NOTA TÉCNICA No IDB-TN-03427

Del diagnóstico a las políticas: una agenda multisectorial para reducir la pobreza infantil en Uruguay

Marisol Rodríguez Chatruc
Belén Sotto
Matías Brum
Alejo Estavillo
Verónica Alaimo
Joaquín Toledo

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Países del Cono Sur
Sector Social

Noviembre 2026

Del diagnóstico a las políticas: una agenda multisectorial para reducir la pobreza infantil en Uruguay

Marisol Rodríguez Chatruc
Belén Sotto
Matías Brum
Alejo Estavillo
Verónica Alaimo
Joaquín Toledo

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Países del Cono Sur
Sector Social

Noviembre 2026

Para explorar más publicaciones del BID, visite:
https://publications.iadb.org/es

Copyright © 2026 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una Licencia Internacional Pública de Atribución/Reconocimiento 4.0 de Creative Commons CC BY 4.0 (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.es). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

Todas las disputas que surjan en relación con esta licencia y que no puedan resolverse de manera amistosa se resolverán de acuerdo con el siguiente procedimiento. Mediante una notificación de mediación comunicada por medios razonables por usted o el licenciante a la otra parte, la disputa será sometida a mediación no vinculante de conformidad con el Reglamento de Mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Cualquier disputa que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo, y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.



Del diagnóstico a las políticas: una agenda multisectorial para reducir la pobreza infantil en Uruguay

Marisol Rodríguez Chatruc
Belén Sotto
Matías Brum
Alejo Estavillo
Verónica Alaimo
Joaquín Toledo



BID

Del diagnóstico a las políticas: una agenda multisectorial para reducir la pobreza infantil en Uruguay[1]

Marisol Rodríguez Chatruc
Belén Sotto
Matías Brum
Alejo Estavillo
Verónica Alaimo
Joaquín Toledo

Resumen

La pobreza infantil representa un reto prioritario, tanto por sus aspectos éticos y humanitarios como por su impacto en el desarrollo económico de los países. A partir de microdatos de la Encuesta Continua de Hogares, este estudio caracteriza los hogares con niños, niñas y adolescentes (NNA) en situación de pobreza en Uruguay, analiza su distribución territorial y descompone los factores asociados con su reducción entre 2006 y 2017. Los resultados muestran que, en la actualidad, la pobreza infantil se concentra en hogares más numerosos, mayoritariamente con una mujer como referente, con adultos de menor nivel educativo y con una inserción laboral más débil y precaria. A su vez, se identifican brechas de acceso a la protección social. En el ámbito territorial, los datos muestran marcadas desigualdades entre departamentos y una concentración significativa de NNA en situación de pobreza en Montevideo y Canelones, mientras que la incidencia es particularmente elevada en varios departamentos del norte y en determinados municipios de Montevideo. Las carencias también trascienden el ingreso y abarcan la educación, la vivienda, el empleo, la conectividad y los cuidados. La descomposición muestra que la mayor parte de la caída de la pobreza infantil entre 2006 y 2017 se explicó por el aumento de los ingresos laborales, seguido de las transferencias monetarias. En conjunto, la evidencia indica que reducir la pobreza infantil de forma sostenida requiere una estrategia multisectorial y territorialmente focalizada que combine la creación de empleo formal y productivo, políticas activas de empleo y formación, la expansión de los cuidados y la educación, la mejora de la vivienda y los barrios, y una protección social más integrada, adaptativa y efectiva para llegar a los hogares actualmente excluidos.

Códigos JEL: I32, I38, J13, J31, J38, H53, H55, O12.
Palabras clave: pobreza infantil, mercado laboral, brechas de género, transferencias monetarias, Uruguay.

Edición y diseño: Words for Development.
Imagen de portada: Generada con herramientas de inteligencia artificial.

1. Valoramos los aportes y comentarios de Alexandre Bagolle, David Evans, Arturo Galindo, Virginia Queijo y Luiz Ros.

Índice

1 INTRODUCCIÓN 1

2 FUENTES DE DATOS Y METODOLOGÍA 5

2.1 Datos 6
2.2 Metodología de descomposición 7
2.3 Construcción de variables para la descomposición 8

3 DIAGNÓSTICO DE LA POBREZA INFANTIL:
HOGARES, TERRITORIOS Y CARENCIAS 10

3.1 Caracterización de los hogares pobres con niños, niñas y adolescentes 11
3.2 Distribución geográfica de la pobreza infantil en Uruguay 18
3.3 Más allá del ingreso: aspectos multidimensionales de la pobreza infantil 20

4 LOS MOTORES DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA INFANTIL 23

5 HACIA UNA AGENDA MULTISECTORIAL Y TERRITORIAL
PARA REDUCIR LA POBREZA INFANTIL 27

5.1 Un marco conceptual para la reducción de la pobreza 28
5.2 Recomendaciones para la reducción de la pobreza infantil en Uruguay 30

6 BIBLIOGRAFÍA 35

7 ANEXOS 41

Anexo I: Metodología de descomposición 42
Anexo II: Evolución de variables 45

1

INTRODUCCIÓN

Uruguay se distingue por registrar niveles de pobreza más bajos que América Latina y el Caribe (ALC) y por haber realizado avances importantes en su reducción. La pobreza en ALC, medida con el umbral del Banco Mundial de US$ 8,3 diarios en paridad del poder adquisitivo (PPA) de 2021, alcanza el 25% de la población, frente al 6% en Uruguay, lo que ubica al país como el segundo con menor pobreza de la región, después de Chile. Uruguay ha logrado grandes avances: según las estadísticas oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE), el porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza se redujo a la cuarta parte entre 2006 y 2017.[2] Sin embargo, a partir de ese momento, los avances perdieron impulso.

A pesar de la mejora general, persiste el desafío de reducir la incidencia de la pobreza en niñas, niños y adolescentes (NNA). En línea con la reducción de la pobreza total, el país logró una marcada disminución de la pobreza infantil entre 2006 y 2017.[3] Sin embargo, en 2025 la tasa de pobreza infantil fue del 27%, casi el doble de la tasa de pobreza de los adultos (15%) y casi cinco veces la de las personas mayores de 65 años (5,6%). La pobreza infantil representa un reto prioritario, tanto por sus aspectos éticos y humanitarios como por su impacto en el desarrollo económico nacional, según se argumenta más adelante. Con el objetivo de extraer enseñanzas que contribuyan a la formulación de políticas públicas, en este estudio se caracterizan los hogares en situación de pobreza con NNA y se detallan los resultados del análisis de Brum *et al.* (2026) para identificar los factores que impulsaron la caída registrada entre 2006 y 2017.

El desarrollo físico, socioemocional y cognitivo durante la infancia es esencial para garantizar un desarrollo adecuado en la vida adulta. Diversos estudios muestran que las habilidades cognitivas y socioemocionales tempranas determinan la asistencia escolar, el rendimiento educativo y los ingresos laborales en la adultez (Heckman *et al.*, 2006; Carneiro *et al.*, 2005). A nivel mundial, el desarrollo infantil temprano muestra brechas marcadas según la educación materna, el ingreso del hogar y la etnia, tanto en Estados Unidos (Heckman, 2008) como en América Latina y el Caribe (Schady *et al.*, 2015) y otros países de ingresos bajos y medianos (López Boo, 2016). Las brechas en el desarrollo infantil temprano aparecen incluso antes de los 12 meses de edad y persisten más adelante en la vida, según la evidencia longitudinal para Chile, Colombia y Uruguay (Attanasio *et al.*, 2024; Rubio-Codina y Grantham-McGregor, 2019). Estos hallazgos subrayan la importancia del llamado «cuidado afectuoso» (Britto *et al.*, 2017), entendido como un entorno de aprendizaje e interacciones sensibles, con buena salud, nutrición adecuada y seguridad.

Los mecanismos familiares desempeñan un papel central en este proceso. Los niños de hogares con padres más educados acceden a

2. Según la definición del INE de 2006, la pobreza se redujo desde más del 32% en 2006 hasta el 8% en 2017. La nueva definición adoptada en 2017 por el mismo organismo sitúa la pobreza en el 16% 2017 y en el 17% en 2025 (véase el grafico A.1 del anexo II).
3. A lo largo de este informe "pobreza infantil" y "pobreza entre niños, niñas y adolescentes" son usados como sinónimos para referirse a la pobreza en la población de 0 a 17 años de edad.

escuelas y servicios de mayor calidad y se benefician de acompañamiento y disciplina que mejoran su desempeño (Cunha y Heckman, 2007). Asimismo, los ingresos familiares permanentes inciden en la estabilidad del entorno y en la capacidad de sostener inversiones continuas en educación (Carneiro y Heckman, 2003). Mejorar el entorno del hogar —a través de prácticas parentales, interacciones y acceso a materiales de aprendizaje— tiene efectos directos sobre el desarrollo cognitivo y socioemocional (Araujo *et al.*, 2021; Attanasio *et al.*, 2020). A su vez, los servicios de cuidado infantil han demostrado aumentar la participación laboral femenina (Hojman y López Boo, 2022), lo que contribuye a mayores ingresos y bienestar en los hogares con niños.

La evidencia sugiere que las intervenciones tempranas son más costo-efectivas que las tardías. Existe evidencia de que distintas habilidades se forman y moldean en diferentes etapas del ciclo de vida (National Research Council and Institute of Medicine, 2000). Sin embargo, la inversión en la primera infancia parece ser clave: Heckman (2012) encuentra que constituye una manera costo-efectiva de promover el crecimiento económico e incluso de mejorar los resultados fiscales en el futuro. Los programas implementados en la primera infancia, como los entornos preescolares enriquecidos, han demostrado mejorar la eficiencia del aprendizaje y reducir las conductas problemáticas en la adultez (Blau y Currie, 2006; Cunha *et al.*, 2006). De manera consistente, la educación preescolar muestra beneficios sostenidos sobre el progreso académico, el empleo y los ingresos (Heckman *et al.*, 2010; Bailey *et al.*, 2021; Berlinski *et al.*, 2008). Se estima que los programas de alta calidad dirigidos a niños de entornos desfavorecidos desde el nacimiento hasta los cinco años generan rendimientos anuales de la inversión del 14% (García *et al.*, 2020). En cambio, las políticas remediales aplicadas en etapas posteriores presentan retornos económicos menores (Cunha y Heckman, 2010; O'Connor *et al.*, 2000). Además, la falta de inversión temprana resulta costosa para las sociedades: los niños expuestos a la pobreza y la vulnerabilidad presentan peores resultados educativos y de salud, menor productividad, mayores riesgos de conductas antisociales y embarazo en la adolescencia (Bowles *et al.*, 2001; Borghans *et al.*, 2008; Heckman *et al.*, 2006), así como un mayor riesgo de transmisión intergeneracional de la pobreza (Black *et al.*, 2017).

La evidencia para Uruguay sobre factores vinculados a pobreza infantil es consistente con la evidencia internacional. La literatura nacional muestra que la pobreza infantil está estrechamente vinculada al nivel educativo de los adultos y a la composición de los hogares. Existe evidencia de una relación entre bajos niveles educativos y un mayor número de hijos, lo que restringe las oportunidades laborales, en particular para las mujeres jefas de hogar (Kaztman y Filgueira, 2001). Hay, además, evidencia de una correlación intergeneracional de los logros educativos, lo que respalda la hipótesis de transmisión del capital humano y la persistencia de la pobreza a lo largo del tiempo (Ferrari, 2008). En la misma línea, también se observa un efecto positivo y significativo del nivel educativo de la mujer en la reducción de la pobreza infantil (Pérez, 2016), lo que implica que la educación de los adultos y las oportunidades laborales para las mujeres son instrumentos eficaces de mitigación.

El presente trabajo se propone analizar las características y los determinantes de la pobreza infantil en Uruguay. En primer lugar, se realiza una caracterización actualizada de los hogares pobres con niños, niñas y adolescentes (NNA) utilizando datos anuales de 2025, considerando dimensiones como la composición etaria y por sexo, el nivel educativo, la inserción laboral y la cobertura de seguridad social, en comparación con hogares no pobres y aquellos sin NNA. Si bien al momento de esta publicación ya se encontraban disponibles los microdatos del primer semestre de 2026, se optó por no utilizarlos debido a su menor tamaño muestral, ya que este estudio realiza numerosos cortes y desagregaciones. En segundo lugar, se analiza la distribución geográfica de la pobreza infantil entre departamentos y, para Montevideo, entre municipios. En tercer lugar, se descompone la reducción en la pobreza infantil observada entre 2006 y 2017 en tres componentes principales: factores demográficos, laborales y de transferencias, con el fin de cuantificar los mecanismos que explicaron su descenso y extraer lecciones para las políticas públicas. Finalmente, con base en los hallazgos, se identifican oportunidades para las políticas públicas.

El trabajo muestra que la pobreza infantil en Uruguay refleja brechas laborales, educativas y territoriales, y que su reducción depende de principalmente de mejoras en los ingresos laborales, complementadas por transferencias monetarias y políticas multisectoriales focalizadas. A partir de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares, este estudio muestra que la pobreza infantil en Uruguay se concentra en hogares más numerosos, en su mayoría con jefatura femenina, con adultos de menor nivel educativo, una inserción laboral más débil y precaria —marcada por una menor ocupación, menos horas trabajadas y mayor informalidad— y una mayor carga de cuidados no remunerados. También identifica brechas de acceso a la protección social y marcadas desigualdades territoriales: si bien Montevideo y Canelones concentran la mayoría de los NNA en situación de pobreza, la incidencia es particularmente elevada en varios departamentos del norte y en determinados municipios de Montevideo. La descomposición del período 2006–2017 indica que cerca del 70% de la reducción de la pobreza infantil se explicó por el aumento de los ingresos laborales, alrededor del 21% por la expansión de las transferencias monetarias y el resto por cambios demográficos. En conjunto, los resultados señalan que avanzar en su reducción requiere combinar la generación de empleo formal y productivo con políticas de cuidados, educación, vivienda y protección social, adaptadas a las necesidades de los territorios con mayores carencias.

2

FUENTES DE DATOS Y METODOLOGÍA

2.1 Datos

Este estudio se basa en microdatos de la base de implantación de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) de Uruguay.[4] Los hogares que participan en la ECH se seleccionan al azar utilizando el marco muestral proveniente del Censo 2011, mediante un diseño muestral que incluye varias etapas de selección para brindar estimaciones confiables. Es una encuesta exhaustiva y de larga data que recopila información detallada sobre diversos aspectos de los hogares uruguayos, incluidos la demografía, la actividad en el mercado laboral, los niveles de ingresos y las condiciones de vida. La encuesta se realiza de forma continua y proporciona datos cruciales para estimar la participación en la fuerza laboral, las tasas de empleo y desempleo, así como los ingresos individuales y de los hogares[5]. La ECH también constituye una fuente clave de información para la medición de la pobreza. En el presente informe se utilizan dos definiciones distintas de pobreza monetaria según el tipo de análisis realizado, decisión que responde a consideraciones metodológicas explicadas en los siguientes párrafos. Esta diferenciación busca optimizar tanto la precisión del diagnóstico actualizado como la consistencia temporal del análisis de largo plazo.

Para la sección 3, de caracterización de los hogares con NNA, se utilizan datos anuales de 2025 y se emplea la definición oficial de pobreza correspondiente al año 2017, que incorpora las actualizaciones metodológicas más recientes y refleja con mayor precisión las condiciones socioeconómicas actuales. Esta medida presenta ventajas significativas en términos de precisión en la medición de las condiciones de vida actuales, incorporación de cambios en los patrones de consumo y la estructura de precios, mayor representatividad de la canasta básica de bienes y servicios y coherencia con los estándares internacionales vigentes. Si bien al momento de esta publicación ya estaban disponibles los microdatos del primer semestre de 2026, se optó por no utilizarlos debido a que su menor tamaño muestral dificulta realizar desagregaciones detalladas como las de este estudio.

Para la sección 4, de descomposición temporal, que requiere datos homogéneos que per-

4. Las encuestas de hogares, a diferencia de los datos administrativos, pueden presentar limitaciones para estimar la cobertura y la representatividad de los beneficiarios de programas sociales. La definición del marco muestral de la ECH (INE, 2022) excluye las viviendas colectivas (por ejemplo, refugios, pensiones y hogares transitorios), donde se concentra población en situación de mayor vulnerabilidad (Bengochea y Madeiro, 2020), lo que podría generar una subrepresentación de los hogares potencialmente beneficiarios y una subestimación de la cobertura de estos programas. Asimismo, la identificación de los beneficiarios se basa en información autodeclarada, lo que, en el contexto de programas con reglas de elegibilidad complejas, podría introducir errores de medición y dificultar la correcta identificación de los hogares cubiertos (Perazzo *et al.*, 2021).

5. Desde el cambio metodológico de 2022, la ECH es un panel rotativo con dos bases. Por un lado, una base de implantación, con datos de corte transversal, que recoge información general para la caracterización de los hogares y las personas. Por otro, un módulo de mercado laboral que da a la encuesta su estructura de panel rotativo y permite seguir a las personas encuestadas en cada ronda durante seis meses antes de ser reemplazadas (INE, 2022). Para este estudio se utiliza la base de implantación, ya que contiene las variables necesarias para el análisis y no presenta atrición.

mitan identificar cambios estructurales y tendencias de largo plazo, se utiliza la definición oficial de pobreza del año 2006, decisión que responde a una limitación práctica relacionada con la disponibilidad de datos consistentes a lo largo de todo el período de análisis. La definición de 2006 es la única medida que cuenta con disponibilidad completa hasta 2024, consistencia metodológica a lo largo del tiempo y comparabilidad entre diferentes años y períodos, y que permite capturar cambios y tendencias de largo plazo de manera homogénea.

El análisis comparativo de ambas definiciones revela que los patrones relativos y las tendencias temporales se mantienen consistentes entre las dos medidas (INE, 2022).[6] La implementación de la línea de pobreza de 2017 no introdujo modificaciones en la forma de medir las principales variables sociodemográficas, del mercado laboral y de ingresos utilizadas en los ejercicios de descomposición. Los resultados descriptivos representan una caracterización actual de la pobreza, necesaria para el diagnóstico y el diseño de políticas. Por su parte, los resultados del análisis de descomposición deben interpretarse en términos de tendencias y patrones relativos, más que de valores absolutos, y resultan particularmente útiles para analizar la evolución de los determinantes de la pobreza e informar estrategias de política de mediano y largo plazo.

2.2 Metodología de descomposición

La descomposición de los cambios en la pobreza infantil tiene como objetivo determinar el peso relativo de los factores que explican la caída registrada entre 2006 y 2017 y se basa en el trabajo de Chen y Corak (2008), quienes realizaron un análisis comparativo de la pobreza infantil en varios países de ingresos altos utilizando datos del Estudio de Ingresos de Luxemburgo (LIS).[7] Los autores utilizan una metodología de descomposición que permite estudiar por separado el papel de los cambios en la composición del hogar y en el comportamiento de sus miembros (tasas de actividad y desempleo), de los retornos y los salarios en el mercado laboral, y de las políticas sociales y de transferencias a lo largo de un período determinado. Su investigación destacó el papel fundamental de la redistribución del ingreso a través de transferencias sociales para mitigar la pobreza infantil, al tiempo que señaló la diferente eficacia de estas políticas según los contextos nacionales. Al adaptar el trabajo de Chen y Corak (2008) al caso de Uruguay,

6. A diferencia de lo que ocurría con la metodología de 2006, desde el cambio de base de 2025, el vector de ingresos considerado para determinar si un hogar es pobre ya no incluye el valor locativo ni las cuotas imputadas por FONASA o la sanidad militar/policial. Esto hace que los ingresos de ciertos hogares, en particular de los propietarios —o, más en general, de los no inquilinos—, sean mecánicamente inferiores. Para hacer comparables los hogares propietarios y los hogares inquilinos, el INE computa líneas de pobreza diferenciadas.

7. Los cambios en la pobreza en los países en desarrollo se resumen en Besley y Burgess (2003) y UNICEF (2004).

este análisis busca investigar cómo los cambios en las transferencias sociales han influido en las tendencias de la pobreza infantil en el país durante las últimas décadas.

Para ello se aplican técnicas avanzadas de descomposición para separar los efectos sobre la pobreza infantil de los cambios en las transferencias sociales de los de otros factores, como los cambios demográficos y la dinámica del mercado laboral, utilizando la reponderación desarrollada por DiNardo, Fortin y Lemieux (1996) y el intercambio de preservación de rango (*Rank Preserving Exchange*) aplicado por Daly y Valletta (2006) (véase el anexo I).[8]

2.3 Construcción de variables para la descomposición

Factores demográficos o familiares. Para cada niño (definido como un individuo de 0 a 17 años) se calcula la edad promedio y el promedio de años de educación de la madre y el padre, el número de niños en el hogar y una variable que indica si el niño vive con uno solo de los padres. Estas variables, consideradas independientes de las políticas de transferencias gubernamentales, capturan factores estructurales asociados al bienestar infantil.[9] Se espera que una mayor edad y un mayor nivel educativo de las madres y los padres reduzcan la pobreza infantil, al reflejar una mayor experiencia laboral, una mayor probabilidad de empleo y mejores ingresos. Asimismo, los hogares con menos hijos pueden distribuir mejor sus recursos, mientras que los hogares monoparentales suelen enfrentar mayores limitaciones materiales que aquellos en los que están presentes ambos padres.

Factores del mercado laboral. Para cada niño se identifica si la madre y el padre están empleados y se construyen variables dicotómicas para cada caso, junto con los ingresos laborales individuales. Estas variables se analizan por separado, dado que la inserción y los retornos en el mercado laboral difieren por género y el bienestar infantil puede depender de manera distinta del empleo y los ingresos de la madre o del padre. En general, mayores tasas de empleo de las madres y los padres deberían dar lugar a una menor pobreza infantil, aunque este efecto depende de los ingresos reales obtenidos por remuneraciones.[10]

8. Autores como Chiquiar y Hanson (2005) y Daly y Valletta (2006) han aplicado la metodología DFL y otras técnicas de descomposición para examinar problemas similares a los analizados en este apartado.
9. Aunque, en principio, muchos de estos factores también son independientes de las transferencias gubernamentales, podría haber interacciones significativas entre la estructura de la política social y la oferta laboral, especialmente en el extremo inferior de la distribución del ingreso.
10. Los cambios en los ingresos se derivan de variaciones en los salarios, las horas trabajadas por semana y las semanas trabajadas por año, dimensiones que este análisis no capta directamente.

Transferencias. Para cada niño o niña se identifica si el hogar recibe transferencias y se calcula su valor monetario total. Estas incluyen transferencias en efectivo (Plan de Emergencia,[11] Asignaciones Familiares–Plan de Equidad y Tarjeta Uruguay Social), así como transferencias en especie a las que el INE asigna un valor monetario en la ECH (principalmente, canastas de alimentos del Instituto Nacional de Alimentación y otros programas de menor escala).[12]

11. El Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) fue una política implementada entre 2005 y 2007 para dar respuesta a la emergencia social de los hogares del país en situación de pobreza extrema o indigencia y, a partir de 2008, fue reemplazado por el Plan de Equidad.

12. Las transferencias pueden no reflejar la totalidad del apoyo gubernamental si los hogares reciben beneficios no monetarios en forma de bienes públicos.

3

DIAGNÓSTICO DE LA POBREZA INFANTIL: HOGARES, TERRITORIOS Y CARENCIAS[13]

13. Toda la información de esta sección corresponde a la Encuesta Continua de Hogares 2025 del INE, a excepción del análisis pormenorizado de las carencias que hace a la pobreza multidimensional, que corresponde a datos de 2024 del INE.

3.1 Caracterización de los hogares pobres con niños, niñas y adolescentes

En Uruguay, la pobreza se concentra de manera desproporcionada en los hogares con niños, niñas y adolescentes (NNA). En 2025, cerca de 168.000 hogares se encontraban por debajo de la línea de pobreza, lo que representaba el 13% del total de hogares del país. En términos poblacionales, aproximadamente 596.000 personas vivían en situación de pobreza, equivalentes al 16,6% de la población (3,5 millones). Dentro de este universo, la presencia de niños, niñas y adolescentes es particularmente relevante: cerca de 118.000 hogares pobres tenían NNA, lo que representa 7 de cada 10 hogares pobres, y en ellos vivían alrededor de 240.000 niños, niñas y adolescentes. Así, los NNA representan cerca del 40% de la población pobre, a pesar de constituir el 24% de la población total. Ello se refleja en una tasa de pobreza infantil del 27%, casi el doble de la tasa de pobreza de los adultos de entre 18 y 64 años (15%) y casi cinco veces la tasa de pobreza de las personas mayores de 65 años (6,0%).[14] Todo esto evidencia una marcada infantilización de la pobreza en Uruguay.

La pobreza de los NNA se asocia a hogares más numerosos, con referentes más jóvenes, mayoritariamente mujeres y con menor nivel educativo. Como se muestra en el Cuadro 1, los hogares pobres con NNA están compuestos, en promedio, por 4,1 personas, por encima de los hogares con NNA que no son pobres (3,8) y de los hogares pobres que no tienen NNA (2,3). Los hogares pobres con NNA tienen 2,0 NNA en promedio, en comparación con 1,6 NNA en los hogares no pobres. En los hogares pobres con NNA, la edad promedio de la persona referente es de 41 años, mientras que asciende a 44 años en los hogares no pobres con NNA y a 56 años en los hogares pobres sin NNA. En términos de género, 7 de cada 10 hogares pobres con NNA tienen una mujer como referente, cifra que desciende al 58% en los hogares no pobres con NNA y al 57% en los hogares pobres sin NNA. Si se acota el análisis a los hogares con niños y niñas menores de 6 años, la brecha es aún mayor (véase el Cuadro 1). Estos datos evidencian que la pobreza infantil está especialmente vinculada a hogares encabezados por mujeres.[15] Finalmente, los referentes de hogares pobres con NNA tienen, en promedio, 9 años de educación formal, en comparación con 12 años en los hogares no pobres con NNA y 8 años en los hogares pobres sin NNA.

Las mujeres referentes de hogares pobres con NNA son más jóvenes, tienen más hijos, menor escolaridad y conviven con menor frecuencia con una pareja. Las referentes de hogares pobres con NNA tienen, en promedio, 40 años de edad,

14. Esta sección utiliza los microdatos anuales de 2025, debido a su mayor tamaño muestral. No obstante, cabe señalar que los datos del primer semestre de 2026 muestran una reducción significativa de la incidencia de la pobreza, que alcanzó 14,8% de la población total, 2,9 puntos porcentuales por debajo del registro del primer semestre de 2025 (INE, 2026). Entre los menores de seis años, la incidencia fue de 24,9%, 7,5 puntos porcentuales inferior a la observada un año antes. Pese a esta mejora, la pobreza en este grupo etario continúa siendo aproximadamente cinco veces superior a la registrada entre las personas de 65 años o más.

15. El 21% de los hogares pobres con NNA tienen como referente a una persona afrodescendiente, proporción que se reduce al 11% en los hogares no pobres con NNA y al 17% en los hogares pobres sin NNA.

2,1 hijos y 9 años de escolaridad, y más de la mitad no conviven con un cónyuge o pareja en el hogar, mientras que las mujeres referentes de hogares no pobres con NNA tienen, en promedio, 43 años, 1,6 hijos y 12 años de escolaridad, y solo un tercio no convive con su pareja o cónyuge. En el caso de las mujeres referentes de hogares pobres con niños y niñas menores de 6 años, la edad promedio es aún menor (36 años) y suelen tener más hijos (2,3), pero es más probable que convivan con un cónyuge. En conjunto, estas características aumentan la carga de cuidados de la referente y limitan la capacidad de generación de ingresos del hogar.

En los hogares pobres existen brechas significativas en la asistencia educativa durante la primera infancia y la adolescencia. En la primera infancia, el 43% de los niños de 0 a 3 años de hogares pobres no asiste a ningún centro educativo o de cuidados, mientras que en los hogares no pobres el porcentaje es del 37%. Esta brecha desaparece durante la infancia, pero se profundiza en la adolescencia: la tasa de no asistencia al sistema educativo entre los adolescentes de 13 a 17 años es del 7,1% en los hogares pobres, más del doble de la registrada en los hogares no pobres (2,8%).

CUADRO 1 Características de los hogares por condición de pobreza y presencia de NNA

Variable	Grupo		
	Pobres con NNA	No pobres con NNA	Pobres sin NNA
Características del hogar y del referente			
Tamaño promedio del hogar (personas)	4,1	3,8***	2,3***
NNA promedio por hogar	2,0	1,6***	—
Edad promedio del referente (años)	41	44***	56***
Hogares con referente mujer (%)	71	58***	57***
Hogares con referente mujer — NNA < 6 años (%)	73	55***	—
Referente afrodescendiente (%)	21	11***	17**
Años de educación del referente	9	12***	8***
Características de las referentes mujeres			
Edad promedio	40	43***	56***
Edad promedio — NNA < 6 años	36	38***	—
NNA promedio	2,1	1,6***	—
NNA promedio — NNA < 6 años	2,3	1,9***	—
Años de educación	9,1	12,4***	8,6**
Sin cónyuge (%)	54	33***	64***
Sin cónyuge — NNA < 6 años (%)	49	25***	—
Asistencia educativa de NNA			
No asistencia educativa, 0 a 3 años (%)	42,9	37,4**	—
No asistencia educativa, 4 a 12 años (%)	0,4	0,2	
No asistencia educativa, 13 a 17 años (%)	7,1	2,8***	—

Fuente: Elaboración propia con base en la ECH 2025.

Nota: Los asteriscos indican el nivel de significación estadística de la prueba de diferencia de medias entre tipos de hogares, siempre con respecto a sus pares en la categoría «Pobres con NNA». * p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01.

Los referentes de hogares pobres con niños enfrentan mayor desocupación y una elevada inactividad asociada a las tareas del hogar. Solo el 65% está ocupado, frente al 85% en los hogares no pobres con niños (Cuadro 2). Sin embargo, en los hogares pobres sin niños, la proporción de referentes ocupados es aún menor (51%). En cuanto a la desocupación, esta alcanza el 13% de los referentes de hogares pobres con niños, frente al 2,5% en los hogares no pobres con niños y al 10% en los hogares pobres sin niños. Estas desigualdades revelan cómo la pobreza y las responsabilidades de cuidado se entrelazan y afectan las trayectorias laborales. La inactividad también muestra contrastes: en los hogares pobres con niños, el 22% de los referentes está inactivo, proporción que disminuye al 13% en los hogares no pobres con niños. Entre los hogares pobres sin niños, los inactivos ascienden al 39%. Las razones de esta inactividad varían: en los hogares pobres con niños, la mayoría de los referentes inactivos realiza tareas del hogar, seguidos por los jubilados y/o pensionistas, mientras que una minoría corresponde a estudiantes, rentistas u otras categorías. Esto evidencia una fuerte carga de trabajo no remunerado que limita la inserción laboral. En comparación, los referentes inactivos de hogares no pobres con niños se distribuyen de forma más equilibrada: salvo un 8% que entra en la categoría Otros, los referentes de estos hogares se dividen en partes iguales entre aquellos dedicados a tareas del hogar y aquellos jubilados o pensionistas. Entre los hogares pobres y sin NNA, la mayor parte de los inactivos son jubilados o pensionistas (56%), mientras que cuatro de cada diez realizan tareas del hogar.

En los hogares pobres con NNA no solo hay una menor proporción de referentes ocupados, sino que quienes están empleados trabajan menos horas y tienen empleos de menor calidad. Mientras que en los hogares no pobres con niños los referentes ocupados trabajan, en promedio, 39 horas semanales, en los hogares pobres con niños trabajan 32 horas semanales, algo más que los referentes de hogares pobres sin niños (27 horas). Además, entre los hogares con niños, más de la mitad de los referentes ocupados en situación de pobreza trabaja en la informalidad, una proporción más de tres veces mayor que en los hogares no pobres con niños, donde solo el 15% no está registrado. En los hogares pobres sin niños, la informalidad es aún mayor y alcanza el 65%. Así, las menores horas trabajadas y la elevada informalidad se combinan y limitan tanto los ingresos como el acceso a la protección social, lo que contribuye a la persistencia de la pobreza.

CUADRO 2 Inserción laboral de los referentes del hogar por condición de pobreza y presencia de NNA

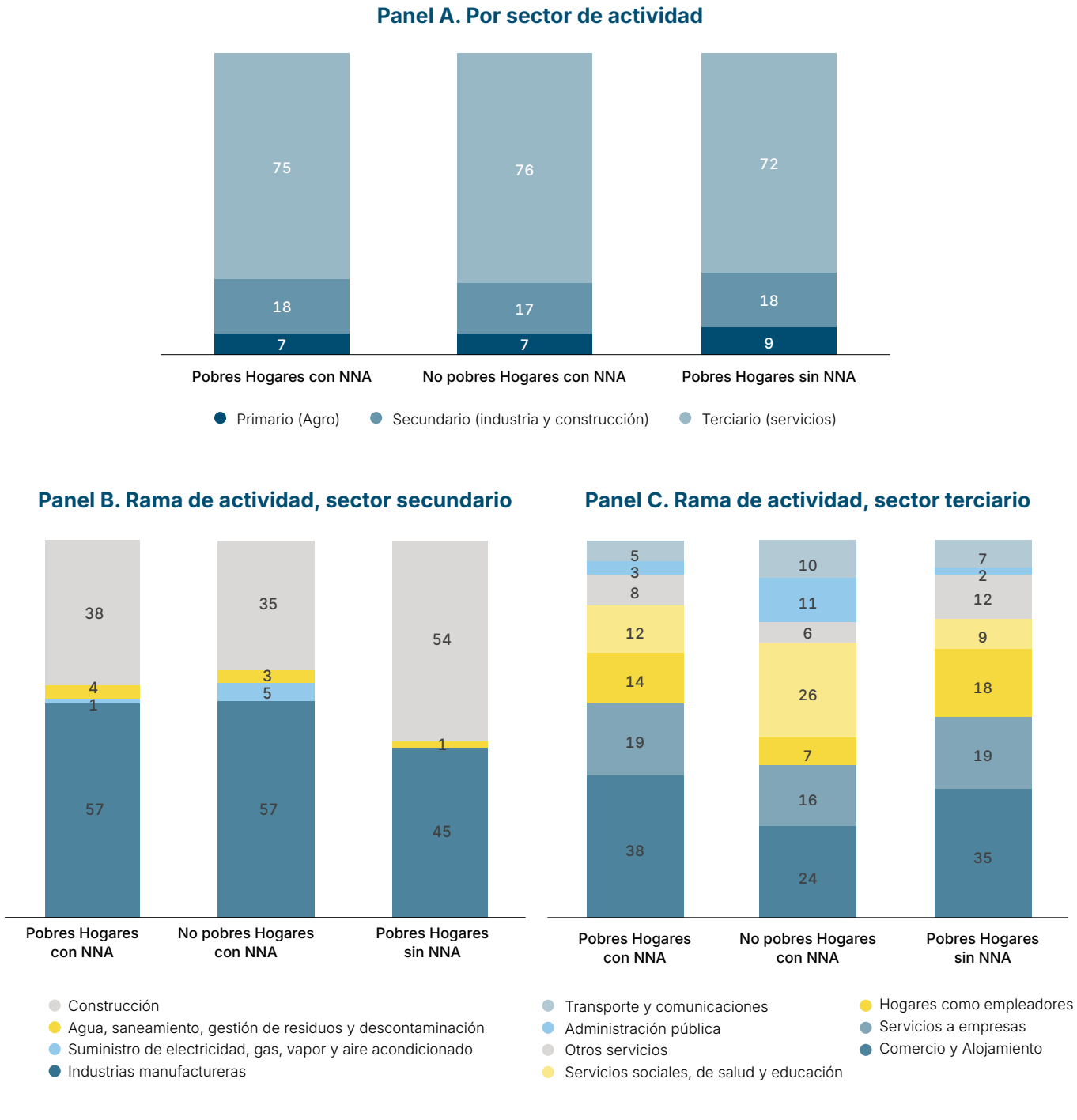
	Grupo					
	Pobres con NNA		No pobres con NNA		Pobres sin NNA	
	Total	Jefas mujeres	Total	Jefas mujeres	Total	Jefas mujeres
Inserción laboral						
Ocupación (%)	65	58	85***	80***	51***	43***
Desempleo (%)	13	15	3***	3***	10**	11***
Inactividad (%)	22	27	13***	17***	39***	46***
Inactividad: tareas del hogar (%)	15	20	6***	9***	15	22
Inactividad: jubilados y/o pensionistas (%)	6	6	6	6	22***	22***
Características del empleo						
Horas trabajadas	32	29	39***	35***	27***	25**
Informalidad (%)	53	56	15***	17***	65***	57
Asalariado privado (%)	49	50	52	51	41***	50
Asalariado público (%)	4	3	21***	24***	3	3
Cuentapropismo (%)	45	45	23***	21***	56***	47

Fuente: Elaboración propia con base en la ECH 2025.

Nota: Las estadísticas corresponden a los referentes del hogar. Los asteriscos indican el nivel de significación estadística de la prueba de diferencia de medias entre tipos de hogares, siempre con respecto a sus pares en pobres con NNA. * p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01.

Entre los referentes ocupados de hogares pobres con NNA predominan el empleo asalariado privado (49%) y el cuentapropismo (45%), con elevada informalidad. Solo el 3,9% de estos referentes trabaja en el sector público. En estos hogares, el 34% de los referentes asalariados privados y el 87% de los cuentapropistas trabajan en la informalidad. En contraste, en los hogares no pobres con NNA los referentes asalariados privados representan el 52% y los asalariados públicos, el 21%, con una menor proporción de trabajadores por cuenta propia (23%). En estos hogares, menos del 15% de los asalariados privados y la mitad de los cuentapropistas trabajan en la informalidad. Por último, en los hogares pobres sin NNA, la proporción de trabajadores por cuenta propia alcanza el 56% y la de asalariados privados, el 41%, mientras que la de asalariados públicos es de solo el 3,0%.

GRÁFICO 1 Distribución de los referentes ocupados por sector y rama de actividad, según tipo de hogar (porcentaje)

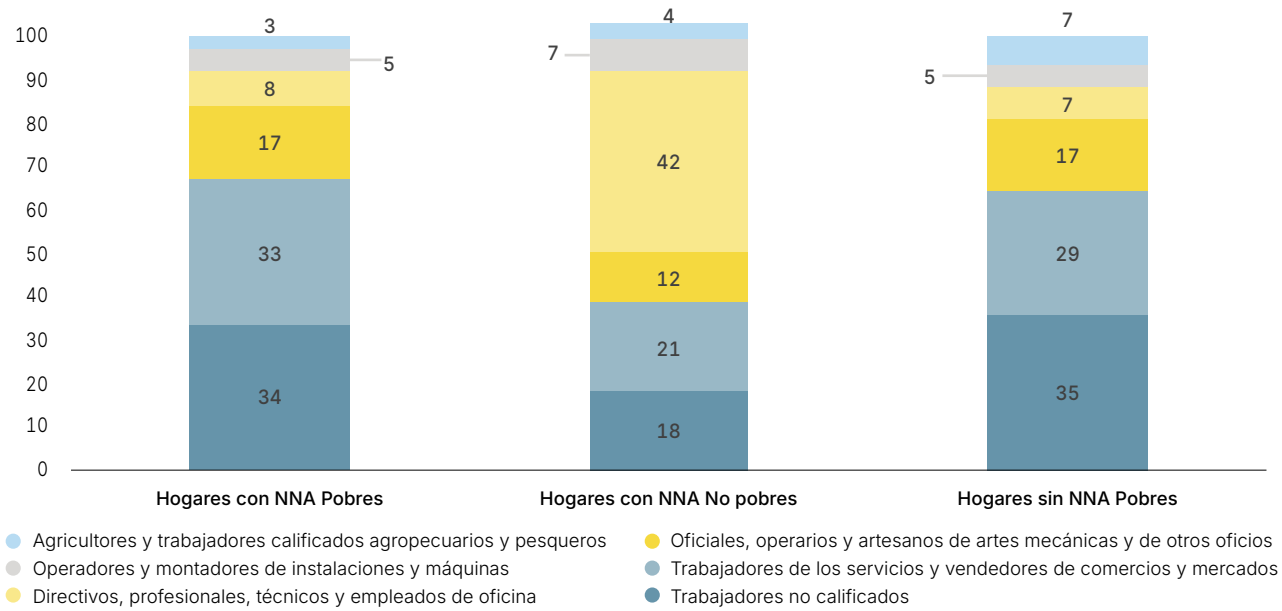


Fuente: Elaboración propia con base en la ECH 2025

Nota: Los componentes pueden no sumar 100 debido al redondeo.

Los referentes ocupados de hogares pobres con NNA no presentan diferencias significativas en cuanto al sector de actividad en el que trabajan, pero sí en cuanto a la rama de actividad. La distribución sectorial de los referentes del hogar ocupados es homogénea entre los distintos tipos de hogares (Panel A, Gráfico 1). Sin embargo, al detallar las ramas de actividad dentro de cada sector, aparecen diferencias (Paneles B y C, Gráfico 1). En el sector terciario, los referentes de hogares pobres suelen concentrarse en el comercio, la hotelería o los servicios a hogares, actividades típicamente asociadas con menores remuneraciones y mayor informalidad; en cambio, en los hogares no pobres con NNA, una mayor proporción de los referentes se desempeña en servicios de mayor calificación, como la educación, la salud, la administración pública o el transporte y las comunicaciones. El sector secundario es algo más homogéneo. La principal diferencia aparece al comparar hogares con NNA —independientemente de su condición de hogares pobres o no— con aquellos hogares pobres sin NNA; en tanto, al distinguir entre los hogares pobres y no pobres con NNA, los referentes del primer grupo tienen una participación mayor en construcción y una menor participación en industrias manufactureras.

GRÁFICO 2 **Distribución de los referentes ocupados por categoría de ocupación, según tipo de hogar (porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia con base en la ECH 2025

Nota: Los componentes pueden no sumar 100 debido al redondeo.

Los referentes ocupados de hogares pobres con NNA se concentran en ocupaciones no calificadas, a diferencia de los hogares no pobres, donde predominan los perfiles técnicos y profesionales. En los hogares pobres con NNA predominan las ocupaciones de *trabajadores no calificados* (34%) y de *trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados* (33%), mientras que, en los hogares no pobres con NNA, gran parte de los referentes ocupados se concentra en las categorías de *directivos, profesionales y técnicos o empleados de oficina* (42%), lo que evidencia un perfil ocupacional más calificado (Gráfico 2).

La inserción laboral de personas referentes de hogares pobres con NNA refleja brechas de género en participación, informalidad, horas trabajadas y ocupaciones. El 58% de las mujeres están ocupadas, el 15% desempleadas y el 27% inactivas, frente al 83%, el 7% y el 10%, respectivamente, entre sus pares hombres. Entre las personas inactivas, el 75% de las mujeres y el 17% de los hombres se dedica a tareas del hogar. La informalidad también es mayor entre las mujeres referentes ocupadas de estos hogares (56%) que entre los hombres (47%), y ellas trabajan, en promedio, 10 horas menos por semana que sus pares masculinos (29 frente a 39 horas). En términos de sectores de actividad, existe una marcada segmentación por género. Excluidos el comercio y el alojamiento —principal sector de ocupación de los referentes de ambos sexos—, los hombres trabajan en mayor medida en la construcción y el agro, mientras que las mujeres lo hacen en servicios de los hogares como empleadores. En términos de tipos de ocupación, de cada 10 de estas mujeres, casi 4 están empleadas como trabajadoras no calificadas y 4 como trabajadoras de servicios y vendedoras, mientras que, de cada 10 de estos hombres, más de 3 trabajan como oficiales, operarios o artesanos (frente al 7% de las mujeres), menos de 3 como trabajadores no calificados y apenas 1 como trabajador de servicios o vendedor.

Más de un quinto de los hogares con NNA bajo la línea de pobreza no accedió en 2025 a programas de transferencias monetarias (Asignaciones Familiares–Plan de Equidad [AFAM-PE] y Tarjeta Uruguay Social [TUS]).[16] Si bien la cobertura de estos programas abarca a la mayor parte de la población pobre, aún existen casi 40.000 niños y adolescentes en situación de pobreza (el 15% de los niños pobres) que no están cubiertos. El programa AFAM-PE cubre al 75% de los hogares pobres con NNA y la TUS, al 36%. Si bien excede el propósito de este trabajo estudiar las causas de esta falta de acceso, pueden plantearse dos hipótesis principales. En primer lugar, los problemas de cobertura pueden responder a aspectos administrativos: la evaluación del Índice de Carencias Críticas (ICC) requiere visitas presenciales, lo que puede generar retrasos o dificultades en el acceso a los beneficios. En segundo lugar, la percepción negativa asociada a la recepción de transferencias puede desincentivar la participación. Nicolau (2023) encuentra que los programas de transferencias, en particular ciertas características de su diseño, pueden generar efectos estigmatizantes entre sus beneficiarios.

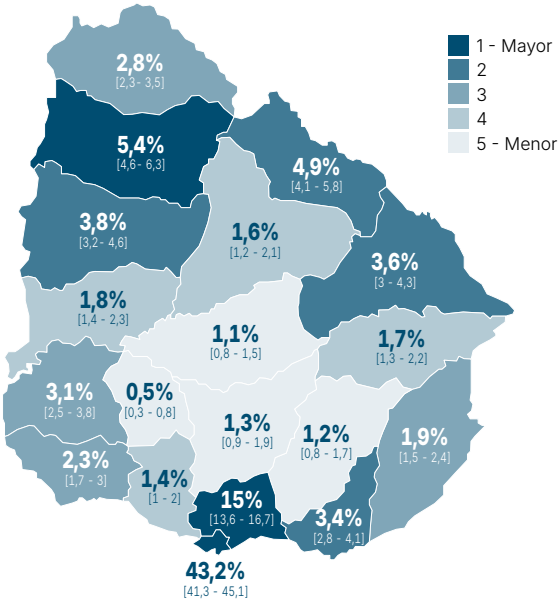
16. El Bono Crianza y otras políticas sociales están incluidas en los montos de la Tarjeta Uruguay Social.

3.2 Distribución geográfica de la pobreza infantil en Uruguay

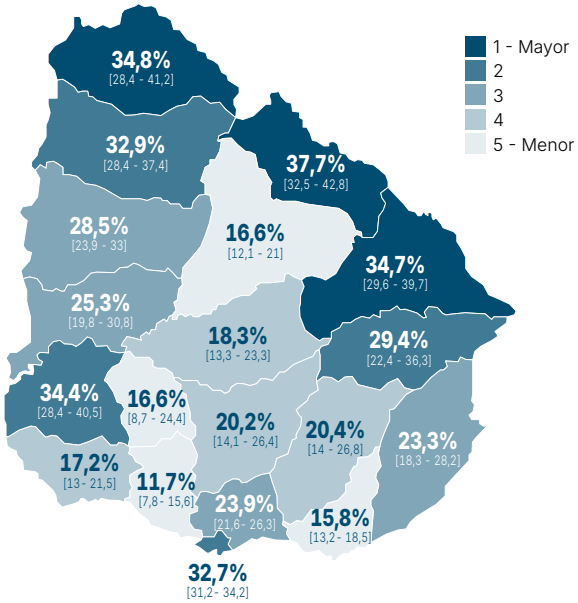
Más de la mitad de los NNA en situación de pobreza en Uruguay viven en Montevideo y Canelones. En concreto, el 58% se concentra en dos departamentos: Montevideo (43%), la capital de país, y Canelones (15%), que forma parte de su área metropolitana. El 42% restante se distribuye entre los otros 17 departamentos, con una menor participación de los departamentos del centro y una mayor concentración en aquellos ubicados al norte del Río Negro (Gráfico 3, Panel A). De hecho, es en los departamentos fronterizos con Brasil —Rivera (38%), Artigas (35%) y Cerro Largo (35%)— y en Soriano (34%) donde la incidencia de la pobreza entre los NNA es mayor: en todos ellos, más de un tercio de los NNA vive en hogares cuyos ingresos no cubren la canasta básica (Panel B). Les siguen Salto (33%), Montevideo (33%) y Treinta y Tres (28%), con tasas cercanas a 3 de cada 10.

GRÁFICO 3 **Distribución e incidencia de la pobreza infantil por departamento**

Panel A. Distribución de la pobreza de NNA
Participación de cada departamento en la pobreza de NNA del país



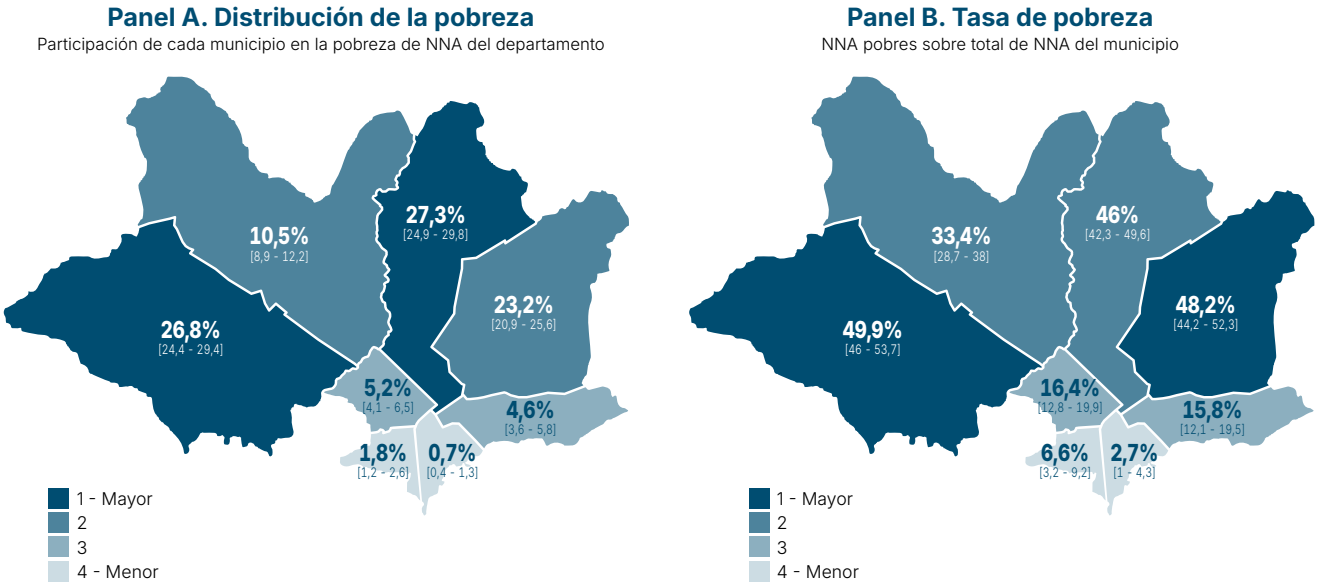
Panel B. Tasa de pobreza de NNA por departamento
NNA pobres sobre total de NNA del departamento



Fuente: Elaboración propia con base en la ECH 2025.

Al interior de Montevideo, 4 municipios (de 8) concentran casi el 90% de los NNA en situación de pobreza. El 87,6% de los NNA pobres de la ciudad (Gráfico 4, Panel A) vive en cuatro municipios (A, D, F y G), que albergan aproximadamente a la mitad de la población total de la ciudad. La tasa de pobreza infantil (Panel B) en esos municipios supera el 30% y, en tres de ellos (A, D y F), supera el 45%. Estos municipios se caracterizan por presentar mayores vulnerabilidades en múltiples dimensiones: peores resultados educativos, peores condiciones de vivienda y menor acceso a servicios públicos como saneamiento e internet, y, en menor medida, agua potable y energía eléctrica, entre otros (INDDHH, 2018; Intendencia de Montevideo, 2025; CEMET, 2026). Además, más de la mitad de la pobreza infantil se concentra en solo 10 barrios de Montevideo, donde reside alrededor de una cuarta parte de la población montevideana.[17]

GRÁFICO 4 Distribución e incidencia de la pobreza infantil por municipio en Montevideo



Fuente: Elaboración propia con base en la ECH 2025.

17. Para las estimaciones anuales, la ECH Implantación es representativa hasta el nivel de departamento, por lo que las estimaciones subdepartamentales deben interpretarse con cautela. Además, la metodología de la ECH permite realizar estimaciones relativamente precisas de la pobreza general a nivel departamental. En el caso de la pobreza infantil, estas estimaciones son menos precisas, con errores estándar superiores a 3 p.p. y de hasta 4 p.p. en algunos departamentos. En Montevideo, las estimaciones a nivel de municipio son algo más precisas, con algunos errores estándar superiores a 2 p.p. y con intervalos de confianza entre los municipios A, D, F y G que no se solapan con los de los municipios B, C, CH y E.

3.3 Más allá del ingreso: aspectos multidimensionales de la pobreza infantil

La pobreza multidimensional también afecta con mayor intensidad a los grupos etarios más jóvenes. El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) del INE muestra que las carencias se distribuyen de manera diferenciada según la edad. En la primera infancia (0 a 5 años), el 29% de los niños y niñas vive en hogares multidimensionalmente pobres, cifra que ronda el 26% entre los 6 y los 30 años y que luego desciende al 16% entre los adultos y al 8% entre los adultos mayores (Cuadro 3).

CUADRO 3 **Pobreza multidimensional por franja etaria**

Franja etaria	Pobreza multidimensional
Primera infancia (0 a 5 años)	29%
Infancia (6 a 13 años)	26%
Adolescencia (14 a 17 años)	27%
Adultos jóvenes (18 a 30 años)	26%
Adultos (31 a 59 años)	16%
Adultos mayores (60 años o más)	8%
Total	**19%**

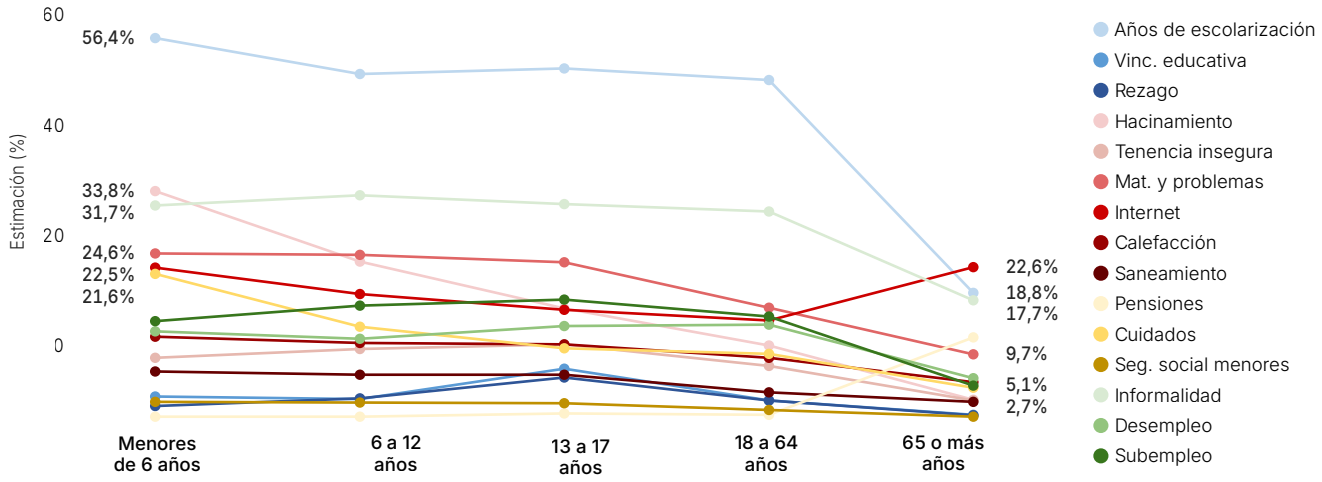
Fuente: Elaboración propia con base en la ECH 2025.

La pobreza infantil trasciende la falta de ingresos y combina carencias que varían según la etapa del ciclo de vida. En la primera infancia (0 a 5 años), el 56% de los niños y niñas vive en hogares con escolaridad insuficiente de los adultos,[18] lo que evidencia un entorno formativo limitado que puede condicionar sus oportunidades futuras. Le siguen las carencias en términos de hacinamiento[19] (34%), informalidad laboral[20] de los adultos (32%) y materiales de la vivienda[21] (25%), que evidencian un contexto de vulnerabilidad estructural. Además, el 23% vive en un hogar sin acceso a internet[22] y el 22% presenta acceso insuficiente a servicios de cuidado,[23] lo

18. El hogar presenta al menos un adulto (18 años o más) que no alcanzó el nivel educativo básico correspondiente a su cohorte generacional.
19. El hogar vive en condiciones de hacinamiento si hay más de dos personas por habitación destinada a dormir.
20. Al menos un integrante del hogar de 18 años o más está ocupado y trabaja en la informalidad.
21. El hogar presenta carencias en la materialidad de la vivienda si esta se inunda cuando llueve, presenta peligro de derrumbe o tiene deficiencias en sus materiales.
22. El hogar no tiene acceso a internet de ningún tipo, ni fijo ni móvil.
23. Al menos una persona del hogar de 18 años o más no buscó trabajo por falta de tiempo debido al trabajo doméstico o al cuidado de niños, niñas o personas dependientes.

que restringe el desarrollo integral en edades tempranas. Entre los niños y niñas de 6 a 12 años, las carencias mantienen una estructura similar, aunque con leves mejoras en las condiciones habitacionales y el acceso a servicios. La escolaridad insuficiente de los adultos sigue siendo la dimensión más relevante (51%), seguida de la informalidad laboral (33%), los problemas en los materiales de la vivienda (24%), el hacinamiento (23%), la falta de acceso a internet (19%) y el subempleo[24] de los adultos del hogar (17%). En la adolescencia (13 a 17 años), persiste una elevada carencia en la escolaridad de los adultos (52%), mientras que las carencias habitacionales y laborales del hogar también presentan valores significativos en informalidad (32%), materiales inadecuados (24%) y subempleo (18%). Sin embargo, la incidencia de las carencias vinculadas al hacinamiento (18%) y al acceso a internet (17%) vuelve a disminuir respecto de la observada entre los niños. En comparación, la población adulta (18 a 64 años) presenta incidencias menores en casi todas las carencias, tendencia que se acentúa entre los adultos mayores (65 años o más), salvo en lo relativo a la suficiencia de las pensiones y el acceso a internet.[25]

GRÁFICO 5 **Incidencia no censurada de carencias por grupo de edad**



Fuente: INE (2025), con datos de 2024.

24. Al menos una persona del hogar mayor de 18 años está subempleada.

25. El resto de las dimensiones del IPM no mencionadas presentan incidencias inferiores al 10% entre los niños, niñas y adolescentes de hogares pobres. Estas comprenden la vinculación y el rezago educativo de los NNA, la tenencia insegura de la vivienda, la falta de calefacción adecuada y de acceso a saneamiento, la ausencia de cobertura de seguridad social para menores y el desempleo de los adultos del hogar.

En resumen, los hogares pobres con NNA en Uruguay enfrentan desafíos considerables en términos de participación en el mercado laboral (en especial, de las mujeres), calidad de la vivienda, acceso a la educación y cobertura de programas sociales. Las políticas que se enfoquen en mejorar la calidad del empleo y la vivienda, ampliar la cobertura de las transferencias monetarias y fortalecer el acceso a la educación de estos hogares contribuirían a mejorar las condiciones de vida de los niños en situación de pobreza. En qué medida algunos de estos factores —empleo, transferencias sociales, estructura demográfica y composición de los hogares— han contribuido efectivamente a la reducción de la pobreza infantil en los últimos años es el foco del siguiente apartado.

4

LOS MOTORES DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA INFANTIL[26]

26. Esta sección se basa en Brum *et al.* (2026).

Uruguay experimentó entre 2006 y 2017 un período de marcada caída de la pobreza infantil en un contexto de mejoras económicas, laborales y demográficas. Entre 2006 y 2017, la pobreza entre los menores de 18 años se redujo del 50% al 15%, según la definición de 2006 (ver Gráfico A1). Esta caída coincidió con cambios que, en principio, podrían haber contribuido a mejorar los ingresos y las condiciones de vida de los hogares con niños. En ese período aumentó el poder adquisitivo de los salarios, el desempleo bajó hasta niveles cercanos al 6% a comienzos de la década de 2010 —aunque luego volvió a situarse en torno al 8% en 2017— y la tasa de actividad femenina pasó del 50% a cerca del 55%, mientras que la masculina se mantuvo alrededor del 70%. También mejoró el nivel educativo de la población adulta: los años promedio de educación de las personas mayores de 24 años aumentaron de 8,6 a 9,6. A estos cambios se sumaron una reducción de la informalidad y una caída de la fecundidad, especialmente a partir de 2015.[27]

El análisis de descomposición que se realiza a continuación permite distinguir qué factores explicaron en mayor medida la caída. La evolución favorable de estos indicadores muestra que el período combinó varias transformaciones relevantes, pero no permite saber, por sí sola, cuál de ellas tuvo mayor incidencia en la reducción de la pobreza infantil. Por ello, a continuación se presenta un ejercicio de descomposición —cuya metodología se detalla en la sección 2 y en el Apéndice I— para separar el aporte de tres tipos de factores: los cambios demográficos y en la composición de los hogares, los cambios vinculados al mercado laboral y los cambios en las transferencias monetarias. El análisis se realiza para el período 2006–2017 y considera dos grupos de edad: menores de 18 años y menores de 6 años. El Cuadro 4 resume los resultados de estos ejercicios.

27. Véase el Anexo II, que contiene gráficos con la evolución de las variables mencionadas en el párrafo.

CUADRO 4 **Descomposición del cambio en la pobreza infantil entre 2006 y 2017 por grupo etario (en puntos porcentuales)**

	Menores de 18 años	Menores de 6 años
Cambio total	−35,2	−36,3
Factores demográficos	−2,8	−3,4
Edad de la madre y del padre	0,9	1,0
Educación de la madre y del padre	−2,4	−4,0
Hogar monoparental	1,2	1,2
Cantidad de menores	−2,5	−1,6
Mercado laboral	−24,5	−23,1
Participación de la madre	0,3	0,3
Participación del padre	1,2	1,4
Ingresos de la madre	−11,1	−10,9
Ingresos del padre	−14,9	−13,9
Transferencias	−7,5	−7,1
Residuo	−0,4	−2,7

Fuente: Brum *et al.* (2026).

El principal impulsor de la reducción de la pobreza infantil en el período 2006–2017 fue el mercado laboral, que explicó el 70% de la reducción de la pobreza de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años.[28] El aumento de los ingresos laborales contribuyó significativamente a reducir la pobreza infantil: los cambios en los ingresos de las madres explican una reducción de 11,1 puntos porcentuales y los cambios en los ingresos de los padres, una reducción adicional de 14,9 puntos porcentuales. Esto puede vincularse con tres cambios observados en el mercado laboral durante el período. Primero, un aumento sustancial del valor real del salario mínimo.[29] En segundo lugar, la reinstalación de los consejos y las negociaciones salariales centralizadas, que buscaban establecer pisos salariales y aumentos más significativos para los salarios más bajos y para la parte inferior de la distribución salarial.[30] En tercer lugar, una reducción de la informalidad (del 35% en 2006 al 25% en 2017), que supone una extensión de los

28. El residuo contribuyó a la reducción de la pobreza infantil, aunque solo representa el 1,1% de la caída total. Su pequeña magnitud sugiere que la metodología es adecuada.

29. Maurizio y Vázquez (2016) documentan cómo el aumento del salario mínimo redujo la pobreza y la desigualdad al comprimir la distribución salarial y elevar, en particular, su parte inferior.

30. Este efecto ha sido documentado por Zunino (2012).

beneficios de los dos factores anteriores a una mayor proporción de la población.

En segundo lugar se ubicaron los cambios en las transferencias gubernamentales, que representaron el 21% de la caída. Los cambios en las transferencias implicaron una reducción de 7,5 puntos porcentuales en la tasa de pobreza de niños, niñas y adolescentes y están asociados principalmente con la introducción de las Asignaciones Familiares–Plan de Equidad (AFAM-PE) y la Tarjeta Uruguay Social (TUS), como sustitutos de los programas de transferencias previamente existentes. Las AFAM-PE y la TUS fueron introducidas en 2008 en el marco del Plan de Equidad, orientado a reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso en Uruguay. Las AFAM-PE brindan apoyo financiero a familias en situación de vulnerabilidad socioeconómica, con el objetivo de favorecer la permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo y su acceso a servicios de salud. La TUS, por su parte, está dirigida a hogares en situación de extrema pobreza y otorga asistencia mediante una tarjeta prepaga que permite adquirir bienes y servicios básicos en establecimientos autorizados.

Por último, los cambios demográficos explicaron el 8% de la caída. La edad promedio de las madres y los padres disminuyó y la composición de los hogares pasó a ser más frecuentemente monoparental, lo que contribuyó a aumentar la pobreza infantil. Estas dos fuerzas fueron más que contrarrestadas por un aumento significativo de la educación de las madres y los padres (de 7,9 a 9,4 años) y una reducción del número total de hijos menores de edad en el hogar (de 1,5 a 1,1).

El panorama de la pobreza entre los menores de 6 años es similar en términos generales, aunque presenta algunas diferencias. La tasa de pobreza infantil entre los menores de 6 años cayó 36 puntos porcentuales en el período analizado. Los factores demográficos representan el 9,5% de la reducción de la pobreza entre los menores de 6 años, más que en el caso de los menores de 18 años, principalmente debido al aumento de la educación de los padres. Los factores vinculados al mercado laboral constituyen el principal impulsor y representan el 64% de la caída de la pobreza infantil, algo menos que en el caso de los menores de 18 años, debido a los aumentos de los ingresos de la madre y del padre, al igual que en la otra franja etaria. Los cambios en las transferencias gubernamentales representaron el 20% de la caída. Cabe señalar que, en este caso, el residuo es mayor y representa 2,7 puntos porcentuales de la reducción de la pobreza infantil, lo que equivale al 7,5% de la caída total.

5

HACIA UNA AGENDA MULTISECTORIAL Y TERRITORIAL PARA REDUCIR LA POBREZA INFANTIL

Los resultados de este estudio muestran que la pobreza infantil en Uruguay combina determinantes laborales, familiares, educativos y territoriales. Los hogares pobres con niños, niñas y adolescentes presentan una menor inserción laboral, mayor informalidad, menor nivel educativo de los adultos, una mayor proporción de hogares con una mujer como referente y brechas relevantes en el acceso a la educación y la vivienda. La descomposición para 2006–2017 indica que la fuerte caída de la pobreza infantil en el período se explicó principalmente por el aumento de los ingresos laborales, seguido de la expansión de las transferencias monetarias, mientras que los cambios demográficos tuvieron un efecto positivo, aunque menor. En el contexto actual, en ausencia de las condiciones macroeconómicas excepcionales que impulsaron aquel proceso, estos hallazgos sugieren que la reducción sostenida de la pobreza infantil requiere fortalecer simultáneamente el empleo formal, los sistemas de cuidados, la protección social y las intervenciones territoriales focalizadas. A este contexto se suma la fuerte caída de la natalidad—de cerca de 49.000 nacimientos en 2015 a menos de 29.000 en 2025—que al implicar cohortes más pequeñas permite destinar una mayor cantidad recursos por niño. Esta transformación debería incorporarse en la planificación futura.

5.1 Un marco conceptual para la reducción de la pobreza

A continuación, se presenta brevemente un marco conceptual para la reducción de la pobreza,[31] organizado en torno a tres pilares interdependientes que abordan tanto los determinantes inmediatos como las causas estructurales de la pobreza en América Latina y el Caribe (ALC); luego se especifican recomendaciones específicas para la reducción de la pobreza infantil en Uruguay.

El primer pilar es la creación de empleos productivos y sostenibles. El empleo es el principal motor de salida de la pobreza: entre el 60% y el 90% de las salidas de la pobreza en ALC se explican por la obtención de empleo, especialmente en el sector formal, que ofrece mayor estabilidad, protección social y mejores salarios.[32] Sin crecimiento económico, no es posible generar empleos ni los recursos fiscales necesarios para financiar los otros pilares. Sin embargo, la región enfrenta desafíos estructurales como la alta informalidad, la baja productividad y las distorsiones normativas y fiscales que dificultan la creación de empleos formales y productivos. Además, las mujeres, las personas afrodescendientes, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad enfrentan barreras adicionales para acceder a empleos de calidad. Por ello, las

31. Esta sección se basa en BID (2025).

32. Véase Beccaria *et al.* (2011).

políticas deben enfocarse en mejorar el entorno empresarial, incentivar la formalización y promover la capacitación laboral, asegurando que el crecimiento económico se traduzca en empleos de calidad para los grupos más vulnerables.

El segundo pilar es ampliar el acceso a oportunidades económicas y sociales. La pobreza es multidimensional y abarca carencias en educación —incluidas las habilidades para el trabajo—, salud, infraestructura básica, servicios financieros y conectividad digital. El capital humano es central en este pilar: las inversiones en desarrollo infantil temprano, educación de calidad y formación profesional son esenciales para que los hogares pobres puedan aprovechar las oportunidades laborales y romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. La desigualdad de oportunidades es persistente, ya que el lugar de nacimiento, el nivel educativo de los padres, el género y la etnia explican entre el 50% y el 60% de los ingresos de la siguiente generación (Brunori *et al.*, 2023). Sin políticas que eliminen las barreras de acceso, el crecimiento puede perpetuar o incluso aumentar la desigualdad. Por ello, es fundamental mejorar la calidad educativa, reducir la deserción escolar, expandir la formación técnica y digital, fortalecer la infraestructura —incluidas las viviendas y los desarrollos urbanos inclusivos— y promover la inclusión financiera y digital. Además, la inseguridad y la violencia limitan el acceso a oportunidades y requieren intervenciones integrales. Las políticas deben adaptarse a las disparidades geográficas, priorizando las regiones y los grupos con mayores carencias.

El tercer pilar es reducir las desigualdades y promover una protección social adaptativa. La pobreza y la desigualdad persisten incluso en contextos de crecimiento y empleo debido a la exposición de los hogares a choques económicos (pérdida de empleo), climáticos (inundaciones, olas de frío), de salud y sociales. Los sistemas de protección social deben ser adaptativos, eficaces y focalizados, y capaces de responder a crisis como pandemias, desastres naturales o pérdidas de empleo. En la región, los impuestos y las transferencias reducen la desigualdad mucho menos que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y la cobertura de las transferencias monetarias y las pensiones no contributivas es insuficiente y, con frecuencia, no llega a los hogares más pobres. Por ello, se requieren reformas fiscales para aumentar la progresividad, expandir y mejorar la focalización de las transferencias, integrar los registros sociales y los sistemas de información, y adaptar la protección social a nuevas fuentes de vulnerabilidad, como los choques climáticos y el envejecimiento poblacional. Es esencial asegurar la sostenibilidad fiscal de los sistemas de protección social, especialmente ante el envejecimiento demográfico y el aumento de los pasivos contingentes.

Los tres pilares se potencian mutuamente y requieren políticas multisectoriales, focalizadas y sostenibles, que combinen acciones inmediatas con reformas estructurales para transformar las oportunidades de los grupos más vulnerables. Este marco conceptual enfatiza la interdependencia entre el crecimiento, el empleo, el acceso a oportunidades y la protección social, así como la necesidad de adaptar las políticas a las realidades locales y asegurar su sostenibilidad fiscal y política a largo plazo.

5.2 Recomendaciones para la reducción de la pobreza infantil en Uruguay

En línea con lo anterior, a continuación se presentan recomendaciones específicas para Uruguay en torno a esos tres pilares.

PILAR 1. Implementar políticas productivas para la creación de empleo formal. Este eje va más allá de la política social y se enfoca en estrategias productivas y sectoriales que atraigan inversiones y generen oportunidades de creación de empleo. La reducción de la pobreza en el período 2006–2017 se vio impulsada por la salida de la crisis económica y el *boom* de las materias primas, que propiciaron el aumento de los salarios, principal factor de la reducción de la pobreza en el período. En ausencia de estos factores, será necesario lograr aumentos de la inversión y la productividad que generen oportunidades de empleo formal y mayores salarios.

Una estrategia para promover la creación de empleo de calidad combina políticas que impulsen la inversión, eleven la productividad y fortalezcan la empleabilidad de los trabajadores. En primer lugar, resulta fundamental generar un entorno normativo e institucional que favorezca la inversión y el desarrollo del sector privado. En segundo lugar, es necesario asegurar la disponibilidad de factores de producción de calidad, en particular capital humano, infraestructura y mecanismos de financiamiento adecuados. En tercer lugar, las políticas de desarrollo productivo, la promoción de inversiones, el fortalecimiento del sector privado y la integración regional contribuyen a aumentar la productividad y expandir las oportunidades laborales. Finalmente, para que el crecimiento económico se traduzca efectivamente en más y mejores empleos, estas medidas deben complementarse con políticas activas de mercado laboral, incluidos programas de capacitación, mecanismos de intermediación que faciliten el encuentro entre la oferta y la demanda de trabajo e inversiones en infraestructura que reduzcan los costos de producción y de desplazamiento de los trabajadores (Alaimo *et al.*, 2016).

PILAR 2. Ampliar el acceso a oportunidades económicas y sociales. Para que la creación de empleo se traduzca en oportunidades reales, es necesario derribar barreras de acceso y cerrar brechas en varias dimensiones.

Línea de acción 2.1. Acceso a educación y formación profesional pertinente y de calidad.

Para ampliar el acceso a oportunidades económicas y sociales, Uruguay necesita fortalecer la educación, la formación profesional y las políticas activas de empleo, con foco en los jóvenes y los referentes parentales de hogares pobres con NNA, especialmente las mujeres. En el corto plazo, esto requiere una oferta de formación técnica y profesional pertinente, de calidad y articulada con la demanda laboral; en el mediano y largo plazo, implica mejorar la calidad educativa y la retención hasta la finalización de la educación secundaria. Un primer paso es contar con un sistema de información del mercado laboral que identifique las habilidades y ocupaciones demandadas, permita perfilar a las personas que buscan empleo y oriente tanto la oferta educativa y formativa como las decisiones de estudiantes,

jóvenes y trabajadores hacia sectores con potencial de empleo sostenible (Echeverría y Rucci, 2022). Este sistema debería integrar información de encuestas de hogares, encuestas a empresas, portales de empleo, mesas sectoriales y otros insumos relevantes, y servir de base para diseñar intervenciones de inserción laboral mediante becas, pasantías u otros programas vinculados a empleos con demanda.

En segundo lugar, es necesario fortalecer las políticas activas de mercado laboral (PAML) y los servicios públicos de empleo (SPE). La evidencia internacional muestra que las PAML pueden ser efectivas cuando están bien diseñadas, focalizadas y financiadas, y que los SPE y la intermediación laboral tienden a tener impactos positivos, especialmente en el corto plazo y para grupos vulnerables como las mujeres y los jóvenes (Nunn, 2024). En Uruguay, esto implica reforzar el rol rector de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), dotar de mayores capacidades a los Centros Públicos de Empleo y profundizar la articulación con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), instituciones educativas como la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) y la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC), y el sector productivo. La orientación laboral debe estar acompañada de programas de formación y primeras experiencias laborales formales que permitan transitar desde ocupaciones de baja calificación, informalidad y bajos ingresos hacia sectores y empleos con mejores remuneraciones.

Actualmente, el Gobierno está trabajando en políticas orientadas a reducir las brechas de acceso de la población vulnerable. En 2026 se aprobó la Ley de Empleo Integral (LEI), que rediseña los subsidios a la contratación, y desde 2025 se lleva a cabo el programa Uruguay Impulsa, que combina experiencia laboral en intendencias con formación del INEFOP. Ambos programas buscan promover, entre otros objetivos, la inserción y reinserción laboral de personas en situación de vulnerabilidad y, a la vez, mejorar la articulación de las políticas de empleo, educación y formación profesional.

Finalmente, la formación debe responder dinámicamente a las necesidades del entramado productivo y territorial, incorporando el perfil de jóvenes y adultos, módulos remediales, habilidades transversales y competencias técnicas relevantes. Aunque la formación técnica puede generar efectos negativos a corto plazo por el efecto de *lock-in* durante la capacitación, suele tener impactos positivos en el mediano y largo plazo cuando se articula con empleadores y responde a demandas productivas concretas (Nunn, 2024; Amaral *et al.*, 2017). La experiencia uruguaya con el programa «Yo Estudio y Trabajo» ofrece una referencia útil: el programa combina la continuidad educativa con una primera experiencia laboral formal para jóvenes de 16 a 20 años en empresas estatales, y su evaluación de impacto encontró aumentos de los ingresos del 8% dos años después de la intervención, con mayores beneficios para los jóvenes de hogares vulnerables, que destinaron el ingreso adicional a financiar más años de educación (Le Barbanchon *et al.*, 2023; Ferrando *et al.*, 2025). No obstante, su escala sigue siendo limitada, con solo 700 participantes desde 2012 (DINAE, 2025), lo que sugiere la necesidad de ampliar y adaptar este tipo de instrumentos para llegar a más jóvenes y hogares vulnerables.

Línea de acción 2.2. Fortalecimiento de programas de primera infancia.

La inversión en la primera infancia es clave para reducir la pobreza infantil y romper su transmisión intergeneracional. El acceso a servicios de cuidado de calidad favorece el desarrollo cognitivo y socioemocional desde edades tempranas, mejora las trayectorias educativas futuras y amplía las oportunidades laborales y educativas de los adultos responsables. En Uruguay, esto requiere expandir el sistema de cuidados, tanto en cobertura como en extensión horaria, fortaleciendo los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) y avanzando en la universalización de las escuelas de tiempo completo.

Esta línea de acción es especialmente relevante dada la fuerte relación entre pobreza infantil, baja participación laboral femenina y sobrecarga de cuidados no remunerados documentada en este informe. Al liberar tiempo de las madres y otros referentes parentales —en particular, de hogares pobres con NNA—, la expansión de los cuidados puede facilitar la inserción laboral, mejorar los ingresos del hogar y reducir la feminización de la pobreza. Al mismo tiempo, al asegurar que los niños y niñas de hogares vulnerables accedan a entornos de aprendizaje y cuidado de calidad, estas políticas contribuyen directamente a mejorar su desarrollo integral. En conjunto, la ampliación del sistema de cuidados reduce la pobreza infantil por una doble vía: mejora las oportunidades de los adultos para generar ingresos y fortalece el desarrollo de los niños desde la primera infancia.

Línea de acción 2.3. Infraestructura: vivienda y barrios inclusivos.

La infraestructura urbana y la vivienda adecuada son condiciones habilitantes para reducir la pobreza infantil y ampliar las oportunidades. Uruguay ha avanzado en intervenciones orientadas a mejorar los servicios básicos, el espacio público seguro y las condiciones habitacionales, incluidos el agua, el saneamiento, el drenaje, el alumbrado, las veredas, la accesibilidad, la reducción del hacinamiento, la regularización de la tenencia, los realojos y las mejoras resilientes al clima. Estas acciones reducen los riesgos sanitarios, mejoran la movilidad cotidiana y facilitan el acceso a la educación, el empleo y los servicios, al tiempo que pueden incrementar el valor de la vivienda y contribuir a reducir la criminalidad (BID, 2020). En particular, el acceso al agua y al saneamiento se asocia con una menor incidencia de enfermedades infantiles, una mayor satisfacción de los hogares y mejoras en la salud mental (BID, 2020).

La evidencia de los Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB) en Uruguay muestra impactos positivos en la asistencia escolar y reducciones del ausentismo recurrente entre los niños beneficiarios, lo que confirma que las políticas de vivienda y desarrollo urbano pueden fortalecer la acumulación de capital humano cuando se articulan con servicios sociales, cuidados y empleo. En los hogares con NNA, una vivienda adecuada favorece la estabilidad familiar, la participación social y la integración comunitaria; en cambio, la precariedad habitacional afecta la salud infantil y limita las oportunidades de desarrollo. Por ello, avanzar hacia barrios más integrados, seguros

y resilientes debe formar parte de una estrategia más amplia de reducción sostenible de la pobreza infantil.

PILAR 3. Implementar políticas redistributivas y de protección social adaptativa.

Las políticas redistributivas y de protección social adaptativa son un complemento indispensable de las estrategias de empleo y acceso a oportunidades. Si bien este pilar puede incluir tanto transferencias como impuestos, aquí el énfasis se coloca en las transferencias monetarias y en su articulación con otros programas sociales. La evidencia de este estudio muestra que las transferencias —Asignaciones Familiares–Plan de Equidad (AFAM-PE), Bono Crianza y Tarjeta Uruguay Social (TUS)— han sido relevantes para mitigar la pobreza extrema, aunque su contribución a la reducción de la pobreza infantil ha sido menor que la de las mejoras en los ingresos laborales de los adultos. Además, uno de cada cinco hogares pobres con NNA no recibe AFAM-PE ni TUS, lo que revela márgenes importantes para mejorar la cobertura, la focalización y la participación en los programas.

Una primera prioridad es reducir los errores de exclusión y los obstáculos administrativos mediante sistemas de información más integrados, criterios de ingreso y recertificación más claros, plazos de permanencia y egreso escalonados, mayor capacidad operativa para la recertificación, mejoras logísticas y de recursos humanos, criterios de equidad en la recertificación y la revisión de los mecanismos complementarios de ingreso, en línea con las recomendaciones de Lavalleja y Tenenbaum (2022). En segundo lugar, también es necesario integrar mejor la información disponible en el Estado —en particular, el Sistema de Información Perinatal y el Sistema de Información Integrada del Área Social— para identificar a potenciales beneficiarios desde la detección del embarazo y articular tempranamente las transferencias, la salud, los cuidados y el acompañamiento social. Esta línea de trabajo está prevista en la Ley de Garantías para la Primera Infancia, Infancia y Adolescencia aprobada en 2024, y actualmente el país está avanzando en un plan para consolidar un ecosistema nacional de información que permita acompañar las trayectorias desde el embarazo hasta los 18 años y disponer de información segura, oportuna y útil para la política pública. Estas mejoras deben acompañarse de un monitoreo y una evaluación rigurosos, de modo que permitan medir los impactos sobre la pobreza infantil, la inserción laboral, el acceso a servicios y los resultados educativos, y ajustar el diseño de los programas en función de la evidencia.

A su vez, Uruguay debería avanzar hacia un modelo de protección social adaptativa, capaz de responder de forma flexible a cambios en las condiciones de los hogares y a choques económicos, sanitarios o climáticos. Un sistema de este tipo permite identificar tempranamente nuevas vulnerabilidades, ajustar o ampliar los beneficios cuando sea necesario y coordinar las respuestas entre programas y niveles de gobierno (BID, 2024). En este sentido, la protección social no debe limitarse a compensar déficits de ingresos, sino que debe contribuir a fortalecer la resiliencia de los hogares con NNA, proteger las trayectorias de desarrollo infantil y reducir la pobreza de manera sostenible.

Actualmente, el Gobierno está trabajando en una reforma del esquema de transferencias que

busca abordar estos desafíos. Se propone crear una Asignación Única para la Infancia y Adolescencia (AUPIA), que integraría cuatro programas: AFAM Contributiva, AFAM-PE, TUS y Bono Crianza. Además de integrar estas transferencias en una sola prestación, la propuesta aborda varios de los desafíos planteados: (i) la implementación de un mecanismo único de focalización basado en el Índice de Carencias Críticas (ICC), revisado además en 2026 para captar hogares vulnerables subrepresentados, lo que permitiría reducir los errores de exclusión; (ii) la definición de montos per cápita progresivos —crecientes con el nivel de vulnerabilidad y sin escalas de equivalencia—; (iii) la priorización de las embarazadas y los niños de 0 a 3 años mediante beneficios reforzados; (iv) la expansión de la Ventanilla Única y el fortalecimiento de la interoperabilidad entre el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Banco de Previsión Social (BPS) para simplificar el acceso y el seguimiento de los beneficiarios; y (v) la adopción de un criterio explícito de suficiencia vinculado a la Canasta Básica Alimentaria, con actualización periódica y ajustes ante situaciones de crisis. Se espera que este esquema comience a implementarse gradualmente a partir de enero de 2027.

PILAR TRANSVERSAL. Incorporar la territorialización de las políticas

La territorialización de las políticas públicas es clave para reducir la pobreza infantil de manera más efectiva y equitativa, porque permite adaptar las intervenciones a las necesidades específicas de cada región, localidad y barrio. En Uruguay, la pobreza infantil presenta fuertes desigualdades territoriales: departamentos del norte como Artigas, Cerro Largo y Rivera registran una mayor incidencia de pobreza infantil que varios departamentos del sur y del centro, mientras que, en Montevideo, la pobreza se concentra especialmente en municipios con menor acceso a servicios, infraestructura y oportunidades.[33] Estas diferencias muestran que las políticas homogéneas a nivel nacional pueden resultar insuficientes y que es necesario focalizar recursos, instrumentos y capacidades allí donde las carencias son más profundas. En esta dirección, el país viene impulsando el Plan Más Barrio, que propone un abordaje territorial e integral en zonas de alta vulnerabilidad en las que suele haber una alta concentración de niños y niñas, articulando intervenciones orientadas a mejorar las condiciones del hábitat, el acceso a servicios y las oportunidades de las personas y hogares residentes.

Para que esta estrategia sea efectiva, es necesario fortalecer las capacidades institucionales a nivel local, especialmente en las zonas más vulnerables. Esto implica dotar de recursos, información y capacidad operativa a las oficinas territoriales de las instituciones públicas responsables de las políticas de infancia, protección social, empleo, educación, cuidados y vivienda. Una mayor presencia estatal en el territorio puede mejorar la identificación de hogares elegibles, reducir las barreras administrativas, coordinar los servicios y asegurar respuestas más rápidas y adecuadas a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza.

33. La cobertura de los programas de transferencias también presenta importantes diferencias territoriales. Aunque la ECH no es la fuente idónea para estimar la cobertura a nivel departamental —para ello sería preferible utilizar registros administrativos—, sus datos sugieren que el porcentaje de hogares pobres que no recibe transferencias en algunos departamentos (como Florida o Tacuarembó) es significativamente superior al promedio nacional.

BIBLIOGRAFÍA

Alaimo, Verónica, Mariano Bosch, David Kaplan, Carmen Pagés y Laura Ripani. 2016. *Empleos para crecer*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Amaral, N., G. Fieldsend, M. F. Prada y G. Rucci. 2017. *Hacia la formación de mejores competencias: sistemas para la productividad y el crecimiento*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Araujo, M. C., M. Dormal, S. Grantham-McGregor, F. Lazarte, M. Rubio-Codina y N. Schady. 2021. "Home Visiting at Scale and Child Development." *Journal of Public Economics Plus* 2: 100003.

Attanasio, O., S. Cattan, E. Fitzsimons, C. Meghir y M. Rubio-Codina. 2020. "Estimating the Production Function for Human Capital: Results from a Randomized Controlled Trial in Colombia." *American Economic Review* 110 (1): 48–85.

Attanasio, O., F. Lopez-Boo, D. Perez-Lopez y S. A. Reynolds. 2024. "Inequality in the early years in LAC: A comparative study of size, persistence, and policies."

Bailey, M. J., S. Sun y B. Timpe. 2021. "Prep School for Poor Kids: The Long-Run Impacts of Head Start on Human Capital and Economic Self-Sufficiency." *American Economic Review* 111 (12): 3963–4001.

Beccaria, Luis, Roxana Maurizio, Ana Laura Fernández, Ana Paula Monsalvo y Mariana Alvarez. 2011. "Dynamics of Poverty, Labor Market and Public Policies in Latin America." SSRN.

Bengochea, J. y A. Madeiro. 2020. *Migración reciente y condiciones de vida en Uruguay: evidencia a partir de encuestas de hogares*. Observatorio de Migraciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Berlinski, S., S. Galiani y M. Manacorda. 2008. "Giving Children a Better Start: Preschool Attendance and School-Age Profiles." *Journal of Public Economics* 92 (5–6): 1416–40.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2020. "Marco Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda." https://www.iadb.org/es/quienes-somos/topicos/desarrollo-urbano-y-vivienda/marco-sectorial-de-desarrollo-urbano-y-vivienda

———. 2024. *Modelo de madurez del sistema de protección social adaptativa*. https://publications.iadb.org/es/modelo-de-madurez-del-sistema-de-proteccion-social-adaptativa

———. 2025. "Documento de enfoque de la estrategia BID+ para reducir la pobreza y la desigualdad." Preparado por el equipo de proyecto integrado por David Evans, Philip Keefer, Marcelo Cabrol, Claudia Martínez y Rodolfo Stucchi. https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZIDB0000577-1646886943-2325

Black, M., S. Walker, L. Fernald, C. Andersen, A. DiGirolamo, C. Lu, D. McCoy et al. 2017. "Early Childhood Development Coming of Age: Science through the Life Course." *The Lancet* 389 (10064): 77–90.

Blau, D. y J. Currie. 2006. "Preschool, Daycare, and Afterschool Care: Who's Minding the Kids?" En *Handbook of the Economics of Education*, vol. 2, editado por E. Hanushek y F. Welch, 1163–278. Ámsterdam: North-Holland.

Borghans, L., A. L. Duckworth, J. J. Heckman y B. ter Weel. 2008. "The Economics and Psychology of Personality Traits." Journal of Human Resources 43 (4): 972–1059. Bowles, S., H. Gintis y M. Osborne. 2001. "The Determinants of Earnings: A Behavioral Approach." *Journal of Economic Literature* 39 (4): 1137–76.

Britto, P. R., S. J. Lye, K. Proulx, A. K. Yousafzai, S. G. Matthews, T. Vaivada, ... Z. A. Bhutta. 2017. "Nurturing care: promoting early childhood development." *The Lancet* 389 (10064): 91–102.

Brum, M., A. Estavillo y M. Rodríguez Chatruc. 2026. "The Drivers of Child Poverty Reduction: Evidence from Uruguay's Experience, 2006–2017." Mimeo.

Brunori, Paolo, Francisco Ferreira y Guido Neidhöfer. 2023. "Inequality of Opportunity and Intergenerational Persistence in Latin America." Documento de trabajo LACIR No. 109.

Carneiro, P. y J. J. Heckman (2003), "Human capital policy". *IZA Discussion Papers* (No. 821).

Carneiro, P., J. J. Heckman y D. V. Masterov. 2005. "Labor market discrimination and racial differences in premarket factors." *The Journal of Law and Economics* 48 (1): 1–39.

CEMET. 2026. "Índice Municipal de Desarrollo Relativo: resumen ejecutivo." Marzo de 2026. https://cemet.uy/wp-content/uploads/2026/03/Resumen-ejecutivo-CEMET-Marzo2026.pdf

Chen, W. H. y M. Corak. 2008. "Child poverty and changes in child poverty." *Demography* 45 (3): 537–53.

Chiquiar, D. y G. H. Hanson. 2005. "International migration, self-selection, and the distribution of wages: Evidence from Mexico and the United States." *Journal of Political Economy* 113 (2): 239–81.

Cunha, F. y J. J. Heckman. 2010. "Investing in Our Young People."*NBER Working Paper No. 16201. National Bureau of Economic Research.*

———. 2007. "The technology of skill formation." *American Economic Review* 97 (2): 31–47.

Cunha, F., J. J. Heckman, L. J. Lochner y D. V. Masterov. 2006. "Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation." En *Handbook of the Economics of Education*, editado por E. Hanushek y F. Welch, 697–812. Ámsterdam: North-Holland.

Daly, M. C. y R. G. Valletta. 2006. "Inequality and poverty in the United States: The effects of rising dispersion of men's earnings and changing family behavior." *Economica* 73 (289): 75–98.

DINAE (Dirección Nacional de Empleo). 2025. "Datos administrativos del programa Yo Estudio y Trabajo." Datos no publicados, entregados por la DINAE.

DiNardo, J., N. M. Fortin y T. Lemieux. 1996. "Labor market institutions and the distribution of wages, 1973–1992: A semiparametric approach." *Econometrica* 64 (5): 1001–44.

Echeverría, L. y G. Rucci. 2022. "¿Qué suma la ciencia de datos a la identificación y anticipación de la demanda de habilidades?" Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. https://doi.org/10.18235/0004554

Ferrando, M., N. Katzkowicz, T. Le Barbanchon y D. Ubfal. 2025. "The lasting effects of working while in school: A long-term follow-up." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas No. 11185. Washington, DC: Banco Mundial.

Ferrari Recalde, O. G. 2008. "Transmisión intergeneracional de la pobreza en Uruguay". Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

García, J. L., J. Heckman, D. E. Leaf y M. J. Prados. 2020. "Quantifying the Life-Cycle Benefits of an Influential Early-Childhood Program." *Journal of Political Economy* 128 (7): 2502–41.

Heckman, J. J. 2008. "Schools, skills, and synapses." *Economic Inquiry* 46 (3): 289–324.

Heckman, J. J. 2012. "Invest in early childhood development: Reduce deficits, strengthen the economy", *The Heckman Equation*, *7*(1-2), 1-2.

Heckman, J., S. Moon, R. Pinto, P. Savelyev y A. Yavitz. 2010. "The Rate of Return to the HighScope Perry Preschool Program." *Journal of Public Economics* 94 (1–2): 114–28.

Heckman, J. J., J. Stixrud y S. Urzua. 2006. "The effects of cognitive and noncognitive abilities on labor market outcomes and social behavior." *Journal of Labor Economics* 24 (3): 411–82.

Hojman, A. y F. Lopez Boo. 2022. "Public Childcare Benefits Children and Mothers: Evidence from a Nationwide Experiment in a Developing Country." *Journal of Public Economics* 212: 104686.

INDDHH (Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo). 2018. *Informe anual a la Asamblea General 2018*. https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-

humanos-uruguay/sites/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/files/documentos/publicaciones/Informe%20anual%202018.pdf

INE (Instituto Nacional de Estadística). 2022. *Encuesta Continua de Hogares: metodología*. Montevideo: INE.

———. 2025. *Metodología de pobreza multidimensional 2024*. Montevideo: INE.

———. 2026. *Estimación de la pobreza por el método del ingreso*. Primer semestre de 2026. Instituto Nacional de Estadística, Uruguay

Intendencia de Montevideo. 2025. *Información física y sociodemográfica por municipio*. Unidad de Estadística, Servicio de Gestión Estratégica, Departamento de Desarrollo Sostenible e Inteligente, julio de 2025. https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/documentos/ECH_2023_Municipio.pdf

Kaztman, R y F. Filgueira. 2001. "Panorama social de la infancia en Uruguay". Montevideo: *IPES, Universidad Católica del Uruguay.*

Lavalleja, M. y V. Tenenbaum. 2022. "Análisis y recomendaciones sobre el diseño de los programas de transferencias monetarias en el Uruguay." Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/154-LC/MVD/TS.2021/5). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Le Barbanchon, T., D. Ubfal y F. Araya. 2023. "The effects of working while in school: Evidence from employment lotteries." *American Economic Journal: Applied Economics* 15 (1): 383–410.

López Boo, F. 2016. "Socio-economic status and early childhood cognitive skills: A mediation analysis using the Young Lives panel." *International Journal of Behavioral Development* 40 (6): 500–508.

Maurizio, R. y G. Vázquez. 2016. "Distribution effects of the minimum wage in four Latin American countries: Argentina, Brazil, Chile and Uruguay." *International Labour Review* 155 (1): 97–131.

National Research Council and Institute of Medicine. 2000. *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development*. Editado por J. P. Shonkoff y D. A. Phillips. Washington, DC: National Academy Press.

Nicolau, R. 2023. "Welfare stigma after take-up: Evidence from public cash transfers in Uruguay." Serie Documentos de Trabajo 14/23, Montevideo: Instituto de Economía, Universidad de la República.

Nunn, A. 2024. "How Effective are Active Labour Market Policies and Public Employment Services? Lessons for Latin America and the Caribbean." Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. https://doi.org/10.18235/0013185

O'Connor, T. G., M. Rutter, C. Beckett, L. Keaveney, J. M. Kreppner y The English and Romanian Adoptees Study Team. 2000. "The effects of global severe privation on cognitive competence: Extension and longitudinal follow-up." *Child Development* 71 (2): 376–90.

Perazzo, I., A. Rivero y A. Vigorito. 2021. "¿Qué sabemos sobre los programas de transferencias no contributivas en Uruguay?" Documento de trabajo 33/21. Instituto de Economía, Universidad de la República.

Pérez Martínez, P.T. 2016. *Determinants of Child Poverty in Uruguay: The Impact of Gender Inequality*. Master's thesis, Master in Economic Development and Growth, School of Economics and Management, Lund University.

Rubio-Codina, M. y S. Grantham-McGregor. 2019. "Evolution of the wealth gap in child development and mediating pathways: Evidence from a longitudinal study in Bogota, Colombia." *Developmental Science* 22 (5): e12810.

Schady, N., J. Behrman, M. C. Araujo, R. Azuero, R. Bernal, D. Bravo, ...R. Vakis. 2015. "Wealth gradients in early childhood cognitive development in five Latin American countries." *Journal of Human Resources* 50 (2): 446–63.

Zunino, M. 2012. "Impacto de la reinstauración de los consejos de salarios sobre la distribución salarial en Uruguay." *Económica* 58: 129-167.

ANEXOS

Anexo I: Metodología de descomposición

La técnica de descomposición de DiNardo, Fortin y Lemieux (DFL) es un método ampliamente utilizado en economía laboral y campos relacionados para analizar el impacto de diversos factores en la distribución de una variable de resultado, como los salarios o los ingresos. Este enfoque permite estimar el escenario contrafactual de cuáles habrían sido las tasas de pobreza infantil en ausencia de intervenciones de política, lo que permite comprender el impacto de las políticas gubernamentales, los cambios demográficos y los cambios en el mercado laboral sobre el bienestar infantil. Para ello, el método aplica un procedimiento de reponderación: simula cómo sería la variable de interés si un grupo tuviera la misma distribución de características que otro, manteniendo su propia función de generación de resultados.

La reponderación se realiza utilizando ponderaciones basadas en el puntaje de propensión, calculadas como la relación entre las funciones de densidad de probabilidad de las covariables de los dos grupos que se comparan. Específicamente, para comparar la distribución de una variable de resultado *Y* entre los períodos *t* y *t+1*, se repondera la distribución de *Y* en el período *t* por la relación entre la densidad de las covariables en el período *t+1* y la densidad en el período *t*. Esta ponderación desplaza efectivamente la distribución de las covariables en el período *t* para que se asemeje a la del período *t+1*. Al aplicar estas ponderaciones a la variable de resultado *Y* en el período *t*, se obtiene una distribución contrafactual de *Y* que representa cuál habría sido la distribución en el período *t* si las covariables se hubieran distribuido como en el período *t+1*, pero todo lo demás hubiera permanecido constante. La aplicación de esta metodología se explica con mayor detalle mediante un ejemplo a continuación.

En el caso de las variables demográficas consideradas en el estudio —edad promedio, educación promedio, número de menores en el hogar y hogares mono- o biparentales—, la técnica DFL se aplica de la siguiente manera. Primero, se define una variable ficticia de tratamiento que toma el valor 0 para 2006 y 1 para 2017. En segundo lugar, se estima una regresión logística de la variable ficticia de tratamiento en función de la edad promedio. En tercer lugar, se predice la probabilidad de «recibir» el tratamiento, es decir, de pertenecer al año 2017, lo que genera un puntaje de propensión (*propensity score*, denominado *pscore*). Cuarto, se construyen las ponderaciones para la descomposición de la siguiente manera: *ponderaciones = (1 – pscore)/ pscore*. Luego, se calcula la pobreza infantil en 2017 utilizando las ponderaciones habituales de la ECH del INE y las nuevas ponderaciones obtenidas mediante el método DFL. La diferencia entre estos dos valores explica el cambio en la pobreza infantil debido a los cambios en la edad promedio de los padres. El proceso se repite para las demás covariables, comparando las estimaciones obtenidas a partir de los sucesivos conjuntos de ponderaciones con la obtenida mediante las ponderaciones DFL anteriores, a fin de estimar el efecto adicional de cada una.

La metodología de intercambio con preservación de rango (*Rank Preserving Exchange*), aplicada

por Daly y Valletta (2006), es una técnica diseñada para analizar los efectos de los cambios en la composición del mercado laboral sobre las distribuciones salariales, manteniendo al mismo tiempo la clasificación relativa de los individuos dentro de los grupos. Este método es particularmente útil para comprender cómo los cambios en la composición de la fuerza laboral y en los niveles de educación o experiencia de los trabajadores afectan las diferencias salariales entre grupos.

La metodología de intercambio con preservación de rango es una extensión de los métodos de descomposición tradicionales, cuyo objetivo es separar los efectos de los cambios en la distribución de las características de los cambios en la estructura salarial. La característica clave de esta metodología es que mantiene la clasificación ordinal de los salarios de los individuos dentro de los grupos, lo que garantiza que la distribución de los salarios dentro de cada grupo se preserve incluso cuando cambia su composición. La aplicación de esta técnica junto con la descomposición DFL se explica a continuación.

En este caso, el intercambio con preservación de rango implica restar los ingresos de cada niño (ya sean los de la madre o los del padre) de su ingreso total equivalente y volver a sumar los montos que su rango en la distribución de ingresos de 2017 habría implicado en 2006. El procedimiento clasifica primero a los niños de menor a mayor según el monto de los ingresos en cada año. Luego, las muestras de cada año se dividen en 100 grupos del mismo tamaño. Se calculan los ingresos medios dentro de cada uno de estos percentiles en 2006. Posteriormente, para cada niño, se resta el componente de ingresos del ingreso familiar de 2017 y se reemplaza por la información de 2006 correspondiente al mismo rango percentil de la distribución de ingresos. Por lo tanto, la distribución resultante del ingreso familiar puede considerarse un contrafactual que mantiene constante (o preserva) la distribución de los ingresos en los niveles de 2006.[34] Luego se comparan las tasas de pobreza infantil.

Siguiendo a los autores, se restan los ingresos por transferencias del ingreso total equivalente de cada niño en 2017 y luego se vuelve a agregar el monto que un niño con los mismos ingresos antes de transferencias (o los más cercanos) habría recibido en 2006. Para ello, se empareja a cada niño de 2017 con un niño de 2006 con ingresos antes de transferencias iguales o lo más cercanos posible. Luego se calcula la diferencia para estimar el cambio en las transferencias y comparar las tasas de pobreza infantil en 2017 con y sin las transferencias.

La diferencia entre las tasas de pobreza infantil calculadas y la tasa de pobreza infantil observada constituye el término residual. Este término refleja las variables omitidas del análisis, los efectos de interacción entre las variables incluidas y posibles cambios estructurales entre períodos que hagan que la metodología resulte inadecuada debido a una especificación errónea del modelo.

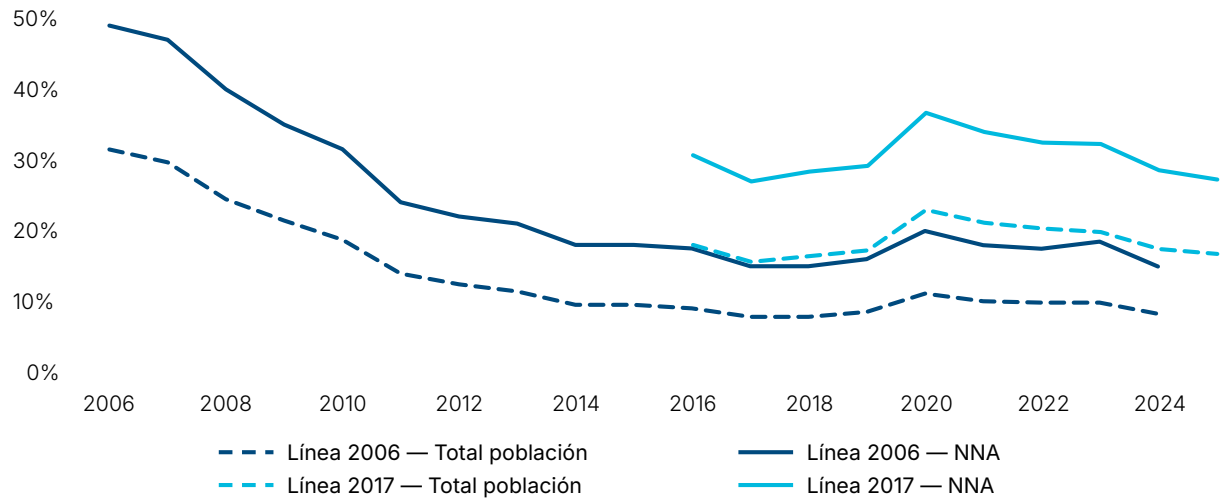
Este análisis difiere del artículo original de Chen y Corak (2008) en dos aspectos principales. En

34. Este enfoque está adaptado del análisis para adultos utilizado en Daly y Valletta (2006).

primer lugar, el artículo original considera países con una medida relativa de pobreza (el 50% del ingreso mediano en un año determinado) y, por lo tanto, los autores recalculan la tasa de pobreza correspondiente para el período *t* con base en los valores actualizados de la línea en el período *t–10*. Como Uruguay utiliza una medida absoluta de pobreza y una línea de pobreza fija, esto no es necesario en este caso. En segundo lugar, al estimar el efecto de las transferencias, los autores encuentran para cada niño de 2017 un niño de 2006 con ingresos antes de transferencias iguales o lo más cercanos posible. Los autores optan por trabajar con niños emparejados que tienen el mismo nivel de ingresos o el nivel inferior más cercano y luego realizan una prueba de sensibilidad utilizando el nivel superior de ingresos más cercano. En este análisis se utilizan los ingresos más cercanos en términos absolutos (mayores o menores, según el caso), ya que, según un análisis preliminar, distinguir entre ambos casos y realizar el análisis de sensibilidad no tiene impacto en el resultado final y afecta solo a los decimales de la estimación.

Anexo II: Evolución de variables

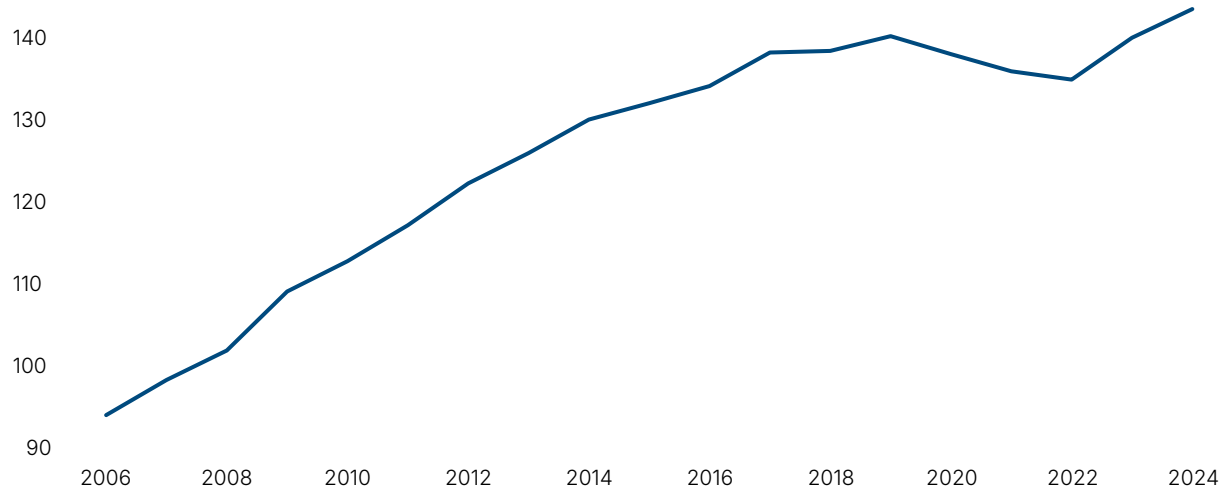
GRÁFICO A1 Evolución de la pobreza infantil (2006–2025)



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

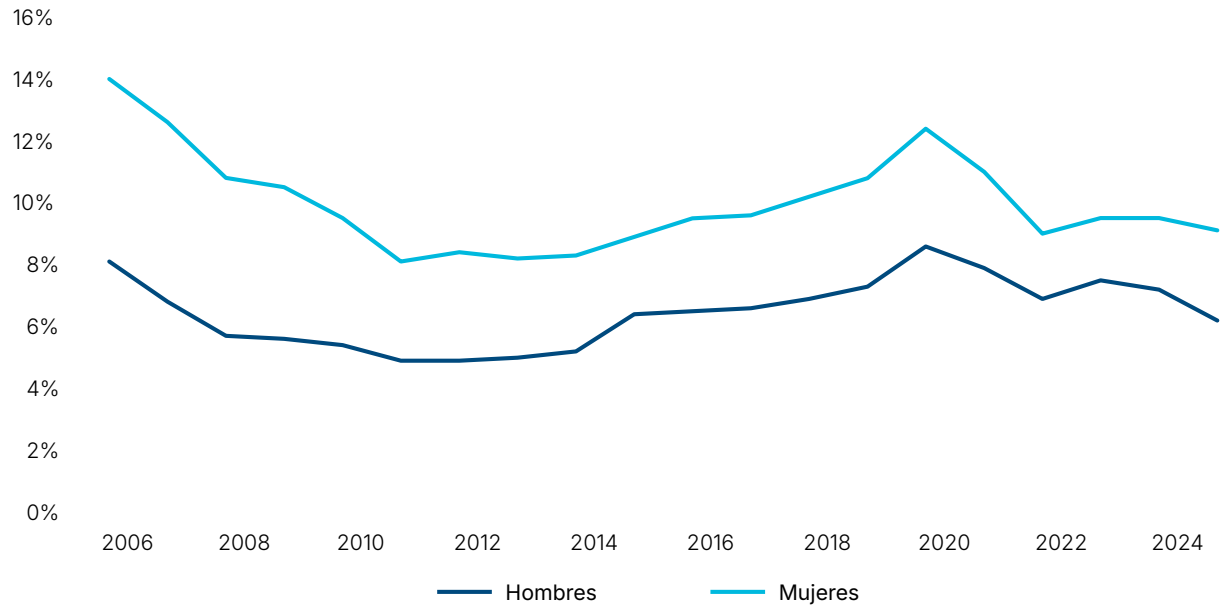
Nota: Se considera NNA a las personas menores de 18 años. En 2025, el INE hizo efectivo el cambio de base en la medición de la pobreza al actualizar las canastas básicas con la Encuesta de Gasto e Ingreso de los Hogares de 2016–2017, entre otras modificaciones. Las series muestran una evolución similar en los períodos en que se solapan, más allá de las diferencias de nivel.

GRÁFICO A2 Índice de salario real. Base: julio de 2008 = 100



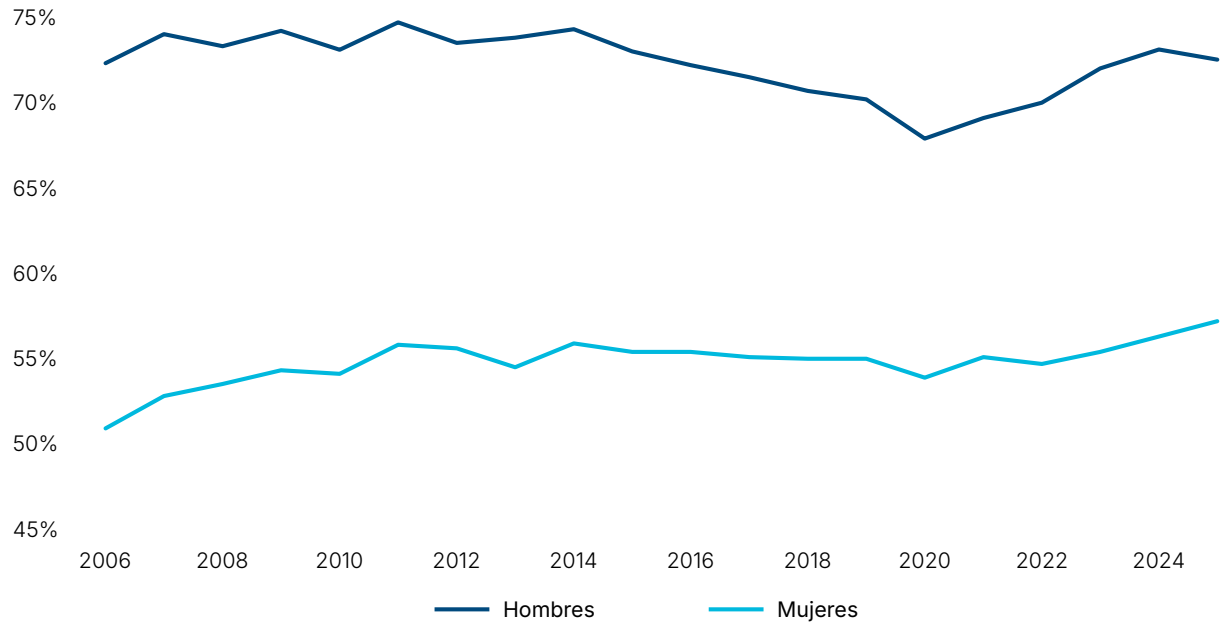
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

GRÁFICO A3 Tasa de desempleo por sexo



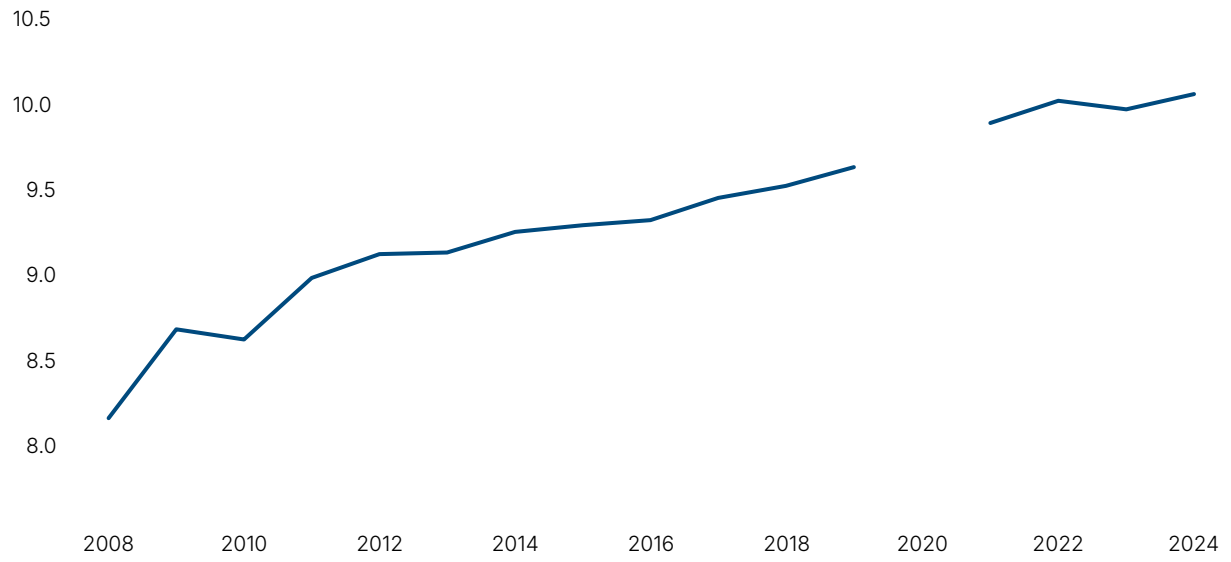
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE..

GRÁFICO A4 Tasa de actividad por sexo



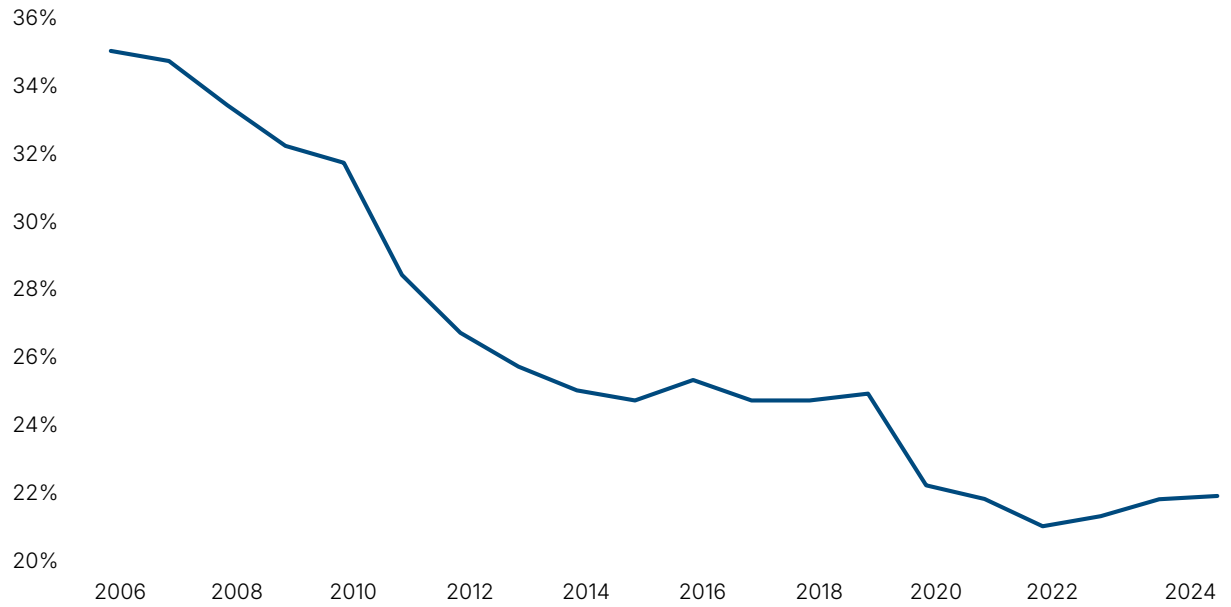
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

GRÁFICO A5 Promedio de años de educación alcanzados (mayores de 24 años)



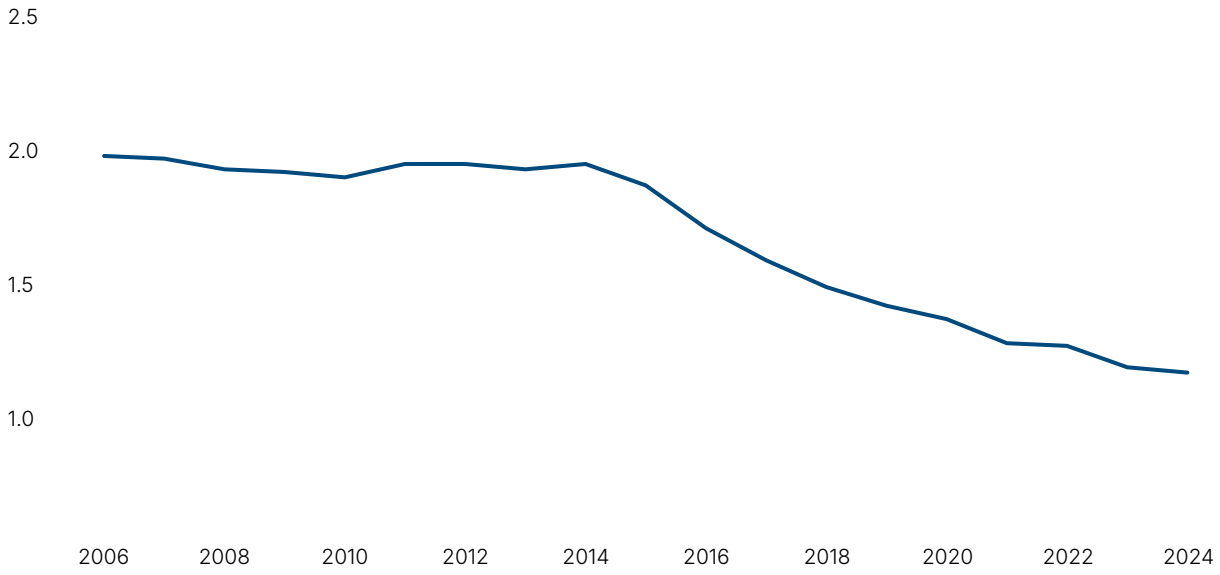
Fuente: Elaboración propia con base en el Observatorio Territorio Uruguay (OPP), con datos del INE. Nota: El INE no relevó información de marzo a diciembre de 2020.

GRÁFICO A6 Tasa de informalidad



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

GRÁFICO A7 Tasa global de fecundidad (nacimientos por mujer)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE y del Ministerio de Salud Pública.


BID