

La multidimensionalidad de la pobreza en el  
Uruguay: ¿cómo afecta a los habitantes de distintos  
territorios? Análisis del período 2006-2013

Tesis de Maestría en Sociología

Departamento de Sociología

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Junio 2015

Víctor Borrás

Tutor: Tabaré Fernández.

## Índice

CAPÍTULO 1. Problemas, objetivos, preguntas e hipótesis .....	5
a. Problemas de investigación .....	5
b. Objetivos de investigación .....	6
Objetivo General .....	6
Objetivos específicos.....	6
c. Preguntas de investigación .....	6
d. Hipótesis.....	7
CAPÍTULO 2: El concepto de pobreza.....	8
Introducción.....	8
a. Necesidades humanas y pobreza .....	9
b. Las concepciones absolutas y relativas de la pobreza .....	11
c. El concepto de pobreza en el enfoque de las capacidades de Amartya Sen .....	15
d. Las dimensiones de la pobreza en el enfoque de las capacidades .....	18
CAPÍTULO 3: Abordajes metodológicos para la medición de la pobreza.....	21
Introducción .....	21
a. La identificación .....	22
b. La agregación.....	28
c. Revisión bibliográfica de la medición multidimensional de la pobreza .....	31
Introducción .....	31
c.1 Antecedentes internacionales en medición multidimensional de pobreza .....	32
c.2 Antecedentes regionales de medición multidimensional de pobreza .....	37
c.3 Antecedentes de medición multidimensional de la pobreza en Uruguay .....	42
CAPÍTULO 4. La dimensión territorial en el estudio de la pobreza .....	44
Introducción .....	44
a. Conceptualización del territorio.....	45
Introducción .....	45
a.1 Delimitación conceptual del territorio en la geografía .....	46
a.2 La inclusión del territorio en la sociología.....	47
a.3 Implicancias del concepto de territorio en el análisis de la pobreza .....	50
b. Revisión bibliográfica de estudios de pobreza con perspectiva territorial.....	51
b.1 Antecedentes internacionales .....	51
b.2 Antecedentes de investigación en la región .....	54
b.3 Antecedentes de investigación en Uruguay.....	58

CAPÍTULO 5. La metodología Alkire y Foster para la medición multidimensional de la pobreza	62
Introducción .....	62
a. El concepto de pobreza en la metodología AF: la pobreza como privación de capacidades .....	63
b. La identificación en la metodología AF: la línea de corte dual. ....	65
c. La agregación en la metodología AF: la familia de índices <i>Ma</i> .....	67
d. Las propiedades satisfechas por la metodología AF .....	70
CAPÍTULO 6. Propuesta para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay a partir de la metodología AF. ....	73
Introducción .....	73
a. Objetivo de la medida .....	73
b. Unidad de análisis .....	74
c. Selección de dimensiones .....	77
Introducción .....	77
c.1 Métodos de selección de dimensiones .....	78
c.2 Propuesta de dimensiones e indicadores de pobreza .....	80
d. Ponderación de las dimensiones .....	96
e. Identificación de los pobres: la línea de corte <i>k</i> .....	98
f. Posibilidades de desagregación geográfica en las Encuestas Continuas de Hogares ....	98
f.1 Aspectos generales de la Encuesta Continua de Hogares .....	99
f.2 Posibilidades de desagregación geográfica .....	99
f.3 Intervalos de confianza .....	100
CAPÍTULO 7. Evolución de la pobreza multidimensional en el período 2006-2013. Análisis del total país y de cuatro dominios geográficos. ....	101
Introducción .....	101
a. Análisis de robustez.....	101
b. Evolución de la pobreza multidimensional a nivel país. ....	104
c. Comparación entre la evolución de la pobreza multidimensional y la pobreza de ingresos .....	108
d. Análisis de privaciones por indicadores y contribución de cada dimensión a la pobreza global .....	110
d.1 Incidencia de las privaciones por indicador .....	111
d.2 Contribución de los indicadores a la pobreza multidimensional .....	118
e. Pobreza multidimensional en cuatro dominios geográficos del Uruguay .....	122
Introducción .....	122

e.1 Evolución de la pobreza multidimensional en cuatro dominios geográficos del Uruguay.....	123
e.2 Contribución de los dominios geográficos a la pobreza global.....	131
e.3 Análisis de privaciones por indicadores y contribución de cada dimensión a la pobreza multidimensional en cuatro dominios geográficos.....	134
CAPÍTULO 8. Conclusiones .....	142
a. Selección de dimensiones .....	142
b. Evolución 2006-2013 de la pobreza multidimensional.....	143
c. Pobreza multidimensional y pobreza de ingresos .....	145
d. Dimensiones de la pobreza .....	147
d.1 Porcentajes de privación.....	147
d.2 Contribución de las dimensiones a la pobreza global.....	149
e. Futuras líneas de investigación .....	150
Bibliografía .....	152
Consultas en páginas web.....	166
Anexos.....	167
ANEXO 1. Listados de dimensiones del bienestar.....	167
ANEXO 2. Estimaciones relativas de población y hogares por dominio geográfico en base a Encuesta Continua de Hogares .....	170
ANEXO 3. Porcentaje de privación por indicador según dominio geográfico. Años 2006 y 2013 (hogares y hogares pobres) y tasa de recuento censurada por dominio geográfico...	171

## CAPÍTULO 1. Problemas, objetivos, preguntas e hipótesis

### a. Problemas de investigación

La primera década del siglo XXI para el Uruguay comenzó con una crisis económica sin precedente en la historia del país. La contracción de la demanda interna y la caída consiguiente en el producto conllevó efectos que resintieron agudamente el mercado de trabajo por tres vías: reduciendo la creación de nuevos empleos, disminuyendo los salarios, principalmente los privados, y aumentando sustantivamente el desempleo (Boado, Fernandez; 2005). En este contexto, la pobreza medida por ingresos alcanzó niveles inéditos. En el año 2004 el 30% de los hogares del país urbano se encontraban en situación de pobreza (INE: 2014).

En la segunda mitad de la década comienza un proceso de recuperación, enmarcado en un contexto internacional favorable y cambios en la orientación de las políticas sociales y la legislación laboral en el escenario nacional, consecuencia de la asunción en el año 2005 de un gobierno de orientación progresista. Esto se tradujo en una reducción significativa de la pobreza medida por ingresos<sup>1</sup> y la tasa desempleo<sup>2</sup>. Así mismo, se registró un aumento en el ingreso medio de los hogares asociado a la instauración de medidas redistributivas y el aumento del Índice Medio de Salarios (Alves, et. al., 2012, INE, 2013).

Sin embargo, la bibliografía muestra que no siempre existe asociación entre ingresos monetarios y dimensiones no monetarias del bienestar<sup>3</sup>. Tal como señala Kaztman (1989) existen condiciones de privación inercial y/o crónicas que no reaccionan en el corto plazo a la reactivación económica. Por otra parte, la forma en que se distribuye los resultados del crecimiento económico y la expansión de la protección social difieren entre los distintos territorios. Las estructuras macro sociales, fuentes de recursos y remuneraciones de los hogares, operan sobre territorios históricamente conformados que tienen una incidencia diferencial sobre el bienestar de estos (Fernández, 2003).

En este marco dos son los interés del presente trabajo: 1) la evaluación de dimensiones no monetarias del bienestar en un período de caracterizado por la reactivación económica y reformas políticas orientadas a la ampliación de la protección social. 2) La evaluación de estas dimensiones en distintas áreas geográficas del país.

---

<sup>1</sup> La pobreza medida por ingresos a través del Método del Ingreso 2013 (LP2006) pasa, para el total país urbano (Localidades de más de 5.000 habitantes) del 30% a nivel de hogares en 2004 al 8% en el año 2013 (INE: 2014).

<sup>2</sup> La tasa de desempleo en el país urbano pasa de 13,1% en 2004 a 6,7% en 2013. Había alcanzado el valor más alto de la década en el 2002 con 17% (<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portalMides/>)

<sup>3</sup> La desconexión entre distribución del ingreso y otras dimensiones ha sido ampliamente reconocida (Atkinson y Bourguignon, 1982, Klasen, 2000, Sahn y Stifel, 2003, Saith y Stewart, 2003, Whelan, Layet y Maitre, 2004 citado en Alkire, 2013b).

Partiendo de una noción general de pobreza multidimensional; entendida como privación y reducción del bienestar, el problema de investigación del trabajo es la evolución que ha seguido la pobreza multidimensional en el período 2006-2013, buscando determinar cuáles han sido las características de las trayectorias del fenómeno en distintas áreas geográficas del país.

## **b. Objetivos de investigación**

### **Objetivo General**

El trabajo tiene por objetivo general desarrollar una propuesta de medición de pobreza multidimensional que sea aplicable al análisis de la evolución de la pobreza multidimensional en el Uruguay para el período 2006-2013 y que permita dar cuenta de las características del fenómeno a nivel territorial.

### **Objetivos específicos**

1. Proponer una medida sintética de pobreza multidimensional.
2. Describir y analizar la evolución que ha seguido la pobreza multidimensional en el Uruguay para el período 2006-2013 y las características de esta evolución en cuatro dominios geográficos definidos por el Instituto Nacional de Estadística (Montevideo, Localidades del interior de 5.000 y más habitantes, Localidades del interior menores de 5.000 habitantes e Interior rural).
3. Estudiar los niveles de privación que presentan cada una de las dimensiones de la pobreza seleccionadas, tanto a nivel nacional, como en los cuatro dominios geográficos.
4. Describir y analizar la contribución de cada dimensión a la pobreza multidimensional global, tanto a nivel nacional como en cada uno de los cuatro dominios geográficos.
5. Establecer aspectos comunes y particulares que asume la pobreza multidimensional en cada uno de los cuatro dominios geográficos analizados.

## **c. Preguntas de investigación**

1. ¿Cómo ha evolucionado la pobreza multidimensional en Uruguay en el período 2006-2013?, ¿y en los cuatro dominios geográficos seleccionados?
2. ¿Qué dimensiones contribuyen más a la pobreza multidimensional a nivel nacional?, ¿y en cada una de los cuatro dominios geográficos?
3. ¿Qué características específicas asume la pobreza multidimensional en los distintos dominios geográficos?, ¿cuáles les son comunes a los cuatro dominios?

4. ¿Qué relación existe entre la evolución de la pobreza multidimensional y la pobreza medida por ingresos a nivel nacional y en cada uno de los dominios geográficos?

#### **d. Hipótesis**

1. La pobreza multidimensional ha registrado un descenso en el período 2006-2013, tanto a nivel nacional como en cada uno de los cuatro dominios geográficos considerados.
2. La pobreza multidimensional presenta valores más altos en hogares y personas del área rural que en hogares y personas de localidades del interior y Montevideo.
3. En cada uno de los dominios geográficos considerados la pobreza multidimensional asume características específicas. Así mismo, se encuentran elementos que les son comunes a los cuatro dominios.
4. La trayectoria seguida por la pobreza multidimensional en el período de análisis, difiere respecto a la seguida por la pobreza medida por el método de ingresos del Instituto Nacional de Estadística.

## CAPÍTULO 2: El concepto de pobreza

### Introducción.

La miseria, la pauperización de las condiciones de vida, el hambre y la vergüenza asociada a estas situaciones, han sido objeto de reflexión en las ciencias sociales desde sus orígenes. Es usual encontrar en la bibliografía referencias a los desarrollos que hicieron teóricos como Adam Smith (1776) y Karl Marx (1867), entre otros, sobre la pobreza. Sin embargo, los esfuerzos sistemáticos por abordar tanto teórica como empíricamente el fenómeno, tienen su origen a principios del siglo XX en el trabajo seminal del británico Benjamine Rowntree (1901) sobre la pobreza en York<sup>4</sup>.

En su investigación Rowntree (1901) definió un modelo que reconocía dos grados de pobreza, la “pobreza primaria”, definida como aquellas cuyos ingresos totales resultaban insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física y la “pobreza secundaria”, definida como carencias obvias y miseria debido a la utilización ineficiente de los medios disponibles (Ringen, 2004). Su método suponía estimar el costo monetario del acceso a determinadas necesidades básicas y registrar los ingresos de las familias. De esta manera sentó las bases de lo que hoy conocemos como “línea de pobreza” y “tasa de recuento de pobreza” (Ringen, 2009), al tiempo que dio origen a uno de los enfoques predominantes hasta la actualidad en las conceptualizaciones sobre pobreza, el enfoque absoluto.

Por tanto, desde su comienzo, el abordaje científico de la pobreza ha incluido desarrollos orientados a su conceptualización, así como a su abordaje empírico. La delimitación entre ambos esfuerzos no siempre ha sido clara. Según Ringen (2004), los trabajos sobre pobreza se han centrado en aspectos vinculados a la medición-identificación y agregación- lo que ha supuesto en ocasiones un salto rápido, que ha obviado las discusiones teóricas y la conceptualización del fenómeno, aspecto fundamental y anterior al desarrollo de la medida.

El presente capítulo tiene por objetivo abordar algunos de los ejes principales en el debate sobre el concepto de pobreza. Para ello se comienza por presentar nociones generales sobre las necesidades humanas, la discusión sobre su carácter universal o histórico, y el vínculo de éstas con la conceptualización de la pobreza. En segundo término se aborda la discusión entre las concepciones absolutas y relativas de pobreza, las cuales “...constituyen una de las polémicas principales entre los estudiosos del tema...” (Boltvinik, 1999:30). Por últimos, se desarrolla el concepto de pobreza surgido del enfoque de las capacidades de Amartya Sen, el cual será el adoptado en el correr del presente trabajo. El mismo se nutre de los debates precedentes, al tiempo que aporta un marco conceptual original y consistente, ampliamente difundido para el análisis y la evaluación de la pobreza.

---

<sup>4</sup> Otra de las investigaciones fundacionales en los estudios sobre medición de pobreza es la de Charles Booth (1892) “Life and Labour of the People”. Según Atkinson (1987) fue Booth el primero en combinar la observación con un intento sistemático de medición de la extensión de la pobreza, elaborando un mapa de pobreza de Londres entre 1892 y 1897

## a. Necesidades humanas y pobreza

Según Boltvinik (1999), en el lenguaje de la vida cotidiana, los términos pobre y pobreza están asociados a un estado de necesidad y carencias. Éstas, por su parte, se relacionan con lo necesario para el sustento de la vida, pudiéndose deducir que el término pobreza, en su uso cotidiano, lleva implícita la comparación entre una situación observada (la carencia) y una condición normativa (la necesidad). Ahora bien, más allá de las acepciones cotidianas de los términos, resulta pertinente preguntarse por las definiciones que éstos han tomado para las ciencias sociales y cómo se relacionan. A continuación se presenta de modo abreviado, algunas de las conceptualizaciones que se han desarrollado en este terreno.

Una primera conceptualización de las necesidades humanas puede sustentarse en la antropología filosófica. Según Boltvinik (1999), basándose en ésta puede decirse que el hombre no solo transforma a la naturaleza, sino también se transforma a sí mismo, por lo cual las capacidades y las necesidades humanas son tan producidas como los bienes y los servicios. De lo anterior se desprende a) el carácter histórico, dinámico y cambiante de las necesidades humanas. B) El rechazo a la tesis de que las necesidades proceden del sujeto, como fuente original suya y, c) el rechazo a la concepción de la producción como un mero instrumento al servicio de la satisfacción de necesidades preexistentes. Esto lleva a una concepción más compleja de la relación entre producción y necesidades. Según Boltvinik, desde esta concepción “Aunque el punto de partida histórico de la producción es el conjunto de necesidades biológicas, a partir de ahí son las necesidades generadas por la producción las que van orientando el proceso de producción ulterior.” (1999:35).

El carácter histórico de las necesidades, que contrasta con las necesidades de los animales, permanentes y biológicamente determinadas, se manifiesta en dos formas: por un lado en la humanización de las necesidades, por otro en la creación de necesidades nuevas, de carácter no biológico, como ser las curiosidades científicas, las necesidades estéticas, las necesidades religiosas (Op. Cit.).

Max-Neef, et. al. (1986) por su parte, señalan respecto a esto que, si bien tradicionalmente se ha creído que las necesidades humanas tienden a ser infinitas y se encuentran constantemente cambiando, variando de una cultura a otra y entre los distintos momentos históricos, estas consideraciones son erróneas, producto de un error conceptual, el cual surge por no explicitar la diferencia entre las necesidades y los satisfactores de estas necesidades. Según los autores, es imprescindible realizar una distinción entre ambos conceptos. “La persona es un ser de necesidades múltiples e interdependientes. Por ello, las necesidades humanas deben entenderse como un sistema en las que las mismas se interrelacionan e interactúan. Simultaneidades, complementariedades y compensaciones (*trade offs*) son características de la dinámica del proceso de satisfacción de las necesidades” (Max-Neef, et. al., 1986:17).

La propuesta de Max-Neef, et al. (Op. Cit.) radica en desagregar las necesidades humanas en función de dos criterios: categorías existenciales –necesidades de ser, tener, hacer y estar- y

categorías axiológicas-necesidades de protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad. De esta clasificación surge que, por ejemplo, la alimentación y el abrigo no son necesidades en sí misma, sino satisfactores de la necesidad humana de subsistencia. La diferenciación conceptual trae aparejado dos postulados centrales de la teoría propuesta: a) las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables. B) Las necesidades humanas fundamentales son las mismas en todas las culturas y todos los períodos históricos. Lo que cambia a través del tiempo y las culturas son los satisfactores o dicho en otras palabras, los medio utilizados para la satisfacción de las necesidades (Op. Cit.).

El marco propuesto por Max-Neef, et al. (Op. Cit.) da lugar a una conceptualización de la pobreza, o de las pobrezas a decir de ellos, según la cual cualquier necesidad humana que no es adecuadamente satisfecha revela pobreza humana.

El punto de vista universal adoptado por Max-Neef et al. (Op. Cit.) para conceptualizar las necesidades humanas, coincide con otros desarrollos teóricos. Tal es el caso de la Teoría de las Necesidades Humanas de Doyal y Gough (1994, citado en Fernández, 2010a). Los autores reconocen dos grandes dimensiones de necesidades: las necesidades de supervivencia y las necesidades de autonomía e integración social. Las mismas son universales, atraviesan las distintas sociedades y los diversos momentos históricos. Al igual que Max-Neef et al. (1986), Doyal y Gough, distinguen el concepto de necesidad humana, de carácter universal, del de satisfactores, relativos a las épocas históricas y a las culturas, entendiendo por estos "...todos los objetivos, actividades y relaciones que satisfacen nuestras necesidades básicas" (Doyal y Gough, 1994, citado en: Fernández, 2010a:176).

La propuesta teórica incluye, como mediador entre las necesidades humanas y los satisfactores, el concepto de necesidades intermedias "...aquellas propiedades funcionales de los bienes y servicios que, según lo más avanzado de los conocimientos disponibles, contribuyen positivamente a la salud y la autonomía de los individuos en todas las culturas" (Fernández, 2010a:177). Los autores señalan que las ciencias naturales y sociales desempeñan un rol fundamental en la determinación racional de las necesidades intermedias. La pobreza en este marco puede ser entendida como un estado donde se encuentra reducida la posibilidad de satisfacer las necesidades humanas básicas, existiendo por tanto un riesgo de daño para la supervivencia física, la autonomía y la integración social (Fernández, 2010a).

Pueden encontrarse puntos de contacto con las propuestas teórica de Doyal y Gough (1994, citado en Fernández, 2010a) y la de Max-Neef et al. (1986), en el desarrollo de Amartya Sen (1987, citado en Boltvinik, 1999). El autor propone distinguir entre capacidades, funcionamientos ("realizaciones" en la traducción de Boltvinik, 1999) y bienes y servicios (*capabilities, functionings, commodities*). Según Sen los funcionamientos refieren a las condiciones de vida que pueden o no ser alcanzados, mientras las capacidades hacen referencia a las habilidades para alcanzar dichas realizaciones o funcionamientos. Según Boltvinik (1999) Sen sustituye el concepto de necesidades por el de funcionamientos y capacidades, lo que le permite rebasar el sentido de "falta de cosas" que el término de necesidades transmite, pasando así a una concepción más rica de ser y hacer.

Se retomará el desarrollo de Sen más adelante, pero en términos generales puede decirse que el autor asume una concepción universalista de las capacidades y funcionamientos, mientras

que los bienes (*commodities*), entendidos como medios para acceder a determinadas capacidades y funcionamientos, son relativos y varían en las distintas sociedades y momentos históricos. La pobreza, en este marco es analizada como privaciones en el espacio de las capacidades, para alcanzar determinados funcionamientos.

La discusión sobre las necesidades humanas, la conceptualización, su carácter universal y/o histórico y el vínculo de éstas con la pobreza, da lugar a uno de los debates centrales en la conceptualización de pobreza, a saber, el carácter absoluto o relativo del fenómeno.

### **b. Las concepciones absolutas y relativas de la pobreza**

La pobreza como fenómeno absoluto da cuenta de un núcleo irreductible de privaciones que tienen como referencia algunos elementos básicos de bienestar a los cuales todo ser humano tiene derecho a acceder. La norma absoluta que sirve para definir este núcleo irreductible nace de la noción de dignidad humana, basada en valoraciones universalistas y de derechos humanos básicos (Altimir, 1979).

Ringen (2004), argumenta en favor de una concepción absoluta del término, el cual asocia al valor universal de la libertad. La pobreza para él, se origina en una falta de libertad para vivir de acuerdo a cómo se quiere vivir. La privación de esas condiciones básicas de libertad es para el autor el problema medular de la pobreza. Según Ringen, todos padecemos algún tipo de privación, en el sentido que tenemos menos que los demás o menos de los que queremos tener. Sin embargo no es el padecer privaciones o sentir que se las padece lo que constituye la pobreza, sino cuando se trata de una “forma terrible de privación (...) privaciones tan severas que pueden catalogarse como pobreza resultan inaceptables. Tenemos razones para censurar la calidad de una sociedad cuando la pobreza es tal que la gente se ve obligada a vivir (...) en condiciones que nadie debería.” (2004: 522).

En este sentido, las privaciones que solo pueden definirse en términos relativos, no necesariamente son inaceptables. La única finalidad de llamar pobreza a una forma de privación, es indicar que se trata de una privación particularmente severa. Ringen (2004), define privación severa como aquella falta de medios materiales que son ineludiblemente necesarios para que una persona funcione en una comunidad. En este sentido, el autor plantea dos categorías de pobreza, ambas asociadas a los recursos necesarios para funcionar en una sociedad: la indigencia y la carencia. La primera implica no satisfacer las necesidades básicas de la vida, ésta se discierne entonces por la necesidad. La segunda implica el evitar la vergüenza, “todo el mundo depende de ser capaz de tener el respeto de los demás y, en consecuencia, necesita los medio para evitar la vergüenza.” (2004.523). Para el autor, tanto el criterio de satisfacción de las necesidades básicas de la vida, como el de evitar la vergüenza, son universales. “En todo momento y lugar la pobreza se conforma de indigencia y carencia...” (2004.523).

Usualmente el enfoque absoluto se ha asociado con situaciones de privaciones severas - inanición, hambre, carencia de refugio- y procuró denotar, identificar y delimitar situaciones

de privación donde el “subconsumo” afecta la condición física y síquica de las personas, provocando algún deterioro en estos órdenes y/o afectando su capacidad de integración social. Conceptualizar la pobreza desde esta perspectiva supone la noción de “umbral” o “nivel mínimo” que deben alcanzar las personas para lograr la sobrevivencia (Longhi, 1996).

En la búsqueda de estos requerimientos elementales o mínimos que garanticen la supervivencia, los investigadores han dedicado importantes esfuerzos a determinar requerimientos nutricionales –en término de calorías y proteínas- así como bienes y servicios esenciales sin los cuales la supervivencia de las personas es puesta en duda. En esta línea, existen una serie de métodos sugeridos en las investigaciones en pobreza, dentro de los que se puede mencionar: valerse del conocimiento experto científico, el análisis de la legislación y de las reivindicaciones populares, acudir a la población e intentar captar sus percepciones sobre lo necesario (Boltvinik, 1999)

El enfoque absoluto de la pobreza predominó en Europa en la primera mitad del Siglo XX y su influencia se mantiene tanto en Estados Unidos como en América Latina. Para ambos casos es menester destacar la primacía que se le ha dado al componente nutricional sobre los no nutricionales. Las razones para priorizar el componente nutricional tienen sustento tanto en el consenso existente a nivel científico, político y social sobre el hecho de que la desnutrición y el hambre son aspecto esenciales de la pobreza, así como en la creencia, por parte de algunos de sus defensores, que la medición de las necesidades alimentarias denota una mayor “facilidad” y/u “objetividad” en relación con otras necesidades (Lerner, 1996).

Hacia mediados del Siglo XX se reabre en Inglaterra el debate sobre la conceptualización de la pobreza. Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y la reactivación económica, comienza a manifestarse con optimismo, tanto en políticos como en académicos, la posibilidad de la erradicación de la pobreza. Efectivamente las estimaciones de pobreza realizadas a partir de la metodología propuesta 50 años antes por Rowntree (1901) reflejaban una reducción sin precedentes del fenómeno. El descenso de la pobreza estaba basado en el crecimiento económico, los niveles altos de empleo y las nuevas legislaciones sociales. Sin embargo, si bien las condiciones de vida habían registrado mejoras importantes<sup>5</sup>, persistían amplios grupos de la población en situaciones de miseria y claramente privados de lo que ellos veían como necesidades mínimas de vida. Este contexto dio lugar a un cambio en el énfasis dentro de la bibliografía sobre pobreza, dando lugar al surgimiento de una concepción relativa del concepto (Sen, 1983).

La concepción relativa de pobreza, se encuentra asociada a las visiones historicistas de las necesidades humanas. Se reconoce a Peter Townsend cómo uno de los principales responsables en el desarrollo de las nociones general que sustentan la conceptualización de la pobreza como fenómeno relativo. Según el autor las necesidades humanas no son fijas en el tiempo, ni en las diferentes sociedades, permanentemente se adaptan y aumentan a medida que se producen cambios en las sociedades. El aumento en la satisfacción de las necesidades,

---

<sup>5</sup> Ejemplo de esto es el hecho que la tercera encuesta en York, siguiendo la metodología propuesta de Rowntree y utilizando los mismos estándares que éste, registró una disminución de la pobreza dentro de la clase obrera que cayó del 31% en 1936 al 3% en 1951.

el desarrollo de la división del trabajo y el surgimiento de nuevas organizaciones, entre otros fenómenos, crean y reconstituyen nuevas necesidades (Townsend, 1979).

A diferencia de la concepción absoluta, este enfoque incorpora y delimita dos sentidos relativos del concepto de pobreza: su carácter relativo a un contexto social y a un momento histórico. El atributo relacional del concepto se traduce en operacionalizaciones en las cuales la situación de pobreza se definen distancia en relación a un patrón de productividad-ingreso-consumo definido como promedio o modal en una sociedad en cuestión, y no a un núcleo irreductible de privaciones que ponen en riesgo el funcionamiento social de individuos o grupos (Longhi, 1996). En este sentido, puede decirse que la pobreza es relativa a un estándar nacional y varía en distintas sociedades y contextos históricos, en la medida que se transforman los patrones de productividad, ingreso y consumo.

La fundamentación de esta concepción se basa, por un lado, en el énfasis de la pobreza como fenómeno relativo a las normas y valores de consumo en una sociedad y por otro, en la elevación de las aspiraciones, expectativas o normas de consumo producto del proceso de desarrollo en las sociedades (Longhi, 1996).

El eje central en la noción de pobreza impulsada por Townsend descansa en el concepto de “estándar de vida” como conjunto de actividades, costumbres y dietas que una sociedad nacional particular, en un momento histórico determinado, evalúa y siente como valiosas. Desde esta perspectiva la pobreza es la condición objetiva de imposibilidad de acceder o compartir dicho estilo de vida, por lo cual es una condición objetiva de dificultad para ser aceptado, de insertarse e integrarse socialmente. El hecho de que las evaluaciones y sentimientos que definen el “estándar de vida” cambien, lleva a que la definición social de la condición objetiva de pobreza también lo haga. Se deriva de esto un carácter más sociológico de la pobreza que en su acepción absoluta (Op. Cit.).

Uno y otro enfoque han sido objeto de críticas y ambas visiones parecieron, hasta cierto punto, irreconciliables. Dentro de las objeciones al primero se alude que los requerimientos básicos para el mantenimiento de la eficiencia física encierran arbitrariedades que surgen, por ejemplo, de hecho de que los requerimientos nutricionales mínimos varían en función de los rasgos individuales, las condiciones climáticas, los hábitos de trabajo, etc. Incluso para las personas que viven en una misma región geográfica los requerimientos nutricionales son difíciles de establecer. A su vez se argumenta, en favor de esta objeción, que hay un incremento acumulativo de la esperanza de vida a medida que los límites dietéticos descienden. Esta misma arbitrariedad en la delimitación de los requerimientos nutricionales mínimos puede hacer que éstos se alejen de lo que la gente consume en realidad (Lerner, 1996, Sen, 1992). Vinculado a esto surge una segunda crítica al enfoque absoluto.

Señala Sen (1992) que, para convertir requerimientos nutricionales mínimos en requerimientos mínimos de alimentos, es preciso elegir los bienes específicos. La definición de una dieta de costo mínimo que cubra requerimientos nutricionales específicos, a partir de productos alimenticios de determinado precio, tiene muchas veces como resultado costo exageradamente bajo, siendo monótona en grado monumental, apartándose en ocasiones de los hábitos alimentarios de la gente, ya que los mismos no están determinados en la realidad por tales ejercicios de minimización de costos.

Al problema de definir una canasta que contenga los mínimos nutricionales se le suma uno no menor, asumiendo que se podría elaborar una canasta alimenticia de gastos básicos para el mantenimiento de la eficiencia física, restaría aún delimitar los estándares mínimos de otras necesidades no alimentarias. Si bien los defensores de estos enfoques han presentado alternativas para este ejercicio, se argumenta desde los críticos, que los supuestos que manejan se alejan de la realidad (Op. Cit).

El enfoque de la privación relativa también ha recibido críticas. Un primer aspecto sobre el cual se ha cuestionado es el hecho de que los sentimientos que definen el estándar de vida deben ser tenidos en cuenta explícitamente para determinar las condiciones objetivas que impiden compartir dicho estándar de vida. No se puede llegar a un diagnóstico objetivo de las condiciones de vida, sin articular éste con los sentimientos de las personas. Según lo expresado en la bibliografía, desde el enfoque relativo no se ha dado una respuesta convincente a este aspecto. En segundo lugar, y asociado a lo anterior, debe definirse qué grupo de referencia se utilizará para la comparación. En función de la elección tomada los resultados de los estudios pueden variar significativamente (Op. Cit).

Una tercer objeción al enfoque relativo, y quizá la más importante, refiere al hecho de que, más allá de los aportes que se le reconocen al enfoque en la comprensión de la pobreza, éste no puede ser el único enfoque utilizado, se argumenta que existe un “núcleo irreducible” de privaciones absolutas –hambre, desnutrición- que no pueden ser relativizadas. El hecho que algunas personas tengan un estándar de vida inferior al de otras puede ser una prueba de desigualdad, pero por si misma no puede ser una prueba de pobreza, salvo que se tenga conocimiento concretos de aspectos específicos del estilo de vida que gozan estas personas. De modo que, la privación relativa puede ser complementaria, pero no sustitutiva de los análisis de pobreza en términos de desposesión absoluta (Sen, 1983).

Un cuarto aspecto señalado en Sen (1983) refiere a que el error de Townsend (1979), y de las concepciones relativas de pobreza, es no distinguir el espacio de las necesidades del espacio de los bienes y servicios, “lo que lo lleva a estimar la cambiante cantidad y calidad de bienes y servicios requerida para satisfacer necesidades absolutas.” (Boltvinik, 1999:39). En este sentido, se advierten coincidencias tanto en el planteo de Sen, como en el desarrollo de Max Neef et al.(1986) y Doyal y Gough (1994, citado en: Fernández, 2010a).

Ahora, si bien es verdad que ambos enfoques ha protagonizado enérgicos debates y muestran fortalezas y debilidades para dar cuenta de la pobreza, no es menos cierto que puedan ser utilizados de modo complementario. Según Altimir ambos se complementan en la medida que iluminan distintas dimensiones de la pobreza. En términos absolutos abordan la insatisfacción de las necesidades básicas, más allá del panorama relativo. En términos relativos destacan las desigualdades entre la base y el resto de la pirámide social, apuntando así hacia un análisis fructífero en términos de "privación relativa", abriendo entonces la posibilidad de relacionar la pobreza con el problema más amplio de la desigualdad (1981).

Sobre esto último debe puntualizarse que, si bien los conceptos de pobreza y desigualdad pueden resultar “vecinos”, las diferencias entre ambos son claras. Pobreza y desigualdad se asocian en la medida de que sociedades más ricas e igualitarias tenderán a registrar niveles más bajos de pobreza, sin embargo ambos conceptos no son intercambiables, en la medida de

que pueden existir transferencias de ingresos de sectores alto a sectores medios, afectando las medidas de desigualdad pero sin modificar la incidencia de la pobreza (Altimire, 1979, Sen, 1983, Sen, 1992, Fernández, Longhi, 2002).

A su vez, es menester destacar que más allá de las diferencias entre las concepciones absolutas y relativas, y de las objeciones que pueden traer aparejadas el optar por una u otra, hay un aspecto en la conceptualización del fenómeno que trasciende a ambas; la esencia del concepto, esto es, en qué aspectos generales se basa el mismo. Según Altimir (1979) la noción de pobreza se basa, independientemente del enfoque que se utilice, en un juicio de valor sobre cuáles son las necesidades básicas cuya satisfacción es indispensable. Dichos juicios de valor refieren, en última instancia, a las normas sociales y el delimitar quienes son o no pobres dependerá entonces de esto.

Otras opiniones sostienen que la pobreza tiene anclajes en el acervo científico, tanto en conocimientos biomédicos, como en las ciencias sociales (Doyal y Gpugh, 1994, citado en Fernández, 2010a). Complementariamente, pueden adoptarse también estándares normativos provenientes de los derechos humanos y tutelados en un texto constitucional (Fernández, 2010a) Por lo que en una misma sociedad, dependiendo de los criterios científicos, las normas y/o los juicios de valor utilizados, pueden coexistir distintas valoraciones sobre la pobreza. Tanto en las definiciones de pobreza relativa como absoluta, existen conocimientos, juicios de valor, normas y/o leyes que sustentan lo que los conceptos plantean.

### **c. El concepto de pobreza en el enfoque de las capacidades de Amartya Sen**

A fines de los años setenta, momento en el que el enfoque relativo se encontraba instalado como principal paradigma en Inglaterra, un nuevo debate se abre a propósito del “foco” donde debe centrarse el estudio de la pobreza. En su trabajo *Poor, Relatively Speaking* (1983) Sen lo plantea en los siguientes términos, “¿El foco de atención debería ser la pobreza absoluta o la pobreza relativa?, ¿debería estimarse la pobreza con una línea de corte que reflejara un nivel debajo del cual la gente está –en algún sentido-absolutamente pauperizada, o un nivel que refleje los estándares de vida usuales de un país en particular?” (Sen, 1983:325, citado en Boltvinik, 1999). En su argumentación en favor de un concepto absoluto de pobreza, Sen (1978, citado en Boltvinik, 1999) había señalado antes, que hay un núcleo irreductible de privaciones absolutas, que se traducen, por ejemplo, en manifestaciones de muerte por hambre, que son visible en un diagnóstico de pobreza, sin necesidad de entrar en un examen relativo del panorama. Por tanto, la concepción relativa complementa, pero no sustituye el enfoque absoluto de la pobreza.

Con base en esta discusión, Sen (1983) continúa avanzando en la conceptualización de la pobreza y presenta una nueva propuesta basada en el cambio del espacio de atención en los estudios sobre la temática. Argumentó que el espacio de análisis y evaluación del bienestar y la pobreza no debe estar puesto ni en los bienes o recursos (*commodities*), ni en las

características (*characteristic*)<sup>6</sup>, ni en la utilidad (*utility*) entendida esta como medida de satisfacción. En cambio, formuló un concepto nuevo: las capacidades de las personas (*capabilities*), definidas como las libertades fundamentales que tiene una persona para disfrutar el tipo de vida que tiene razones para valorar. Según Sen (2000), el enfoque de las capacidades, contribuye a comprender mejor la naturaleza y las causas de la pobreza y las privaciones. Traslada la atención de los medios a los fines que los individuos tienen razones para perseguir, por tanto a las libertades necesarias para poder satisfacer estos fines.

El aspecto central del concepto de capacidades puede aprehenderse a través de un ejemplo: tómese el caso de una bicicleta, es claramente un bien –o *commodity*- que tiene dentro de sus características- *characteristic*- el de permitir transportarnos. Tener una bicicleta le puede dar a un individuo la habilidad de transportarse a determinado sitio, de esta forma la característica de medio de transporte, que tiene una bicicleta, le da la capacidad –*capability*- de transportarse a determinado sitio. Esa capacidad, le da al individuo satisfacción o utilidad – *utility*- pero solo en la medida que él tenga razones para valorar el andar en bicicleta o, dicho de otra forma, en la medida que el halle placentero o deseable el trasladarse en bicicleta (Sen, 1983).

Desde esta perspectiva, se puede describir una secuencia que va de un bien (la bicicleta), pasando por una característica (el transporte), seguida por una capacidad (la habilidad de moverse a determinado sitio), terminando por la utilidad (satisfacción por andar en bicicleta). El último componente de la secuencia supone que la persona tendrá razones para estimar como valiosa la capacidad, dada por la característica, que presenta determinado bien. La tercera categoría de la secuencia, y centro de las conceptualizaciones de Sen, la capacidad, es la noción que puede acercarse a lo que en la bibliografía de pobreza relativa se determina como “estándar de vida” (Op. Cit.).

La propuesta de Sen radica en analizar el bienestar, tradicionalmente evaluado por los economistas en el espacio de las utilidades y los recursos, en términos de cómo “funciona” una persona, en un sentido amplio. Por lo que la definición y evaluación del mismo debe considerar las formas de ser y de hacer, entendidas como funcionamientos (*functionings*) que las personas tienen razones para valorar. En este contexto, la pobreza es entendida como falta de capacidades básicas para lograr determinados funcionamiento (*functionings*). Los funcionamientos, definidos como formas de ser y de hacer, pueden variar desde aspecto elementales como el estar bien alimentado o adecuadamente vestido, hasta aspectos más complejos asociados a logros sociales, como el ser parte de la vida comunitaria o poder presentarse en público sin sentir vergüenza (Sen, 1992).

El nuevo marco conceptual, sortea el debate entre enfoques relativos y absolutos. La pobreza es absoluta en el espacio de las capacidades, pero usualmente tomará una forma relativa en el espacio de los bienes y las características. No hay conflicto pues entre el “núcleo irreducible”

---

<sup>6</sup> Sen ejemplifica la diferencia entre bienes y “características” de la siguiente forma: “El trigo, el arroz, las papas, etc., son bienes, mientras que las calorías, proteínas, vitaminas, etc., son características de estos bienes que busca el consumidor” (1992).

de necesidades asociadas al enfoque absoluto, relacionado en el marco de Sen a las capacidades y el estándar de vida, y las privaciones relativas, asociadas a bienes, recursos y características. Las privaciones relativas no son otra cosa que carencias relativas en el espacio de los bienes o los recursos, dando lugar a una privación absoluta en el espacio de las capacidades (Sen, 1983).

Para ejemplificar este último punto, y parafraseando a Sen, podríamos decir que hoy en Uruguay un niño posiblemente tendría dificultades de seguir un programa de estudios formal si no tiene acceso a un ordenador personal y a internet. Si se acepta esto, se podría decir que un niño uruguayo que no tenga una computadora o acceso a internet, tendría un peor estándar de vida, en este ámbito, que un niño de Haití que no tenga computadora o acceso a internet. Esto, desde el enfoque de las capacidades no significa que los niños uruguayos tengan nuevas necesidades, sino que para conseguir satisfacer la misma necesidad –o funcionamiento-, en el ejemplo propuesto el estar educado, es decir, para tener la capacidad de educarse, los niños uruguayos deben tener acceso a determinado bien o recurso (computador e internet).

Queda entonces definida conceptualmente la pobreza cómo falta de libertades fundamentales para disfrutar el tipo de vida que se tiene razones para valorar o, en otras palabras, cómo privación de capacidades básicas para lograr determinados funcionamiento (Sen, 1992). Esta será la definición que se utilice en el presente trabajo. Se volverá sobre ella más adelante para dar cuenta de las consecuencias que tiene dicha conceptualización en la medición del fenómeno.

El concepto de *agencia*, asociados a la capacidad individual de fijarse propósitos y metas y llevarlas a cabo, complementa el desarrollo anterior. Las capacidades para el bienestar y la agencia se refuerzan entre sí, ya que algunas capacidades fortalecen la agencia de las personas, al tiempo que las personas pueden usar su agencia para crear las condiciones que les permitan expandir sus capacidades (Deneulin y Shahani, 2009, en: Alves y Zerpa, 2010).

En la teoría de Sen la elección personal reviste una importancia fundamental, y esta elección está siempre asociada a condiciones y circunstancias específicas en las que se lleva a cabo el acto de elegir. Entre estas condiciones figuran la identidad del sujeto, el menú de opciones y las normas sociales que lo inducen a actuar de determinada manera. En el enfoque de las capacidades la potencia que tiene el ser humano para actuar y contribuir con sus actos al desarrollo de la sociedad es un aspecto fundamental, hecho que lleva a que la capacidad que tiene el sujeto para decidir y actuar constituyan el espacio más adecuado para evaluar su bienestar. Éste no se deduce de la mera posesión de bienes o utilidad, como se mencionó más arriba, sino en lo que las personas logran efectivamente hacer con estos, dada sus características, las características del sujeto y las circunstancias externas que definen el marco concreto de cada decisión y acción (Ferullo, 2006).

La identificación de los objetos de valor, aquellos que personas y sociedades buscan libremente tener, configuran lo que Sen llama *espacio evaluativo*, definido en término de funcionamiento y capacidades. Como las personas pueden diferir en la ponderación del valor que se le asigna a los distintos funcionamientos, la libertad aparece en el centro de la evaluación del bienestar, de la carencia del mismo y, por tanto, de la pobreza (Op. Cit.).

#### d. Las dimensiones de la pobreza en el enfoque de las capacidades

Atendiendo a la definición de pobreza que se utiliza en este trabajo -pobreza como privación en el espacio de las capacidades y los funcionamientos- las dimensiones para medirla deberán aprehender aspectos vinculados a las libertades de personas o grupos para lograr determinados funcionamientos que tienen razones para valorar. Teniendo en cuenta esto, un aspecto central del enfoque lo constituye el preguntarse sobre cuáles son las dimensiones fundamentales para indagar en las capacidades de las personas y si es menester realizar un esfuerzo para llegar a una lista definitiva de las mismas.

Al respecto puede esgrimirse al menos dos argumentos. Por un lado, la definición de capacidades dada por Sen (1983, 1992, 2000) no delimita una set de dimensiones a considerar. Por el contrario, y como el propio autor señala, la selección de capacidades depende del propósito del estudio a realizarse y refiere, en última instancia, a juicios de valor (*value judgement*), que debe ser realizados de modo explícito y puesto a consideración en un debate público (1992, 1999, citado en Alkire, 2002). Esto ha llevado a Sen a abstenerse de realizar listados de capacidades que debiesen tener prioridad en la medición y evaluación de la pobreza, lo que ha suscitado críticas al enfoque de las capacidades, asociadas, entre otros aspectos, a las dificultades de operacionalización (Sugden, 1993, citado en Alkire, 2002).

En respuesta a estas críticas Sen (2004, citado en Alkire, 2007) señala que el problema no se encuentra en realizar listados de dimensiones, algo que necesariamente debe llevarse adelante por el investigador, sino en fijar una lista canónica predeterminada, seleccionada teóricamente. Esto último, niega la posibilidad del progreso social, no reconoce las diferencias que puede haber entre distintas sociedades o momentos históricos y va en contra de la discusión pública y el debate sobre qué aspectos tienen los individuos y los grupos razones para valorar, elemento central en el enfoque de las capacidades.

Así mismo, y en términos prácticos, un listado único y definitivo de capacidades es inapropiado dada la variedad de usos que éste puede tener. A modo de ejemplo, si lo que se pretende medir es pobreza extrema, la atención puede concentrarse en un núcleo reducido de capacidades y/o funcionamientos (por ejemplo: libertad de estar bien nutrido, de contar con un refugio adecuado, acceso a salud), sin embargo, si se pretende evaluar la privación de capacidades en sociedades con niveles más altos de desarrollo, el listado podría extenderse.

Sin embargo, y más allá de lo planteado por Sen, distintos autores han desarrollado listas de dimensiones con base en el enfoque de las capacidades. Se destaca la contribución de Nussbaum (2000, citado en Alkire, 2002, 2007). Según la autora, un listado de capacidades humanas centrales es necesario para fortalecer el enfoque y da lugar a la construcción de una concepción normativa de justicia social.

Nussbaum (2000, citado en Alkire, 2002, 2007) argumenta que la “perspectiva de libertad” (*perspective of freedom*) planteada por Sen es demasiado vaga y desconoce el hecho de que algunas libertades limitan otras. Como alternativa, desarrolla una set de dimensiones centrales

de las capacidades humanas, que obra como principios políticos básicos que debiesen subscribirse como garantías constitucionales. Según Nussbaum (Op. Cit.), es posible y recomendable llegar a una enumeración de elementos centrales de funcionamientos humanos que generen consenso a través de las distintas culturas, aunque precisa que la lista debe ser flexible y encontrarse en constante revisión<sup>7</sup>.

Más allá del enfoque de las capacidades, otros autores han realizado aportes sustanciales a la delimitación de un listado de dimensiones a tener en cuenta en la medición y evaluación de la pobreza<sup>8</sup>. Interesa mencionar aquí la contribución de Doyal y Gough (1994) a través de su Teoría de las Necesidades Humanas por sus puntos de convergencia con el enfoque de las capacidades (Pengo y Pérez, 2006, Gough, 2002, citado en Fernández, 2010) y por la intención explícita de los autores de integrar el esquema de Sen en el suyo propio (Doyal y Gough, 1994).

Doyal y Gough (1994) determinan las necesidades individuales básicas de salud física y autonomía como universales, si bien señalan que muchos de los bienes y servicios que se requiere para satisfacerlas varían según las culturas y los momentos históricos. A los objetos, actividades y relaciones que satisfacen las necesidades básicas los denominan satisfactores. Según los autores “Las necesidades básicas, entonces, son siempre universales, pero sus satisfactores son con frecuencia relativos.” (1994:200).

Como ellos mismo señalan, “Sen ha adelantado una opinión similar en su análisis de pobreza” (1994:200), al afirmar que la pobreza es absoluta en el espacio de las capacidades y relativa en el terreno de los bienes o características. Sin embargo, coincidiendo con la crítica de Nussbaum (2000, citado en Alkire, 2002, 2007) y Sugden (1993, citado en Alkire, 2002), apuntan que “...se le puede censurar el no haber elaborado una lista sistemática de funcionalidades y aptitudes.” (1994:200).

Doyal y Gough (1994) proponen integrar el esquema de Sen dentro del suyo propio, entendiendo que las necesidades de salud física y autonomía están estrechamente relacionadas con los funcionamientos. El esquema de Sen sugiere una secuencia que va de los bienes materiales, a las características y de éstas a las capacidades y funcionamientos. Doyal y Gough (1994) apuntan que las características de satisfactores son un subconjunto de las características totales, que tiene como cualidad contribuir a nuestras necesidades básicas en uno o más escenarios culturales. Existen características de satisfactores universales, es decir susceptibles de aplicarse en todas las sociedades, definidas como “...aquellas cualidades de los bienes, servicios, actividades y relaciones que favorecen la salud física y la autonomía humana en todas las culturas” (Op.Cit., 200-201). Las mismas tienden el puente entre las necesidades humanas y los satisfactores relacionados con lo social. Los autores se refieren a las características de satisfactores universales como *necesidades intermedias*.

El concepto de necesidades intermedias constituye “...una cimentación segura sobre la que erigir una lista de objetivos derivados o de segundo orden que es necesario cumplir a fin de

---

<sup>7</sup> Ver Anexo 1 por el listado propuesto por Nussbaum (2000, citado en Alkire, 2002)

<sup>8</sup> Una revisión detallada de la bibliografía disponible sobre sets de dimensiones consideradas para la evaluación del bienestar y la pobreza puede consultarse en Alkire (2002, 187: 205). Una revisión de taxonomías de necesidades humanas puede consultarse en Braybrooke (1987, citado en Doyal y Gough, 1994)

alcanzar los objetivos primarios de salud y autonomía.” (Op.Cit., 202). A diferencia de otros listados elaborados *ad hoc*, la Teoría de las Necesidades Humanas dicta qué necesidades intermedias son más importantes para la satisfacción básica de necesidades. En este marco, agrupan las necesidades intermedias en una lista de once<sup>9</sup>, tomando como criterio la certidumbre de su contribución positiva y universal a la salud y autonomía.

La propuesta de Doyal y Gough (1994) ha sido retomada por distintos autores. Se destaca en Uruguay los aportes de Fernández (2010a, 2010b) quien por un lado retoma la Teoría de las Necesidades Humanas, analizando cómo la misma es consistente con el diseño y los componentes de programas de reducción de la pobreza que operaron y operan en el Uruguay. A la vez que propone una operacionalización propia de la lista de necesidades<sup>10</sup>, satisfactores y recursos, que tiene dentro de los aportes centrales la evaluación de las posibilidades de medición con las fuentes de información disponibles en el país.

---

<sup>9</sup> Ver Anexo 1 por el listado propuesto por Doyal y Gough (1994)

<sup>10</sup> Ver Anexo 1 por el listado propuesto por Fernández (2010a) con base en la Teoría de las Necesidades Humanas.

## CAPÍTULO 3: Abordajes metodológicos para la medición de la pobreza

### Introducción

Los desarrollos conceptuales sobre la pobreza que se han presentado en las páginas anteriores, han estado asociados en muchas ocasiones a propuestas para la medición del fenómeno. Tanto Rowntree (1901) como Townsend (1979) o Sen (1976, 1983, 1992), al tiempo que conceptualizaron la pobreza, propusieron abordajes para su medición. La medición, en mayor medida que los desarrollos teóricos, suscita interés tanto dentro de la academia, como entre la sociedad civil, los medios de comunicación, el sistema político y la opinión pública en general.

Dentro de la órbita política, la medición de la pobreza se encuentra asociada al desempeño de un país y, en particular, a los planes y programas que se proponen combatirla. Vinculado a esto último se señala: 1) la incidencia de pobreza en una sociedad y las características –intensidad de la pobreza, ubicación geográfica, características sociodemográficas de los pobres- debería orientar la formulación de políticas y programas para su combate. 2) La evaluación de los esfuerzos públicos realizados para combatir la pobreza debe contemplar la medición de la magnitud del fenómeno al inicio de las actividades y su evolución posterior. 3) La necesidad de ubicar geográficamente a la población objetivo de las políticas de combate a la pobreza, hogar por hogar, persona por persona, requieren de metodologías de medición (Boltvinik, 2001).

Por tanto, la medición juegan un rol fundamental en las distintas fases de una política social de combate a la pobreza -diseño, ejecución, monitoreo y evaluación. El hecho de que no haya un único método para medir, ni consenso sobre cuál es el más adecuado, hace que la elección del mismo sea fundamental. Dependiendo del método que se utilicen puede variar la cantidad de pobres relevados, así como las características y la intensidad de su pobreza, lo que afecta tanto el diagnóstico realizado para el diseño de una intervención, como la elección de la población objetivo y la evaluación del desempeño de la política.

Sen (1976) distingue en la medición de la pobreza dos operaciones, la identificación de los pobres y la agregación de las características de su pobreza en una medida global. Es claro que esto supone, previamente, una definición conceptual del fenómeno, así como la operacionalización del mismo. La identificación es anterior a la agregación y consiste en definir un conjunto de “necesidades básicas” o “mínimas” y considerar la insatisfacción de éstas como prueba de pobreza (Sen, 1992). La agregación está asociada a formulaciones matemáticas que permiten obtener una medida global a partir de la población pobre previamente identificada (Sen, 1981, citado en: Boltvinik, 2001).

De acuerdo a esta distinción operativa, se pueden precisar tres tareas asociadas a la medición: construir indicadores, fijar umbrales o normas que separen a los pobres de los que no lo son y proponer una formulación matemática a ser utilizada para obtener la medida. Las primeras dos tareas están claramente asociadas a la operación de identificación y la tercera a la agregación. Si bien el debate sobre la agregación, se ha mantenido fundamentalmente dentro

del ámbito académico, la tarea de identificación ha trascendido al mismo, ubicándose en el ámbito político y en la opinión pública en general (Boltvinik, 2001).

A continuación se presentan las nociones básicas de una y otra operación.

### a. La identificación

Habitualmente en la bibliografía las propuestas de identificación de pobreza se distinguen en dos grandes tipos: los métodos “directos” y los métodos “indirectos”. Ambos procedimientos pueden corresponder tanto a conceptualizaciones absolutas como relativas de pobreza, la diferencia fundamental radica en los tipos de indicadores utilizados en la operacionalización del concepto.

El método directo consiste en identificar como pobres a aquellas personas insatisfechas en un conjunto de necesidades, previamente definidas como fundamentales. Listadas las necesidades se identifican como pobres a las personas que no logran cubrir un ideal propuesto. El método indirecto, llamado también “método del ingreso”, identifica a los pobres en función de su poder adquisitivo, medido a través de los ingresos o los costos de satisfacción de un umbral de consumo. Para este tipo de procedimiento, el ingreso o el consumo efectivo es la medida indirecta de la capacidad de satisfacción de determinadas necesidades, es decir el ingreso mide de modo mediato y proxy las tenencias de las personas (Longhi, 1996).

La diferencia sustantiva detrás de uno y otro método es que en el primero la pobreza es una situación “de hecho” o “efectiva”, aun cuando se dispusiera de los medios para superarla. El método directo supone delimitar la pobreza por un resultado: la insatisfacción real de determinadas necesidades, ésta es por tanto centralmente una cuestión de atributos o posesiones. Por el contrario, el método indirecto mide la pobreza como “potencialidad” de satisfacción de un umbral de consumo, la pobreza es aquí pobreza de medios o instrumentos para alcanzar determinadas necesidades<sup>11</sup>. En sociedades capitalistas el medio principal para medir dicha potencialidad es el dinero, el cual pasa a ser la expresión directa de la posibilidad de adquisición y la expresión indirecta del consumo efectivo. Así el procedimiento indirecto contempla la libertad de elección y la diferenciación de las preferencias de consumo (Op. Cit.).

---

<sup>11</sup> Fue Amartya Sen quien propuso originalmente la distinción entre concepción “fáctica” y concepción “potencial”. Según Boltvinik (2014) el texto fundacional es el Capítulo 3 de Sen (1981), traducido al español en Sen (1992). Vale mencionar el ejemplo propuesto por Sen para explicar esta distinción “El asceta que ayuna sobre su costosa cama de clavos se registrará como pobre conforme al método directo, pero el del ingreso aportará un juicio distinto al tomar nota de su nivel de ingreso, en el cual la mayoría de las personas de su comunidad no tendrían problemas en satisfacer sus requerimientos nutricionales básicos. El ingreso de una persona se puede ver no sólo como un instrumento burdo para predecir su consumo actual, sino como un indicador de su capacidad, para satisfacer sus necesidades mínimas independientemente de que, en los hechos, decida hacerlo o no” (Sen, 1992, p. 12)

Por tanto, uno y otro procedimiento no constituyen formas alternativas de cuantificar lo mismo, sino que contemplan dos concepciones distintas de la pobreza, que pueden tener interés propio en la tarea de diagnóstico del fenómeno (Sen, 1992).

Dentro de los argumentos esgrimidos en favor de la identificación a través del método de ingresos se destacan: 1) su sencillez en la identificación de los pobres, 2) la objetividad y exactitud en las comparaciones de distancias o desigualdades entre los pobres y los no pobres o al interior de los pobres y 3) dar cuenta de cambios en el acceso a recursos por parte de los hogares en períodos cortos, dado que el ingreso es una variable de flujo afectada por cambios en el mercado laboral, los sistemas de transferencia estatal y el desempeño general de la economía, lo que permite un análisis dinámico sensible a las variaciones. (Longhi, 1996, Fernández, Longhi, 2002, Vigorito, 2005, Sen, 1992).

En defensa de los métodos directos puede decirse que: 1) no se basan en supuestos particulares sobre el comportamiento del consumo que pueden ser correctos o incorrectos, 2) incluyen dentro de las consideraciones de la pobreza el acceso a servicios públicos, como la educación, el agua o el drenaje, asociadas al consumo público, no necesariamente vinculado al nivel de ingreso de los hogares y 3) apunta a medidas estructurales, que pueden dar cuenta del desempeño de políticas públicas destinadas a combatir determinadas situaciones de pobreza, poniendo énfasis en la inversión pública y privada (Lerner, 1996, Sen, 1992).

Tanto los métodos directos como los indirectos dieron lugar a distintas metodologías de identificación de la pobreza<sup>12</sup>. El indirecto se ha caracterizado por la utilización de la “líneas de pobreza” (LP), las cuales establecen el ingreso o gasto mínimo que permite mantener un nivel de vida adecuado, según ciertos estándares elegidos. Se identifican como pobres a las personas que no alcanzan el umbral de ingresos (o consumo) mínimos establecido (Feres y Mancero, 2001a). El estudio de Benjamine Rowntree (1901) sobre la pobreza en York es el primer trabajo de construcción de un umbral o “líneas de pobreza” y por tanto de utilización de un procedimiento indirecto de medición.

Los antecedentes en las metodologías de construcción de “líneas de pobreza” son amplios, pudiéndose destacar: a) el método del consumo calórico, donde la línea de pobreza corresponde al nivel de ingreso (o de gasto) que permite alcanzar un consumo predeterminado de calorías. Las necesidades calóricas se obtienen de estudios nutricionales, realizando supuestos sobre el nivel de actividad física. b) El método del costo de las necesidades básicas, el cual utiliza una canasta básica de consumo compuesta por diversos bienes y servicios; la línea de pobreza es el gasto necesario para adquirir esa canasta básica. Simplificando, puede decirse que la canasta está compuesta por dos tipos de bienes, “alimentarios” y “otros”. Respecto de los primeros, la idea es conformar una canasta que satisfaga las necesidades básicas de nutrición. Para los segundos se pueden seguir dos alternativas, conformar una canasta con un procedimiento similar al propuesto para la “alimenticia” o utilizar la proporción observada de gasto en esos bienes dentro del gasto total de los hogares, en un grupo particular de la población. Se obtiene la línea de la división del valor de la canasta básica alimentaria por la proporción de gasto en alimentos. El

---

<sup>12</sup> Por una discusión más amplia sobre los propuestas de medición derivadas de los métodos “directos” e “indirectos” ver Feres y Mancero (2001a)

procedimiento se conoce como método de Orshansky. C) El método relativo, fija la línea de pobreza en relación a los ingresos medios de una sociedad. De esta forma, la pobreza se considera como una situación de “privación relativa”, en la cual un individuo es más o menos pobre según cuánto tengan los demás (Op. Cit.).

En América Latina es extendido el uso del método del costo de las necesidades básicas o “método del ingreso en su variante alimentaria”. Las razones para que haya prevalecido este tipo de metodología en la región se asocian, en primer lugar, a que la desnutrición y el hambre son aspectos esenciales de la pobreza, sobre todo en América Latina y en otras regiones del planeta subdesarrolladas; en este aspecto parece haber consenso tanto a nivel político como de la opinión pública en general. A su vez, parte de la bibliografía ha argumentado la facilidad para la medición de las necesidades alimentarias en relación con otras (Lerner, 1996).

Dentro de las metodologías desarrolladas por los abordajes “directos” se destaca, en América Latina, el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI)<sup>13</sup>, que consiste en verificar si los hogares satisfacen una serie de necesidades básicas, definidas como un conjunto de requerimientos psicofísicos y culturales cuya satisfacción constituye una condición mínima necesaria para el funcionamiento y desarrollo de los seres humanos en una sociedad específica (Calvo; 1999). Si bien la selección de las necesidades varía de un país a otro y en los distintos momentos históricos, existen ciertas carencias que han sido consensuadas en distintas investigaciones, dentro de las que se destacan el hacinamiento, la vivienda inadecuada, la carencia de agua, de baño y la inasistencia escolar (Feres y Mancero, 2001a). Por detrás de este método hay una concepción de la pobreza como fenómeno multifacético que no podría ser representado por un único indicador (Carrasco, Martínez y Vial; 1997, citado en: Olavarría; 2001).

Las razones para la amplia difusión del método de las NBI en la región fueron tanto teóricas, como instrumentales u operativas. Dentro de las primeras se subraya el hecho de que la metodología de necesidades básicas ayuda a poner de manifiesto la medida en que se requiere reorientar el desarrollo de una sociedad para eliminar la pobreza, incluyendo acciones que no solo alcanzan los ingresos de los hogares, sino también el acceso de la población a servicios sociales, destacándose la finalidad de canalizar recursos específicos hacia grupos específicos. En base a esta metodología los planes de desarrollo pueden incorporar objetivos específicos de satisfacción de tales o cuales necesidades, por ejemplo red de agua potable en determinada comunidad (Altimir, 1979).

En lo que refiere al aspecto instrumental u operativo, en sus orígenes el desarrollo de la medición de pobreza por necesidades básicas insatisfechas estuvo asociado a la disponibilidad de fuentes de datos en la región. Ante la ausencia, en muchos países, de encuestas continuas de alcance nacional que permitieran ensayar mediciones de tipo indirecta, el método de las necesidades básicas fue propuesto por la Comisión Económica de Para América Latina y el Caribe (CEPAL) a comienzos de los años ochenta para aprovechar la información de los censos

---

<sup>13</sup> Propuestas de identificación “directas”, similares a las necesidades básicas insatisfechas para el caso europeo pueden verse en: Townsend (1979), Mack y Lansley (1985).

en la estimación y caracterización de la pobreza<sup>14</sup> con altos grados de desagregación territorial (Feres y Mancero, 2001b).

El método de las NBI puede calificarse dentro de los llamados “enfoques de conteo” para la identificación de la pobreza. Esto supone contar el número de dimensiones en las que personas u hogares sufren privaciones, llegar así a un valor de privaciones y, posteriormente, establecer una línea de corte (*poverty cutoff*) que determine en que cantidad de dimensiones se debe estar privado para que ser identificado como pobres (Atkinson, 2003). La cantidad de privaciones varía según el criterio que se utilice. En la literatura se reconoce dos criterios extremos, el criterio de la unión (*unión criterion*), que establece que basta con que la persona esté privada en una de las dimensiones para que se la identifique como pobre, y el criterio de intersección (*intersection criterion*) que establece que se debe estar privado en todas las dimensiones para ser identificado como pobre (Alkire y Foster, 2008, Santos, 2013a). En el método de las NBI se ha utilizado usualmente el criterio de la unión, identificando como pobres a las personas que tienen al menos una privación (Santos, 2013a, Feres y Mancero, 2001b).

Métodos directos e indirectos se utilizaron ampliamente y se continúan utilizando en todo el mundo, promovidos desde la academia, organismos internacionales y gobiernos. Si bien en ocasiones se han mostrado como abordajes antagónicos y, tal como se ha presentado en los párrafos anteriores, por detrás de uno y otro existen concepciones diferentes de pobreza, es importante puntualizar que lejos de resultar alternativas opuestas, han sabido ser empleadas de modo complementario e integrados, echando luz sobre aspectos distintos de la pobreza.

El argumento en favor de la combinación de métodos directos e indirectos, como el de las NBI y el de ingresos, radica en las posibilidades de superar las limitaciones de uno y otro a través de la articulación de ambas propuestas, ofreciendo evidencias complementarias para el análisis de la pobreza<sup>15</sup>. Mientras el método del ingreso se centra en los requerimientos de consumo privado corriente, el de las NBI lo hace en los requerimientos de consumo público (en el sentido de cuentas nacionales) y de inversión pública y privada. Mientras el primero lleva a la definición de lo que suele llamarse políticas económicas, el segundo lleva a la definición de políticas sociales. Por tanto, ambas formas de identificación son, en la práctica, complementarias, pudiéndose hacer el análisis de la pobreza por la unión de ambos métodos (Boltvinik, 2014). Dentro de los trabajos pioneros en la combinación de LP y NBI se argumenta que el método del ingreso resulta pertinente para captar situaciones coyunturales, asociada a pérdida de bienestar, por ejemplo, ante momentos de crisis. Las NBI por su parte, dan cuenta de procesos más estructurales y/o situaciones que podrían ser atendidas a partir de puesta en vigencia de políticas específicas (Kaztman, 1989).

---

<sup>14</sup> Si bien fueron Kast y Molina (1975) quienes en su trabajo “Mapa de la Extrema Pobreza” para Chile identificaron geográficamente las principales carencias de la población. Fue el trabajo conjunto del INDEC y la CEPAL para la Argentina (1984) el que sentó las bases metodológicas para las aplicaciones posteriores del método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (Feres y Mancero, 2001b). En el Uruguay fue operacionalizado y calculado por primera vez a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda del año 1985 (DGEC, 1990)

<sup>15</sup> Por un desarrollo sobre las limitaciones de los métodos de LP y de NBI y las posibilidades que brinda la combinación de ambos ver: Boltvinik (1990).

La reflexión a propósito de la complementariedad de la identificación por LP y NBI dio lugar, a fines de la década de los ochenta, a los primeros ejercicios de medición combinada de la pobreza (Beccaria y Minujín (1987), Kaztman (1989) y Boltvinik (1990)) que se cristalizarían en el Método de Medición Integrado de la Pobreza en su Variante Original (MMPI-VO). De modo incipiente, comenzaban a abrirse camino en América Latina concepciones teórico metodológicas centradas en la pobreza como fenómeno multidimensional (Boltvinik, 2014).

Al mismo tiempo que se desarrollaban en América Latina los llamados “métodos integrados”, la pobreza como fenómeno multidimensional comenzó a instalarse en los debates académicos europeos y, posteriormente, entre políticos y opinión pública en general. En este proceso debe destacarse el aporte del trabajo conceptual de Amartya Sen (Alkire, Foster, 2008). Como se mencionó en la sección anterior, la propuesta de Sen (1983) se enfoca, no en bienes y servicios, tampoco en utilidad, sino en la falta de capacidades básicas de las personas para lograr determinados funcionamientos, lo que lleva a la necesidad de establecer alternativas de medición multidimensionales.

El enfoque de las capacidades, al tiempo que impactó en las conceptualizaciones sobre pobreza<sup>16</sup>, con una propuesta convincente para superar la dicotomía entre enfoques absolutos y relativos, tuvo gran repercusión en las metodologías propuestas para la identificación de la pobreza. Tanto los procedimientos de identificación de los pobres por privación de ingresos, cómo por privación de bienes y servicios, son re interpelados a la luz de la conceptualización de Amartya Sen.

Sobre la identificación por el método de ingresos, desde una perspectiva de capacidades se argumenta que los ingresos son un aspecto importante de la privación, pero la importancia de estos es parcial. Pueden ser vistos como un medio para alcanzar determinado fin que los individuos tienen razones para perseguir, pero no tienen importancia en sí mismos. No se rechaza la idea de que la falta de ingresos es una causa de pobreza, pero solo en la medida de que la falta de ingresos puede ser una importante razón por la que una persona este privada de capacidades (Sen, 2000).

Dentro de los puntos a favor de un enfoque de capacidades que trascienda la privación de renta como única dimensión se encuentran: a) centrar la atención en las privaciones que son intrínsecamente importantes –nutrición, educación, participación, entre otras. El ingreso sólo es instrumentalmente importante. B) atender la existencia de otros factores que influyen en la privación de capacidades –y por lo tanto en la pobreza real- además de la falta de ingresos. La renta no es el único instrumento que genera capacidades. C) considerar que la relación instrumental entre la falta de ingresos y de capacidades varía de unas comunidades a otras e incluso de unas familias a otros y de unos individuos a otros. La influencia del ingreso en las capacidades es contingente y condicional (Op. Cit.).

El desarrollo de la teoría de las capacidades da un marco sólido para trascender la identificación de la pobreza como fenómeno unidimensional asociado al ingreso. Desde una concepción de pobreza como falta de capacidades básicas para alcanzar determinados

---

<sup>16</sup> La propuesta de Sen no se limita a los estudios de pobreza, abarcando también las esferas del bienestar, la desigualdad, la justicia social, entre otras. Ver: Sen (1984, 2000)

funcionamientos, las preguntas a responder necesariamente van más allá de la dimensión monetaria, ingresando en aspectos tales como nutrición, mortalidad, expectativas de vida, educación, participación social, calidad del empleo, relaciones sociales, entre muchas otros (Sen, 1984). Lo que inevitablemente lleva a la búsqueda de metodologías multidimensionales para identificar a las personas pobres.

El método de las NBI también es interpelado a la luz del enfoque propuesto por Sen. Por un lado puede, las NBI pueden articularse con la perspectiva de las capacidades dado el carácter multidimensional de la propuesta. La metodología parte del supuesto que el bienestar de los hogares debe ser analizado en sus distintas dimensiones, lo que la hace de hecho una propuesta de identificación multidimensional. Más allá de las fortalezas y debilidades que se mencionan en la bibliografía a propósito del método<sup>17</sup>, y si bien éste ha sido desarrollado y operacionalizado desde distintos marcos conceptuales, un aspecto común a las distintas propuesta ha sido el foco en la privación de bienes o servicios (agua, saneamiento, tenencia refrigerador). Desde la perspectiva de las capacidades puede argumentarse que el foco de la identificación no debe estar en los *commodities* (servicios o bienes) sino en las capacidades con que las personas cuentan para alcanzar determinados funcionamientos.

De esta forma, la medición de la carencia de saneamiento, por ejemplo, podría estar aportando a la estimación de la privación en la capacidad de vivir una vida saludable, el contar con refrigerador puede vincularse a la capacidad de alcanzar estados de nutrición adecuada. El centro en el enfoque de las capacidades no está en el bien o servicio en sí, sino en las capacidades que a través de estos podemos satisfacer. Al igual que en la crítica al método indirecto, los bienes y servicios relevados por las NBI pueden ser un medio para lograr determinadas capacidades, pero no el foco de la medición de la pobreza. Así mismo, la identificación de pobres de acuerdo a falta de capacidades básicas para alcanzar funcionamientos no tiene por qué limitarse a las dimensiones relevadas en las metodologías de Necesidades Básicas Insatisfechas que, por lo general, contemplan áreas asociadas al consumo público.

Podría sostenerse que, al tiempo en América Latina fueron las propuestas de medición por métodos combinados (MMPI-VO) las que impulsaron el debate sobre la heterogeneidad de la pobreza y la pertinencia de su abordaje multidimensional, fue el Índice de Desarrollo Humano, publicado por el PNUD desde 1990 que, a nivel global, resultó pionero en reconocer la necesidad de trascender la identificación por ingresos (Boltvinik, 2014). Si bien no es un indicador de pobreza en sí, propone identificar el bienestar de la población a partir de tres dimensiones: cantidad de la vida (esperanza de vida al nacer), conocimientos (combinación de alfabetismo y nivel de instrucción) y una de disponibilidad general de valores de uso comprados (PIB per cápita).

---

<sup>17</sup> Ver por ejemplo: Boltvinik (1990, 2014), Feres y Mancero (2001b),

## b. La agregación

En este apartado se desarrollan algunas de las principales formulaciones matemáticas que permiten obtener medidas globales que indiquen la extensión y situación de la pobreza, a partir de las poblaciones previamente identificadas.

De los métodos presentados anteriormente, es el del ingreso el que cuenta con mayor desarrollo en propuestas de agregación. Este apartado se concentra en éstas, dado que son en base a ellas que las propuesta multidimensional que se presentan más adelante desarrollaron sus propuestas de agregación<sup>18</sup>.

Las primeras propuestas de agregación en la medición de pobreza surgen, de modo implícito, con los estudios seminales de Booth (1889) y Rowntree (1901). El procedimiento propuesto por el segundo fue el siguiente: una vez relevados los ingresos de los hogares e identificados aquellos cuyos ingresos no les permitían satisfacer el consumo de un conjunto de necesidades previamente definidas, se procedía a calcular la proporción de éstos en el total de la población en estudio. De esta forma se dio nacimiento a lo que luego se llamó tasa de recuento de la pobreza (*head count*) (Ringen, 2009).

La tasa de recuento puede expresarse como:

$$H = \frac{q}{n}$$

Donde  $q$  es la cantidad de personas identificadas como pobres y  $n$  la cantidad total de población.

La tasa de recuento ( $H$ ), es la forma más común y extendida de agregación de la pobreza y ostentó, durante casi ochenta años, el privilegio de ser la única medida de pobreza. Sin embargo, a partir de fines de los años setenta comienza a establecerse en el debate sobre las propiedades que debían satisfacer las mediciones. Esto llevó a distintos autores a proponer nuevas formas de agregación ajustadas a estos criterios axiomáticos.

Sen (1976, 1979) fue uno de los impulsores de este debate, que se cristalizaría en el llamado enfoque “axiomático” para la agregación de la pobreza. Dentro las propiedades propuestas se destacan<sup>19</sup>: a) el axioma focal, una vez establecida la línea de pobreza, una medida de pobreza no debe ser sensible a cambios en el ingreso de los no-pobres. Esto surge de la idea de que, cambios en el ingreso de las personas que se encuentran por sobre la línea de pobreza, no afectan el bienestar de las personas pobres, b) axioma de monotonicidad<sup>20</sup>, según el cual una medida de pobreza debe incrementarse cuando el ingreso de una persona pobre disminuye. Lo

---

<sup>18</sup> Ver al respecto: Boltvinik (1992), Alkire y Foster (2008)

<sup>19</sup> Un desarrollo completo de las derivaciones axiomáticas de las medidas de pobreza puede verse en Sen (1976, 1979), Fernández Morales (1992).

<sup>20</sup> Un axioma adicional, vinculado al de monotonicidad, propuesto por Foster et. Al. (1984) que es particularmente relevante para el presente trabajo es el de monotonicidad en subgrupos: si se incrementa la pobreza para un grupo de personas, entonces la pobreza total también debe aumentar. Así se garantiza que un cambio en el ingreso de algunos individuos afecte, en la misma dirección, a la pobreza de cualquier grupo en el que estos individuos se encuentren.

que equivale a decir que debe haber una correspondencia entre la medida de pobreza y la distancia de los pobres respecto de la línea. c) axioma de transferencia, según el cual una transferencia de dinero de un individuo pobre a uno menos pobre debe incrementar la medida de pobreza. Es decir la medida de pobreza debe ser sensible a la distribución de ingresos bajo la línea de pobreza (Feres y Mancero, 2001a).

Como se desprende de lo anterior, la tasa de recuento (H), si bien tiene como fortaleza el ser fácilmente interpretable y sencilla de comunicar, solo cumple con el axioma focal. Una vez fijada la línea de pobreza, un aumento en el ingreso de los no-pobres no altera el número de personas identificadas como pobres ( $q$ ) y, por lo tanto, no hace variar el valor de H, es decir que ésta cumple con el axioma focal. Sin embargo, tanto una disminución del ingreso de una persona pobre, como una transferencia de ingresos de una persona pobres a otra menos pobre, pero bajo la línea de pobreza, no hacen variar la tasa de recuento (H), por lo que H no cumple ni con el axioma de monotonicidad, ni con el de transferencia.

Una propuesta de agregación que supera las debilidades de H es la brecha de pobreza (*poverty gap*), la cual representa el déficit agregado al ingreso de todos los pobres con respecto a la línea de pobreza (Sen, 1992). La brecha mide la “profundidad” de la pobreza e indica la distancia promedio de las personas pobres a la línea de pobreza, ponderado por la incidencia de pobreza (Feres y Mancero, 2001a). Puede expresarse como:

$$PG = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[ \frac{z - y^i}{z} \right]$$

Donde  $z$  es la línea de pobreza,  $q$  el número de individuos  $i$  con un ingreso inferior a esa línea e  $y$  el ingreso de los individuos.

La brecha de pobreza puede ser expresada también como:

$$PG = H * I$$

Donde  $I$  es el “cociente de la brecha de ingresos” definido como:

$$I = \frac{z - \bar{y}}{z}$$

Donde  $\bar{y}$  representa el ingreso promedio de los pobres

La brecha de pobreza (PG) cumple con el axioma focal y el axioma de monotonicidad: si el ingreso de una persona pobre disminuye, el promedio de ingresos también caerá y la brecha de pobreza (PG) aumentará. Sin embargo, esta medida es insensible al traspaso de ingresos entre personas pobres, mientras ninguno de ellos cruce la línea de pobreza por dicha transferencia, dado que el promedio de ingresos de los pobres permanecerá constante (Op. Cit.).

Tanto la tasa de recuento (H) como la brecha de pobreza (PG) pueden ser vistos como promedios de la población, donde a los no-pobres se les asigna un valor de ‘0’. La tasa de recuento asigna un valor de ‘1’ a todas las personas pobres, mientras la brecha de la pobreza

asigna el déficit normalizado (la diferencia entre su ingreso y la línea de la pobreza, dividido por la línea de la pobreza misma) antes de tomar el promedio de la población (Alkire y Foster, 2008).

La insensibilidad a la transferencia de ingresos entre pobres de las propuesta de agregación H y PG, impulsaron la investigación sobre formulaciones matemáticas que den cumplimiento a este axioma. Sen (1976) desarrolló el primer índice de pobreza<sup>21</sup> que tuvo en cuenta la distribución de la renta<sup>22</sup> entre los pobres, es decir sensible a las transferencias entre pobres. La inclusión de la desigualdad de la renta de los pobres dentro de las facetas a medir de la pobreza se justifica en el concepto de “privación relativa” desarrollado por Runciman (1966, citado en Sen, 1976, 1979)<sup>23</sup> (Fernández Morales, 1992).

Sin embargo, si ha de destacarse un grupo de índices de pobreza, con amplia aceptación tanto dentro de la academia como fuera de ella, estos son la familia de índices uniparamétricos propuesto por Foster, Greer y Thorbecke (1984). Los mismos pueden ser interpretados como brechas de pobreza en las que se le asigna mayor peso relativo a los individuos mientras más lejos se encuentren de la línea de pobreza. La formulación del índice es similar al de la PG excepto por la presencia del exponente  $\alpha$ , que se encarga de asignarle una importancia creciente a los individuos a medida que disminuyen sus ingresos (Feres y Mancero, 2001a).

La familia de índices propuestos por Foster, Greer y Thorbecke (1984), conocidos como FGT por las siglas de sus autores pueden expresarse como:

$$P_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left( \frac{z - y_i}{z} \right)^{\alpha}$$

Donde  $\alpha \geq 0$ .

Se dice que  $\alpha$  es un indicador de la “aversión a la pobreza” y muestra la importancia que se le otorga a los más pobres en comparación con los que están más cerca de la línea de pobreza. Cuando  $\alpha = 0$ ,  $P_{\alpha} = H$ , cuando  $\alpha = 1$ ,  $P_{\alpha} = PG=H*I$ . De los distintos índices que forman parte de este grupo, el que más atención suele recibir es el  $P_2$  que surge de considerar  $\alpha = 2$ . (Op. Cit.).  $P_2$  es un promedio simple de los déficits normalizados elevados al cuadrado. Elevar los déficits normalizados al cuadrado disminuye la importancia relativa de los déficits menores y aumenta el efecto de los mayores. Por tanto,  $P_2$  enfatiza las condiciones de los más pobres dentro del grupo de personas pobres (Alkire Foster, 2008). Esto último hace que, usualmente, a este índice se lo vea como un indicador de “severidad” de la pobreza.

$P_{\alpha}$  cumple con el axioma de foco para cualquier valor de  $\alpha$ . A su vez es sensible a la pérdida de ingresos por parte de los pobres, es decir cumple con el axioma de monotonidad, para todos

<sup>21</sup> Ver: Sen (1976)

<sup>22</sup> Según Feres y Mancero (2001a), algunas de las variantes del índice de Sen desarrolladas para superar algunas de sus debilidades son: Kakwani (1980), Anand (1977), Thon (1979), Blackorby y Donaldson (1980), Takayama (1979) y Clark et.al. (1981). Un desarrollo sintético de cada uno de estos índice puede encontrarse en Fernández Morales (1992).

<sup>23</sup> Un individuo sufre privación relativa de X si no tiene X, ve que otros (o el mismo en el pasado o en el futuro) tienen X, quiere tener X y ve que es posible tenerlo (Fernández Morales, 1992)

$\alpha > 0$  y con el axioma de transferencia para cualquier  $\alpha > 1$ . Otra de las propiedades que cumple esta familia de índices es la monotonicidad en subgrupos, aspecto central para el análisis de perfiles y descomposiciones de pobreza (Op. Cit.).

### c. Revisión bibliográfica de la medición multidimensional de la pobreza

#### Introducción

Se pueden establecer al menos dos hitos en los estudios sobre medición de pobreza que llevaron, paulatinamente, a centrar la atención en metodologías multidimensionales<sup>24</sup>. Por un lado, el desarrollo conceptual de Sen (1983, 1984, 1985, 1992, 2000) que, como se presentó en las secciones anteriores, trasciende el debate de la pobreza de renta. El enfoque teórico del autor es esencialmente multidimensional al considerar que diversas dimensiones del ser son necesarias para analizar la potenciación de las capacidades y el bienestar de las personas como fin último. Esta estructura normativa, aplicable a problemas de pobreza, ha influido en la aplicación de nuevos métodos empíricos que tratan de dar cuenta del fenómeno de manera holística (Gallego, 2008).

Al mismo tiempo, la argumentación teórica de Sen orientada a trascender el enfoque de ingresos, se apoya en evidencia empírica presentada por el autor en su texto *Commodities and Capabilities* (1985). En éste se analizan funcionamientos (esperanza de vida, mortalidad infantil y educación) y desempeños económico (operacionalizada a través de su Producto Bruto Interno) para distintos países (India, China, Sri Lanka, Brasil y México), no encontrándose correlaciones fuertes entre la situación económica de los países y los niveles de los funcionamientos antes mencionados<sup>25</sup>. Estos hallazgos, en consonancia con el desarrollo conceptual establecido, impulsaron la realización de nuevas investigaciones orientadas a la medición de la pobreza como fenómeno que va más allá de la dimensión monetaria.

El segundo hito que puede marcarse como impulsor del desarrollo de medidas de pobreza multidimensional refiere a las investigaciones desarrolladas en América Latina a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta a partir del método de las NBI y, posteriormente, del Método de Medición Integrada de la Pobreza en su Variante Original (MMPI-VO). Este último, según Boltvinik (2014), colocó a América Latina hacia fines de los ochenta en la vanguardia metodológica de la medición de la pobreza.

A continuación se desarrollan algunos de los antecedentes de investigación más destacados en la medición multidimensional de la pobreza. Antes de comenzar, es importante subrayar, que

---

<sup>24</sup> Las metodologías multidimensionales en América Latina han sido desarrolladas principalmente dentro de la esfera académica. A nivel oficial siguen predominando las mediciones unidimensionales asociadas al ingreso (o el consumo). Únicamente Colombia (Angulo Salazar et al., 2011) y México (CONEVAL, 2009) cuentan con metodologías oficiales de medición de pobreza multidimensional.

<sup>25</sup> Por más evidencia sobre la no asociación entre ingresos y logros sociales ver: Alkire y Santos (2010), Alkire, Roche y Seth (2011).

las experiencias que aquí se relevan, son aquellas que entienden la medición multidimensional como cuantificaciones basadas en micro datos, esto es, en la identificación de un hogar o de una persona como pobre o no pobre basado en las privaciones que experimenta. Esto, a diferencia de índices compuestos que agregan indicadores provenientes de distintas fuentes y que, por tanto, no tienen al hogar o la persona como unidad de análisis. Tal es el caso, por ejemplo, del Índice de Desarrollo Humano (Anand y Sen, 1994) o el Índice de Pobreza Humana (Anand y Sen, 1997). Experiencias de este tipo no serán desarrolladas en este trabajo, si bien no se desconoce la importancia de estos aportes.

### **c.1 Antecedentes internacionales en medición multidimensional de pobreza**

En su trabajo clásico *The measurement of multidimensional poverty*, Bourguignon y Chakravarty (2003) señalaron que, si bien muchos autores habían insistido en la necesidad de definir la pobreza como un concepto multidimensional más que como una situación asociada a los ingresos o al consumo, no se había hecho mucho en la práctica para incluir varias dimensiones de privación en una única medición de pobreza. Más de una década después de publicado su trabajo la situación ha cambiado. En los últimos diez años se han desarrollado un gran número de propuestas metodológicas orientadas a la medición multidimensional de la pobreza. Las mismas han surgido tanto desde el ámbito académico, como desde las agencias internacionales y los gobiernos nacionales.

En el trabajo *Measuring Poverty in a Multidimensional Perspective: a Review of Literature*, Sami Bibi (2005) distingue dos grandes grupos de mediciones de pobreza multidimensional: las no axiomáticas y las axiomáticas. Dentro de los primeros incluye, por un lado el uso agregado de modo simultáneo de distintos indicadores de bienestar, conocido también como “enfoque de indicadores múltiples” (Santos, 2013a) y por otro la medición basada en información individual (*Poverty Measures Base on Individual Data*). El primero de los enfoques no axiomáticos, de “indicadores múltiples”, si bien es ampliamente utilizado<sup>26</sup>, no identifica a hogares o personas como pobres, ya que la población base puede diferir para cada indicador, por lo que no serán desarrollados sus antecedentes en esta sección. El segundo de los enfoques (*Poverty Measures Base on Individual Data*) sí se centra en mediciones multidimensional como cuantificaciones basadas en microdatos, permitiendo así la identificación de hogares y/o personas en situación de pobreza.

La idea central del enfoque de *Poverty Measures Base on Individual Data* es que distintos atributos de la pobreza pueden ser agregados en un mismo indicador. En este sentido, las personas serán consideradas pobres si el resultado global de determinado índice los ubica por debajo de una línea de corte previamente definida. Dentro de los antecedentes de enfoques no axiomáticos basados en información individual Bibi (Op. Cit.) destaca el trabajo de Smeeding *et al.* (1993, citado en: Bibi, 2005). Los autores parten de la premisa que la pobreza debe medirse no solamente a través de la renta, sino también a partir del acceso a servicios

---

<sup>26</sup> Ejemplos de “Indicadores Múltiples” pueden verse en las propuestas de “Tablero de Control” para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (48 indicadores, que monitorean 18 metas, para el logro de 8 objetivos) y en “Índices Compuestos” como el Índice de Pobreza Humana.

públicos como la educación y la salud. Para ello imputan a los ingresos los valores de la vivienda, la educación y los servicios de salud. Para la primera utilizan el valor de la vivienda en el mercado de alquileres, la estimación del valor en educación se realiza a través del costo per cápita de la educación en sus tres niveles (primaria, secundaria y terciaria) asumido por el Estado, por último el valor de la salud se imputa comparando los seguros públicos de salud con el gasto efectivamente realizado, controlado por edad y sexo. La línea de pobreza se estableció en el 50 por ciento de la media del ingreso, antes de la imputación de los servicios públicos (Babi, 2005).

La metodología fue utilizada por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en distintos países, concluyendo que: a) la pobreza disminuye al considerar un enfoque que integra renta y servicios y b) el orden del ranking de países varía al considerar una u otra forma de medición, es decir, el abordaje multidimensional o el de ingresos (Op. Cit.).

Se han señalado dos limitaciones a la metodología de Smeeding *et al.* (1993, citado en: Bibi, 2005), por un lado, el valor atribuido por los hogares pobres a los servicios estatales (educación y salud en este caso) puede estar por debajo del costo efectivo de los servicios. En tal caso la metodología podría estar subestimando las situaciones de pobreza. Por otra parte, la metodología no contempla la compensación entre dimensiones. Póngase por ejemplo, dos hogares iguales en todas sus dimensiones pero, uno tiene un miembro que está estudiando educación terciaria y el otro hogar tiene un miembro, de la misma edad, que ya se ha graduado y está buscando trabajo. Suponiendo que el ingreso per cápita de ambos hogares es cercano a la línea de pobreza, si no se les imputa el valor de los servicios por fuera del mercado (en este ejemplo la educación) ambos hogares son pobres, pero el imputar el costo de la educación terciaria hace que el primero de los hogares ahora sea menos pobre que el segundo, lo que no es necesariamente correcto (Op. Cit.).

Pradhan y Ravallion (2000, citado en: Bibi, 2005) propusieron una solución a la primera de las críticas, la sobre estimación del valor de los servicios estatales, a través de la inclusión de la noción de pobreza subjetiva, ya utilizada en los abordajes unidimensionales. Los investigadores extendieron la pregunta ¿Qué nivel de ingresos considera como mínimo para poder llegar a fin de mes?, para las siguientes dimensiones: alimentación, vestimenta, vivienda, transporte, asistencia escolar y salud. La investigación utilizó microdatos de Jamaica y Nepal, encontrando como principales resultados que la medición de la pobreza subjetiva es superior a la basada en estimaciones oficiales a partir de líneas de pobreza (Op. Cit.).

Una tercera propuesta metodológica reseñada por Bibi (2005) como antecedentes de medidas no axiomáticas es la de Haverman y Bershader (2001, citado en: Bibi, 2005). Partiendo del enfoque de las capacidades de Sen, los autores proponen una medición basada en las habilidades de los hogares para escapar de la pobreza. La propuesta identifica a aquellos hogares que no cuentan con las capacidades para lograr un mínimo necesario de ingresos, por tanto, centra su atención en aquellos que son pobres pero, además, no son capaces de superar la pobreza por sus propios medios. Los autores llamaron a esta metodología medición de pobreza de autosuficiencia (*self-reliant poverty*). La motivación para esta nueva concepción de pobreza es que ser incapaz de obtener un mínimo de ingresos requerido para cubrir necesidades básicas, es aún peor que presentar carencias de ingresos por una situación

coyuntural de pérdida de trabajo y/o por cambios en los ciclos económicos. La propuesta se orienta a captar aquellos hogares que son pobres y que, por sí mismos, son incapaces de superar la pobreza (Op. Cit.).

La metodología comienza por medir la capacidad de cada adulto del hogar para ganar un salario anual. La estimación corresponde a la cantidad de dinero que se debería obtener por un trabajo a tiempo completo, considerando las capacidades físicas e intelectuales de cada miembro. Si los ingresos estimados caen por debajo de determinado umbral previamente definido, el hogar se considera incapaz de ser económicamente independiente (*self-reliant poverty*). La aplicación de la metodología para Estados Unidos reveló que la pobreza de autosuficiencia (*self-reliant poverty*) crece más rápido que la pobreza de ingresos. Así mismo concluyó que los hogares monoparentales, así como aquellos con poco capital humano son más afectados por la pobreza de autosuficiencia (*self-reliant poverty*).

El segundo grupo de mediciones que distingue Bibi (2005) son las axiomáticas. Las medidas axiomáticas se caracterizan por satisfacer un conjunto de propiedades que se consideran deseables en la medición de pobreza; esto es, una medición de la pobreza que no cambie bajo ciertas transformaciones en los logros de las personas y que sí lo haga, en una dirección en particular, bajo otras. El enfoque fue propuesto por primera vez por Sen (1976) para la medición de pobreza de ingresos y, desde ese momento, ampliado y complementado por trabajo de diversos autores<sup>27</sup>. Con el surgimiento de las medidas multidimensionales, parte de la bibliografía<sup>28</sup> adoptó y generalizó estos axiomas para el espacio multidimensional, a los que se agregaron algunos propios.

Dentro de las propuestas metodológicas del enfoque multidimensional axiomático se destaca la de Bourguignon y Chakravarty (2003). Los autores proponen, tras argumentar la pertinencia de trascender la medición de pobreza por ingresos, abordar el fenómeno a través del relevamiento de privaciones en determinados atributos, estableciendo para cada uno de ellos umbrales mínimos de satisfacción. Destacan el hecho de que los umbrales se fijan independientemente de la distribución empírica del atributo, por lo que por detrás de la medición hay una conceptualización absoluta de la pobreza.

Según Bourguignon y Chakravarty (2003), una forma de abordar la medición de la pobreza multidimensional es asumir que varios atributos de los individuos pueden ser agregados en un único índice, considerando pobres a aquellos que no alcanzan determinado umbral. Sin embargo, este abordaje lo entienden restrictivo, al considerar la pobreza en una única dimensión, conceptualmente equivalente a los ingresos. Su propuesta en cambio, supone la definición de umbrales para cada dimensión, identificando como pobres a aquellas personas que estén privadas en al menos una dimensión. Este procedimiento se lo conoce como “enfoque de unión” dentro de los métodos de identificación multidimensional, ubicándose

---

<sup>27</sup> Ver: Foster, Greer & Thorbecke (1984), Chakravarty (1983), Clark, Hemming y Ulph (1981), Atkinson (1987)

<sup>28</sup> Por desarrollo del enfoque axiomático en el espacio multidimensional ver: Chakravarty, Mukherjee y Ranade (1998), Tsui (2002), Bourguignon y Chakravarty (2003), Alkire y Foster, (2008, 2011), Bossert, Chakravarty y D'Ambrosio (2009).

como opuesto al llamado “enfoque de intersección”, donde las personas deben estar privadas en todas las dimensiones para ser consideradas pobres.

La pobreza multidimensional suele abordarse a partir de la definición de una familia de funciones de bienestar social, cuyo argumento es el grado de carencia, en las diferentes dimensiones, que presentan las personas (Atkinson, 2003, citado en: Arim y Vigorito, 2007). Si  $X_i = (x_{i1}, x_{i2}, \dots, x_{im})$  y  $Z = (z_1, z_2, \dots, z_m)$  son respectivamente el vector que indica el logro alcanzado por el individuo  $i$  en las  $k$  dimensiones consideradas y  $Z$  las “líneas de pobreza” asociadas a cada una de ellas, es posible definir una función  $p(X_i; Z)$  que indique el grado de pobreza de la persona  $i$ . Pudiéndose definir la pobreza multidimensional genéricamente como la esperanza de la función  $p$ :

$$D = \int_0^{z_1} \int_0^{z_2} \dots \int_0^{z_n} p(x_1 \dots x_n; Z) f(x_1 \dots x_n) dx_1 \dots dx_n$$

Siendo la función de bienestar  $W = -D$ . Con esta base, Bourguignon y Chakravarty (2003) desarrollan una metodología análoga a la utilizada en la construcción de índice de pobreza unidimensional. El índice propuesto es una generalización de la familia de índice FGT (Foster, Greer y Thorbecke, 1984) para el espacio multidimensional y satisface las siguientes propiedades: focalización fuerte, simetría, monotonicidad, invarianza a la escala, descomponibilidad por subgrupos y principio de transferencias multidimensional (Arim y Vigorito, 2007).

*Multidimensional poverty indices* de Kai –yuen Tsui (2002) es un segundo antecedente ineludible en la revisión bibliografía sobre “enfoque axiomático” de medición multidimensional de pobreza. El trabajo es pionero en explorar los fundamentos axiomáticos en los índices multidimensionales. El autor toma como punto de partida el método de los ingresos y las propuestas axiomáticas de Sen (1976), para explorar un enfoque alternativo de naturaleza multidimensional. Según Tsui (2002), a diferencia del método de ingresos, en el ámbito multidimensional las privaciones no son vistas a través del ingreso como intermediario de las necesidades básicas, sino relevadas directamente a través de umbrales de satisfacción establecidos para las mismas. Por tanto, los índices de pobreza multidimensional son una agregación de privaciones de todos los individuos de una sociedad. En el correr del trabajo se desarrolla un conjunto de axiomas para los índices multidimensionales, algunos de los cuales son generalizaciones del contexto unidimensional y otros son propios del enfoque multidimensional.

La metodología desarrollada por Alkire y Foster (2008, 2011) constituye otro importante antecedente dentro del “enfoque axiomático”, articulando el mismo con el llamado “enfoque de conteo”. Este último refiere a un método particular para la identificación de los pobres. El mismo propone la elaboración de índices basados en contar las dimensiones en las cuáles la gente está privada (Apablaza, et. al., 2010). Esto supone definir una lista de indicadores, asignarles ponderadores, definir un punto de corte de privación, codificarlo de modo binario de forma que “1”=privación y “0” = no privación, sumar o promediar las privaciones de modo

de generar una puntuación y definir un umbral de pobreza donde si la persona se ubica por debajo de este umbral se la considera pobre<sup>29</sup>.

La metodología propuesta por Alkire y Foster (2008, 2011), (metodología AF de aquí en más), se basa en la construcción de índices de identificación de los multidimensionalmente pobres por medio de la suma de dimensiones en las que los individuos están privados. El procedimiento se funda en líneas de pobreza para cada dimensión, y compara el número de privaciones contra un umbral de múltiples privaciones. Esto es, por ejemplos, se considera un total de 10 dimensiones de bienestar, un umbral de múltiples privaciones de 5, donde se identifica como pobre a las personas que sumen 5 o más privaciones. El cambio del umbral, para el ejemplo mencionado, de 1 a 10, permite adoptar a la metodología AF criterios de identificación que van del “enfoque de la unión” al de “intersección” (Op.cit).

La metodología AF, basada en la “línea de corte dual” (umbrales para cada dimensión y un umbral de múltiples privaciones), tiene como resultado un nuevo tipo de mediciones de pobreza multidimensional “ajustada a las dimensiones” en base a las mediciones tradicionales de pobreza FGT, satisfaciendo una variedad de axiomas deseables, dentro de los que se destacan “descomponibilidad”, una propiedad que facilita la focalización, “monotonidad dimensional”, nuevo requisito en medidas multidimensionales, según el cual una expansión en el arco de privaciones sufridas por una persona pobre se ve reflejado en el nivel general de pobreza. A su vez, cuenta dentro de sus fortalezas el poder ser trabajada a partir de variables ordinales, aspecto que no es común dentro de las metodologías multidimensionales disponibles (Alkire y Foster, 2008).

La fácil aplicación de la metodología AF, así como la gran aceptación que ha tenido tanto a nivel académico, como de agencias internacionales y gobiernos nacionales, se ha reflejado en una continua adopción de la propuesta tanto en estudio vinculados, como no vinculados, a la pobreza<sup>30</sup>. Así mismo, debe destacarse el hecho de que la metodología AF se basa en un marco normativo explícito, el enfoque de las capacidades de Sen (1992), que supone un piso sistemático, consistente y filosóficamente sólido, dando lugar a una articulación fluida entre el espacio teórico y el metodológico.

Los enfoques axiomáticos y no axiomáticos, a través de los cuales se han clasificado hasta aquí distintos antecedentes de mediciones multidimensionales de pobreza, han sido complementados por otras perspectivas dentro de las que se destaca el “enfoque de dominancia”, que tiene por motivación determinar si la pobreza es inequívocamente más baja en una sociedad A que en una B. El trabajo *Robust Multidimensional Poverty Comparisons* de Duclos, Sahn y Younger (2006), supone una referencia dentro de la literatura de dominancia en la medición de pobreza. Tiene por objetivo comparar distintas mediciones de pobreza, con foco en la comprobación de la robustez de las mismas. La metodología propuesta es aplicable a enfoques de “unión”, “intersección” e intermedios.

---

<sup>29</sup> Para profundizar en las características del “enfoque de conteo” ver Atkinson (2003).

<sup>30</sup> Algunos antecedentes de utilización de la metodología AF: Batana (2008), Santos and Ura (2008), Alkire y Seth (2008), Battiston, Cruces, Lopez-Calva, Lugo, and Santos (2009), Foster, Horowitz, y Mendez (2009), Azevedo and Robles (2009), Conconi (2009), Roche (2009), Alves y Zerpa (2010), Angulo Salazar et al., (2011).

Otra de las líneas de investigación relevante es la de los enfoques estadísticos, los cuales tienen por objetivo la reducción de la dimensionalidad. Pueden tener un papel importante tanto en las operaciones de identificación como de agregación. Santos (2013a) distingue dentro de los enfoques estadísticos, los descriptivos, abocados a resumir el estatus de bienestar/privación de la población, y los basados en modelos (*model-based*), que tienen por propósito hacer inferencias acerca del estatus de bienestar/privación de la población. Las técnicas más utilizadas por el primero son los análisis de cluster para la operación de identificación y análisis de componentes principales (para variables cardinales) y análisis de correspondencia (para variables ordinales) para la agregación. En los segundos las técnicas utilizadas son los modelos de variables latentes, para la identificación el análisis de clases latentes (*latent class analysis*) y para la agregación el análisis factorial.

Un antecedente importante dentro de los enfoque estadísticos lo constituyen los trabajos de Filmer y Pritchett (2001), quienes a través del método de análisis de componentes principales popularizaron el enfoque de índice de activos (*asset index approach*), a través del cual se busca hacer una aproximación al estatus de bienestar de la población. Los autores desarrollan su índice con el fin de analizar asociaciones entre el estatus económico de los hogares y los resultados de escolaridad, con bases de información que no cuentan con variables de ingresos<sup>31</sup>.

Otro enfoque relevante es el de los conjuntos difusos (Zadeh, 1965), el cual fue desarrollado para la medición multidimensional de la pobreza por Lemmi (2006). La técnica permite determinar varios grados de pertenencia al conjunto de pobres, en lugar de identificar “pobres” y “no pobres”<sup>32</sup>.

## **c.2 Antecedentes regionales de medición multidimensional de pobreza**

### **c.2.1 Los trabajos pioneros: las NBI y los métodos integrados.**

América Latina cuenta con una rica tradición de trabajos orientados a la medición de la pobreza desde perspectivas multidimensionales, desarrollados tanto desde la academia, como de gobiernos nacionales, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Se destaca en la región, el hecho de que el abordaje multidimensional del fenómeno, a través del método de las Necesidades Básicas Insatisfechas, es anterior a las primeras estimaciones unidimensionales vía método del ingreso<sup>33</sup>. El trabajo pionero en la utilización del método de las NBI, fue el de Kast y Molina (1975) *Mapa de la extrema pobreza*, sin embargo, no fue hasta principios de la década de los ochenta cuando la metodología comenzó a popularizarse en la región, de la mano de los trabajos del Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Argentina, en conjunto con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (INDEC, 1984, 1985).

---

<sup>31</sup> Otra aplicación del Índice de Activos de Filmer y Pritchett (2001) pueden encontrarse en Mckenzie (2004)

<sup>32</sup> Otras aplicación del método de los Conjuntos Difusos pueden encontrarse en: Roche (2009).

<sup>33</sup> Dentro de los trabajos pioneros de medición de la pobreza por el método del ingreso, se encuentra el de Oscar Altimire (1979) “La dimensión de la pobreza en América Latina”. Cuaderno de la CEPAL N° 27. Santiago de Chile

La selección de indicadores, en INDEC (1984, 1985) se guio por tres principios: a) debían reflejar la privación en la satisfacción de un grupo específico de necesidades, b) estar correlacionados con la pobreza de ingresos y, c) poder ser comparables a lo largo del país, de tal forma que permitiesen la elaboración de mapas de pobreza. Un cuarto principio que podría sumarse, es el que debían poder ser calculados a partir de las variables relevadas en el Censo de Población de 1980, fuente de información utilizada para los estudios (Santos, 2013b).

Los indicadores seleccionados, fueron aquellos que habían mostrado funcionar mejor como “predictores” del ingreso en pruebas realizadas en Encuestas Permanentes de Hogares, las cuales contaban con la variable ingreso y las relevadas en la boleta censal de 1980, pero representativas únicamente de Gran Buenos Aires y Goya. Por tanto, si bien el método de las NBI reconocía formalmente la multidimensionalidad del fenómeno, al estimarla la pobreza en función de indicadores que atendían a distintas áreas del bienestar, por detrás la operacionalización del concepto de pobreza que estaba presente era la de insuficiencia de ingresos (Op. Cit.). La metodología fue aplicada, en general por institutos de estadística nacionales, en varios países de la región: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (Feres y Mancero, 2001b).

La reflexión sobre la heterogeneidad de la pobreza, en el marco de las crisis registradas en la región durante la década de los ochenta; sumado al comienzo de la implementación de encuestas de hogares en distintos países de la región, llevó a un grupo de investigadores a ensayar nuevas formas de medición, combinando los métodos de ingreso y NBI a través de tablas de contingencia. Los trabajos pioneros al respecto fueron los de Beccaria y Minujin (1985) y Katzman (1989), y consistieron en la aplicación simultánea, para cada hogar, de la medición de pobreza por LP y por NBI.

El hogar era identificado dentro de una tipología de cuatro categorías, en función de cómo combinaba la condición de pobreza por ingresos y sus situación respecto a las NBI, a saber: A) Pobreza crónica, hogares con al menos una NBI y con ingresos por debajo de la LP, b) carencias inerciales, al menos una NBI e ingresos por encima de la LP, c) pobreza reciente, ingresos por debajo de la LP y ninguna NBI, d) hogares en condición de integración social (Katzman, 1989). La metodología fue posteriormente adoptada y bautizada como Método de Medición Integrada de la Pobreza, Variante Original (MMIP-VO) por el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1990, Beccaria, et. al., 1992).

Boltvinik (2014) subraya el hecho que, con esta metodología, la región se situó en la vanguardia de la medición de la pobreza multidimensional. En ninguna región del mundo se utilizaban métodos que consideraran indicadores directos e indirectos de modo integrado. No sería hasta Desai (1992) que se desarrollaría para Europa una metodología multidimensional combinada. El MMIP-VO fue utilizado ampliamente en la región, y continúan siendo un instrumento de referencia para la toma de decisiones en la esfera política. El método identificaba poblaciones distintas, y ayudó a echar luz sobre la heterogeneidad de las situaciones de pobreza en el continente, tal como quedó demostrado en la investigación realizada en el marco del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza para 8 países del

continente; Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, República Dominicana, y Uruguay (PNUD, 1990, Beccaria, et. al., 1992).

Según Katzman (1989), la tipología que resulta de la combinación de medición por LP y por NBI revela la heterogeneidad de la pobreza, distinguiendo categorías de hogares que demandan diferentes diseños de políticas para solucionar las privaciones que los afectan. El hecho de poder ser estimado a partir de encuestas permanentes de hogares hace del método un instrumento idóneo para el seguimiento de la situación de los hogares pobres, evaluar su situación y realizar diagnósticos precisos.

Sin embargo, tal como señala Boltvinik (1992, 2014), el MMIP-VO adolece de ciertas debilidades asociadas a las limitaciones propias de los métodos de ingresos y NBI, y otras, surgidas de la combinación acrílicas de éstos. Se destaca la imposibilidad de calcular brechas de pobreza e indicadores de severidad. El único indicador que ofrece es el de tasa de recuento (H). Vinculado a esto, puede sumarse el hecho de que el MMIP-VO no satisface las propiedades de monotonidad, monotonidad dimensional y transferencia. Aunque es también menester señalar, que el enfoque axiomático de medición pobreza para el espacio multidimensional (Chakravarty, Mukherjee y Ranade (1998), Tsui (2002), Bourguignon y Chakravarty (2003), Alkire y Foster, (2008, 2011), Bossert, Chakravarty y D'Ambrosio (2009)), no se encontraba desarrollado al momento de las primeras implementaciones del MMIP-VO (Beccaria y Minujin, 1985, Katzman, 1989).

Las debilidades del MMPI-VO, llevaron a Boltvinik (1992) a desarrollar lo que denominó la Variante Mejorada del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP-VM), la cual implicó cambios tanto en los métodos de NBI y LP, como en el proceso de combinación de ambos<sup>34</sup>. Según Santos (2013b) el MMIP-VM puede ser sintetizado en los siguientes puntos: a) los indicadores de NBI deben estar asociados al gasto público, inversión del hogar y tiempo disponible. El autor presenta una alternativa donde el tiempo disponible puede ser incluido como ingresos del hogar. B) La definición de una canasta normativa completa, que incluya tanto necesidades alimentarias como no alimentarias. Esto, en cambio a la utilización del coeficiente de Orchansky para la definición del componente no alimentario de la canasta. C) La “cardinalización”<sup>35</sup> de las variables ordinales de NBI, de tal modo que pueden ser estimadas la brecha y la severidad de la pobreza<sup>36</sup>, d) la discusión sobre los pesos de los indicadores de NBI, para lo cual desarrolló tres alternativas: pesos iguales para todos los indicadores, complementariedad entre las tasas de privación de cada indicador y combinación de la valoración monetaria y de tiempo de cada indicador de NBI.

La propuesta de Boltvinik (1992) ha sido aplicada para el caso mexicano (Boltvinik 1995, 1996), y en la actualidad adoptada oficialmente como método de medición por el Gobierno del Distrito Federal en México. Sin embargo, según Santos (2013b) el MMIP-VM no ha contado

---

<sup>34</sup> Por un desarrollo del MMIP-VM, comparado con el MMIP-VO y otras metodologías actuales de medición multidimensional de la pobreza, ver Boltvinik (2014).

<sup>35</sup> La “cardinalización” de las variables ordinales se sustenta en el principio de Dicotomización generalizada o Cardinalización Replicable, formulado en Boltvinik (2010).

<sup>36</sup> Según Santos (2013) no existe un método robusto para la cardinalización de variables ordinales. Con “robusto” refiere a una medida de pobreza que sea invariante al incremento de transformaciones monótonas de la escala de las variables ordinales.

con una mayor difusión debido a tres debilidades fundamentales: a) son necesarias algunas estimaciones complejas, como las del tiempo disponible y la valoración monetaria de los indicadores de NBI, b) requiere la “cardinalización” de variables ordinales y, por tanto, los indicadores de brecha y profundidad de la pobreza estimados a partir de ésta, dependerán de la forma de “cardinalización” utilizada. C) La complejidad del método, le quita el componente intuitivo que debe tener una medición de pobreza.

### c.2.2 Medidas oficiales de pobreza multidimensional en América Latina

Dos experiencias que deben ser destacadas por su carácter oficial son las de México y Colombia. En el caso de México, el proceso de diseño de la metodología de medición multidimensional se origina a partir de la aprobación en el año 2004 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). A través de la misma el Estado mexicano asume el compromiso de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales y, de esta forma, asegurar el acceso de todas las personas al desarrollo social (CONEVAL, 2009). En este marco, el capítulo VI de la LGDS se denomina “De la Definición y Medición de la Pobreza” y comprende los Artículos 36 y 37. En el primero se establece que compete al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo creado en la propia Ley, la definición del procedimiento de medición de la pobreza y, precisa para ello, los indicadores que deben ser utilizados.

La metodología supone separar dos ámbitos, el bienestar económico y los derechos. Lo que lleva a definir una medida bidimensional: una de las dimensiones da cuenta del bienestar económico y la otra de las carencias en derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Para la identificación de las personas carentes en el espacio del bienestar económico, se utiliza el método estándar de pobreza monetaria. Para el espacio de los derechos, se elabora un índice, a partir de la definición de indicadores y umbrales de carencia, en base a las normas legales promulgadas en la LGDS o criterios de expertos. En este marco, se establece que una persona es pobre, si es carente tanto en el espacio del bienestar como en el espacio de los derechos (CONEVAL, 2009).

La principal crítica a la metodología CONEVAL (2009), es la utilización del criterio de intersección para identificar a los pobres. Una persona debe calificar como pobre de ingresos y carente en alguna dimensión de derechos, para ser considerada pobre multidimensionalmente, lo que lleva, necesariamente, a niveles inferiores de pobreza, que si se utilizara únicamente el método de ingresos, el índice de derechos o la unión de ambos<sup>37</sup>.

Por su parte, Colombia adoptó como metodología oficial, la propuesta de Alkire y Foster (2008). La misma se utiliza desde el año 2012 (Angulo, Díaz, Pinzón, 2011) y la reporta la Dirección Nacional de Planeación (DNP), en conjunto con las estimaciones de pobreza por ingresos. La adaptación de la metodología AF, supuso la definición de cinco dimensiones, evaluadas a través de quince indicadores. La selección de las variables a ser utilizadas, se rigieron por: a) su frecuente utilización a nivel nacional y/o internacional, b) sustento en la Constitución del país o leyes nacionales, c) las posibilidades de ser afectadas por la

---

<sup>37</sup> Un desarrollo de esta crítica a la metodología CONEVAL (2009) puede verse en Boltvinik (2014)

implementación de políticas públicas, d) la disponibilidad de las mismas en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (Op. Cit.)<sup>38</sup>.

Otros países que trabajan actualmente en el diseño de medidas oficial de pobreza multidimensional son: El Salvador, que tiene como aspecto a destacar la definición de las dimensiones de la pobreza a través de la realización de grupos de discusión en las comunidades, y el estado de Minas Gerais, en Brasil, que desde el año 2012 implementa la medición multidimensional, a partir de la metodología AF, para focalizar el programa para la reducción de la pobreza Travessia en 132 de sus municipios (Santos, 2013b).

### c.2.3 Antecedentes académicos en América Latina

Hasta aquí, se han revisado experiencias de medición asociadas a organismos internacionales (PNUD, 1990, Beccaria, et. al., 1992, Katzman, 1989, Boltvinik, 1990, 1992) o nacionales (INDEC, 1984, 1985, CONEVAL, 2009, Angulo, Díaz, Pinzón, 2011). En el ámbito académico, en los últimos años han proliferado en la región trabajos que han desarrollado técnicas de medición y/o presentado evidencia empírica sobre la multidimensionalidad de la pobreza<sup>39</sup>.

En el trabajo *Measuring Measuring Multidimensional Poverty in Latin America: Previous Experience and the Way Forward*, Santos (2013b) destaca algunos de las siguientes investigaciones: Conconi y Ham (2007), quienes utilizan los índices de Bourguignon and Chakravarty (2003) a partir de un enfoque relativo para la medición de la pobreza y la construcción de los índices a través de Análisis de Componentes Principales. Lopez-Calva y Rodriguez-Chamussy (2005) realizan un estudio para México donde comparan los niveles de pobreza estimados a través de la medición multidimensional y la medición por ingresos. Santos (2010), propone tres mejoras para el método tradicional de NBI, incorporar un indicador proxy de ingresos, utilizar medidas de la metodología AF para estimar brechas de pobreza y flexibilizar el uso de los pesos de los indicadores. Battiston et al. (2013) adoptan distintas medidas -Bourguignon and Chakravarty (2003), Alkire y Foster (2008), así como diferentes estructuras de pesos- y las aplican a un mismo país y período, con el objetivo de evaluar y comparar las estimaciones. Roche y Santos (2013), indagan en las posibilidades de adaptar el *global MPI* propuesto por Alkire y Santos (2010), para el caso de América Latina.

Así mismo, debe destacarse dentro de los antecedentes de la región, la publicación *Multidimensionalidad de la Pobreza. Propuestas para su definición y evaluación en América Latina* (CLACSO, 2013). La misma recoge catorce trabajos presentados, por investigadores de la región, en el seminario "Multidimensionalidad de la pobreza: Alcances para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe", realizado en Santiago de Chile, en noviembre del 2013. Las temáticas abordadas por los artículos incluyen: métodos y técnicas de medición, vínculo de la pobreza multidimensional con las políticas públicas y los programas sociales intersectoriales y propuestas de nuevas dimensiones para la comprensión de la pobreza.

---

<sup>38</sup> Otro factor utilizado como criterio para la validación de las variables, es que su estimación debía poder ser realizada con un coeficiente de variación menor de 15% (Angulo, Díaz, Pinzón, 2011).

<sup>39</sup> Los antecedentes de investigación para el Uruguay se desarrollan en la siguiente sección.

### c.3 Antecedentes de medición multidimensional de la pobreza en Uruguay

Los ejercicios pioneros de medición multidimensional de la pobreza en el Uruguay están asociados, como en otros países de la región, a la metodología de las Necesidades Básicas Insatisfechas (Dirección General de Estadística y Censo, 1990) y las propuestas de combinación de método de ingresos y NBI de Kaztman (1989). Posteriormente se encuentran los trabajos de Calvo (1999) *Las necesidades básicas insatisfechas en Montevideo de acuerdo al Censo de 1996* y De los Campos (2000) *El índice de necesidades básicas insatisfechas. Críticas de la definición oficial y propuesta de una metodología alternativa*.

A partir del año 2006, acompañando la proliferación de investigaciones en pobreza multidimensional que se daba en el resto de la región y el mundo, comienzan a desarrollarse en el Uruguay análisis multidimensionales de pobreza que tomaron como base conceptual el enfoque de las capacidades de Amartya Sen. Se destacan dentro de esta línea el trabajo de Arim y de Melo (2006), quienes bajo el marco de las capacidades, y a partir de la propuesta de Haveman y Bershader (2001), analizan la pobreza como falta de capacidad para ser económicamente independientes. De esta forma, en lugar de calificar a los hogares en función del ingreso disponible, lo hacen considerando el “potencial” que tienen los adultos para generar ingresos.

Arim y Vigorito (2007) parten del enfoque de Sen y exploran en qué medida la pobreza infantil es un fenómeno exclusivamente de ingresos o se manifiesta en otras esferas del bienestar. Utilizan para la estimación de la pobreza multidimensional la metodología propuesta por Bourguignon y Chakravarty (2003). El estudio, abarca el período 1991-2005, y concluye que la pobreza infantil en el Uruguay implica problemas de funcionamientos y no solo insuficiencia de ingresos. Al comparar los hogares con niños, con aquellos integrados por adultos mayores, se encuentra que las diferencias en los niveles de bienestar se acentúan utilizando medidas multidimensionales.

Amarante, Arim y Vigorito (2008), comparan tres alternativas de medición, los índices de Bourguignon y Chakravarty (2003), el enfoque de conjuntos difusos (*fuzzy sets*) y el enfoque de dominación estocástica, desarrollado por Duclos, Sahn and Younger (2006). El trabajo concluye que la pobreza multidimensional ha descendido, aunque su evolución a través del tiempo es más suave que la pobreza por ingresos, por el hecho de utilizar indicadores menos volátiles.

Colafranceschi, Peyru y Sanguinetti (2009), parten del enfoque de las capacidades, con el objetivo de identificar personas multidimensionalmente pobres. Para ello, utilizando datos de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006, realizan aplicaciones de técnicas multivariadas, Análisis de Correspondencia Múltiple, para construir dimensiones y Análisis de Conglomerados para encontrar una tipología de hogares en la población. Así mismo, comparan los resultados obtenidos, con aquellos que surgen de aplicar el método de ingresos, encontrando que si bien existen correlaciones, los grupos poblacionales no son coincidentes.

Justificando así la utilización de medidas multidimensionales, dado que permite identificar hogares con grandes privaciones, pero que no califican como pobre por el método del ingreso.

Alves y Zerpa (2010), analizan la multidimensionalidad de la pobreza, en los adolescentes uruguayos que habitan en el medio rural. Para ello, partiendo del enfoque de las capacidades, definen cuatro dimensiones, que utilizan para analizar la vulnerabilidad e identificar a los pobres. Posteriormente, se agrega tres de las dimensiones en una medida global, utilizando para ello los índices de la metodología AF.

Fernández (2010b), analiza la evolución de la pobreza multidimensional en Montevideo para el período 2006-2009. Implementa un enfoque, que conceptualiza y mide la pobreza de forma indirecta, multidimensional y combinada, basándose en la Teoría de las Necesidades Humanas de Len Doyal y Ian Gough (1994). La metodología, propone medir multidimensionalmente la pobreza considerando, además del ingreso, los recursos patrimoniales del hogar, el acceso a derechos de integración social, la educación y la salud. Concluye que, tanto la incidencia como la tendencia de la pobreza no monetaria es distinta a la reportada por el método del ingreso.

Borrás, et al. (2014), estiman la incidencia de la pobreza multidimensional en el Uruguay para los años 2006 y 2012, basándose en el enfoque de derechos y la propuesta metodológica de CONEVAL (2009). La elección de las dimensiones, así como los indicadores y los umbrales de corte, se basan en la revisión del marco jurídico uruguayo, así como en la consulta a informantes calificados. El trabajo concluye destacando la evolución favorable de las dimensiones de carencia social para el período analizado, que acompañan el descenso de la pobreza por ingresos.

## CAPÍTULO 4. La dimensión territorial en el estudio de la pobreza

### Introducción

La pobreza es una experiencia específica, local y circunstancial (ONU, 2004). “Se sufre a nivel local, en un marco específico, en un lugar determinado y en una interacción concreta” (Nayaran et al., 2000: 230). Esto hace crucial la consideración de aspectos contextuales que trasciendan el ámbito individual y que, si bien no entran dentro del concepto de pobreza, el cuál refiere a atributos individuales o de los hogares, si son elementos centrales para la descripción, evaluación y análisis del fenómeno. Entre estos destaca, sin desmedro de otros, la dimensión geográfica. Su inclusión responde tanto a aspectos conceptuales, como metodológicos y políticos.

En términos conceptuales, este trabajo entiende la pobreza como la privación de capacidades básicas para lograr determinadas realizaciones o funcionamientos que los individuos valoran. En este marco las capacidades dan cuenta de la libertad de una persona para vivir el tipo de vida que tiene razones para valorar, lo que lleva a entender a la pobreza, en última instancia como privación de libertad. Pero, como señala Narayan et al. (2000), la experiencia de la pobreza se da en un marco específico, en un lugar determinado y en una interacción concreta. Ese marco específico, puede conceptualizarse como territorio, entendido como producto espacial de una determinada relación social que expresa territorialidad, entendida como la estrategia de un individuo o grupo para controlar un determinado espacio geográfico (Sack, 1986, citado en Benedetti, 2009).

Las estrategias de control de los espacios geográficos por parte de los agentes, componente medular del concepto de territorio, puede asociarse con las capacidades de individuos o grupos para alcanzar determinadas realizaciones, si se vinculan éstas al concepto de agencia, entendido como la libertad para actuar en la búsqueda de la realización de metas o valores (Sen, 1992). La capacidad de agencia, y por tanto la libertad de las personas para alcanzar lo que se valoran, está mediada por condiciones y circunstancias específicas, muchas de ellas asociadas a un espacio geográfico. De esta forma, puede considerarse que la posibilidad de apropiarse y controlar este espacio, es decir ejercer territorialidad, es una condición necesaria, para ser y hacer lo que se valor, o en otras palabras para alcanzar los funcionamientos estimados.

Desde lo metodológico, la agregación de la pobreza en medidas nacionales, oculta la diversidad de experiencias y patrones en distintas áreas geográficas (Ayala, Jurado y Pérez Mayo, 2000). En este sentido, la incidencia de las regiones geográficas sobre la pobreza es una de las determinantes macro del fenómeno que se identifican en la bibliografía (Fernández, 2003). Según Fernández (2003) las estructuras macro sociales, fuentes de recursos y remuneraciones de los hogares, operan sobre territorios históricamente conformados que tienen una incidencia diferencial sobre, por ejemplo, el acceso a empleos mejor remunerados, seguridad social o redes sociales. Lo ante dicho recupera otro aspecto central en el debate

sobre territorio, la temporalidad: los territorios son entidades geohistóricas que se construyen permanentemente a través de la acción (Benedetti, 2009).

Esto supone que las situaciones de pobreza que experimentan hogares e individuos varían, entre otros aspectos, según su localización y el tipo de apropiación y control que puedan tener sobre un espacio determinado en un tiempo determinado. Por tanto, la evaluación de las diferencias territoriales, constituye un aspecto fundamental en la evaluación del bienestar (Pérez Mayo, 2008).

De lo anterior se deducen implicancias directas para el diseño y ejecución de planes y programas de combate a la pobreza. Henninger y Snel (2002) destacan la pertinencia de articular el concepto de pobreza, su estimación y análisis, con una visión geográfica, como estrategia para la identificación de regiones con rezago, donde la inversión pública pueda tener mayor impacto en la reducción del fenómeno.

La inclusión de la dimensión geográfica en los diagnósticos de pobreza, buscan integrar factores biofísicos, ambientales y socioeconómicos, así como recursos claves como redes viales, acceso a mercados, servicios públicos, recursos agrícolas, etc. que influyen en el bienestar y las condiciones de pobreza de la población (Op. Cit.). Pero como plantea Milton Santos (2000), si bien la configuración territorial está dada por los sistemas naturales, a decir de Henninger y Snel (2002) factores biofísicos y ambientales, y los agregados del hombre, en la referencia de Henninger y Snel (2002) redes viales, acceso a mercados, servicios públicos, etc., su existencia social, su existencia real, viene dada por las relaciones sociales que allí se desarrollan. Este decir, el territorio como producto social e histórico, con un tejido social, una base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos (Sepúlveda, et. al., 2003).

La comprensión integral de territorio aporta al entendimiento de las distintas experiencias de pobreza al interior de una nación; experiencia éstas específica, locales y circunstanciales (ONU, 2004).

## **a. Conceptualización del territorio**

### **Introducción**

En los últimos años el término territorio se ha impuesto con fuerza en la agenda política, en trabajos académicos, en el quehacer de organizaciones de la sociedad civil y, en definitiva, en la opinión pública en general<sup>40</sup>. Como menciona Llanos Hernández "...el concepto de territorio

---

<sup>40</sup> Prueba de esto, para el caso del Uruguay, ha sido la creación en las últimas dos administraciones de una serie de dispositivos con anclaje territorial orientados a "acercar" las instituciones públicas al territorio. Los esfuerzos de expansión del Estado a fines del siglo XIX y principio del XX, acercando escuelas, comisarías y bancos a las distintas regiones del país, se han visto revitalizados a comienzos del siglo XXI con la inclusión de Oficinas Territoriales por parte del Ministerio de Desarrollo Social, Centros

ha desbordado los límites fronterizos del pensamiento geográfico...” (2010:207). Sin embargo, y más allá de la expansión del uso del término, es habitual que el mismo sea empleado desprovisto de una conceptualización sistemática, como sinónimo de otros conceptos como región o espacio y/o para hacer referencia a una superficie o escenario de las relaciones sociales (Mañano, 2008, Montañez y Delgado, 1998).

La presente sección tiene por objetivo desarrollar de modo breve el concepto de territorio. Para ello en primer lugar se recurre a los aportes de la geografía, donde el territorio ha formado parte del corpus teórico de las diversas corrientes de la disciplina (Llanos Hernández, 2010) y en segundo término se da cuenta de cómo el concepto ha sido incluido en la sociología. Por último se reflexiona sobre las implicancias del concepto de territorio en el estudio la pobreza.

### **a.1 Delimitación conceptual del territorio en la geografía**

Según Benedetti (2009), al revisar la historia del pensamiento geográfico, pueden identificarse dos significados fundamentales de territorio: el territorio como sinónimo de jurisdicción y el territorio como sinónimo de terreno o suelo. Estas concepciones tuvieron, hasta fines del siglo XIX, una clara influencia en la cartografía de los países, constituyéndose en el soporte fisiográfico de los emergentes estados nacionales, describiendo límites y fronteras y estableciendo el recuento de los recursos naturales que estos poseían. A comienzo del siglo XX, el territorio como concepto asociado a lo jurídico administrativo y a las condiciones materiales resultó insuficiente. El comercio, la industria y los cambios culturales en contexto de expansión del capitalismo, requirieron de la adopción de un concepto más amplio (Llanos, 2010).

Los aportes de Paul Vidal de la Blache (citado en Llanos, 2010), son fundamentales en ese momento para el desarrollo de la región como referente conceptual y empírico, centrado en el estudio de las relaciones de los seres humanos con su entorno natural. Se reconoce que cada región es una posibilidad de pensamiento y cultura diferente, explicando así las diferencias entre regiones y dejando de lado el determinismo geográfico que había primado hasta ese momento. Con el concepto de región, se comienza a desarrollar la idea de que los estados nacionales constituyen un territorio, que a su vez está formado por un mosaico de regiones donde las posibilidades para los seres humanos varían. Este concepto de región se convierte, a partir de la década de 1930, en el eje para el impulso de políticas de desarrollo por

---

MEC, por parte del Ministerio de Educación y Cultura, Mesas de Desarrollo Rural del Ministerio de Ganadería y Pesca, entre otros. Los propulsores de estas políticas, la fundamentan en la pertinencia de atender lo territorial. Ver al respecto: MIDES (2008) Modelos de Oficina de Desarrollo Territorial MIDES. Dirección de Coordinación Territorial, División de Descentralización Territorial, MIDES., <http://centrosmec.org.uy/innovaportal/v/19627/31/mecweb/que-es-centros-mec?breadid=null&3colid=19625>, Ley N° 18.126 Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental.

parte de los estados nación (Llanos, 2010). Existe en este período, la creencia que los procesos de acumulación capitalistas en las sociedades modernas llevarían a una homogenización de las regiones, tendiéndose a borrarse las diferencias entre ellas.

En la década de 1970 el contexto de las nuevas dinámicas económicas y sociales, inherentes al proceso de mundialización que comienza a vivirse, obligaron a repensar el concepto de territorio. Se adopta una concepción del mismo más flexible, ya no solo como soporte geopolítico de los estados nación, sino como concepto que permite el estudio de las nuevas realidades del mundo social, y que logra imprimir una relevancia central a la dimensión espacial de los procesos sociales (Op. Cit.).

El nuevo concepto de territorio, deja de lado la tradición geopolítica en la cual se había enmarcado, siendo recuperado por otras ramas de la disciplina como la geografía humana (Benedetti, 2009). En esta definición de territorio son centrales los aportes del geógrafo suizo Claude Raffestin (1980, citado en Giménez, 2001) definiéndolo como el espacio apropiado por un grupo social para asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales, que pueden ser materiales o simbólicas. En esta definición, el espacio es considerado como la materia prima a partir de la cual se construye el territorio y el proceso de apropiación se consubstancial al concepto.

En el nuevo concepto de territorio puede identificarse la interacción entre tres elementos: a) un agente: individuo, grupo social, organización o el propio Estado. B) Una acción: demarcación, apropiación y control del espacio, definida dentro de la conceptualización de territorio, a través del concepto de territorialidad. La territorialidad "es el grado de control de una determinada porción de espacio geográfico por una persona, un grupo social, un grupo étnico, una compañía multinacional, un Estado o un bloque de estados" (Montañez, 1997: 198, citado en: Montañez y Delgado, 1998). C) Una porción de superficie terrestre. Los tres elementos mencionados se explicitan en la definición de Robert Sack (citado en Benedetti, 2009) según la cual, el territorio es un producto espacial de una determinada relación social: la territorialidad.

Entendido de ésta forma, el territorio presenta una naturaleza multiescalar, es decir puede ser aprehendido en diversas escalas: local, regional, nacional. Puede ser analizado desde la vivienda o el territorio próximo (Hoerner, 1996, citado en Giménez, 2001), a los territorios intermediarios entre lo local y el "vasto mundo" (Moles y Rohmer, 1998, citado en Giménez, 2001).

## **a.2 La inclusión del territorio en la sociología**

La inclusión del espacio geográfico como dimensión de análisis en los estudios sociales se origina a comienzos del siglo XX. Si bien existen antecedentes en el siglo XIX con la teoría económica de la localización de von Thünen y la "antropogeografía" de Ratzel, las teorías clásicas en las ciencias sociales no incorporaban la problematización del territorio (Manzanal, 2006, Aldrey, 2006). En esta sección se desarrolla de forma breve tres momentos asociados a la inclusión de la dimensión geográfica en la sociología: la primera incursión de la geografía en

la sociología, los aportes de la sociología rural a la conceptualización de territorio y los desarrollos de la nueva sociología urbana vinculados al concepto de segregación residencial.

#### a.2.1 Primeras inclusiones del espacio geográfico en la sociología

Sin desmedro de otros antecedentes, puede señalarse que dentro de los primeros esfuerzos sistemáticos por incluir el espacio geográfico en los análisis sociológicos se encuentran, a partir de la década de 1920, los aportes de la sociología urbana de la Escuela de Chicago. Con centro en el estudio de barrios y territorios urbanos, se investigaba cómo estos espacios se desarrollaban de acuerdo al uso que las comunidades hacían de ellos. Se destacan dentro de esta corriente los trabajos de Robert Park, Donald McKenzie y Ernest Burgess. Este último formuló un modelo de expansión circular de las ciudades a partir de la llamada teoría ecológica y la idea de las áreas naturales; con base en la ecología humana concebida como sociología del espacio, se entendía que la competencia era la principal fuente de regulación, llevando a la distribución de las distintas actividades humanas según los valores del terreno (Aguiar, 2008).

Los aportes de la Escuela de Chicago serán retomados algunas décadas más tarde por parte de la geografía social, con creciente interés por las ciudades, dando lugar a lo que se llamó estudios de Ecología Factorial. Los mismos se basaban en cartografías detalladas que, utilizando procedimientos estadísticos, mostraban indicadores sociales y demográficos para distintas áreas (Aldrey, 2006).

Otra escuela sociológica pionera en la inclusión del espacio geográfico en el análisis sociológico fue la llamada Escuela de Le Play. Se destacan las contribuciones de Brunhes y Demolins. Los primeros trabajos se centraron en el análisis de los lazos entre la familia, el trabajo y el lugar, y en el estudio de las disparidades en los modos de vida en los diferentes territorios, en especial en sociedades agrarias y rurales. El objetivo de los trabajos radicaba en explicar la diversidad entre las sociedades, en función de los medios que habitaban. La mayoría de estos estudio, en estos primero años fueron de carácter regional y de esencia fundamentalmente descriptiva. La escuela de Le Play se emparentó rápidamente con una nueva subdisciplina de la geografía, la Geografía Social (Op. Cit.).

Este primer impulso en los estudios sociológicos con foco en el territorio se extiende hasta mediados de la década de 1940. Con el comienzo de la Guerra Fría, el espacio geográfico cobra un nuevo interés para la sociología, de la mano del concepto de región y con la creciente preocupación por el desarrollo. Pueden establecerse dos perspectivas de análisis que rigieron las investigaciones socioespaciales en este período; las que centraban la atención en las relaciones espaciales y las que priorizaban el estudio de los fenómenos sociales como determinantes de la configuración territorial.

Dentro de las problemáticas que abordan estos trabajos se destacan la excesiva concentración geográfica de la población, las desigualdades regionales y el centralismo político. Las explicación de las causas de dichas problemáticas se atribuían, dependiendo de las perspectivas teóricas, al dualismo geográfico (tradicional/moderno, urbano/rural) o al colonialismo interno, asociado a la dominación de un área por sobre el resto (Manzanal, 2006).

### a.2.2 La sociología rural y la conceptualización del territorio: el aporte de los enfoques de desarrollo locales y de desarrollo territorial rural.

Si bien como se ilustró hasta aquí, la inclusión del espacio geográfico en los análisis sociológicos cuenta con una tradición de casi cien años, éstos no siempre estuvieron acompañados de desarrollo conceptual, resultando en ocasiones estudios fundamentalmente empiristas y descriptivos. A partir de la década de 1980, la reelaboración del concepto de territorio por parte de los geógrafos, imprime en éste una relevancia central a los procesos sociales. Según Llanos, la amplitud y flexibilidad del nuevo concepto de territorio da lugar a enfoques interdisciplinarios, "...uno de ellos el que se establece entre la sociología y la geografía." (2010:218). En este contexto los aportes de la sociología rural a la conceptualización del territorio deben ser atendidos.

Dentro de estos pueden mencionarse los realizados desde los enfoques de desarrollo local y el territorial para el desarrollo rural (ETDR). Ambos enfatizan lo local como alternativa a los desafíos de la globalización. Se privilegia la importancia de lo territorial y lo regional como escenario de las acciones del desarrollo; la reflexión se centra en las relaciones sociales que conforman los territorios. El concepto de territorio para estos enfoques trasciende lo espacial, considerándolo como un producto social e histórico, con un tejido social, una base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos (Riella, 2000, Sepúlveda, et. al., 2003).

Una de las fortalezas del desarrollo conceptual de los enfoques de desarrollo local y desarrollo territorial rural, está en superar el análisis específico de lo rural, para centrarse en las relaciones sociales que conforman un territorio determinado. Si bien lo rural sigue presente, pasa a de ser un referente teórico a uno empírico, con las especificidades propias de cualquier territorio (Riella, 2000).

Dentro de las preocupaciones centrales en del ETDR se encuentra la erradicación de la pobreza rural. Se discute la poca efectividad de las políticas de desarrollo rural impulsadas durante las décadas de 1980 y 1990 para superar la pobreza, aún en contextos de crecimiento económico. Éstas políticas se inscribieron en un modelo de desarrollo basado en el mercado, que llevó a la marginación de amplios sectores de la población rural de América Latina. El EDTR propone una serie de criterios orientadores de diseño de estrategias y políticas que contribuyan a la superación de la pobreza, destacándose el considerar los territorios como espacios heterogéneos, con identidades y proyectos de desarrollo concertados socialmente (Shejman y Berdegú, 2004).

### a.2.3 La segregación residencial, aporte de la sociología urbana al análisis del territorio urbano

El estudio de la dimensión espacial en contexto de globalización cuenta con aportes significativos desde la sociología urbana. Interesa en particular el concepto de segregación residencial por su vínculo con la temática de la presente investigación.

En el nuevo escenario que se abre a partir de la década de 1990, existen en las ciudades redes globales que articulan individuos, sectores y áreas urbanas, al tiempo que excluyen a otros grupos y territorios, aumentando la fragmentación socioespacial. Procesos socioeconómicos como las transformaciones en el mundo del trabajo y la reestructuración económica, cambios en las pautas de consumo, nueva composición de los hogares y transformaciones en los roles familiares, muestran su influencia en la configuración de las ciudades y el territorio (Veiga, 2007).

Si bien la separación geográfica de los hogares según status social no constituye un fenómeno nuevo en sí mismo, lo novedoso es el ritmo acelerado con que se da la segregación residencial a partir de la última década del siglo XX (Kaztman, et. al., 2004). El concepto de segregación residencial aporta al análisis de las nuevas pautas de localización en las ciudades en contexto de globalización. Según Rodríguez Vignoli (2001) existen dos componentes del concepto segregación residencial, uno de carácter geográfico, asociado a la desigualdad de la distribución de los grupos sociales en el espacio y uno sociológico, vinculado a la ausencia de interacción entre grupos sociales. Según Sabatini (1999, citado en Rodríguez Vignoli, 2001) en el concepto de segregación residencial pueden distinguirse tres dimensiones: a) la tendencia de un grupo a concentrarse en algún área, b) la conformación de áreas socialmente homogéneas, c) la percepción subjetiva de los habitantes de las condiciones objetivas de segregación.

Los procesos descritos inducen una profunda diferenciación y segregación socioeconómica entre los residentes de las distintas áreas de las ciudades, que operan de modo conjunto con factores tales como la “desindustrialización” y “desalarización”. Entre sus resultados se destaca el surgimiento de nuevas formas de pobreza, que contribuyen a complejizar el fenómeno. Según Veiga (2007) la pobreza reciente, la configuración de nuevos perfiles entre los habitantes de los asentamientos irregulares y la persistencia de situaciones de pobreza crónica, son algunas de las facetas de la heterogeneidad del fenómeno, a las que puede echar luz un análisis que considere el espacio geográfico.

### **a.3 Implicancias del concepto de territorio en el análisis de la pobreza**

La definición de territorio como espacio apropiado por individuos o grupos para asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales (Raffestin, 1980, citado en Giménez, 2001) y de territorialidad como el grado de control de una determinada porción de espacio geográfico (Montañez y Delgado, 1998), puede asociarse con el logro por parte de individuos o grupos de determinadas realizaciones o funcionamientos vinculados al espacio que habitan. Desde esta perspectiva, la capacidad de individuos o grupos para alcanzar determinados funcionamientos, se articula con el ejercicio de territorialidad que estos sean capaces de desarrollar.

Sin embargo, la articulación conceptual presenta desafíos. El territorio en la conceptualización presentada hasta aquí, es un concepto relacional, es decir implica la interacción de, al menos, tres elementos: los agentes –individuos o grupos- la territorialidad –o apropiación del espacio-

y el espacio territorial. Si se asume como definición de territorio un producto social e histórico, con un tejido social, una base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos (Sepúlveda, et. al., 2003), ¿Qué implica realizar un análisis de pobreza desde una perspectiva territorial?

Dar una respuesta a esta pregunta implica al menos dos consideraciones. Desde lo teórico, puede decirse que el análisis de la pobreza desde una perspectiva territorial supondrá considerar las capacidades de los individuos para apropiarse de los espacios e integrarse en los diversos tejidos sociales, participar de redes de intercambio y redes institucionales y movilizar determinados recursos naturales y productivos para la consecución de determinados funcionamientos. En palabras de Raffestin (1980, citado en Giménez, 2001) asegurar la satisfacción de sus necesidades vitales en un espacio determinado.

Desde lo metodológico, el desafío está puesto en los distintos niveles de análisis que implica la pobreza y el territorio. Uno individual, el otro relacional. Es por eso que vale, al menos en forma de advertencia, señalar que el análisis de la pobreza en este trabajo se centra en las privaciones de hogares e individuos para alcanzar determinados funcionamientos. Por lo que, si bien éstos pueden estar relacionados al nivel de apropiación de los individuos o grupos de determinada porción territorial, son conceptualizados, medidos y analizados en el individuo y su hogar. Esto último conduce a que la inclusión de la perspectiva territorial en este trabajo, se reduzca al análisis de la pobreza como atributo individual o de los hogares con distintos niveles de agregación territorial, indagando en las características de la distribución espacial del fenómeno.

## **b. Revisión bibliográfica de estudios de pobreza con perspectiva territorial**

### **b.1 Antecedentes internacionales**

Los estudios de pobreza con perspectiva territorial en las últimas décadas han aumentado de manera considerable ayudados por el crecimiento de la información estadística disponible, el desarrollo de técnicas econométricas y la ampliación en la disponibilidad de herramientas informáticas. Desde los organismos internacionales y los gobiernos nacionales se promueven estos esfuerzos con el objetivo de profundizar el conocimiento sobre la identificación espacial de la pobreza, de modo de mejorar la selección de población objetivo en los programas de reducción de la pobreza y establecer correlaciones entre el fenómeno y otras dimensiones tales como la ambiental, los sistemas agrícolas o la red de servicios públicos.

Dentro de la vasta acumulación de investigaciones a nivel internacional, se destacan los trabajos que emplean mapas de pobreza. Definidos como la representación y el análisis espacial de los indicadores de bienestar y pobreza (Davis, 2002), los mapas de pobreza se han convertido en instrumentos fundamentales para investigaciones integradas del área social, económica y ambiental, contribuyendo a la complejización de los debates sobre desarrollo.

Dentro de las fortalezas de estas herramientas Henninger y Snel (2002) destacan la contribución a la implementación de programas de reducción de la pobreza, las mejoras en la focalización de estos esfuerzos, la integración de los análisis de pobreza con otras dimensiones del desarrollo como ser los recursos naturales y las posibilidades productivas de los territorios y la contribución a la transparencia de las decisiones públicas en materia de asignaciones presupuestarias.

A los primeros esfuerzos por desarrollar mapas de pobreza, dentro de los que Latino América se encontró a la vanguardia a través de la aplicación del método de las NBI, sucedieron a partir de la década de 1990 el desarrollo de técnicas más sofisticadas de estimación estadística y cartografía, sustentadas en novedosos métodos y en el avance de la informática. Se destacan dentro de las técnicas de estimación de la pobreza para la construcción de mapas la “estimación en áreas menores” (*small área estimation*). Este procedimiento, iniciado originalmente por investigadores del Banco Mundial (Hentschel y Lanjouw 1996), se basa en técnicas econométricas y en la definición de un set de variables que se encuentren disponibles tanto en censos como en encuestas de hogares. La combinación de ambas fuentes permite aprovechar la cobertura total del universo estudiado con las primeras y contar con información más detallada y con mayor periodicidad con las segundas. De esta forma, las encuestas proveen los indicadores específicos de pobreza y los parámetros, basados en modelos de regresión, que se utilizarán para predecir la medición de la pobreza en las bases censales (Henninger y Snel, 2002).

La metodología tiene como unidad de análisis los individuos y/o los hogares, por tanto cuenta como condición la disponibilidad de información a ese nivel. Para los países donde esta información no se encuentra disponible o está incompleta, se han desarrollado métodos de imputación de valores promedio para indicadores dados a nivel de comunidad. Sin embargo, existe consenso en el hecho de que la estimación a nivel de hogares es más exacta y confiable, a la vez que es la única técnica que ofrece mapas de pobreza que incluyen errores estadísticos de estimación, lo que contribuye a arribar a conclusiones más robustas (Op. Cit.).

Henninger y Snel (2002) presentan una sistematización de la experiencia en la aplicación de mapas de pobreza en catorce países en desarrollo. Dentro de las recomendaciones que surgen de la revisión de las investigaciones se destacan: la necesidad de aplicar mapas de pobreza de modo sostenido en el tiempo con el objetivo de evaluar el desarrollo en los distintos territorios con una perspectiva diacrónica, involucrar a tomadores de decisiones en el diseño y la ejecución de los mapas de pobreza, de modo que estos se apropien de la herramienta y la utilicen en la gestión, y promover la apertura de datos estadísticos que permitan profundizar en el uso de la herramienta.

Davis (2002) realiza un recorrido detallado por distintas experiencias de aplicación de mapas de pobreza y seguridad alimentaria, relevando distintas metodologías empleadas en áreas rurales para la localización de la pobreza y la evaluación de los determinantes de la misma. Dentro de las metodologías destacan las que emplean modelos econométricos, el análisis de sistemas de sustento (*livelihood systems analysis*) y la evaluación participativa (*participatory appraisals*). Los resultados a los que se arriba con las distintas metodologías pueden diferir en los espacios geográficos que priorizan, no encontrándose en la bibliografía al momento de

realizado el trabajo, acumulación sobre comparaciones prácticas de la aplicación de distintos procedimientos para una misma área. El autor afirma que el escoger una u otra metodología depende, fundamentalmente, del objetivo del análisis, el criterio de definición de la pobreza y la limitación de información y costos existentes.

Otro factor que ha colaborado en la última década a centrar la atención sobre la asociación entre pobreza y territorio ha sido la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU, 2000)<sup>41</sup>. El monitoreo del cumplimiento de los mismos ha orientado la atención sobre las diferencias entre regiones, tanto a nivel mundial<sup>42</sup> como intra países, dando cuenta de la existencia de áreas donde el cumplimiento de dichas metas se encuentra comprometido.

Diversos estudios sobre pobreza en la última década han centrado su atención en la dimensión geográfica, brindando insumos para determinar territorios donde es especialmente pertinente la focalización de esfuerzos. Se incluyen dentro de estos trabajos el análisis de la pobreza a nivel mundial, buscando dar cuenta de la reconfiguración de la nueva geografía de la pobreza global (*new geography of global poverty*) (Kanbur y Sumner, 2011), la identificación espacial de las zonas más pobres y la localización de las personas más pobres en el planeta (Alkire, Roche y Seth, 2013, Alkire, Roche y Sumner, 2013), la comparación de distintas áreas urbanas y rurales (Alkire, Chatterjee, Conconi, Seth y Vaz, 2014) y el estudio específico de las características y particularidades de la pobreza en una y otra (Ravallion, Chen y Sangraula, 2007, IFAD, 2011, Global Donor Platform for Rural Development, 2005).

En otra línea de investigación, Jalan y Ravallion (2002) introducen la dimensión geográfica en el análisis de “trampas de pobreza”<sup>43</sup> (*poverty traps*). La pregunta que guía el trabajo es el por qué existen áreas geográficas con bajos estándares de vida, más allá del crecimiento económico del país. Según los autores, desde un punto de vista podría argumentarse que existe una persistencia de concentración de individuos con atributos personales que inhiben el crecimiento de su estándar de vida. Esta visión no le otorga a un rol a la geografía *per se*. Otra perspectiva indica que la geografía tiene un rol causal en determinar cómo los hogares se desempeñan a través del tiempo. Desde ésta, las externalidades geográficas derivadas, por ejemplo, de los bienes públicos locales existentes, tienen consecuencias en las posibilidades que los hogares tienen de “escapar de la pobreza”.

El trabajo de Jalan y Ravallion (2002) testea la existencia de “trampas geográficas de pobreza” (*geographic poverty traps*), poniendo a prueba un modelo que compara las posibilidades que tienen hogares de distintas áreas geográficas con idénticas características para mejorar su estándar de vida. El estudio, con base empírica en China rural, concluye que existe evidencia robusta de trampas de pobreza geográfica, lo cual sugiere argumentos de eficiencia y equidad para la inversión pública en áreas geográficas pobres.

---

<sup>41</sup> Ver Declaración del Milenio. Asamblea General de las Naciones Unidas, 2000 de setiembre del 2000.

<sup>42</sup> Ver por ejemplo: Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2014 (UN, 2014)

<sup>43</sup> El concepto “trampas de pobreza” refiere a hogares que sistemáticamente enfrentan dificultades para lograr niveles mínimos de bienestar y que estarían por tanto sujetos a privaciones persistentes en el tiempo (Arim, et. al., 2010)

## b.2 Antecedentes de investigación en la región

Las investigaciones sobre pobreza en América Latina no han sido ajenas a la perspectiva territorial, incluyendo desde su comienzo variables geográficas en sus análisis.

La metodología de las Necesidades Básicas Insatisfechas y sus primeras aplicaciones (Kast y Molina, 1975, INDEC, 1984, 1985, DGEC, 1990) tuvieron dentro de sus objetivos la elaboración de "mapas de pobreza", que buscaban la identificación de territorios con mayores niveles de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas. El desarrollo de esta herramienta se vio favorecido por el hecho de que la metodología de las NBI se originó con la motivación de aprovechar información de los censos en la estimación y caracterización de la pobreza, en respuesta a la ausencia de encuestas de hogares de alcance nacional que permitieran ensayar mediciones de tipo indirecta a partir de la variable ingreso. Los mapas de pobreza se transformaron así en insumos fundamentales para la planificación y aplicación de políticas sociales, al permitir identificar el tipo de necesidades de la población y focalizar adecuadamente su ejecución (Feres, Mancero, 2001b). En este período se generaliza en la región el uso de esta técnica, existiendo experiencias tanto de la academia, como de los institutos de estadística nacionales.

Luego de los trabajos seminales asociados al marco de las NBI, a partir de la década de 1990 nuevas corrientes de estudios sobre pobreza comienzan a incluir dentro de sus análisis la dimensión espacial del fenómeno. Por un lado se destacan los trabajos centrados en el estudio de la nueva pobreza urbana, los cuales comienzan a integrar dentro de sus marcos de análisis conceptos tales como segregación residencial y fragmentación. Por otra parte, el desarrollo de los sistemas de información geográfica y la incorporación de modelos econométricos dentro de los análisis espaciales de la pobreza cuentan con importantes antecedentes de investigación en la región. En paralelo a esto, también han cobrado importancia en relación a la dimensión espacial de la pobreza, los trabajos sobre pobreza rural enmarcados dentro de los nuevos enfoques de desarrollo rural territorial. A continuación se repasan algunos antecedentes destacados en estas líneas de investigación.

Según Katzman (2003) la dimensión espacial en los estudios de pobreza en América Latina adquiere nueva relevancia a partir de la década de los noventa asociada a dos tendencias que se observan en las grandes ciudades de la región: por un lado la fuerte propensión a trasladar recursos y responsabilidades para el desarrollo de programas sociales a jurisdicciones administrativas municipales<sup>44</sup>. Por otro, las ciudades de la región comienzan a presentar un mosaico de barrios pobres con distintas configuraciones, lo que hace que tanto los análisis de la pobreza, como el diseño y ejecución de las políticas para su superación, deban contemplar las peculiaridades de la estructura social de estos territorios.

En este contexto cobra interés el estudio de las transformaciones en las formas de agregación espacial de la pobreza. Si en su momento lo emblemático de la territorialidad de la pobreza

---

<sup>44</sup> Katzman (2003) utiliza el término "municipios" para referirse a las áreas de administración local en que se dividen las ciudades, con independencia de los términos utilizados en las distintas ciudades de la región.

urbana fueron los barrios obreros y luego los que formaban los inmigrantes del interior del país, en las últimas dos décadas a la luz de los cambios en los órdenes institucionales básicos - familia, Estado, Mercado- lo emblemático de la territorialidad de la nueva pobreza son los guetos urbanos (Op. Cit.).

Según Katzman (2001), tradicionalmente en la región los estudios de pobreza y las políticas de combate, operaron como si solo con el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres alcanzara para establecer vínculos significativos con el resto de la comunidad. Pero en las últimas décadas el discurso de académicos y de encargados de políticas sociales comenzó a reflejar preocupación por los problemas de aislamiento social de los pobres urbanos, más allá de la consideración de sus apremios económicos y sus carencias materiales. Esto lleva a que los marcos conceptuales a partir de los cuales se interpreta la pobreza, incorporen el grado de segmentación en cuanto a la calidad de los servicios de todo tipo y el grado de segregación residencial, llevando a un abordaje de la pobreza en sus diversas dimensiones y a prestar particular atención al correlato geográfico del fenómeno.

Se destacan en esta línea de estudios los desarrollados por el grupo de Ruben Katzman y Guillermo Wormald. El libro Trabajo y Ciudadanía (Katzman y Wormald, 2002) compila un grupo de investigaciones que abordan, entre otros aspectos, la nueva pobreza con una mirada territorial. Se destacan la investigación sobre vulnerabilidad social, pobreza y desprotección laboral en el Gran Buenos Aires en la década de los noventa (Bayón y Saraví, 2002). El estudio sobre los grupos pobres de la Región Metropolitana de Santiago de Chile (Wormald, Cereceda y Ugalde, 2002) y el trabajo de Rojas (2002) sobre estructura de oportunidades y uso de los activos familiares frente a la pobreza en Ciudad de México.

Otras líneas de investigaciones que han cobrado impulso en los últimos años, son las inspiradas en el desarrollo de sistemas de información geográfica y modelos econométricos con variables geográficas (Henninger y Snel, 2002). Se destacan los trabajos del Centro de Estudios Económicos Regionales de Colombia, dentro de los que se encuentran el de Pérez (2005) *Dimensión Espacial de la Pobreza en Colombia*. En el mismo se indaga la dependencia espacial de la pobreza medida por NBI y por Índice de Calidad de Vida a nivel municipal y departamental para 1985 y 1993. Se concluye que los niveles de pobreza que afectan a un municipio dependen en forma importante del nivel de pobreza de los municipios vecinos. La investigación advierte la existencia de conglomerados de pobreza en distintas zonas del país.

Galvis y Meisel (2010) confirman los hallazgos de Pérez (2005) en cuanto a la autocorrelación espacial positiva de la pobreza en Colombia y la existencia de conglomerados de pobreza. Los autores hacen un análisis bivariado a través del Índice de Moran<sup>45</sup>, valiéndose de los NBI calculados a partir de los censos de población de 1985, 1993 y 2005. Con este análisis los autores buscaron comprender en los 3 momentos del tiempo, la dependencia espacial de la pobreza, y la existencia de trampas de pobreza espaciales y “efectos de vecindario”.

---

<sup>45</sup> El I. de Moran, ofrece una medida resumen de la intensidad de la autocorrelación de los territorios considerados. El I de Moran varía entre los valores -1 y +1; cuanto más cercano a 1 sea el indicador, mayor será el nivel de autocorrelación espacial. Consultado en: <http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/guia-01.php?gref=>

Estrada y Moreno (2014) exploran la dimensión espacial de la pobreza multidimensional en Colombia. Utilizan para ello el Índice de Pobreza Multidimensional desarrollado por Alkire y Foster (2008, 2011) y adaptado por el Departamento Nacional de Planeación para Colombia (Angulo, et. al, 2011). El estudio incluye elaboración de mapas de pobreza, análisis exploratorio de datos espaciales, análisis de tendencia, y pruebas de autocorrelación espacial local y global. Dentro de las conclusiones se destaca que la pobreza multidimensional presenta autocorrelación espacial positiva, es decir, los municipios pobres tienden a estar rodeados de municipios pobres, y viceversa. Se identifican polos y corredores de bienestar; conglomerados de pobreza que se caracterizan por ser discontinuos y exhibir una marcada diferencia entre los niveles municipal total, área urbana y área rural y “atípicos espaciales”, municipios con bajo nivel de pobreza rodeados de municipios con alto nivel de pobreza y viceversa.

García (2013) realiza un ejercicio similar al de Estrada y Moreno (2014) para la Zona Mazahua del Estado de México. El estudio analiza la distribución espacial de la pobreza desde un enfoque multidimensional, utilizando la correlación entre variables socioeconómicas y ambientales. El índice de pobreza multidimensional propuesto contempla las siguientes dimensiones: bienestar social, economía y medio ambiente. Dentro de las conclusiones se destaca que los niveles de pobreza multidimensional aumentan conforme las regiones analizadas se alejan del núcleo urbano y en caso contrario se acercan a las sierras. Esto indica que las zonas más afectadas por el fenómeno de la pobreza multidimensional son aquellas que tienen difícil acceso a los servicios básicos como educación y salud y sus condiciones de vivienda son desfavorables en torno a factores ambientales como la pendiente y degradación del suelo, dificultando también que sean abastecidas con el servicio de agua potable.

Cortes, Banegas, Fernández y Mora (2007) abordan la medición de la pobreza por método de ingresos en el Estado de Chiapas, con foco en las características que ésta asume en sus regiones y municipios. Utilizan como fuente de información el Censo del año 2000, y el cómputo de la pobreza de ingresos se realizó en base los datos con representatividad municipal provenientes de la muestra del 10% que se levantó al mismo tiempo que el Censo de Población del año 2000. Para estimar ingresos no monetarios el procedimiento que siguen es el de ajustar modelos de regresión para cada componente el ingreso no monetario, ajustándolos en primera instancia en la Encuesta de Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del año 2000, para luego aplicarlos a los datos censales.

Como principales hallazgos se plantea que la pobreza en Chiapas es superior al promedio nacional y la relación en la incidencia de la pobreza urbana del Estado respecto a la del resto del país urbano, es superior a las correspondientes mediciones rurales. Se concluye que las medidas de combate a la pobreza en el Estado deben ser de carácter universal (Op. Cit.).

Agostini, Brown y Góngora (2008) estudian la distribución espacial de la pobreza en Chile a partir de la combinación de datos de encuestas de hogares y censos de población. Con los primeros imputan los datos faltantes de ingreso en el censo y, posteriormente, con las medidas imputadas estiman indicadores de pobreza a niveles más desagregados que los que permiten las encuestas de hogares obteniendo estimadores de pobreza robustos a niveles geográficos desagregados. Los autores construyen mapas de pobreza, destacándose dentro de

sus hallazgos la existencia de un grado importante de variación en la pobreza entre comunas y entre la pobreza comunal urbana y rural.

En paralelo a las transformaciones en los tipos de pobreza urbana descritos por Kaztman (2001, 2003), que dieron lugar a los estudios de segregación espacial y residencial, fragmentación y aislamiento de los pobres, y al impulso de estudios inspirados en el desarrollo de sistemas de información geográfica y modelos econométricos con variables geográficas (Henninger y Snel, 2002), se registran cambios significativos en la pobreza rural, que tienen en la dimensión territorial un aspecto clave para su análisis. El creciente vínculo entre lo rural y urbano, las transformaciones en la estructura productiva de los territorios rurales que ya no se encuentran vinculados de modo tan fuerte a lo agropecuario como en décadas anteriores, sumado la expansión de las comunicaciones, entre otros aspectos, han reconfigurado las situaciones de pobreza rural en los países de la región (Schejtman y Berdegú, 2004).

Si lo emblemático de la pobreza rural latinoamericana, hasta hace algunas décadas era el campesino o el peón rural, las transformaciones en el mundo rural, los cambios en el mundo del trabajo y las expectativas y patrones de vida en contextos de globalización, han dado lugar a nuevas formas de pobreza rural, caracterizadas por una heterogeneidad de situaciones, que se configuran, entre otros aspectos, vinculadas a las especificidades territoriales.

Dentro del análisis específico de la pobreza rural deben mencionarse la serie de investigaciones promovidas desde organismos internacionales como FAO (2013), donde a la vez del análisis comparado entre los países de la región sobre distintas dimensiones asociadas a la pobreza –inseguridad alimentaria, empleo rural, mujeres rurales, composición del ingreso–, se incorporan estudios específicos sobre pobreza rural en países de la región –Brasil, Ecuador, El Salvador, México y Paraguay.

Otra experiencia que se destaca en los estudios de pobreza rural en la región es el proyecto Crisis y Pobreza Rural en América Latina. Una iniciativa conjunta de Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Instituto de Estudios Peruanos (IEP). El proyecto desarrolló de modo conjunto once estudios que discuten los posibles efectos de la crisis en la población rural y en particular en la pobreza rural de Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana (Baudoin 2009; Buainain y Neder 2009; Perfetti 2009; Delgado y Salgado 2009; Rosada y Bruni 2009; Villa y Lovo 2009; Chiapa 2009; Baumeister y Rocha 2009; Ramírez y González 2009; Yancari 2009; Del Rosario, Morrobel y Martínez 2009, citado en: Trivelli, Yancari y de los Ríos, 2009).

### b.3 Antecedentes de investigación en Uruguay

Un primer antecedente de estudio de las condiciones de vida de la población uruguaya con atención a su distribución espacial lo constituye el trabajo *Estudio Económico y Social del Uruguay Rural del Centro Latinoamericano de Economía Humana* (CLAEH, 1963). El trabajo se apoyó en un sistema de encuestas sobre áreas rurales y sus equipamientos, establecimientos, hogares y personas. Dentro de las contribuciones se destaca una regionalización del Uruguay en función de zonas agro-económicas del territorio uruguayo, que tiene como resultado la definición de 17 zonas, reagrupadas en el estudio en 6. Con foco en éstas se desarrolla el estudio que cuenta dentro de sus preocupaciones las condiciones de vida de la población rural (Cancela y Melgar, 2004)

Dentro de los hallazgos asociados a las condiciones de vida de la población pueden señalarse: las condiciones de las viviendas rurales mostraban mejor situación en las zonas cercanas a Montevideo. Las zonas rurales de Colonia, Florida, Canelones y San José mostraban los peores resultados, con un 43% de las viviendas constituían ranchos o viviendas construidas de material de desecho. El 14% de las viviendas en la ruralidad dispersa obtenían el agua de arroyos o cachimbas. Este porcentaje ascendía al 36,5% en la zona ganadera que incluía las áreas rurales de Artigas, Tacuarembó y Rivera (Op. Cit.). El trabajo del CLAEH (1963) fue reeditado por Cancela y Melgar (2004), utilizando como fuente el Censo de Viviendas, Hogares y Personas de 1996.

Al igual que en la mayoría de los países de la región, las primeras experiencias de estudio de la pobreza con enfoque territorial en el Uruguay se asocian al desarrollo de la metodología de las Necesidades Básicas Insatisfechas y la elaboración de mapas de pobreza. Deben destacarse entre estos trabajos el estudio de la Dirección General de Estadística y Censo (1990) y, posteriormente, el trabajos de Calvo (1999) *Las necesidades básicas insatisfechas en Montevideo de acuerdo al Censo de 1996*. El estudio analiza la incidencia de NBI en los distintos barrios de Montevideo. Según Calvo (1999), el análisis espacial de la pobreza medida a través de las NBI hace evidente la desigualdad de situaciones que el promedio departamental oculta. Dentro de los resultados se destaca la presencia de una ciudad heterogénea, donde la satisfacción o no de las necesidades básicas de su población se asocian en gran medida al barrio de residencia.

La asimetría de situaciones es notoria, y brinda indicios acerca de los procesos de segregación espacial de la pobreza. El trabajo reelabora el ranking de barrios realizado por la DGEC (1990) de acuerdo a los niveles de incidencia de las Necesidades Básicas Insatisfechas. Los barrios que se ubican en peor situación-Casavalle, Villa García con Manga rural, Casabó-Pajas Blancas y La Paloma-Tomkinson- se ubican en la zona oeste y noroeste del departamento y presentan en todos los casos más de la mitad de su población en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas.

Como resultado de la publicación de los microdatos del Censo de Viviendas Hogares y Viviendas 2011 del Instituto Nacional de Estadística, en el año 2013 se desarrolla, dentro del proyecto Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad en Uruguaya, el trabajo *Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011* (Calvo coord., 2013). El proyecto fue una

iniciativa académica conjunta del Instituto Nacional de Estadística, el Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales, el área «Pobreza, empleo y distribución del ingreso» del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración y el Ministerio de Desarrollo Social. El documento presenta la nueva metodología de NBI y estima la incidencia del fenómeno con una mirada que prioriza el análisis territorial.

Los resultados a los que se arriba muestran que la zona norte del país es la que presenta los porcentajes más altos de personas en hogares con necesidades básicas insatisfechas. El departamento de Artigas, con un 54,4% de su población integrando hogares con al menos una NBI, es el que muestra la situación más crítica. Para Montevideo los hallazgos coinciden con las diferencias barriales que se habían encontrado en trabajos previos (DGEC, 1990, Calvo 1999). Mientras que un conjunto de barrios ubicados en su mayoría en la periferia del departamento presentan altos valores de población con carencias críticas (entre 40% y 60% del total de su población), todos los barrios de la costa este muestran valores muy bajos (inferiores a 14%), lo cual evidencia una distribución territorial polarizada de las NBI. Los barrios que se encuentran en peor situación son: Casavalle, Villa García, Manga y Toledo Chico (Calvo coord., 2013).

Amarante, et al.(2005) presentan en el documento *Pobreza, Red de Protección Social y Situación de la Infancia en Uruguay*, un apartado destinado al análisis territorial de la pobreza en Montevideo para los años 1991, 1999 y 2003. Se subraya que el fenómeno muestra un fuerte correlato espacial. En el período analizado se registró un aumento en los niveles de pobreza, que se concentró en las áreas geográficas que presentaban los guarismos más altos a comienzos de la década de 1990. Las zonas más pobres al año 2003 fueron las ubicadas al oeste y al noreste de Montevideo, con aproximadamente el 70% de la población viviendo en hogares bajo la línea de pobreza.

En el trabajo se señala que “...la pobreza no sólo se manifiesta en términos de ingreso sino que constituye un fenómeno multidimensional” (Amarante, et. al., 2005: 37), lo que lleva a los autores a presentar indicadores de acceso servicios –saneamiento y red pública de agua potable- y hacinamiento. Las zonas que presentaron los niveles más altos de carencias coincidían con las que registraban los porcentajes más altos de pobreza por ingresos (Amarante, et. al., 2005). Vale subraya que los hallazgos en términos de ubicación espacial de la pobreza concuerdan con lo encontrado por DGEC (1990), Calvo (1999) y Calvo coord. (2013).

El creciente interés en pensar las políticas sociales en términos territoriales ha motivado el desarrollo de investigaciones dentro de las instituciones públicas encargadas de diseñar, gestionar y evaluar planes y programas de desarrollo social. Puede mencionarse el trabajo *Identificación y caracterización de la pobreza en unidades espaciales de Montevideo y Área Metropolitana* (DINEM, MIDES, 2012). El mismo presenta mediciones de pobreza a través de tres métodos –línea de pobreza, necesidades básicas y método integrado. La investigación realiza aportes importantes en términos metodológicos, utilizando procedimientos de estimación en dominios pequeños a partir de muestras poblacionales<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> El trabajo considera la varianza de la estimación a través del intervalo de confianza, utilizando un nivel de confianza del 95%, como medida para considerar la precisión de los estimadores. A los efectos de

Los hallazgos del trabajo en términos de ubicación de los territorios con niveles más altos de pobreza en Montevideo, coinciden en grandes líneas con los presentados por Clavo (1999), Amarante, et al.(2005) y Calvo coord.. (2013). Las zonas con niveles más altos de pobreza se ubican en el oeste y el noreste del departamento. Otro aspecto a destacar es que las “agrupaciones de barrios” con niveles más altos de pobreza por ingreso –Casavalle, Manga-Toledo Chico, Casabó-Pajas Blancas-coinciden en su totalidad con las que muestran los porcentajes más altos de NBI (DINEM, MIDES, 2012).

En el análisis del Área Metropolitana<sup>47</sup> se destaca que todas las agrupaciones seleccionadas como más pobres según método de línea de pobreza, en el Anillo Periférico de Montevideo, presentan una incidencia menor de pobreza de ingresos que las agrupaciones pobres de Montevideo. Sin embargo, al evaluar los territorios a través de la metodología de las NBI, el ordenamiento relativo de las agrupaciones varía significativamente. Las unidades geográficas pertenecientes al Anillo Periférico no se encuentran en una mejor posición relativa, sino que este lugar lo ocupan las tres agrupaciones de Montevideo. Los resultados obtenidos llevan a concluir que la elección del método de medición de la pobreza tiene incidencias en los ordenamientos que se realizan, así como que la agregación territorial que se utilice como unidad de análisis repercute en estos resultados (Op. Cit.).

Paolino y Perera (2008), presentan un análisis de la pobreza rural en Uruguay según grandes regiones geográficas. Dentro de los principales hallazgos se señala que la zona Nordeste del país es la que tiene mayor proporción de pobres que habitan en los espacios rurales<sup>48</sup>. En la franja de departamentos fronterizos (Artigas, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha) es donde la población rural dispersa tendría mayor concentración relativa de pobres que la que se registran en localidades de hasta 5.000 habitantes.

Cardeillac (2013) presenta un análisis diacrónico de la pobreza rural para el período 2000-2009. El trabajo indaga en las variaciones en las probabilidades de los hogares rurales de estar en situación de pobreza. Dentro de las principales conclusiones se destaca la contribución del efecto año y el efecto contexto macro a la probabilidad de que un hogar rural sea pobre, aspecto que contribuye a explicar la pobreza por atributos que van más allá del ámbito de los hogares y sus integrantes. Un segundo aspecto que destaca el trabajo es que al comienzo del período de análisis los hogares dependientes del sector agropecuario tenían mayor probabilidad de experimentar situaciones de pobreza, hecho que cambia a partir del 2006, en paralelo al crecimiento que experimenta el sector primario. En tercer lugar, y relativizando la primera conclusión, se expresa que, si bien los atributos de los hogares no son los únicos determinantes de la pobreza, si tienen un peso específico y generan diferencias significativas, más allá del contexto macro.

---

calcular dichos intervalos para parámetros poblacionales que constituyen proporciones dentro de un cierto dominio se utiliza la transformación logística.

<sup>47</sup> Definida por el Instituto Nacional de Estadística como la suma de localidades comprendidas en un radio de 30 kilómetros, desde el kilómetro 0 de Montevideo, sin considerar las áreas rurales de San José y Canelones.

<sup>48</sup> El trabajo considera población rural a aquella que reside en núcleos urbanos de hasta 5.000 habitantes y en la ruralidad dispersa.

Otro grupo de investigaciones que han abordado el fenómeno de la pobreza con especial atención a la dimensión territorial han sido las centradas en la “segregación residencial”. Algunas de las que se destacan son Kaztman, coord. (1999), Pellegrino, et al.(2002) y Kaztman y Retamoso (2005). Si bien el interés no se encuentra en la medición de la pobreza, aportan a la comprensión de la distribución espacial del fenómeno y al análisis de la dimensión territorial de la problemática. Los trabajos se concentran en las consecuencias de la concentración espacial de la pobreza urbana, otorgando importancia a los efectos del entorno social y los lugares de residencia sobre las posibilidades que tienen las personas y los hogares pobres de mejorar sus condiciones de vida (Kaztman y Retamoso, 2005).

Dentro de las conclusiones se destaca el hecho de que se ha registrado un aumento de la homogeneidad de la composición social de los barrios de Montevideo, que tiene su correlato en cambios significativos en la distribución espacial de los pobres. El incremento de la concentración geográfica de población de condiciones de vida similares se observa en los indicadores de ingreso de los hogares, de nivel educativo, de empleo y de tipo de inserción laboral de los jefes (Op. Cit.).

## CAPÍTULO 5. La metodología Alkire y Foster para la medición multidimensional de la pobreza

### Introducción

La medición multidimensional de la pobreza ha suscitado gran interés en los últimos años tanto en el ámbito académico como en el político. Prueba de ello es la gran cantidad de propuestas metodológicas<sup>49</sup> y de trabajos aplicados que se han desarrollado, así como la adopción por parte de gobiernos nacionales de medidas oficiales de pobreza multidimensional, que conviven con las tradicionales unidimensionales por ingresos o consumo. Sin embargo, a pesar de la acumulación lograda, no existe consenso sobre una única metodología de medición.

Como señala Bibi (2005), la definición de una medida de pobreza implica decisiones conceptuales y metodológicas que orienten las respuestas a preguntas tales como: ¿Qué indicadores de bienestar deben utilizarse?, ¿quién es pobre y por qué?, ¿cómo puede un set de información que describe a los pobres ser sintetizado en una única medida de pobreza? La falta de acuerdo sobre estos puntos puede ser atribuida al hecho de que la pobreza no es un atributo objetivo, sino una noción compleja que requiere de una mirada normativa que, inevitablemente, tiene consideraciones éticas.

El presente capítulo tiene por objetivo exponer la metodología de medición multidimensional de la pobreza del Oxford Poverty and Human Development Initiative (Alkire y Foster, 2008, 2011), (metodología AF de aquí en más) por la que se ha optado para dar cuenta de la evolución de la pobreza multidimensional en el Uruguay para el período 2006-2013 y analizar cómo afecta ésta a distintos territorios. Los aspectos medulares de la propuesta fueron desarrollados en el trabajo *Counting and multidimensional poverty measurement* (Alkire y Foster, 2008).

Las razones por las cuales se ha optado por la metodología AF se sintetizan en tres puntos. En primer lugar, se trata de una metodología sencilla, fácil de describir y transmitir. Pero al mismo tiempo, es técnicamente sólida, obteniendo como resultado una familia de índices de pobreza ( $M\alpha$ ) que extienden para el ámbito multidimensional la familia de índices FGT (Foster, Greer y Thorbecke, 1984), de impacto significativo y duradero en la literatura de medición de pobreza por ingresos. La metodología AF se apoya en una estructura axiomática de funciones individuales de pobreza basadas en el resultado de recuento de Pattanaik y XU (1990, citado en Alkire y Foster, 2008), satisfaciendo una serie de propiedades deseables en las medidas de pobreza, dentro de las que se incluyen la “descomponibilidad”, fundamental para el análisis de territorios.

---

<sup>49</sup> Una revisión detallada de las metodologías propuestas para la medición multidimensional de la pobreza puede consultarse en el capítulo 3 del libro *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis* (Alkire, Foster, Seth, Santos, Roche y Ballon, 2015).

Un segundo argumento que ha llevado a optar por la metodología AF es el hecho de que admite ser empleada con datos ordinales, fundamentales a la hora de describir privaciones sociales. Casi todas las medidas multidimensionales de pobreza requieren de datos cardinales, la única excepción es la tasa de recuento multidimensional, que no satisface la “monotonicidad dimensional”<sup>50</sup>. La metodología AF propone una tasa de recuento ajustada a las dimensiones que puede ser trabajada con datos ordinales respetando la propiedad de “monotonicidad dimensional”.

En tercer lugar, la metodología AF ha sido ampliamente utilizada por distintos trabajos, obteniendo resultados robustos y significativos. En el ámbito internacional el Índice de Pobreza Multidimensional (MPI por sus siglas en inglés), propuesto por la metodología AF, ha sido calculado y analizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para más de cien países en desarrollo<sup>51</sup>. En el ámbito nacional, los gobiernos de Colombia, Bután y Filipinas utilizan mediciones de pobreza multidimensional oficiales basadas en la propuesta AF y otros como México han incorporado elementos de ésta a su propuesta particular<sup>52</sup>; por su parte Chile y El Salvador se encuentran en proceso de desarrollo de medidas multidimensionales inspiradas en la metodología AF. En el ámbito académico, numerosos trabajos han aplicado, discutido y ampliado la propuesta<sup>53</sup>.

En lo que sigue se expone de modo sintético la metodológica de Alkire y Foster. Se comienza por precisar el marco conceptual en el cual se basa (enfoque de las capacidades). En segundo lugar se desarrolla las propuestas de identificación (línea de corte dual). Luego se expone la propuesta agregación (la familia de índices  $M\alpha$  que extiende para el espacio multidimensional las mediciones FGT). Por último, se presentan de modo sintético las propiedades axiomáticas que satisface los índices propuestos.

#### **a. El concepto de pobreza en la metodología AF: la pobreza cómo privación de capacidades**

En los últimos años diversos marcos teóricos han avanzado en definiciones conceptuales para abordar la pobreza con perspectiva multidimensional. Algunos de ellos son: el enfoque de derechos humanos (CONEVAL, 2009), el enfoque de la inclusión social (Atkinson y Marlier, 2010, citado en Alkire, et. al., 2015), el enfoque del buen vivir (Hidalgo-Capitán et al. 2014,

---

<sup>50</sup> Boltvinik (2010a, 2010b, 2014) propone en la metodología Variante Mejorada de las Necesidades Básicas Insatisfechas y en el Método de Medición Integrada de la Pobreza la transformación de variables nominales u ordinales en indicadores métricos a través de un procedimientos estandarizado para la cardinalización.

<sup>51</sup> Ver: UNDP (2010); Alkire y Santos (2010, 2014); Alkire, Roche, Santos y Seth (2011); Alkire, Conconi, y Roche (2013), Alkire et al. (2014).

<sup>52</sup> Ver: CONEVAL (2009), Angulo et al. (2011), National Statistic Bureau, Royal Government of Bhutan (2014), Balisacan (2011).

<sup>53</sup> Una revisión detallada de artículos y trabajos académicos que utilizan la metodología AF puede consultarse en el capítulo 5 del libro *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis* (Alkire, Foster, Seth, Santos, Roche y Ballon, 2015).

citado en Alkire, et. al., 2015), la teoría de las necesidades humanas (Doyal y Gough, 1994, citado en Fernández, 2010) y el enfoque de las capacidades (Sen, 1983, 1984, 1992, 2000).

La metodología AF toma como concepto de pobreza el que resulta del desarrollo del enfoque de las capacidades de Amartya Sen. Según Alkire, et al.(2015), si la pobreza es entendida como déficit en el bienestar, entonces este último debe ser definido previamente para llegar a una conceptualización precisa de la primera. El bienestar ha sido evaluado tradicionalmente por la literatura especializada en términos de utilidad y, posteriormente, de recursos. Sen (1983, 1984, 2000) debate esta idea, y argumenta que debe ser definido y evaluado en términos de capacidades (*capabilities*) y funcionamientos (*functionings*). Según el autor, el bienestar puede ser visto en términos de cómo “funciona” una persona, en un sentido amplio. Por lo que la definición y evaluación del mismo debe considerar las formas de ser y de hacer, entendidas como funcionamientos (*functionings*) que se tienen razones para valorar.

Los funcionamientos que se valoran son diversos. Van desde el estar bien nutrido, evitar la mortalidad prematura, hasta formar parte de la vida comunitaria o desarrollar determinadas habilidades. Las capacidades, en este marco, refieren a la posibilidad de acceder a la combinaciones de funcionamientos que se estiman valiosos (Sen, 2009, citado en Alkire, et. al., 2015).

De la definición de bienestar en términos de capacidades y funcionamientos, surge el concepto de pobreza propuesto por Sen (1984, 1992,2000) y tomado como referencia por la metodología AF. Se entiende la pobreza cómo falta de libertades fundamentales para disfrutar el tipo de vida que se tiene razones para valorar o, en otras palabras, cómo privación de capacidades básicas para lograr determinados funcionamiento. Esto supone considerar un abordaje multidimensional del fenómeno, ya que al enfoque de las capacidades le concierne una pluralidad de características de la vida de las personas (Sen, 2009, citado en Alkire, et. al, 2015), que van desde el mantenimiento de la vida, asociado a un “núcleo irreductible” de necesidades, hasta la participación e integración social.

En este marco la definición de dimensiones, indicadores y el peso que se le asigne a cada uno, así como qué se considere privación tiene, ineludiblemente, un componente ético valorativo. Las dimensiones escogidas deben reflejar las capacidades y funciones que las personas estiman y valoran. Según Alkire, et al.(2015), en la selección de indicadores de pobreza de capacidades, es habitual optar por mediciones proxys de logros en el espacio de los funcionamientos, en lugar de las capacidades. Esto se debe, por un lado al tipo de información estadística disponible, y por otro al hecho de que la medición de capacidades puede suponer información contrafáctica que complejiza su aplicación empírica. A pesar de esto, Alkire y Foster (2008) establecen opciones bajo las cuales, mediciones multidimensionales de pobreza utilizando indicadores de funcionamientos, podrían ser interpretadas cómo privaciones de capacidades o “no libertades”<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Una revisión detallada de este asunto puede consultarse en el capítulo 6 del libro *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis* (Alkire, Foster, Seth, Santos, Roche y Ballon, 2015).

## b. La identificación en la metodología AF: la línea de corte dual.

Desde el trabajo seminal de Sen (1976) existe consenso en distinguir dos operaciones en la medición de la pobreza. La identificación de los pobres y la agregación de las características de su pobreza en una medida global. La identificación consiste en definir un conjunto de “necesidades básicas” o “mínimas” y considerar la insatisfacción de éstas como prueba de pobreza (Sen, 1992). A continuación se presenta la propuesta de identificación desarrollada por la metodología AF en el trabajo *Counting and multidimensional poverty measurement* (Alkire y Foster, 2008). La metodología AF se basa en el “enfoque de conteo”, el cual refiere a un método particular para la identificación de los pobres el cual supone contar el número de dimensiones en las que las personas sufren privaciones, llegar así a un valor de privaciones  $y$ , posteriormente, establecer una línea de corte (*poverty cutoff*) que determine en que cantidad de dimensiones debe estar privada la persona para que se la identifique como pobres (Atkinson, 2003)<sup>55</sup>.

Es pertinente comenzar por precisar la notación propuesta por Alkire y Foster (2008). Supóngase que  $n$  representa la cantidad de personas sujetas a consideración e  $y = [Y_{ij}]$  la matriz de desempeño  $n \times d$ , donde los registros  $y_{ij} \geq 0$  denotan el desempeño del individuo  $i=1, 2, \dots, n$ , en la dimensión  $j=1, 2, \dots, d$ . Por tanto, se tiene como resultado una matriz donde cada vector de fila  $y_i$  da cuenta del desempeño de la persona  $i$ , mientras cada vector de la columna  $y_j$  da cuenta del desempeño de la dimensión  $j$  para un grupo de individuos  $n$ . De modo que el dominio de la matriz bajo consideración está dado por  $Y = \{y \in R^{nd} + : n \geq 1\}$ .

Ahora supóngase que  $z_j > 0$  denota la línea de corte bajo la cual se considera que un individuo sufre privación en la dimensión  $j$ , y  $z$  es el vector de filas de las líneas de corte específicas de cada dimensión. Para cualquier matriz  $v$  la expresión  $|v|$  representa la suma de todos los elementos y  $\mu(v)$  el promedio de  $v$ . Se identifica<sup>56</sup>  $P(y; z) = 1$  si la persona  $i$  es pobre y  $p(y; z) = 0$  si no lo es. La aplicación de  $p$  a cada vector individual de desempeño en  $y$  da como resultado el conjunto  $Z = \{1, \dots, n\}$  de personas que son pobres en  $y$  dado  $z$ . Se verá esto más adelante al especificar el método de agregación.

Supóngase que para cualquier  $y$  dada,  $g^0 = [g^0_{ij}]$  denota la *matriz de privaciones* 0-1, cuyo elemento típico está definido por  $[g^0_{ij}] = 1$  donde  $y_{ij} < z_j$  y  $[g^0_{ij}] = 0$  de lo contrario. El vector de fila  $i$  de  $g^0$  denotado  $g^0_i$ , es el vector de privaciones de  $i$ . Por lo que a partir de la matriz  $g^0$  se puede construir un vector de columna  $c$  de recuento de privaciones cuya entrada  $i^{va} c_i = |g^0_i|$  representa la cantidad de privaciones sufridas por la persona  $i$ . El vector  $c$  es especialmente útil para la operación de identificación<sup>57</sup>.

Si las variables en  $y$  son cardinales, la matriz asociada de brechas o déficit normalizados ofrece información adicional para la evaluación de la pobreza. Para cualquier  $y$ , supongamos que  $g^1$  es la matriz de brechas normalizadas, donde el elemento típico es definido por  $g^{1}_{ij} = (z_j - y_{ij})/z_j$  siempre que  $y_{ij} < z_j$ , mientras que  $g^{1}_{ij} = 0$  de lo contrario. Para cualquier  $\alpha > 0$ , defina la

<sup>55</sup> Para profundizar en las características del “enfoque de conteo” ver Atkinson (2003).

<sup>56</sup> Teniendo en cuenta la función de identificación propuesta por Bourguignon y Chakravarty (2003)  $p: R^d + \times R^d + \rightarrow \{0, 1\}$ .

<sup>57</sup> Nótese que aun cuando las variables de  $y$  sean ordinales,  $g^0$  y  $c$  continúan estado bien definidos.

matriz  $g\alpha$  elevando cada entrada de  $g^1$  a la potencia  $\alpha$ . Este aspecto es importante para entender la generalización de las mediciones *FGT* en el espacio multidimensional.

La forma de identificar quién es pobre seguida en la metodología AF parte de comparar el desempeño de cada individuo con las líneas de corte específicas establecidas para cada dimensión. Una vez evaluado el desempeño de cada individuo en cada dimensión, se requiere un criterio que “atraviese” las dimensiones para poder concluir la identificación de quién es multidimensionalmente pobre.

Pueden mencionarse tres criterios de identificación que se han seguido tradicionalmente en la bibliografía: a) el “unidimensional”, que agrega todos los desempeños en una única variable de “bienestar” o “ingresos” y utiliza una línea de corte agregada para determinar quién es pobre<sup>58</sup>. Este método, ampliamente utilizado en las mediciones por ingresos, no es consistente con el marco teórico de las capacidades, el cual prioriza para la evaluación de la pobreza el desempeño específico en cada dimensión considerada. B) El criterio de la “unión”, según el cual una persona  $i$  es pobre en términos multidimensionales si hay al menos una dimensión en la que la persona sufre privaciones. Esto es  $p(y; z)=1$  si y sólo si  $c_i \geq 1$ . C) El criterio de “intersección”, el cual identifica a la persona  $i$  como pobre si sufre privaciones en todas las dimensiones. Esto es  $p(y; z)=1$  si y sólo si  $c_i = d$ .

Alkire y Foster (2008) proponen como criterio de identificación una línea de corte “intermedia” para  $c_i$ , que puede ser fijada en algún valor entre 1 y  $d$ . Si  $k=1, \dots, d$ , entonces  $p_k$  es método de identificación definido por  $p_k(y; z)=1$  si  $c_i \geq k$  y  $p_k(y; z)=0$  si  $c_i < k$ . Por lo que  $p_k$  depende tanto de las líneas de corte  $z_j$  dentro de cada dimensión, como de la línea de corte  $k$  entre las dimensiones, es decir en el vector  $c$ . Esto lleva a los autores a definir el criterio de identificación propuesto como “línea de corte dual”<sup>59</sup>.

La “línea de corte dual” supone un criterio de identificación: a) centrado en la pobreza, es decir un aumento en el desempeño, es decir un aumento en el desempeño  $y_{ij}$  de una persona no pobre no cambia su valor. B) Centrado en las privaciones, es decir un aumento en desempeños no relacionados con privaciones  $y_{ij} \geq z_j$  no modifica el valor de la función de identificación. C) Puede ser utilizado con datos ordinales.

La Figura 1 a continuación sintetiza para una matriz hipotética de 4 filas y 4 columnas el proceso de identificación propuesto.

---

<sup>58</sup> Por ejemplo, si  $y_i$  es un vector de mercancías con un valor de mercado  $p$ , uno podría definir  $p(y_i; z) = 1$  siempre que  $p y_i < p z$ , y  $p(y_i; z) = 0$  de lo contrario.

<sup>59</sup> Nótese que el criterio de línea de corte dual incluye tanto el criterio de “unión” como de “intersección” para  $k=1$  y  $k=d$  respectivamente.

FIGURA 1.

Matriz y	13.1	14	4	1
	15.2	7	5	0
	12.5	10	1	0
	20	11	3	1

Matriz $g^0$	k=2				C
	0	0	0	0	0
	0	1	0	1	2
	1	1	1	1	4
	0	1	0	0	1

Matriz $g^1$	k=2			
	0	0	0	0
	0	0,42	0	1
	0,04	0,17	0,67	1
	0	0,08	0	0

Z ( 13 12 3 1 )

Brecha al cuadrado=  $[(z_j - y_{ji})/z_j]^2$  si hay privación, 0 si no

Fuente: elaboración propia en base a Alkire (2013a)

### c. La agregación en la metodología AF: la familia de índices $Ma$

La propuesta de agregación de Alkire y Foster (2008, 2011) extiende para el ámbito multidimensional, las mediciones propuestas por Foster, Greer y Thorbecke (1984) para el ámbito unidimensional. En esta sección se hace uso de notación adicional que censura los datos de las personas no pobres. Es pertinente precisar ésta antes de comenzar el desarrollo. Se llamará  $g^0(k)$  a la matriz que se obtiene de  $g^0$  al remplazar la fila  $i^{va}$  con un vector de ceros siempre que  $pk(y_j; z) = 0$  y se define  $g^a(k)$  análogamente para  $a > 0$ .

La primera forma de medición que presenta la metodología AF es la tasa de recuento  $H = H(y; z)$ , definida como  $H = q/n$ , donde  $q(y; z)$  es la cantidad de personas en el conjunto  $Z_k$ , es decir la cantidad de pobres identificados por la línea de corte dual. La propuesta es análoga a la empleada en el método de ingresos y hereda sus virtudes (fácil de comprender y transmitir) y debilidades (no cumple con el axioma de monotonicidad), a lo que se le suma en el ámbito multidimensional el no cumplir con la propiedad de “monotonicidad dimensional”. Esto es, si una persona pobre comienza a sufrir privaciones en una dimensión que antes no sufría, esto debe reflejarse en un aumento de la pobreza.  $H$  no cumple con este requisito, manteniéndose sin modificaciones ante un aumento en la cantidad de dimensiones en la que una persona pobre sufre privaciones.

La alternativa propuesta por Alkire y Foster (2008) para superar el problema de  $H$  en tanto no cumplimiento de la propiedad de “monotonicidad dimensional”, es el índice parcial  $A$ . El índice  $A$  refleja información adicional sobre la magnitud de las privaciones de los pobres. Surge de definir un “vector censurado de recuento de privaciones”  $c(k)$  de la siguiente forma: si  $c_i \geq k$ ,  $c_i(k) = c_i$ , si  $c_i < k$ ,  $c_i(k) = 0$ . Entonces,  $c_i(k)/d$  representa el porcentaje de posibles privaciones sufridas por una persona pobre  $i$ .  $A$  se define como el promedio de la proporción de privaciones de los pobres, es decir  $A = |c(k)| / (qd)$ . El índice  $A$  brinda información relevante sobre la pobreza multidimensional, a saber, la proporción de dimensiones  $d$  en las cuales la persona pobre sufre privaciones.

De la combinación de la tasa de recuento  $H$ , que da cuenta de la prevalencia de la pobreza, y el índice  $A$ , referido al alcance promedio de las privaciones de una persona pobre, surge la primera medición de la familia de índices  $M_0$ : la “tasa de recuento ajustada (a la dimensión)”  $M_0(y; z)$ . La misma está dada por  $M_0 = H \times A$ , pudiendo también ser definida como  $M_0 = \mu(g^0(k))$ , es decir la media de privaciones de la matriz censurada  $g^0(k)$ . Se obtiene como resultado un índice  $M_0$  sensible a la frecuencia y amplitud de la pobreza multidimensional, que tiene dentro de sus fortalezas: a) satisfacer la propiedad de “monotonidad dimensional”, ya que si una persona pobre comienza a sufrir privaciones en otras dimensiones,  $A$  aumenta, por lo tanto también lo hará  $M_0$ . B) Puede ser utilizada con datos ordinales. Este último aspecto resulta clave para abordar una medición multidimensional basada en las capacidades.

Sin embargo, “la tasa de recuento ajustada (a la dimensión)”,  $M_0$ , se basa en una división dicotómica de los datos en dimensiones de privación y no privación, por lo que no hace uso de información sobre cuán profunda es esa privación. Esto hace que no cumpla con el axioma tradicional de monotonicidad, según el cual la pobreza debería aumentar en la medida que una persona pobre sufra mayor privación en cualquier dimensión. Con el objetivo de presentar una medida de pobreza multidimensional que supere esta debilidad se trabaja con una matriz de brechas normalizadas  $g^1$  y con su versión censurada  $g^1(k)$ .

Se procede a computar un nuevo índice parcial  $G$ , definido como la brecha promedio de la pobreza que atraviesa todas las instancias en las cuales las personas pobres sufren privaciones. De esta forma, en primer lugar se calcula la brecha normalizada para todas las dimensiones de privación como  $(z_j - y_j)/z_j$  en la matriz  $g^1$  y posteriormente se censura, llegando a  $g^1(k)$ . El índice  $G$  queda definido como  $G = \frac{g^1(k)}{g^0(k)}$ , o lo que es lo mismo la suma de las brechas normalizadas de cada dimensión en las que se cuenta con privación, sobre el total de dimensiones en las que se registra privación.

A partir del cálculo de  $G$ , puede definirse una nueva medida de pobreza  $M_1(y; z)$ , que combina la información sobre la prevalencia de la pobreza ( $H$ ), el arco promedio de privaciones de los pobres ( $A$ ) y la profundidad promedio de las privaciones de los pobres ( $G$ ).  $M_1$  queda definido como “la brecha de la pobreza ajustada (a las dimensiones)” y se computa como  $M_1 = H \times A \times G$ . O lo que es lo mismo  $M_1 = \mu(g^1(k))$ , es decir la suma de las brechas normalizadas de los pobres dividido  $nd$  (la cantidad máxima de privaciones que todas las personas podrían potencialmente padecer).

Si las privaciones de una persona pobre se profundizan en cualquier dimensión  $g^1_{ij}(k)$  aumentará y, por lo tanto, también lo hará  $M_1$ . Por tanto  $M_1$  satisface la propiedad de monotonicidad, según la cual la pobreza debería aumentar en la medida que una persona pobre sufra mayores privaciones en cualquier dimensión. Sin embargo, puede argumentarse que el aumento en una privación tiene el mismo impacto sin importar si la persona sufre una pequeña privación o si tiene una privación grave, cuando el impacto debería ser mayor en el segundo caso.

Como forma de superar esta debilidad se considera la matriz  $g^2$  de déficit normalizados elevados al cuadrado y su versión censurada  $g^2(k)$ . Las mismas brindan información sobre la severidad de las privaciones medidas por la elevación al cuadrado de los déficits normalizados.

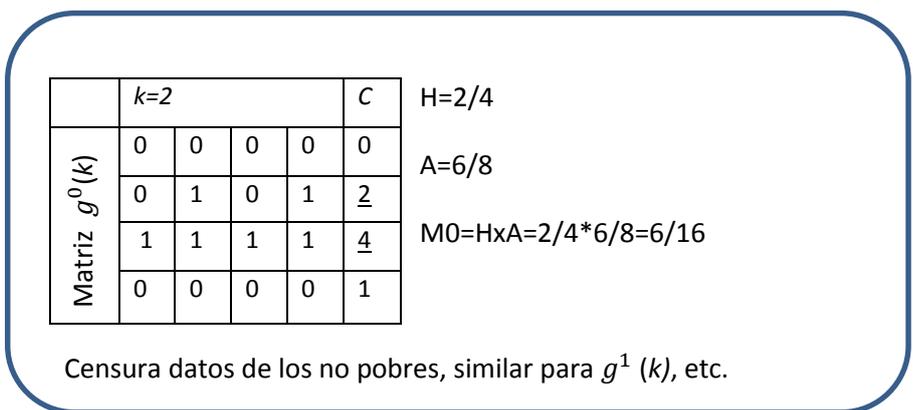
La matriz  $g^2(k)$  suprime las brechas más pequeñas y enfatiza las más grandes. La “severidad promedio” de las privaciones para todas las instancias en las que los pobres sufren privaciones está dada por el índice parcial  $S = \frac{g^2(k)}{g^0(k)}$  o lo que es lo mismo la suma de las brechas normalizadas de cada dimensión en las que se cuenta con privación elevadas al cuadrado, sobre el total de dimensiones en las que se registra privación. Se obtiene a partir de  $S$  la nueva medición de pobreza multidimensional  $M_2(y;z)$  que combina información sobre la prevalencia de pobreza ( $H$ ), la amplitud ( $A$ ) y la severidad ( $S$ ).  $M_2 = H \times A \times S$ , o lo que es lo mismo  $M_2 = \mu(g^2(k))$ . Por lo que, para un aumento dado de privaciones,  $M_2$  registra un impacto mayor cuanto mayor sea el nivel inicial de privación.

De esta forma, puede generalizarse  $M_0, M_1$  y  $M_2$  a una familia de índices  $M_\alpha$  de medición de pobreza multidimensional asociadas con las clases de medidas FGT.  $M_\alpha$  es la suma de las potencias  $\alpha$  de las brechas normalizadas de los pobres dividido el valor más alto posible para esta suma ( $nd$ ) o lo que es lo mismo,  $M_\alpha = \mu(g^\alpha(k))$ , pudiéndose obtener un rango de valores que van entre 0 y 1.

Debe señalarse que, si bien  $M_0$  puede ser calculado a partir de datos ordinales y/o cardinales, para las restantes mediciones  $M_\alpha$  surge una tensión: no pueden ser aplicadas a datos ordinales, y la dicotomización de las dimensiones cardinales llevan al a pérdida de información. La propuesta de Alkire y Foster (2008) para este tipo de situaciones es la creación de una matriz de privaciones “hibrida” en las cual las entradas son brechas normalizadas para las variables cardinales y 0 y 1 para las ordinales<sup>60</sup>.

La Figura 2 a continuación sintetiza para una matriz hipotética de 4 filas y 4 columnas el proceso de identificación propuesto.

FIGURA 2.



Fuente: elaboración propia en base a Alkire (2013a)

<sup>60</sup> Debe subrayarse que, en la práctica, este proceso puede incrementar el peso efectivo sobre las dimensiones ordinales, en especial a medida que aumenta  $\alpha$ . Una posible corrección a este problema puede estar dada por la contemplación de pesos diferenciales entre dimensiones. Para profundizar en este tópico puede verse: Alkire y Foster (2008: 19-25).

#### d. Las propiedades satisfechas por la metodología AF

Las propiedades deseables para una medida de pobreza, o axiomas, son restricciones a la identificación y la agregación. Esto es, una medición de la pobreza que no cambie bajo ciertas transformaciones en los logros de las personas y que sí lo haga, en una dirección en particular, bajo otras (Bibi, 2005). El llamado “enfoque axiomático”, del cual forma parte la metodología AF, es heredero de las contribuciones de Sen (1976, 1979) para el espacio unidimensional y ha sido adoptado, generalizado y ampliadas por distintos autores para el espacio multidimensional (Chakravarty, Mukherjee y Ranade, 1998, Tsui, 1999, 2002, Bourguignon y Chakravarty, 2003, Alkire y Foster, 2008, 2011, Bossert, Chakravarty y D’Ambrosio 2009, Duclos Sahn y Younger, 2006, Kakwani y Silber, 2008a y 2008b).

Debe señalarse que en el contexto multidimensional las propiedades deben ser vistas como restricciones conjuntas tanto al método de identificación  $p$ , cómo las mediciones agregadas  $M$ , a diferencia del ámbito unidimensional, donde los axiomas se concentran en la operación de agregación. A continuación se presenta, de modo sintético, las propiedades satisfechas por la metodología AF<sup>61</sup>.

##### *Propiedad 1. Descomponibilidad (satisfecha por $H$ y $Ma$ )*

La pobreza general es el promedio ponderado de los niveles de pobreza de los subgrupos, donde las ponderaciones son los porcentajes de población de los subgrupos.

##### *Propiedad 2. Invariancia de replicación (satisfecha por $H$ y $Ma$ )*

Si se obtiene  $x$  de  $y$  mediante una replicación, entonces  $M(x;z)=M(y;z)$ . Esto asegura que la pobreza se mida en relación con el tamaño de la población, para permitir comparaciones significativas a través de poblaciones de distinto tamaño.

##### *Propiedad 3. Simetría (satisfecha por $H$ y $Ma$ )*

Si se obtiene  $x$  de  $y$  mediante una permutación, entonces  $M(x;z)=M(y;z)$ . Según esta propiedad, si dos o más personas modifican sus desempeños, la medición de la pobreza no se verá afectada, lo que asegura que la medición no asigne mayor peso a ningún grupo.

##### *Propiedad 4. Enfoque de la pobreza (satisfecha por $H$ y $Ma$ )*

Si  $x$  se obtiene de  $y$  mediante un incremento simple entre quienes no sufren privaciones, entonces  $M(x;z)=M(y;z)$ . Esto es, el conjunto  $Z$  de pobres es identificado utilizando  $p$  y se exige que  $M$  permanezca sin cambios cuando cualquiera que esté afuera de  $Z$  sufra un incremento simple. En el caso de  $Ma$  y  $H$ , los pobres son identificados utilizando  $p_k$  y los desempeños de los no pobres son censurados antes de la agregación, lo cual asegura el cumplimiento del enfoque de la pobreza.

##### *Propiedad 5. Enfoque de las privaciones (satisfecha por $H$ y $Ma$ )*

---

<sup>61</sup> Para profundizar en las propiedades satisfechas por la propuesta metodológica AF ver Alkire y Foster (2008, 11:18).

Si  $x$  se obtiene de  $y$  mediante un incremento simple entre quienes no sufren privaciones, entonces  $M(x;z)=M(y;z)$ . La propiedad de *enfoque en las privaciones* es aplicable a todas las entradas donde no hay privaciones, tanto en los pobres como en los no pobres y supone, para el caso de  $H$  y  $Ma$ , que un incremento simple en una entrada donde no hay privaciones deja  $g^a(k)$  si modificaciones.

A continuación se presentan una serie de propiedades que aseguran que una medición de pobreza multidimensional tenga la orientación adecuada.

*Propiedad 6. Monotonicidad débil (satisfecha por  $H$  y  $Ma$ )*

Si se obtiene  $x$  de  $y$  mediante un incremento simple, entonces  $M(x;z)\leq M(y;z)$ . Esto es, al aumentar los niveles de satisfacción de un individuo en una dimensión, entonces la medida de pobreza será igual o menor, lo que asegura que ante un incremento de logros la pobreza no aumente.

*Propiedad 7. Monotonicidad (satisfecha por  $Ma$ , con un  $a>0$ )*

Si se obtiene  $x$  de  $y$  mediante un incremento de privaciones entre los pobres entonces  $M(x;z)<M(y;z)$ . Lo cual supone que, ante un aumento en el valor de una dimensión que se encuentra bajo la línea de pobreza, para un individuo pobre, la media de pobreza disminuya.

*Propiedad 8. Monotonicidad dimensional (satisfecha por  $Ma$ )*

Si se obtiene  $x$  de  $y$  mediante un incremento dimensional entre los pobres, entonces  $M(x;z)<M(y;z)$ . Esto supone que la pobreza debería bajar ante una mejora en una dimensión, que elimina la privación por completo. Se desprende por tanto que la propiedad de monotonicidad dimensional, está implícita en la de monotonicidad.

*Propiedad 9. No trivialidad (satisfecha por  $H$  y  $Ma$ )*

$M$  alcanza al menos dos valores diferentes, uno máximo si todas las dimensiones se encuentran en privación y uno mínimo si todas las dimensiones alcanzan o superan la línea de corte.

*Propiedad 10. Normalización (satisfecha por  $H$  y  $Ma$ )*

$M$  alcanza un valor mínimo de 0 y un valor máximo de 1.

A continuación se presentan dos propiedades que dan cuenta de la sensibilidad a la desigualdad entre los pobres.

*Propiedad 11. Transferencia débil ( $Ma$  y  $H$ )*

Si hay una mejora en los desempeños entre los pobres genera un nivel de pobreza que es menor o igual al nivel de pobreza original.

*Propiedad 12. Transferencia ( $Ma$ )*

Si hay una mejora en los desempeños entre los pobres genera un nivel de pobreza que es menor al nivel de pobreza original.

*Propiedad 13. Reorganización débil (satisfecha por  $H$  y  $Ma$ )*

Una reorganización decreciente de la asociación entre los pobres genera un nivel de pobreza que es menor o igual al original. Es decir, la reducción de la desigualdad genera un nivel de pobreza menor o igual al original.

*Propiedad 14. Reorganización ( $Ma$ )*

Una reorganización decreciente de la asociación entre los pobres genera un nivel de pobreza que es menor al original. Es decir, la reducción de la desigualdad genera un nivel de pobreza menor al original.

## **CAPÍTULO 6. Propuesta para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay a partir de la metodología AF.**

### **Introducción**

La definición de una medida multidimensional de pobreza conlleva la toma de decisiones sobre una serie de aspectos que deben quedar plasmados de modo explícito. El objetivo de este capítulo es presentar la propuesta de medida que se utilizará para dar cuenta de la evolución de la pobreza multidimensional en Uruguay. El apartado se organiza de la siguiente manera: en primer lugar se define el objetivo de la medida, seguido de lo cual se precisa la unidad de análisis. Luego se definen las dimensiones a ser atendidas y se operacionalizan los indicadores a ser utilizados en cada una. Posteriormente se fijan los pesos a ser considerados en cada dimensión e indicador, la línea de corte para la identificación de los pobres multidimensionales y los métodos de agregación a ser empleados. Por último se discuten las opciones para el análisis territorial de la información presentada.

Una medida de pobreza debe cumplir una serie de criterios generales que pueden ser sintetizados en los siguientes puntos: a) ser entendible y fácil de describir, b) reflejar el sentido común en las nociones de pobreza, c) coincidir con el objetivo para el cual fue desarrollada, d) ser técnicamente sólida, e) operacionalmente posible y, f) fácilmente replicable (Alkire, 2013a). Estos seis puntos transversalizan cada una de las secciones del capítulo y ofician de criterios orientadores generales para las decisiones asumidas.

#### **a. Objetivo de la medida**

El propósito del presente trabajo es el dar cuenta de la evolución de la pobreza multidimensional en el Uruguay para el período 2006-2013 y analizar las características y el impacto de la misma en distintas áreas geográficas. A continuación se sintetizan una serie de características generales que debe tener la propuesta de medición para alcanzar el objetivo trazado.

En primer lugar debe tratarse de una medida que sea aplicable a toda la población uruguaya y que, por tanto, atienda a dimensiones aptas de ser relevadas para el conjunto de la población. Esto es, dimensiones lo suficientemente generales como para ser medidas en distintos grupos etarios, en uno y otro sexo y en las diferentes regiones geográficas del país.

En segundo término, y dada las características diacrónicas del estudio, la medida deberá hacer uso de fuentes de información relevadas de modo anual, a nivel de hogares y/o personas, así como integrar dimensiones y variables susceptibles de ser armonizadas y comparadas a lo largo de los ocho años considerados. La única fuente de información disponible para el Uruguay con estas características es la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

Así mismo, y teniendo en cuenta el interés por el análisis territorial que reviste el trabajo, es menester contar con bases de información con muestras representativas de distintos dominios geográficos<sup>62</sup> -ya sea por departamentos, regiones, etc.- y en segundo término, utilizar una metodología que cumpla con la propiedad de descomposición en subgrupos –es decir, que la pobreza general sea el promedio ponderado de los niveles de pobreza en los subgrupos. Esto último permitirá estimar la contribución relativa y absoluta de los distintos territorios a la pobreza global.

Por último, otro aspecto que debe ser atendido a la hora de proponer una medida que satisfaga los objetivos del estudio es el de la operacionalización de la misma de acuerdo al concepto de pobreza que se asume en el trabajo -pobreza cómo falta de libertades fundamentales para alcanzar el tipo de vida que se tiene razones para valorar o, en otras palabras, cómo privación de capacidades básicas para lograr determinados funcionamiento.

## **b. Unidad de análisis**

La delimitación de la unidad de análisis es un punto medular en la definición de una medida de pobreza y condiciona las decisiones que se tomen en los pasos siguientes –dimensiones a ser medidas, indicadores y variables a ser utilizadas, ponderaciones y líneas de corte a ser asumidas. Existe consenso en la literatura sobre el hecho de que la pobreza es un atributo individual y/o del hogar. A continuación se discuten ambas alternativas y se argumentan las razones por las cuales en el presente trabajo se opta por el hogar como unidad de análisis.

El análisis de la pobreza desde el enfoque de las capacidades supone definir el bienestar en término de capacidades y funcionamientos. Entendiendo por las primeras, las libertades fundamentales que tiene una persona para disfrutar el tipo de vida que tiene razones para valorar, y por los segundos, formas de hacer y de ser, que pueden variar desde aspecto elementales como el estar bien alimentado o adecuadamente vestido, hasta aspectos más complejos asociados a logros sociales, como el ser parte de la vida comunitaria o poder presentarse en público sin sentir vergüenza. La pobreza, en este marco, es conceptualizada como la privación de capacidades básicas para lograr determinados funcionamiento (Sen, 1984, 1992, 2000). Teniendo en cuenta esto, una opción lógicamente válida es definir el individuo como unidad de análisis en la medición de la pobreza, ya que es en él donde se medirán las libertades fundamentales para disfrutar el tipo de vida que valor. De hecho, Alkire y Santos (2010) sugieren que, idealmente, ésta sería la decisión más acertada en un análisis de pobreza multidimensional desde un enfoque de capacidades. El considerar al individuo como unidad de análisis, en lugar del hogar, tiene una serie de fortalezas, dentro de las que se destacan el poder realizar análisis de género y generaciones, así como estudiar y documentar desigualdades al interior de los miembros de un hogar<sup>63</sup> (Op. Cit.).

---

<sup>62</sup> Los Censos de Viviendas Hogares y Personas son la herramienta idónea para lograr niveles altos de desagregación sin embargo, no cumplen con la condición necesaria, para la presente investigación, de ser relevados anualmente.

<sup>63</sup> Para profundizar en el análisis de las desigualdades al interior de los hogares ver: Bolt y Birt (2003)

Según Franco (2014), escoger el hogar como unidad de análisis en los estudios de pobreza, supone asumir que todos los miembros de un hogar tienen el mismo estándar de vida y, por tanto, el mismo nivel de pobreza. Si bien podría argumentarse contra lo dicho por Franco (2014) que el “problema” en la validez de las mediciones con estas características se debe a que la unidad de registro es el hogar, en función del cual se pretende realizar inferencias a nivel de las personas, por ejemplo utilizando el ingreso per cápita, es claro que, de una u otra forma, el procedimiento implica considerar el hogar como una unidad democrática de gestión y toma de decisiones. Sin embargo, y como se ha enfatizado desde los análisis de género, en los hogares existe habitualmente uno o dos miembros que son los encargados de las tomas de decisiones y, en más de una ocasión, éstas no suponen una distribución equitativa de los recursos. Según Kebeer (1994, citado en Bolt y Birt, 2003), relaciones de poder asimétricas al interior del hogar tienen como resultado la discriminación de mujeres y niñas en el acceso a recursos tales como alimentación, salud y educación, lo que hace cuestionable admitir iguales niveles de pobreza para los integrantes de un mismo hogar.

A modo de síntesis, puede señalarse que optar por el individuo como unidad de análisis resulta consistente teóricamente de acuerdo al enfoque de las capacidades, asume como válido el hecho de que el hogar es una unidad compleja donde suceden vínculos cooperativos y no cooperativos, por lo que no es necesariamente adecuado imputar los mismos niveles de pobreza a todos sus miembros. Permite realizar análisis y comparaciones entre individuos, no solo al interior del hogar sino entre distintos grupos, según variables de interés como el sexo, la edad, la ascendencia racial o las condiciones de discapacidad, asumiendo que los desempeños individuales pueden variar al considerar estos u otros clivajes, más allá del desempeño del hogar al que pertenezcan.

Sin embargo, y más allá de lo argumentado anteriormente, la gran mayoría de los estudios sobre pobreza utilizan el hogar como unidad de análisis<sup>64</sup>. La elección en estos casos se fundamenta al menos en tres aspectos; el primero, asociado a la información disponible. Alkire y Santos (2010), para el caso del Índice de Pobreza Multidimensional (MPI por sus siglas en inglés) arguyen que, si bien idealmente el MPI debería utilizar a la persona como unidad de análisis, el hecho de no contar con información comparable a nivel de personas para todos los países para los que se realiza el estudio, lleva a que se opte por el hogar.

A modo de ejemplo las autoras citan el hecho de que la Encuesta de Demografía y Salud (DHS por sus siglas en inglés) releva información nutricional para niños y niñas menores de 5 años y mujeres en edad reproductiva, mientras la Encuesta de Grupos de Indicadores Múltiples (MICS por sus siglas en inglés) lo hace solo para niños y niñas y la Encuesta Mundial de Salud (WHS por sus siglas en inglés) se concentra únicamente en los adultos miembros del hogar. Esto lleva a que se trabaje con el hogar como unidad, de modo de lograr comparabilidad entre las fuentes, agregando la información relevada para personas a nivel de hogar.

Algo similar ocurre con la información disponible para la dimensión “estándar de vida”. Las variables son relevadas, en las tres fuentes utilizadas (DHS, MICS y WHS), a nivel de hogar, de lo que resulta que la dimensión deba ser trabajada con éste como unidad de análisis. Si bien

---

<sup>64</sup> Por análisis de pobreza multidimensional que utilizan al individuo como unidad de análisis ver: Bourguignon y Chakravarty (2003), CONEVAL (2009), Denis, et. al. (2010), Franco (2014).

los recursos relevados pueden no ser distribuidos de forma equitativa entre los miembros del hogar, no se cuenta con información a nivel de personas que permitan realizar este tipo de análisis.

Un segundo argumento esgrimido para optar por el hogar como unidad de análisis se funda en el hecho de que existe evidencia empírica acerca de la respuesta del hogar en situaciones adversas y no de los individuos de modo aislado. En particular, los hogares que se encuentran por fuera de las redes de protección social, responden de manera solidaria y cooperativa cuando enfrentan situaciones de crisis, hecho particularmente cierto en hogares con núcleos extensos. Las respuestas incluyen una combinación de acciones que involucra a diferentes miembros del hogar (Angulo, et. al., 2011). En relación a esto, señalan Colafranceschi, et al. (2009), que existen ciertas características de los hogares, que imponen condiciones sobre el individuo e influyen su estándar de vida, más allá de sus habilidades estrictamente personales. Por tanto, a la hora de evaluar las situaciones de pobreza, parecería adecuando, de acuerdo a estos argumentos, tomar como unidad de análisis a los hogares y no a los individuos de modo aislado.

Un tercer punto considerado al optar por el hogar como unidad de análisis, se asocia al hecho de que en muchas ocasiones, los planes y programas de combate a la pobreza se encuentran dirigidos a los hogares y no a los individuos de modo aislado<sup>65</sup>. En Uruguay, el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) implementado entre los años 2005 y 2007, contó con una serie de componentes orientados, en su mayoría, a los hogares. Tal fue el caso del Ingreso Ciudadano, el cual consistió en una prestación en dinero por hogar (Ley N° 17.969).

Posteriormente, en el año 2008, con la puesta en marcha del Plan de Equidad (IMPO, CNCPS, 2007), se crea el programa de transferencia económica no contributiva Asignaciones Familiares-Plan de Equidad (AFAM-PE) (Ley N°18227) que, si bien está dirigido a personas menores de 18 años o embarazadas que pertenezcan a hogares en situación de vulnerabilidad social, el mecanismo de selección es a través de un el indicador socioeconómico, el Índice de Carencias Críticas (ICC), que toma como unidad de análisis el hogar. Lo mismo sucede con el programa Tarjeta Uruguay Social<sup>66</sup> (TUS), dirigidos a hogares en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica, seleccionados mediante el ICC.<sup>67</sup>

Por tanto, si la medida que propone la presente investigación pretende brinde insumos para la toma de decisiones en materia de políticas de combate a la pobreza, puede suponerse deseable que ésta asuma como unidad de análisis la misma que es tomada por los programas sociales existentes, en el caso del Uruguay los hogares.

Un último punto considerado a la hora de seleccionar el hogar como unidad de análisis del presente estudio está dado por la posibilidad de comparar con otras medidas de pobreza

---

<sup>65</sup> Una revisión detallada de los programas sociales orientados a hogares y personas en situación de vulnerabilidad social en el Uruguay, que incluye descripción, monitoreo y evaluación de los mismo, puede ser consultado en MIDES (2013).

<sup>66</sup> La Tarjeta Uruguay Social consiste en una tarjeta prepaga con formato de banda magnética utilizada para la adquisición de alimentos, artículos de higiene personal y del hogar (MIDES, 2013).

<sup>67</sup> Debe señalarse que, si bien TUS está dirigido a hogares, cuenta con un componente especial orientado a personas trans, como reconocimiento a la situación de vulnerabilidad social del colectivo.

existentes en el país y, en particular, con las medidas oficiales. Para el caso uruguayo, tanto la medición por el método de ingreso, a través de la Línea de Pobreza e Indigencia 2006 (INE, 2009), como la medición a través del método de Necesidades Básicas Insatisfechas (Calvo coord., 2013) toman como unidad de análisis a los hogares. Por tanto, si en el correr del presente estudio se pretende comparar y cotejar la evolución de la pobreza multidimensional en los distintos territorios, para el período 2006-2013, con medidas oficiales de pobreza, se hace pertinente que la unidad de análisis empleada coincida con la utilizada por éstas.

A modo de síntesis, se opta por el hogar como unidad de análisis, lo que implica asumir que las privaciones relevadas son experimentadas simultáneamente por todas las personas que integran un hogar y no por las personas de modo aislado. De todas formas, se presentan estimaciones a nivel de personas, considerando pobres a todas aquellas que integren un hogar en situación de pobreza.

### c. Selección de dimensiones

#### Introducción

Tradicionalmente las mediciones de pobreza amparadas en el enfoque económico neoclásico se centraron en el ingreso o el consumo como medida para determinar los niveles de pobreza. Si bien desde la década de 1960 aparece un interés creciente por hallar medidas directas no monetarias de bienestar, tanto por razones teóricas como prácticas (Doyal y Gough, 1994), recién en las últimas décadas se ha generado un consenso creciente sobre el hecho de que el ingreso, por sí solo, puede ser equivocado para identificar y evaluar la pobreza, si no se consideran otras fuentes de bienestar (Sen, 1996, Babi, 2005, citado en Fernández, 2010a). Esto ha llevado al desarrollo de nuevos marcos teóricos orientados a comprender la pobreza de modo multidimensional (Atkinson y Marlier, 2010, citado en Alkire, et. al., 2015, Hidalgo-Capitán et al. 2014, citado en Alkire, et. al., 2015, Doyal y Gough, 1994, Sen, 1983, 1984, 1992, 2000, Nussbaum, 2000, citado en Alkire, 2002), así como la recuperación de planteos realizados décadas atrás desde la filosofía (Maslow, 1943, citado en Alkire, 2002).

Ahora bien, más allá de la acumulación bibliográfica referida a conceptualización y medición multidimensional de la pobreza, la determinación de las dimensiones a considerar en los estudios sigue siendo un tópico que despierta debate entre académicos, tomadores de decisiones, activistas sociales y población en general. La discusión sobre dimensiones atraviesa asuntos tanto filosóficos, como científicos, políticos, culturales y valorativos, entre otros, que resultan inabarcables para este trabajo.

La presente sección se organiza en dos partes, en la primera se desarrollan los distintos métodos de selección de dimensiones identificados en la bibliografía y se indaga la aplicación de los mismos en investigaciones nacionales sobre pobreza multidimensional. En la segunda se presentan las dimensiones e indicadores a considerar en esta investigación.

## c.1 Métodos de selección de dimensiones

Según Alkire (2002) una dimensión puede ser definida como una componente particular de una situación. El aspecto clave de las dimensiones está dado por el hecho de que son componentes de un fenómeno, que coexisten con otros componentes. Por tanto, para medir y evaluar una determinada situación, en este caso la pobreza, se deberá dar cuenta de las distintas dimensiones que la integran.

La definición de Alkire supone una perspectiva empirista según la cual, puedo “acceder” a la realidad a través de dimensiones. Lazarsfeld una definición de dimensiones, como componente de una concepto teórico, por tanto de una abstracción que debe ser operacionalizada en dimensiones que tengan un referente empírico plausible de medirse, pero sin desconocer que una dimensión es un aspecto, de los varios, a través de los que se especifica un concepto teórico para llegar a indicadores traducibles a la realidad (1967, citado en Corbetta, 2007).

El presente estudio asume la definición de pobreza planteada por Sen: pobreza como privación de capacidades para alcanzar determinados funcionamientos que se valoran y se tiene razones para hacerlo. Por tanto, la medida de pobreza que se elabore deberá dirigir sus esfuerzos a la operacionalización de dicho concepto teórico. En la bibliografía sobre capacidades no existe acuerdo sobre qué dimensiones deben atender en la medición de la pobreza. Así mismo, no existe un procedimiento único para la definición de las dimensiones a considerar. Alkire (2007) sistematiza cinco métodos de selección de dimensiones y evalúa las fortalezas y debilidades de cada uno. A continuación se expone cada uno y se examina su vínculo con las propuestas de medición existentes en el Uruguay.

Un primer procedimiento para la selección de dimensiones empleado en muchos trabajos empíricos de medición es la evaluación de la información estadística secundaria disponible. Según Alkire (op. Cit.) si bien en determinado momento de la delimitación de las dimensiones se deberá atender a la información disponible, desde el enfoque de las capacidades éste no debe ser el fundamento central para la toma de decisiones.

En los estudios antecedentes nacionales es frecuente encontrar en la fundamentación de las dimensiones escogidas la disponibilidad de información estadística. Tal es el caso de Fernández “...no todos los satisfactores listados (...) pueden ser empíricamente evaluados en nuestro país” (2010b:98). El autor procede posteriormente a señalar, dentro de su propuesta aquellos indicadores para los que se cuenta con información en la Encuesta Continua de Hogares, “...principal fuente para todos los análisis de pobreza en Uruguay” (Op. Cit.).

Algo similar manifiestan Colafranceschi et al. Comienzan seleccionando diez dimensiones, para luego asumir que “luego de evaluar la disponibilidad de datos, se restringe la lista...” (2009:50). Calvo, et. al, para determinar las necesidades básicas a considerar en el estudio parten de una serie de talleres de discusión conceptual y metodológica con técnicos, investigadores y especialistas en la temática. “Durante el proceso de discusión realizado en los talleres metodológicos se determinaron (...) las dimensiones a considerar como necesidades básicas. Teniendo en cuenta (...) la información que aporta el Censo 2011” (2013:10).

Por detrás de estos argumentos, está implícita la idea de que la pobreza multidimensional debe medirse a partir de información secundaria oficial. Si bien en el presente trabajo se asume dicha premisa, no debe desconocerse la posibilidad de generar información primaria para la estimación de dimensiones e indicadores para los que no se cuenta con información en las bases estadísticas disponibles.

Un segundo procedimiento mencionado por Alkire (2007) es la selección de dimensiones a través de supuestos normativos. Estos se basan en teorías sociales, visiones religiosas, psicológicas o en convenciones de la bibliografía. A modo de ejemplo, puede decirse que el listado propuesto en Nussbaum (2000, citado en Alkire, 2002, 2007) y el de Doyal y Gough (1994) califican dentro del procedimiento de supuestos normativos provenientes del acervo de las ciencias. Para el caso específico de Uruguay, puede mencionarse la delimitación de dimensiones de la pobreza en Fernández (2010b) tomando como fundamento la Teoría de las Necesidades Humanas de Doyal y Gough (1994). Borrás et al. también recurren a supuestos normativos, al basar las decisiones sobre las dimensiones e indicadores a considerar en “...recomendaciones hechas para cada dimensión por especialistas consultados” (2014:129).

El tercer procedimiento registrado por Alkire (2007) es la delimitación de dimensiones a través de los denominados consensos públicos. Ejemplos de esto son la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) o las Metas de Desarrollo del Milenio (2000), que cuentan con la ratificación de un amplio número de países y el respaldo de numerosos grupos. Estas declaraciones y pactos también han sido objeto de crítica que en ocasiones condujeron a la reformulación de algunos aspectos, lo que da cuenta que hasta los consensos públicos más amplios, están sujetos a revisión.

Un antecedente de uso de este procedimiento en el Uruguay lo constituye el trabajo de Borrás, et al., (2014). En el mismo las dimensiones, indicadores y umbrales de privación se fijan atendiendo al marco jurídico nacional. Fernández (2010a) apoya este procedimiento, al precisar que, si bien siguiendo a Doyal y Gough (1994) el estudio de la pobreza debe adoptar estándares científicos, deben adoptarse estándares también provenientes de los derechos humanos y tutelados en textos constitucionales.

El cuarto procedimiento se sustenta en procesos de deliberación participativa. Éstos son especialmente útiles en la selección de dimensiones en estudios que tome el enfoque de las capacidades como marco. Conceptualmente es un procedimiento atractivo donde los juicios de valor se hacen explícitos y son revisados directamente por las comunidades. Esto coincide con la preocupación expresada por Sen (1992, 1999, citado en Alkire, 2002), la selección de capacidades debe ser puesta a consideración en un debate público. Según Alkire (2007), si bien el procesos participativo, cuando funciona correctamente, puede ser visto como el procedimiento ideal para la delimitación de capacidades y dimensiones, al mismo tiempo puede estar sujeto a numerosas distorsiones, principalmente por el hecho de que los procesos participativos pueden estar influenciados por diferencias de poder entre los participantes y, por tanto, no siempre reflejar los juicios de valor de todo el grupo.

Para el caso de Uruguay, si bien no se encuentran antecedentes de delimitación de dimensiones para la medición de pobreza multidimensional a través de procesos de

deliberación participativa, si existen antecedentes de construcción de planes nacionales y departamentales de desarrollo a partir de procesos deliberativos. Tal es el caso del *Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos* (INMUJERES, 2007). Según INMUJERES (2007) el proceso desarrolló de manera participativa, realizando catorce mesas de consulta con parlamentarias, feministas, movimiento de mujeres, afrodescendientes, mujeres rurales, sectores empresariales y sindicales. Otro antecedente lo constituye la elaboración de las *Agendas Estratégicas. Hacia un Plan de Desarrollo Social Departamental* (MIDES, 2014), una serie de dieciocho documentos, uno por cada departamento del Uruguay, con excepción de Montevideo, que tienen como objetivo realizar una contribución sustantiva al desarrollo social de cada departamento. El proceso de construcción de las agendas incluyó instancias de consultas amplias con actores territoriales donde se buscó relevar problemáticas, desafíos, oportunidades y asuntos estratégicos de cara a potenciar el desarrollo social en los departamentos.

El quinto y último procedimiento de selección de dimensiones presentado en Alkire (2007) es el de recurrir al análisis de información empírica. En esta línea se encuentran los estudios realizados por la Encuesta Mundial de Valores (WVS por sus siglas en inglés) y la investigación *Las Voces de los Pobres* (Narayan, 2000). Ejemplo de este tipo de estudios para el Uruguay lo constituye el trabajo de Burstin, et al. (2011, citado en Colafranceschi, et al., 2013). Los investigadores encontraron, a través de una encuesta, que los ingresos, la educación, la salud, el trabajo y la situación emocional son las dimensiones del bienestar priorizadas en los hogares uruguayos.

## **c.2 Propuesta de dimensiones e indicadores de pobreza**

### **c.2.1 Aspectos generales de la selección de dimensiones de pobreza**

En este apartado se presentan las dimensiones e indicadores considerados en la propuesta de medición de pobreza multidimensional que se utilizará en este trabajo. Para la toma de decisiones se siguen una serie de criterios generales recogidas en la bibliografía. En primer lugar: a) las dimensiones e indicadores escogidos deben contribuir a generar una medida entendible y fácil de describir y b) los indicadores deben reflejar nociones de carencia y privaciones compartidas como relevantes en el imaginario social (Alkire, 2013a).

Respecto al primer punto, las dimensiones escogidas para este trabajo no se apartarán de las dimensiones que habitualmente se han utilizado en la bibliografía nacional, de modo de poder reflejar el sentido común de las definiciones de pobreza. Si bien existen “nuevas” dimensiones que se han comenzado a integrar en la bibliografía sobre medición de la pobreza: el uso del tiempo (Zacharias, et. al, 2012, Damián, 2005), el empoderamiento (Alkire, et. al, 2013), la seguridad física (Diprose, 2007), los vínculos interpersonales y el bienestar subjetivo (Kahneman y Krueger, 2006) y el bienestar psicológico (Samman, 2007), las mismas no serán incluidas en la propuesta de medición. Como se planteó en los objetivos de la medida, ésta pretende identificar territorios con niveles altos de pobreza de modo de brindar insumos para pensar el diseño, la ejecución y la evaluación de planes y programas de combate. Por tanto, se busca evitar la selección de dimensiones que no se haya “consensuado” a nivel académico,

político y/o social y que puedan poner en discusión las decisiones tomadas en el presente estudio.

Atendiendo al segundo punto de las recomendaciones de Alkire (2013a), se prioriza la selección de dimensiones comprensibles y la elaboración de indicadores sencillos y de fácil comunicación. Tal como sugiere Atkinson, et al.(2002) los indicadores deben ser aceptables para la opinión pública en general, lo que implica que el método seguido para la construcción de un indicador debe ser entendible, validado “intuitivamente”, producir resultados “razonables” para los ciudadanos y tener una interpretación normativa, donde el movimiento hacia un determinado lugar sea entendido de modo claro como mejora o retrocesos en el bienestar.

Si bien parte de la bibliografía sobre medición de pobreza se ha orientado al uso de modelos estadísticos para la identificación y agregación, así como para la reducción de dimensiones (Filmer y Pritchett, 2001, Lemmi, 2006), procedimientos que han contribuido sustancialmente al análisis del fenómeno. En el presente trabajo se opta por prescindir de éstos, por entender que se apartan del criterio establecido más arriba, sin por ello dejar de lado que un indicador de pobreza debe ser robusto y estadísticamente válido (Atkinson, et. al, 2002).

Por último, se consideran dos recomendaciones dadas por Robeyns (2003, citado en Alkire, 2007): a) se debe precisar de modo claro y explícito el método seguido para la selección de las dimensiones e indicadores. En este sentido, Alkire (2007) sugiere que la selección debe llevarse adelante a través de la combinación de los distintos métodos disponibles en la bibliografía, de modo de asegurar la relevancia de las decisiones tomadas. B) Se debe seguir un proceso de dos etapas (*two stage process*), en la primera centrarse en un set ideal de dimensiones, en la segunda se reformula el set en base al análisis de factibilidad empírica, descartando las dimensiones que por razones prácticas no pueden ser abordadas, ya sea por disponibilidad de datos, comparabilidad, robustez, etc. (Colafranceschi, et. al, 2009).

### **c.2.2 Dimensiones consideradas en la propuesta de medición**

La delimitación de dimensiones de la pobreza, es parte del proceso de operacionalización del concepto. En este trabajo se toma la definición de pobreza del enfoque de las capacidades de Sen (2000): privación de libertades fundamentales para alcanzar funcionamientos que se tiene razones para valorar, o en otras palabras, privación de capacidades. El hecho de que Sen no haya definido una lista cerrada de capacidades sobre la cual sentar las bases de una operacionalización, plantea el desafío de que el propio investigador determine, en base a procedimientos desarrollados en la bibliografía, cuáles son las capacidades y funcionamientos que considerará en la medición.

El procedimiento que se seguirá en esta sección será el siguiente: en primer lugar se indaga en las capacidades y funcionamientos que se citan de modo frecuente en la bibliografía internacional, al tiempo que se examina las dimensiones atendidas por el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La decisión se funda en el entendido que “...el enfoque de las capacidades de Amartya Sen con relación a la pobreza representa un puente conceptual entre la reflexión de la pobreza y los derechos humanos” (UN, 2004:4). Los derechos humanos están relacionados a libertades fundamentales-evitar el hambre, la enfermedad y el analfabetismo, entre otros. El enfoque de

las capacidades propone que la adecuación de las disposiciones sociales se juzgue en función del florecimiento de libertades humanas. El elemento común a los enfoques está en la prioridad a la libertad (UN, 2004). Se llega así a un primer listado de dimensiones teóricamente ideales (*ideal theory*) (Robeyns, 2005, citado en Alkire, 2007) el cual, en segundo momento, se evalúa la factibilidad de abordarlo empíricamente en base a la información estadística oficial disponible. El resultado de este examen brindará una lista de dimensiones ajustado a las posibilidades que brindan las fuentes (*second-best level*) (Op. Cit.). En tercer y último lugar se examina en la producción nacional cuáles son las dimensiones de uso más frecuente y de qué modo contribuyen a la evaluación de las capacidades y/o funcionamientos de las personas, complementándose el examen con la definición de los ODM para el caso de Uruguay<sup>68</sup>.

Esto supone inscribir las decisiones sobre qué dimensiones considerar dentro del método de asunciones normativas (*normative assumptions*) y dentro de éste en las convenciones existentes en la bibliografía sobre capacidades y pobreza multidimensional y complementarlo con consideraciones sobre “consenso público” y el examen de la información estadística disponible (Alkire, 2007).

### **Revisión de capacidades y funcionamientos citados en la bibliografía**

El concepto de pobreza utilizado conlleva una asunción de carácter absoluto. A decir de Altimir (1979), éste tiene como referencia elementos básicos del bienestar, del estilo de vida que todo ser humano tiene derecho, cualquiera sea la situación nacional o regional. Refiere a la dignidad humana y los derechos humanos.

La pobreza es absoluta en el espacio de las capacidades y los funcionamientos, aunque los bienes y las características puedan resultar relativas (Sen, 1983). Ahora, ¿cuáles capacidades y funcionamientos considerar? Según Sen (1983, 1992, 2000) existe un “núcleo irreductible de privaciones” acordadas en las nociones de pobreza; puede ser adecuado comenzar por éstas. Algunas de las mencionadas por el autor son la desnutrición y el hambre, el no contar con un refugio, las enfermedades y la mortalidad a edades tempranas, la carencia de vestimenta adecuada, la vergüenza y la privación de participar en la vida de la sociedad. Por tanto se estaría atendiendo a la capacidad de las personas para alcanzar un buen estado nutricional, evitar las enfermedades y la muerte prematura, contar con refugio y abrigo, estar adecuadamente vestido, evitar la vergüenza y poder participar en la vida de la sociedad.

El listado de Nussbaum (2000, citado en Alkire, 2002) presenta diez capacidades y funcionamientos, varios de los cuales se relacionan con los mencionados por Sen. De hecho el autor admite que el listado de Nussbaum es consistente con el enfoque de las capacidades, aunque bajo ninguna circunstancias deba ser el único válido (Alkire, 2002). Pueden mencionarse, dentro de las capacidades descritas por Nussbaum (Op. Cit.) la de alcanzar una esperanza de vida normal y no morir prematuramente, lograr una buena salud corporal, lo que incluye salud sexual y reproductiva, buena nutrición y un refugio adecuado, la capacidad de tener control sobre el entorno, tanto en términos políticos –poder participar de las decisiones que se toman la sociedad- como materiales- tener derecho a la propiedad en igualdad de condiciones con las otras personas de la comunidad, poder ser libre de trabajar como un ser

---

<sup>68</sup> Ver Anexo 1 por listado de Objetivos de Desarrollo del Milenio específicos de Uruguay.

humano, en igualdad de condiciones y establecer vínculos con otros trabajadores. Capacidad de desarrollar los sentidos, imaginación y pensamiento.

En la operacionalización de necesidades intermedias, realizadas por Doyal y Gough (1994), se ven reflejadas las capacidades mencionadas por Sen y Nussbaum. El cuadro a continuación sintetiza capacidades mencionadas por Sen y Nussbaum y su vínculo con las necesidades intermedias mencionadas en Doyal y Gough (1994) y las metas promovidas por Naciones Unidas en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La última columna presenta una primera operacionalización general de las dimensiones de la pobreza de capacidades.

Capacidades y funcionamientos		Necesidades intermedias	Consenso público	Operacionalización
Nussbaum (2000)	Sen (1983, 1992, 2000)	Doyal y Gough (1994)	Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000)	Listado de Dimensiones teóricamente ideales
Vida: esperanza de vida "normal", no morir prematuramente, no vivir una vida que no valga la pena vivirla	Evitar la muerte prematura	Atención sanitaria adecuada. Seguridad física	Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años.	Salud. Trabajo digno/seguridad social
Salud corporal: buena salud, salud sexual y reproductiva, nutrición, refugio adecuado	Evitar las enfermedades, desnutrición y el hambre. Contar con un refugio adecuado. Contar con vestimenta adecuada	Alimentos nutritivos y agua limpia. Alojamiento adecuado a la protección contra los elementos. Seguridad en el control de nacimientos y embarazos	Erradicar el hambre. Combatir VIH/Sida, malaria y otras enfermedades. Mejorar la salud materna	Salud. Vivienda Servicios dentro de la vivienda. Vestimenta. Alimentación/nutrición. Artefactos de Confort y acceso a TIC
Afiliación Interacción social no discriminación	Participar de la vida en la sociedad. Evitar la vergüenza	Enseñanza adecuada	Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, lograr la enseñanza primaria universal	Participación social. Integración social. Trabajo digno/seguridad social Educación. Artefactos de Confort y acceso a TIC
Control sobre el entorno, político y material		Ambiente laboral desprovisto de riesgos. Seguridad económica	Erradicar la pobreza extrema: empleo pleno, productivo, trabajo decente	Participación política. Trabajo digno/seguridad social.
Desarrollo de los sentidos, la imaginación y pensamiento		Relaciones primarias significativas		Educación. Afectos
Razonamiento práctico: llevar a cabo una reflexión crítica acerca de la planificación de la vida de uno				Educación Artefactos de Confort y acceso a TIC

Fuente: elaboración propia en base a Sen, 1983, 1992, 2000, Nussbaum, 2000, citado en Alkire, 2002, Doyal y Gough, 1994 y UN, 2000.

Dos advertencias deben realizarse: a) algunas de las capacidades mencionadas se vinculan entre sí, así como con las necesidades intermedias y las metas de los ODM. A modo de ejemplo, la necesidad intermedia de "Seguridad en el control de nacimientos y embarazos" se vincula tanto con evitar la muerte prematura, como con la salud sexual y reproductiva. Como forma de ordenar la operacionalización se opta por incluirlas en una única celda. B) Tanto dentro del listado de Nussbaum (2000, citado en Alkire, 2002), como en el de Doyal y Gough (1994), así como en los ODM, se presentan dimensiones que no han sido tomadas en la operacionalización presentada (pueden ser consultadas en el Anexo 1), fundando la decisión

en la premisa de elaborar una medida que refleje el sentido común de las nociones de pobreza (Alkire, 2013a) y que no se aparte de las dimensiones que habitualmente han sido consideradas en la bibliografía nacional.

A partir del cuadro presentado arriba se llega a una lista de doce dimensiones teóricamente ideales en el sentido de Robeyns (2005, citado en Alkire, 2007): salud, vivienda, servicios, artefactos de confort y acceso a TIC, vestimenta, alimentación/nutrición, participación social, participación política, integración social, educación, trabajo digno y afectos.

### **Examen de las fuentes de información disponibles**

La fuente de información estadística disponible para el tipo de análisis que propone este trabajo –diacrónico de carácter anual, con foco en la pobreza en distintas áreas geográficas y con los hogares como unidad de análisis- lleva a considerar como única alternativa la utilización de las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística<sup>69</sup> de los años 2006 a 2013. Si bien la fuente cuenta con un amplio set de módulos, no todas las dimensiones seleccionadas más arriba pueden ser abordadas. Se detalla a continuación de modo sintético las posibilidades que brindan las ECHs para cada una de las dimensiones.

*Vivienda (unidad de análisis hogares):* se relevan materiales de construcción, tipo de vivienda, características de la tenencia, estado de conservación y espacios disponibles –incluye habitaciones, dormitorios, cocina y baño. Las preguntas se mantienen entre los años 2006 y 2013.

*Servicios dentro de la vivienda (unidad de análisis hogares):* se releva origen y llegada del agua, evacuación del servicios sanitario y fuente de energía para iluminar y cocinar. Las preguntas se mantienen entre los años 2006 y 2013.

*Educación (unidad de análisis personas):* se releva asistencia actual y/o pasada, máximo nivel alcanzado y años de educación aprobados. Si bien la forma de preguntar ha variado entre 2006 y 2013, la información obtenida es plausible de armonizar.

*Salud (unidad de análisis Personas):* entre los años 2006 y 2008 se pregunta por derecho vigente, lugar de atención y afiliación a emergencia móvil. La pregunta de lugar de atención se interrumpe entre los años 2009 y 2010, para retomarse en el año 2011, hasta el 2013 inclusive. La necesidad de contar con información continua para los años 2006 a 2013, obliga a descartar el uso de la pregunta sobre lugar de atención. Variables referidas a las dimensiones servicios dentro de la vivienda (por ej. agua potable), vivienda, (por ej. materiales de construcción) y de artefactos de confort (refrigerador o calefón) pueden contribuir a la evaluación de la capacidad para lograr un vida saludable, prevenir las enfermedades y la muerte prematura.

*Alimentación/nutrición (unidad de análisis personas y hogares):* no se cuenta con información específica sobre el consumo de alimentos. Existen variables que pueden ser utilizadas para evaluar la capacidad de individuos y hogares para lograr un estado nutricional

---

<sup>69</sup> Ver: Instituto Nacional de Estadística (2006) Metodología de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada y Catálogo de Metadatos y microdatos del Instituto de Estadística <http://www3.ine.gub.uy/anda4/index.php/catalog/53/export>

adecuado. Dentro de estas pueden mencionarse: acceso a agua potable, combustible utilizado para cocinar y espacio disponible para cocinar, concurrencia a comedores o merenderos gratuitos, recibe alimentación de programas sociales, recibe algún tipo de canastas, recibe alimentos o bebidas como parte de su ingreso laboral. Las preguntas mencionadas se han mantenido sin cambios sustantivos entre el 2006 y el 2013.

*Artefactos de confort y acceso a TIC (unidad de análisis hogares y personas):* se releva un módulo de artefactos de confort que incluye un listado de 31 artefactos de uso del hogar dentro de los que se incluyen calefón, refrigerador, televisión, computadora, teléfono y acceso a internet. El módulo se mantiene sin cambios entre 2006 y 2013. En el año 2009 se incluye un módulo de uso de TIC en personas de 6 años o más. El mismo se mantiene hasta el año 2013. La necesidad de contar con información continua para los años 2006 a 2013, obliga a descartar el uso de las preguntas referidas a uso de TIC en personas.

*Trabajo digno/seguridad social (unidad de análisis personas):* la Encuesta Continua de Hogares cuenta con un módulo amplio de preguntas sobre trabajo donde se incluye: cobertura social, pago de horas extras, cobro de aguinaldo, situación de subempleo y cantidad de horas trabajadas. Así mismo, otros mecanismos de inclusión en la seguridad social, como las pensiones, las jubilaciones y las transferencias no contributivas son relevadas. Las preguntas se mantienen sin cambios entre 2006 y 2013.

*Integración social (unidad de análisis personas y hogares):* no se cuenta en la Encuesta Continua de Hogares con preguntas específicas sobre esta dimensión, si bien podría aprehenderse de modo proxy a través de preguntas referidas a educación, derechos laborales, derechos vigentes de salud, cobertura de políticas sociales y acceso a artefactos de confort y TIC.

*Vestimenta (unidad de análisis personas):* si bien “la vestimenta tiene un papel funcional básico en el resguardo del cuerpo frente a cambios climáticos y (...) tiene una función relacional ya que es un recurso básico para que una persona.” (Fernández, 2010a:181) La misma no ha sido objeto de evaluación en las ECH’s, lo que lleva a descartar esta dimensión del análisis. Fernández (2010b) propone operacionalizar la dimensión vestimenta utilizando como indicador indirecto los ingresos monetarios corrientes. Sin embargo, en este trabajo se prioriza la utilización de indicadores directos de privación.

*Participación social (unidad de análisis personas):* la Encuesta Continua de Hogares no cuenta con información sobre participación social. Si bien en el año 2006 el Instituto Nacional de Estadística, dentro de un edición ampliada de la Encuesta Continua de Hogares, incluyó un módulo orientado a profundizar en el conocimiento de la situación laboral de los uruguayos, dentro del cual se indagó sobre afiliación sindical y participación dentro del gremio, las preguntas no se mantuvieron en el formulario de las ECHs de los restantes años.

*Participación política (unidad de análisis personas):* no se cuenta en las Encuestas Continuas de Hogares con preguntas específicas sobre participación política.

*Afectos (unidad de análisis personas):* no se cuenta en la Encuesta Continua de Hogares con preguntas referidas a esta dimensión.

El cuadro a continuación presenta el resumen de capacidades y funcionamientos susceptibles de abordarse a través de las dimensiones medibles a través de las Encuesta Continua de Hogares.

Capacidades y funcionamientos	Dimensiones
Prevenir enfermedades Evitar la muerte prematura	Salud Vivienda Servicios dentro de la vivienda Acceso a artefactos de confort y TIC Trabajo digno/seguridad social
Refugio adecuado	Vivienda Servicios dentro de la vivienda Acceso a artefactos de confort y TIC
Evitar el hambre y la desnutrición	Servicios dentro de la vivienda Alimentación/nutrición Acceso a artefactos de confort y TIC
Participar de la vida en sociedad Afilación Interacción social	Educación Acceso a artefactos de confort y TIC Trabajo digno/seguridad social Integración social
Desarrollo de sentimientos, imaginación y pensamiento Razonamiento práctico	Educación Acceso a artefactos de confort y TIC Integración social
Control sobre el entorno	Trabajo digno/seguridad social Educación

Del primer listado, ideal en términos teóricos, se llega a una lista de dimensiones ajustada a las posibilidades que brindan las fuentes (*second-best level*) (Robeyns, 2005, citado en Alkire, 2007). La misma incluye ocho dimensiones: salud, servicios, vivienda, alimentación/nutrición, educación, acceso a artefactos de confort y TIC, trabajo digno e integración social. A continuación éstas se contrastan a la luz de la producción bibliográfica nacional.

### **Examen de las dimensiones consensuadas en la bibliografía nacional**

#### *Vivienda*

El examen de la producción bibliográfica nacional da cuenta de dos dimensiones ampliamente consensuadas: la vivienda y la educación. Desde el marco de las capacidades, el evaluar la primera puede asociarse a la capacidad de contar con un refugio adecuado, de prevenir enfermedades, la muerte prematura y contar con un buen estado de salud, tener un espacio seguro, entre otras. En la Teoría de las Necesidades Humanas, se la subraya como una necesidad intermedia vinculada a la salud física.

Como señalan Feres y Mancero (2001b), desde los estudios seminales dentro del enfoque de las Necesidades Básicas Insatisfechas, la pobreza se evalúa, entre otras, en base a características de la vivienda tales como tipo de materiales, acceso a agua potable, a sistema de eliminación de excretas o número de cuartos. En el caso uruguayo, todos los antecedentes de uso del método de las Necesidades Básicas Insatisfechas han incluido la dimensión vivienda (DGEC, 1990, Calvo, 1999, de los Campos, 2000, Calvo coord., 2013).

Fernández (2010a) señala, con sustento en la Teoría de las Necesidades Humanas (Doyal y Gough, 1994), que la necesidad básica de subsistencia es aprehendida a través de cuatro necesidades intermedias, dentro de éstas se encuentra el resguardo, integrada por la

vestimenta y la vivienda. Según Fernández (2010a) existe acuerdo en la bibliografía sobre la pertinencia esta dimensión, y cita dentro de las referencias “la capacidad de estar bien refugiado” (*capacity of being well sheltered*) señalada por Sen (1992, citado en Fernández, 2010a), las cuales incluyen las ideas de vivienda, vestimenta y calefacción. En la propuesta de Fernández se considera la necesidad de una “vivienda que proporcione protección y permita el desarrollo de relaciones sociales y la intimidad” (2010b:99). Tomando en cuenta para la definición, tanto los materiales de la vivienda, como los servicios, los espacios disponibles y el equipamiento del hogar.

Colafranceschi, et al.(2013), realizan una revisión de las dimensiones e indicadores consideradas en las mediciones de pobreza multidimensional en Uruguay. De los nueve trabajos reseñados, todos consideran la vivienda, aunque con algunas diferencias. Antía et al.(2012), Lavalleja et al.(2012) y Alves y Zerpa (2011) (citados en Colafranceschi, et. al, 2013), consideran los materiales de construcción y el espacio disponible. Arim y Vigorito (2006), Nathan y Zerpa (2011) y Amarante et al.(2010) (citados en Colafranceschi, et. al, 2013), únicamente consideran el espacio disponible. Mientras Borrás, et al (2012, citado en Colafranceschi, et. al, 2013) y Battistón, et al.(2010, citado en Colafranceschi, et. al, 2013) consideran dentro de la dimensión tanto los materiales de la vivienda, como el espacio disponible y el acceso a servicios.

Dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, específicos para el Uruguay, en el Objetivo 7 “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”, se incluyen una meta vinculada estrictamente a la vivienda: “Reducir a la mitad la proporción de personas en condiciones habitacionales precarias” (Ver Anexo 1).

#### *Servicios dentro de la vivienda*

El acceso a servicios dentro de la vivienda permite evaluar diversas capacidades de personas y hogares. Tal es el caso de capacidad de contar con un refugio adecuado, electricidad, agua potable, servicio sanitario, sistema de evacuación de excretas, permitirían evaluar ésta. Capacidad de evitar la muerte prematura y las enfermedades-el agua potable en central para esta realización.

Los servicios dentro de la vivienda han sido considerados en todas las mediciones nacionales de Necesidades Básicas Insatisfechas (DGEC, 1990, Calvo, 1999, Calvo *coord.*, 2013). Si bien existe consenso en la utilización de variables referidas a servicios dentro de la vivienda, la dimensión donde se integran los servicios de la vivienda varía en los diferentes trabajos. Fernández (2010b) incluye servicios dentro de la vivienda como satisfactores de la necesidad de alimentación adecuada y de vivienda que proporcione protección. En los trabajos revisados en Colafranceschi, et al.(2013), solo dos de los nueve consideran los servicios Borrás, et al. (2012) y Battistón, et al. (2010) (citados en Colafranceschi, et. al, 2013) incluyéndolos dentro de una única dimensión junto a la vivienda.

En los ODM para el caso de Uruguay, el acceso al agua potable figura como una de las metas en el objetivo de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

### *Educación*

El acceso a la educación tiene una amplia repercusión en la capacidad de alcanzar determinadas realizaciones. Puede mencionarse la capacidad de desarrollar los sentidos, imaginación y pensamiento (Nussbaum, 2000, citado en Alkire, 2002), la capacidad de afiliación, participación en la vida de la sociedad, integración social, establecer vínculos con otras personas y ser parte de la vida comunitaria (Sen, 1992, 2000). Así mismo la educación es un medio para poder tener la libertad de controlar el entorno, poder participar en la vida política, poder trabajar y desarrollarse personalmente (Nussbaum, 2000, citado en Alkire, 2002) y puede contribuir a la capacidad para presentarse en la sociedad sin vergüenza (Sen, 1992).

La educación es una dimensión que cuenta para su utilización con amplios niveles de consenso en la bibliografía nacional. Al igual que la vivienda, ha sido abordada en las mediciones a través de las metodologías de Necesidades Básicas Insatisfechas, con excepción de Calvo (1999) quien prescinde de ella. La propuesta de Fernández (2010b) considera la educación formal como satisfactor de las necesidades de alimentación adecuada, salud e higiene personal, sociabilidad y entendimiento. En la revisión presentada en Colafranceschi, et al.(2013) la educación es considerada en los nueve trabajos relevados, aunque con focos diferentes. Antía et al. (2012), Lavalleja, et al.(2012) y Colafranceschi, et al.(2009) (citados en Colafranceschi, et. al, 2013) toman como unidad de análisis el hogar y estiman el clima educativo como promedio de los años aprobados por los adultos. Borrás, et al.(2012), Nathan y Zerpa (2011) y Alves y Zerpa (2011) (citados en Colafranceschi, et. al, 2013), toman en cuenta la asistencia y los niveles alcanzados por los integrantes del hogar de acuerdo a sus edades. En tanto Arim y Vigorito (2006, citado en Colafranceschi, et. al, 2013) solo consideran los años de educación del jefe, Amarante, et al.(2010, citado en Colafranceschi, et. al, 2013) únicamente consideran la repetición en los menores y Battistón, et al.(2010, citado en Colafranceschi, et. al, 2013) se concentran únicamente en la asistencia de menores de 7 a 15 años.

En los ODM para el Uruguay, la educación se contempla en las metas del objetivo 2, “Universalización de la educación inicial” y “Universalización de la enseñanza media obligatoria y la expansión de la educación media superior”.

### *Salud*

La capacidad para lograr vivir una vida saludable y evitar las enfermedades es ampliamente consensuada en la literatura sobre capacidades. En términos más amplios, la misma se vincula con la necesidad de subsistencia, que desde Rowntree en adelante ha sido considerada en los estudios sobre la temática (Fernández, 2010a).

En la bibliografía nacional la dimensión salud, si bien discursivamente ha estado presente, no siempre ha sido considerada en las propuestas de medición, posiblemente por las carencias en lo que refiere a fuentes de información. En el caso de las metodologías de NBI, la salud fue considerada únicamente en Calvo (1999). Fernández (2010b) propone dentro de las necesidades contempladas la salud e higiene personal, para la cual sugiere seis satisfactores, que al momento de ser operacionalizados de acuerdo a la información disponible de ECH se reducen a tres variables, a saber: ingresos monetarios corrientes, como indicador indirecto de satisfactor de la necesidad, derecho de atención y educación formal acreditada.

En los trabajos revisados en Colafreceschi, et al. (2013), la salud como dimensión es considerada en Borrás, et al.(2012, Lavallega, et al (2012) y Alves y Zerpa (2011) (citados en Colafreceschi, et al. 2013). Los tres, a través de las Encuestas Continuas de Hogares, consideran los derechos de atención y los últimos dos incluyen aspectos vinculados a la vivienda. Nathan y Zerpa (2011) y Amarante, et al.(2010) (citados en Colafreceschi, et al. 2013) incluyen la dimensión salud a través de preguntas de percepción y peso y talla, utilizando para ello la Encuesta de Situaciones Familiares y Desempeños Sociales 2007-2008 y la Encuesta de Situación Nutricional de los Niños 2006, uno y otro respectivamente.

En los ODM para el caso uruguayo, la salud se aborda en los objetivos cuatro, cinco y seis: reducir la mortalidad en la niñez, reducir la mortalidad materna y combatir el VIH/SIDA y otras enfermedades.

### *Alimentación/nutrición*

La capacidad de alcanzar estados nutricionales adecuados, es reiteradamente señalada en la bibliografía sobre el enfoque de las capacidades. Más allá de éste, el componente nutricional ha sido históricamente priorizado en las mediciones de pobreza que la conceptualizan a través del enfoque absoluto, fundamentado esto en el consenso científico, político y social sobre el hecho de que la desnutrición y el hambre son aspectos esenciales de la pobreza (Lerner, 1996). Sin embargo, y a pesar de ello, la alimentación y la nutrición no han sido incluidas como dimensión a atender en la mayoría de los trabajos sobre pobreza multidimensional, si bien sí han contado con atención por parte del enfoque de ingresos a través de medidas indirectas asociadas a las Canastas Básica Alimentaria. La razón para su omisión en las medidas multidimensionales puede encontrarse en la ausencia de información estadística para abordarla a través de las Encuestas Continuas de Hogares<sup>70</sup>.

De los nueve trabajos relevados por Colafranceschi, et al.(2013) ninguna la ha incluido como dimensión. Tampoco se encuentran antecedentes de inclusión en las metodologías de NBI desarrolladas en el país y, si bien Fernández (2010b) la incluye dentro de las necesidades – alimentación adecuada- los recursos para alcanzar los satisfactores se asocian a servicios dentro de la vivienda, artefactos de confort e ingresos monetarios y no a recursos alimenticios en sí mismos o a realizaciones vinculadas a una alimentación adecuada.

Los ODM para el caso de Uruguay incluyen dentro del Objetivo número 1, erradicar la pobreza extrema y el hambre, la meta de reducir el porcentaje de niños menores de 5 años con déficit nutricional.

### *Acceso a artefactos de confort y TIC*

Los artefactos de confort y las TIC son medios para la concreción de diversos funcionamientos. La capacidad de contar con un refugio adecuado, de vivir una vida saludable o de alimentarse adecuadamente se vale en las sociedades industriales, de medios como la calefacción, el agua caliente o el refrigerador. La capacidad de desarrollar la imaginación y el pensamiento, así como razonamiento práctico y la integración social, pueden ser medidas a través del acceso artefactos de confort como la televisión, la computadora o el acceso a internet.

---

<sup>70</sup> Un antecedente de relevamiento estadístico nacional sobre nutrición lo constituye la Encuesta Nacional de Salud, Nutrición y Desarrollo Infantil (INE, UDELAR, OPP, MIDES, 2015).

Calvo (1999) considera en su propuesta la utilización de medios para calefaccionar los ambientes de la casa. Calvo *coord.* (2013) incluye en la metodología un set de artefactos básicos de confort –medios para calentar el agua, refrigerador y calefacción. Así mismo Fernández (2010b) incluye el refrigerador como recurso para alcanzar los satisfactores vinculados a la alimentación adecuada y el teléfono, la computadora y el acceso a internet, como recursos para la necesidad de entendimiento.

En el examen realizado por Colafranceschi, et al. (2013) Antía et al.(2012), Colafranceschi (2009) y Arim y Vigorito (2006) (citados en Colafranceschi, et al. 2013) consideran la dimensión de artefactos de confort. Al tiempo que Lavallega (2012) y Alves y Zerpa (2011) (citado en Colafranceschi, et al. 2013) incluyen el acceso a TIC como indicadores de la dimensión de afiliación.

### *Trabajo digno/seguridad social*

El trabajo digno es una dimensión asociada a la capacidad de control sobre el entorno mencionada por Nussbaum (2000, citado en Alkire, 2002). Así mismo, se vincula con la capacidad de afiliación y participación. Doyal y Gough (1994) mencionan dentro de las necesidades intermedias el ambiente laboral libre de riesgos y la seguridad económica, ambas vinculadas al trabajo digno y la seguridad social. Puede señalarse así mismo que el trabajo en condiciones dignas asegura la inclusión dentro de una serie de derechos sociales fundamentales para el trabajador y su familia dentro de los que se destacan la cobertura de salud. Algo similar ocurre con otros mecanismos de inclusión en la seguridad social, como es el caso de las pensiones, las jubilaciones y/o las transferencias no contributivas. Todas ellas son una “puerta de entrada” a la matriz de protección social del Estado y, en cierta medida, aportan seguridad y certidumbre a los ciudadanos.

En las medidas de NBI nacionales no ha sido considerado. Puede explicarse esto, al menos en parte, por la ausencia de información sobre la dimensión en los censos de población. Fernández (2010b) considera para la necesidad de sociabilidad el satisfactor de protección social y afiliación, dentro de los que incluye el recurso de empleo regulado y cubierto por la seguridad social. Antía, et al.(2012) y Colafranceschi (2009) (citados en Colafranceschi, et al. 2013) consideran el trabajo como una de las dimensiones de la pobreza. Borrás, et al.(2012, citado en Colafranceschi, et al. 2013) incluyen el trabajo en la dimensión derechos laborales y seguridad social, mientras Nathan y Zerpa (2011, citado en Colafranceschi, et al. 2013) se concentran únicamente en el trabajo infantil.

### *Integración social*

La integración social es una dimensión clave en la capacidad de afiliación de los individuos, de participar en la vida de la comunidad, del desarrollo de los sentimientos. Sin embargo, un examen de la bibliografía muestra que la misma no ha sido considerada en las investigaciones antecedentes. Ningunas de los trabajos con el método de NBI la ha considerado y si bien Fernández (2010b) considera la integración comunitaria y local como un satisfactor de la necesidad de sociabilidad, asequible a través del recurso de asociacionismo, subraya que no es posible medirlo a través de las ECH. Lavallega, et al (2012) y Alves y Zerpa (2011) (citados en Colafranceschi, et al. 2013) toman como una de las dimensiones de la pobreza la afiliación, en

cierto modo vinculada a la integración social, recurriendo para medirla a indicadores de educación y acceso a TIC.

### **Dimensiones a considerar en la propuesta de medición**

Del examen de las dimensiones consideradas en las investigaciones antecedentes nacionales, se concluye que existe pleno consenso en la pertinencia de atender, en las mediciones multidimensionales de pobreza, a la vivienda y la educación. Los servicios dentro de la vivienda, si bien no siempre han sido considerados como una dimensión en sí misma, si se han incluido en las mediciones antecedentes. En la presente propuesta se los incluirá dentro de una misma dimensión con la vivienda.

El caso de la salud y la alimentación/nutrición implica especial recaudo. Si bien son dimensiones ampliamente consensuadas a nivel teórico, asociadas al logro de funcionamientos claves como el prevenir la muerte prematura, lograr una vida plena, evitar el hambre y la desnutrición y, en un marco más amplio, a la supervivencia, objetos de metas específicas dentro de los ODM del Uruguay. No existe consenso en la literatura nacional sobre su uso. En el caso de la alimentación, la misma solo ha sido integrada por Fernández (2010b), mientras la salud, si bien cuenta con mayor respaldo en las propuestas de medición precedentes, su medición se ha vinculado con servicios de la vivienda y al derecho y/o acceso a la atención, y no con la evaluación de las situaciones de salud en sí mismas.

Teniendo en cuenta lo anterior, se opta, por no considerar estas dimensiones, no sin llamar la atención sobre la necesidad de incluir en los relevamientos de información preguntas sobre éstas, de cara a mejorar las mediciones de las condiciones de vida de la población.

El acceso a artefactos de confort y TIC son dimensiones pertinentes para la evaluación de un amplio grupo de capacidades y realizaciones. Como se ha visto, cuenta con consenso en las propuestas de medición antecedentes y las ECH mantiene a través de los años a analizar el mismo set de preguntas. Esto fundamenta su inclusión como dimensión a ser considerada en la propuesta.

El trabajo digno y el acceso a la seguridad social, son mecanismos de inclusión y garantizan el acceso para el beneficiario y sus familiares a otro tipo de derechos sociales. Si bien el consenso sobre su uso en la bibliografía no es tan amplio como en el caso de las otras dimensiones, su pertinencia para la aproximación a un conjunto amplio de capacidades, así como la disponibilidad de información en las fuentes utilizadas, justifican su inclusión en la propuesta.

La última de las dimensiones examinadas es la integración social. Es claro que la misma es clave en el desarrollo de los individuos y se asocia con capacidades fundamentales como la participación en la vida social, la presentación ante los otros sin vergüenza y la afiliación. A pesar de esto, la inclusión de la misma en las mediciones de pobreza nacionales no ha sido consensuada. Si bien teóricamente se la destaca como fundamental, su medición, cuando se la ha considerado, ha estado vinculada a dimensiones como el acceso a TIC y/o la educación. Se opta por no incluirla en la propuesta de medición, advirtiendo, al igual que se hizo con las dimensiones de alimentación/nutrición y salud, que resulta fundamental ensayar propuestas de medición de esta dimensión en futuros relevamientos.

A continuación se presenta un cuadro resumen con las dimensiones a considerar en la presente propuesta y las capacidades y funcionamientos a los que se aproximan con su medición.

Capacidades y funcionamientos	Dimensiones
Refugio adecuado Prevenir enfermedades Evitar la muerte prematura Evitar el hambre y la desnutrición	Vivienda y servicios dentro de la vivienda
Refugio adecuado Prevenir enfermedades Evitar la muerte prematura Evitar el hambre y la desnutrición Participación en la vida de la sociedad, afiliación, interacción social Desarrollo de sentimientos, imaginación y pensamiento Razonamiento práctico	Artefactos de confort y TIC
Participación en la vida de la sociedad, afiliación, interacción social Desarrollo de sentimientos, imaginación y pensamiento Razonamiento práctico Control sobre el entorno	Educación
Prevenir enfermedades Evitar la muerte prematura Participación en la vida de la sociedad, afiliación, interacción social Control sobre el entorno	Trabajo digno/seguridad social

### c.2.3 Indicadores considerados en la propuesta de medición

Llegado este punto se presentan dos interrogantes que deberán ser atendidas: ¿cuáles indicadores considerar? y ¿con qué umbrales de privación? La primera de las preguntas requiere considerar al menos dos alternativas: el buscar ser exhaustivo en los indicadores considerados, intentando atender un amplio conjunto de aspectos de las dimensiones versus optar por un grupo reducido de indicadores que exprese de modo claro la privación en una dimensión.

Se opta por la segunda alternativa basándose para ello en la recomendación de Atkinson (2002): los indicadores de pobreza deben ser balanceados a través de una variedad de dimensiones, pero no debe buscarse ser exhaustivo en cada dimensión, ya que esto puede traer aparejado pérdida de transparencia. En cambio, deben seleccionarse un grupo de indicadores reducido y que refleje de modo cabal las privaciones en la dimensión. Así mismo, considerando las premisas esgrimidas al comienzo de esta sección, los indicadores escogidos deben contribuir a generar una medida entendible, fácil de describir y que reflejar el sentido común de las nociones de pobreza (Alkire, 2013a). Por tanto, se valorará para la selección que sean aceptables para la opinión pública en general, que el método seguido para la construcción sea entendible, pueda ser validado “intuitivamente” y sus resultados “razonables” para los ciudadanos, con una interpretación normativa, donde el movimiento hacia un determinado lugar sea entendido de modo claro como mejora o retrocesos en el bienestar (Atkinson, 2002). Por último, y de acuerdo a los señalado por Robeyns (2003, citado en Alkire, 2007) se debe precisar de modo claro y explícito el método seguido para la selección de los mismos.

Considerando esto, la selección de indicadores se realizará, al igual que se lo hizo en el caso de las dimensiones, siguiendo el método normativo y, dentro de este, se atenderá a las convenciones establecidas en la bibliografía nacional. Como en la mayoría de los estudios sobre pobreza multidimensional, las decisiones tomadas se deberán complementar con el examen de la información estadística disponible, de cara a evaluar la factibilidad empírica de los indicadores.

Respecto a la segunda pregunta planteada al comienzo de este apartado, ¿con qué umbrales de privación?, existen en la bibliografía al menos dos alternativas: a) la fijación de umbrales empíricos a través de métodos estadísticos<sup>71</sup> y b) la fijación de umbrales normativos. En este trabajo se opta por la segunda opción, en el entendido que contribuye de mejor forma a una propuesta de medición entendible y de fácil comunicación. Los umbrales serán definidos en función del método normativo y el consenso público, entendiendo que estos procedimientos permiten aproximarse de mejor forma al sentido común de las nociones de pobreza. Se considerarán para ello las Observaciones Generales adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC, 1991) ratificadas por 151 países, entre ellos Uruguay, las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el Uruguay (UN, 2000) y las definiciones establecidas en la metodología oficial de las Necesidades Básicas Insatisfechas (Calvo, coord., 2013), las cuales fueron producto de una serie de talleres de discusión conceptual y metodológica con la participación de técnicos, investigadores y especialistas nacionales en la temática, provenientes de diversas instituciones públicas y la academia.

A continuación se presentan los indicadores a través de los que se abordarán cada una de las dimensiones.

Dimensiones	Indicadores	Definición de umbral de privación	Fundamentación
Vivienda y servicios de la vivienda	Seguridad en la tenencia	Hogares propietarios de la vivienda (la hayan o no pagado) pero no del terreno u hogares ocupantes de la vivienda sin permiso del propietario	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indicador utilizado en la bibliografía nacional para aproximarse a la cuantificación de los hogares residiendo en asentamientos irregulares (Casacuberta, 2007, MIDES, OPP, 2011).</li> <li>Los ODM específicos para el Uruguay cuentan dentro de su Objetivo 7 “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente” la Meta de reducir la proporción de personas en condiciones habitacionales precarias, lo que incluye vivienda en asentamientos irregulares</li> <li>En la Observación número 4 “El derecho a una vivienda adecuada” de las Observaciones Generales adoptadas por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, se señala que todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad en la tenencia de la vivienda que le garantice protección legal contra desahucio (Comité DESC, 1991)</li> </ul>
	Materiales de construcción	Hogares residiendo en viviendas con paredes de desecho y/o techos de desecho y/o piso de tierra	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indicador utilizado en las metodologías de NBI (DGEC, 1990, Calvo, 1999 y Calvo coord. , 2013)</li> <li>Los ODM específicos para el Uruguay cuentan dentro de su Objetivo 7 “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente” la Meta reducir la proporción de personas en condiciones habitacionales precarias</li> <li>Según la Observación número 4 de las Observaciones Generales adoptadas por el Comité de DESC una vivienda adecuada debe disponer de materiales adecuados que proteja del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas (Comité DESC 1991)</li> <li>En Uruguay los mínimos habitacionales están comprendidos en la Ley de Vivienda N°13.728 del año 1968 e incluye materiales</li> </ul>

<sup>71</sup> Ver por ejemplo Filmer y Pritchett, 2001, Lemmi, 2006.

	Hacinamiento	Hogares residiendo en viviendas con más de dos personas por habitación destinada para dormir	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amplio consenso en la bibliografía nacional sobre su utilización</li> <li>• Indicador utilizado en metodologías de NBI. DGEC, 1990 y Calvo, coord., 2013 utilizando como umbral más de 2 personas, Calvo, 1999 más de tres.</li> <li>• Da cuenta de manera indirecta de las condiciones de salubridad (Feres y Mancero, 2001b, Colafranceschi, et al. 2013)</li> <li>• En la Observación número cuatro del Comité DESC “Una vivienda adecuada debe ser habitable, en el sentido de proveer espacio adecuado” (1991)</li> <li>• En Uruguay los mínimos habitacionales están comprendidos en la Ley de Vivienda N°13.728 del año 1968 e incluye espacio disponible</li> </ul>
	Acceso a agua potable dentro de la vivienda	Hogares residiendo en viviendas donde el agua no llega por cañería dentro de la vivienda y/o su origen no es red general ni pozo surgente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicador utilizado en las metodologías de NBI(DGEC, 1990, Calvo, 1999 y Calvo coord. , 2013)</li> <li>• Factor determinante de la salud (MIDE, OPP, 2011).</li> <li>• Los ODM específicos para el Uruguay cuentan dentro de su Objetivo 7 “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente” la Meta reducir la proporción de personas sin acceso al agua potable</li> <li>• En la Observación número 4 del Comité DESC, una vivienda debe disponer de servicios adecuados que indispensables para la salud, la comodidad, la seguridad y la nutrición. Entre estos se menciona el agua potable.</li> <li>• En Uruguay los mínimos habitacionales están comprendidos en la Ley de Vivienda N°13.728 del año 1968 e incluye acceso a agua dentro de la vivienda</li> </ul>
	Servicio higiénico	Hogar residiendo en viviendas sin servicio sanitario o sin cisterna de evacuación o no es de uso exclusivo del hogar o evacuación “Entubado hacia el arroyo” u “Otros”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicador utilizado en las metodologías de NBI (DGEC, 1990, Calvo, 1999 y Calvo coord. , 2013)</li> <li>• Factor determinante de la salud (MIDE, OPP, 2011).</li> <li>• En la Observación número 4 del Comité DESC, una vivienda debe disponer de servicios adecuados que indispensables para la salud, la comodidad, la seguridad y la nutrición. Entre estos se menciona instalaciones sanitarias</li> <li>• En Uruguay los mínimos habitacionales están comprendidos en la Ley de Vivienda N°13.728 del año 1968 e incluye sistema de desagüe.</li> </ul>
Artefactos de confort y TIC	Calentador de agua para el baño	Hogares que no poseen calefón o termofón o calentador instantáneo de agua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicador utilizado en la metodología NBI (Calvo coord., 2013)</li> <li>• En la Observación número 4 del Comité DESC se señala que una vivienda debe disponer de servicios adecuados y se incluyen instalaciones de aseo (1991). En el caso de Uruguay, dadas las condiciones climatológicas, estas instalaciones deben incluir artefactos para calentar el agua.</li> <li>• En la Observación número 4 del Comité DESC, se menciona dentro del principio de “adecuación cultural” se deben asegurar los servicios tecnológicos modernos.</li> </ul>
	Refrigerador	Hogares que no poseen refrigerador (con o sin freezer)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicador considerado en la metodología NBI (Calvo coord., 2013)</li> <li>• En la Observación número 4 del Comité DESC se señala que una vivienda debe tener algunos elementos indispensables para la nutrición, dentro de los que se destaca acceso permanente a almacenamiento de alimentos (1991).</li> </ul>
	Computadora e internet	Hogares que no poseen computadora o laptop (incluyen Plan Ceibal) ni conexión a internet ni teléfono ni al menos un celular	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El acceso a computadoras e internet se vincula con la capacidad de control sobre el entorno, afiliación, acceso a información, integración y participación.</li> <li>• Las TIC constituyen un tremendo potencial para el devenir visible del espacio público. De ahí la importancia de la fuerte relación entre TIC y ciudadanía (Hopenhayn, 2010)</li> </ul>
Educación	Asistencia	Hogares con al menos un integrante en edades comprendidas entre los 4 y 17 años que no asista a ningún centro de educación formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicador utilizado en la metodología NBI (Calvo coord., 2013)</li> <li>• Los ODM específicos para Uruguay tienen dentro del Objetivo 2 “Lograr la enseñanza primaria universal”, las Metas de universalización de educación inicial, de la enseñanza media obligatoria y la expansión de la educación media superior.</li> <li>• Según la Observación número 13 del Comité DESCA la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades.</li> <li>• En 1998 la Ley 17.015 promulga la obligatoriedad de la educación inicial para los niños de cinco años. En 2007 la Ley 18.154 amplía la exigencia de obligatoriedad de la educación inicial para los niños de cuatro años de edad. Actualmente en</li> </ul>

			Uruguay, de acuerdo con la Ley 18.437 de 2008: "Es obligatoria la educación inicial para los niños y niñas de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior." <sup>72</sup>
	Nivel educativo	<p>Al menos un integrante del hogar que nació después de 1961 y no completó educación media básica (menos de 9 años de estudio aprobados) o al menos un integrante del hogar que nació antes de 1962 y no tiene educación primaria completa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Año 2006 mayores de 44 con menos de 6 años aprobados en educación formal, menores iguales a 44 con menos de 9 años</li> <li>➢ A medida que se avanza en los años de encuesta, se le suma un año al umbral (año 2008 mayores de 45 menos de 6 años, menores iguales de 45 con menos de 9 años)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Según la Observación número 13 del Comité DESCA la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades.</li> <li>• Hasta 1967 la exigencia de escolaridad en nuestro país se restringía al acceso a primaria</li> <li>• La Reforma constitucional del año 1967 establece la escolaridad obligatoria mínima en 9 años de estudio.</li> </ul>
Trabajo digno y seguridad social	Acceso a la seguridad social	<p>Al menos un integrante en el hogar que ocupado en el mismo trabajo hace más de tres meses, no cotice en la seguridad social</p> <p>Al menos un integrante del hogar mayor de 64 años que no perciba renta, jubilación ni pensión y no se encuentre trabajando hace más de tres meses en el mismo trabajo cotizando en la seguridad social</p> <p>Al menos un integrante del hogar, que se encuentre desocupado y no esté en seguro de desempleo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Según la Observación General número 18 del Comité DESCA, el derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana.</li> <li>• Según la Observación General número 19 del Comité DESCA el derecho a la seguridad social incluye el derecho a prestaciones sociales con el fin de obtener protección contra: a) falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo</li> <li>• La exclusión de los mecanismos sociales de protección vulnera la capacidad de los individuos para enfrentar contingencias fuera de su control que pueden disminuir de modo significativo su nivel de vida y el de sus familias (CEPAL, 2006).</li> <li>• En Uruguay desde 1957, la Ley 11.380 entiende que toda persona que realice actividades lícitas remuneradas debe estar cubierta por la seguridad social, esto incluye trabajadores autónomos.</li> <li>• Desde el año 2005, surge un nuevo enfoque a nivel estatal que prioriza tanto el estímulo a la formalización de las relaciones en el mercado de trabajo, cómo cambios institucionales que flexibilicen el acceso a beneficios de la seguridad social, más allá de las contribuciones realizadas (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009).</li> </ul>

En resumen, la medida de pobreza multidimensional propuesta se encuentra comprendida por cuatro dimensiones integradas por un total de once indicadores. El esquema a continuación resume la propuesta.

<sup>72</sup> El cambio normativo en el año 2008, que conlleva la obligatoriedad de 12 años de educación formal aprobada, no lleva cambios sustantivos en la incidencia de la privación (Borrás, et al, 2014)

## Resumen de dimensiones e indicadores para la medición de pobreza multidimensional

Dimensiones	Indicadores
1. Vivienda y servicios de la vivienda	1. Seguridad de la tenencia
	2. Materiales de construcción
	3. Hacinamiento
	4. Acceso a agua potable dentro de la vivienda
	5. Servicio higiénico
2. Artefactos de confort y TIC	6. Calentador de agua para el baño
	7. Refrigerador
	8. Computadora e internet
3. Educación	9. Asistencia
	10. Nivel educativo
4. Trabajo digno y seguridad social	11. Acceso a la seguridad social

### d. Ponderación de las dimensiones.

Según Decanq y Lugo (2010) los ponderadores son centrales en determinar el *trade-off* entre las dimensiones de los índices propuesto y, en este sentido, reflejan juicios de valor sobre qué se considera por condiciones de vida aceptables. Sen (1996, citado en Alkire y Santos, 2010) agrega en este sentido, que el ejercicio de selección de ponderadores, atravesado por juicios de valor, debe estar sujeto a evaluaciones razonables que arriben a ciertos consensos sociales sobre las dimensiones del bienestar y la pobreza.

La ponderación puede ser aplicada en tres formas dentro de la medición multidimensional de pobreza: a) entre dimensiones, b) al interior de las dimensiones, c) entre las personas o grupos de una distribución (por ejemplo para darle mayor prioridad a los más desfavorecidos) (Alkire y Santos, 2010). Esta sección se centra los puntos “a” y “b” y su desarrollo está vinculado estrechamente con las decisiones adoptadas en la sección anterior de este capítulo.

Decanq y Lugo (2010) identifican tres enfoques para la fijación de ponderadores en la elaboración de índices multidimensionales. A) Guiado por los datos (*data-drive*), basados en funciones de la distribución de logros en la sociedad. Al menos explícitamente, no existen juicios de valor acerca de la prioridad de cada dimensión. B) Normativos (*normative aproches*), contrariamente a los primeros, éstos dependen explícitamente de los valores y conocimientos sobre las dimensiones. C) Híbridos, ponderaciones que recurren a combinaciones de los dos primeros<sup>73</sup>.

Dentro del enfoque normativo Decanq y Lugo (Op. Cit.) identifican tres alternativas: iguales pesos o pesos arbitrariamente distintos, recurrir a la opinión de expertos para la fijación de pesos y basado en precios. El presente trabajo se basa para la asignación de pesos en la alternativa uno y dos del enfoque normativo, en el entendido que se articulan de modo

<sup>73</sup> Un desarrollo detallado de cada uno estos enfoques puede consultarse en Decanq, K. y Lugo, M. (2010) *Weights in Multidimensional Indices of Well-Being: An Overview*.

consistente con el enfoque de las capacidades y, en particular, con los procedimientos seguidos en la selección de dimensiones, indicadores y umbrales en la sección anterior.

Se utiliza un sistema de ponderación anidada, donde el peso general se distribuye en partes iguales entre todas las dimensiones<sup>74</sup>. A su vez, como cada dimensión están integrada por un número diferente de indicadores, cada uno al interior de cada dimensión contribuirá con igual peso, alcanzando la suma de todos, el peso total de la dimensión (Alkire y Foster, 2008, Alkire y Santos, 2010).

Tres argumentos sustentan la decisión asumida. En primer lugar, según Alkire y Foster (2008) establecer pesos iguales a las dimensiones seleccionadas es adecuado cuando no existen motivos convincentes para considerar que una dimensión es más importante que otra, o cuando han sido seleccionadas intencionalmente para que tengan una importancia pareja. En la presente propuesta las dimensiones seleccionadas para la medición de la pobreza, dan cuenta de un conjunto amplio de capacidades para acceder a determinados funcionamientos. Por ejemplo, la dimensión Vivienda y servicios de la vivienda, da cuenta de la capacidad de refugio adecuado, pero también contribuye a la capacidad de prevenir enfermedades y evitar el hambre y la desnutrición. Pero esta dimensión, al mismo tiempo, se encuentra relacionada con la dimensión Artefactos de confort y acceso a TIC, la cual contribuye a las mismas capacidades que la vivienda y los servicios, pero a su vez se vincula con la capacidad de participación en la vida de la sociedad, afiliación, interacción social. Éstas últimas, también mediadas por las dimensiones de Educación y Trabajo digno y seguridad social. Esto muestra, por un lado, que la carencia en una dimensión repercute en la privación en un conjunto amplio de capacidades, al tiempo que más de una dimensión tiene relevancia en el acceso a una misma capacidad. Por tanto, no habría argumentos claros, al menos desde lo teórico, para asignarle más peso a una dimensión sobre otra.

En segundo lugar, existen antecedentes de trabajos sobre medición donde se han puesto a consideración de expertos la fijación de ponderadores por dimensiones, llegándose a consenso sobre la pertinencia de pesos iguales entre dimensiones. Angulo, et al. señalan para el caso de Colombia que “El valor igualitario por dimensión (...) en el debate tenido con expertos del sector fue la opción sobre la que hubo mayor acuerdo” (2011:21). El peso igual por dimensiones también fue la opción acordada en los talleres de discusión conceptual y metodológica entre técnicos, investigadores y especialistas, para el diseño de la metodología oficial de NBI en el caso uruguayo (Calvo, coord., 2013).

Por último, si bien existe una fecunda discusión a nivel académico sobre la interacción entre variables y la determinación de los pesos por esta vía, el debate permanece abierto y aún no se ha decantado (Angulo, et. al, 2011). Según Alkire y Foster (2007, citado en Angulo, et al., 2011) tampoco se ha establecido que las interrelaciones potenciales deban verse reflejadas en una metodología general para evaluar la pobreza multidimensional. Si bien Decanq y Lugo (2010) citan un extenso grupo de trabajos que basan las ponderaciones en criterios empíricos (Deutsch y Silber 2005, Cerioli y Zani, 1990, Cheli y Lemmi, 1995, Kirshnakumar y Nagar, 2008, Klasen 2000, Noorbakhsh 1998, Noble, Wright, Smith y Dibben 2006, Fusco y Dickens, 2008,

---

<sup>74</sup> Un desarrollo formal de la estructura de ponderación anidada puede consultarse en Alkire, S. y Foster, J. (2008) Recuento y medición multidimensional de pobreza.

Mahlberg y Obersteiner 2001, Despotis 2005, citado en Decanq y Lugo,2010), los principales antecedentes bibliográficos que se han utilizado de referencia en el presente trabajo, han adoptado criterios normativos para establecer pesos iguales entre las dimensiones (Alkire y Foster, 2008, Alkire y Santos, 2010, CONEVAL, 2009, Conconi, 2009, Calvo coord.2013, Borrás, et al, 2014).

El cuadro a continuación resume la estructura de ponderaciones asumidas en la propuesta de medición.

Dimensiones	Indicadores	Ponderación dimensión	Ponderación indicadores
Vivienda y servicios de la vivienda	Seguridad de la tenencia	0.25	0.05
	Materiales de construcción		0.05
	Hacinamiento		0.05
	Acceso a agua potable dentro de la vivienda		0.05
	Servicio higiénico		0.05
Artefactos de confort y TIC	Calentador de agua para el baño	0.25	0.08
	Refrigerador		0.08
	Computadora e internet		0.08
Educación	Asistencia	0.25	0.125
	Nivel educativo		0.125
Trabajo digno y seguridad social	Acceso a la seguridad social	0.25	0.25

#### e. Identificación de los pobres: la línea de corte $k$ .

En la bibliografía sobre medición de pobreza multidimensional han predominado dos criterios de identificación, el de unión, privado en al menos un indicador se lo identifica como pobre, e intersección, debe estar privado en todos los indicadores para que se lo identifique como pobre. Alkire y Foster (2008) proponen un criterio “intermedio”. Una vez construido el vector de recuento de privaciones  $C$ , se define la línea de corte  $K$ , donde, como se definió anteriormente,  $pk(y_i; z) = 1$  si  $ci \geq k$  y  $pk(y_i; z) = 0$  si  $ci < k$ . Para el caso de este trabajo la línea de corte  $k$  se fijará tomando como el enfoque “intermedio” propuesto en Alkire y Foster (2008). En el siguiente capítulo se propone el  $k$  a utilizar y se argumenta la decisión.

#### f. Posibilidades de desagregación geográfica en las Encuestas Continuas de Hogares

La presente investigación tiene por objetivo el estudio de la evolución de la pobreza multidimensional a través de ocho años (2006-2013) en distintas áreas geográficas del Uruguay. Para ello la fuente idónea es la Encuesta Continua de Hogares, tanto por la extensa variedad de temas que abarca, como por su cobertura geográfica y su continuidad a través de los años. Sin embargo, dado que es un relevamiento realizado sobre una muestra de población, se debe ser cauto a la hora de realizar estimaciones con altos niveles de desagregación. A continuación se presentan las características sobresalientes de las ECH 2006-2013, se examinan las posibilidades de desagregación territorial que brindan y se propone el cálculo de intervalos de confianza, como herramienta para determinar el rango de valores

entre los que se encuentran las estimaciones realizadas y por tanto, poder comparar y concluir de forma más precisa.

### **f.1 Aspectos generales de la Encuesta Continua de Hogares**

La Encuesta Continua de Hogares es un relevamiento que realiza el Instituto Nacional de Estadística de modo ininterrumpido desde 1968. Hasta 1980 su alcance geográfico fue el departamento de Montevideo, desde 1981 se amplía a todas las áreas urbanas del país, primero alcanzando únicamente capitales departamentales y a partir de 1998 a localidades mayores a 5 mil habitantes. Desde el año 2006 el relevamiento es representativo del total país, relevándose información tanto en Montevideo (urbano, rural y periferia), interior urbano (localidades del interior mayores a 5 mil habitantes), localidades pequeñas (menores a 5 mil habitantes) y zonas rurales dispersas de todo el territorio nacional (INE, 2006).

La unidad de relevamiento es población residente en viviendas particulares y que integren hogares particulares. Por tanto, quedan excluidas viviendas y hogares colectivos (cuarteles, hospitales, cárceles, hoteles, etc.), así como población en situación de calle. La técnica de muestreo aplicada es Muestreo Aleatorio Estratificado en Conglomerados con asignación óptima en dos o tres etapas de selección. En el año 2006 el relevamiento contó con una muestra de 87.228 hogares, lo cual comprendió aproximadamente 259.000 personas. Se trató de un relevamiento con características especiales, denominado Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA). A partir del 2007 la muestra se reduce, pasando a contar con aproximadamente 45.000 hogares y 130.000 personas.

### **f.2 Posibilidades de desagregación geográfica**

El trabajo presentará información desagregada a nivel territorial ciñéndose a los criterios metodológicos establecidos por el Instituto Nacional de Estadística (2006). Si bien existen estudios que, a través de métodos estadísticos, han ensayado estimaciones para unidades espaciales pequeñas tales como barrios, utilizando como fuente la ECH (DINEM, 2012), en la presente investigación se opta por no considerar este tipo de procedimientos.

Según establece INE (2006), la ECH provee información para los siguientes dominios geográficos:

1. Total País
2. Montevideo
3. Resto del país
4. Departamentos
5. Áreas:
  - a. Rural
  - b. Urbana
6. Tamaño de localidad:
  - a. 5.000 habitantes o más
  - b. Menor de 5.000 habitantes

Otro tipo de estimaciones presentan problemas de confiabilidad. “Por ejemplo, la desagregación por localidades no se hace siquiera sobre base anual, ya que los tamaños muestrales de los centros poblados más pequeños no son suficientes para soportar aperturas que presenten un razonable coeficiente de variación.” (INE, 2006: 12).

Los dominios geográficos utilizados para este trabajo se definen en función del tamaño de las Localidades urbanas, a lo que se le suma la categoría interior rural<sup>75</sup>. Queda definida la variable Dominio Geográfico con el siguiente sistema de categorías: Montevideo, Localidades del interior de 5.000 habitantes o más, localidades del interior menores a 5.000 habitantes e interior rural.

### **f.3 Intervalos de confianza**

La estimación a partir de muestras siempre tiene un componente de error. En la medida que se desagrega información, en este caso por ejemplo según dominios geográficos, atender a la precisión de las estimaciones se torna crucial. En este contexto, el empleo de intervalos de confianza (IC) es un procedimiento adecuado para acotar la precisión de las estimaciones y, de esta forma, tener mayor certeza a la hora de comparar y concluir.

La estimación por intervalos es el procedimiento de la inferencia estadística que asigna a los parámetros de una población, un intervalo de valores donde se encontrará, con una “probabilidad” previamente fijada, el valor “verdadero”. Esta probabilidad se denomina nivel de confianza y es la probabilidad “a priori” de que el intervalo contenga el verdadero valor del parámetro. El valor empleado de nivel de confianza en este trabajo será de 0.95. Queda definido el IC como el rango de extremos aleatorios que con un nivel de confianza determinado contiene el verdadero valor del parámetro.

La amplitud del IC refleja el nivel de precisión de la estimación y depende esencialmente de la varianza del estimador. La cantidad de casos muestrales y la varianza de la variable a estimar influyen en la varianza. Una consecuencia de esto es que al trabajar con unidades territoriales más pequeñas, mayor es la amplitud de los intervalos (DINEM, 2012).

En este trabajo, las estimaciones puntuales para cada dominio geográfico y entre los diferentes años, serán comparadas con las otras, atendiendo a la amplitud de sus IC. En la medida que los IC se “solapan”, no se podrán concluir que existan diferencias estadísticamente significativas entre los dominios analizados. A modo de ejemplo, si el intervalo superior de la estimación de H en el dominio A es inferior, al intervalo inferior de la estimación de H en el dominio B, entonces se puede concluir que la incidencia de H es superior en B que en A, siendo esto estadísticamente significativas a un nivel de confianza, para el caso de este trabajo, de un 95%.

---

<sup>75</sup> La variable se encuentra incluida en los microdatos públicos de la Encuesta Continua de Hogares 2006-2013 del Instituto Nacional de Estadística bajo el nombre de Región.

## **CAPÍTULO 7. Evolución de la pobreza multidimensional en el período 2006-2013. Análisis del total país y de cuatro dominios geográficos.**

### **Introducción**

A continuación se presenta el análisis de la evolución de la pobreza multidimensional en el Uruguay para el período 2006-2013. Respondiendo a los objetivos del estudio, la primera parte se concentra en el fenómeno a nivel nacional y la segunda estudia las características que asume en cuatro dominios geográficos definidos por el Instituto Nacional de Estadística: Montevideo (capital del país), localidades del interior de 5.000 habitantes o más, localidades del interior menores de 5.000 habitantes e interior rural. Las medidas de agregación a emplearse son la Tasa de recuento (H), la Intensidad (A) y la Tasa de recuento Ajustada (M0).

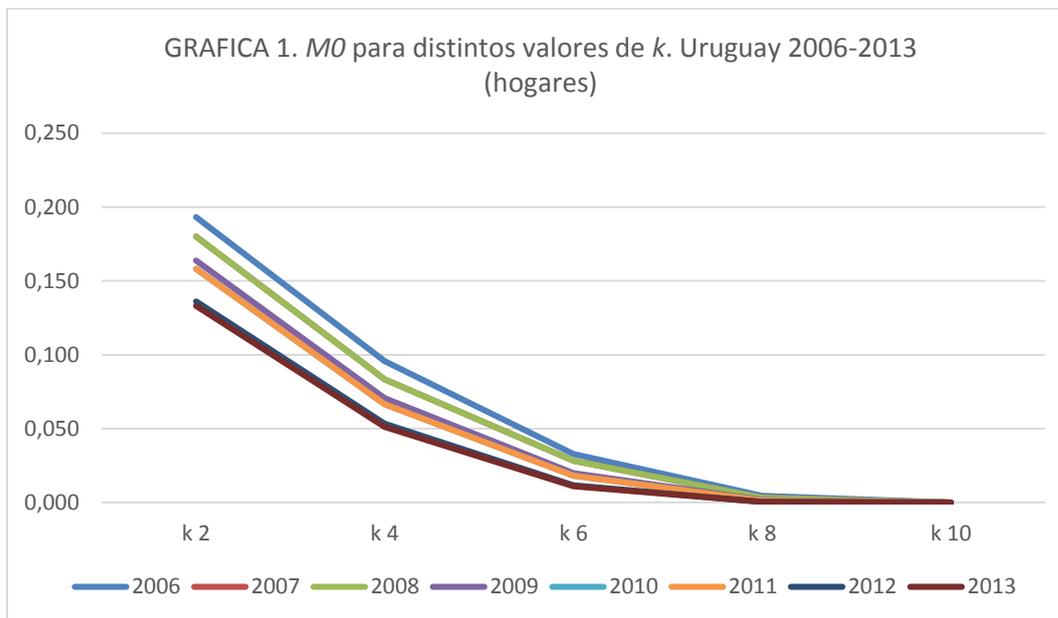
El capítulo se organiza en cinco secciones. En la primera se realiza un análisis de robustez de la medida de pobreza propuesta y se argumenta la elección del  $k$  a ser utilizado. La segunda presenta la evolución de las medidas de pobreza (H, A y M0) para los años seleccionados. La tercera compara la evolución de la pobreza multidimensional con la pobreza medida por el método de ingresos LP06 (INE, 2009). La cuarta analiza el porcentaje de privaciones en cada uno de los indicadores definidos para las cuatro dimensiones, seguido de lo cual se presentan las tasas de privación censurada y se estima la contribución absoluta y relativa de cada dimensión al M0 nacional. La última aborda la pobreza multidimensional en los cuatro dominios geográficos seleccionados repitiendo los procedimientos seguidos en la segunda y tercera sección para cada uno de los dominios y agregando al análisis el estudio de la contribución de cada dominio a la pobreza nacional.

#### **a. Análisis de robustez**

El diseño de una propuesta de medición de pobreza involucra la toma de decisiones sobre una serie de aspectos que influyen tanto en el proceso de identificación como agregación. Según Alkire y Santos (2013), las decisiones claves a considerar en un análisis de robustez de una medida de pobreza son: la elección de indicadores y su definición, los umbrales de privación, los pesos y la línea de pobreza ( $K$ ). La robustez del Índice de Pobreza Multidimensional, basado en la Metodología AF (Alkire y Foster, 2008, 2011, Alkire y Santos, 2010), ha sido abordada en distintos trabajos (Ravallion, 2011, Ferreira, 2011, Thorbecke, 2011, citado en Alkire y Santos, 2013).

Alkire y Santos (2013) proponen cuatro procedimientos para el análisis de robustez en la metodología AF: a) análisis de la composición de los hogares, b) robustez de la medida ante cambios en los indicadores y sus umbrales, c) robustez ante cambios en los pesos y d) robustez ante cambios en las líneas de pobreza. En lo que sigue se analiza la robustez de la propuesta de medición del presente trabajo ante cambios en las líneas de pobreza ( $k$ ).

Tal como señala Alkire y Foster (2011), sin importar que procedimientos se empleen para la elección del parámetro  $k$ , es imprescindible chequear la robustez de la medida para distintos valores de  $k$ . Un procedimiento utilizado habitualmente en la bibliografía es analizar la robustez de la medida estudiando cómo cambia ante la selección de distintos  $k$ . A continuación se presentan, el valor de  $M0$  ante distintos  $k$ , para los 8 años seleccionados.



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006-2013

Tanto para  $k=2$  como para  $k=4$ , se advierte que a medida que se avanza en los años, la incidencia de  $M0$  disminuye, eso señala robustez de la medida para estos dos valores; es decir, sin importar cuál de los dos se utilice el ranking de pobreza entre los años no varía. Para  $k=6$ , si bien se aprecia un descenso de los valores de  $M0$  entre 2006 y 2013, hay años en los cuales no se advierten cambios (2007-2008, 2010-2011). Para valores de  $k= 8$  y  $k=10$  el  $M0$  asume valores de 0 o cercanos a 0 en todo los años.

Otra prueba de robustez ante cambios en  $k$  sugerida en Alkire y Santos (2013) es la de realizar ranking de países para diferentes  $k$ , estimando intervalos de confianza<sup>76</sup>. Según las autoras, dados dos países, A y B, se dirá que B domina sobre A si el intervalo inferior de A es superior al intervalo superior de B, para todos los valores de  $k$  considerados.

A continuación se presenta para el año 2006 y 2013, los valores que asume  $M0$  para  $k=2$  y  $k=4$  y sus respectivos intervalos de confianza en cuatro dominios geográficos<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> El comando utilizado en Alkire y Santos (2013) es el bootstrap de STATA 10.

<sup>77</sup> Para la construcción de intervalos de confianza se utiliza el comando svyset y svy del STATA 12.

CUADRO 1. Distribución de $M0$ por región para $k=2$ y $k=4$ para los años 2006 y 2013 (hogares)						
	2006			2013		
	k=2	II	IS	k=2	II	IS
Montevideo	0,3563	0,3543	0,3582	0,1034	0,1009	0,1060
Localidades $\geq$ a 5.000 habitantes	0,3836	0,3811	0,3861	0,1435	0,1409	0,1460
Localidades $<$ a 5.000 habitantes	0,3954	0,3917	0,3990	0,1817	0,1754	0,1879
Interior rural disperso	0,4313	0,4282	0,4345	0,1916	0,1824	0,2008
	2006			2013		
	k=4	II	IS	k=4	II	IS
Montevideo	0,064	0,062	0,066	0,036	0,034	0,038
Localidades $\geq$ a 5.000 habitantes	0,109	0,106	0,112	0,054	0,052	0,056
Localidades $<$ a 5.000 habitantes	0,134	0,129	0,138	0,077	0,071	0,082
Interior rural disperso	0,177	0,172	0,181	0,097	0,088	0,105

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006 y 2013

El Cuadro 1 presenta los valores que asume  $M0$  para  $k=2$  y  $k=4$  según regiones para los años 2006 y 2013. De la lectura del cuadro surge que, independientemente de los valores de  $k$  que se utilicen, el orden de las regiones según valor de  $M0$  muestra a Montevideo con los valores más bajos, seguido por las Localidades de 5.000 habitantes o más, en tercer lugar las Localidades menores de 5.000 habitantes y, por último, el Interior rural. Así mismo, para ambos valores de  $k$  se advierte una disminución de  $M0$  entre 2006 y 2013 y se mantiene el orden de las regiones en uno y otro año.

Se destaca el hecho de que no existe solapamiento entre los intervalos de las cuatro regiones. Esto es, los intervalos superior de Montevideo en  $k=2$  y  $k=4$  (0,358 y 0,07 en el 2006 y 0,106 y 0,04 en el 2013), son inferiores al intervalo inferior de Localidad de 5.000 y más habitantes (0,381, 0,11, 0,141 y 0,05 respectivamente). Lo mismo sucede, para los dos valores de  $k$  utilizados, entre los intervalos superiores e inferiores de las Localidades de 5.000 y más y las menores de 5.000 habitantes y de éstas con el área rural.

En función de los resultados expuestos, puede advertirse dominancia en la medida de  $M0$  para las cuatro regiones estudiadas, pudiéndose sostenerse que se muestra robusta a las estimaciones a partir de dos valores distintos de  $k$ .

En lo que sigue del trabajo se opta por utilizar como línea de pobreza  $k=4$ . Si bien Alkire y Santos (2013) señalan que valores de  $k$  superiores a 4 pueden ser consideradas muy demandantes, para el caso de la medida propuesta, y teniendo en cuenta la estructura de pesos sugerida, se considera adecuado. La decisión se funda al menos en tres aspectos: a) cada dimensión pesa 2,5, por tanto considerar un  $k=2$  como línea de pobreza haría que un hogar que no llega a estar privado en un dimensión sea identificado como multidimensionalmente pobre. B) Una alternativa podría ser considerar una línea de corte intermedia entre 2 y 4, tal como lo hacen Alkire y Santos (2010) utilizando  $k=3$  y Angulo et al.(2011) utilizando un  $k= 3,3$ . Sin embargo se evalúa que un  $k=4$  permite identificar situaciones críticas, donde se combinan carencias en una serie de dimensiones, que efectivamente pueden poner en riesgo las

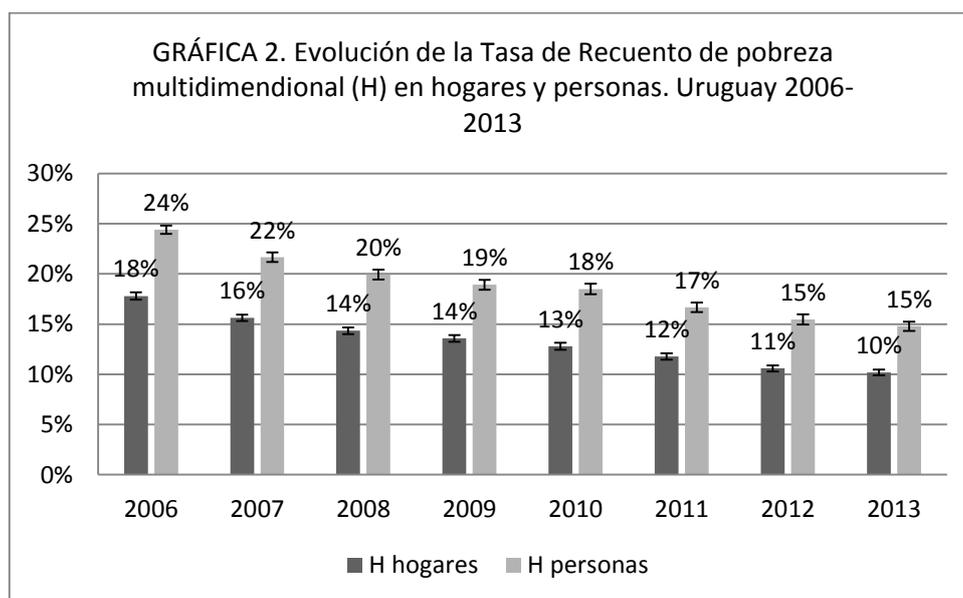
capacidades de acceso a determinados funcionamientos que en capítulos anteriores se destacaron como centrales. C) Por último, teniendo en cuenta que se trata de una propuesta que integra dimensiones que no han sido consideradas en las medidas tradicionales –NBI, Método Integrado, LP (Calvo, 1999, Calvo coord., 2013, Kaztman, 1989, INE, 2009)- (TIC, Seguridad Social, por ejemplo), se busca, fijando un valor de  $k$  “exigente”, prevenir “sobrerepresentaciones” de la pobreza. No obstante lo anterior, se entiende que la privación en cualquiera de los indicadores utilizados denota situaciones de vulnerabilidad que, si bien no necesariamente son identificadas como pobreza multidimensional, si dan cuenta de carencias en el bienestar de hogares y personas.

### b. Evolución de la pobreza multidimensional a nivel país.

A continuación se presenta la evolución que ha seguido la pobreza multidimensional en el período 2006-2013 a nivel de hogar y personas, entendiendo por ésta la privación en un conjunto de capacidades básicas para el logro de funcionamientos que se entienden fundamentales para vivir un tipo de vida adecuada (Sen, 1992).

Se identifican como pobres a las personas que integran hogares con valores de  $k \geq 4$ . Se utilizan para ello tres medidas: la Tasa de Recuento (H), calculada como la proporción de hogares pobres en el total de hogares y la proporción de personas que integran hogares pobres sobre el total de la población. La Intensidad (A), calculada como el promedio de privaciones que sufren los pobres, sobre el total de privaciones posibles. La Tasa de Recuento Ajustada ( $MO$ ), hallada como el promedio de privaciones de la matriz censurada  $g^0(k)$  o, lo que es lo mismo, el producto de H y A.

Cada una de las medidas responde a aspectos particulares de la pobreza, a saber: qué porcentaje de pobres multidimensionales hay, que tan pobres son los pobres y que nivel de pobreza multidimensional existe en una sociedad, entendida como la tasa de recuento corregida por la intensidad de la pobreza.

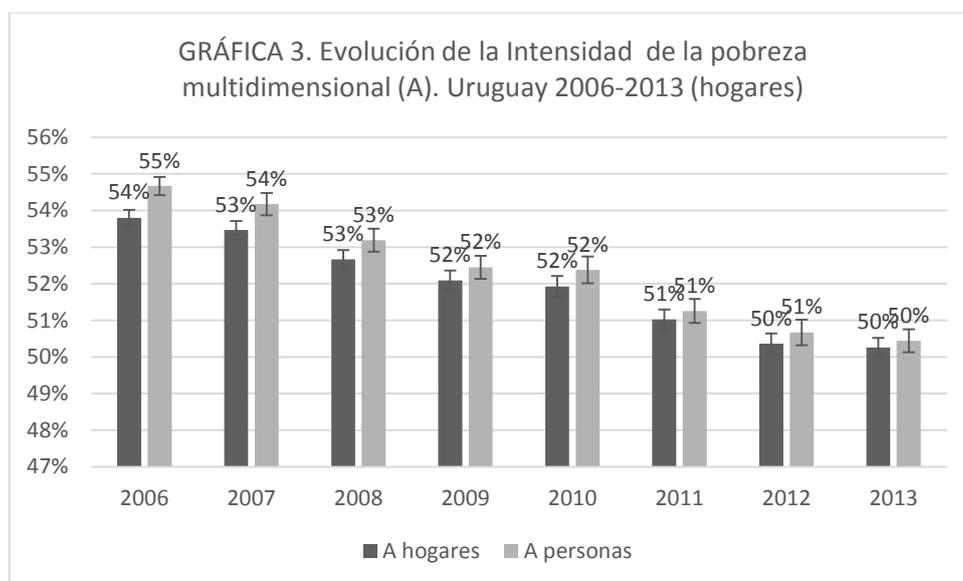


Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006-2013

El Gráfico 2 muestra la evolución del porcentaje de hogares identificados como multidimensionalmente pobres y el porcentaje de personas que integran hogares multidimensionalmente pobres.

En el primer año del período, un 18% de los hogares uruguayos fueron identificados como multidimensionalmente pobres, lo que equivale a casi una de cada cuatro personas integrando hogares en esta situación. El indicador muestra un comportamiento descendente entre 2006 y 2013. La caída más importante se aprecia entre los años 2006 y 2008, donde el indicador disminuye 4 puntos porcentuales tanto a nivel de personas como de hogares.

Entre 2008 y 2012, si bien en todos los años se advierte una reducción en la Tasa de Recuento, la misma es inferior al punto porcentual, a pesar de ello las diferencias son estadísticamente significativas a nivel de hogares. A nivel de personas, no se advierten diferencias estadísticamente significativas en el H entre los años 2009 y 2010. En el 2013 la Tasa de Recuento se ubica en 10,2% a nivel de hogares, valor 7,6 puntos porcentuales inferior al del 2006 y en 15% a nivel de personas, valor 9 puntos porcentuales inferior al registrado en 2006. No se aprecian diferencias estadísticamente significativas en los valores de H entre el 2012 y 2013.



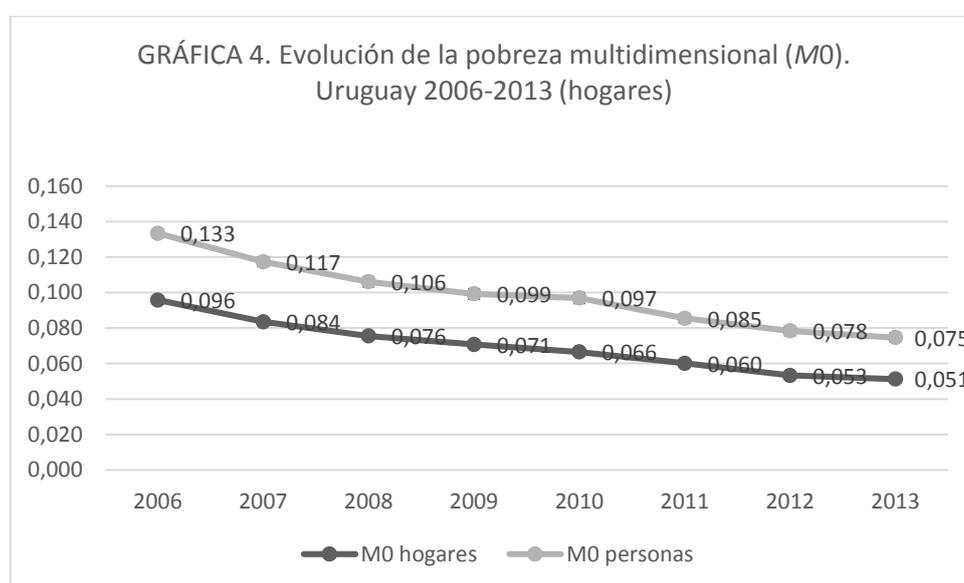
Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006-2013

La intensidad de la pobreza multidimensional (A) da cuenta de la media de privaciones sufridas por los pobres, en este sentido es un indicador centrado únicamente en la población en situación de pobreza multidimensional. El índice A refleja información adicional a la brindada por H a saber, la magnitud de las privaciones de los pobres. La medida cumple con la propiedad de monotonicidad dimensional, si aumenta la cantidad de indicadores en los cuales un pobre se encuentra privado, el A también lo hará (Alkire y Foster, 2008).

Tal como advierte en la Gráfica 3, si bien el índice muestra un comportamiento decreciente en el período, la disminución es de menor envergadura que la registrada en H. En el 2006 el valor de A a nivel de hogares fue de 53,8% y en personas de 55%, no advirtiéndose diferencias estadísticamente significativas respecto a 2007. En el año 2008 hogares y personas pobres

multidimensionales se encontraban privados en el 53% de los indicadores, las diferencia son estadísticamente significativa respecto a 2006 y 2007, pudiéndose decir que es el primer año de la serie donde se advierte una disminución en la intensidad de la pobreza. El siguiente año para el cual se registra una disminución significativa en el valor de  $A$  es el 2011 con un 51%. En el 2012  $A$  se ubica en 50,4% y 50,7% siendo, nuevamente, las diferencia respeto al año anterior significativa a nivel de hogares, no así a nivel de personas. No se aprecian cambios significativos entre el 2012 y el 2013, año para el cual la estimación puntual de  $A$  es de 50,3% y 50,4% en hogares y personas respectivamente.

En términos generales puede afirmarse que la intensidad de la pobreza ha descendido, pero a menor ritmo que la Tasa de Recuento. Esto implica que, si bien en 2013 hay un menor porcentaje de hogares y personas multidimensionalmente pobres respecto a 2006, aquellos que lo son, continúan teniendo niveles de privación similares a los registrados de 8 años atrás o, en otras palabras, el porcentaje de indicadores en los cuales están privados los pobres multidimensionales se mantiene relativamente constante en el correr del período.

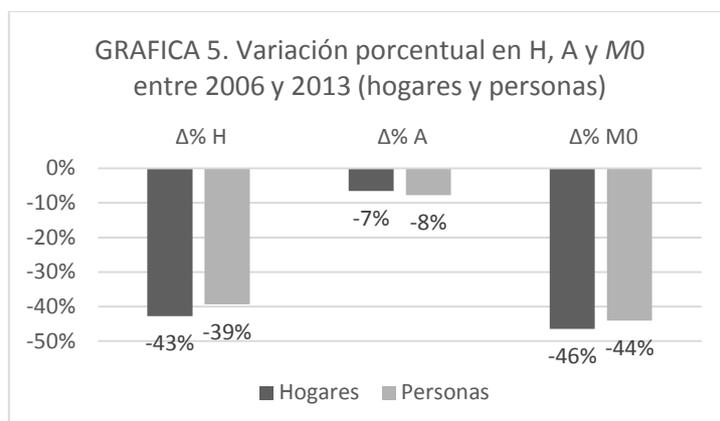


Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006-2013

De la combinación de la tasa de recuento  $H$ , que da cuenta de la prevalencia de la pobreza, y el índice  $A$ , referido al alcance promedio de las privaciones de una persona pobre, surge la primera medida de la familia de índices  $M_a$  sugerida por Alkire y Foster (2008, 2011); la Tasa de Recuento Ajustada (a la dimensión)  $M0$ . La misma está dada por  $M0=H \times A$ , pudiendo también ser definida como la media de privaciones de la matriz censurada  $g^0(k)$ . Se obtiene como resultado un índice  $M0$  sensible a la frecuencia y amplitud de la pobreza multidimensional, que tiene dentro de sus fortalezas: a) satisfacer la propiedad de “monotonicidad dimensional”, ya que si una persona pobre comienza a sufrir privaciones en otras dimensiones,  $A$  aumenta, por lo tanto también lo hará  $M0$ . B) Poder ser utilizado con datos ordinales.

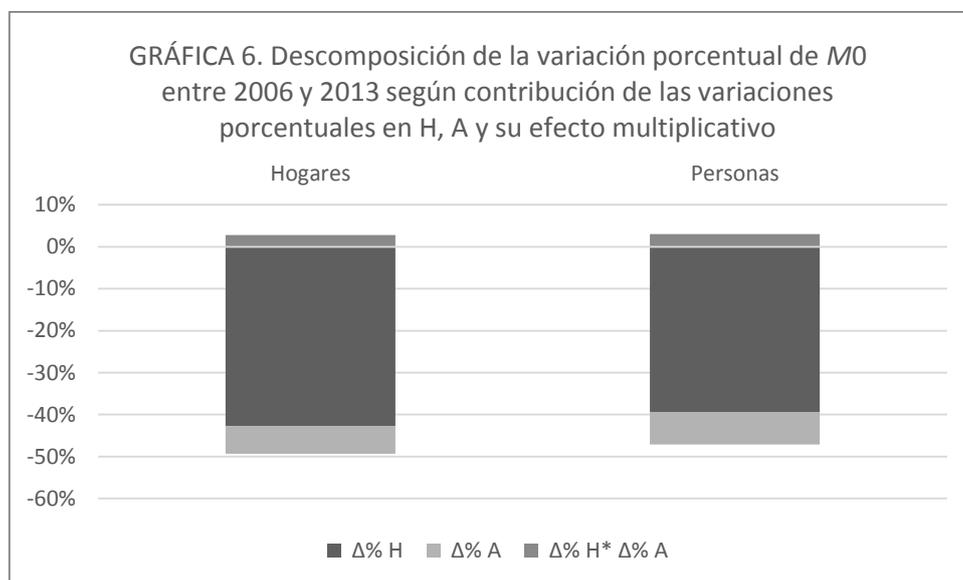
El valor de  $M0$  entre 2006-2013 ha disminuido pasando de 0,096 a 0,051 a nivel de hogares y de 0,133 a 0,075 a nivel de personas. La caída más importante se registra entre el 2006 y el 2007, cuando  $M0$  pasa de 0,096 a 0,084 y de 0,133 a 0,117. La disminución en  $M0$  se mantiene

constante hasta el 2012. Entre 2012 y 2013 no se aprecian cambios estadísticamente significativos en la incidencia del índice.



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006 y 2013

La Gráfica 5 muestra la variación porcentual entre el 2006 y el 2013 en las tres medidas de pobreza. Tanto a nivel de hogares como de personas la intensidad de la pobreza es la que menos variación presenta. La pobreza multidimensional ha registrado una variación porcentual en H y M0 de 39% y 44% a nivel de personas y de 43% y 46% a nivel de hogares, mientras la intensidad del fenómeno lo ha hecho en un 7 y 8% en hogares y personas respectivamente. En 2006, las personas que eran multidimensionalmente pobres estaban privadas en promedio en el 54,7% de los indicadores considerados, en el año 2013 lo hacían en el 50,4%.



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006 y 2013

El Gráfico 6 complementa el análisis de la variación de la pobreza multidimensional entre 2006 y 2013, estudiando la contribución de la tasa de recuento y la intensidad a la disminución de M0. Tal como señala Apablaza, et al.(2010), las propiedades de descomposición de M0 permiten descomponer sus cambios en el tiempo en cambios en H, cambios en A y un factor multiplicativo. Se advierte que la variación porcentual en M0 entre el 2006 y el 2013 se

explica, principalmente por una reducción en el porcentaje de hogares y personas identificadas como multidimensionalmente pobres.

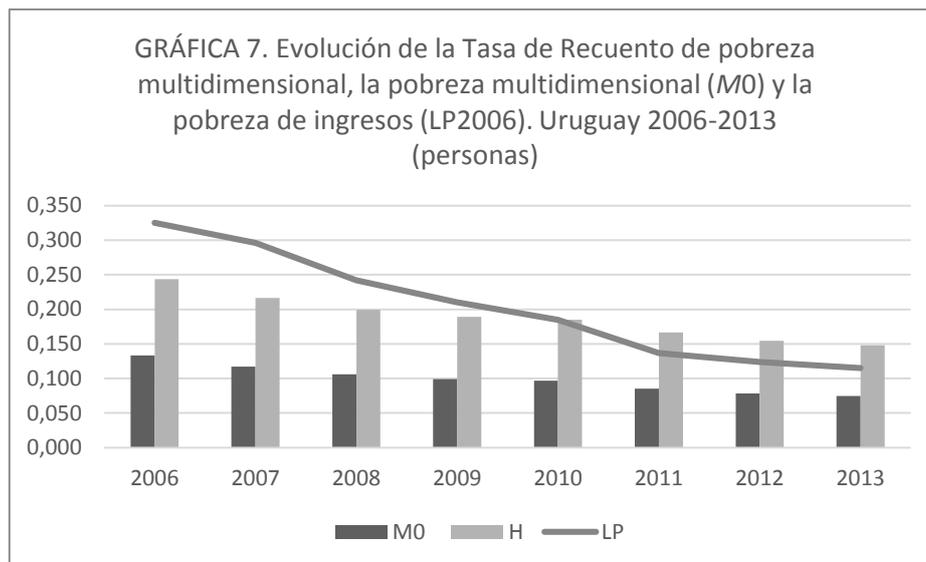
### **c. Comparación entre la evolución de la pobreza multidimensional y la pobreza de ingresos**

Si bien es importante distinguir la medición de la pobreza como falta de capacidades, de la pobreza como falta de renta, "...las dos perspectivas están de manera inevitable relacionadas, ya que la renta es un importante medio para tener capacidades." (Sen, 2000: 117). Según Amartya Sen un aumento en las capacidades de las personas puede traer aparejado un incremento en sus capacidades productivas y de esta forma percibir una renta más alta. "La mejora en la educación básica y la asistencia sanitaria no solo aumenta la calidad de vida directamente sino también la capacidad de una persona de ganar un renta y librarse, asimismo, de la pobreza de renta" (OP. Cit).

Sin embargo, existen ejemplos en la bibliografía donde la asociación entre ingresos y dimensiones no monetarias no parece directa. La desconexión entre distribución del ingreso y otras dimensiones ha sido ampliamente reconocida (Atkinson y Bourguignon, 1982, Klasen, 2000, Sahn y Stifel, 2003, citado en Alkire, 2013b, Sen, 1985, Amarante, Arim y Vigorito, 2008, Colafranceschi, Peyru y Sanguinetti, 2009, Fernández, 2010b). Saith y Stewart (2003, citado en Alkire, 2013b), muestran para la India y Perú que la pobreza por ingresos no es indicador de carencias no monetarias. Whelan, Layet y Maitre (2004, citado en Alkire, 2013b) llegan a conclusiones similares para el caso europeo. La Comisión de Crecimiento y Desarrollo de Europa señala que la correlación entre el crecimiento del PIB per cápita y los ODM no monetarios es prácticamente cero (Alkire, 2013b).

Para el caso Uruguayo, tanto Amarante, et al.(2008), en un análisis diacrónico, encuentran que existe una disminución tanto en la pobreza multidimensional como en la pobreza por ingresos, pero que la primera lo hace de modo más lento, por utilizar indicadores menos volátiles para su estimación. Colafranceschi, et. al, (2009), advierten que se llega a la identificación de grupos distintos aplicando uno y otro método, mientras Fernández (2010b) concluye que, tanto la incidencia como la tendencia de la pobreza no monetaria es distinta a la reportada por el método del ingreso.

La Gráfica 7 muestra la evolución de la pobreza a nivel de personas medida de modo multidimensional y por el método de ingresos del Instituto Nacional de Estadística.



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006-2013

En primer lugar se destaca que tanto una como otra medida siguen una trayectoria decreciente, la pobreza medida por ingresos a nivel de personas en el 2006 se ubicó en 32%, 8 punto por encima de la Tasa de Recuento y 19 punto por encima del M0. Al finalizar el período, la pobreza por ingresos en personas se ubica en 11,5%, 3 puntos porcentuales por debajo del H y 4 puntos por encima de M0.

Dos conclusiones generales pueden mencionarse: por un lado tanto en términos absolutos como en términos relativos, la pobreza medida por ingresos se redujo en mayor medida que la pobreza multidimensional en el período de análisis. La variación absoluta de la pobreza medida por LP 2006 (INE, 2009) fue de a nivel de personas de 21 puntos porcentuales, al tiempo que la variación porcentual fue de 65%. En segundo lugar, entre 2006 y 2010 los niveles de pobreza medidos por ingresos eran superiores a los valores que registra la pobreza multidimensional, a partir de 2011, la pobreza por ingresos pasa a ser inferior a la registra por la Tasa de Recuento multidimensional (H).

La mayor disminución de la pobreza de ingresos en comparación con la pobreza multidimensional está asociada al aumento en el ingreso medio de los hogares consecuencia de la instauración de medidas redistributivas, la revalorización de los salarios medio y el aumento sostenido del Índice Medio de Salarios y aumento de la tasa de empleo (Alves, et. al., 2012, INE, 2013). Todos estos factores inciden de modo directo en la disminución de la pobreza por ingresos. Ésta da cuenta de cambios en el acceso a recursos por parte de los hogares en períodos cortos, dado que el ingreso es una variable de flujo afectada por cambios en el mercado laboral, los sistemas de transferencia estatal y el desempeño de la economía (Longhi, 1996, Fernández, Longhi, 2002, Vigorito, 2005, Sen, 1992).

Si bien el contexto descrito puede mejorar al acceso a algunas dimensiones no monetarias consideradas en la medición multidimensional, la asociación no es directa como en el caso del método del ingreso. La medición multidimensional de la pobreza incorpora dimensiones que son difícilmente modificables en el corto plazo y que no responden de modo tan directo como

el ingreso, a coyunturas económicas favorables. En cambio, resultan adecuadas como medidas estructurales, que pueden dar cuenta del desempeño de políticas públicas destinadas a combatir determinadas situaciones de pobreza (Lerner, 1996, Sen, 1992).

Tal como señala Kaztman (1989) el incremento del ingreso de los hogares pueden mejorar la situación de la pobreza por ingresos, asociada a la categoría de “pobres recientes” propuestas por el autor, pero no las situaciones de carencias inerciales y crónicas, vinculadas a privaciones en el ámbito de la vivienda, los servicios y la educación, entre otras. Éstas, a decir de Kaztman (Op. Cit.), no parecen reaccionar en el corto plazo a la reactivación económica. Entonces, cuando una crisis económica causa la pauperización de muchos hogares, un gran porcentaje de ellos registra ingresos por debajo de la línea de pobreza, pero sin mostrar de modo inmediato privaciones en indicadores directos, como los manejados en la presente propuesta. Lo mismo sucede a la inversa, en momento de crecimiento económico muchos hogares logran aumentar su nivel de ingresos ubicándose por encima de la línea de pobreza, sin por ello necesariamente lograr revertir en el corto plazo situaciones de privación en otras dimensiones como la vivienda o la educación.

Es esperable entonces, que algunos de los indicadores de pobreza multidimensional muestren trayectorias en apariencia independientes de las variaciones en los ingresos, lo que implica que los efectos del auge económico vivido en el período 2006-2013 no se manifiesten de igual forma en la disminución de la pobreza medida por ingresos que en la pobreza multidimensional. En este sentido, los hallazgos coinciden con los registrados en Amarante, Arim y Vigorito (2008)

#### **d. Análisis de privaciones por indicadores y contribución de cada dimensión a la pobreza global**

Hasta aquí se ha trabajado con medidas agregadas de pobreza multidimensional. La pertinencia de éstas se funda en la utilidad que presentan para el ordenamiento total de la población, especialmente para obtener una mirada sintética, así como para diseñar y orientar políticas sociales (Brandolini, 2008, Atkinson, 2003, Bourguignon y Chakravarty, 2003, Alkire y Foster, 2007, citado en Colafranceschi, et. al, 2013). Otra corriente dentro de la bibliografía argumenta la pertinencia de la evaluación del bienestar y la pobreza en función de un conjunto de indicadores (Stiglitz et. al, 2009, citado en Colafranceschi, et. al, 2013), señalando que no es posible capturar las múltiples dimensiones de la pobreza en una medida sintética (Ravallion, 2011, citado en Colafranceschi et. al., 2013).

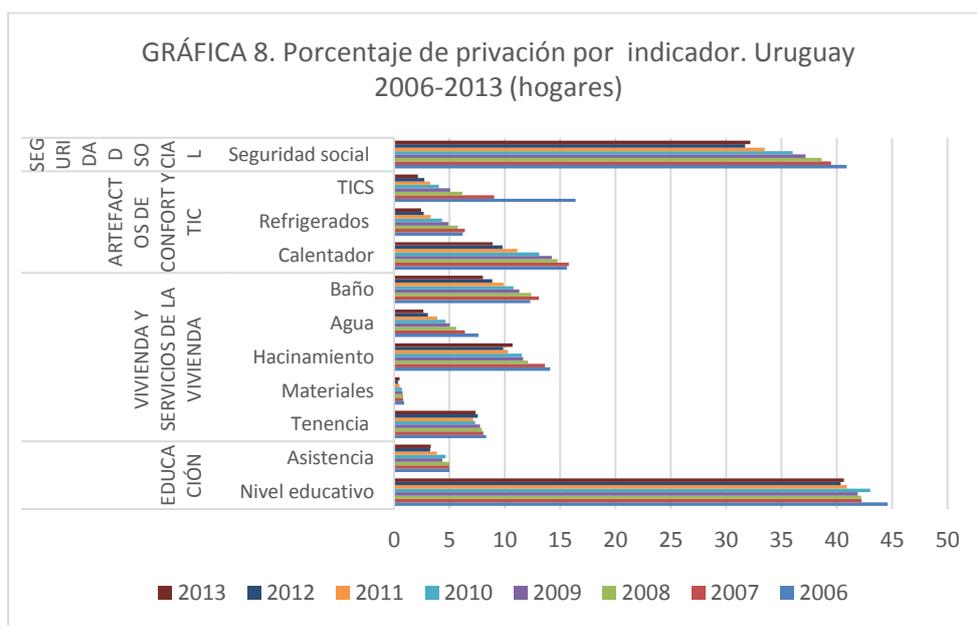
En el presente trabajo se coincide con la perspectiva señalada por Ferreira y Lugo (2012, citado en Colafranceschi et. al, 2013). Según los autores la visión de indicadores separados versus índices multidimensionales es una falsa dicotomía, pues cada alternativa aporta información pertinente para el análisis de la pobreza. La distribución conjunta de los atributos aporta información adicional a la brindada por las distribuciones marginales.

Más aún, teniendo en cuenta las posibilidades de descomposición por dimensiones brindadas por la Metodología AF, resulta pertinente una vez mostrados los resultados agregados a través

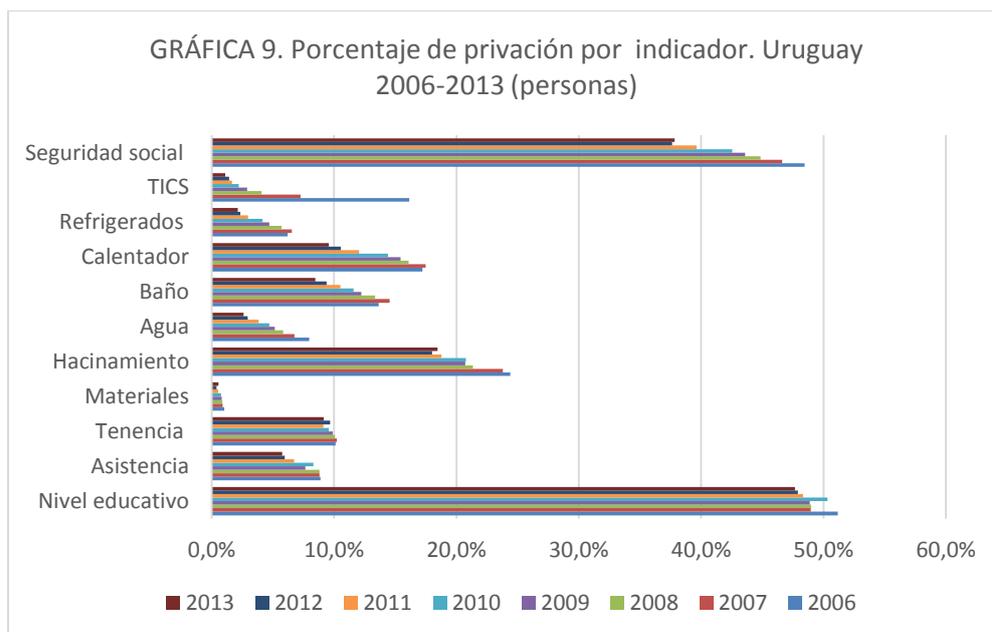
de las tres medidas propuestas (H, A y MO), contemplar la incidencia de cada indicador y la contribución de estos a la pobreza multidimensional en términos agregados.

### d.1 Incidencia de las privaciones por indicador

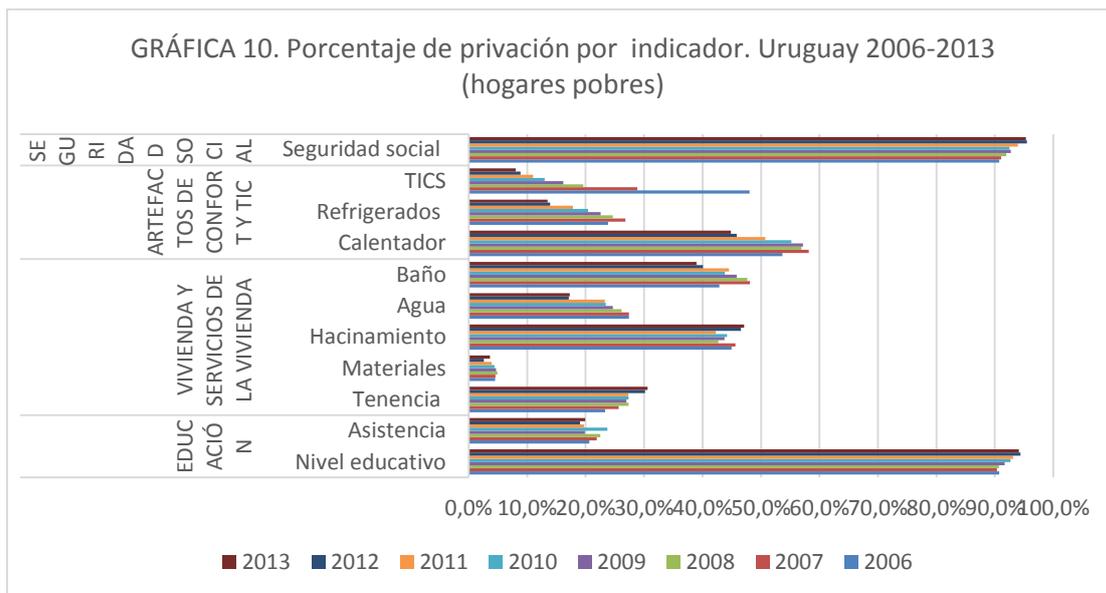
A continuación se expone, para cada uno de los 11 indicadores que conforma la propuesta de medición, el porcentaje de hogares y personas privadas en el total de la población y el porcentaje de privaciones en hogares pobres, para el período 2006-2013.



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006-2013



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006-2013



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006-2013

Para los ocho años analizados los indicadores que presentan porcentajes más altos de privación son el nivel educativo y la seguridad social. Si bien los ambos han mostrado trayectorias decrecientes, los ritmos de disminución son diferentes. El primero mostró una variación relativa entre 2006 y 2013 de 9 puntos porcentuales, mientras en el segundo la misma fue de 21 puntos. Esto se explica, al menos en parte, por el hecho de que el nivel educativo, tal como está definido (en función del máximo nivel alcanzado por los mayores de 17 años del hogar), es de difícil modificación en el corto plazo, ya que en su mayoría las personas que califican como privadas se encuentran desvinculadas del sistema educativo.

En el año 2006 el 47% de los hogares contaba con al menos un integrante con privaciones en nivel educativo, es decir al menos una persona de 45 años o más con menos de 6 años de estudio y/o un menor de 45 años y mayor de 17 años con menos de 9 años de estudio. A nivel de personas, el 51% integraban hogares privados en el indicador. Entre el 2006 y el 2013 el indicador registra una leve disminución, ubicándose ese último año en 41% y 48% en hogares y personas respectivamente.

La seguridad social por su parte, definida en función de la cotización de los ocupados, la inclusión en seguros para los desocupados y el cobro de jubilaciones y/o pensiones por parte de los adultos mayores de 64 años, ha sido objeto de políticas públicas específicas en el período de estudio, redundando en una disminución de la privación en esta dimensión. Según Antía, et al.(2013) los cambios producidos en las políticas que integran el sistema de bienestar social uruguayo durante los dos gobiernos encabezados por el Frente Amplio fruto de reformas implementadas—laboral, previsión social, salud y asistencia social— han tenido resultados positivos en términos de incorporación de grandes porciones de la población a la cobertura formal.

En el 2006 el 41% de los hogares se encontraban privados en este indicador, lo que implica que al menos un miembro presenta alguna de las siguientes características: ocupado en el mismo trabajo por un tiempo superior a 3 meses y no cotiza en la seguridad social, desocupado y no se encuentra en seguro de paro, 65 años o más de edad y no percibe pensión ni jubilación. A

nivel de personas un 49% integraban hogares carentes en seguridad social. Entre 2006 y 2013 se verifica una disminución constante en la privación en seguridad social, llegando al último año del período con valores diez puntos porcentuales inferiores a los del 2006.

La seguridad social está asociada al beneficio de una serie de prestaciones que pueden interpretarse como satisfactores de determinadas necesidades, en el sentido de Doyal y Gough (1994). Tanto el seguro de desempleo, como las jubilaciones y las pensiones suponen transferencias monetarias, pero además, la cotización en la seguridad social brinda cobertura de servicios de salud para el beneficiario y sus familiares. Así mismo, el estar cubierto por seguro de desempleo brinda posibilidades de formación laboral no formal<sup>78</sup>. La privación en la seguridad social evidencia carencia en satisfactores claves para el desarrollo de capacidades asociados a funcionamientos tan diversos como la salud, la afiliación y el control sobre el entorno.

Si se centra el análisis de la privación en nivel educativo y seguridad social en los hogares pobres, se advierte que el porcentaje de carencias ha aumentado. En el 2006 el 91% de los hogares pobres estaba privado en nivel educativo, idéntico porcentaje al registrado en seguridad social. Para el año 2013 el porcentaje de hogares pobres privados en estos indicadores ascendía 94% y 95% respectivamente.

Para la asistencia a educación formal en menores de 4 a 17 años, segundo indicador de la dimisión educación, se advierte una reducción en el porcentaje de hogares con integrantes comprendidos en esta cohorte que no asisten. En el 2006, un 5% del total de hogares uruguayos contaban con al menos un integrante de entre 4 y 17 años que no asistía a ningún establecimiento de educación formal, valor que ascendía a 9% a nivel de personas. En el caso de los hogares pobres, el porcentaje de privaciones permanece estable en el período con valores que rondan el 20%. Si se considera únicamente a los hogares con al menos un integrante entre 4 y 17 años, el porcentaje de privación ascendía a 13% a nivel de hogares y 16% a nivel de personas. El indicador desciende a 3 y 6% para el total de hogares y personas respectivamente al año 2013 y a 9% a nivel de hogares con al menos un integrante de 4 a 17 años, 4 puntos menos respecto al primer año de la serie.

Los resultados se explican, en parte, por lo expresado en MIDES OPP, “Como señalan diversos análisis, uno de los logros más significativos del país (...) ha sido la fuerte incorporación a la escuela de niños de 4 y 5 años” (2013:85). Así mismo, si bien “la educación secundaria es el nivel que suscita las mayores controversias (...) la matriculación en educación media muestra un crecimiento a partir de 2007” (OP. Cit: 90). La disminución en el porcentaje de hogares con menores de 4 a 17 años que no asisten se enmarca en un esfuerzo público por aumentar la matriculación en educación inicial. En este marco, la Ley General de Educación 18.437, en su artículo 7 establece como obligatoria la educación inicial para niños y niñas de cuatro y cinco años. Así mismo, la necesidad de ampliar la cobertura de la educación más allá de la primaria se traduce en las metas de los ODM específicas para Uruguay. La meta número 3 señala la

---

<sup>78</sup> En Uruguay el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional tiene dentro de sus programas el Programa de Trabajadores en Seguro de Desempleo, “orientado a la capacitación y formación profesional, fortaleciendo las capacidades de las personas para retornar al mercado de trabajo y promover la incorporación al sistema educativo formal” consultado en [http://www.inefop.org.uy/uc\\_50\\_1.html](http://www.inefop.org.uy/uc_50_1.html)

universalización de la educación inicial, en tanto la número 4 la universalización de la educación media básica y la expansión de la educación media superior.

En cuanto a los indicadores de la dimensión Artefactos de Confort y TIC, el indicador de acceso a TIC muestra una evolución decreciente que sobresale del resto. En 2006 el 16% de los hogares y las personas mostraban privaciones en este indicador, lo que implica que el hogar no poseía computadora, ni conexión a internet, ni teléfono, ni celular. Para el año 2007 la privación en el indicador desciende a 9%, ubicándose finalmente en 2013 en un 2% a nivel de hogar y un 1% a nivel de personas. Claramente, la evolución del indicador refleja la tendencia global al incremento en el acceso y uso de las TIC y se condice con los resultados presentados en otros informes<sup>79</sup>. En el caso de los hogares pobre, también se advierte una fuerte disminución en la privación en TIC que pasa del 48% en 2006 a 8% en 2013.

El acceso a TIC supone disponer de un medio central para la integración social, la participación y el establecimiento de vínculos. Según Hopenhayn (2010) constituyen un tremendo potencial para la ampliación del espacio público, de allí su vínculo también con la práctica de la ciudadanía. En el esquema de Nussbaum (2000, citado en Alkire, 2007) el acceso a TIC podría vincularse a la afiliación, la interacción social, la reflexión y el razonamiento práctico.

Respecto al calentador de agua para baño, en el 2006 el 16% de los hogares no contaban con ningún artefacto para calentar el agua para bañarse, el valor del indicador presenta pequeñas disminuciones, aunque constantes, en el correr de los 8 años estudiados, ubicándose al final del período en 9% en hogares. La carencia de refrigerador por su parte afectaba al 6% de los hogares en el 2006, ubicándose en 2% en el 2013. En el caso de los hogares pobres, si bien se registra una disminución de la privación en ambos indicadores, los niveles de carencia al 2013 continúan siendo importantes. En el 2006 el 54% de los hogares multidimensionalmente pobres presentaban privaciones en calentador y un 24% lo hacía en refrigerador. En el año 2013 los valores son de 45% y 13,5% respectivamente.

Podría argumentarse, siguiendo a Colafranceschi, et al.(2013), que los logros en términos de ingresos en el período analizado, se tradujeron en mejoras en otras dimensiones del bienestar. Para este caso en particular, en el acceso a artefactos de confort y el incremento del acceso y uso de las TIC. Los autores destacan en su análisis multidimensional de la desigualdad que, de las dimensiones consideradas (materiales de la vivienda, hacinamiento, clima educativo del hogar, bienes durables e ingresos), es en el acceso a bienes durables donde se experimenta un mayor descenso de la desigualdad en el período 2006-2011. “Es probable que el aumento del ingreso y el abaratamiento de los bienes de consumo durable en el período hayan generado un marcado acortamiento de las distancias en su posesión. Se observa un fuerte aumento del acceso de los sectores más carenciados” (Colafranceschi, et. al, 2013:29).

Para el presente trabajo esto es especialmente cierto en el caso del acceso a TIC y, en menor medida, en el acceso a calentador y refrigerador, donde el porcentaje de hogares pobres privados continúa siendo alto (ver Gráfica 10). También debe señalarse la importancia del Plan

---

<sup>79</sup> Ver por ejemplo MIDES, OPP, (2013) Reporte Social 2013. Principales características del Uruguay Social. Capítulo 10 “Sociedad de la Información”.

Ceibal<sup>80</sup> en la difusión del acceso a TIC. Puede afirmarse entonces, para esta dimensión en particular, que la disminución en los porcentajes de privación se vincula tanto con la expansión de los ingresos de los hogares, como con políticas públicas específicas para el acceso a TIC.

Dentro de los indicadores de vivienda y servicios, el que presenta porcentajes más altos de carencias es el hacinamiento. Desde el marco teórico propuesto, el hacinamiento da cuenta de privación en la capacidad de acceder a un refugio adecuado. Así mismo, puede dar cuenta de modo indirecto de las condiciones de salubridad en que viven las personas, por tanto de la capacidad de prevenir enfermedades y vivir una vida saludable. Las Observaciones Generales del Pacto DESCA (Comité DESC, 1991) mencionan el hecho de que una vivienda adecuada debe ser habitable, en el sentido de proveer espacio adecuado, aspecto que es contemplado por la Ley de Vivienda N°13.728 del año 1968.

En el 2006 el 14% de los hogares contaban en promedio con más de dos personas por habitación destinada para dormir. El valor ascendía a 24% a nivel de personas, lo que implica que casi una de cada cuatro personas residía en hogares en condición de hacinamiento. Si bien el valor del indicador ha experimentado un decrecimiento en el correr del período (resultado que coinciden con los mostrados en Colafrengueschi et, al. (2013) y MIDES OPP (2013)), continúa siendo al año 2013 el que presenta el porcentaje de privación más alto en la dimensión vivienda y servicios, 11% y 19% en hogares y personas respectivamente. En los hogares pobres el hacinamiento es considerablemente más alto, registrando un aumento de dos puntos porcentuales entre el 2006 y el 2013 (45% y 47%).

Según MIDES OPP (2013) la evolución de la tasa de hacinamiento puede depender de la ampliación de las soluciones habitacionales y/o de los cambios demográficos que se dan en los hogares. El hecho de que en los últimos años el tamaño de los hogares particulares se haya reducido, descomprimiendo el espacio de convivencia de la vivienda, sumando a leves mejoras en el promedio de habitaciones por vivienda, explican la disminución en el indicador.

En lo que hace a los indicadores de acceso a servicios dentro de la vivienda, en el 2006 el 12% de los hogares se encontraban privados en el indicador tenencia de baño, lo que implica que las viviendas en que residían no contaban con servicio sanitario o si lo hacían no contaban con cisterna de evacuación o no era de uso exclusivo del hogar o la evacuación se realizaba por entubado hacia el arroyo u otros. A nivel de personas, esto implicaba que un 14% de la población integraba hogares con carencias en éste. El indicador muestra una evolución positiva en el período, ubicándose en 8 y 9% en hogares y personas respectivamente en el 2013.

Algo similar ocurre con el acceso a agua potable dentro de la vivienda; la privación en el indicador representaba el 8% del total de hogares del país, ubicándose en 3% al finalizar el

---

<sup>80</sup> El Plan Ceibal es desarrollado conjuntamente por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU). La iniciativa se inscribe, a nivel nacional, en el Programa de Equidad para el Acceso a la Información Digital (PEAID) y, a nivel internacional, en el trabajo llevado adelante por la organización One Laptop per Child. Se encuentra en funcionamiento desde el año 2007 y tiene dentro de sus objetivos generales Contribuir a la mejora de la calidad educativa mediante la integración de tecnología al aula, al centro escolar y al núcleo familiar (<http://www.ceibal.edu.uy/art%C3%ADculo/noticias/institucionales>).

período; idéntica estimación se registra a nivel de personas. Se destaca en el caso del éste, que su mejora está comprometida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>81</sup> de Uruguay. En los hogares pobres, si bien los niveles de privación al agua potable son altos, se advierte un descenso importante en el porcentaje de carencias entre 2006 y 2013. En el 2006 el 27% de los hogares pobres presentaban privación en el indicador, el valor baja en el correr de los años, destacándose la reducción registrada entre el 2011 y el 2012 cuando el mismo pasa de 23,5% a 17%, idéntico valor que en el 2013.

Ambos indicadores, acceso a baño y acceso a agua potable dentro de la vivienda, han sido ampliamente utilizados en la bibliografía (DGEC, 1990, Calvo, 1999, Alkire y Santos, 2010, Calvo coord., 2013, Colafranceschi, et. al, 2013, Borrás, et al, 2014), para dar cuenta de capacidades asociadas a evitar enfermedades, evitar la muerte prematura, lograr estados de nutrición y alimentación adecuada, entre otros. Los indicadores también se vinculan con aspectos centrales de derechos económicos, sociales y culturales. La Observación número 4 del Comité DESC (1991) señala que una vivienda debe disponer de servicios adecuados que son indispensables para la salud, la comodidad, la seguridad y la nutrición; entre estos se menciona instalaciones sanitarias y el agua potable.

Respecto a los otros dos indicadores de vivienda: tenencia y materiales, el primero se ha mantenido estable en el correr del período. En el 2006 el 8% de los hogares residía en una vivienda en la cual no eran propietarios del terreno u ocupaban una vivienda sin permiso del propietario. El valor oscila entre 7 y 8% a nivel de hogares y entre 9 y 10% a nivel de personas hasta el final del período. Entre los multidimensionalmente pobres el porcentaje de hogares que habitan viviendas ocupadas sin permiso o construidas sobre terrenos de los cuales no son dueños pasa en el período de análisis de 23% en el 2006 a 31% en 2013.

Según Casacuberta (2007) la categoría propietario solo de la vivienda y no del terreno tiene un lugar central en la definición de asentamientos irregulares. De hecho la definición utilizada por el Programa de Mejoramiento de Barrios (MVOTMA-PMB-PIAI)<sup>82</sup> establece que pertenece a un asentamiento irregular el hogar que habita una vivienda (que es parte de un grupo de ellas, más de cuatro) construidas en un terreno del cual no se es dueño. El que no se hayan registrado cambios sustantivos en la incidencia de la privación en tenencia de la vivienda, se vincula con lo señalado por el Programa de Mejoramientos de Barrios: "...existe acuerdo en la literatura especializada respecto a que la consolidación del fenómeno de la irregularidad urbana es un proceso de largo plazo, que es estructural en las ciudades de América Latina, y de muy difícil reversión espontánea" (2013:6) y agrega que la vulnerabilidad de estos hogares se expresa, no únicamente en el acceso irregular al suelo urbano, sino en aspectos de la vida cotidiana que reducen la posibilidad de acceder de manera formal a servicios públicos. Este contexto se ha visto consolidado por la exclusión de los hogares pobres del mercado formal de

---

<sup>81</sup> Objetivo 7 "Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente" la Meta reducir la proporción de personas sin acceso al agua potable

<sup>82</sup> El Programa de Mejoramiento de Barrios (MVOTMA-PMB) tiene por objetivo general contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población residente en asentamientos irregulares y áreas degradadas, mejorando el acceso de los hogares a infraestructura básica y servicios sociales y urbanos adecuados. Consultado en <http://pmb.mvotma.gub.uy/programa-de-mejoramiento-de-barrios>

viviendas, lo que ha llevado a éstos a buscar alternativas en la autoconstrucción en suelos de los cuales no son propietarios (PMB-PIAI, 2013).

La situación fue considerada por las metas de los ODM específicos para el Uruguay. Dentro de su Objetivo 7 “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente” la Meta de reducir la proporción de personas en condiciones habitacionales precarias, incluye dentro de las consideraciones viviendas en asentamientos irregulares. Sin embargo, según PMB-PIAI (Op. Cit.) dado el nivel de consolidación de la irregularidad urbana, no es esperable la reducción “espontánea” de los asentamientos, incluso en contexto de mejora global de los indicadores económicos. La tenencia de la vivienda no responde de modo directo y en el corto plazo al aumento de los ingresos de los hogares ni a las políticas y planes de regularización.

Al mismo tiempo es importante considerar, de acuerdo a lo señalado por Jiménez (1985, citado en Amarante y Caffera, 2003) que contra la noción general de que la utilización de suelos de los cuales no se es propietario o la ocupación de viviendas sin permiso del propietario es un último recurso, éstas puede ser entendidas como una elección acerca de la forma de tenencia. Según Amarante y Caffera (2003) este esquema podría ser adecuado para analizar las decisiones de un determinado grupo de hogares que están por debajo de cierto nivel de ingresos. Cuando éstos deciden instalarse en un asentamiento irregular, su decisión se basa en los objetivos de mejorar su bienestar en relación a una canasta de servicios que componen el consumo de una vivienda. En Uruguay el costo del alquiler no sería la única variable a considerar en la decisión, el hecho de que los ocupantes se puedan “colgar” fácilmente de los tendidos de luz y agua incide de forma determinante.

Las privaciones en los materiales de construcción de la vivienda es, de los 11 indicadores utilizados, el que presente menor incidencia (ente 1% y 0,5%). Para el caso de los hogares pobres el porcentaje oscila entre 3 y 5% en el correr del período. Dos advertencias vale realizar al respecto, en primer lugar el umbral del indicador es de baja exigencia, solo se admite como privación las viviendas que presentan paredes y/o techos de deshechos y/o pisos de tierra, cambios mínimos en la definición del indicador repercutiría notoriamente en valores más altos de privación<sup>83</sup>. En segundo término, y no obstante lo anterior, se optó por considerar únicamente los materiales de desecho de modo de utilizar definiciones similares a las empleadas en trabajos anteriores (DGEC, 1990, Calvo, 1999, Calvo coord., 2013).

De modo general puede afirmarse que, si bien el porcentaje de hogares residentes en viviendas que cuentan con paredes y/o techos de material de desecho o pisos de tierra es bajo respecto a otro indicadores utilizados en el trabajo, la situación de estos hogares denota una precariedad extrema, que puede vincularse en el marco de las capacidades, a la privación en el acceso a funcionamientos básicos como el refugio adecuado y la prevención de enfermedades. A su vez, la frecuente ubicación de viviendas con este tipo de características en los márgenes de las ciudades uruguayas y en particular de Montevideo y parte de su Área Metropolitana, lleva a asociar estas situaciones con procesos de segregación residencial, posicionando a los integrantes de estos hogares en situaciones de vulnerabilidad respecto a diversas dimensiones,

---

<sup>83</sup> A modo de ejemplo, si se hubiese considerado como carencia el “contra piso sin piso”, el techo de quincha y/o las paredes de adobe, el porcentaje de privación en materiales a nivel de hogares para el año 2010 se ubicaría en 10%

entre las que pueden destacarse el acceso a trabajos de calidad, las posibilidades de movilidad geográfica y la interacción con otros grupos sociales.

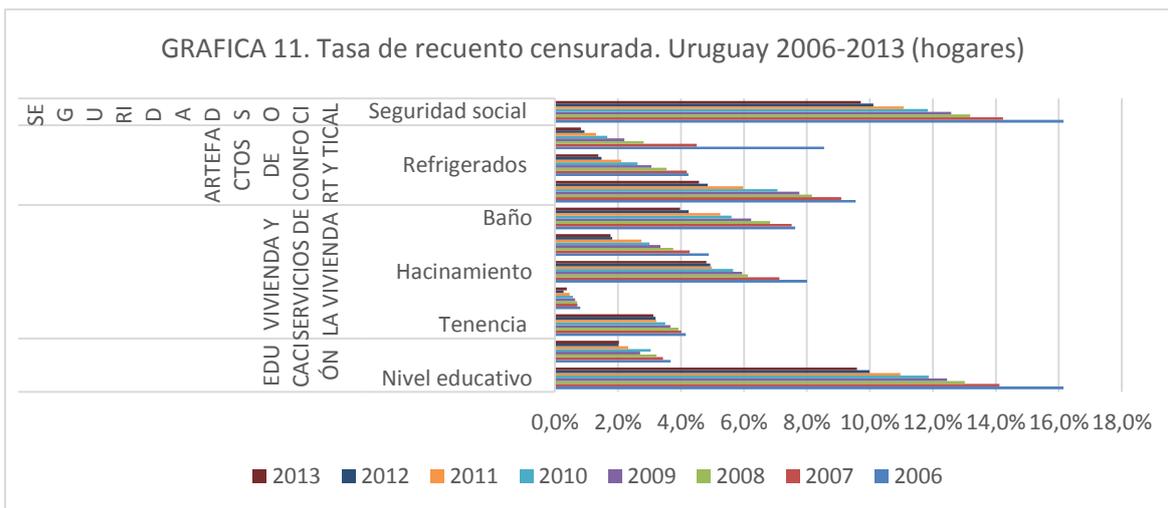
En síntesis, los indicadores seleccionados para dar cuenta de la pobreza multidimensional han mostrado una evolución favorable en el período 2006-2013. A pesar de ello, y en consonancia con lo señalado por Colafranceschi, et al.(2013), el ritmo en los avances registrados es dispar entre las dimensiones. Para el caso de los hogares pobres la situación presenta mayor complejidad, pudiéndose destacar tres aspectos. Por un lado, un grupo de indicadores asociados al consumo de bienes y servicios presentan una trayectoria descendente, al igual que el acceso al agua potable y baño. Ambos pueden vincularse en parte a la inversión en obras públicas y a planes sociales de acceso a servicios públicos<sup>84</sup>, así como al aumento de los ingresos de los hogares en el caso de los primeros. Un segundo grupo de indicadores no presentan modificaciones sustantivas en el período: nivel educativo, asistencia, materiales de la vivienda y hacimientos. Por último, un tercer grupo de indicadores ha mostrado empeoramiento entre los hogares pobres: la tenencia de la vivienda y el acceso a la seguridad social se destacan entre estos.

## **d.2 Contribución de los indicadores a la pobreza multidimensional**

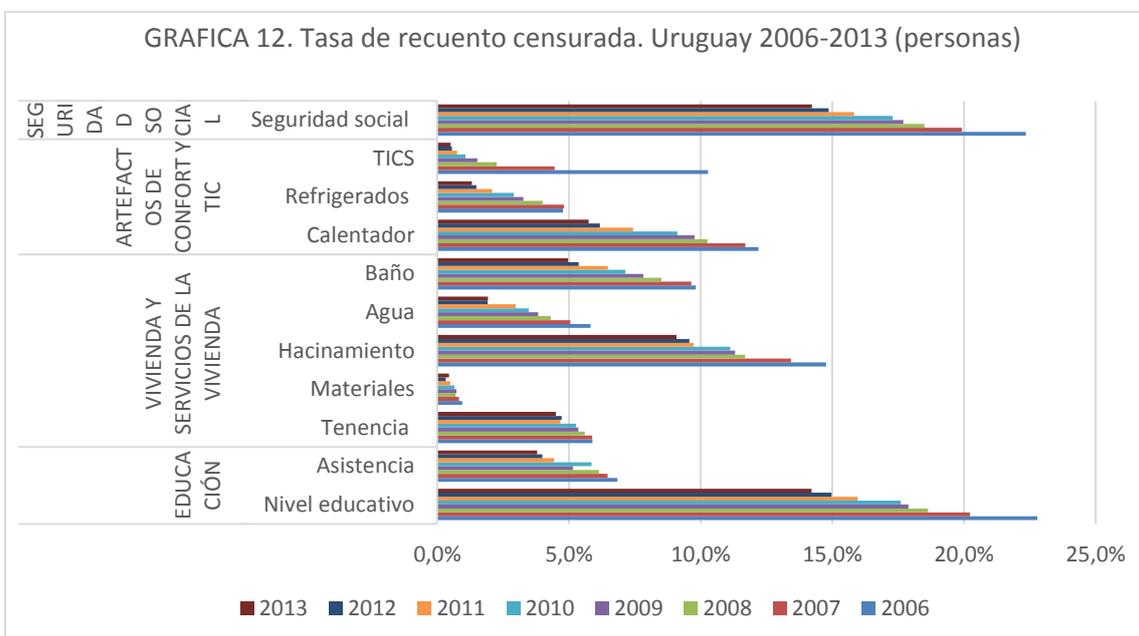
A continuación se estudia la contribución de cada indicador a la pobreza multidimensional. Para ello se comienza presentando las tasas de recuento censuradas (TC) para cada indicador, la cual indica la proporción de la población que es multidimensionalmente pobre y se encuentra privada en ese indicador.

---

<sup>84</sup> A lo largo del período de análisis se han impulsado una serie de planes y programas por parte de Obas Sanitarias del Estado (OSE) orientado a facilitar el acceso a agua potable de poblaciones vulnerables. Dentro de éstos se destaca el programa Tarifa Social, el cual otorga una tarifa más económica destinada a la población que tiene dificultad para acceder a los servicios de agua potable y saneamiento. La población objetivo son hogares beneficiarios de programas del Ministerio de Desarrollo Social, Asentamientos Regularizados en el marco del PMB-PIAI, hogares identificados por la Dirección Nacional de Viviendas y hogares residentes en pequeñas localidades del interior del país. Consultado en [http://ose.com.uy/c\\_tarifa\\_social.html](http://ose.com.uy/c_tarifa_social.html)



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006-2013

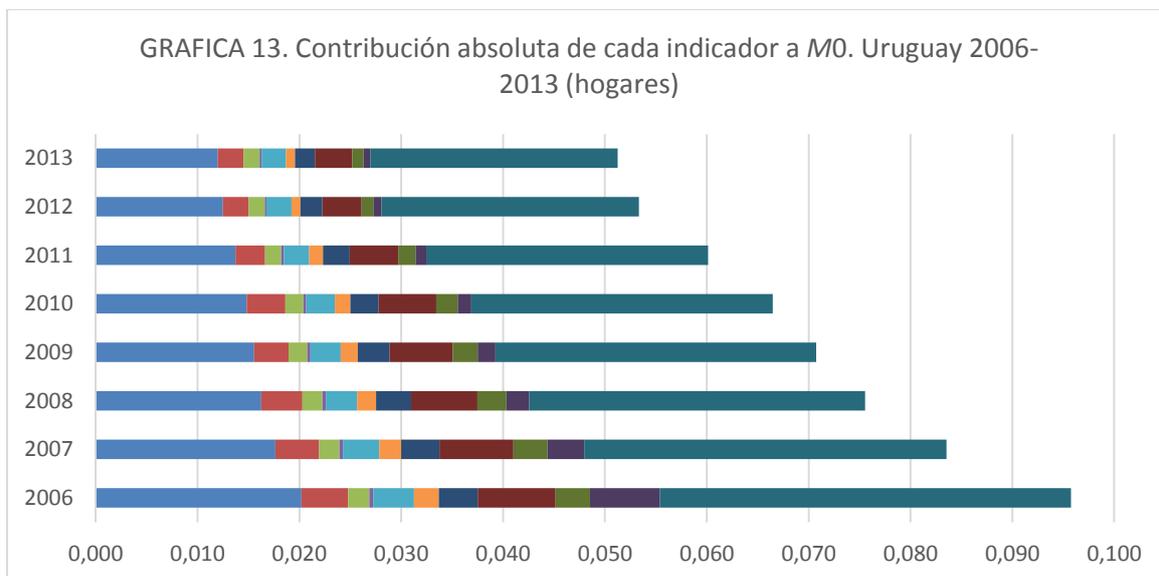


Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006-2013

En el año 2006 la TC más alta se registraba en los indicadores de seguridad social y nivel educativo, con un 16% a nivel de hogares y un 22% a nivel de personas. La evolución de ambos indicadores es similar, mostrando año tras año una leve tendencia a la baja, ubicándose en el 2013 en 10% y 14% en hogares y personas respectivamente.

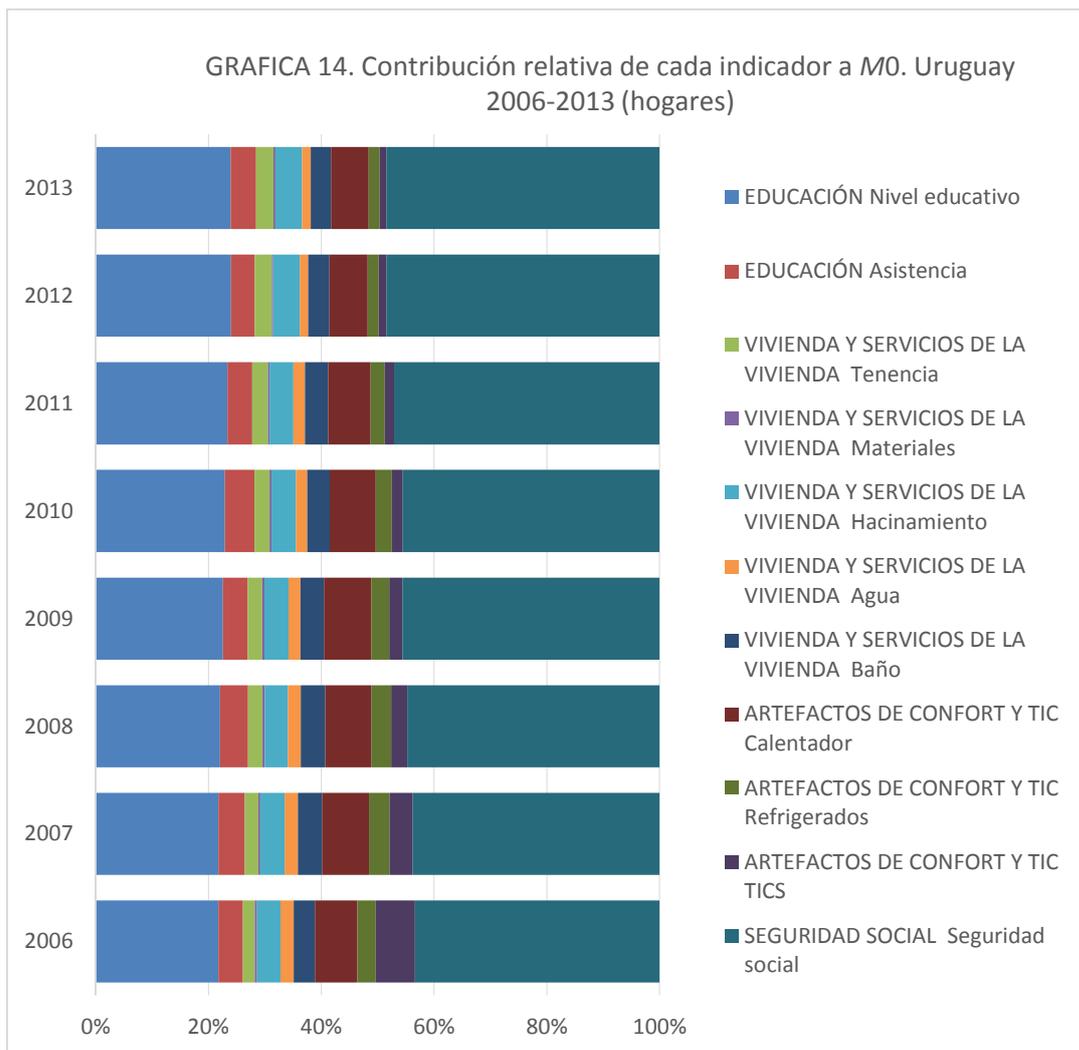
Los indicadores de artefactos de confort y TIC muestran un comportamiento descendente, en particular el acceso a TIC. En el 2006 el 8,5% de los hogares y el 10% de las personas eran multidimensionalmente pobres y estaba privado en TIC, valor que se reduce al 0,8% y 0,5% en el 2013. Dentro de los indicadores de vivienda y servicios se destaca la disminución en la privación de agua, la cual pasa del 5% en 2006 a 1,8% en 2013, baño de 8% a 4% y hacinamiento, de 8% a 5%. A nivel de personas la reducción es de 5,8% a 1,9% y de 14,8% a 9,1%.

Las gráficas<sup>85</sup> a continuación muestran la contribución absoluta y relativa de cada indicador al valor de *M0* a través de los años.



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006-2013

<sup>85</sup> La referencia de colores de las categorías de la Gráfica 13 es la misma que la de la Gráfica 14.



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006-2013

La Gráfica 13 muestra la contribución absoluta de cada indicador al índice de pobreza multidimensional *M0* a nivel de hogares. Nótese que la suma de las contribuciones da como resultado el valor del índice. Para todos los años el indicador que aporta más a la pobreza multidimensional es seguridad social, seguido por el nivel educativo. En el año 2006, el valor de *M0* a nivel de hogares fue 0,096 y a nivel de personas de 0,1333. La seguridad social contribuyó con 0,040 y 0,06 en hogares y personas respectivamente, mientras el nivel educativo contribuyó en 0,020 y 0,028. En contraposición el indicador que menos contribuyó de modo absoluto a la pobreza multidimensional fue materiales de la vivienda. En el año 2013 el *M0* se ubicó en 0,051 a nivel de hogares y 0,075 a nivel de personas. La contribución de la seguridad social para ese año fue de 0,024 y 0,036 y la del nivel educativo 0,018 0,012.

Como forma de comparar entre años resulta pertinente considerar la contribución relativa de cada indicador al índice *M0*. La Gráfica 14 muestra la contribución a nivel de hogares. Vale destacar que los resultados son similares si se utiliza como unidad de análisis personas.

En todos los años analizados el indicador que más aporta a la pobreza multidimensional es seguridad social, seguido por nivel educativo. En el correr del período la contribución de éstos aumenta, pasando de representar el 43% y el 22% respectivamente en el 2006, al 49% y el 24%

en el 2013. De esta forma, puede afirmarse que los niveles de pobreza multidimensional en el Uruguay se explican, casi en un 75% por la contribución de las privaciones en seguridad social y nivel educativo.

El aumento en la contribución relativa de la seguridad social y el nivel educativo tiene su correlato en la disminución del aporte de TIC, en primer lugar y, en menor medida, de refrigerador y agua. En el 2006 la contribución de la privación en TIC a la pobreza multidimensional era del 7%, descendiendo a 1% en el 2013. La contribución relativa de la tenencia de refrigerador pasa de 3,3% a 2% y la del agua de 2,3%. La contribución relativa de la asistencia a educación formal se mantiene estable a través de los 8 años analizados, en torno al 4%. No existen cambios significativos en las contribuciones de materiales de construcción, hacinamiento, tenencia de baño y tenencia de calentador de agua para el baño. El indicador tenencia de la vivienda registra un aumento en su contribución relativa a la pobreza multidimensional de 1% ubicándose al año 2013 en 3%.

Si se analiza a nivel de las cuatro dimensiones consideradas en la propuesta de medición multidimensional de la pobreza, la seguridad social es, para todos los años, la dimensión que más contribuye al fenómeno, seguida por educación, artefactos de confort y TIC y, en último lugar vivienda y servicios. El principal cambio en el correr del período se da en la baja en la contribución de la dimensión artefactos de confort y TIC. En el 2006 la dimensión contribuía en un 18% a la pobreza multidimensional, al tiempo que la dimensión vivienda y servicios contribuía en 9%. A través de los años se da una disminución de la contribución de la dimensión artefactos de confort y TIC, que en el último año del período se ubica en 12%. Por su parte la dimensión vivienda y servicios se mantiene sin modificaciones en el porcentaje de contribución al *MO*.

#### **e. Pobreza multidimensional en cuatro dominios geográficos del Uruguay**

##### **Introducción**

A continuación se estudia la evolución de la pobreza multidimensional en cuatro dominios geográficos de Uruguay: Montevideo, Localidades del interior de 5.000 y más habitantes, localidades del interior menores de 5.000 habitantes e interior rural.

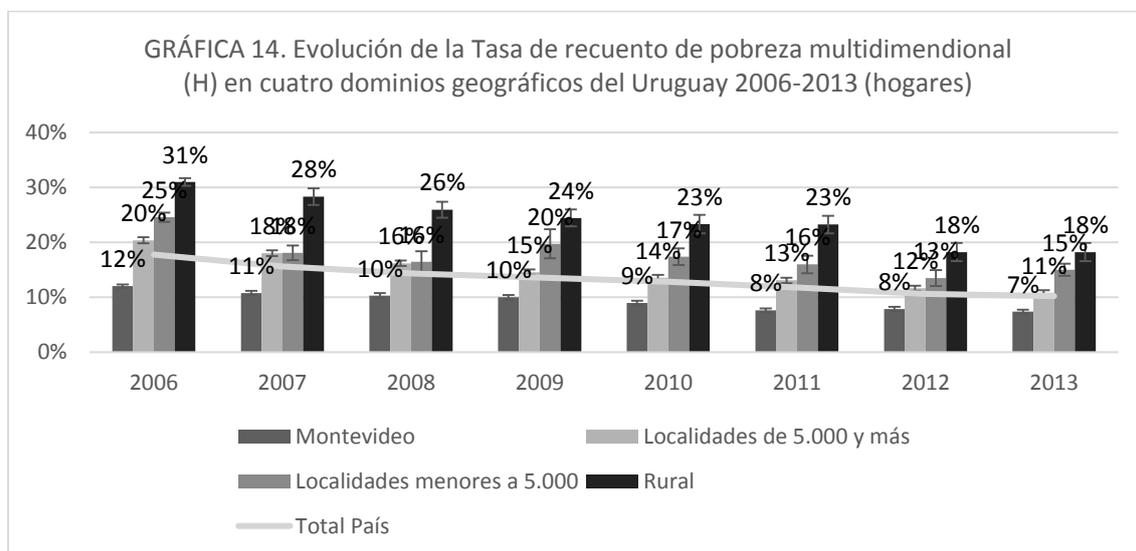
El análisis se concentra en dos aspectos: la descripción de la evolución de las medidas de pobreza multidimensional en cada dominio y la comparación de su incidencia y características entre dominios geográficos. Se busca a través de éste dar cuenta de aspectos específicos que presenta la pobreza multidimensional en distintos dominios, entendiendo que, tal como señala Nayaran et al. (2000), la experiencia de la pobreza se da en un marco específico, en un lugar determinado y en una interacción concreta. Entender el territorio como marco específico, implica considerar que las capacidades de los hogares y los individuos para alcanzar funcionamientos considerados necesarios para el bienestar dependerán, al menos en parte, de las estrategias de éstos para controlar un determinado espacio geográfico o, en otras palabras, para ejercer territorialidad.

Por otra parte, la agregación de la pobreza en medidas nacionales oculta la diversidad de experiencias y patrones geográficos del fenómeno (Ayala, Jurado y Pérez Mayo, 2000). Más aun teniendo en cuenta que la incidencia de las regiones geográficas sobre la pobreza es una determinante macro del fenómeno identificada recurrentemente en la bibliografía (Fernández, 2003). Las estructuras macro sociales, fuentes de recursos y remuneraciones de los hogares, operan sobre territorios históricamente conformados que tienen una incidencia diferencial sobre, por ejemplo, el acceso a empleos mejor remunerados, seguridad social o redes sociales (Op. Cit.).

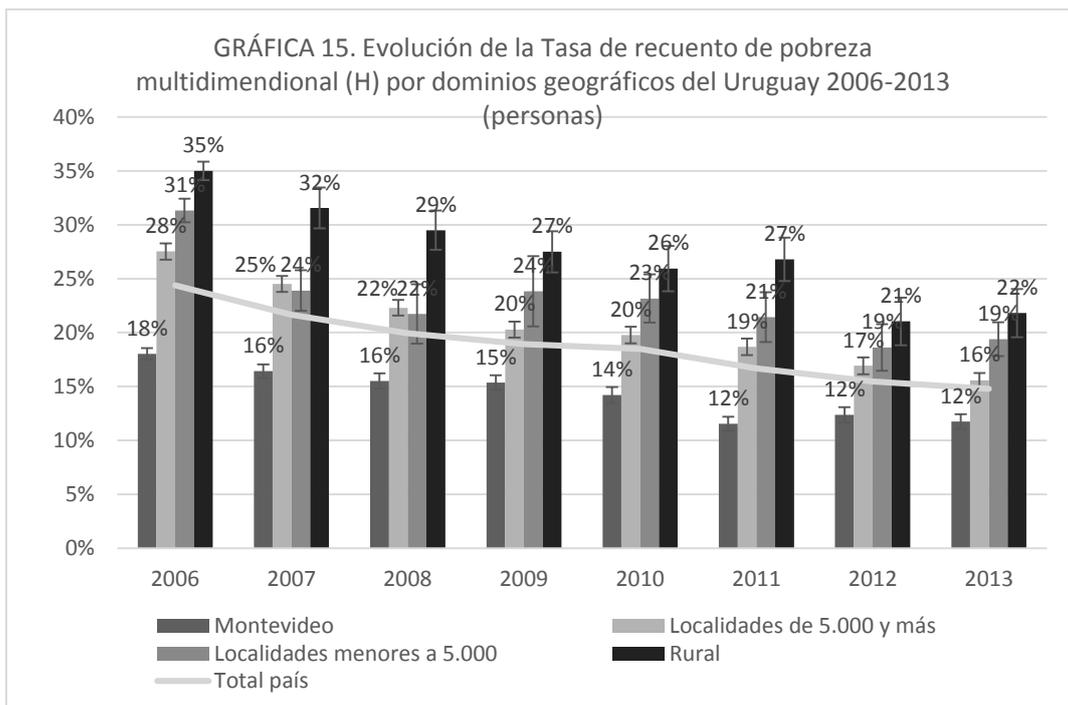
La sección se estructura en tres partes: se presenta la incidencia de la pobreza multidimensional y se la compara con la evolución de la pobreza medida por LP 2006 (INE, 2009), se analiza la contribución de cada dominio geográfico a la pobreza multidimensional nacional y se estudia la incidencia de cada dimensión presentando la contribución de cada indicador a la pobreza multidimensional de cada dominio.

### e.1 Evolución de la pobreza multidimensional en cuatro dominios geográficos del Uruguay.

La evolución de la Tasa de Recuento muestra para los cuatro dominios analizados una trayectoria descendente del porcentaje de pobres multidimensionales. Más allá de esto, se destacan diferencias importantes entre las cuatro regiones. El área rural es la que presenta, en todos los años, los niveles más altos en H. Montevideo, por su parte, es de los cuatro dominios estudiados el que muestra los valores más bajos.



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006-2013



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006-2013

En 2006 la Tasa de Recuento de pobreza multidimensional se ubicaba en Montevideo en 18% a nivel de personas y 12% a nivel de hogares. En las localidades de 5.000 habitantes y más en 28% y 20% respectivamente y en las localidades menores de 5.000 habitantes en 31% y 25%. En el área rural el valor de la Tasa de Recuento fue de 35% a nivel de personas y 31% en hogares. Las diferencias, en el primer año del período analizado, entre los cuatro dominios son estadísticamente significativas. Los tres dominios del interior del país presentan niveles de H que superan el valor para el total país, tanto a nivel de hogares como de personas. Esta característica se repite en el correr de los ocho años estudiados.

A partir del año 2007 se advierte una tendencia descendente en la Tasa de Recuento, pero con ritmo e intensidad diferente dependiendo del dominio geográfico. En términos generales puede afirmarse que se da una reducción del H entre el 2006 y el 2007 que, para las cuatro áreas, es estadísticamente significativa. Entre el 2007 y el 2011 la trayectoria del H difiere entre dominios. En la capital se mantienen estables hasta el 2011, año en el cual se registra un nuevo descenso, ubicándose en 12% a nivel de personas y 8% a nivel de hogares, valores que mantienen sin grandes cambios hasta el 2013. Las estimaciones de H para Montevideo son, en todos los años, inferiores a la de los restantes dominios, siendo las diferencias estadísticamente significativas.

La reducción más importante en la Tasa de Recuento en el período 2006-2007 se registra en las localidades menores de 5.000 habitantes. Las estimaciones tanto a nivel de personas como de hogares caen en 7 puntos porcentuales, ubicándose en 24 y 18% respectivamente. Del 2008 en adelante si bien las estimaciones puntuales de H registran un descenso en los tres dominios del interior, con estancamientos algunos años (2009-2010 para las localidades) e incluso aumentos (2008-2009 en las pequeñas localidades, 2010-2011 en el área rural), las comparaciones año a año no arrojan resultados concluyentes dado los solapamientos entre los

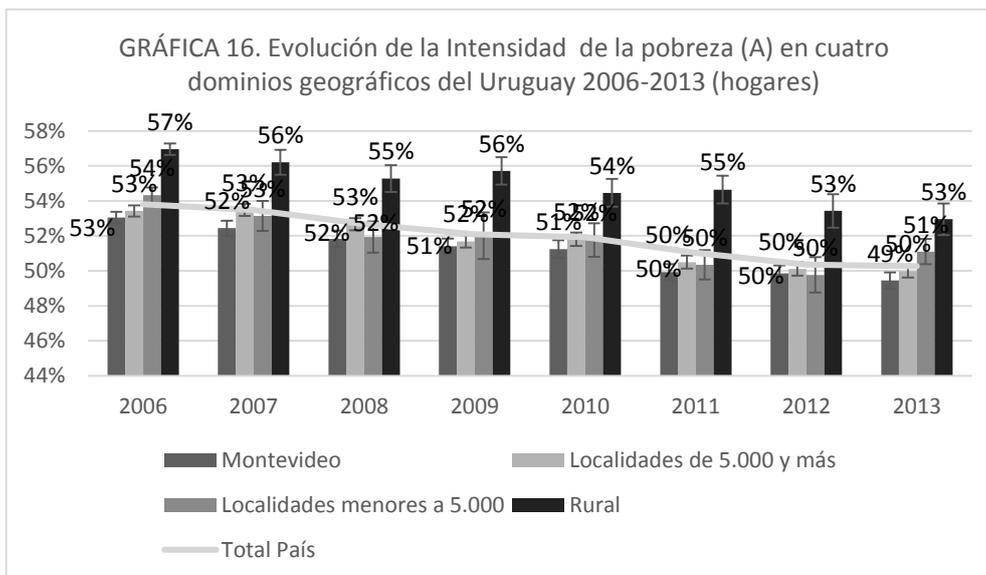
intervalos de confianza. Más allá de esto, puede afirmarse que al año 2013 los valores de H en los tres dominios son inferiores a los registrados al comienzo del período.

Respecto a las localidades de 5.000 y más habitantes y las menores no se advierten diferencias estadísticamente significativas en los valores de H a nivel de personas entre los años 2007 y 2012. En el último año de la serie, el H en las pequeñas localidades se ubicó en 17,8% y en las localidades de 5.000 y más habitantes en 15,6%, siendo el primer año desde 2006 que las diferencias entre ambos dominios son estadísticamente significativas. A nivel de hogares las estimaciones del H en las localidades menores son superior a las localidades de 5.000 y más habitantes para los años 2009, 2010 y 2011. No encontrándose diferencias estadísticamente significativas en los restantes años del período, con excepción del 2006.

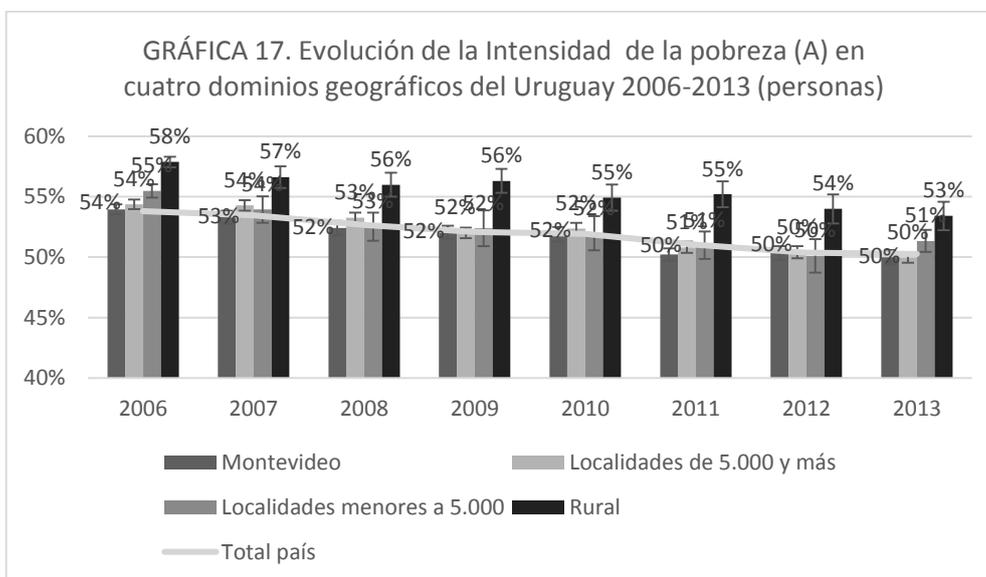
La Tasa de Recuento en el área rural presenta los valores más altos en el correr de toda la serie, tanto a nivel de personas como de hogares. Las diferencias respecto a las localidades del interior del país son estadísticamente significativa para todos los años, con excepción del último donde se advierte un solapamiento con el intervalo de confianza superior de las localidades menores de 5.000 habitantes a nivel personas.

Por último, se destaca el hecho de que, si bien en términos absolutos la diferencia en los valores de H en Montevideo respecto a los de los tres dominios del interior se reducen en el correr de los ocho años analizados, en términos relativos esta reducción solo se verifica en las localidades de 5.000 habitantes y más, donde el H pasa de ser un 40% superior al de Montevideo en el 2006, a ser un 32% superior en el 2013. Respecto a los otros dos dominios, el H en las localidades menores de 5.000 habitantes es 51% superior al de Montevideo en 2006 y 2013, si bien en algunos años del período las diferencias se reducen. En el área rural el H es un 60% superior al de Montevideo, diferencia que se mantiene constante en los ocho años analizados.

En síntesis puede decirse que se advierte una reducción de la incidencia de H en los cuatro dominios entre el 2006 y el 2013. En términos relativos, la variación porcentual más significativa se da en las localidades de 5.000 y más habitantes, seguidas por las localidades menores y la ruralidad (ver Gráfica 19). El dominio con menor nivel de pobreza medida por Tasa de Recuento es Montevideo, seguido por las localidades del interior del país. Por último el área rural es la que presenta los valores más altos de H. Respecto a las localidades del interior, si bien, con excepción del 2007 y el 2008, todos los años el H fue superior en las menores de 5.000 habitantes, las diferencias no son estadísticamente significativas.



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006-2013



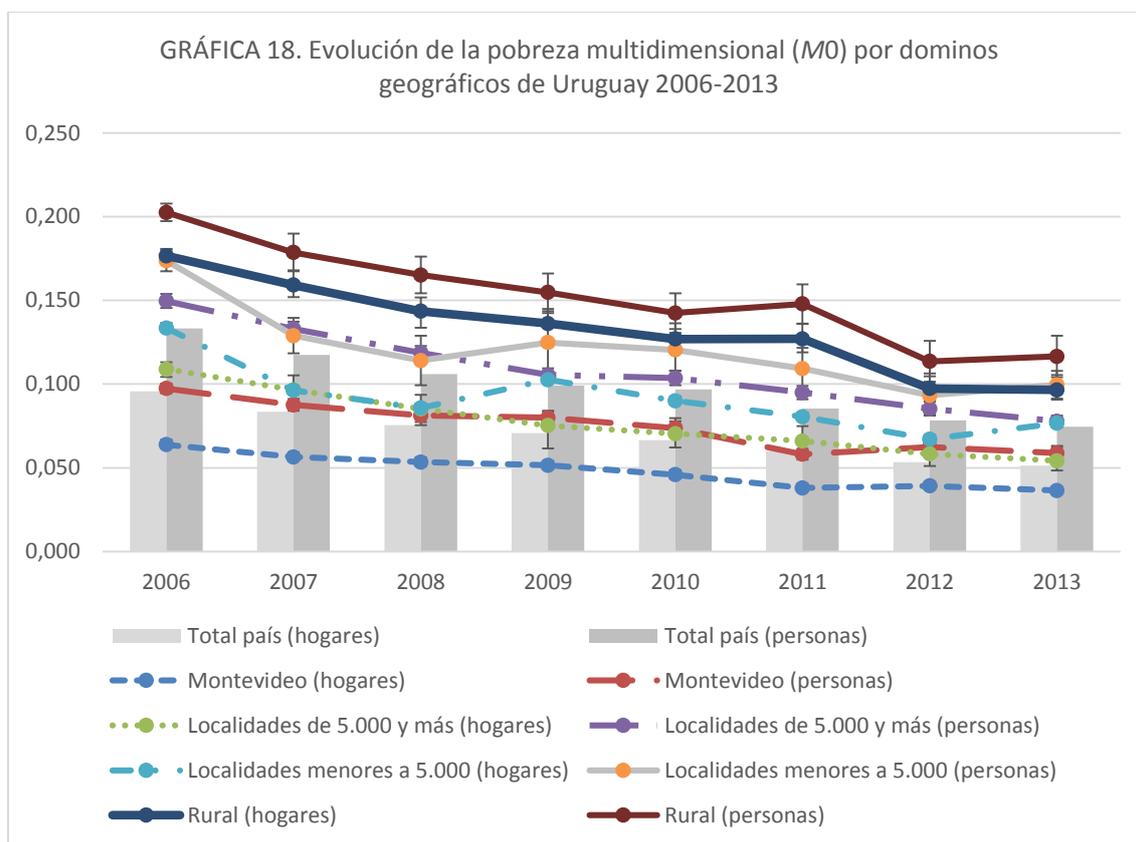
Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006-2013

El análisis de la intensidad de la pobreza revela dos aspectos generales: por un lado, el registro de una leve disminución en la intensidad de la pobreza entre el año 2006 y el 2013. En términos relativos la variación es de entre 7 y 8 puntos porcentuales dependiendo del dominio (ver Gráfica 19). Por otro parte, puede afirmarse que la intensidad de la pobreza es superior en el medio rural respecto a las restantes áreas, siendo las diferencias estadísticamente significativas para los 8 años estudiados, con excepción del año 2013 a nivel de personas, donde no se advierten diferencias entre el área rural y las pequeñas localidades. Por el contrario, no se observa para ninguno de los años diferencias significativas en la intensidad de la pobreza registrada en Montevideo, localidades de 5.000 y más habitantes y localidades menores.

Si se comparan los resultados de A a nivel nacional, con los de los cuatro dominios geográficos considerados, se observa que el valor nacional es similar al registrado en las localidades del interior y Montevideo e inferior al estimado para la ruralidad dispersa.

En síntesis, puede afirmarse entonces que, para el período 2006-2013, si bien Montevideo registra niveles menores de pobreza multidimensional medidos a través de la Tasa de Recuento, la intensidad con que viven la pobreza los montevideanos pobres, es similar a la que experimentan los pobres de las localidades del interior del país. Así mismo, debe subrayarse para el medio rural que, al tiempo que es el dominio que muestra los niveles más altos de H, es también en el cual la intensidad de la pobreza exhibe los valores más elevados. Esto es, en el medio rural disperso hay un porcentaje más alto de hogares identificados como multidimensionalmente pobres y, a su vez, éstos experimentan un porcentaje superior de carencias que lo hogares pobres del resto del país.

Se advierte pues que, a la vez de ser los habitantes de la ruralidad uruguaya los que se encuentran en mayor nivel privado en sus capacidades de acceder a determinados funcionamientos, son también los que experimentan situaciones más intensas de privación.



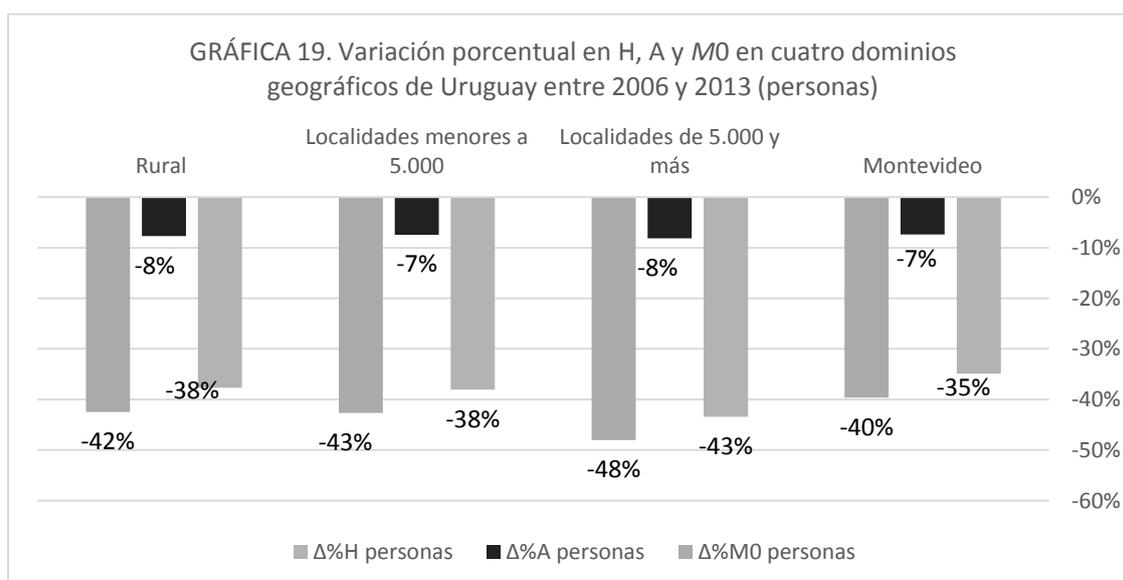
Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006-2013

La pobreza multidimensional medida a través del MO muestra a Montevideo como el dominio geográfico con niveles más bajos, tanto a nivel de personas como hogares, con valores que en todos los años son inferiores al porcentaje nacional. En el correr de todo el período las diferencias respecto a los restantes dominios son significativas. En el 2006 el valor del MO fue de 0,098 a nivel de personas y 0,064 en hogares, en el correr de los restantes años la

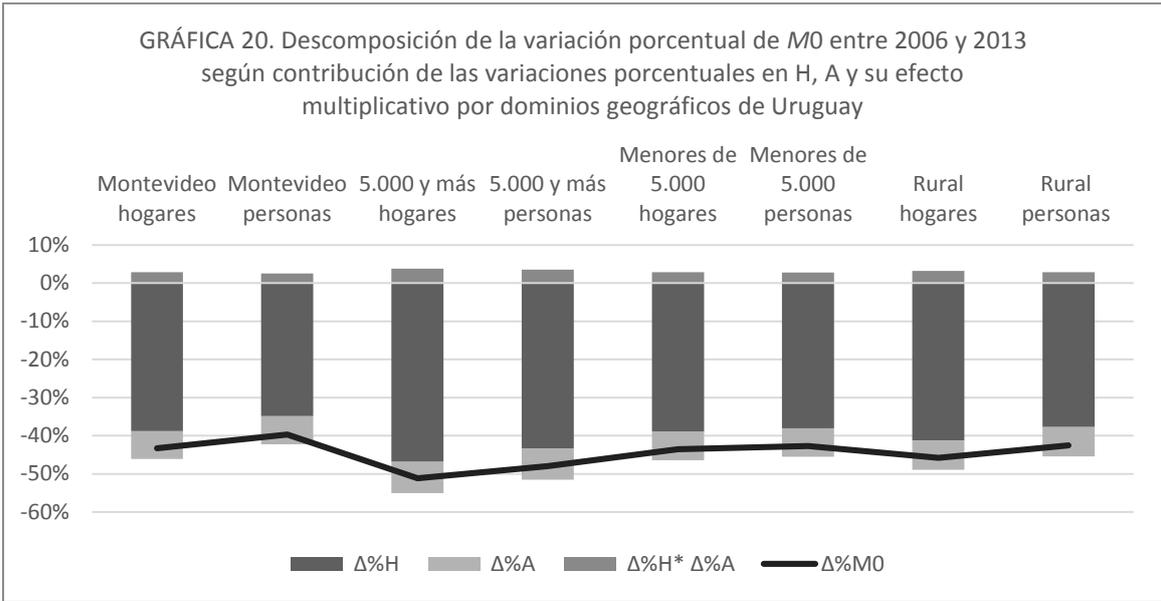
estimación disminuye paulatinamente, alcanzando el valor más bajo en el 2013, 0,0623 y 0,0384 en personas y hogares respectivamente.

Si se analiza la evolución de la diferencia porcentual relativa entre Montevideo y los dominios del interior del país, se nota que, respecto a las localidades de 5.000 y más habitantes se reducen las brechas. En el 2006, a nivel de hogares, el *MO* en éstas era un 40% superior a Montevideo y al finalizar el período es un 30% superior. En las localidades menores de 5.000 habitantes y en el área rural, si bien el *MO* disminuye para ambos dominios en el correr de los 8 años analizados, las diferencias relativas con Montevideo se mantienen, representando el *MO* un 50% más en las pequeñas localidades y algo más del 60% en el área rural.

El área rural es la que presenta los valores más altos de *MO*. A nivel de hogares las estimaciones son, para todos años analizados, superiores a las de los restantes dominios geográficos, con diferencias estadísticamente significativas en todos los casos. A nivel de personas sin embargo, existe solapamiento entre los intervalos inferiores de las estimaciones en el área rural y los superiores de las localidades menores de 5.000 habitantes en los años 2010, 2012 y 2013. Para este último año debe mencionarse que a nivel de personas no existen diferencias estadísticamente significativas entre las pequeñas localidades y el área rural para ninguna de las tres medidas presentadas (H, A y *MO*).



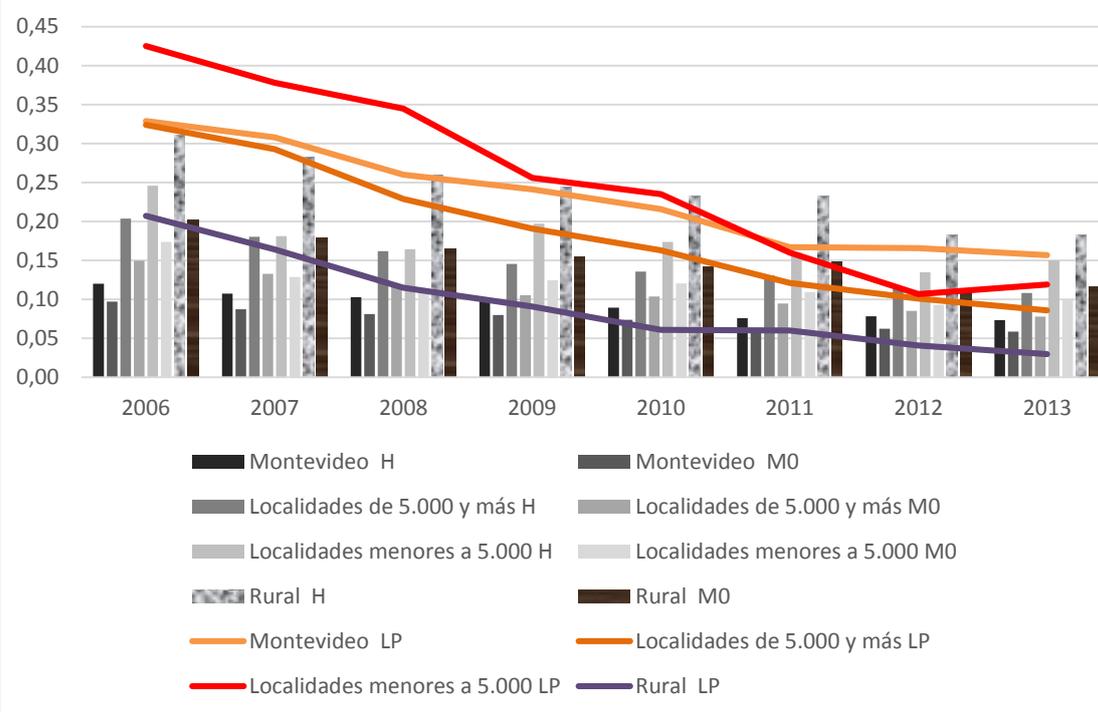
Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006 y 2013



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006 y 2013

En términos relativos, la variación porcentual más importante en el *M0* se registra en las localidades de 5.000 y más habitantes, con un descenso de 50 y 48 puntos porcentuales en hogares y personas respectivamente. En los restantes dominios la reducción se ubica entre un 40 y un 45. La Gráfica 20 muestra que, para todos los dominios geográficos, la variación porcentual en *M0* se constituye en su mayoría por una reducción en la Tasa de Recuento, es decir en el porcentaje de pobres multidimensional en el total de la población y, en mucho menor medida, por una disminución de la intensidad con que experimentan la pobreza los pobres. En términos generales puede decirse que, si bien el porcentaje de hogares y personas multidimensionalmente pobres se ha reducido en los cuatro dominios, la intensidad con que se vive la pobreza no ha variado sustantivamente.

GRÁFICA 21. Evolución de la Tasa de Recuento de pobreza multidimensional (H), la pobreza multidimensional (M0) y la pobreza de ingresos (LP2006) por dominios geográficos de Uruguay. 2006-2013 (personas)



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006-2013

Si se compara la evolución que ha seguido la pobreza multidimensional y la pobreza medida por ingresos se advierte que, si bien ambas han descendido, las trayectorias presentan diferencias sustanciales. En primer lugar, se destaca el hecho que el ranking de dominio que arroja el indicador de pobreza de ingresos muestra los niveles más bajos de pobreza en el área rural dispersa, en oposición a lo registrado por la medida multidimensional propuesta en este trabajo, donde el área rural es la que muestra los niveles más altos de pobreza. Esto coincide con los hallazgos de Calvo coord (2013) quien señala que donde se advierten las situaciones más críticas respecto a las Necesidades Básicas Insatisfechas es en las áreas rurales del norte del Uruguay, próximas a Brasil.

De acuerdo a esto, puede señalarse que si bien los ingresos de los hogares rurales son, en mayor proporción que en los otros dominios, suficientes para alcanzar una Canastas Básicas Total (Alimentarias y No alimentaria), las condiciones de vida de éstos, medidas a través de indicadores directos, los colocan en situación de desventaja respecto a las localidades del interior y Montevideo. Esto se asocia a lo señalado por Sen (2000) respecto al hecho de que hay otros factores que influyen en la privación de capacidades además de la falta de ingresos y que, por otra parte, la relación instrumental entre la falta de ingresos y la privación de capacidades varía entre distintas comunidades. Para el caso de análisis, si bien los hogares rurales presentan menores niveles de privación en el espacio de la renta, medido a través de la Línea de Pobreza, existen dimensiones que van más allá del ingreso, como es el acceso a la

seguridad social, el nivel educativo y/o los servicios de la vivienda, que evidencia mayores niveles de privación de capacidades respecto a los hogares urbanos.

Un segundo aspecto a subrayar es que en 2006, la pobreza medida por ingresos arrojaba estimaciones más altas que la pobreza multidimensional tanto para Montevideo como para las localidades del interior del país<sup>86</sup>. En el transcurso del período los niveles de pobreza por ingresos disminuyen, tanto en términos relativos como absolutos, en mayor medida que la pobreza multidimensional. En las localidades menores de 5.000 habitantes, los niveles de pobreza multidimensional medida a través de la Tasa de Recuento (H) son, a partir de 2010 superiores a los de la pobreza por ingresos, mientras en las de 5.000 y más el valor de H supera a la pobreza por ingresos a partir del 2011. Para ambos casos esta relación se mantiene hasta el final del período. En Montevideo, si bien la brecha entre pobreza de ingresos y pobreza multidimensional se acorta, en todos los años la pobreza de ingreso continúa siendo superior a la pobreza multidimensional.

## e.2 Contribución de los dominios geográficos a la pobreza global.

A continuación se analiza la contribución de cada dominio geográfico al *MO* nacional. El procedimiento se sustentan en la propiedad de descomponibilidad<sup>87</sup> satisfecha por *MO* (así como por H) según la cual la pobreza general es el promedio ponderado de los niveles de pobreza de los subgrupos (para este caso en particular los dominios geográficos), donde las ponderaciones son los porcentajes de población de los subgrupos (para este caso el porcentaje de la población viviendo en cada uno de los cuatro dominios) (Alkire y Foster, 2008). Como se aprecia en la fórmula, el valor del *MO* global estará dado por el valor de *MO* en cada subgrupo, ponderado por el peso relativo de cada subgrupo en el total de la población.

$$MO(X; z) = \frac{n1}{n} + MO(x1; z) + \frac{n2}{n} + MO(x2; z)$$

Previo, es menester realizar una precisión sobre las estimaciones de población a nivel de dominios geográficos a través de Encuestas Continuas de Hogares. El porcentaje de población viviendo en cada uno de los dominios geográficos es una variable que, si bien puede tender a modificarse por eventos sociodemográficos –migración, cambios en la fecundidad, mortalidad, entre otros-, se espera que en el corto plazo permanezca estable. En las estimaciones por ECH para el período 2006-2013 se advierten tres cambios importantes<sup>88</sup>: en 2010 el porcentaje de

---

<sup>86</sup> En el área rural por su parte, los niveles de pobreza multidimensional son, en todos los años superiores a los niveles de pobreza por ingreso.

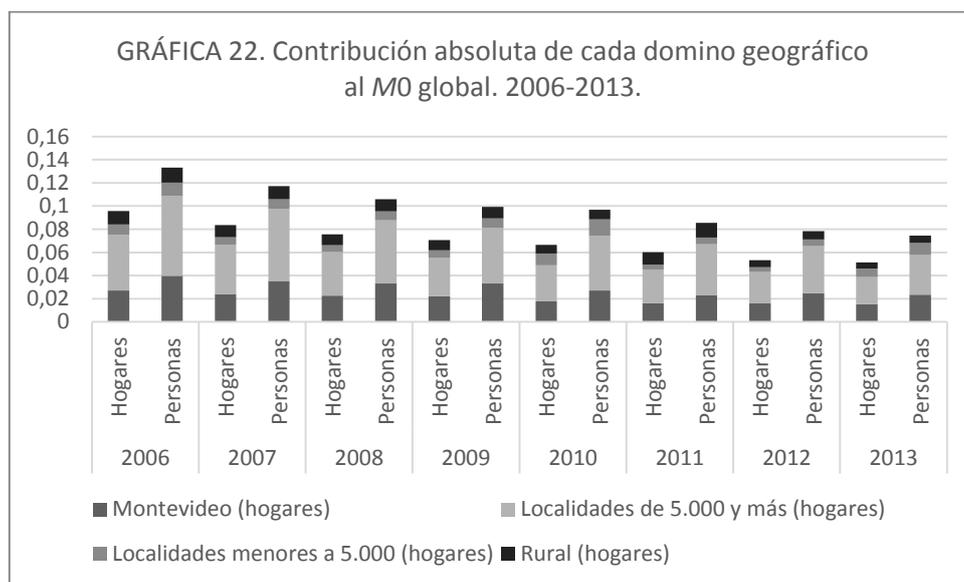
<sup>87</sup> Cualquier medida que satisfaga esta propiedad también cumple la “consistencia de subgrupo”, que exige que la pobreza general aumente cuando aumenta la pobreza en el primer subgrupo y no cae en el segundo (con tamaños de población fijos). Esta propiedad permite la coordinación de las políticas locales y nacionales de alivio de la pobreza. Una discusión de esto puede consultarse en Foster, Greer y Thorbecke (1984), y Foster y Sen (1997) (Alkire y Foster, 2008)

<sup>88</sup> Ver Anexo 2 Estimaciones relativas de población y hogares por dominio geográfico en base a Encuesta Continua de Hogares

hogares y personas viviendo en Montevideo disminuye en 5 puntos porcentuales, con un respectivo aumento de 5 puntos en el porcentaje de población en pequeñas localidad, en el 2011 se registra un aumento de tres puntos porcentuales en la población rural dispersa, con una respectiva disminución del porcentaje en pequeñas localidades. En el 2013 se registra un aumento en el porcentaje de hogares y personas residiendo en pequeñas localidades, con una respectiva disminución del porcentaje en localidades de 5.000 y más habitantes.

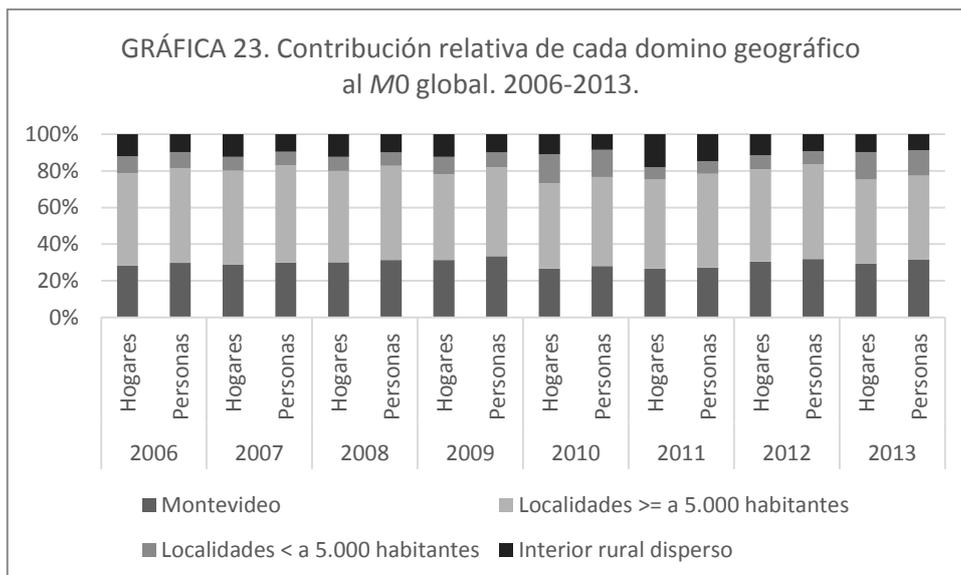
Los primeros dos cambios pueden responder a modificaciones en el tipo de muestreo, mientras el tercero a cambios en el marco muestral de la ECH. Contrastados estos resultados con los del Censo de Población 2011, se advierte que es en el año 2013 donde las estimaciones por ECH coinciden en mayor medida con éste. Esto se explica, al menos en parte, porque la ECH 2013 es la primera en utilizar como marco para el plan de muestreo el Censo 2011. En el año 2012 un 10% de los hogares había sido seleccionado utilizando el Censo 2011, mientras que entre 2006 y 2011 el marco muestral fue dado por el Censo de Población 2004<sup>89</sup>.

Los cambios en el porcentaje de población en cada dominio, repercuten en las estimaciones de la contribución de cada subgrupo al MO global, dificultando la comparación entre años. No obstante lo anterior, se opta por presentar en el análisis la contribución de cada dominio para los ocho años considerados, advirtiendo que los cambios en las contribuciones no necesariamente responden a cambios en el MO del dominio, sino también, y en mayor medida, a variaciones en las estimaciones del porcentaje de población residiendo en cada dominio.



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006-2013

<sup>89</sup> Consultado en <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/metodologias/ech/metodologiaech.htm>



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006-2013

En términos absolutos en 2006, las Localidades de 5.000 y más habitantes eran las que más aportaba al valor de *M0* (Ver Gráfica 22). El mismo se ubicó a nivel nacional en 0,133 en personas y 0,096 en hogares. El dominio conformado por las localidades de 5.000 y más habitantes aportaba 0,07 y 0,05 respectivamente, Montevideo contribuía con 0,04 y 0,03 en personas y hogares respectivamente, la ruralidad lo hacía con 0,013 y 0,012 y las pequeñas localidades del interior con 0,011 y 0,009. En el correr del período la relación entre las contribuciones absolutas de los distintos dominios al *M0* se mantiene siendo, para todos los años, el aporte de las localidades de 5.000 y más habitantes el más grande, seguido por Montevideo. El aporte de las pequeñas localidades y del área rural oscilan entre el tercer y cuarto lugar, explicado principalmente por los cambios en las estimaciones de población mencionadas más arriba.

En términos relativos, las localidades de 5.000 y más habitantes son las que más contribuyen al *M0* (Ver Gráfica 23). En el correr del período la contribución de éste dominio oscila entre en torno al 50% del valor de *M0*, tanto a nivel de personas como de hogares. Lo sigue en importancia el aporte de Montevideo, aproximadamente 30%. El aporte relativo de las pequeñas localidades y el área rural presenta mayor variabilidad en el correr del período, dado los cambios registrados en las estimaciones de población, pero en términos generales puede decirse que, sumados, aportan aproximadamente la cuarta parte del valor del índice.

Por tanto, si bien el área rural dispersa es la que presenta los valores más altos de pobreza multidimensional, tanto a nivel de hogares como de personas, dado el bajo peso de la población rural en la población total del país, la contribución absoluta y relativa de ésta a la pobreza multidimensional nacional es baja en comparación con las Localidades de 5.000 y más habitantes del interior y Montevideo.

### **e.3 Análisis de privaciones por indicadores y contribución de cada dimensión a la pobreza multidimensional en cuatro dominios geográficos.**

#### **e.3.1 Incidencia de las privaciones por indicador en cuatro dominios geográficos**

A continuación se analiza el porcentaje de privaciones de los indicadores en los cuatro dominios geográficos para los años 2006 y 2013<sup>90</sup>. El análisis de la incidencia de privaciones por región muestra situaciones diversas según la dimensión que se considere.

Montevideo presenta los niveles más bajos de privación en la dimensión Educación, tanto en el indicador de asistencia como en nivel educativo, seguido por las localidades de 5.000 habitantes o más. El área rural y las localidades menores a 5.000 habitantes tienen los porcentajes más altos de privación en el indicador nivel educativo; 68% y el 63% respectivamente, no apreciándose cambios estadísticamente significativos entre el 2006 y el 2013. El porcentaje de privaciones en éste indicador si se consideran solamente los hogares pobres es superior al 90% en los cuatro dominios, tanto en 2006 como en 2013.

En cuanto a los niveles de asistencia, si bien el área rural dispersa y las pequeñas localidades presentan los porcentajes más altos de hogares con menores de 4 a 17 años que no asisten, se advierte una disminución estadísticamente significativa entre el 2006 y el 2013. En el 2006 el 10% de los hogares rurales y el 7,3% de los residentes en pequeñas localidades contaban con al menos un integrante de 4 a 17 años que no asistía a ningún centro de educación formal. En el 2013 el porcentaje de privación en ambos dominios geográficos disminuye al 6%. Para Montevideo y las localidades de 5.000 y más habitantes también se advierten mejoras significativas en el indicador de asistencia, el cual pasa de 3,6% a 2,4% en la capital y de 5,4% a 3,2% en las localidades de 5.000 y más habitantes. Ambos cambios son significativos estadísticamente.

En Montevideo se registra una disminución en el porcentaje de hogares multidimensionalmente pobres que cuentan con al menos un menor de 4 a 17 años que no asiste a educación formal, pasando de 21% a 18%, en tanto en las pequeñas localidades y el área rural el porcentaje de hogares pobres que se encuentran privados en el indicador aumenta de 21% a 25%. En las localidades de 5.000 y más habitantes el porcentaje de hogares pobres con privación en asistencia es de 20% ambos años.

Respecto a los indicadores de vivienda y servicios, los referidos al acceso a servicios –agua y baño- y materiales de la vivienda, muestran en el área rural dispersa los niveles más altos de carencia, a pesar de que se registran mejoras importantes entre las puntas de la serie. En el 2006 el 40,3% de los hogares rurales presentaban privación en el acceso al agua potable, valor que disminuye a 16% en el 2013. Debe destacarse la disminución del porcentaje de hogares rurales identificados como multidimensionalmente pobres que se encuentran privados del agua potable, en 2006 representaban el 71% del total, en 2013 el 51%.

---

<sup>90</sup> Ver Anexo 3 por tabla de indicadores a nivel de hogares según dominio geográfico, tabla de indicadores según dominio geográfico para hogares pobres y tasas de recuento censuradas en hogares según dominio geográfico, para los años 2006 y 2013.

Sin embargo, las diferencias son notorias respecto a los otros dominios geográficos donde la privación en el acceso al agua representó en 2013 al 1% de los hogares de Montevideo, el 2% de los hogares de las localidades de 5.000 y más habitantes y al 5% de los de las pequeñas localidades del interior. Vale subrayar que, en términos relativos, la brecha de acceso al agua entre la ruralidad y los restantes dominios se mantiene constantes entre 2006 y 2013. La mejoras en el acceso al agua potable en el área rural y las pequeñas localidades puede asociarse con la implementación de una serie de planes y programas por parte de Obras Sanitarias del Estado (OSE) que tienen dentro de su población objetivo hogares residentes en pequeñas localidades del interior del país y el área rural dispersa<sup>91</sup>.

La carencia en la tenencia de baño afectaba al 36% de los hogares rurales en el 2006, valor 20 y 23 y 29 puntos porcentuales superior al de hogares de pequeñas localidades, localidades de 5.000 y más habitantes y Montevideo respectivamente. En el 2013 el porcentaje de hogares rurales con privación en baño desciende al 20%, mientras que en las pequeñas localidades fue de 12% y en las de 5.000 y más habitantes de 8%. Tanto en términos relativos como absolutos disminuyen las brechas entre los dominios geográficos. Así mismo, debe subrayarse que el área rural es la que presenta una disminución porcentual más grande en el indicador carencia de baño, con una variación relativa del 45%, seguida por la disminución en las localidades de 5.000 y más habitantes, 38%.

Al igual que para el indicador de agua, se destaca en el de baño una disminución significativa en el porcentaje de hogares rurales pobres con carencia en baño. En 2006 representaban el 68% y en 2013 pasan a ser el 58%. En Montevideo y las Localidades de 5.000 y más habitantes también disminuye el porcentaje de privación en este indicador en los hogares pobres. En el caso de las localidades menores del interior no se aprecian cambios.

Respecto los materiales de construcción de la vivienda, el área rural muestra los porcentajes más altos de carencia en 2006 (4%), sin embargo, registra una mejora importante en el correr del período, ubicándose en 2013 en 1%, idéntico valor a registrado para ese año en las localidades menores a 5.000 habitantes. Tanto Montevideo como las Localidades de 5.000 habitantes o más, registran para 2013 valores inferiores al 1% en el indicador.

El indicador de tenencia de la vivienda es el único, de los once indicadores considerados para la medición multidimensional de la pobreza, que presenta porcentajes de carencia más altos en Montevideo que en los otros dominios geográficos. En el año 2006 el 10,5% de los hogares capitalinos residían en viviendas construidas sobre terrenos de los cuales no eran dueños u ocupaban viviendas sin permiso de los propietarios. En el caso de los hogares identificados como multidimensionalmente pobres este valor ascendía a 44%. El indicador no presenta, para el total de los hogares montevideanos, cambios significativos en 2013. Sí si se considera únicamente los hogares pobres, donde el porcentaje se eleva a 50%.

El porcentaje de privación en tenencia en los otros tres dominios es significativamente más bajo que en Montevideo. Sin embargo, se advierte un aumento en el porcentaje de hogares privados en las localidades menores de 5.000 habitantes, el cual pasa entre 2006 y

---

<sup>91</sup> Programa de Abastecimiento de Agua Potable a Pequeñas Localidades y Escuelas Rurales fue ideado en el año 2008 para llevar el recurso a personas que conforman estas poblaciones. Consultado en [http://www.ose.com.uy/a\\_pequeñas\\_localidades.html](http://www.ose.com.uy/a_pequeñas_localidades.html))

2013 de 5% a 7,3% siendo las diferencias estadísticamente significativas. Vale subrayar la brecha existente entre el porcentaje de hogares montevideanos multidimensionalmente pobres y privados en el indicador (50% en 2013) y el valor que asume el indicador en los restantes dominios, 25% en las localidades del interior y 11% en el caso del área rural.

La situación de propiedad de la vivienda pero no del terreno, está asociada (aunque no necesariamente coincide) a viviendas ubicadas en asentamientos irregulares. Tanto en términos absolutos como relativos, el nivel de hogares residiendo en asentamientos irregulares es superior en Montevideo respecto al resto del país (INE-PIAI, 2006, citado Casacuberta, 2007), lo que explica en parte el mayor porcentaje de privación en este indicador. Así mismo, y como se ha mencionado más arriba, el asentarse en terrenos irregulares es un fenómeno fundamentalmente urbano.

El hacinamiento que es, de los indicadores de la dimensión vivienda y servicios, el que presenta el porcentaje más alto a nivel nacional. En 2006 los porcentajes más altos se registran en las localidades del interior de 5.000 y más habitantes. Las estimaciones puntuales son de 17% para las de 5.000 habitantes o más, 14,6% para las menores y 15,2% para el área rural, las diferencias entre estos últimos dos dominios no son estadísticamente significativas. Para el año 2013 el hacinamiento desciende en los cuatro dominios; Montevideo pasa del 11% al 9%, mientras en los restantes se ubica en torno en 11%, no se apreciándose diferencias estadísticamente significativas entre los tres dominios del interior del país. En los hogares pobres de Montevideo y Localidades de 5.000 y más habitante el porcentaje de hacinamiento asciende al 50% en 2013. En las localidades menores y el área rural se ubica en 38% y 29% respectivamente.

En la dimensión Artefactos de Confort y TIC, el que presenta el porcentaje más alto de privación es calentador de agua para el baño. En el 2006 el 43% de los hogares rurales no contaba con calefón ni calentador instantáneo de agua de ningún tipo, el valor ascendía a 78% entre los multidimensionalmente pobres. El porcentaje era superior al registrado en las pequeñas localidades (24%), en las de 5.000 habitantes y más (17%) y Montevideo (9%). Las diferencias entre los cuatro dominios eran estadísticamente significativas. En 2013 se advierte una reducción de la privación en los hogares rurales, pasando al 23% del total, 65% entre los pobres. Si bien los hogares rurales continúan mostrando los niveles más altos de privación, en términos relativos, la brecha en el acceso a calentador respecto a las restantes regiones disminuye.

También es en el área rural dispersa donde en 2006 se registran los niveles más altos de privación en tenencia de refrigerador, 17% de los hogares no poseían, las diferencias respecto a los restantes dominios es estadísticamente significativa. En el 2013 se registra una fuerte disminución del indicador, ubicándose en 5%, no advirtiéndose diferencias estadísticamente significativas con los porcentajes de carencia respecto a las pequeñas localidades. Entre los hogares rurales pobres la privación en refrigerador pasa de 39% a 16%.

Como se mencionó más arriba, la privación en el acceso a TIC es, de todos los indicadores evaluados, el que muestra la disminución más grande en el período. En 2006 los hogares de las localidades menores de 5.000 habitantes y los del área rural eran los que presentaban los niveles más altos de privación, 31,5% y 35% respectivamente. En las localidades de 5.000 y

más habitante el 20% de los hogares se encontraban privados en esa dimensión y en Montevideo el 7%. Para el año 2013 vale subrayar al menos tres aspectos: a) la notoria disminución del indicador en los cuatro dominios (3% en las localidades del interior y área rural y 1% en Montevideo), b) la disminución de las brechas de acceso entre dominios y c) la gran disminución de hogares pobres privados en TIC que pasa de 33% a 6% en Montevideo, de 51% a 10% en las localidades de 5.000 y más habitantes, de 67% a 8% en las localidades menores y de 57% a 6% en rural. Procesos asociados, como se mencionó más arriba, al aumento del ingreso de los hogares, a la disminución del valor de los bienes de consumo y a iniciativas públicas orientadas a democratizar el acceso a las TIC.

El indicador de seguridad social presenta porcentajes altos de privación en los cuatro dominios. En el 2006 el 44,3% de los hogares de las localidades de 5.000 y más habitantes y el 41% de las pequeñas localidades estaban integrados al menos por un miembro ocupado en el mismo trabajo por un tiempo superior a 3 meses y no cotiza en la seguridad social y/o desocupado y no se encuentra en seguro de paro y/o tenía 65 años o más de edad y no percibe pensión ni jubilación. En Montevideo la privación en la dimensión afectaba al 38% de los hogares y en el área rural al 35%. Si bien, como se dijo más arriba el indicador siguió a nivel nacional una trayectoria descendente en el período 2006-2013, el análisis según dominio geográfico muestra heterogeneidad en la evolución.

Para el área rural dispersa y las localidades menores de 5.000 habitantes no se aprecian cambios estadísticamente significativos, al tiempo que las diferencias entre los dos dominios dejan de ser estadísticamente significativas; es decir, los niveles de privación del área rural y las pequeñas localidades en el año 2013 son iguales. En las localidades de 5.000 y más habitantes el indicador desciende 10 puntos porcentuales, ubicándose en 35%, no advirtiéndose para 2013 diferencias estadísticamente significativas entre este dominio y la ruralidad dispersa. En Montevideo es donde se registra el mayor descenso en la privación de seguridad social, ubicándose 27% y siendo, para el último año de la serie, el dominio con menor nivel de privación en el indicador.

Entre los hogares pobres de los cuatro dominios los porcentajes de privación en seguridad social son en 2013 cercanos al 95%.

### [e.3.2 Contribución de los indicadores a la pobreza multidimensional en cuatro dominios geográficos](#)

A continuación se estudia para cada dominio geográfico el aporte de las dimensiones a la pobreza multidimensional global medida a través del *M0*. Se busca establecer aspectos particulares que asume el fenómeno en cada uno de éstos. Se comienza analizando las tasas de recuento censuradas (TC) para cada indicador en cada dominio geográfico.

Las TC más alta, para los cuatro dominios geográficos, es la de nivel educativo y seguridad social. En 2006 el 28% de los hogares rurales eran multidimensionalmente pobres y estaban privados en nivel educativo. En las pequeñas localidades del interior el valor era de 23%, mientras que en las de 5.000 y más habitantes y Montevideo, 18,5% y 11% respectivamente. En el 2013 se registra un descenso importante de la TC de nivel educativo, pasando a 17% en hogares rurales, 14% en pequeñas localidades y 10% y 7% en localidades de 5.000 habitantes o más y Montevideo. Debe señalarse que, si bien el porcentaje de privación en nivel educativo

no varía sustantivamente en los ocho años analizados, si disminuye el porcentaje de los que están privadas y son al mismo tiempo multidimensionalmente pobres. Puede interpretarse que, un grupo importante de hogares y personas de los cuatro dominios geográficos dejaron de ser multidimensionalmente pobres en el período de análisis, si bien mantienen la privación en nivel educativo. Esto es, han dejado de ser multidimensionalmente pobres por superar la privación en otros indicadores.

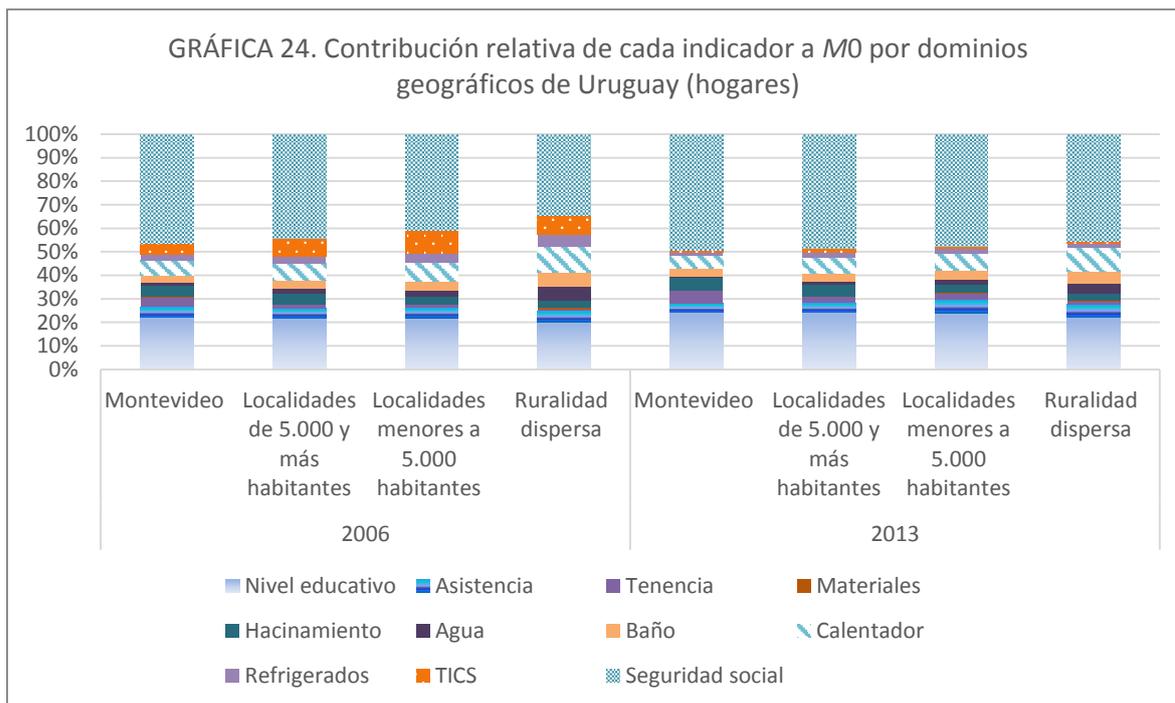
Respecto a la dimensión seguridad social, en el 2006 un 24% de los hogares rurales eran multidimensionalmente pobres y estaban privados en este indicador. Valor que se ubicaba en 21% en las pequeñas localidades, en 19% en las localidades de 5.000 y más habitantes y en 11% en Montevideo. En el 2013 la tasa de recuento censurada en seguridad social fue de 17%, 14%, 10% y 7%, en la ruralidad, localidades menores, localidades mayores y Montevideo, respectivamente.

Para el caso de la ruralidad, se destacan los valores altos de las tasas de recuento censuradas en indicadores referidos a servicios en la vivienda y artefactos de confort. En el 2006 un 22% de hogares rurales eran multidimensionalmente pobres y estaban privados de acceso a agua potable dentro de la vivienda, un 21% estaban privados en el indicado de baño y un 24% en calentador de agua para el baño. En el 2013 la tasa de recuento censurada de estos indicadores se reduce a 9%, 11% y 12%.

En las localidades del interior del país, se destacan los valores de la tasa de recuento censurada en hacinamiento. En 2006, en localidades de 5.000 y más habitantes, un 10% de los hogares era multidimensionalmente pobres y se encontraban en situación de hacinamiento. El indicador a nivel de personas es de 17%, siendo el valor más alto de los cuatro dominios. En las pequeñas localidades un 9% de los hogares. La tasa de recuento censurada desciende en 2013 en ambos dominios a 6%.

Por último, la disminución más notoria en el período de análisis se da en la tasa de recuento censurada de TIC. La misma disminuye, a nivel de hogares, de 18% a 1% en el área rural, de 17% a 1% en las localidades menores, de 10% a 1% en las de 5.000 y más habitantes y de 4 a 0,4% en Montevideo.

La gráfica a continuación muestra la contribución relativa de cada indicador a la pobreza multidimensional de cada dominio geográfico para los años 2006 y 2013.



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006-2013

Tanto en 2006 como en 2013, para los cuatro dominios analizados la dimensión que más contribuye al *M0* es seguridad social. Sin embargo, la contribución de la dimensión varía según dominio. En 2006 la privación en seguridad social aportaba el 46% del valor de la pobreza multidimensional de Montevideo, el 44% de la de las localidades de 5.000 y más habitantes, el 41% de la de las localidades menores y el 35% de la pobreza multidimensional rural. En el 2013, crece el aporte de la privación en seguridad social a la pobreza multidimensional en los cuatro dominios, a la vez que tienden a reducirse las diferencias señaladas para 2006. En Montevideo y las localidades de 5.000 y más habitantes, en el último año de la serie, la privación en seguridad social aportaba el 49% del valor de *M0*, en las localidades menores 48% y en el área rural 46%, 11 puntos porcentuales más que en 2006.

La segunda dimensión que más aporta a la pobreza multidimensional, en los cuatro dominios es educación y, dentro de ésta, el indicador de nivel educativo. En 2006 en Montevideo la dimensión educación aporta el 27% del valor de *M0*. Dentro de ésta nivel educativo contribuye con un 22% y asistencia con 5%. En las localidades de 5.000 y más habitantes y en las pequeñas localidades el nivel educativo contribuye con un 22% y asistencia con un 4% al valor de *M0*. En el área rural el nivel educativo contribuye con 20% y las asistencia con 5%. En 2013 se da un leve crecimiento de 2 puntos porcentuales en el aporte de nivel educativo en los cuatro dominios geográficos.

Por tanto, si las dos dimensiones que más aportan al valor de *M0*, seguridad social y educación, registraron un crecimiento en su contribución en el período 2006-2013, este se ha dado en desmedro de la contribución de otras dimensiones. La dimensión que registra una disminución más importante en su contribución a la pobreza multidimensional es artefactos de confort y TIC. En el primer año de la serie la misma contribuía con el 24% de la pobreza en el área rural; la privación en calentador aportaba un 11%, la privación en TIC 8% y la carencia de

refrigerador un 5%. En las pequeñas localidades la contribución de la dimensión era de 22%, siendo el indicador de TIC el que aportaba más, con un 10%. En las localidades de 5.000 y más habitantes la contribución de la dimensión fue de 18% y en Montevideo 14%.

En 2013 se registra una disminución en la contribución de la dimensión a la pobreza en los cuatro dominios, explicada principalmente por la reducción en la privación de TIC. En el área rural la contribución de la dimensión se reduce al 13%, de los cuales TIC contribuye tan solo con un 1%, el restante 12% está compuesto por un 10% de privación en calentador –indicador que se mantiene estable en su contribución a lo largo del período- y 2% de privación en refrigerador. En las pequeñas localidades la contribución de la dimensión pasa a ser del 11%, donde las TIC aportan un 1%, mientras en las localidades de 5.000 y más habitantes y Montevideo, la dimensión pasa a contribuir con un 10% y un 8% respectivamente.

Vale señalar que, a pesar de la disminución en la contribución de la dimensión artefacto de confort y TIC, la misma sigue siendo más alta en el área rural, donde aporta un 13% del total de *MO*. En el extremo opuesto, en Montevideo la contribución de la dimensión es la más baja de los cuatro dominios con un 8%. Un último aspecto a destacar es que, en el año 2013, la dimensión artefactos de confort y TIC es la que menos aporta a la pobreza multidimensional en los cuatro dominios.

Respecto a la dimensión vivienda y servicios, en 2006 fue en el área rural donde más aportó a la pobreza multidimensional. Del 100% del valor de *MO*, la dimensión contribuyó con un 17%. De todas formas fue, de las cuatro dimensiones, la que menos aportó al índice. En Montevideo la contribución de la dimensión fue de 13%, siendo el segundo dominio donde más aportó. En las localidades de 5.000 y más habitantes y en las menores de 5.000 la contribución fue de 12 y 11% respectivamente. Para el 2013 la contribución de la dimensión vivienda en el área rural desciende a 14%, mientras en Montevideo asciende a 15% siendo ese año el dominio donde la dimensión más aportó a *MO*. En las pequeñas localidades la contribución de la dimensión se mantiene estable en el correr del período.

En el área rural los indicadores de vivienda y servicios que más contribuye a la pobreza multidimensional son privación en baño y agua. El aporte de los mismos se mantiene estable entre 2006 y 2013, en torno 5% cada uno. En Montevideo los indicadores que más aportan al valor de *MO* son privación en la tenencia y hacinamiento con aproximadamente un 5% cada uno. No se observan modificaciones en la contribución de uno y otro entre 2006 y 2013. En las localidades del interior del país los indicadores que más aportan al valor de *MO* son hacinamiento y baño, manteniéndose estable la contribución de ambos entre 2006 y 2013, en torno al 4%.

A modo de síntesis puede decirse que la pobreza multidimensional presenta características comunes en los cuatro dominios geográficos, dentro de las que se destacan el alto porcentaje de privación en seguridad social y nivel educativo, y su correlato en una mayor contribución al valor de *MO*. Más allá de esto se aprecian especificidades en la incidencia y contribución de las otras dimensiones.

La dimensión vivienda y servicios es la que menos aporta a la pobreza multidimensional sin embargo, debe señalarse que en el dominio que más contribuye al valor de *MO* en 2013 es en

Montevideo, donde los indicadores que más aportan son tenencia y hacinamiento. Sobre el primero vale destacar que es en la capital donde asume los valores más altos de privación, alcanzando el 50% en el caso de los hogares multidimensionalmente pobres. En el área rural los indicadores de vivienda con mayores niveles de privación son los de acceso a baño y agua. En las localidades del interior el indicador de vivienda con porcentajes más altos de privación es hacinamiento.

La dimensión que ha mostrado una trayectoria decreciente más fuerte fue artefactos de confort y TIC, explicada principalmente por la disminución en las carencias de TIC, si bien los otros dos indicadores también presentan mejoras sustanciales.

## CAPÍTULO 8. Conclusiones

En el correr del trabajo se abordó, desde una perspectiva multidimensional, las condiciones de pobreza de la población uruguaya. El problema de investigación que orientó el estudio fue la evaluación de la pobreza multidimensional para el período 2006-2013, años que en Uruguay se caracterizaron por el crecimiento económico y reformas en la matriz del sistema de bienestar social, producto de la asunción al gobierno en 2005 del Frente Amplio. Se indagó en qué medida este contexto favorable tuvo su correlato en una disminución de la incidencia de la pobreza multidimensional, prestando atención a la manifestación de ésta en distintas áreas geográficas. A continuación se presentan las conclusiones del estudio.

### a. Selección de dimensiones

Un primer apartado de conclusiones refiere a las fuentes de información disponibles para el abordaje estadístico de la pobreza multidimensional y a los antecedentes nacionales en medición de bienestar y pobreza multidimensional.

Las características del estudio exigía contar con una fuente de información relevada anualmente, plausible de ser armonizada para el período 2006-2013, con una muestra representativa del total país y que posibilitar la desagregación de información para distintos territorios. En este sentido es menester subrayar la idoneidad de las Encuestas Continuas de Hogares como fuente de información para el abordaje del fenómeno. El relevamiento se encuentra disponible de modo abierto para los usuarios y registra información sociodemográfica y económica de modo sistemático a través de los años.

Sin embargo, la perspectiva teórica adoptada en la investigación, que da lugar a una definición de pobreza como falta de libertades fundamentales para disfrutar el tipo de vida que se tiene razones para valorar o, en otras palabras, como privación de capacidades básicas para lograr determinados funcionamiento (Sen, 1992), supone considerar dimensiones que van más allá de las relevadas en la Encuesta Continua de Hogares, la cual tienen como principal objetivo brindar información sobre mercado de trabajo, ingreso de los hogares y características sociodemográficas básicas de la población.

Esto llevó a que de un primer listado de doce dimensiones<sup>92</sup> “teóricamente ideales” (Robeyns, 2005, citado en Alkire, 2007) propuestas a partir de la revisión de la bibliografía y los consensos públicos (Sen, 1983, 1992, 2000, Nussbaum, 2000, citado en Alkire, 2002, Doyal y Gough, 1994 y UN, 2000), debiese pasarse a una lista de ocho dimensiones<sup>93</sup> ajustada a las posibilidades que brindan las fuentes, *second-best level* en el sentido de Robeyns (2005, citado en Alkire, 2007). Este segundo listado, una vez sujeto al examen de las dimensiones

---

<sup>92</sup> Salud, vivienda, servicios, artefactos de confort y acceso a TIC, vestimenta, alimentación/nutrición, participación social, participación política, integración social, educación, trabajo digno y afectos.

<sup>93</sup> Salud, servicios, vivienda, alimentación/nutrición, educación, acceso a artefactos de confort y TIC, trabajo digno e integración social.

consensuadas en la bibliografía nacional, se vio reducido a cuatro dimensiones: vivienda y servicios dentro de la vivienda, artefactos de confort y TIC, educación y seguridad social.

Del proceso de selección de dimensiones de la pobreza, se concluye; 1) se cuenta en la Encuesta Continua de Hogares con una fuente de información idónea para la evaluación de las condiciones de vida de la población uruguaya a través del tiempo y en distintas áreas geográficas; 2) existe un conjunto de dimensiones, que de acuerdo a la revisión de bibliografía realizada, así como en función de los consensos internacionales establecidos, son pertinentes para la evaluación de la pobreza multidimensional y que, sin embargo, no han sido consideradas en las fuentes de información estadísticas disponibles. Dentro de las dimensiones excluidas (o relevadas de tal forma que aportan poca información sobre las privaciones de hogares y personas) se destacan: salud, alimentación/nutrición, integración social, vestimenta, participación social y participación política. 3) Existen consensos relativamente sólidos en la bibliografía nacional sobre las dimensiones y los indicadores pertinentes para evaluar el bienestar y la pobreza desde una perspectiva multidimensional. Sin embargo, se advierte un debate latente sobre cómo abordar, de modo proxy, dimensiones que no se consideradas de modo directo por las fuentes de información disponible<sup>94</sup>.

#### **b. Evolución 2006-2013 de la pobreza multidimensional**

Para la estimación de la pobreza multidimensional y el análisis de su evolución se utilizaron tres medidas: la Tasa de Recuento (H), calculada como la proporción de hogares pobres en el total de hogares y la proporción de personas que integran hogares pobres sobre el total de la población. La Intensidad (A), calculada como el promedio de privaciones que sufren los pobres, sobre el total de privaciones posibles. La Tasa de Recuento Ajustada ( $M0$ ), hallada como el promedio de privaciones de la matriz censurada  $g^0(k)$  o, lo que es lo mismo, el producto de H y A.

Cada una de las medidas responde a aspectos particulares de la pobreza, a saber: qué porcentaje de pobres multidimensionales hay, que tan pobres son los pobres y que nivel de pobreza multidimensional existe en una sociedad, entendida como la tasa de recuento corregida por la intensidad de la pobreza.

Tal como se suponía en la primera hipótesis de este trabajo, la pobreza multidimensional medida a través del índice  $M0$  registró un descenso tanto a nivel nacional, como en los cuatro dominios geográficos estudiados. En el período de análisis,  $M0$  para el total país pasó de 0,096 a 0,051 a nivel de hogares y de 0,133 a 0,075 a nivel de personas entre 2006 y 2013. La caída

---

<sup>94</sup> Ver por ejemplo: Fernández (2010b) por una operacionalización de las dimensiones alimentación adecuada, vestimenta y presentación adecuada, salud e higiene personal, sociabilidad y entendimiento a partir de Encuesta Continua de Hogares. Lavalleja, et. al (2012, citado en Colafranceschi, et. al, 2013) y Alves y Zerpa (2011) por una operacionalizaciones de la dimensión afiliación a partir de Encuesta Continua de Hogares. Battistón, et. al (2010, citado en Colafranceschi, et. al, 2013) y Arim y Vigorito (2006) por una operacionalización de la dimensión control sobre recursos a partir de Encuesta Continua de Hogares.

más importante se registra entre el 2006 y el 2007. La variación porcentual entre 2006 y 2013 se ubicó en torno al 45%.

La desagregación de la información para los cuatro dominios geográficos considerados muestra a Montevideo con los niveles más bajos de *MO*, mientras el área rural presenta los más altos<sup>95</sup>. Del análisis de la evolución de la diferencia porcentual relativa entre Montevideo y los dominios del interior del país surge que, respecto a las localidades de 5.000 y más habitantes se reducen las brechas en los niveles de *MO*. En éstas es donde se advierte la variación porcentual más significativa, con una reducción de 43% a nivel de hogares y 47% a nivel de personas. En las localidades menores de 5.000 habitantes y en el área rural, si bien el *MO* disminuye en ambos dominios en el correr de los ocho años analizados, las diferencias relativas respecto a Montevideo se mantienen.

La Tasa de Recuento (*H*) muestra un comportamiento descendente en el período tanto a nivel nacional como en cada uno de los cuatro dominios estudiados. En 2006 el 18% de los hogares uruguayos fueron identificados como multidimensionalmente pobres, lo que implicaba que casi una de cada cuatro personas integraba hogares pobres. Para el año 2013 el porcentaje de hogares en situación de pobreza baja a 10%, valor que se ubica en 15% a nivel de personas. La caída más importante se advierte entre 2006 y 2008, años en que *H* disminuye en cuatro puntos porcentuales. En términos relativos la variación entre las dos puntas del período fue de 43% a nivel de hogares y de 39% a nivel de personas.

Si se analiza la evolución del índice en los cuatro dominios geográficos, se advierte que la variación porcentual más significativa se da en las localidades de 5.000 y más habitantes, seguidas por las localidades menores y la ruralidad. El dominio con menor nivel de pobreza medida por Tasa de Recuento es Montevideo, seguido por las localidades del interior del país. Por último el área rural es la que presenta los valores más altos<sup>96</sup>.

Respecto a la intensidad de la pobreza multidimensional (*A*), si bien el índice muestra un comportamiento decreciente en el período, la disminución es de menor envergadura que la registrada en *H*. Pudiendo concluirse que, si bien en 2013 hay un menor porcentaje de hogares y personas multidimensionalmente pobres respecto a 2006, aquellos que lo son continúan teniendo niveles de privación similares a los registrados ocho años atrás. Por tanto, el vigor con que viven la pobreza los pobres, no ha logrado transformarse sustantivamente en el período analizado, lo que implica desde el marco de las capacidades, que no ha habido mejoras sustantivas en las libertades de los individuos pobres para alcanzar funcionamientos fundamentales.

Del análisis de la intensidad de la pobreza en los cuatro dominios geográficos, se concluye: 1) la misma ha registrado una pequeña disminución que, en términos relativos es de entre 7 y 8

---

<sup>95</sup> El área rural es la que presenta los valores más altos de *MO*. A nivel de hogares las estimaciones son, para todos años analizados, superiores a las de los restantes dominios geográficos, con diferencias estadísticamente significativas en todos los casos. A nivel de personas sin embargo, existe solapamiento entre los intervalos inferiores de las estimaciones en el área rural y los superiores de las localidades menores de 5.000 habitantes en los años 2010, 2012 y 2013.

<sup>96</sup> Respecto a las localidades del interior, si bien, con excepción del 2007 y el 2008, todos los años el *H* fue superior en las menores de 5.000 habitantes, las diferencias no son estadísticamente significativas.

puntos porcentuales dependiendo del dominio. 2) El dominio geográfico que presenta los niveles más altos de intensidad es el área rural siendo las diferencias significativas estadísticamente para los ocho años estudiados<sup>97</sup>. 3) No se observa para ninguno de los años diferencias significativas en la intensidad de la pobreza registrada en Montevideo, localidades de 5.000 y más habitantes y localidades menores.

Por tanto, si bien Montevideo registra porcentajes menores de hogares y personas multidimensionalmente pobres, la intensidad con que viven la pobreza los montevideanos pobres es similar a la que experimentan los pobres de las localidades del interior del país. Por otra parte en el medio rural, al tiempo que hay un porcentaje más alto de hogares identificados como multidimensionalmente pobres, éstos viven la pobreza con mayor intensidad que los hogares pobres del resto del país. Se confirma así una de las hipótesis planteadas al comienzo del estudio: la pobreza multidimensional presenta valores más altos en hogares y personas del área rural que en hogares y personas de localidades del interior y Montevideo.

A modo de síntesis de la sección puede decirse que la pobreza multidimensional medida a través del *M0* registró un descenso en el período de análisis tanto a nivel nacional como en cada uno de los cuatro dominios analizados. Este descenso se explica principalmente por una disminución en los hogares que son identificados como multidimensionalmente pobres. En términos generales debe decirse que, si bien hay un menor porcentaje de hogares pobres en 2006 respecto a 2013, aquellos que lo son experimentan la pobreza con similar intensidad a la que se registraba en 2006.

### **c. Pobreza multidimensional y pobreza de ingresos**

Tal como señala Sen (2000), si bien es importante distinguir la medición de la pobreza como falta de capacidades, de la pobreza como falta de renta, las dos perspectivas están relacionadas. Sin embargo la asociación entre la evolución de una y otra no es necesariamente directa. Un aumento en las capacidades de las personas puede traer aparejado un incremento en sus capacidades productivas y de esta forma percibir una renta más alta y/o un aumento en la renta dar lugar al acceso a determinado funcionamiento, en la medida que “la renta es un importante medio para tener capacidades.” (Sen, 2000: 117). Pero a pesar de ello, la desconexión entre distribución del ingreso y otras dimensiones no monetarias del bienestar ha sido ampliamente reconocida en la bibliografía (Atkinson y Bourguignon, 1982, Klasen, 2000, Sahn y Stifel, 2003, Saith y Stewart, 2003, Whelan, Layet y Maitre, 2004, citado en Alkire, 2013b, Sen, 1985).

Lo dicho motivó una de las hipótesis de investigación de éste trabajo, a saber: la trayectoria seguida por la pobreza multidimensional difiere respecto a la seguida por la pobreza medida por el método de ingresos del Instituto Nacional de Estadística. Como forma de comprobar dicho supuesto se compró la evolución de la pobreza medida por ingresos, con las medidas de

---

<sup>97</sup> Con excepción del año 2013 a nivel de personas, donde no se advierten diferencias entre el área rural y las pequeñas localidades.

pobreza multidimensional propuestas pudiéndose concluir que: 1) tanto en términos absolutos como en términos relativos, la pobreza medida por ingresos se redujo en mayor medida que la pobreza multidimensional en el período de análisis, coincidiendo esto con los hallazgos de Amarante, Arim y Vigorito (2008). 2) Mientras entre 2006 y 2010 los niveles de pobreza medidos por ingresos eran superiores a los valores que registra la pobreza multidimensional, a partir del año 2011 la pobreza por ingresos pasa a ser inferior a la registra por la Tasa de Recuento (H).

Dos aspectos pueden señalarse a propósito de lo dicho: por un lado Uruguay registra para el período 2006-2013 un aumento en el ingreso medio de los hogares asociado a la instauración de medidas redistributivas, la revalorización de los salarios medio y el aumento sostenido del Índice Medio de Salarios (Alves, et. al., 2012, INE, 2013). Todos estos factores inciden de modo directo en la disminución de la pobreza por ingresos y si bien puede mejorar al acceso a algunas dimensiones consideradas en la medición multidimensional, la asociación no es directa como en el primer caso. En segundo lugar, la medición multidimensional de la pobreza incorpora dimensiones que son difícilmente modificables en el corto plazo y que no responden de modo directo a coyunturas económicas favorables. Es esperable entonces que algunos de los indicadores de pobreza multidimensional muestren trayectorias independientes de las variaciones en los ingresos, lo que implica que los efectos del auge económico vivido en el período 2006-2013 no se manifiesten de igual forma en la disminución de la pobreza medida por ingresos que en la pobreza multidimensional.

Del análisis de la evolución de las dos medidas en los cuatro dominios geográficos se concluye que, si bien ambas han descendido en todos los casos, las trayectorias presentan diferencias sustanciales. Se destaca el hecho que el ranking de dominio que arroja el indicador de pobreza de ingresos muestra los niveles más bajos de pobreza en el área rural dispersa, en oposición a lo registrado por la medida multidimensional propuesta en este trabajo, donde el área rural es la que muestra los niveles más altos de pobreza. Esto último coincidiendo con los hallazgos de Calvo coord (2013).

De acuerdo a esto, puede concluirse que si bien los ingresos de los hogares rurales son, en mayor proporción que en los otros dominios, suficientes para alcanzar una Canastas Básicas Total (Alimentarias y No alimentaria), las condiciones de vida de éstos, medidas a través de indicadores directos, los colocan en situación de desventaja respecto a las localidades del interior y Montevideo. Esto se asocia a lo señalado por Sen (2000) respecto al hecho de que hay otros factores que influyen en la privación de capacidades además de la falta de ingresos y que, por otra parte, la relación instrumental entre la falta de ingresos y la privación de capacidades varía entre distintos territorios.

Los bajos niveles de pobreza por ingresos en el medio rural y su contraste con altos niveles de pobreza multidimensional, están en consonancia con hallazgos presentados en la bibliografía especializada que sugieren que la asociación entre nivel de ingresos y dimensiones no monetarias del bienestar, no siempre aparece como positiva (Atkinson y Bourguignon, 1982, Klasen, 2000, Sahn y Stifel, 2003, Saith y Stewart, 2003, Whelan, Layet y Maitre, 2004, citado en Alkire, 2013b, Sen, 1985).

## d. Dimensiones de la pobreza

### d.1 Porcentajes de privación

De los once indicadores utilizados para la medición de la pobreza multidimensional, nivel educativo y seguridad social son los que presentan los porcentajes más altos de privación en el correr de los ocho años analizados y para los cuatro dominios geográficos considerados. Si bien ambos indicadores muestran trayectorias decrecientes en el período, los ritmos y la intensidad de la disminución difieren. Nivel educativo presenta entre 2006 y 2013 una disminución relativa de 9 puntos porcentuales, seguridad social de 21,3%.

La persistencia de los porcentajes de privación en nivel educativo da cuenta de un indicador de difícil modificación en el corto plazo, más allá de las coyunturas económicas favorables o los esfuerzos políticos. El mismo contempla el nivel alcanzado por personas de 17 años y más que, cuando califican como privadas, en la mayoría de los casos han abandonado la educación formal, por lo que su condición de privación es difícilmente superable y está sujeta a que éstos se incorporen nuevamente a la educación formal. Pueden preverse cambios en el indicador en el largo plazo, en la medida que las generaciones más jóvenes alcancen niveles educativos más altos.

Respecto a la seguridad social, la reducción en los porcentajes de privación responde a la expansión de los activos cotizantes y la ampliación en la cobertura de pensiones y jubilaciones en población adulta mayor de 64 años. Puede decirse que esta dimensión se ha comportado favorablemente antes políticas públicas específicas impulsadas en el período de estudio, orientadas a la ampliación del sistema de protección social uruguayo (cambios en la legislación laboral, Reforma de la Salud, Plan de Equidad, entre otras).

La dimensión que muestra la disminución más grande en el porcentaje de privación en el período es artefactos de confort y TIC. Aspecto que le es común a los cuatro dominios geográficos y que es acompañado por una reducción de las brechas de acceso entre dominios. Dentro de la dimensión, el indicador que registra la disminución más grande es el acceso a TIC. Puede concluirse, en consonancia con lo expresado por Colafranceschi, et al.(2013), que los logros en términos de ingresos y el abaratamiento de los bienes de consumo durable, sumado a políticas públicas de democratización en el acceso a TIC, hayan tenido su correlato en la disminución de las privaciones en la dimensión. Esto es especialmente cierto en el caso del acceso a TIC y, en menor medida, en el acceso a calentador y refrigerador, donde el porcentaje de hogares pobres privados continúa siendo alto.

Respecto a la dimensión vivienda y servicios dentro de la vivienda, se destaca la disminución en el porcentaje de hogares privados en el acceso a agua potable y baño. Estos indicadores asumen valor especialmente altos en el área rural. En el caso del acceso al agua potable, indicador asociado a una de las metas específicas de los ODM en Uruguay<sup>98</sup>, se registra una disminución en el porcentaje de privación en los hogares rurales, la cual pasa de representar el 40% en 2006 a un 16% en 2013. A pesar de ello las brechas respecto a las localidades del

---

<sup>98</sup> Meta 11: Reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso al agua potable.

interior del país y Montevideo se mantienen. Las mejoras en el acceso al agua potable, se asocian a políticas impulsadas desde la Obras Sanitarias del Estado, dentro de las que pueden mencionarse el Programa de Abastecimiento de Agua Potable a Pequeñas Localidades y Escuelas Rurales, así como el plan de Tarifa Social y las regularizadas impulsadas en el marco del Plan de Mejoramiento de Barrios.

En el caso de la privación en baño, la misma disminuye en el período de análisis en los cuatro dominios estudiados. Tanto en términos relativos como absolutos disminuyen las brechas entre los dominios geográficos. Así mismo, debe subrayarse que el área rural es la que presenta una disminución porcentual más grande en el indicador carencia de baño, con una variación relativa del 45%.

La disminución en las privaciones de agua potable y baño dan cuenta, en cierto modo, de la expansión capacidades asociadas a evitar enfermedades, evitar la muerte prematura, lograr estados de nutrición y alimentación adecuada, entre otros. Los indicadores también se vinculan con aspectos centrales de derechos económicos, sociales y culturales. La Observación número 4 del Comité DESC (1991) señala que una vivienda debe disponer de servicios adecuados que son indispensables para la salud, la comodidad, la seguridad y la nutrición; entre estos se menciona instalaciones sanitarias y el agua potable.

El indicador hacinamiento es, de los cinco que integran la dimensión, el que presenta los porcentajes de privación más altos. Debe mencionarse dos aspectos respecto al hacinamiento: 1) La reducción de los porcentajes de privación entre 2006 y 2011 tanto a nivel nacional como en los cuatro dominios. 2) Montevideo presenta niveles más bajos de hacinamiento que los dominios del interior del país. A su vez, entre estos último, al año 2013 no se aprecian diferencias estadísticamente significativas en los porcentajes de privación.

La última consideración sobre la dimensión refiere al indicador de tenencia, debe mencionarse la prevalencia de las privaciones en éste en el correr del período. El mismo es, de los once indicadores utilizados, el único que presenta los porcentajes más altos en Montevideo. A propósito de esto, vale resaltar dos aspectos: 1) la privación en la vivienda se vincula con el asentamiento en terrenos irregulares, situaciones que son fundamentalmente urbanas, hecho que explica los mayores porcentajes de privación en la capital. 2) Si bien en el período de análisis ha habido un esfuerzo político por regularizar las situaciones de tenencia insegura de la vivienda, se trata de procesos estructurales de difícil modificación en el corto plazo y que, tal como señalan Amarante y Caffera (2003), no responden únicamente a una decisión de “último recurso” producto de situaciones de crisis y/o de vulnerabilidad extrema.

En síntesis, los indicadores seleccionados han mostrado una evolución favorable en el período 2006-2013. A pesar de ello, y en consonancia con lo señalado por Colafranceschi, et al. (2013), el ritmo en los avances registrados es dispar entre las dimensiones y los dominios geográficos. Puede mencionarse tres consideraciones al respecto: 1) La reducción de las privaciones en artefactos de confort y acceso a TIC en los dominios analizados y disminución de las brechas de acceso. Aspecto que puede asociarse tanto al aumento del ingreso de los hogares, como a políticas de democratización del acceso a TIC. 2) La disminución en la privación en el acceso al agua y el baño. Ambos indicadores con niveles de carencia particularmente altos en el área rural. En el caso del segundo, a la disminución del porcentaje de privación se le suma una

disminución de la brecha de acceso entre el área rural y los restantes dominios. 3) La estabilidad en los indicadores de nivel educativo y tenencia de la vivienda revela que ambos, por distintas razones, presentan características estructurales de difícil modificación en el corto plazo, más allá del auge económico y/o las políticas públicas adoptadas en el período. Por el contrario, la privación en seguridad social, si bien es el segundo indicador con porcentajes más altos de privación, ha mostrado una marcada trayectoria descendientes, que en este trabajo se la ha asociado a las reformas políticas impulsadas en el período.

Si se centra la atención en los hogares identificados como multidimensionalmente pobres, la situación presenta mayor complejidad, pudiéndose destacar tres aspectos. 1) Un grupo de indicadores asociados al consumo de bienes y servicios muestran una trayectoria descendente: calentador, refrigerador y, especialmente, acceso a TIC. El hallazgo se vincula con lo dicho en Colafranceschi, et al. “Es probable que el aumento del ingreso y el abaratamiento de los bienes de consumo durable en el período hayan generado un marcado acortamiento de las distancias en su posesión. Se observa un fuerte aumento del acceso de los sectores más carenciados” (2013:29). Misma trayectoria siguen el acceso al agua potable y baño dentro de la vivienda, ambos puede vincularse en parte a la inversión en obras públicas y a planes sociales de acceso a servicios públicos. 2) Un segundo grupo de indicadores no presentan modificaciones sustantivas en el período, con cambios inferiores a tres puntos porcentuales en el correr de la serie: nivel educativo, asistencia, materiales de la vivienda y hacinamientos. 3) Un tercer grupo de indicadores ha mostrado empeoramiento entre los hogares pobres: la tenencia de la vivienda y el acceso a la seguridad social se destacan entre estos.

## **d.2 Contribución de las dimensiones a la pobreza global**

Las dimensiones que más aportan a la pobreza global son seguridad social seguida por educación, dentro de esta última en particular el indicador de nivel educativo. En el correr del período la contribución de seguridad social y nivel educativo aumentan, pasando de representar el 43% y el 22% respectivamente en el 2006, al 49% y el 24% en el 2013. De esta forma, puede afirmarse que los niveles de pobreza multidimensional en el Uruguay se explican, casi en un 75% por la contribución de las privaciones en estos indicadores.

El aumento en la contribución relativa de la seguridad social y el nivel educativo tiene su correlato en la disminución del aporte de la dimensión artefactos de confort y TIC. En el 2006 la dimensión contribuía en un 18% a la pobreza multidimensional, al tiempo que la dimensión vivienda y servicios contribuía en 9%. A través de los años se da una disminución de la contribución de la dimensión artefactos de confort y TIC, que en el último año del período se ubica en 12%. Por su parte la dimensión vivienda y servicios se mantiene sin modificaciones en el porcentaje de contribución al *M0*.

Si se centra la atención en los dominios geográficos, se advierte que en todos ellos la dimensión que más aporta al valor de *M0* es la seguridad social, seguida por educación, contribuciones que aumentan entre 2006 y 2013. El aumento de la contribución de ambas dimensiones se ha dado en desmedro de la contribución de las otras dimensiones. En

particular se destaca el descenso de la contribución de artefactos de confort y TIC, hecho que se advierte para los cuatro dominios. Respecto a la contribución de la dimensión vivienda y servicios, debe decirse que es en el área rural y en Montevideo donde más contribuye a los valores de  $M0$ , sin embargo la evolución de la contribución difiere. Mientras en el área rural se registra una disminución en la contribución entre 2006 y 2013, la cual pasa de aportar el 17% del valor de  $M0$  a aportar el 14%, en Montevideo la misma pasa del 14% al 15%. En las localidades del interior la contribución de la dimensión oscila entre 11% y 12%, manteniéndose estable entre 2006 y 2013.

Debe mencionarse que, si bien la contribución de la dimensión vivienda y servicios es similar entre los dominios, los indicadores que más aportan a la dimensión varían: en el área rural la contribución mayor la realiza el acceso al agua potable y el baño, en Montevideo la tenencia y el hacinamiento y en las localidades del interior el baño y el hacinamiento. No se registran modificaciones sustantivas en la contribución de los indicadores entre 2006 y 2013.

A modo de síntesis puede decirse que las características de la pobreza multidimensional, presenta aspectos comunes en los cuatro dominios geográficos, no pudiéndose confirmar la hipótesis presentada al comienzo del trabajo según la cual en cada uno de los dominios geográficos considerados la pobreza multidimensional asume características específicas. Más allá de esto se aprecian especificidades en la incidencia y contribución de las dimensiones y los indicadores al interior de éstas.

#### e. Futuras líneas de investigación

A modo de cierre del trabajo se plantean tres posibles líneas de investigación a futuro. Las tres cuentan con antecedentes en la bibliografía nacional, pero se considera oportuno profundizar en ellas.

En primer lugar es menester desarrollar medidas de pobreza multidimensional que contemplen la estimación de los otros índices de la familia  $M\alpha$  ( $M1$  y  $M2$ ). Ambos agregan información adicional a la presentada por  $H$ ,  $A$  y  $M0$ .  $M1$  combina información sobre la prevalencia de la pobreza ( $H$ ), el arco promedio de privaciones de los pobres ( $A$ ) y la profundidad promedio de las privaciones de los pobres ( $G$ ), quedando definido como “la brecha de la pobreza ajustada (a las dimensiones)”, teniendo como fortaleza satisfacer el axioma de monotonicidad, no cumplido por las medidas usadas en este trabajo.  $M2$  por su parte combina información sobre la prevalencia de pobreza ( $H$ ), la amplitud ( $A$ ) y la severidad ( $S$ ), registra un impacto mayor cuanto mayor sea el nivel inicial de privación.

La utilización de ambos índice supondría proponer nuevos procedimientos para la estimación de indicadores que den como resultado variables cardinales que permitan el cálculo de brechas normalizadas. A futuro es pertinente explorar esta posibilidad.

En segundo lugar se considera pertinente el profundizar en la descripción y análisis de la distribución espacial de la pobreza multidimensional con niveles más altos de desagregación. A priori pueden mencionarse tres alternativas: 1) desarrollar estimaciones de pobreza

multidimensional con niveles de desagregación espacial que la Encuesta Continua de Hogares contempla y que no fueron utilizados en este trabajo, por ejemplo a nivel departamental. 2) Desarrollar medidas de pobreza multidimensional susceptibles de ser empleadas en censos. Esto, si bien no permitiría desarrollar análisis diacrónicos, sí contribuiría al estudio de la pobreza con altos niveles de desagregación geográfica. 3) Desarrollar técnicas de estimación de la pobreza multidimensional en dominios pequeños (*small area estimation*) empleando procedimientos estadísticos desarrollados en la bibliografía (Hentschel y Lanjouw, 1996, Henninger y Snel, 2002).

Una tercera y última línea de investigación sugerida se funda en la ausencia de información para el análisis de dimensiones pertinentes en la evaluación de la pobreza multidimensional (integración social, afiliación, entre otras) y en lo insipiente de los relevos en otras (alimentación por ejemplo). Es menester producir información estadística primaria que ensaye procedimientos de relevamiento de dimensiones no contempladas en los registros estadísticos oficiales, de modo de poder comenzar a echar luz sobre aspectos de la pobreza multidimensional que hasta ahora no han sido contemplados en las mediciones.

## Bibliografía

- Agostini, C. Brown, P. y Góngora, D. (2008) Distribución espacial de la pobreza en Chile. Estudios de Economía. Volumen 35 N°1.
- Aguiar, S (2008) El juego urbano. Segregación espacial en Montevideo y (socio)lógicas del habitar. Tesis de Maestría en Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Uruguay.
- Aldrey, J. (2006) Nacimiento, evolución y desarrollo actual de la Geografía Social. Serie Educación 2006/09. Núcleo de Investigación en Geografía y Planeamiento. Universidad do Minho, Guimaraes.
- Alkire, S. (2002) Dimensions of Human Development. En World Development Vol. 30 N° 2.
- (2007) Choosing dimensions: the capability approach and multidimensional poverty. CPRC Working Paper N° 88
- (2013a) La Metodología Alkire y Foster. Presentación en Intensive Spanish-language Training Course 2013 on Multidimensional Poverty Analysis OPHI-HDCA
- (2013b) ¿Por qué mediciones multidimensionales de la pobreza? Presentación en Intensive Spanish-language Training Course 2013 on Multidimensional Poverty Analysis OPHI-HDCA
- Alkire, S. y Foster, J. (2008). Counting and multidimensional poverty measurement. OPHI Working Paper N° 7.
- (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. Journal of Public Economics 95.
- Alkire, S., Meinzen-Dick, R., Peterman, A., Quisumbing, A., Seymour, G. y Vaz, A. (2013) The Women's Empowerment in Agriculture Index. World Development, 53.
- Alkire, S. y Santos, M. E. (2010) Acute multidimensional poverty: a new index for developing countries. OPHI, Working Paper N° 38.
- Alkire, S. y Santos, M. E. (2013). Measuring Acute Poverty in the Developing World: Robustness and Scope of the Multidimensional Poverty Index. World Development, 59.
- Alkire, S., Roche, J., Santos, M.E. y Seth, S. (2011) Multidimensional Poverty Index 2011: Brief Methodological Note. Oxford Poverty & Human Development Initiative
- Alkire, S. y Seth, S. (2008): .Measuring multidimensional poverty in India: a new proposal. OPHI Working Paper 15.
- Alkire, S., Roche, J. y Sumner, A. (2013) Where Do the World's Multidimensionally Poor People Live?. OPHI. Working Paper N° 61.

Alkire, S., Roche, J. y Seth, S. (2013) Identifying the 'Bottom Billion': Beyond National Averages. OPHI.

Alkire, S., Conconi, A. y Roche, J. M. (2013). Multidimensional Poverty Index 2013: Brief Methodological Note and Results. OPHI MPI Methodological Note: MPI 2013.

Alkire, S., Chatterjee, M., Conconi, A., Seth, S. y Vaz, A. (2014) Poverty in Rural and Urban Areas. Direct comparisons using the global MPI 2014. OPHI.

Alkire, S., Foster, J., Seth, S., Santos, M., Roche, J. y Ballon, P (2015) Multidimensional Poverty Measurement and Analysis. Chapter 1. Introduction. OPHI Working Paper N° 82

Altimire, O. (1979) la dimensión de la pobreza en América Latina. Cuaderno de la CEPAL N° 27. Santiago de Chile.

----- (1981) La pobreza en América Latina: un examen de conceptos y datos. Revisa de la CEPAL N° 13. Santiago de Chile

Alves, G. y Zerpa, M. (2010) Análisis de las Condiciones de vida de los adolescentes en el medio rural uruguayo. Instituto de Economía. Montevideo.

Alves, G., Amarante, V., Salas, G. y Vigorito, A. (2012) La desigualdad de ingresos en Uruguay entre 1986 y 2009. Instituto de Economía, Universidad de la República, DT 03/12.

Amarante, V., Arim, R., Rubio, M. y Vigorito A. (2005) Pobreza, Red de Protección Social y Situación de la Infancia en Uruguay. Serie de Estudios Económicos y Sociales, Banco Interamericano de Desarrollo.

Amarante, V., Arim, R. y Vigorito, A. (2008) Multidimensional poverty among children in Uruguay 2004–2006. Evidence from panel data. Presentado en el encuentro de la LACEA / IADB / WB/UNDP Network on Inequality and Poverty, Universidad Católica de Santo Domingo. Santo Domingo, República Dominicana, Junio 13, 2008

Amarante, V. y Caffera, M. (2003) Los factores determinantes de la formación de asentamientos irregulares. Un análisis económico. Artículo resumen del Informe Final de investigación surgida como producto de un convenio entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y la Universidad de Montevideo.

Anand, S. (1977) Aspects of Poverty in Malaysia. Review of Income and Wealth, vol.23

Anand, S. y Sen, A. (1994) Human Development Index: Methodology and measurement. UNDP New York.

----- (1997) Concepts of human development and poverty: a multidimensional perspective. UNDP. New York

Angulo, R., Díaz, Y. y Pinzón, R. (2011). Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997–2010. República de Colombia: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Estudios Económicos.

Antía, F., Castillo, M., Fuentes, G. y Midaglia, C. (2013) La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. Instituto de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Apablaza, M., Ocampo, J. y Yalonetzky, G. (2010) Descomposición de cambios en la pobreza multidimensional en diez países. Oxford Poverty & Human Development Initiative

Arim, R. y de Melo, G. (2006) La incapacidad para ser autosuficiente como indicador de pobreza. Uruguay 1991-2005. Instituto de Economía, Documentos de Trabajo 11/06, Montevideo

Arim, R. y Vigorito, A. (2007) Un análisis multidimensional de la pobreza en Uruguay. 1991-2005. Instituto de Economía, Documentos de Trabajo 10/06, Montevideo

Arim, R., Brum, M., Dean, A., Leites, M. y Salas, G. (2010) Movilidad de ingresos y trampas de pobreza: nueva evidencia para los países del Cono Sur. Instituto de Economía, Serie de Documentos de Trabajo DT 06/10.

Asamblea General de Naciones Unidas (1948) Declaración Universal de Derechos Humanos. Resolución 217 A (III)

----- (1966) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Resolución 2200A (XXI)

Atkinson, A. (1987). On the Measurement of Poverty. *Econometrica*, vol.55

----- (2003). Multidimensional deprivation: contrasting social welfare and counting approaches, *Journal of Economic Inequality* 1

Atkinson, A. Cantillon, B., Marlier, E. y Nolan, B. (2002) *Social Indicators. The EU and the Social Inclusion*. Oxford University Press.

Ayala, L., Jurado, A. y Pérez Mayo, J. (2000) Pobreza monetaria y privación multidimensional: ¿qué explica el análisis territorial?. Departamento de Economía Aplicada y Organización de Empresas. Universidad de Extremadura.

Azevedo, V. and Robles, M. (2013). Multidimensional targeting: Identifying beneficiaries of conditional cash transfer programs. *Social Indicators Research*, 112(3)

Balisacan, A. (2011). What Has Really Happened to Poverty in the Philippines? New Measures, Evidence, and Policy Implications. UP School of Economics Discussion Paper 2011–14.

Batana, Y. (2008): .Multidimensional measurement of poverty in sub Saharan Africa. OPHI Working Paper 13.

Battistón, D., Cruces, G., Lopez-Calva, L., Lugo, M. A. and Santos, M. E. (2013). Income and beyond: Multidimensional poverty in six Latin American countries. *Social Indicators Research* 112(3)

Bayón, C. y Saraví, G. (2002) Vulnerabilidad social en la Argentina de los años noventa: impactos de la crisis en el Gran Buenos Aires. En: Katzman, R. y Wormald, G. coord. (2002) Trabajo y Ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina. Fundación Ford.

Beccaria, L. y Minujin, A. (1987) Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza, Documentos del Instituto Nacional de Estadística y Censos Buenos Aires.

Beccaria, L. , Boltvinik, J., Feres, J., Fresneda, O., León, A. y Sen, A. (1992) América Latina: El reto de la Pobreza, Características, evolución y perspectivas, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, Bogotá.

Benedetti, A. (2009) Territorio, concepto clave de la Geografía contemporánea. Publicado en 12(ntes) Digital para el día a día en la escuela, Año 1, N° 4.

Bibi, S. (2005) Measuring poverty in a multidimensional perspective: a review o literature. Social Sciences and Humanities Research Council of Canada. Quebec

Blackorby, Ch y Donaldson, D. (1980). Ethical Indices for the Measurement of Poverty. Econometrica, vol.48,n.4.

Boado, M y Fernández, T (2005) La alegría no va por barrios: ¿qué clases sociales pagaron la gran crisis (2000-2003)?. Ponencia presentada a la IV Reunión anual de investigadores del Departamento de Sociología de la Universidad de la República.

Bolt, V. y Bird, K. (2003) The Intrahousehold Disadvantages Framework: A Framework for the Analysis of Intra-household Difference and Inequality. CPRC Working Paper No 32. Chronic Poverty Research Centre.

Boltvinik, J. (1990) Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición PNUD. Caracas

Boltvinik, J. (1992). El Método de Medición Integrada de la Pobreza. Una propuesta para su desarrollo. Comercio Exterior 42(4).

------(1995). La Pobreza en Mexico. II. Magnitud. Salud Publica de Mexico 37(4)

----- -(1996). Evolución y Magnitud de la Pobreza en Mexico. Estudios Demográficos y Urbanos 11(2/32)

------(1999) Conceptos y medidas de pobreza. En Boltvinik, J. y Hernandez, E. Pobreza y distribución del ingreso en México. Siglo XXI editores. México, D.F.

------(2001) Opciones metodológicas para medir la pobreza en México. Revista Comercio Exterior, vol. 51, N° 10, Octubre de 2001.

------(2010a) "Principios de medición multidimensional de la pobreza", en Verónica Villarespe (coord.), Pobreza: concepciones, medición y programas, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

----- (2010b) Medición multidimensional de la pobreza. Una propuesta metodológica para México de acuerdo con la Ley en La Medición Multidimensional de la Pobreza en México, El Colegio de México Coneval, México.

----- (2014) América Latina, de la vanguardia al rezago en medición multidimensional de la pobreza. La experiencia contrastante de México ¿una guía para la región? En Publicación: Multidimensionalidad de la pobreza. Propuestas para su definición y evaluación en América latina y el Caribe. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires

Booth, C. (1892). Life and Labour of the People of London. 9 vols. Macmillan, London

Borrás, V., Capel, C., Colombo, K., González, F., Messina, P., Tenenbaum, M., Zacheo, L. (2014) Avances para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay desde un enfoque de derechos. En Publicación: Multidimensionalidad de la pobreza. Propuestas para su definición y evaluación en América latina y el Caribe. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires

Bossert, W., Chakravarty, S. y D'Ambrosio, C. (2009) Multidimensional poverty and material deprivation. Society for the Study of Economic Inequality.

Bourguignon, F. y Chakravarty, S. (2003). The measurement of multidimensional poverty. Journal of Economic Inequality 1

Calvo, J. (1999) Las necesidades básicas insatisfechas en Montevideo de acuerdo al Censo de 1996. Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo.

Calvo, J. (coord.) (2013) Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los Censos 2011. En Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay Fascículo 1. INE, IECON, OPP, MIDES, UNFPA, Programa de Población de Facultad de Ciencias Sociales.

Cancela, W. y Melgar, A. (2004) El Uruguay Rural: 40 años de evolución, cambios y permanencias. CLAEH, con el apoyo de Foro Rural Mundial.

Cardeillac, J. (2013) Análisis de la pobreza de ingresos en los hogares rurales del Uruguay entre 2000 y 2009. Transformaciones y caminos divergentes. En Revista de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología Facultad de Ciencias Sociales. Vol. 26, n° 32, julio 2013.

Casacuberta (2007) Situación de la vivienda en el Uruguay. Informe divulgación. Instituto Nacional de Estadística. UNFPA-PNUD

Centro Latinoamericano de Economía Humana (1963) Estudio Económico y Social del Uruguay Rural del Centro Latinoamericano de Economía Humana

Chakravarty, S., Mukherjee, D., Ranade, R., (1998). On the family of subgroup and factor decomposable measures of multidimensional poverty. Research on Economic Inequality 8.

CLACSO (2013) Multidimensionalidad de la Pobreza. Propuestas para su definición y evaluación en América Latina. Colección CLACSO-CROP. Buenos Aires.

- Clark, S.; Hemming, R. y Ulph, D. (1981). On Indices for the Measurement of Poverty. The Economic Journal, vol.91
- Colafranceschi, M., Peyru, M., Sanguinetti, M. (2009) Pobreza Multidimensional en Uruguay: una aplicación de técnicas multivariadas. Monografía para la obtención de la Licenciatura en Economía. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República.
- Colafranceschi, M. Failache, E., Vigorito, A. (2013) Desigualdad Multidimensional y dinámica de la pobreza en Uruguay en los años recientes. Instituto de Economía, Universidad de la República, PNUD Uruguay.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006) La protección de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad, Santiago de Chile, CEPAL
- Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1991) Observaciones Generales adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Naciones Unidas.
- Conconi, A. y Ham, A. (2007). Pobreza multidimensional relativa: Una aplicación a la Argentina. Documento de trabajo CEDLAS 57. Universidad Nacional de La Plata, Argentina: CEDLAS.
- Conconi, A. (2009) Pobreza multidimensional en Argentina: ampliando las medidas tradicionales de pobreza por ingresos y NBI. Documento de Trabajo N° 90. Departamento de Economía Universidad Nacional de La Plata.
- CONEVAL. (2009). Metodología para la medición Multidimensional de la Pobreza. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. México DF
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2009) Balance y perspectivas 2005-2009. Uruguay Social.
- Corbetta, P. (2007) Metodología y técnicas de investigación social. Mc Graw Hill
- Cortés, F., Banegas, I. Fernández, T., Mora, M. (2007) Perfiles de la pobreza en Chiapas. Sociología, año 22, número 63, enero-abril 2007.
- Damián, A. (2005) La pobreza de tiempo en México. Conceptos, métodos y situación actual. En Gendreau, M. Coord. Los rostros de la pobreza. Tomo iv (Puebla: iteso/Universidad Iberoamericana).
- Davis, B. (2002) Is it possible to avoid a lemon? Reflections on choosing a poverty mapping method. Agriculture in Economic Development Service Food and Agricultural Organization of the United Nations.
- Decancq, K. y Lugo, M (2010) Weights in Multidimensional Indices of Well-Being: An Overview. Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen
- De los Campos, H. (2000) El índice de necesidades básicas insatisfechas. Críticas de la definición oficial y propuesta de una metodología alternativa. Documento de trabajo del

Departamento de Trabajo Social Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo.

Desai, M. (1992) Bienestar y privación vitales: propuesta para un índice de progreso social, Comercio Exterior, vol. 42, núm. 4.

Diprose, R. (2007) Safety and Security. A proposal for internationally comparable indicators of violence. OPHI Working Paper N° 1.

Dirección General de Estadística y Censo (1990). Las Necesidades Básicas en el Uruguay Montevideo, DEGEC.

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, Ministerio de Desarrollo Social (2012) Identificación y caracterización de la pobreza en unidades espaciales de Montevideo y Área Metropolitana. En: Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales. Uruguay Social Vol. 5. Ministerio de Desarrollo Social. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

----- (2013) Informe MIDES. Seguimiento y Evaluación de Actividades y Programas 2011-2012. Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo.

Doyal, L. y Gough, I. (1994) Teoría de las Necesidades Humanas. Economía Crítica.

Duclos, J. Sahn D. y Younger, S. (2006) Robust Multidimensional Poverty Comparisons. The Economic Journal. Volume 116, Issue 514.

Estrada, L. y Moreno, S. (2014) Análisis espacial de la pobreza multidimensional en Colombia a partir del Censo de Población 2005. Centro Andino de Altos Estudios, Departamento Administrativo Nacional de Estadística. República de Colombia.

FAO (2013) Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe. Tomo 1. Santiago de Chile.

Feres, J. y Mancero, X. (2001a) Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivas n° 4. CEPAL. Santiago de Chile.

----- (2001b) El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y su aplicación en América Latina. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivas n° 7. CEPAL. Santiago de Chile.

Fernández, T. y Longhi, A. (2002) Dinámica y determinantes de la pobreza. El caso de Uruguay entre 1991 y 2000. Informe de Investigación n° 31. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

Fernández, T. (2003) Determinantes de la pobreza en contexto de ajuste estructural en Uruguay 1991-2001. Papeles de Población, vol. 9, N° 35, enero-marzo, 2003. Universidad Autónoma del Estado de México. México.

Fernández, T. (2010a) Hacia un enfoque multidimensional de la pobreza: cuestiones teóricas. En Serna, M. coord. Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate. CLACSO,

Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, ASDI. Montevideo.

Fernández, T. (2010b) Evolución de la pobreza multidimensional en Montevideo (2006-2009). En: El Uruguay desde la Sociología VIII. 8° Reunión Anual de Investigadores del Departamento de Sociología. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

Fernández, A. (1992) La medición de la pobreza a través de índices. Una síntesis de la literatura. Departamento de Estadística y econometría. Universidad de Málaga.

Ferullo, H. (2006) El concepto de pobreza en Amartya Sen. Revista Valores en la Sociedad Industrial. Año XXIV. N° 66. Agosto 2006.

Filmer, D. y Pritchett, L (2001) Estimating wealth effects without expenditure data or tears: an application to educational enrollments in states of India. Demography, Volume 38-Number 1, February

Foster, J., Greer, J. y Thorbecke, E. (1984) A class of decomposable poverty measures. En: Econometrica, 52.

Foster, J., A. Horowitz, and F. Mendez (2009): An axiomatic approach to the measurement of corruption. OPHI Working Paper 29.

Foster, J. y Sen, A. (1997) On economic inequality. After a quarter century. Anexo a la edición aumentada de On Economic inequality por Sen, Oxford: Clarendon Press.

Franco, A. (2014) An Individual-centred Approach to Multidimensional Poverty - The Case of Chile, Colombia, Ecuador and Peru. Paper Prepared for the IARIW 33rd General Conference Rotterdam, the Netherlands, August 24-30, 2014

Gallego, L. (2008) Del análisis de pobreza unidimensional a multidimensional: revisión de elementos conceptuales y empíricos previos, para el análisis de la pobreza en el marco de la teoría de las Capacidades. Documento de Investigación. Programa de Doctorado de Economía Aplicada. Universidad Autónoma de Barcelona.

Gallo, C. y Roche, J. M. (2011). Las dimensiones de la pobreza en Venezuela y sus cambios entre 1997 y 2010: propuesta de una medida multidimensional. Colección de Economía y Finanzas. Documento de Trabajo 126. Banco Central de Venezuela.

Galvis, L. A., y Meisel, A. (2010). Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: Un análisis espacial. Documento de trabajo sobre economía regional, N° 120. Banco de la República

García Hinojosa, I (2013) Modelo para el análisis multidimensional de la pobreza. En: Geografía y Sistemas de Información Geográfica (GEOSIG). Año 5, N°5.

Gasparini, L. et al., (2011) Pobreza y desigualdad en América Latina. Conceptos, herramientas y aplicaciones. CEDLAS. La Plata.

- Giménez, G. (2001) Cultura, Territorio y Migraciones. En *Alteridades*, 2001, 11 (22).
- Global Donor Platform for Rural Development (2005) Targeting Rural Poverty to Achieve Millennium Development Goal 1.
- Henninger, N. y Snel, M. (2002) Where are the poor? Experiences with the development and use of poverty maps. World Resources Institute, Washington, DC and UNEP/GRID-Arendal, Arendal, Norway.
- Hentschel, J. y Lanjouw. P. (1996) Poverty Profile. En *Ecuador Poverty Report*. Washington, DC: The World Bank.
- Hopenhayn, M. (2010) Las TIC como oportunidad de inclusión social en América Latina y el Caribe. División de Desarrollo Social. CEPAL.
- IFAD (2011) Rural Poverty Report. New realities, new challenges: new opportunities for tomorrow's generation.
- IMPO y Consejo Nacional de Políticas Sociales (2007) Plan de Equidad.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (1984). La Pobreza en la Argentina, Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los datos del censo nacional de Población y Vivienda 1980. Presidencia de la Nación. Secretaría de planificación.
- INDEC (1985) La Pobreza en Argentina, Buenos Aires. Instituto Nacional de Estadística y Censo, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística (2006) Metodología de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada.
- (2009) Línea de pobreza e indigencia 2006. Metodología y resultados Instituto Nacional de las Mujeres-Ministerio de Desarrollo Social (2007) Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos.
- (2013) Uruguay en Cifras 2013. Instituto Nacional de Estadística
- (2014) Estimación de la pobreza por el método del ingreso Año 2013.
- Instituto Nacional de Estadística, Universidad de la República, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Ministerio de Desarrollo Social (2015) Encuesta Nacional de Salud, Nutrición y Desarrollo Infantil. Resumen Ejecutivo. Convenio OPP-Facultad de Ciencias Económicas y de Administración-INE. Grupo de Estudios de Familia, Montevideo, Abril, 2015.
- Jalan, J y Ravallion, M. (2002) Geographic poverty traps? A micro model of consumption growth in rural China. *Journal of Applied Econometrics* N° 17.
- Kahneman, D. y Krueger, A. (2006) Developments in the Measurement of Subjective Well-Being. *Journal of Economic Perspectives*, 20(1).

Kanbur, R. y Sumner, A. (2011) Poor Countries or Poor People? Development Assistance and the New Geography of Global Poverty. Journal of International Development. Volume 24, Issue 6.

Kast, M. y Molina, S. (1975). Mapa de la extrema pobreza. Odeplan, Escuela de Economía PUC. Santiago de Chile.

Kakwani, Nanak (1980). On a Class of Poverty Measures. Econometrica, vol.48, n.2

Kakwani, N., y Silber, J. (2008a): The Many Dimensions of Poverty. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

------(2008b): Quantitative Approaches to Multidimensional Poverty Measurement. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Katzman, Rubén. (1989). La Heterogeneidad de la Pobreza. El Caso de Montevideo. Revista de la CEPAL N° 37, Santiago de Chile.

----- (coord). (1999). Activos y Estructura de Oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay .Montevideo. PNUD- CEPAL.

----- (2001) Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. En: Revista de la CEPAL N° 75.

------(2003) La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. N° 59. CEPAL, Santiago de Chile.

Katzman, R., et al.(2004) La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo. Documento de Trabajo del IPES N° 2. Universidad Católica del Uruguay.

Katzman, R. y Wormald, G. (coord) (2002) Trabajo y Ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina. Fundación Ford.

Katzman, R y Retamoso, A. (2005) Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. Documento de Trabajo IPES N° 6. Universidad Católica Dámaso A. Larrañaga. Uruguay.

Lemmi, A. y Betti, G (2006) Fuzzy Set Approach to Multidimensional Poverty Measurement. Library of Congress

Lerner, B. (1996) América Latina. Los debates en política social, desigualdad y pobreza. Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.

Llanos-Hernández, L. (2010) El concepto de territorio y la investigación en ciencias sociales. En. Agricultura, Sociedad y Desarrollo, Setiembre-Diciembre 2010.

Longhi, A. (1996) Sobre la pobreza. Conceptos y medidas para el caso uruguayo. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.

- López-Calva, L. F. y Rodríguez-Chamussy, L. (2005). Muchos rostros, un solo espejo: Restricciones para la medición multidimensional de la pobreza en México. In M. Székely (ed.), *Números que Mueven al Mundo: La Medición de la Pobreza en México*.
- Mack, J. y Lansley, S. (1985) *Poor Britain*. George Allen & Unwin. London.
- Mañano, B. (2008) *Sobre la Tipología de los Territorios*. Programa de Postgrado de la Universidad Estadual Paulista, campus de Presidente Prudente.
- Manzanal, M (2006) *Regiones, Territorios e Institucionalidad del Desarrollo Rural*. En Manzanal, M., Neiman, G. y Lattuda, M. (comp.) *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio*. ED. CICCUS. Buenos Aires, Argentina
- Marx, K (1867) *Das Kapital*, Hamburgo.
- Max Neef, M., Elizalde, A y Hopenhaym, M. (1986) *Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro*. CEP/AUR/ Fundación Dag Hammarskjöld. Santiago de Chile.
- McKenzie, D. (2004) *Measuring Inequality with Asset Indicators*. Department of Economics, Stanford University.
- Ministerio de Desarrollo Social (2008) *Modelos de Oficina de Desarrollo Territorial MIDES*. Dirección de Coordinación Territorial, División de Descentralización Territorial, MIDES.
- (2014) *Agendas Estratégicas. Hacia un Plan de Desarrollo Social Departamental*. Uruguay Social.
- Ministerio de Desarrollo Social-Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2011) *Reporte Social 2011. Principales características del Uruguay social*.
- Ministerio de Desarrollo Social-Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2013) *Reporte Social 2013. Principales características del Uruguay social*.
- Montañez, G. y Delgado, O. (1998) *Espacio, Territorio y Región: conceptos básicos para un proyecto nacional*. Departamento de Geografía, Universidad Nacional de Colombia.
- National Statistic Bureau, Royal Government of Bhutan. (2014). *Bhutan: Multidimensional Poverty Index 2012*. National Statistic Bureau.
- Nayara, D., et al.(2000) *Voices of the poor*. Poverty Group, PREM. World Bank. December 1999
- Olavarría, M. (2001) *Pobreza: conceptos y medidas*. Documento de trabajo N°7. Instituto de Ciencias Políticas. Universidad de Chile.
- Organización de Naciones Unidas (2000) *Declaración del Milenio*. Asamblea General de las Naciones Unidas. 2000 de septiembre del 2000.
- (2004) *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra, 2004.
- (2014) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2014*. Nueva York 2014.

Paes de Barros, R., De Carvalho, M., y Franco, S. (2006). Pobreza multidimensional no Brasil. Texto para discussão n° 127. IPEA, Brazil.

Paolino, C. coord. y Perera, M. (2008) La pobreza rural en Uruguay: la situación actual y aportes para el diseño de una estrategia orientada a su combate. Trabajo realizado para el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

Pellegrino A., Macadar D., Calvo J. y Vigorito A. (2002). Proyecto segregación residencial en Montevideo: ¿Un fenómeno creciente?. Informe final de investigación. Proyecto CSIC.

Pérez, G. (2005) Dimensión espacial de la pobreza en Colombia. Documento de trabajo sobre Economía Regional N° 54. Centro de Estudios Económicos Regionales. Banco de la República, Cartagena.

Pérez Mayo, J. (2008) La dimensión territorial de la pobreza y la privación en España. Estudios de Progreso. Fundación Alternativas.

PMB-PIAI (2013) Informe técnico: Relevamiento de asentamientos irregulares. Primeros resultados de población y vivienda a partir del Censo 2011. Programa de Mejoramiento de Barrios. Unidad de Evaluación y Monitoreo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1990) "Desarrollo sin Pobreza, Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina". Bogotá.

Ravallion, M., Chen, S. y Sangraula, P (2007) New Evidence on the Urbanization of Global Poverty.

Background paper for the World Development Report 2008. Development Research Group, World Bank.

Riella, A. (2000) Desafíos teóricos y empíricos de la sociología rural contemporánea: una mirada desde Uruguay. En: Piñeiro, D. (comp.) 30 años de sociología rural en América Latina. Asociación Latinoamericana de Sociología Rural. Montevideo, Uruguay.

Ringen, S. (2004) El problema de la pobreza. Algunas recomendaciones sobre su definición y medición. En Boltvinik, J. y damián, A. comp. La pobreza en México y en el Mundo. Realidades y desafíos. Siglo XXI editores. México, D.F.

------(2009) The Rowntree Project Revised. University of Oxford.

Roche, J. M. (2009): .Child poverty measurement: an assessment of methods and an application to Bangladesh. Manuscript.

Rojas, G. (2002) Estructura de oportunidades y uso de los activos familiares frente a la pobreza en la Ciudad de México durante los años noventa. En: Katzman, R. y Wormald, G. coord. (2002) Trabajo y Ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina. Fundación Ford.

Rodríguez Vignoli, J. (2001) Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa? Serie Población y Desarrollo N° 16. Proyecto Regional de Población CELADE-FNUAP CEPAL.

Rozas, G (1999) Estrategias para la superación de la pobreza y Gestión Territorial. PSYKHE Vol. 8. N°1.

Rowntree, B. (1901) Poverty: a study of town life. Macmillan, London.

Sader, E. y Gentili p. (Compiladores) (2003) La trama del Neoliberalismo: mercado, Crisis y exclusión social. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires

Samman, E. (2007) Psychological and Subjective Well-being : a proposal for internationally comparable indicators. OPHI Working Paper Series.

Santos, M. E. (2013a) Resumen de la medición multidimensional de la pobreza. Presentación del Curso Intensivo de Análisis de la Pobreza Multidimensional organizado por Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) Managua.

----- (2013b) Measuring Multidimensional Poverty in Latin America: Previous Experience and the Way Forward. Oxford Poverty & Human Development Initiative, Oxford

Santos, M. E., y Ura, K. (2008): .Multidimensional poverty in Bhutan: estimates and policy implications,.OPHI Working Paper 14.

Santo, M. (2000) La naturaleza del espacio: técnica y tiempo, razón y emoción. Editorial Ariel S.A. Buenos Aires.

Sen, A (1976) An Ordinal Approach to Measurement. Oxford University Press, Oxford

----- (1979) Issues in the measurement of poverty. Nuffield College, Oxford.

----- (1983) Poor, relatively speaking. Oxford University Press, Oxford

----- (1984) The living standard. Oxford Economic Paper 36. Oxford.

----- (1985) Commodities and Capabilities. Amsterdam: North-Holland.

----- (1992) Sobre conceptos y medidas de pobreza. Comercio Exterior, vol 42. Num. 4. Pp. 310-322. México, D.F.

----- (1995) The Political Economy of Targeting, in Public Spending and the Poor, Dominique van de Walle and Kimberly Nead (eds.), Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.

----- (2000) Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta, Buenos Aires.

Sepúlveda, S., et al.(2003) El enfoque territorial del desarrollo rural. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. San José de Costa Rica.

- Shejman, A. y Berdegué, J. (2004) Desarrollo territorial rural. Debates y Temas Rurales N°1 RIMISP Centro latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Smith, A. (1776) An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations.
- Takayama, N. (1979). "Poverty, Income Inequality, and Their Measures: Professor's Sen Axiomatic Approach Reconsidered". *Econometrica*, vol. 47.
- Thon, D. (1979). "On Measuring Poverty". *Review of Income and Wealth*, vol.25.
- Townsend, P. (1979). Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and standards of living. New York: Penguin Books.
- Trivelli, C., Yancari, J. y de los Ríos, C. (2009) Crisis y pobreza rural en América Latina. FIDA, RIMISP, IDRC, IEP. Lima.
- Tsui, K. (2002) Multidimensional poverty index. *Social Choice and Welfare* N°19.
- UNDP. (2010). The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development. Human Development Report 2010, United Nations Development Programme (UNDP), United Nations.
- Veiga, D. (2007) Sociedad urbana y territorio en el Uruguay. En *Uruguay en el Siglo XX*.
- Vigorito, A. (2005) Las estadísticas de pobreza en Uruguay. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República. Montevideo.
- Wormald, G., Cereceda, L. y Ugalde, P. (2002) Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: los grupos pobres de la región Metropolitana de Santiago de Chile en los años noventa. En: Katzman, R. y Wormald, G. coord. (2002) Trabajo y Ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina. Fundación Ford.
- Zacharias, A., Antonopoulos R. y Masterson, T. (2012). *Why Time Deficits Matter: Implications for the Measurement of Poverty*, UNDP, Levy Economics Institute.
- Zadeh, A. (1965) Fuzzy Sets. Department of Electrical Engineering and Electronic Research Laboratory, University of California, Berkeley.

## Consultas en páginas web

Centros MEC. Acerca de <http://centrosmec.org.uy/innovaportal/v/19627/31/mecweb/que-es-centros-mec?breadid=null&3colid=19625>, Fecha de consulta 2 de junio de 2015

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Guía para estimar la pobreza infantil. <http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/guia-01.php?gref> Fecha de consulta 20 de mayo de 2015

Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional. Programa de Trabajadores en Seguro de Desempleo. [http://www.inefop.org.uy/uc\\_50\\_1.html](http://www.inefop.org.uy/uc_50_1.html) Fecha de consulta 20 de mayo de 2015

Instituto Nacional de Estadística. Metodología de la Encuesta de Hogares. <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/metodologias/ech/metodologiaech.htm> Fecha de consulta 20 de mayo de 2015.

Instituto Nacional de Estadística. Catálogo de Metadatos y microdatos. <http://www3.ine.gub.uy/anda4/index.php/catalog/53/export> Fecha de consulta 20 de mayo de 2015

Naciones Unidas. Los ODM en Uruguay. <http://www.onu.org.uy/objetivos-del-milenio/odm-en-uruguay> Fecha de consulta 20 de mayo de 2015

Obras Sanitarias del Estado. Programa de Abastecimiento a Pequeñas Localidades y Escuelas Rurales. [http://www.ose.com.uy/a\\_pequenas\\_localidades.html](http://www.ose.com.uy/a_pequenas_localidades.html) Fecha de consulta 20 de mayo de 2015.

Obras Sanitarias del Estado. Tarifa Social. [http://ose.com.uy/c\\_tarifa\\_social.html](http://ose.com.uy/c_tarifa_social.html) Fecha de consulta 20 de mayo de 2015.

Observatorio Social MIDES. Indicadores <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portalMides/> Fecha de consulta 20 de mayo de 2015

Plan Ceibal. Institucionales <http://www.ceibal.edu.uy/art%C3%ADculo/noticias/institucionales>. Fecha de consulta 20 de mayo de 2015

Programa de Mejoramiento de Barrios. Institucional. <http://pmb.mvotma.gub.uy/programa-de-mejoramiento-de-barrios> Fecha de consulta 20 de mayo de 2015

## Anexos

### ANEXO 1. Listados de dimensiones del bienestar

Capacidades funcionales humanas centrales en Nussbaum
Vida: ser capaz de vivir la vida de modo normal, no morir prematuramente. Que la vida no se reduzca a de tal forma que no valga la pena vivirla.
Salud corporal: ser capaz de tener buena salud, incluida la salud reproductiva, estar bien nutrido y tener un refugio adecuado
Integridad física: ser capaz de moverse con libertad libre de violencia, abusos sexuales y violencia doméstica, tener oportunidades para la satisfacción sexual y poder realizar elecciones sobre la vida reproductiva
Sentidos, imaginación, pensamiento: ser capaz de usar la imaginación y el razonamiento, poder expresarse libremente a través de la religión, la música, la literatura, entre otros. Tener libertad de expresión política y artística. Ser libre de vivir experiencias placenteras.
Emociones: ser capaz de tener un desarrollo emocional satisfactorio, con atención a las cosas y personas que amamos. Ser capaz de demostrar sentimientos, sin miedo.
Razonamiento práctico: ser capaz de desarrollar un razonamiento práctico sobre lo que se quiere. Ser capaz de desarrollar una reflexión crítica, de planificar lo que queremos para nuestras propias vidas
Afiliación: ser capaz de ponerse en el lugar del otro y comprenderlo. Ser capaz de interactuar socialmente y preocuparme por el otro. Estar protegido de la discriminación por razones de raza, sexo, religión o nacionalidad.
Otras especies: ser capaz de mostrar respeto por animales, plantas y el mundo de la naturaleza
Juego: ser capaz de jugar, divertirse y disfrutar actividades recreativas
Control sobre el entorno: a. Político: ser capaz de participar políticamente, tomar decisiones sobre la sociedad, libertad de expresión y asociación. b. Material: tener derecho a la propiedad en igualdad de condiciones con los otros, derecho a la licencia por enfermedad, tener derecho a trabajar en condiciones humanas, en relaciones de reciprocidad con los otros trabajadores.

Fuente: elaboración propia en base a Alkire, 2002.

Necesidades básicas en Doyal y Gough
Salud física
Autonomía de acción o de urgencia
Autonomía crítica

Necesidades intermedias en Doyal y Gough
Alimentos adecuados y agua
Viviendas que reúnan las características adecuadas
Ambientes de trabajo sin riesgos
Medio físico sin riesgo
Atención sanitaria adecuada
Seguridad en la infancia
Relaciones primarias significativas
Seguridad física
Seguridad económica
Control de nacimientos, embarazos y partos seguros
Enseñanza básica

Fuente: Doyal y Gough (1994)

Dimensiones, satisfactores y recursos para la medición de la pobreza multidimensional

Necesidad	Satisfactor	Recursos
Alimentación adecuada	Canasta de alimentos	Ingresos monetarios corrientes
	Cocción de alimentos	Ingresos monetarios corrientes
	Conservación de alimentos	Refrigerador
	Agua potable	Conexión a la red de agua potable
	Educación formal	Educación formal acreditada
Vivienda que proporcione protección y permita el desarrollo de relaciones sociales y de la intimidad	Uso de vivienda	Derecho de propiedad, usufructo o comodato. Ingreso monetario corriente
	Calidad y conservación de la estructura edilicia	Materiales de construcción de techos, paredes y pisos. Mantenimiento y reparaciones menores periódicas
	Densidad ocupacional	Habitaciones residenciales
	Acondicionamiento lumínico y térmico	Electricidad; calentador de agua
	Equipamiento mobiliario básico	Refrigerador
	Adecuación sanitaria	Agua potable; drenaje; disposición de cuarto de baño
	Adecuado nivel de higiene	Ingresos monetarios corrientes
Vestimenta y presentación personal	Prendas laborales, ropa interior y de paseo	Ingresos monetarios corrientes (*)
	Zapatos según la estación	
	Sábanas, frazadas, colchas.	Donación en especie de ropa
	Elementos de cosmética y perfumería	
Salud e higiene personal	Atención médica primaria y secundaria de adultos	Derechos de atención (*) Ingresos monetarios corrientes (*)
	Medicamentos, análisis, terapias	Ingresos monetarios corrientes (*)
	Aseo personal	Ingresos monetarios corrientes (*)
	Higiene de la ropa	Ingresos monetarios corrientes (*)
	Salubridad de la vivienda	
	Educación formal	Educación formal acreditada (*)
Tiempo libre	Tiempo no destinado al trabajo	Carga global de trabajo
Socialbilidad	Participación familiar	Celebración de cumpleaños y eventos significativos personales y familiares
	Educación formal	Educación formal acreditada (*)
	Integración comunitaria y local	Asociacionismo
	Protección social y afiliación	Afiliación al sistema educativo (*) Empleo regulado y cubierto por la seguridad social (*)
	Transporte local	ingresos monetarios corrientes(*)
Entendimiento	Educación formal	Educación formal acreditada (*)
		Ingresos monetarios corrientes (*)
	Medios de Comunicación	Competencias cognitivas Teléfono, internet y computador en el hogar (*)

Fuente: Fernández, 2010a.

Objetivos de Desarrollo del Milenio en Uruguay
Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre
META 1
Erradicar la indigencia y reducir la pobreza a la mitad para el año 2015.
META 2
Reducir el porcentaje de niños menores de 5 años con déficit nutricional a sus valores mínimos (2,3% como meta de referencia)
Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal
META 3
La universalización de la educación inicial.
META 4
La universalización de la enseñanza media obligatoria y la expansión de la educación media superior.
Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
META 5
Eliminar las disparidades de género en las oportunidades y condiciones de trabajo en los niveles decisorios públicos y privados.
Objetivo 4: Reducir la mortalidad en la niñez
META 6
Reducir en dos tercios la tasa de mortalidad de menores de cinco años
Objetivo 5: Mejorar la salud materna
META 7
Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes
Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades
META 8
Detener y comenzar a revertir la tendencia de la expansión del VIH/SIDA.
META 9
Detener y comenzar a revertir la incidencia de la malaria y otras enfermedades importantes.
Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
META 10
Integrar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas del país y revertir la pérdida y degradación de los recursos medio ambientales.
META 11
Reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso al agua potable.
META 12
Reducir a la mitad la proporción de personas en condiciones habitacionales precarias (cantegriles, tugurios y asentamientos irregulares).
Dado su carácter global, no se incluye entre los objetivos y metas nacionales el Objetivo Nº 8, que refiere a Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Fuente: Naciones Unidas en Uruguay <http://www.onu.org.uy/objetivos-del-milenio/odm-en-uruguay> Todas las metas toman 1990 como año de referencia.

ANEXO 2. Estimaciones relativas de población y hogares por dominio geográfico en base a Encuesta Continua de Hogares

Porcentaje de población por dominio geográfico según años.				
	Montevideo	Localidades ≥5.000	Localidades < 5.000	Rural
2006	42.6	44.3	6.6	6.6
2007	42.5	44.5	6.5	6.5
2008	42.6	44.2	6.7	6.5
2009	43.0	44.1	6.5	6.5
2010	38.5	44.2	11.6	5.8
2011	42.1	44.3	5.1	8.5
2012	41.5	46.2	6.0	6.3
2013	41.4	43.4	10.0	5.2

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006-2013

Porcentaje de hogares por dominio geográfico según años.				
	Montevideo	Localidades ≥5.000	Localidades < 5.000	Rural
2006	40,78	46,16	6,61	6,46
2007	40,21	46,9	6,54	6,35
2008	40,94	45,89	6,78	6,39
2009	41,62	45,47	6,58	6,33
2010	36,78	45,55	11,81	5,86
2011	40,03	46,13	5,3	8,54
2012	40,05	47,46	6,12	6,38
2013	40,17	43,74	10,48	5,6

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006-2013

ANEXO 3. Porcentaje de privación por indicador según dominio geográfico. Años 2006 y 2013 (hogares y hogares pobres) y tasa de recuento censurada por dominio geográfico.

Porcentaje de privación por indicador según dominio geográfico. Años 2006 y 2013 (hogares)							
		2006 (95% de confianza)			2013 (95% de confianza)		
Nivel educativo	Montevideo	32.9	32.4	33.4	29.4	28.7	30.1
	Localidades >= a 5.000 habitantes	49.5	48.8	50.2	43.8	43.1	44.5
	Localidades < a 5.000 habitantes	63.0	62.0	63.9	60.4	58.9	61.9
	Interior rural disperso	68.1	67.4	68.9	66.1	64.1	68.1
Asistencia	Montevideo	3.6	3.5	3.8	2.4	2.2	2.6
	Localidades >= a 5.000 habitantes	5.4	5.1	5.7	3.2	3.0	3.5
	Localidades < a 5.000 habitantes	7.3	6.8	7.8	6.0	5.3	6.8
	Interior rural disperso	9.6	9.1	10.0	6.4	5.3	7.5
Tenencia	Montevideo	10.5	10.2	10.8	9.1	8.7	9.5
	Localidades >= a 5.000 habitantes	7.0	6.6	7.3	6.1	5.7	6.4
	Localidades < a 5.000 habitantes	5.0	4.6	5.5	7.3	6.5	8.1
	Interior rural disperso	5.5	5.2	5.9	4.5	3.5	5.4
Materiales	Montevideo	0.5	0.4	0.6	0.3	0.2	0.4
	Localidades >= a 5.000 habitantes	0.8	0.7	0.9	0.4	0.3	0.5
	Localidades < a 5.000 habitantes	1.5	1.2	1.7	1.0	0.7	1.3
	Interior rural disperso	4.4	4.1	4.7	1.3	0.8	1.7
Hacinamiento	Montevideo	11.0	10.6	11.3	9.5	9.0	9.9
	Localidades >= a 5.000 habitantes	17.0	16.5	17.5	11.7	11.3	12.2
	Localidades < a 5.000 habitantes	14.6	14.0	15.3	11.2	10.2	12.2
	Interior rural disperso	15.2	14.6	15.7	10.8	9.3	12.2
Agua	Montevideo	2.2	2.1	2.4	0.9	0.8	1.1
	Localidades >= a 5.000 habitantes	7.2	6.9	7.5	2.2	2.0	2.4
	Localidades < a 5.000 habitantes	11.9	11.3	12.5	4.7	4.1	5.4
	Interior rural disperso	40.3	39.6	41.0	16.2	14.8	17.7
Baño	Montevideo	7.4	7.1	7.7	5.7	5.3	6.0
	Localidades >= a 5.000 habitantes	13.0	12.5	13.4	8.0	7.6	8.3
	Localidades < a 5.000 habitantes	16.1	15.4	16.8	11.7	10.7	12.7
	Interior rural disperso	36.0	35.3	36.7	19.7	18.0	21.3
Calentador	Montevideo	8.8	8.6	9.1	5.4	5.1	5.8
	Localidades >= a 5.000 habitantes	16.8	16.3	17.3	9.4	9.0	9.8
	Localidades < a 5.000 habitantes	24.1	23.3	24.9	13.7	12.6	14.8
	Interior rural disperso	43	42.6	44.1	23	20.8	24.2
Refrigerador	Montevideo	3.8	3.6	4.0	1.7	1.5	1.9
	Localidades >= a 5.000 habitantes	6.5	6.2	6.9	2.6	2.3	2.8
	Localidades < a 5.000 habitantes	9.7	9.2	10.3	3.7	3.1	4.3
	Interior rural disperso	16.5	15.9	17.0	4.6	3.8	5.4
TIC	Montevideo	7.0	6.7	7.2	1.1	0.9	1.2
	Localidades >= a 5.000 habitantes	20.4	19.9	20.9	2.8	2.6	3.1
	Localidades < a 5.000 habitantes	35.3	34.4	36.2	3.4	2.9	4.0
	Interior rural disperso	31.5	30.8	32.1	2.5	1.9	3.0
Seguridad social	Montevideo	38.4	37.8	39.0	26.9	26.2	27.5
	Localidades >= a 5.000 habitantes	44.3	43.7	45.0	34.9	34.3	35.6
	Localidades < a 5.000 habitantes	40.8	39.8	41.8	39.8	38.3	41.3
	Interior rural disperso	34.8	34.1	35.6	36.9	34.8	39.0

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006-2013

Porcentaje de privación por indicador en pobres y tasa de recuento censurada por dominio geográfico. Año 2006 y 2013 (hogares)					
		% Privación en pobres		Tasa de recuento censurada	
		2006	2013	2006	2013
Nivel educativo	Montevideo	91,0%	93,6%	10,9%	6,9%
	Localidades >= a 5.000 habitantes	90,7%	94,3%	18,5%	10,2%
	Localidades < a 5.000 habitantes	92,4%	95,6%	22,7%	14,3%
	Interior rural disperso	89,1%	91,9%	27,6%	16,8%
Asistencia	Montevideo	21,4%	17,9%	2,6%	1,3%
	Localidades >= a 5.000 habitantes	19,9%	18,5%	4,1%	2,0%
	Localidades < a 5.000 habitantes	20,8%	25,2%	5,1%	3,8%
	Interior rural disperso	21,8%	25,1%	6,7%	4,6%
Tenencia	Montevideo	44,0%	49,7%	5,3%	3,7%
	Localidades >= a 5.000 habitantes	16,7%	24,1%	3,4%	2,6%
	Localidades < a 5.000 habitantes	11,1%	24,3%	2,7%	3,6%
	Interior rural disperso	10,5%	11,3%	3,3%	2,1%
Materiales	Montevideo	3,5%	3,5%	0,4%	0,3%
	Localidades >= a 5.000 habitantes	3,3%	3,0%	0,7%	0,3%
	Localidades < a 5.000 habitantes	5,2%	5,0%	1,3%	0,7%
	Interior rural disperso	12,0%	5,5%	3,7%	1,0%
Hacinamiento	Montevideo	49,8%	51,4%	6,0%	3,8%
	Localidades >= a 5.000 habitantes	47,7%	50,9%	9,7%	5,5%
	Localidades < a 5.000 habitantes	35,3%	38,3%	8,7%	5,7%
	Interior rural disperso	28,7%	28,7%	8,9%	5,2%
Agua	Montevideo	13,6%	9,9%	1,6%	0,7%
	Localidades >= a 5.000 habitantes	24,5%	14,0%	5,0%	1,5%
	Localidades < a 5.000 habitantes	31,9%	21,1%	7,8%	3,2%
	Interior rural disperso	71,4%	51,1%	22,1%	9,3%
Baño	Montevideo	37,1%	33,8%	4,5%	2,5%
	Localidades >= a 5.000 habitantes	40,9%	37,4%	8,3%	4,1%
	Localidades < a 5.000 habitantes	40,9%	41,9%	10,1%	6,3%
	Interior rural disperso	68,0%	58,2%	21,1%	10,6%
Calentador	Montevideo	46,0%	36,2%	5,5%	2,7%
	Localidades >= a 5.000 habitantes	51,7%	45,2%	10,5%	4,9%
	Localidades < a 5.000 habitantes	57,6%	48,6%	14,1%	7,3%
	Interior rural disperso	78,4%	65,2%	24,3%	11,9%
Refrigerador	Montevideo	19,5%	10,7%	2,3%	0,8%
	Localidades >= a 5.000 habitantes	22,2%	14,4%	4,5%	1,6%
	Localidades < a 5.000 habitantes	28,1%	14,7%	6,9%	2,2%
	Interior rural disperso	38,5%	15,6%	11,9%	2,8%
TICS	Montevideo	33,1%	5,7%	4,0%	0,4%
	Localidades >= a 5.000 habitantes	51,1%	9,8%	10,4%	1,1%
	Localidades < a 5.000 habitantes	67,0%	8,3%	16,5%	1,2%
	Interior rural disperso	56,9%	6,3%	17,6%	1,1%
Seguridad social	Montevideo	94,9%	95,5%	11,4%	7,0%
	Localidades >= a 5.000 habitantes	91,8%	95,4%	18,7%	10,3%
	Localidades < a 5.000 habitantes	87,0%	94,9%	21,4%	14,2%
	Interior rural disperso	78,7%	94,4%	24,4%	17,2%

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2006-2013