquieren las competencias básicas de lectura y matemáticas, a pesar de que la mayoría asiste a la escuela. La pandemia agravó esta situación, probablemente provocando que 11 millones más de niños de 10 años carezcan de habilidades fundamentales.

Datos de 83 países muestran que aproximadamente el 30 % de los niños sufren privaciones graves, mientras que el 15 % se enfrenta a privaciones múltiples, lo que pone en peligro sus oportunidades y bienestar futuros.

Entonces, *¿por qué deberíamos preocuparnos por la situación económica de otras personas? ¿Por qué es tan importante entender y garantizar la protección social?*

Como seres humanos, vivimos en comunidades y nuestro bienestar también está ligado al de los demás. Si crecen las **desigualdades** entre las personas será **perjudicial también para el crecimiento económico** y esto afecta a la cohesión social. Entonces se aumentan las tensiones políticas- sociales y, en algunas circunstancias, esto provoca inestabilidad y conflictos.

Capítulo 2.

Impactos y desafíos de la pobreza infantil

2.1. Derechos de niños, niñas y adolescentes

El término “niño” incluye tanto a todos los niños así como a las niñas y a los y las adolescentes de distintos sexos. Lo cuál ha sido definido ampliamente por los Estados y organizaciones a nivel mundial.

- Convención de las Naciones Unidas (1990)

En 1990, la *Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño* se consolidó como un manifiesto internacional y un acuerdo entre los Estados firmantes, quienes se comprometieron a garantizar y proteger los derechos de la infancia. Se enumeran los artículos más relevantes ¹² :

1. Definición de “niño”. Se considera niño a toda **persona menor de 18 años**.

2. No discriminación. Todos los niños tienen todos estos derechos, sin importar quiénes sean, dónde vivan, la lengua que hablen, cuál sea su religión, su modo de pensar o su aspecto; si son niñas o niños, si tienen una discapacidad, o son ricos o pobres; y sin importar quiénes sean su padre, su madre y sus familias, ni lo que estos crean o hagan. *No debe tratar injustamente a ningún niño, por ningún motivo.*

4. Hacer realidad sus derechos. Los gobiernos deben *hacer todo lo posible* para que cada niño de su país pueda disfrutar de todos los derechos mencionados en esta Convención.

24. Salud, agua, alimentación y medioambiente: Los niños tienen derecho a la *mejor atención de la salud que se les pueda brindar, al agua limpia para beber, a una alimentación sana y a un entorno limpio y seguro en el que vivir*. Todos los adultos y los niños deben disponer de información sobre cómo mantenerse seguros y saludables.

¹² UNICEF (1990). *Convención sobre los Derechos del Niño*.

26. Ayuda social y económica: Los gobiernos deberían proporcionar *dinero u otro tipo de asistencia* para ayudar a los niños de las familias pobres.

27. Alimentación, ropa y un hogar seguro: Los niños tienen derecho a la *alimentación, al vestido y a un lugar seguro donde vivir, para que puedan crecer del mejor modo posible*. El gobierno debería ayudar a las familias y los niños que no puedan costearse estos bienes.

28. Acceso a la educación: Cada niño tiene derecho a recibir una educación. *La educación primaria debería ser gratuita. La educación secundaria y superior deben estar al alcance de todos los niños*. Se debería apoyar a los niños para que asistan a la escuela hasta completar el grado más alto posible. La disciplina que se imponga en las escuelas debería respetar los derechos de los niños, y nunca se debe recurrir a la violencia.

Estos puntos permiten definir de forma explícita quiénes son los niños, cuáles son sus derechos y cuáles son las responsabilidades que asumen los gobiernos en relación con ellos.

Entre los principales compromisos se encuentran: promover la no discriminación, garantizar el acceso a la asistencia social y económica, y asegurar servicios básicos como salud, agua potable y alimentación adecuada. Asimismo, se establece la importancia de mantener un entorno limpio y seguro, brindar apoyo a las familias para garantizar la nutrición, el abrigo y la vivienda de los niños, así como garantizar el acceso a la educación primaria gratuita y promover la continuidad en los niveles secundarios y superiores.

- Ley de GARANTÍAS PARA LA PRIMERA INFANCIA, INFANCIA Y ADOLESCENCIA (Ley N° 20376)

En el ámbito nacional, se promulgó recientemente, en 2024, la Ley N° 20.376 , la cual evidencia los avances en la legislación orientada a garantizar los derechos de los niños. Promoviendo las condiciones que favorezcan su desarrollo y atención integral.

Según el **artículo 2** de esta ley:

“Se garantizará el *ejercicio de todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes*, sin distinción de tipo alguno, a través del conjunto de acciones *intersectoriales, intencionadas, coordinadas, relacionales y efectivas*, encaminadas a asegurar que, en cada uno de los entornos en los que transcurre su vida, existan las condiciones humanas, sociales y materiales que promuevan, garanticen y potencien su desarrollo integral.”

Por su parte, el **artículo 3** establece definiciones clave sobre las etapas de vida de los niños y adolescentes:

“Primera infancia, infancia y adolescencia: es la etapa inicial del ciclo vital, durante la que se estructuran las bases para el desarrollo cognitivo, motor, emocional y social del ser humano. La **primera infancia** comprende desde el nacimiento hasta los cinco años de edad, inclusive; la **infancia** abarca desde los seis a los doce años, inclusive; y la **adolescencia**, desde los trece a los diecisiete años, inclusive.”

Esta normativa refuerza el **enfoque de derechos de los niños en Uruguay** y la perspectiva de ciclo de vida, al tiempo que establece la base para desarrollar **políticas públicas integradas** dirigidas a la infancia y adolescencia. Por lo tanto, constituye un **marco legal fundamental** para las propuestas desarrolladas en el presente trabajo académico.

2.2. Efectos de la pobreza en el desarrollo personal y social

El “**desarrollo**” se puede considerar como la transformación continua de las condiciones, patrones o situaciones de índole económica, social, política y cultural de una región, sociedad o país (P. Spicker, 2009). También se discute en la literatura relacionada al tema que el fin último del desarrollo es el **bienestar**.

Para Amartya Sen, la expansión de las libertades individuales y, por tanto, de las capacidades para lograr una “libre elección” es el elemento central para juzgar el progreso de las naciones. El foco de esta perspectiva de desarrollo está en *las libertades generadas por los recursos*, más que en los recursos por sí mismos.

En palabras del propio Sen: “La concepción del desarrollo como un proceso de expansión de las libertades fundamentales lleva a centrar la atención en los fines por los que cobra importancia el desarrollo y no sólo en algunos de los medios que desempeñan, entre otras cosas, un destacado papel en el proceso” (A. Sen, 2000).

Es vital conocer las consecuencias de la pobreza que impactan el desarrollo de las personas y las comunidades a las que pertenecen, ya que al identificarlas, podemos formular nuevas formas para combatirlas¹³:

- **Salud precaria:** Esta es una de las consecuencias de la pobreza más letales, pues sin la falta de servicios de salud adecuados lleva a enfermedades prevenibles, afectando especialmente a la niñez.
- **Desnutrición:** Una consecuencia directa de la pobreza es la falta de alimentos nutritivos, lo que repercute en el desarrollo físico y mental de los niños.
- **Falta de infraestructura adecuada:** Las comunidades empobrecidas suelen carecer de viviendas seguras, carreteras y servicios básicos como agua potable y saneamiento

¹³ **10 consecuencias de la pobreza en el desarrollo comunitario** (2023)
<https://worldvisionamericalatina.org/consecuencias-de-la-pobreza/>

- ***Acceso limitado a la educación:*** Sin recursos para materiales, uniformes o transporte, muchas niñas y niños no pueden asistir a la escuela, truncando su potencial desde temprana edad.
- ***Inseguridad:*** Las áreas empobrecidas a menudo enfrentan altos niveles de delincuencia, lo que pone en riesgo a sus habitantes, sobre todo a los más jóvenes.
- ***Menor participación cívica:*** La pobreza puede llevar a un sentimiento de desesperanza, disminuyendo la participación activa en decisiones comunitarias.
- ***Desempleo y subempleo:*** La falta de oportunidades laborales adecuadas mantiene a las comunidades en ciclos de pobreza.
- ***Desigualdad de género:*** Las niñas y mujeres en comunidades empobrecidas a menudo enfrentan mayores desafíos debido a roles y estereotipos de género arraigados.
- ***Migración forzada:*** Buscando mejores oportunidades, muchos se ven obligados a emigrar, dejando atrás sus hogares y familias.
- ***Degradación ambiental:*** La necesidad inmediata puede llevar a que la población empobrecida realice prácticas insostenibles que dañan su medio ambiente a largo plazo.

En consecuencia, se logra vislumbrar que las condiciones de pobreza generan una repercusión multidimensional en el desarrollo de la persona. Abarca mucho más que solamente la falta de dinero. Se desencadena en la limitaciones a nuevas oportunidades, falta de acceso a servicios básicos y a la posibilidad de generar un futuro mejor.

2.3. Panorama global de la pobreza infantil

Uno de cada cinco niños viven en situaciones de pobreza extrema en 2024 según un estudio reciente del Banco Mundial y UNICEF.¹⁴ El documento expone nuevos resultados sobre las tendencias globales y regionales de pobreza infantil durante el período 2014-2024.¹⁵

A diferencia de los métodos habituales utilizados para medir la pobreza - mencionados en **Capítulo 1** - este estudio compara dos líneas de pobreza internacional de \$3.00 al día, y otra línea de pobreza más alta de \$8.30 al día.

Estas estimaciones muestran que el 19.2% de los niños, aproximadamente **412 millones de niños vivían con menos de \$3.00** (PPA de 2021) al día en 2024, una reducción con respecto a los 507 millones de niños en 2014 (*gráfico 2*). Esta disminución a largo plazo fue más lenta que la observada en la población general.

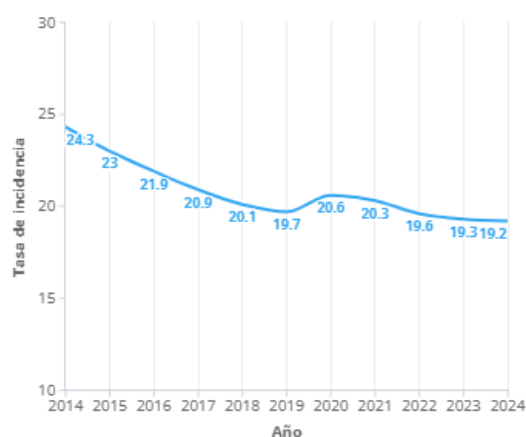
En el **límite superior de \$8.30**, la tasa de pobreza infantil en 2024 fue del 65.9%, lo que representa alrededor de **1.400 millones de niños**, una disminución con respecto al 73.1% registrado en 2014 (*gráfico 3*).

¹⁴ Lara Ibarra, G., Salmeron Gomez, D. A., & Engilbertsdottir, S. (2025). *Children in Monetary Poor Households : Global, Regional, and Select National Trends in the Progress against Child Poverty* (English). *Policy Research Working Paper*. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099151009052581696>

¹⁵ Existen varias razones para presentar los resultados en base a un umbral más alto. Este umbral es la "línea media de pobreza" de países con ingresos medianos-altos, el cuál ha sido monitoreado por el Banco Mundial desde el año 2017.

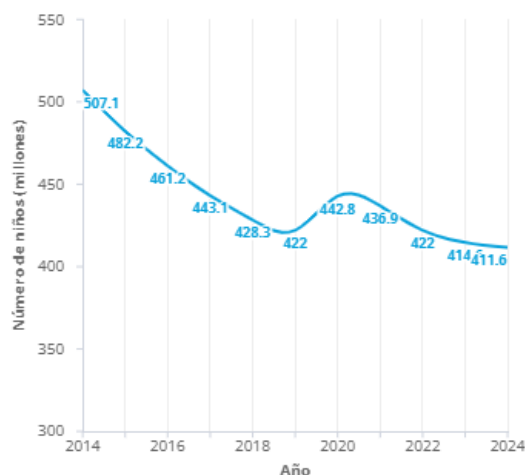
Gráfico 2. Datos recabados sobre la línea de pobreza de 3 USD

Tasa de pobreza extrema infantil utilizando la línea de USD 3.00 al día (PPA de 2021)



Fuente: Banco Mundial-UNICEF

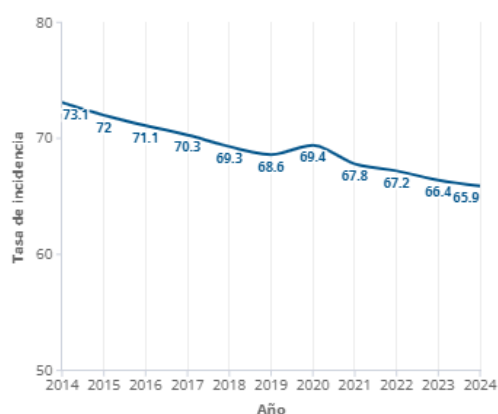
Número de niños (millones) en hogares que viven con menos de USD 3.00 al día



Fuente: Banco Mundial-UNICEF

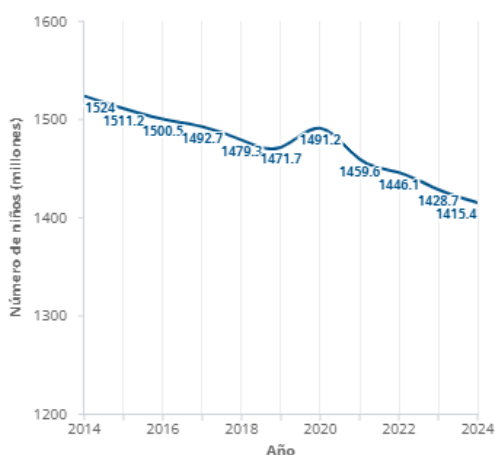
Gráfico 3. Datos recabados sobre la línea de pobreza 8.30 USD al día

Tasa de pobreza infantil usando el parámetro de referencia de USD 8.30 al día (PPA de 2021)



Fuente: Banco Mundial-UNICEF

Número de niños (en millones) de hogares que viven con menos de USD 8.30 al día

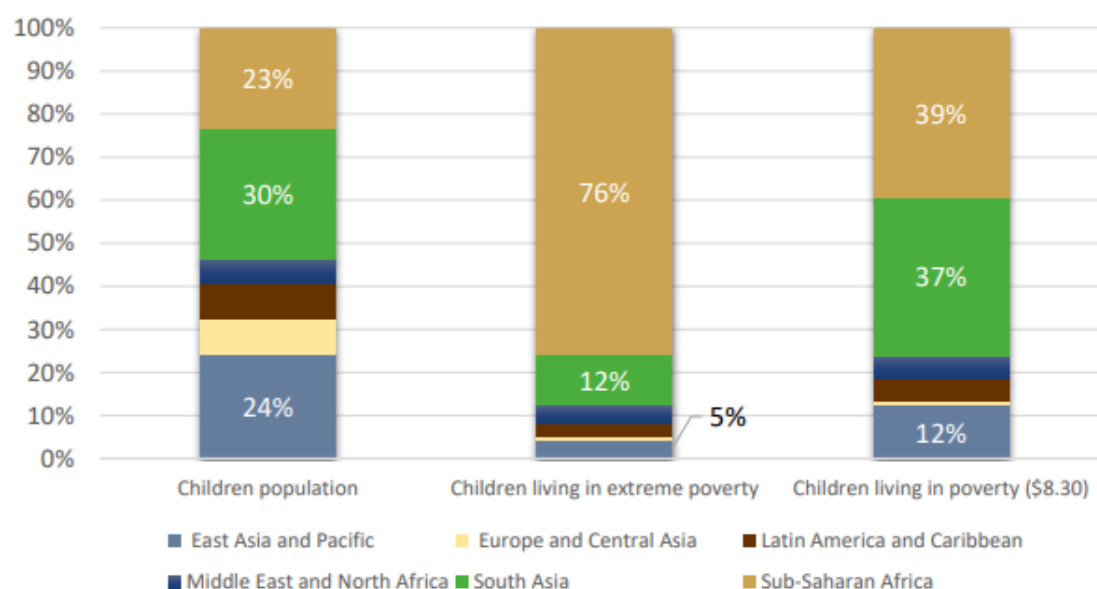


Fuente: Banco Mundial-UNICEF

Si dimensionamos esta esta problemática a nivel regional:

- las regiones de **Asia Oriental y el Pacífico y Asia Meridional** experimentaron reducciones significativas en la pobreza infantil y la pobreza infantil extrema entre 2014 y 2024, mientras que
- las regiones de **Europa y Asia Central y América Latina y el Caribe** mostraron reducciones principalmente en la pobreza infantil.
- En regiones de **Oriente Medio y Norte de Africa**, se observó un aumento de la pobreza infantil y la pobreza infantil extrema.

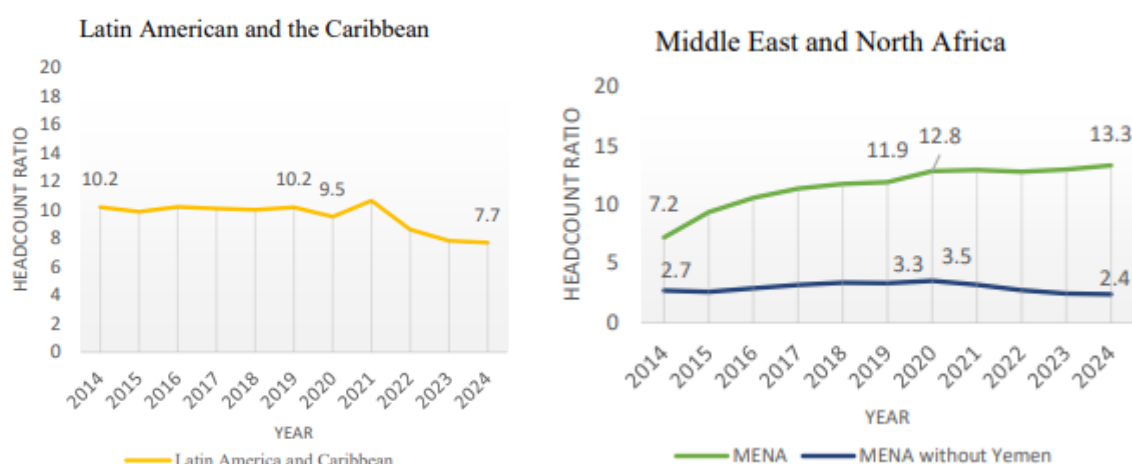
Gráfico 4. Distribución de la población infantil mundial y de los niños en hogares con pobreza monetaria en 2024, por región.



En este sentido, África subsahariana - países al sur del Sahara- experimentó una "década perdida" de reducción de la pobreza infantil entre 2014 y 2024, lo que hizo incrementar la concentración de la pobreza mundial. En 2024, África subsahariana alberga a más de tres cuartas partes de los niños en hogares en extrema pobreza (más de 311 millones de niños), aunque su proporción en la población infantil mundial rondaba el 23 %. Se comenta en el informe de UNICEF que los resultados a nivel nacional muestran evidencia de heterogeneidad regional en el progreso contra la pobreza infantil extrema.

Por su parte, en América Latina y el Caribe los niños representan el un décimo de la población infantil mundial. Teniendo una proporción pobreza infantil extrema del 7,7%, la cual es menor a las tendencias que se presentan en el Oriente Medio y el Norte de África.

Gráfico 5. Tendencias de pobreza extrema según la región (línea de pobreza de 3 USD)



Lamentablemente, el progreso en materia de pobreza infantil extrema es marcadamente diferente en los **Estados Frágiles y Afectados por Conflictos (ECF)**. Según la clasificación del Banco Mundial en 2024, existen 31 economías consideradas ECF ¹⁶.

En esta lista se encuentran países en conflicto, así como países con sistemas institucionales y sociales en fragilidad. En estos casos, el análisis de las tendencias en pobreza infantil extrema es preocupante: en 2014 se ha alcanzado el 50,2 %, aproximadamente el mismo nivel que en el primer año de la pandemia (49,5 %). En los *países no ECF*, las tasas de pobreza infantil extrema siguieron una trayectoria descendente, del 19,9 % al 11,4 % en el período 2014-2024, sólo interrumpida por el aumento de la pobreza observado en 2019-2020 que se eliminó en 2021 (13,3 %). Los resultados recabados por UNICEF demuestran que existe una tendencia mundial creciente con respecto a la concentración de niños en extrema pobreza en países ECF.

17

¹⁶ World Bank. 2025. *FY25 List of Fragile and Conflict-Affected Situations (FY06–FY25)*. Washington DC, 08 2025. Accessed 07 18, 2025. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/b7176d1485821af6f7638e63e266c717-0090082025/original/FCSList-FY06toFY25.pdf>

¹⁷ Algunos países ECF 2025: *Afghanistan, Ethiopia, Haiti, Iraq, Sudan, Republica de Yemen, Republica de Congo, Kosovo, Venezuela, entre otros.*

Capítulo 3.

Dimensionando la pobreza infantil en Uruguay: hacia la disminución del 50%

3.1. Criterios para determinar si un hogar es pobre

¿Cómo se determina si un hogar es pobre en Uruguay? El Instituto Nacional de Estadística (INE) determina si un hogar es pobre o no **sumando todos los ingresos de los miembros del hogar** y comparando el resultado con la línea de pobreza que le corresponde a ese hogar. ¹⁸

- Línea de pobreza e indigencia en Uruguay (INE)

En Uruguay, la medición oficial de la pobreza monetaria es diferente a los indicadores mencionados en el *Capítulo 1*. El mismo lo realiza el Instituto Nacional de Estadística (INE) a partir de los datos de la **Encuesta Continua de Hogares** (ECH). Se pueden diferenciar dos métodos: Línea de indigencia (L.I) y Línea de pobreza (L.P).

En la línea de pobreza, se intenta reflejar para cada **hogar** el ingreso necesario para satisfacer las necesidades mínimas alimentarias y no alimentarias de todas las personas del hogar (*tabla 2*). La línea de pobreza aumenta con la cantidad de personas que viven en el hogar, sin importar si estas personas son niños o adultos.

¹⁸ UNICEF. (2024). Análisis de la Pobreza Infantil en Uruguay y Propuestas de Políticas.

Tabla 2. Valor de la línea de pobreza del hogar (\$UYU), por región, según su tamaño.¹⁹

Tamaño del hogar	Montevideo inquilinos	Montevideo no inquilinos	Interior inquilinos	Interior no inquilinos
1 persona	22.577	13.802	18.249	12.099
2 personas	38.134	26.556	29.968	22.397
3 personas	52.581	38.964	40.729	32.180

Fuente: INE, Encuesta Continua de Hogares

¹ Valores actualizados a enero de 2024 en pesos uruguayos.

Además, el INE utiliza **valores diferentes para la línea de pobreza de Montevideo** (inquilinos y no inquilinos), la del **interior urbano** (localidades de más de 5.000 habitantes) y la del **interior rural**.²⁰

Esta medida hace especial énfasis en el “hogar” y en la ubicación demográfica de las familias. Dos factores que otros autores -como Sen y Casado- hacen mención en sus estudios, y que el Instituto toma en consideración al determinar los niveles de pobreza año a año.

Algunas consideraciones que se tienen en cuenta con este medición:

- Mientras **más integrantes** tenga un hogar, **más** alta será la línea de pobreza.
- Si entre los **integrantes hay niños, niñas y adolescentes**, entonces es más probable que el hogar sea pobre, ya que ellos no aportan ingresos al hogar.
- A modo de ejemplo, un hogar de tres personas en Montevideo - inquilino- necesitaba en 2024 un **ingreso de \$ 52.581** al mes para no ser pobre. Este monto es el mismo si es un hogar donde vive una pareja con su hijo, o una madre con dos niños (monoparental).
- El ingreso del hogar incluye, además de los ingresos provenientes del trabajo, los de **transferencias en dinero, transferencias en especie** (como apoyo para la

¹⁹ INE (2024). Estimación de la pobreza por el método del ingreso.

²⁰ UNICEF (2024). Análisis de la Pobreza Infantil en Uruguay y Propuestas de Políticas.

alimentación) y algunos ingresos fictos; como el valor de la vivienda y los derechos de atención en salud por el Fondo Nacional de Salud (FONASA).

Entonces, se entiende que si el ingreso de un hogar en Uruguay es inferior a la línea de pobreza determinada; entonces el hogar y todos sus integrantes - tanto adultos como *niños, niñas y adolescentes*- son clasificados como pobres.

Analizando los datos de la pobreza en los hogares en 2024 se puede apreciar que la mayor incidencia se encuentra en el **rango de edades de 0 a 17 años**, representando una suma de el **87,8 % en sobre el total** de la estimación.

Tabla 3. Incidencia de la pobreza en personas, según grupos de edades (%). Total país 2024.²¹

Grupos de edades	Estimación	Margen de error al 95%
Total	17,3	0,9
Menores de 6 años	32,2	3,1
6 a 12 años	28,1	2,2
13 a 17 años	27,5	2,0
18 a 64 años	15,4	0,8
65 o más años	6,3	0,6

Fuente: INE, Encuesta Continua de Hogares

Esto permite evidenciar que el grupo con *mayor vulnerabilidad* a caer por debajo de los niveles de pobreza está conformado por los niños, niñas y adolescentes. En el presente estudio se considerará que **para disminuir la pobreza infantil es necesario desarrollar políticas y estrategias para que todo el hogar deje de estar por debajo de la línea de pobreza.**

²¹ INE (2024). Estimación de la pobreza por el método del ingreso.

3.2. Indicadores actualizados sobre los niveles de pobreza en Uruguay

- ***Líneas de Pobreza e Indigencia según INE (2024)***

En la conferencia dictada recientemente por el Director técnico de INE, *Marcelo Bisogno*, explica: la Metodología utilizada fue considerada según la **canasta del año 2017**, aunque no es la más actualizada para este estudio, por varios motivos se tuvo en cuenta para medir los niveles de ingresos necesarios de un hogar en 2024.

Por su parte *Andrea Macari*, profundizó en la nueva metodología y explicó que “la actualización de las canastas es fundamental porque da cuenta de los cambios de consumo de la población y permite medir nuevos umbrales de pobreza”.²²

Se evalúa según el *método indirecto* estudiando los ingresos recibidos por los miembros del hogar. Entendiéndolo como el “*potencial para consumir*” de una familia, no siendo evaluando lo que esto realmente pueden llegar a gastar.

En este informe las estimaciones se presentan para el total país, tanto para hogares como para personas, y se incluyen aperturas según características sociodemográficas de la población.

Con respecto a la *línea de indigencia (LI)* en 2024, el total de hogares se ubicó en **1,2%** y el total de personas en **1,5%**. En lo que refiere a la *línea de pobreza (LP)*, el total de hogares se encontró en un **13,4%** - implicando que de cada 1000 hogares, 134 se encuentran por bajo de la LP- y el total de personas en un **17,3%**.

²² INE - Presentación Nueva Línea de Pobreza (Junio, 2025)
https://www.youtube.com/watch?v=zDwTkNR2w_8&t=993s

Se registró una mayor pobreza en hogares con referente mujer (tanto en Montevideo como en el interior del país) y el grupo de edad con *mayores niveles de pobreza* son las personas hasta 6 años con una estimación del 32,2% (INE, 2024).

- ***Informe sobre Pobreza Multidimensional (2024)***

Uruguay integró recientemente una medida complementaria de la pobreza. El IPM busca reflejar múltiples privaciones de la población englobados en torno a la *educación, condiciones habitacionales, servicios básicos del hogar, protección social y empleo*, según se presentó en el **Informe de Pobreza Multidimensional 2024**.²³

El IPM de Uruguay ofrece una imagen más completa de la pobreza en el país. Esta herramienta permite identificar los lugares y grupos de población más afectados por la pobreza, así como la contribución de los diferentes indicadores a las carencias de vida de la población. El IPM es desde el 2025 una herramienta oficial y permanente en el país, junto con las medidas de pobreza monetaria tradicionales y permite comprender las carencias de vida más allá del ingreso (INE, 2025).

La frecuencia anual permite hacer un seguimiento minucioso de la pobreza multidimensional y abre la posibilidad a analizar con mayor detenimiento la eficacia de las políticas públicas y los programas de lucha contra la pobreza.

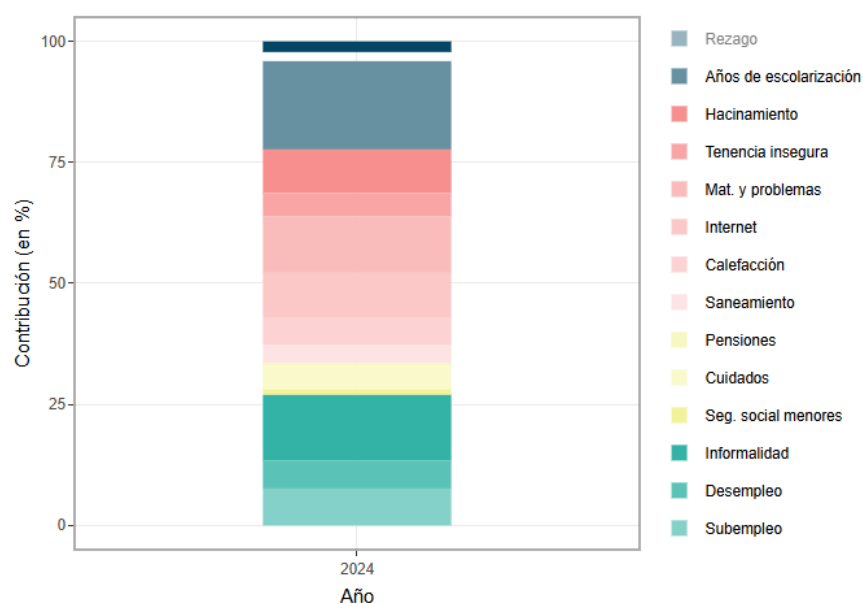
Según lo recavado por el ***Informe técnico y Metodología del Índice de Pobreza Multidimensional 2024***:

En Uruguay, el **18.9 %** de la población, viven en situación de *pobreza multidimensional*. Estas personas están privadas en 4 o más de los 15 indicadores que integran las dimensiones de educación, condiciones habitacionales, servicios básicos del hogar, protección social y empleo (pobres multidimensionales). La intensidad de la pobreza multidimensional en Uruguay indica que las personas en

²³ INE (2025). Presentación del Informe Pobreza Multidimensional 2024. <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/comunicacion/noticias/presentacion-del-informe-pobreza-multidimensional-2024>

esta situación están privadas, en promedio, en aproximadamente 5 de 15 (33.7%) indicadores que componen el IPM.

Gráfico 6. Contribución de cada indicador en el IPM (%) total del país (año 2024).



Los datos obtenidos en el IPM expresan que el **17,5%** de la población vive en hogares pobres donde al menos uno de los adultos mayores de 18 años presenta *carencias en años de escolarización*. Un **13%** de la población vive en hogares pobres donde al menos un miembro de 18 años o más del mismo, enfrenta *condiciones de informalidad laboral*. Un **11,2%** de la población habitan en hogares pobres multidimensionales con *problemas en la infraestructura y/o materiales de sus viviendas*.

La pobreza multidimensional afecta en **mayor proporción a la población del interior del país** en comparación con Montevideo. El 21.4% de la población del interior vive en pobreza multidimensional, y esta proporción es 15.1% en Montevideo.

Es así que resulta importante destacar que **el IPM y la pobreza monetaria son medidas distintas**. Estas capturan diferentes aspectos de la pobreza, aunque resultan complementarias para poder identificar las carencias de la población en Uruguay y ser indicadores útiles para poder desarrollar políticas adecuadas para sub

- *Vulnerabilidad y desigualdad: Indicadores de la distribución del ingreso (2024)*

Uruguay tiene una *distribución de ingresos más equitativa que el promedio de América Latina, pero más desigual que comparándolo con países desarrollados*.

Este aspecto se estudia anualmente en el informe de **Indicadores de la distribución del ingreso**²⁴, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (ECH). Sin embargo, es reconocido que las encuestas de hogares no logran capturar de manera precisa los ingresos de las personas de muy altos ingresos (la cola derecha de la distribución), por lo que se suele subestimar el nivel de desigualdad de ingresos de la sociedad. Por este motivo su análisis suele ser complementado por estudios que utilizan como fuente de información registros tributarios, para contribuir a capturar con mayor precisión los *ingresos muy altos*.²⁵

Sobre los indicadores presentados en el informe:

- La **brecha de la pobreza** % es una medida promedio del ingreso faltante para alcanzar la línea de pobreza de quienes están por debajo de la misma (expresado en términos porcentuales).
- La **severidad de la pobreza** % es un indicador de desigualdad de ingresos entre la población situada por debajo de la línea de pobreza.
- El **ratio de ingresos** entre el decil 10 y el 1 es el cociente entre el ingreso que obtiene el 10% de mayores ingresos (último decil) y el 10% de menores ingresos (primer decil). Expresa cuántas veces el ingreso del primer decil supera al ingreso del último.
- El **coeficiente de Gini** es un indicador que varía entre cero y uno. En un extremo, toma el valor 1, en un caso hipotético de desigualdad absoluta en el que un solo individuo concentra la totalidad del ingreso. En el otro extremo, toma el valor 0, en el hipotético caso en el que la sociedad es completamente igualitaria en materia de ingresos

²⁴ INE. (n.d.). Indicadores de la distribución del ingreso - Año 2024. https://www5.ine.gub.uy/documents/Demograf%C3%ADayEESS/HTML/ECH/Pobreza/2024/Desigualdad_informe-2024.html

²⁵ Zelko, B. (2024). *Gráfico de la semana: ¿qué pasó con la distribución del ingreso en Uruguay?* *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2024/4/grafico-de-la-semana-que-paso-con-la-distribucion-del-ingreso-en-uruguay/>

Tabla 4. Indicadores de desigualdad - total del país para los años 2019 al 2024 ²⁶

Indicador	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Brecha de pobreza (%)	1,3	1,9	1,7	1,6	4,2	3,6
Severidad de la pobreza (%)	0,5	0,7	0,6	0,6	1,8	1,5
Ratio décimo/primer decil	11,1	11,4	11,5	11,6	12,9	12,1
Coeficiente de Gini (personas)	0,383	0,387	0,386	0,389	0,417	0,405

Analizando los datos de desigualdad en los últimos 5 años (*tabla 4*), se observa que el año 2020 por su efecto pandemia fue el que mayormente afectó a aumentar la desigualdad en Uruguay; aumentando la *brecha de pobreza* de 1,3 a 1,9.

Se observan mejoras en este indicador para el año 2022, teniendo un aumento abrupto en el siguiente año 2023, pudiéndose deber al cambio de metodología Líneas de pobreza e indigencia con la canasta 2017.

Por otro lado, el *Índice de Gini* se ha mantenido entre los 38-39 puntos en los primeros cuatro años considerados, esto implica un nivel de desigualdad similar entre 2021 y 2020, y algo superior respecto al 2019. Aumentando la desigualdad medida en 41 puntos para 2023 y disminuyendo levemente en 2024.

Con respecto a el *Ratio decimo/primer decil*, expresa que para el año 2024 que el 10% de la población más rica tiene ingresos 12,1 superiores al 10% más pobre. Cuya brecha ha disminuido desde el año 2023. Por lo cuál se da a entender que riqueza está muy concentrada, con el 1% más rico controlando una parte significativa de la riqueza financiera y empresarial.

Finalmente, al analizar en su conjunto estos indicadores, se observa que el año 2023 fue uno de los períodos más críticos en materia de desigualdad monetaria de la población —sin considerar el efecto excepcional de la pandemia en 2020—. Este resultado nos deja la importancia de profundizar en la medición y el seguimiento de

²⁶ Nota: Elaboración propia con datos de INE.

En los años 2023 y 2024 se utilizó la nueva Metodología Líneas de pobreza e indigencia 2017.

estos fenómenos, con el objetivo de diseñar políticas públicas que aborden no solamente en la pobreza, sino también hagan foco en la concentración de la riqueza.

3.3. Evolución de la pobreza infantil en Uruguay (2010-2023)

Para cuantificar la magnitud de la pobreza infantil en Uruguay, se adopta la definición del Instituto Nacional de Estadística (INE), que considera como ‘*niños en situación de pobreza*’ a todos aquellos menores de 18 años que residen en hogares cuyo ingreso per cápita se encuentra por debajo de la línea de pobreza establecida.²⁷

En la siguiente tabla se puede observar la evolución de la pobreza infantil en contraste con el porcentaje de población total bajo la línea de pobreza en Uruguay desde el año 2010 al 2023:

Tabla 5. *Evolución de la pobreza total % y pobreza infantil % en Uruguay (2010-2023)*

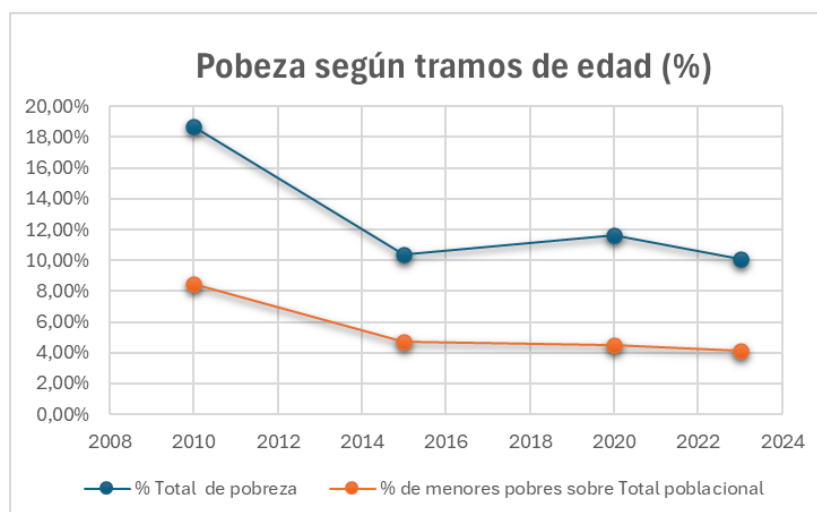
Año	% Total de pobreza	Pond. menores se encuentran bajo la línea de pobreza	% de menores pobres sobre Total poblacional	Diferencia
2010	18,70%	45,20%	8,50%	+10,2 pp
2015	10,40%	45,10%	4,70%	+5,7 pp
2020	11,60%	39,20%	4,50%	+7,1 pp
2023	10,10%	40,90%	4,10%	+6,0 pp

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de INE* ²⁸

²⁷ INE. (n.d.). Porcentaje de personas menores de 18 años en situación de pobreza según tramos de edad. País urbano. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/porcentaje-personas-menores-18-anos-situacion-pobreza-segun-tramos-edad-pais-urbano>

²⁸ **Anexo 1** - *Datos sobre la pobreza infantil 2010-2023*. Cálculos realizados a partir de datos recavados de INE.

Gráfico 7. Comparación de la evolución de pobreza total y pobreza infantil (2010-2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INE

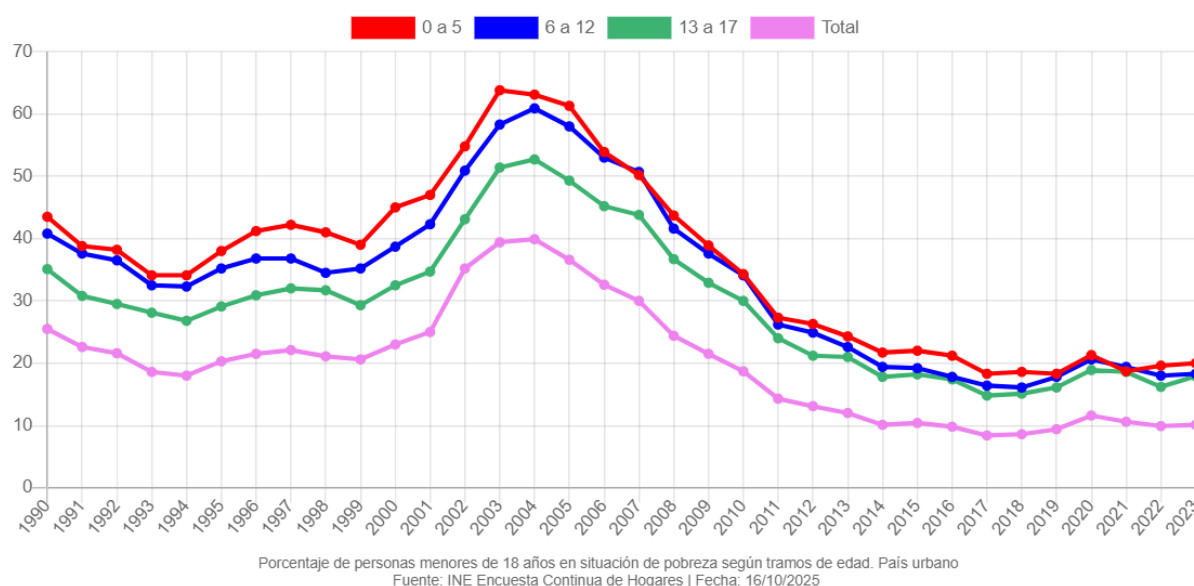
Si bien la pobreza infantil ha mostrado una tendencia descendente en los últimos años, la brecha respecto a la pobreza general alcanzó su punto más estrecho en el año 2015.

Además, los menores de 18 años continúan representando una proporción *significativa* dentro de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza.

En 2023, la ponderación de pobreza infantil superó el 40 %, lo que evidencia que una parte sustancial de las personas en situación de pobreza son efectivamente niños, niñas y adolescentes. Este grupo se encuentra en una condición de especial vulnerabilidad, ya que carece de autonomía económica y depende directamente de los ingresos del hogar para satisfacer sus necesidades básicas.

Por otro lado, la pobreza en Uruguay presenta un *carácter infantilizado*, lo que constituye un motivo de especial preocupación. Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) correspondientes al año 2023, el **20 % de los niños de 0 a 3 años**, el **18,3 % de los niños de 3 a 12 años** y el **17,9 % de los adolescentes de 13 a 17 años** se encontraban en situación de pobreza.

Gráfico 8. Porcentaje de menores de 18 años en situación de pobreza según tramos de edad (1990-2023)



Estos datos evidencian que el *grupo etario más vulnerable* es el de la primera infancia (0 a 3 años). Una etapa en la que se requieren mayores cuidados y una red de apoyo integral y de políticas públicas que acompañe a las familias - incluso desde el período prenatal - a fin de garantizar condiciones adecuadas para el desarrollo y bienestar del niño.

En la entrevista realizada a Ec. Deborah Eliender, esta destacó que en el ámbito internacional existen políticas prenatales de gran impacto:

Si bien en Uruguay existen programas de características similares, todavía presentan dificultades de articulación entre diagnóstico, asistencia y transferencias económicas. Asimismo, subraya la importancia de la eficacia de las visitas domiciliarias a hogares con recién nacidos en situación vulnerable, cuyo propósito es garantizar un entorno saludable y el cumplimiento de los controles básicos. En el contexto nacional, esta política también está presente, aunque con un alcance limitado, lo que reduce su potencial preventivo y su capacidad de mitigación de la pobreza infantil temprana.

El fortalecimiento de los programas de acompañamiento prenatal, la articulación interinstitucional y la ampliación del alcance de las visitas domiciliarias constituyen estrategias clave para abordar las vulnerabilidades estructurales que afectan a estos grupos etarios.

3.4. Composición sociodemográfica de los hogares con niños pobres en Uruguay

UNICEF es un organismo internacional que defiende los derechos de niños y niñas, brindando apoyo técnico y financiero a los Estados para mejorar su bienestar. En Uruguay, ha realizado diversos informes donde analiza las características de los hogares con niños y niñas en situación de pobreza, proporcionando información clave para este análisis ²⁹:

1) *Características generales*

- En 2023, aproximadamente **150.000 niños, niñas y adolescentes** vivían en Uruguay bajo la línea de pobreza.
- En el **78 % de los hogares** pobres residen menores de 18 años, y la mitad de estos hogares incluyen niños de hasta 5 años.
- Esto confirma la fuerte “infantilización” de la pobreza, es decir, su concentración en hogares con presencia de niños pequeños.

2) *Estructura familiar y composición de los hogares*

- El **34 %** de los niños y adolescentes pobres vive en **hogares monoparentales**, en su mayoría encabezados por mujeres.
- En los **hogares biparentales**, representa el 51% de los hogares donde los niños y niñas pobres conviven con ambos padres o con uno de ellos y su nueva pareja.
- La monoparentalidad **agrava las condiciones de vulnerabilidad económica**, ya que se depende de un solo ingreso y se asume en soledad la carga de cuidados del niño.

²⁹ UNICEF. (2024). Análisis de la Pobreza Infantil en Uruguay y Propuestas de Políticas.

3) **Situación laboral de los adultos**

- El **28 %** de los menores pobres vive en hogares donde **solo un adulto tiene empleo**, mientras que otro adulto busca trabajo o se dedica a tareas domésticas.
- Un **21 %** vive en hogares con **más de un adulto ocupado**, pero los ingresos siguen siendo insuficientes, lo que sugiere empleos precarios o subempleo.
- Solo un **2 %** reside en hogares donde ningún adulto está ocupado; la mayoría de estos adultos busca empleo o realiza tareas domésticas no remuneradas.

4) **Inserción y precarización laboral**

Aunque la tasa de actividad laboral es similar entre personas pobres y no pobres (68 % y 66 %, respectivamente), las diferencias cualitativas son marcadas.

- Entre los trabajadores pobres, el **71 %** se desempeña en la **informalidad**, frente a un 21 % entre los no pobres.
- El **60 %** percibe **ingresos líquidos inferiores a \$15.000 mensuales** (a precios de diciembre 2023).
- La **inestabilidad laboral** también es mayor: los ocupados pobres presentan más rotación y pérdida de empleo en períodos de seis meses.

5) **Barreras para la inclusión laboral**

Los hogares con niños pobres enfrentan *tres factores principales* que les dificultan salir de la pobreza mediante sus ingresos por trabajo:

a. **Conciliación trabajo–cuidados:** Un 19 % de las mujeres adultas pobres con hijos declara no trabajar ni buscar empleo por falta de tiempo debido a las tareas de cuidado. Este porcentaje asciende al 29 % entre quienes tienen hijos de dos años o menos. Las responsabilidades domésticas y de cuidado recaen desproporcionadamente sobre las mujeres, restringiendo su participación laboral.

b. **Dificultades para acceder al empleo:** El 18 % de los adultos pobres busca trabajo sin conseguirlo, una tasa cuatro veces superior a la de los no pobres. Los adultos de hogares pobres son más jóvenes (47 % menores de 35 años frente a 29 % entre los no pobres), grupo con mayores tasas de desempleo estructural.

c. **Precariedad e informalidad laboral:** En estas situaciones prevalecen las ocupaciones inestables, bajos salarios y escasa cobertura de seguridad social. La precariedad, en estos casos, se traduce en los bajos ingresos familiares recibidos incluso en los hogares donde hay varios adultos ocupados.

6) **Transferencias y apoyo estatal**

- El **49 %** de los niños y adolescentes del país vive en hogares que **reciben Asignaciones Familiares**, cifra que llega a 88 % en los hogares pobres.
- Estas transferencias representan aproximadamente un 8,5 % de los ingresos de las familias con menores en situación de pobreza.
- Además, el **37 %** de los niños pobres accede a **alimentación en centros educativos**, principalmente en educación inicial y primaria, pero con baja cobertura en educación media.

En conclusión, la pobreza infantil en Uruguay se asocia estrechamente con hogares jóvenes, monoparentales y con inserción laboral precaria.

Aunque la mayoría de los adultos tiene o busca empleo, los ingresos son insuficientes y la carga de cuidados limita la participación plena en el mercado laboral. Entonces las políticas públicas y transferencias actuales cumplen un rol compensatorio importante, pero no logran revertir las desigualdades de carácter estructural vinculadas al género, la informalidad y la falta de redes de apoyo efectivas.

3.5. Cuantificación: 0,5 puntos del PIB necesarios para disminuir la pobreza infantil

Los ingresos laborales constituyen la principal fuente de recursos de los hogares bajo la línea de pobreza en Uruguay, seguidos por las transferencias públicas y los ingresos imputados ³⁰.

Si bien el **85% de los hogares pobres perciben ingresos laborales**, los niveles salariales promedio son considerablemente bajos —alrededor de **\$13.700 mensuales por persona ocupada**—, lo que limita su capacidad de superar la línea de pobreza establecida.

Además, **más de la mitad de estos ingresos provienen de trabajos informales**, situación que restringe el acceso a la seguridad social y aumenta la vulnerabilidad de los hogares ante eventos imprevistos, como enfermedades, maternidad o pérdida del empleo.

Entonces, *¿Por qué las personas en situación de pobreza tienen **altos niveles de desempleo** y son **más propensas al trabajo informal**?* ese fue un puntapié que se dio en la entrevista realizada a Ignacio López y a la economista Déborah Eliender:

“**Deborah:** Hemos observado que quienes **completan el bachillerato** tienen tasas de desempleo similares a quienes abandonan antes, lo que implica que **terminar la educación media no siempre se traduce en mejores oportunidades laborales**. Si un joven percibe que si continúa estudiando no le aportaría beneficios concretos, entonces su incentivo a finalizar el ciclo es bajo.

El sistema educativo uruguayo ofrece cobertura amplia —escuelas, liceos y programas como UTU—, pero **no siempre está alineado con las demandas del mercado laboral**. Se genera una especie de círculo vicioso: no se termina el liceo porque no mejora las perspectivas de empleo, y al mismo tiempo, la falta de educación limita el acceso a mejores trabajos.

³⁰ “Ingresos imputados” hace referencia a los de valor locativo y FONASA.

Valor locativo: a los hogares que son propietarios de su vivienda se les asigna un valor equivalente al que obtendrían si la alquilan (valor locativo), que se adiciona como parte del ingreso del hogar. FONASA: a las personas cubiertas por el FONASA se les asigna un ingreso correspondiente a la cuota mutua, ya que no deben pagarla.

Ignacio López: En los últimos años, el crecimiento del empleo se concentró en sectores que demandan alta calificación —servicios, administración y profesiones técnicas—. En cambio, el **empleo en sectores de baja calificación se ha estancado o reducido**. Por lo tanto, sin mejoras sustanciales en la educación, especialmente en el nivel secundario y terciario, será difícil revertir la situación de vulnerabilidad de los hogares más pobres.”

En estas circunstancias, las **transferencias monetarias del MIDES** adquieren un rol fundamental para los hogares con niños, niñas y adolescentes, representando en promedio **un 15% de sus ingresos totales (unos \$6.700 mensuales)**.

Según estimaciones de UNICEF (2023), estas políticas permiten que **más de 39.000 niños, niñas y adolescentes** se mantengan por encima de la línea de pobreza y reducen significativamente la brecha en aquellos hogares que aún permanecen por debajo de ella.

Entre las transferencias más relevantes se destacan las Asignaciones Familiares (AFAM), que alcanzan al 50% de los niños y adolescentes del país, llegando hasta un **88% entre los menores en situación de pobreza**. Asimismo, la **Tarjeta Uruguay Social (TUS)** beneficia a más de la mitad de los niños y adolescentes de hogares pobres, y los **programas de alimentación escolar** cubren aproximadamente a un tercio de esta población (INDA y canastas de MIDES).

En términos macroeconómicos, **UNICEF estima que la brecha de pobreza en Uruguay equivale a unos 355 millones de dólares anuales**, cifra que representa aproximadamente **0,5 puntos del Producto Interno Bruto (PIB)**. El cuál es el monto que refleja el déficit agregado de ingresos de todos los hogares pobres para superar la línea de pobreza.

Por lo tanto, destinar una inversión equivalente al **0,5% del PIB** en políticas integradas —que combinen transferencias directas, apoyo al empleo formal y medidas específicas para la primera infancia— permitiría **cerrar la brecha de pobreza existente y avanzar significativamente hacia la reducción de la pobreza infantil en Uruguay**.

Capítulo 4.

Programa de Apoyo a las Familias (AFAMI)

4.1. Ejemplos internacionales

- Digital Family Card (Kazajistán)

Como un ejemplo para el programa presentado, existe la *Tarjeta Familiar Digital (DFC)* en el país de Kazajistán, que fue implementada efectivamente desde comienzos del año 2023.

Esta es una solución innovadora que busca mejorar la calidad de vida de las personas mediante el **uso de tecnologías digitales y la toma de decisiones basada en datos**. La DFC analiza las vulnerabilidades, identifica a las poblaciones objetivo y brinda servicios públicos integrales a los grupos vulnerables en toda la República de Kazajistán.³¹

A través de esta plataforma integral, holística y orientada al género, la DFC mejora la eficiencia de las agencias gubernamentales, aumenta la transparencia y la rendición de cuentas del gasto presupuestario y garantiza un acceso general igualitario a los servicios de protección social.

En palabras dictadas durante el discurso en la Agenda 3 de ESCAP:

“Con el apoyo del PNUD, hemos desarrollado la Tarjeta Familiar Digital, lo que permite la introducción de nuevos servicios proactivos.

Anteriormente, no era posible realizar un seguimiento automatizado de la dinámica de la calidad de vida de los ciudadanos y de sus familias. Los ciudadanos debían obtener **más de 15 certificados** para recibir asistencia social. Existía un **alto nivel de burocracia** para obtener servicios gubernamentales.

³¹ ITU, United Nations (2023). *Kazakhstan's Digital Family Card: Ensuring equal access to social protection*. <https://www.itu.int/hub/2023/09/kazakhstans-digital-family-card-ensuring-equal-access-to-social-protection/>

Ahora, 6,1 millones de familias en Kazajistán han sido digitalizadas con más de **100 parámetros de bienestar**. Se han implementado servicios gubernamentales proactivos, y se ha reducido la burocracia para obtener servicios gubernamentales. Ahora podemos **realizar un seguimiento de la dinámica de grupos familiares específicos**, como los jóvenes que no estudian, trabajan ni se forman, las familias numerosas, las familias en situaciones difíciles y las personas con derecho a prestaciones sociales que aún no las han recibido.”³²

Un **desafío importante** durante su implementación fue orquestar la integración de datos de diversas fuentes gubernamentales dentro de un período de tiempo limitado. La tarea exigió tanto la voluntad política como la experiencia técnica de los equipos locales. La existencia de un *marco legislativo y digital gubernamental consolidado* contribuyó a la exitosa integración de datos de diversas bases de datos gubernamentales, superando así los desafíos existentes (ITU, United Nations, 2023).

Algunas **lecciones** que podríamos integrar de este sistema: el valor de los datos integrados, la voluntad política, la detección temprana de situaciones de vulnerabilidad y adquirir un enfoque integral en el apoyo social.

- **FamilyStory (Reino Unido)**

Otro ejemplo dentro plataforma de la apoyo para niños y sus familias en coordinación con trabajadores sociales es “*FamilyStory*”. Fue originado como un proyecto digital de interés nacional y premiado como Best Public Sector IT Project en *UK IT Industry Awards* en 2019.

En colaboración con Futuregov y los ayuntamientos de Londres, se creó una plataforma abierta de herramientas digitales **accesibles para la asistencia social que utiliza plataformas gubernamentales modernas**.³³

³² Discurso Kazakhstan (2024, September 3). *Country statement: Agenda item 3 – Digital solutions for sustainable development*. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP). <https://www.unescap.org/sites/default/d8files/event-documents/Agenda%20Item%203%20-%20Kazakhstan.pdf>

³³ Made Tech. (2019). *Delivering an award-winning digital service for London’s local authorities*. https://www.madetech.com/case-studies/hammersmith-fulham-kensington-chelsea-westminster-councils-familystory/?utm_source=chatgpt.com

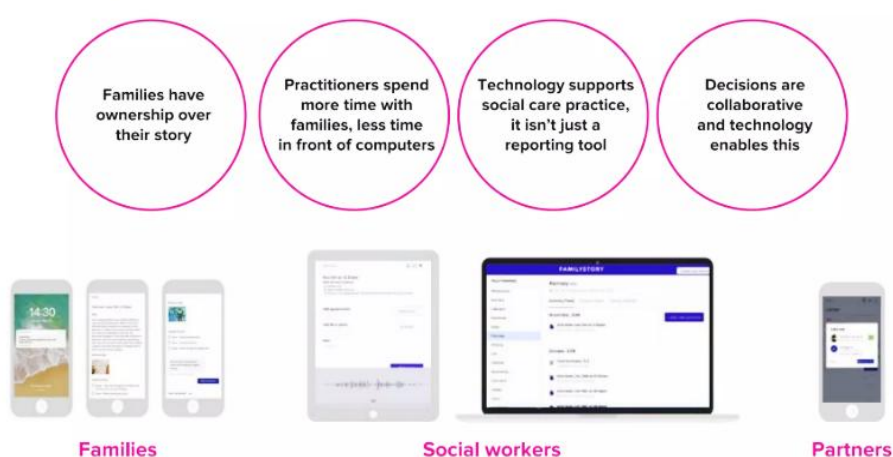
Está optimizada para dispositivos móviles siendo compatible con el uso sin conexión, por lo que no requiere conexión a internet para funcionar y se sincroniza cuando hay conexión disponible.

FamilyStory ayuda a los **trabajadores sociales y a las agencias colaboradoras** a comprender las **necesidades de cada familia**, lo que les permite gestionar el riesgo y tomar decisiones informadas. Además, reduce el tiempo que dedican a tareas administrativas, para que puedan centrarse más en trabajar directamente con las familias necesitadas.

Con esta herramienta se ha logrado transformar la asistencia social infantil en los ayuntamientos de Hammersmith & Fulham, Kensington & Chelsea y Westminster. Estimándose que se ha logrado **aumentar la productividad** de los servicios para niños hasta en un **30 %** y mejorar la colaboración entre familias y trabajadores sociales.

Las lecciones que se reflejan para este trabajo académico se encuentran en: el co-diseño con usuarios y profesionales, preservar versatilidad y el fácil acceso a la aplicación, así como la conexión y coordinación entre las agencias estatales.

FamilyStory design principles



Fuente: Elly Tweedy (FutureGuv) ³⁴

³⁴ *Family Story: How technology can better support Children's Services*, Elle Tweedy (Futuregov) <https://es.slideshare.net/slideshow/family-story-how-technology-can-better-support-childrens-services-elle-tweedy-futuregov/122399774>

4.2. Implementación de AFAMI

A través de su *aplicación web y móvil*, AFAMI centraliza la información sobre programas sociales, permite la **gestión y seguimiento de la situación de las familias en estado de vulnerabilidad**. Se propone incorporar herramientas de comunicación directa con técnicos del Estado (trabajadores sociales, médicos, enfermeros, maestros, profesores, entre otros) y promueve la información oportuna de las familias a los planes sociales.

- Componentes principales de la plataforma

Módulo informativo: presenta un listado completo de programas y ayudas disponibles, segmentados por edad, departamento y tipo de necesidad, permitiendo que las familias identifiquen fácilmente las prestaciones a las que pueden acceder.

Módulo de gestión: permite el registro familiar, la carga de documentos y la consulta del estado de las solicitudes, integrando en un único espacio los trámites vinculados a políticas sociales.

Módulo de acompañamiento: ofrece canales de comunicación directa con asistentes sociales y líneas automatizadas de orientación, garantizando un apoyo permanente y personalizado.

Módulo de seguimiento: posibilita que los técnicos del Estado monitoreen indicadores clave, como asistencia a controles de salud, escolarización y niveles de ingreso, promoviendo la detección temprana de vulnerabilidades.

- **Aportes por público objetivo**

1. Familias: Empoderamiento digital: que puedan tener un acceso autónomo y claro a la información sobre programas y beneficios sociales disponibles. Simplificación de trámites: el módulo de gestión centraliza procesos y reduce la burocracia. Acompañamiento constante: el sistema de chat y alertas facilita la comunicación y el seguimiento personalizado. Participación activa: fomenta la corresponsabilidad en la mejora del bienestar infantil y familiar.

2. Niños, niñas y adolescentes: Atención temprana y continua: el módulo de seguimiento favorece el control sistemático de la salud, la vacunación y la asistencia educativa. Prevención de vulnerabilidades: mejora la detección y atención de situaciones de riesgo social o nutricional. Garantía de derechos: asegura la efectiva vinculación de los niños con los programas destinados a su desarrollo integral.

3. Profesionales y técnicos del Estado: Gestión integrada: los módulos de acompañamiento y seguimiento optimizan la articulación entre organismos y evitan duplicaciones. Interoperabilidad institucional: promueve el flujo de información entre MIDES, INAU, MSP, ANEP y BPS. Toma de decisiones basada en evidencia: la recopilación de datos permite elaborar diagnósticos precisos y evaluar políticas públicas. Optimización del tiempo profesional: reduce la carga administrativa y prioriza la intervención directa con las familias.

4. Estado: Eficiencia institucional: racionaliza recursos mediante una gestión coordinada y digitalizada. Monitoreo integral: los indicadores sistematizados permiten evaluar el impacto y la cobertura de los programas sociales. Innovación pública: fortalece la capacidad del Estado para anticiparse a situaciones de vulnerabilidad. Reducción de la pobreza estructural: contribuye a cerrar brechas en el acceso a derechos y servicios esenciales.

Reflexiones finales

El presente trabajo académico refleja una propuesta con múltiples fortalezas: **flexibilidad, adaptabilidad, interconexión y capacidad de representar una visión integral del bienestar familiar**. No obstante, se reconoce que la implementación de un programa de esta magnitud requiere del **compromiso y la colaboración efectiva** de los organismos del Estado y de sus equipos directivos, asegurando la coherencia institucional y la sostenibilidad de las acciones.

De concretarse la puesta en marcha con éxito del programa —y tomando como referencia experiencias positivas en países como Kazajistán y el Reino Unido—, AFAMI podría generar transformaciones significativas tales como:

- La reducción de la brecha de acceso a los programas sociales existentes.
- La mejora en la eficiencia y articulación de todas las intervenciones sociales públicas.
- El fortalecimiento en la prevención temprana de la pobreza infantil.
- La creación de una base de datos unificada para el monitoreo integral del bienestar infantil y familiar.

Tamboyén, se deja abierta la posibilidad de complementar AFAMI con **otras políticas públicas** orientadas a la protección social y al desarrollo humano, ampliando su impacto en la reducción de la pobreza estructural.

Por último, se plantea la necesidad de llevar adelante un **estudio técnico complementario** que profundice en la viabilidad tecnológica, el diseño de la plataforma web y móvil, y la estimación de costos financieros para su implementación.

AFAMI representa, en definitiva, una **apuesta por la innovación social y la equidad**, un puente entre el Estado y las familias uruguayas, siendo una herramienta capaz de transformar las políticas existentes de asistencia social.

Referencias

INE (2024). Estimación de la pobreza por el método del ingreso.

INE (2024). Indicadores de la distribución del ingreso - Año 2024.

https://www5.ine.gub.uy/documents/Demograf%C3%ADaEESS/HTML/ECH/Pobreza/2024/Desigualdad_informe-2024.html

INE (2024). Porcentaje de personas menores de 18 años en situación de pobreza según tramos de edad. País urbano. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/porcentaje-personas-menores-18-anos-situacion-pobreza-segun-tramos-edad-pais-urbano>

INE (2025). Presentación del Informe Pobreza Multidimensional 2024.

<https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/comunicacion/noticias/presentacion-del-informe-pobreza-multidimensional-2024>

ITU, United Nations. (2023). *Kazakhstan's Digital Family Card: Ensuring equal access to social protection*. <https://www.itu.int/hub/2023/09/kazakhstans-digital-family-card-ensuring-equal-access-to-social-protection/>

Lara Ibarra, G., Salmeron Gomez, D. A., & Engilbertsdottir, S. (2025).

Children in Monetary Poor Households : Global, Regional, and Select National Trends in the Progress against Child Poverty (English). *Policy Research Working Paper*. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099151009052581696>

Made Tech. (2019). *Delivering an award-winning digital service for London's local authorities*. https://www.madetech.com/case-studies/hammersmith-fulham-kensington-chelsea-westminster-councils-familystory/?utm_source=chatgpt.com

María Gabriela Ponce Zubillaga. (2013). Pobreza y bienestar: una mirada desde el desarrollo.

UNICEF. (2023). Progress on Children's Well-being: Centring child rights in the 2030 Agenda.

UNICEF. (1990). *Convención sobre los Derechos del Niño: guía para niños y niñas*.

UNICEF. (2024). Análisis de la Pobreza Infantil en Uruguay y Propuestas de Políticas.

Zelko, B. (2024). Gráfico de la semana: ¿qué pasó con la distribución del ingreso en Uruguay? *La Diaria*.

<https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2024/4/grafico-de-la-semana-que-paso-con-la-distribucion-del-ingreso-en-uruguay/>

OpenAI. (2025). *ChatGPT (GPT-5)* <https://chat.openai.com/>

La redacción y edición del presente trabajo contó con la asistencia de I.A., empleado como herramienta de apoyo para la mejora del estilo y la coherencia textual.

Anexos

Anexo 1. Aportes cualitativos

Entrevista a Ec. Deborah Eliender e Ignacio López (CED)

Entrevistadora: *Sabrina Stoletniy*

Entrevistados:

- *Economista Déborah Eilender* (Centro de Estudios para el Desarrollo – CED)
- *Asistente de pesquisa Ignacio López* (Centro de Estudios para el Desarrollo – CED)

Sabrina Stoletniy:

¿Cuáles son, a su entender, los principales criterios que determinan que una persona o un hogar se encuentre en situación de pobreza?

Déborah Eilender:

En Uruguay, el método más utilizado históricamente para medir la pobreza es el de la *línea de pobreza*, basado en criterios monetarios. Este método determina un umbral de ingreso per cápita necesario para adquirir una canasta básica de consumo. Si el hogar dispone de ingresos por debajo de ese valor, se considera pobre. Se trata de un método simple y de fácil aplicación, pero que ofrece una visión limitada de la realidad de las personas.

En un estudio reciente realizado por el CED analizamos qué ocurriría si se elevara ligeramente la línea de pobreza, y observamos que las características de quienes se encuentran apenas por encima o por debajo del umbral son muy similares: comparten carencias en materia educativa, laboral y habitacional. Por ello, el indicador de *pobreza multidimensional* resulta más ilustrativo, ya que permite comprender mejor las condiciones de vida reales.

Entre las dimensiones consideradas, la educación es la que presenta mayores carencias. Existe una fuerte correlación entre bajo nivel educativo, dificultades laborales y transmisión intergeneracional de la pobreza. En Uruguay, el nivel educativo de los padres suele reproducirse en los hijos, lo que perpetúa el ciclo de la pobreza.

Sabrina Stoletniy:

Teniendo en cuenta que los niños que viven bajo la línea de pobreza lo hacen en hogares pobres, ¿qué factores consideran que deberían priorizarse para que los jefes de hogar puedan superar esos niveles de pobreza?

Ignacio López:

Es fundamental abordar el fenómeno desde un enfoque multidimensional. Factores como la formalidad laboral, la cobertura de seguridad social, la calidad de la vivienda o el acceso a servicios básicos son determinantes. Sin embargo, la educación continúa siendo el factor estructural más crítico. Uruguay presenta tasas de egreso de la educación secundaria similares a las de países con niveles de ingreso mucho menores, lo que refleja un rezago importante.

Esta situación genera una “trampa educativa”: los hogares con bajos ingresos suelen tener menor nivel educativo y más hijos, lo que reproduce el círculo de pobreza. Asimismo, gran parte de los hogares pobres son monoparentales, mayoritariamente con jefatura femenina. La línea de pobreza en Uruguay no es particularmente exigente; sin embargo, una persona con salario mínimo y uno o dos hijos ya puede quedar por debajo de ella.

Por eso son fundamentales las políticas que faciliten la inserción laboral del único adulto responsable del hogar, como los centros CAIF, que permiten compatibilizar el cuidado infantil con el empleo. La mejora del mercado laboral, la reducción de la informalidad y el fortalecimiento educativo son las vías más eficaces para reducir la pobreza.

Sabrina Stoletniy:

En relación con la educación, ¿consideran que el problema principal se encuentra en la estructura del sistema educativo o en la motivación y permanencia de los estudiantes?

Déborah Eilender:

Es una pregunta compleja. Desde nuestra experiencia, el problema combina factores estructurales y de incentivos. Hemos observado que quienes completan el bachillerato tienen tasas de desempleo similares a quienes abandonan antes, lo que implica que terminar la educación media no siempre se traduce en mejores oportunidades laborales. Si un joven percibe que continuar estudiando no le aportará beneficios concretos, su incentivo a finalizar el ciclo es bajo.

El sistema educativo uruguayo ofrece cobertura amplia —escuelas, liceos y programas como UTU—, pero no siempre está alineado con las demandas del mercado laboral. Se genera una especie de círculo vicioso: no se termina el liceo porque no mejora las perspectivas de empleo, y al mismo tiempo, la falta de educación limita el acceso a mejores trabajos.

Ignacio López:

En los últimos años, el crecimiento del empleo se concentró en sectores que demandan alta calificación —servicios, administración y profesiones técnicas—. En cambio, el empleo en sectores de baja calificación se ha estancado o reducido. Por lo tanto, sin mejoras sustanciales en la educación, especialmente en el nivel secundario y terciario, será difícil revertir la situación de vulnerabilidad de los hogares más pobres.

Sabrina Stoletniy:

En su informe mencionan que muchos hogares se encuentran apenas por encima de la línea de pobreza. ¿Qué diferencias existen entre estar en situación de pobreza y estar en situación de vulnerabilidad social o económica?

Déborah Eilender:

La diferencia es principalmente técnica. La línea de pobreza se fija en torno a un umbral de ingresos (aproximadamente 20.000 pesos per cápita). Los hogares con ingresos inferiores se consideran pobres, pero quienes apenas superan ese valor pueden vivir en condiciones muy similares. En esos casos, hablamos de vulnerabilidad: personas que, aunque no sean clasificadas como pobres, enfrentan las mismas restricciones en vivienda, alimentación o acceso a servicios.

El indicador multidimensional considera a un hogar pobre cuando presenta tres o más

carencias. Sin embargo, existen hogares con una o dos carencias que no entran en esa categoría, pero que igualmente están en situación de vulnerabilidad.

Ignacio López:

En nuestro estudio elevamos la línea de pobreza en un 25%, haciendo el criterio más exigente, y observamos que el grupo que quedaba “por encima” compartía casi las mismas características que los hogares pobres. Por eso entendemos que la vulnerabilidad es una extensión de la pobreza, difícil de medir, pero perceptible en la realidad cotidiana.

Sabrina Stoletniy:

¿Qué políticas implementadas por el MIDES u otras instituciones consideran que han tenido un impacto real y sostenible en la reducción de la pobreza infantil en Uruguay?

Déborah Eilender:

Destacaría especialmente los centros CAIF, que han permitido a muchos jefes de hogar monoparentales —en su mayoría mujeres— insertarse en el mercado laboral sin descuidar el cuidado de sus hijos.

También las políticas de transferencias monetarias han tenido impacto, aunque implican costos elevados para el Estado. Si bien son medidas necesarias, su sostenibilidad depende de una adecuada focalización.

Ignacio López:

En los últimos años se ha avanzado hacia transferencias más focalizadas, dirigidas a los hogares de menores ingresos, con énfasis en la primera infancia. La evidencia internacional demuestra que la inversión temprana en niños tiene altos retornos sociales: mejora los resultados educativos, laborales y de salud a largo plazo. Las investigaciones de James Heckman, premio Nobel de Economía, muestran que invertir en la primera infancia genera beneficios que se reflejan décadas después, cuando esos niños alcanzan la adultez y se insertan en el mercado laboral.

Sabrina Stoletniy:

Desde su experiencia, ¿qué políticas o modelos aplicados en otros países podrían adaptarse al contexto uruguayo para mejorar las condiciones de la infancia?

Déborah Eilender:

En el ámbito internacional se destacan las políticas prenatales, que aseguran la adecuada nutrición y seguimiento médico de la embarazada desde las primeras etapas. En Uruguay existen programas similares, pero aún con dificultades de articulación entre diagnóstico, asistencia y transferencias.

Otra política con buenos resultados son las visitas domiciliarias a hogares con recién nacidos en situación vulnerable, destinadas a garantizar un entorno saludable y el cumplimiento de los controles. En Uruguay esta iniciativa existe, pero con alcance limitado.

Ignacio López:

Un ejemplo interesante en el país es el programa que dirige la profesora Ana María Balza, que realiza seguimiento a familias en situación vulnerable mediante comunicación continua

y asesoramiento sobre pautas de crianza. Son intervenciones de bajo costo y alto impacto social.

Sabrina Stoletniy:

¿Qué medidas innovadoras o cambios estructurales consideran necesarios para asegurar una reducción sostenida de la pobreza infantil en el próximo quinquenio?

Déborah Eilender:

Más que innovadoras, considero necesarias las políticas que fomenten el crecimiento económico sostenido. La reducción de la pobreza infantil registrada entre 2002 y 2015 coincidió con un período de fuerte crecimiento económico. Desde 2015 en adelante, tanto el crecimiento como la reducción de la pobreza se han estancado.

El crecimiento por sí solo no elimina la pobreza, pero sin crecimiento no hay reducción posible. Es indispensable una economía dinámica que genere empleo, acompañada de políticas focalizadas en la detección temprana de las familias que más lo necesitan.

Ignacio López:

Coincido. Se requiere un enfoque integral que combine crecimiento económico, generación de empleo formal y políticas activas de reconversión laboral. Muchas personas permanecen fuera del mercado laboral por falta de habilidades actualizadas o por períodos prolongados de inactividad, como ocurre en el caso de algunas mujeres tras la maternidad. El Estado debería fortalecer los programas de formación y reinserción laboral para estos grupos, evaluando su impacto y adaptándose a las necesidades del mercado.

Sabrina Stoletniy:

Agradezco profundamente sus aportes, que han permitido profundizar en mi comprensión de los desafíos que enfrenta Uruguay en materia de pobreza infantil y las posibles vías de acción para su reducción sostenible.

Anexo 2. Cálculos de niveles de pobreza infantil (%) desde 2010 hasta 2023

Cálculos de elaboración propia a partir de datos del INE.

(1) % de menores 18 años que viven en hogares bajo la línea de pobreza				
Año	0 a 5 años	6 a 12 años	13 a 17 años	% de población total bajo la
2010	34,30%	34,10%	30%	18,7%
2015	22%	19,20%	18,20%	10,4%
2020	21,30%	20,60%	18,90%	11,6%
2023	20%	18,30%	18%	10,1%
(2) Población según tramo de edad				
Año	0-5 años	6-12 años	13-17 años	Población total Uruguay
2010	294.000	321.000	225.000	3.286.314
2015	280.000	317.000	220.000	3.467.054
2020	266.000	308.000	214.000	3.530.912
2023	258.000	303.000	210.000	3.499.451
(3) Cantidad de niños que viven bajo la línea de pobreza (1 * 2)				
Año	0-5 años	6-12 años	13-17 años	Total
2010	100.842	109.461	67.500	277.803
2015	61.600	60.864	40.040	162.504
2020	56.658	63.448	40.446	160.552
2023	51.600	55.449	37.590	144.639
Personas bajo la línea de pobreza (cantidad y %)				
Año	Poblacion total bajo la línea de pobreza	% niños que viven bajo la línea de pobreza	% de población total bajo la línea de pobreza	
2010	614.541	277.803	18,7%	
2015	360.574	162.504	10,4%	
2020	409.586	160.552	11,6%	
2023	353.445	144.639	10,1%	
Ponderación	% menores bajo la línea de pobreza que son menores de 18 años	dif		
45,2%	8,5%	10,2 pp		
45,1%	4,7%	5,7 pp		
39,2%	4,5%	7,1 pp		
40,9%	4,1%	6 pp		