



*Área de Políticas Sociales.  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto  
Julio 2009*

# **Evolución de la Pobreza, la Indigencia y la Desigualdad 2004-2008**

**¿Qué hubiese sucedido con la pobreza, la indigencia  
y la desigualdad de no haberse aplicado las reformas  
sociales?**

**Oficina de Planeamiento y Presupuesto**

**Julio de 2009**



Área de Políticas Sociales.  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto  
Julio 2009

### **Pobreza, Indigencia y Desigualdad en el período 2004-2008**

El objetivo de este documento es resumir lo acontecido con la pobreza, la indigencia y la desigualdad durante el período 2004-2008. En primer lugar se presentarán los datos de pobreza e indigencia para el total del país en las localidades mayores de 5000 habitantes, desagregados por región y por tramos de edad. Luego se analiza la desigualdad mediante el Índice de Gini para el total del país. Finalmente se expone el impacto que ha tenido el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), la Reforma Tributaria, la Reforma de la Salud y la Reforma del Régimen de Asignaciones Familiares sobre estas tres variables, mediante un ejercicio de simulación.

#### ***Pobreza e indigencia***

La pobreza en el período se redujo casi 12 puntos porcentuales al considerar lo sucedido entre el año 2004 y el 2008. Asimismo la indigencia registró también una reducción significativa en el período de 2.4 puntos porcentuales lo que equivale a una caída de 62%.

|             | Pobreza |            |                   | Indigencia |            |                   |
|-------------|---------|------------|-------------------|------------|------------|-------------------|
|             | Total   | Montevideo | Resto país urbano | Total      | Montevideo | Resto país urbano |
| <b>2004</b> | 31,9    | 31,8       | 31,9              | 3,9        | 4,7        | 3,1               |
| <b>2005</b> | 29,8    | 30,0       | 29,5              | 3,5        | 4,7        | 2,3               |
| <b>2006</b> | 26,8    | 27,3       | 26,4              | 2,1        | 2,9        | 1,4               |
| <b>2007</b> | 25,5    | 26,8       | 24,4              | 2,1        | 3,0        | 1,4               |
| <b>2008</b> | 20,3    | 23,2       | 17,6              | 1,5        | 2,3        | 0,8               |

Fuente: INE, Poblaciones de 5.000 y más habitantes.

La reducción fue significativamente mayor en el Interior del país que en Montevideo. Esto se explica por el mayor impacto que han tenido algunas de las políticas sociales en el Interior del país respecto a Montevideo debiéndose en parte al costo de vida diferencial entre las regiones.

Durante el período 2005-2007 comienza a operar el PANES, el cual por sus propios cometidos impacta fuertemente en la reducción de la indigencia, pasando de 3.9% a 2.1% de personas en esta situación del 2004 al 2007.

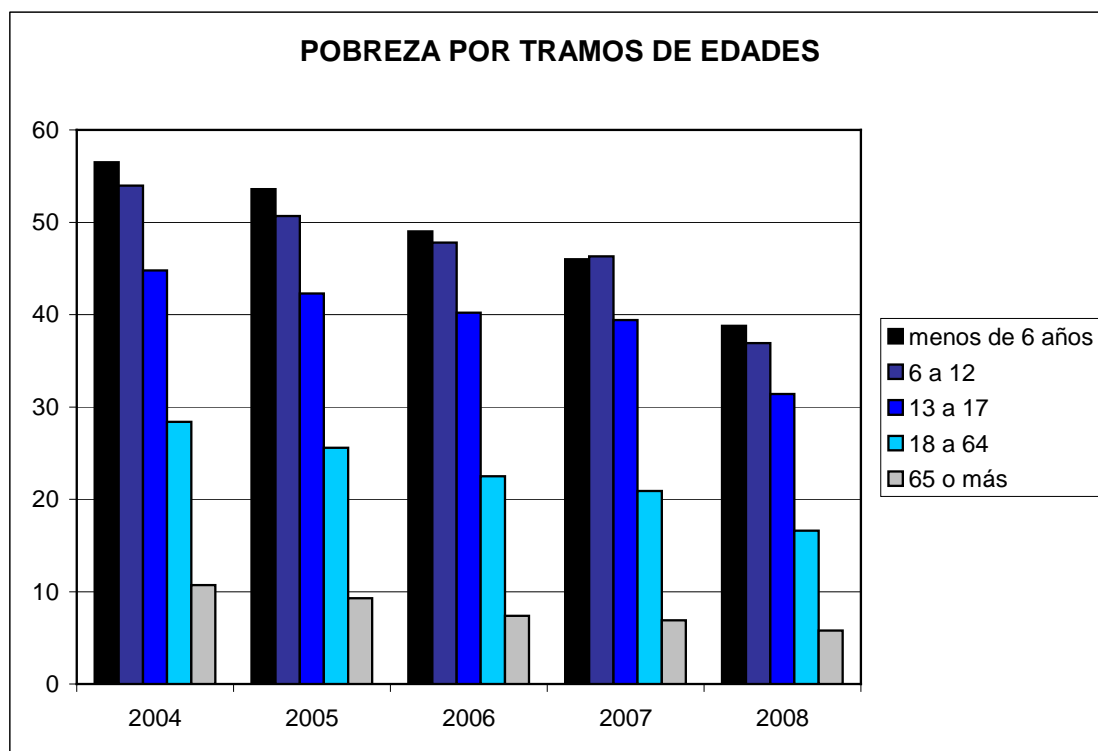
En el año 2008 comienzan a desplegarse las políticas que integran el Plan de Equidad y que también tienen impacto en los hogares indigentes pero más aun en los hogares en situación de pobreza. Estas son, el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares y la Reforma de la Salud; ambas tienen un fuerte impacto en los hogares con menores de 18 años.



*Área de Políticas Sociales.  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto  
Julio 2009*

En el caso de las nuevas Asignaciones Familiares, éstas se dirigen a hogares con menores de 18 años anteriormente beneficiarios del PANES y a hogares que no siéndolo se encontraran en situación de pobreza. En el caso de la Reforma de Salud, ésta impacta en hogares con menores de 18 años en los cuales algún miembro del hogar aporta a la seguridad social, teniendo el derecho de ampliar la cobertura de salud a sus hijos menores o a los hijos de su cónyuge. Como se observa en el cuadro la pobreza en el 2008 disminuye más de 5 puntos porcentuales respecto al 2007.

En este sentido, al analizar la pobreza por edades se puede constatar el fuerte impacto sobre la disminución de la pobreza infantil, más aún al observar la variación en el último año cuando comienzan a operar las políticas antes mencionadas. En particular, los datos para el último año indican que la pobreza en los menores de 6 años se reduce 7 puntos porcentuales, y 9 puntos porcentuales en los menores de entre 6 y 12 años.



Fuente: INE



Área de Políticas Sociales.  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto  
Julio 2009

### **Desigualdad**

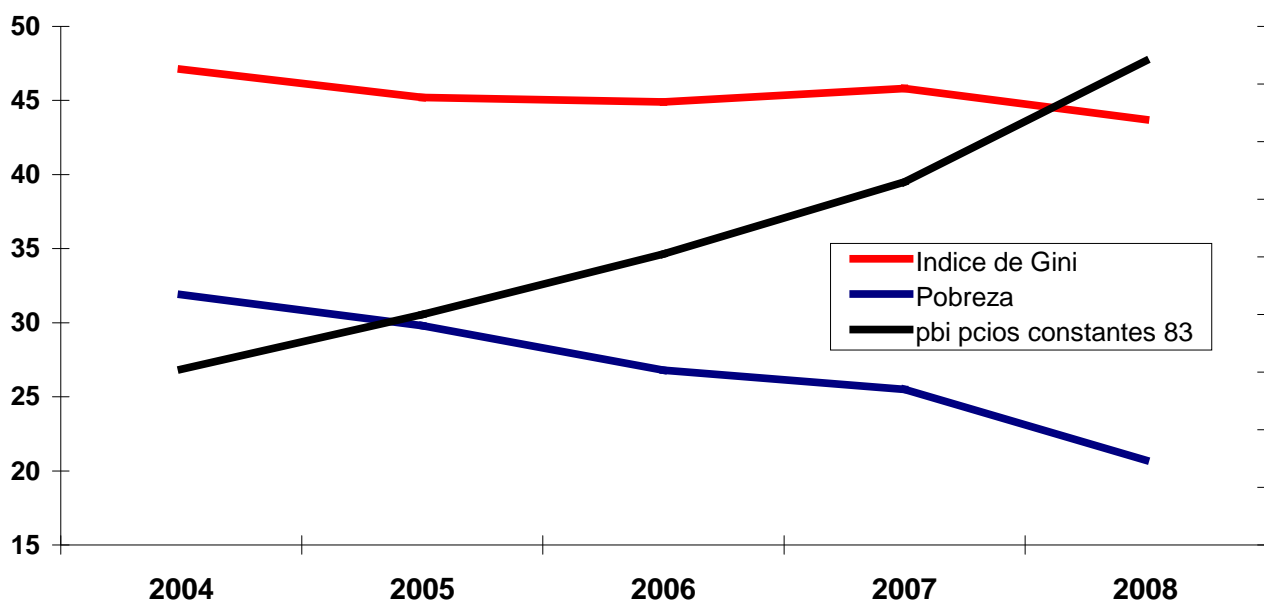
La desigualdad medida mediante el Índice de Gini disminuye en 4.5% del 2007 al 2008. Al comparar el comienzo del período con el último año la reducción es cercana al 8% .

| Años | Índice de Gini | Variación porcentual |
|------|----------------|----------------------|
| 2004 | 0,460          |                      |
| 2005 | 0,441          | -4.1%                |
| 2006 | 0,452          | 2,5%                 |
| 2007 | 0,444          | -1.8%                |
| 2008 | 0,424          | -4,5%                |

Fuente: INE.

La caída de mayor magnitud del índice de Gini se registra en el año 2008. En el 2007 se despliega la Reforma Tributaria con la introducción del impuesto a la renta, sin embargo sus efectos más claros comienzan a observarse en el 2008.

Evolución de la incidencia de la pobreza, el Índice de Gini y el PBI.



Fuente: INE y BCU



*Área de Políticas Sociales.  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto  
Julio 2009*

Al analizar la evolución de la desigualdad y la pobreza junto al crecimiento económico, se observa una tendencia creciente del producto bruto interno durante todo el período, una caída significativa de la pobreza, y el mantenimiento de la desigualdad con un significativo descenso durante el último año.

***El impacto de las Reformas estructurales***

A continuación se exponen los resultados obtenidos tras simular para cada año del período cual hubiese sido la situación de los hogares en cuanto a pobreza, indigencia y desigualdad, sino se hubiesen llevado a cabo las reformas implementadas en los respectivos años.

Para el año 2006 se simula cual hubiese sido la situación sin la implementación del PANES. Para el año 2007 se simuló además de la ausencia del PANES, la de la Reforma Tributaria (para el segundo semestre). Por último para el año 2008, se simuló la ausencia de la Reforma Tributaria, la Reforma del Sistema de Salud y la Reforma de Asignaciones Familiares. Los resultados presentados a continuación señalan el impacto conjunto de todas las reformas.

|      | <b>Pobreza</b> |              | <b>Indigencia</b> |              | <b>Gini</b>  |              |
|------|----------------|--------------|-------------------|--------------|--------------|--------------|
|      | sin reformas   | con reformas | sin reformas      | con reformas | sin reformas | con reformas |
| 2005 | 29,3           | 29,3         | 3,5               | 3,5          | 0,441        | 0,441        |
| 2006 | 26,7           | 26,2         | 3,5               | 2,1          | 0,457        | 0,451        |
| 2007 | 26,4           | 25,8         | 4,0               | 2,1          | 0,465        | 0,455        |
| 2008 | 22,95          | 20,6         | 2,36              | 1,7          | 0,458        | 0,437        |

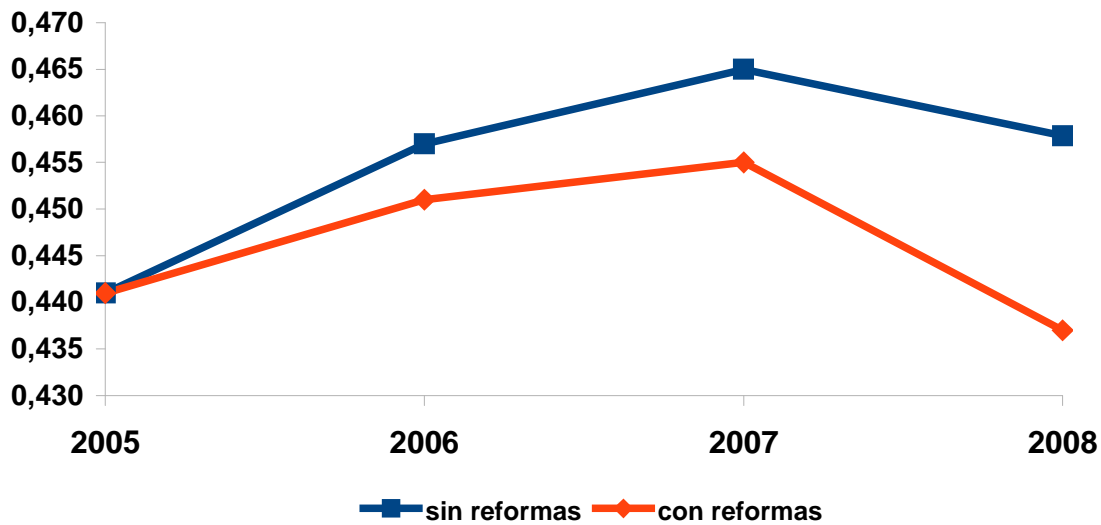
Fuente: Elaboración propia en base a las ECH del INE.

En el gráfico siguiente podemos apreciar la evolución del índice de Gini observado y la evolución que hubiera tenido de no haberse llevado a cabo las reformas implementadas por este gobierno; se aprecia claramente que la desigualdad en la distribución del ingreso hubiera sido mayor para todos los años del período.



Área de Políticas Sociales.  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto  
Julio 2009

### Impacto de las Reformas sobre Desigualdad



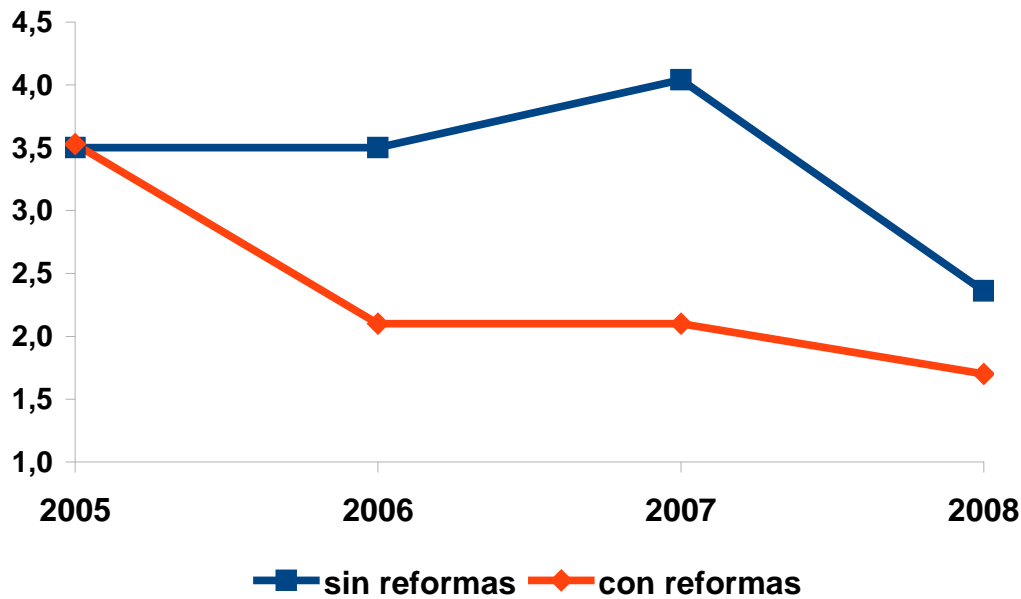
Fuente: Elaboración propia en base a ECH (INE)

Es de destacar una diferencia significativa observada en el año 2008. La reforma del régimen de asignaciones familiares, del régimen de Salud y la consolidación de la reforma tributaria (cuyos resultados comienzan a visualizarse más claramente en 2008) hacen que la diferencia entre el Índice de Gini con y sin reformas se acentúe, registrándose, un índice un 5% mayor.



Área de Políticas Sociales.  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto  
Julio 2009

### Impacto de las Reformas sobre la Indigencia



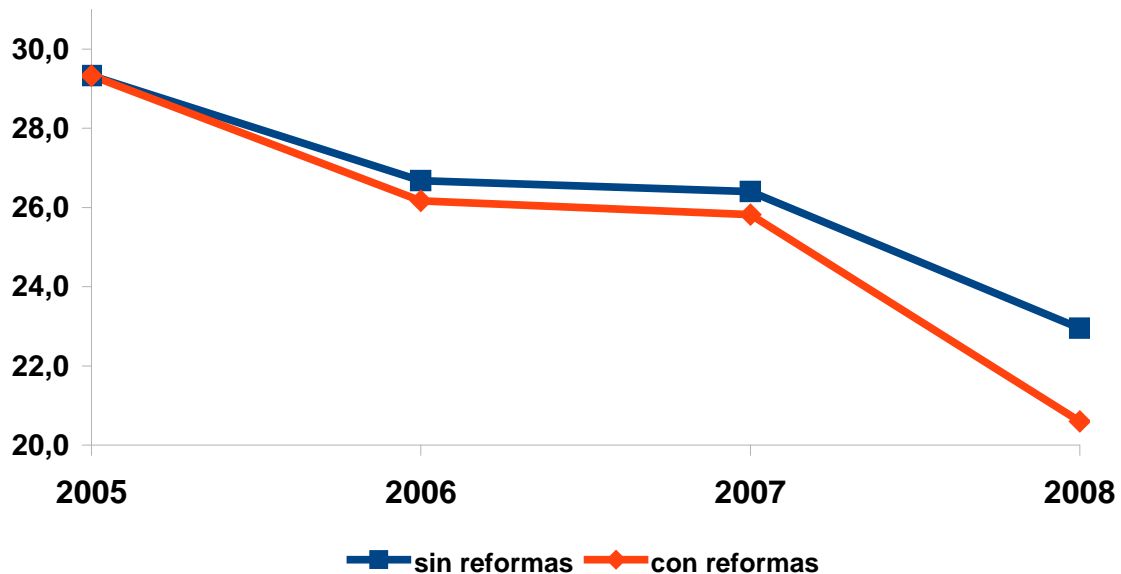
Fuente: Elaboración propia en base a ECH (INE)

Para el año 2006 se observa que de no haber operado el PANES la indigencia no hubiese disminuido y se hubiera mantenido en un 3.5%. En el año 2007 de no haberse implementado las reformas, la indigencia hubiese sido casi el doble. Por último, para el año 2008 sin el impacto conjunto de las reformas, su valor sería casi un 39% superior situándose en 2.4%



Área de Políticas Sociales.  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto  
Julio 2009

### Impacto de las Reformas sobre la Pobreza



Fuente: Elaboración propia en base a ECH (INE)

En cuanto a la pobreza puede observarse que el impacto del PANES no incide tanto sobre la misma, porque el mismo se focaliza en los hogares indigentes. En cambio las reformas que actúan en el 2008 (Nuevas Asignaciones Familiares y Reforma de la Salud) tienen un mayor impacto sobre los hogares pobres, logrando que la diferencia en el nivel de pobreza, entre la situación con y sin reformas, sea de más de dos puntos porcentuales. En el caso de la incidencia de la pobreza en menores de 18 años, los logros son más significativos, existiendo una diferencia de 5 puntos porcentuales entre ambas situaciones.

Las reformas planteadas impactan sobre la pobreza, la indigencia y la desigualdad en el período 2005-2008, siendo significativo su impacto sobre la indigencia durante los años 2006 y 2007 al operar el PANES, y sobre la pobreza y la desigualdad en el año 2008 al desplegarse la Reforma Tributaria, las Asignaciones Familiares y la Reforma del Sistema de Salud.

En síntesis, de no haberse implementado las reformas sociales en el año 2008 la pobreza hubiera disminuido la mitad, la indigencia se hubiera situado en un valor casi un 40% por encima del valor observado y la desigualdad también hubiera sido superior.