

ALIZAC
JNESESPE
LEPOBRE
ONESP

SAUMENTONUTR
ONTEXTOINFANCIAPOL
FICASINFORMACIÓNCICL
AMONETARIAINDIVIDUOSCE
ENESTARPOBREZAFOCALIZAC
LESCENCIAPRIVACIONES
CIALESAGUAPOTABLEPOP
DESARROLLOMEDICION
SVIVIENDAEDUCA
RENCIA

INDIVUOS
REZAFOCALIZAC
APRIVACIONESESP
UAPOTABLEPOBREZ
LOMEDICIONESBIE
AEDUCACIÓNAD
ASMEDIDAS

MENTONUTR
XTOINFANCIAPOL
NFORMACIÓNCICL
ARIAINDIVIDUOSCE
OBREZAFOCALIZ
PRIVACIONES
TAR

ENFOQUE
MENTONUTR
XTOINFANCIAPOL
NFORMACIÓNCICL
ARIAINDIVIDUOSCE
BREZAFOCALIZAC
PRIVACIONES

IMAC
OQUF

DESARROLLOME
RIASVIVIENDAEDUCA
LNIÑOSCARENCIASME
NEAMIENTODISMINUCI
SESTIMACIONESCOMPI
ENFOQUEMULTIDIME
NTONUTRICIÓNNURI
NCIAPOLÍTIC

ENCIAPR
LESAGUAPOT
ESARROLLOME
ASVIVIENDAED
OSCARENCI
TOS

ONCICLOSE
VIDUOSCE
AFOCALIZACIÓN
ACIONESESP
LEPOBRE

POBREZA Y PRIVACIONES MÚLTIPLES EN LA INFANCIA EN URUGUAY



NACIONES UNIDAS

CEPAL



**POBREZA
Y PRIVACIONES MÚLTIPLES
EN LA INFANCIA EN URUGUAY**

POBREZA Y PRIVACIONES MÚLTIPLES EN LA INFANCIA EN URUGUAY



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Pobreza y privaciones múltiples en la infancia en Uruguay

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF Uruguay

Autoras

Maira Colacce

Victoria Tenenbaum

Trabajo elaborado en el marco del entendimiento de
cooperación entre UNICEF Uruguay y CEPAL

Corrección de estilo: María Cristina Dutto

Diseño gráfico editorial: Taller de Comunicación

Impresión: Mastergraf

Primera edición: marzo de 2016

UNICEF Uruguay

Bulevar Artigas 1659, piso 12

Montevideo, Uruguay

Tel (+598) 2403 0308

e-mail: montevideo@unicef.org

Nota: La Convención sobre los Derechos del Niño se aplica a todas las personas menores de 18 años, es decir, niños, niñas y adolescentes mujeres y varones. Por cuestiones de simplificación en la redacción y de comodidad en la lectura, se ha optado por usar en algunos casos los términos generales *los niños* y *los adolescentes*, sin que ello implique discriminación de género.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	9
INTRODUCCIÓN	17
PARTE I: LAS PRIVACIONES MÚLTIPLES Y SU MEDICIÓN	23
I.1. Marco conceptual	25
I.2. Indicadores multidimensionales	29
El índice de Alkire y Foster	30
Las críticas al indicador de Alkire y Foster	33
I.3. Revisión de antecedentes	34
PARTE II: ÍNDICE DE PRIVACIONES MÚLTIPLES EN LA INFANCIA PARA URUGUAY	43
II.1. Las privaciones múltiples en la región:	
Indicador de UNICEF-CEPAL	45
II.1.1. Evolución de las privaciones múltiples en la región y Uruguay	47
II.1.2. Indicador de UNICEF-CEPAL en Uruguay 2006-2014	48
II.2. Aspectos metodológicos para la construcción de un indicador nacional	52
II.3. Indicador nacional de privaciones múltiples 2006-2014	60
II.3.1. Análisis descriptivo de las carencias por dimensión 2006-2014	60
II.3.2. Indicador nacional de privaciones múltiples 2006-2014	66
II.3.3. Pobreza monetaria y multidimensional	73
II.3.4. Contribución de dimensiones y grupos de edad	77
II.3.5. Análisis de sensibilidad	80
II.4. Indicador nacional de privaciones múltiples basado en el Censo 2011	85
II.4.1. Indicador de privaciones múltiples	87
II.4.2. Contribución de dimensiones y grupos de edad	90
II.5. Indicador de privaciones múltiples en los últimos 25 años (1991-2014)	94
II.5.1. Análisis descriptivo	94
II.5.2. Indicador de privaciones múltiples 1991-2014	97
II.5.3. Pobreza infantil monetaria y privaciones múltiples	101

II.5.4. Contribución de dimensiones y grupos de edad.....	103
II.6. Privaciones múltiples en la infancia	
y acceso a transferencias públicas	105
II.6.1. Las políticas de transferencias públicas dirigidas a la infancia.....	106
II.6.2. Acceso a transferencias públicas por parte de los niños en situación de pobreza	107
COMENTARIOS FINALES	113
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	117
ANEXO	121
Propiedades de los indicadores multidimensionales	121

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio multidimensional de la pobreza ha ganado espacio en diversos ámbitos en la última década. Por un lado, en el ámbito académico han evolucionado los desarrollos conceptuales sobre el bienestar de los individuos y sus dimensiones, y, de la mano de ello, la construcción de mediciones que las toman en cuenta. Por otro lado, algunos países han avanzado en las mediciones multidimensionales como medidas oficiales de pobreza, o están avanzando en consensos para llevarlas a cabo con el objetivo de orientar las políticas públicas. Además, en diversos países se utiliza el enfoque multidimensional en diferentes estudios elaborados por los gobiernos, aun cuando no tengan el estatus de mediciones oficiales. En Uruguay, si bien la medida oficial de pobreza es la monetaria, cada vez existen más estimaciones complementarias, elaboradas tanto en la academia como en el Estado, que incorporan otras dimensiones (Arim y Vigorito, 2007; MIDES, 2013; Castillo y Colombo, 2014). De hecho, la reducción de la pobreza monetaria tornó más importantes estas medidas multidimensionales en el diseño de las políticas sociales, porque dan cuenta de privaciones específicas en determinados grupos de población y dimensiones, lo que permite mejorar la focalización.

Acompañando la caída de la pobreza monetaria total, también la infantil disminuyó significativamente, aunque continúa siendo superior a la de los adultos y los adultos mayores. En 2006 era pobre casi el 52 % de los niños y adolescentes (de 0 a 17 años), mientras que en 2014 esa cifra había bajado a 18,4 %. En este contexto, resulta relevante abordar el estudio de las privaciones de niños y adolescentes con un enfoque multidimensional. En la última década en Uruguay se han planteado interrogantes sobre lo sucedido en otras dimensiones del bienestar que informan sobre privaciones de la población y que son menos sensibles a las fluctuaciones de los ciclos económicos. La consideración de estas dimensiones permite identificar a los grupos más vulnerables —que presentan carencias en varias dimensiones— y contribuye al diseño de políticas enfocadas específicamente en estos grupos. Así, este trabajo se propone abordar el enfoque multidimensional de la pobreza de modo de construir un indicador de pobreza en niños, niñas y adolescentes que permita identificar privaciones persistentes y, a la vez, mejorar el monitoreo de las políticas. De esta forma, el análisis multidimensional de la pobreza constituye también un enfoque complementario al enfoque monetario.

Se estudia la evolución de las privaciones múltiples en niños, niñas y adolescentes para el período 2006-2014, mediante las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE). A su vez, se busca complementar este análisis replicando el indicador para el Censo de Población 2011, de modo de desagregarlo territorialmente. También se calcula un indicador con menor cantidad de información pero para un período más largo (1991-2014). La metodología multidimensional utilizada en el trabajo es la de Alkire y Foster —explicada en la sección I.2—, que permite realizar una descomposición en dos sentidos. Por un lado, hace posible descomponer la pobreza entre subgrupos poblacionales y calcular el aporte de determinado subgrupo a la pobreza global. Por otro, permite descomponer la pobreza por dimensiones y calcular el aporte de cada dimensión a la pobreza total. Se calculan ambas contribuciones en todos los casos.

En primer lugar, se estima el indicador regional presentado por CEPAL-UNICEF (2010) para el período 2006-2014, con la diferencia de que no se incluye la dimensión *nutrición*, dado que no se cuenta con información para estimarla en la Encuesta Continua de Hogares, como tampoco con una serie temporal de desnutrición para el período. Cabe destacar que esta decisión no implica grandes variaciones en el indicador estimado: en 2011 el indicador con la dimensión de *nutrición* arrojó un nivel de privaciones de 18,6 % (total del país) y si se excluye *nutrición* baja a 16,5 %. Este indicador establece umbrales que son en algunos casos poco exigentes para el Uruguay, dado que se cumplen de modo prácticamente universal. Por ello, en este documento se propone un indicador que capta la realidad nacional, tomando como base el trabajo realizado a escala regional.

Las dimensiones utilizadas en el indicador propuesto en este trabajo para el período 2006-2014 son: *hacinamiento, características estructurales de la vivienda, elementos de confort, educación, información y vida y salud*, que está compuesta por *saneamiento, origen y suministro del agua*.

Entre las dimensiones que componen el índice, el *confort* y las *condiciones estructurales de la vivienda* concentran los mayores porcentajes de privación durante el período en los hogares con niños y adolescentes. En ambos casos el nivel de privación está en el entorno de un cuarto de los niños, niñas y adolescentes en el 2006, mientras que es de 20 % en las *condiciones estructurales de la vivienda* y un 14 % en *confort* en el 2014. En el extremo opuesto se ubican los indicadores asociados a la dimensión de *vida y salud*, con incidencias de la privación inferiores al 10 % en todos los casos, que alcanzan valores inferiores al 5 % a partir de la mitad del período analizado.

El porcentaje de niños y adolescentes que presentan carencias en al menos una dimensión disminuye de 47,8 % en 2006 a 36,3 % en 2014, mientras que la evolución de la intensidad es menos pronunciada: pasa de 36 a 30 %. Esto indica que las personas carentes en 2014 lo son en promedio (ponderado) en un 30 % de los indicadores (cuadro R1). El indicador de privaciones múltiples (IPM) presenta una caída importante en el período 2006-2014, en que pasa de 17,1 a 10,8 %. La reducción es más pronunciada entre el 2008 y el 2012, cuando cae 5,3 de los 6,3 puntos porcentuales del período. En los últimos dos años el indicador se mantiene prácticamente estancado.

Cuadro R1. Indicadores de privaciones múltiples moderadas y severas de niños y adolescentes (0 a 17 años de edad). Total del país, 2006-2014, en porcentajes

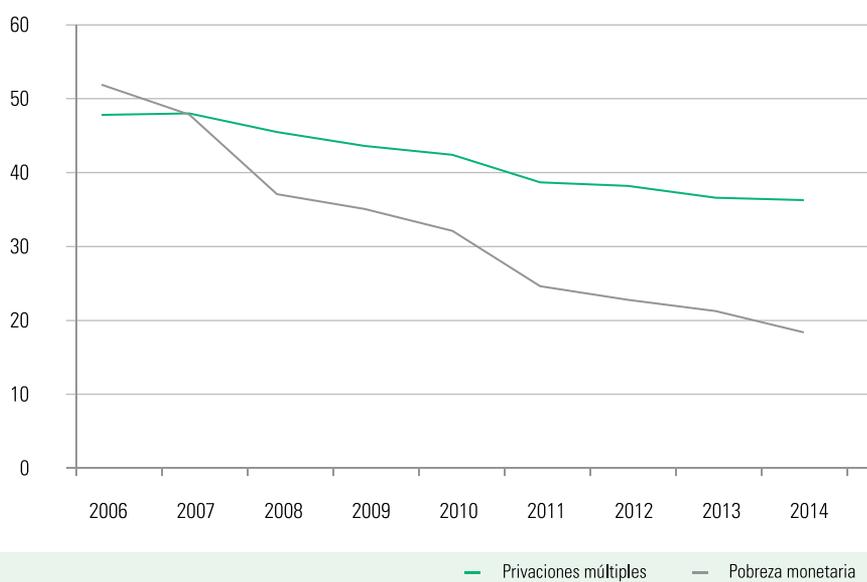
	Moderadas			Severas		
	Recuento de pobreza	Intensidad promedio de la pobreza	IPM	Recuento de pobreza	Intensidad promedio de la pobreza	IPM
2006	47,8	35,9	17,1	12,4	23,3	2,9
2007	48,0	35,2	16,9	12,4	22,4	2,8
2008	45,5	33,8	15,4	10,9	21,7	2,4
2009	43,6	32,5	14,2	9,3	21,8	2,0
2010	42,4	32,3	13,7	8,7	21,8	1,9
2011	38,7	31,4	12,2	7,0	20,8	1,5
2012	38,2	30,3	11,6	5,9	20,6	1,2
2013	36,6	29,9	10,9	5,2	20,5	1,1
2014	36,3	29,7	10,8	4,7	20,0	0,9

Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014.

La caída del indicador tradicional de pobreza monetaria es significativamente más pronunciada que la del recuento de pobreza multidimensional: este último presenta una reducción del 24 % en el período, en tanto la reducción del indicador de pobreza monetaria es de 65 %. Esto se explica porque la pobreza monetaria es sensible a la recuperación de ingresos que se produce a partir de 2005, mientras que el de privaciones múltiples es un indicador estructural que no responde de forma inmediata a los ingresos, sino a la modificación de activos cuyas decisiones se encuentran rezagadas en el tiempo. De hecho, ambos indicadores

presentaban valores similares en el 2006 (52 % de los niños y adolescentes se encontraban por debajo de la línea de pobreza monetaria y 48 % de ellos estaban privados en al menos una dimensión), pero en el 2014 se habían separado en casi 18 puntos: la pobreza monetaria de los niños y adolescentes era de 18 % y el recuento de privaciones múltiples, de 36 % (gráfico R1).

Gráfico R1. Evolución del recuento de privaciones múltiples moderadas y de pobreza monetaria (línea 2006) de niños y adolescentes (0 a 17 años de edad). Total del país, 2006-2014, en porcentajes

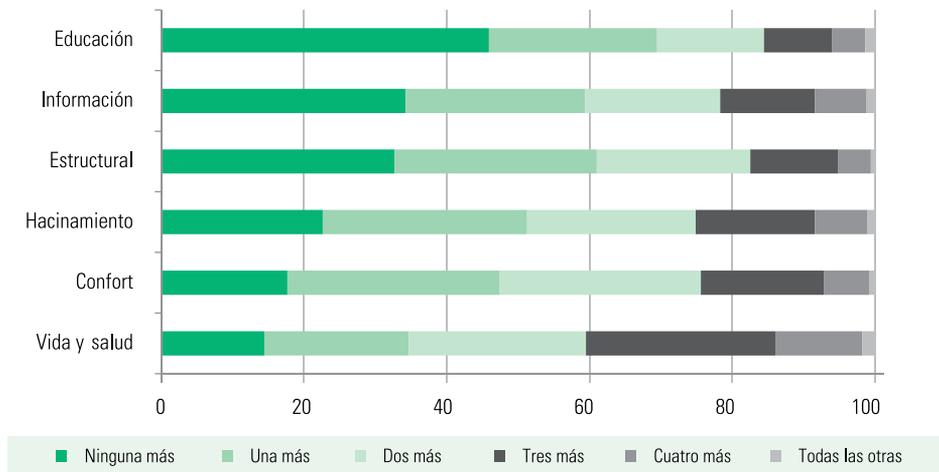


Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014.

Adicionalmente, se realiza un análisis conjunto de los resultados obtenidos para la tasa de recuento de las privaciones múltiples y la evolución de la pobreza monetaria, que brinda nuevos insumos para el estudio de la pobreza. Solamente un 37 % de los niños y adolescentes no presentaba carencias monetarias ni multi-dimensionales en 2006, y el 36 % presentaba ambas. En 2014 estas cifras son 60 % y 14 % respectivamente.

Las dimensiones que más contribuyen a las privaciones múltiples son el *confort* y las *condiciones estructurales de la vivienda*. Si se suman ambas, en todos los años analizados contribuyen con aproximadamente el 50 % de las privaciones

Gráfico R2. Superposición de privaciones moderadas según la dimensión. Total del país, 2014, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2014.

múltiples, aunque cambian su importancia relativa en el correr de la década. Hasta el 2010 el *confort* hace la contribución mayor y a partir de ese año se tornan más importantes las características estructurales de la vivienda. Esto puede explicarse por la mejora de los ingresos y de la situación socioeconómica de los hogares, que permite la compra de los bienes de confort analizados, pero no necesariamente la solución de los problemas estructurales de la vivienda en el corto plazo.

Por otro lado, al analizar la contribución por grupos de edades se observa que los adolescentes, en especial aquellos de entre 15 y 17 años, hacen una contribución a la pobreza mayor que la del conjunto de la población, a diferencia de lo que acontece con los escolares (6 a 11 años). Esto se explica principalmente por la privación en la dimensión *educación*.

La superposición de las carencias en cada una de las dimensiones en el 2014 muestra que las dimensiones en las que un tercio de los pobres presentan carencias solo en esa dimensión son *educación*, *información* y *características estructurales de la vivienda* (gráfico R2). Se observa que dos dimensiones presentan comportamientos opuestos en cuanto a la superposición de privaciones: *educación* y *vida y salud*. Por un lado, *educación* es una dimensión en la que las personas que presentan carencias son mayoritariamente no privadas en las otras dimensiones

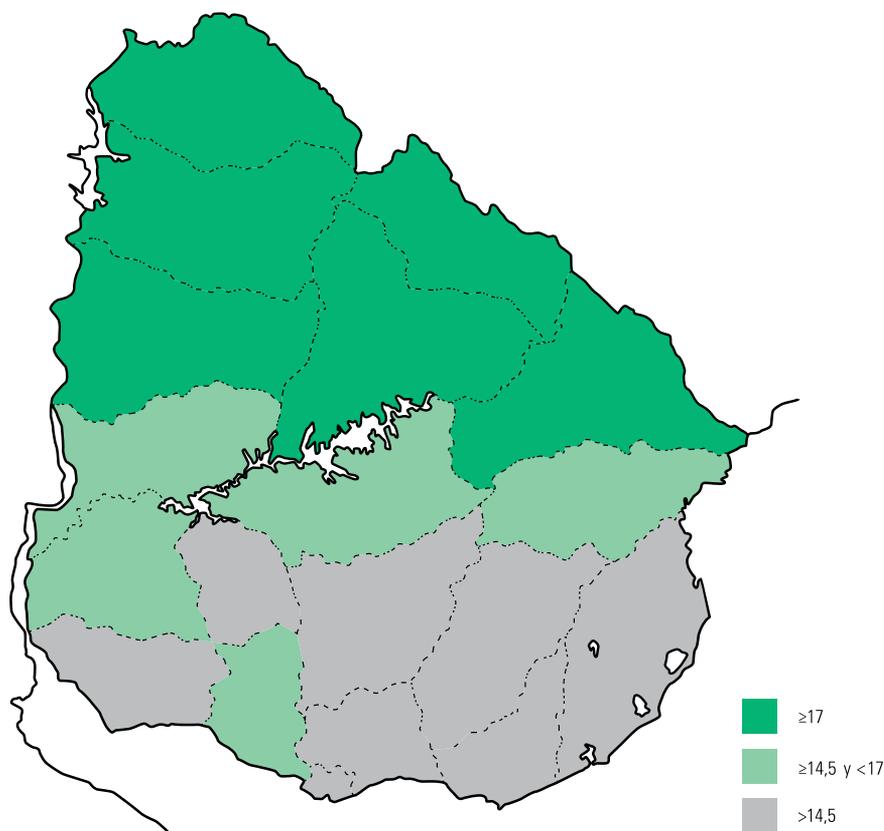
(46 % no presenta ninguna privación más) y cuando son carentes en otras dimensiones lo son principalmente en una más. Esto indica que la privación en esta dimensión puede deberse a determinantes intrínsecamente educativos, más que a una condición global de carencias de la persona o el hogar. Por otro lado, tan solo el 14 % de quienes presentan privaciones en la dimensión *vida y salud* no tienen ninguna otra carencia. Asimismo, entre las dimensiones de *características estructurales de la vivienda y hacinamiento* pasa algo similar: el 33 % de los niños y adolescentes vive en hogares que solo se ven privados en las *características estructurales de la vivienda* y no en *hacinamiento*, mientras que el 77 % de los privados en *hacinamiento* tienen carencias a su vez en otra dimensión.

Respecto a los resultados por departamento, se destacan dos elementos. Por un lado, la región norte presenta las mayores privaciones del país, confirmando lo que sucede al analizar otras medidas multidimensionales de pobreza. Por otro lado, si bien *confort* y *vivienda* son las dimensiones que más contribuyen al indicador global, el análisis por departamentos sugiere que en la región norte, en particular en los departamentos que presentan mayores IPM (Artigas, Rivera y Salto), la *dimensión estructural de vivienda* tiene un peso significativo y mayor que la de *confort*. Lo mismo sucede en Montevideo, pero con menores magnitudes, ya que *educación* tiene un peso relativo mayor. Los resultados por departamentos son similares a los hallados en las estimaciones de NBI (Calvo et al., 2013).

Al analizar la evolución del indicador para el período 1991-2014, la reducción de la pobreza multidimensional es muy importante, tanto de la moderada como de la severa, que pasan de 18,3 a 8,4 % y de 4,6 a 1,2 % respectivamente. Así como en el período 2006-2014, quienes presentan las mayores tasas de incidencia son los adolescentes de 15 a 17 años, debido a la alta inasistencia educativa y al rezago, y las dimensiones que contribuyen en mayor medida son *confort* y *hacinamiento*, con un aumento en la contribución de la *educación* en los últimos años.

Por último se analiza la cobertura de las políticas de transferencia en los niños y adolescentes que presentan privaciones, en 2007 y 2014. Se observa una alta cobertura de los programas de transferencias en la población pobre multidimensional. Sin embargo, aún queda un porcentaje importante de la población que se encuentra en situación de privaciones múltiples y no recibe las transferencias (casi 20 % en 2014). Un conjunto de factores pueden explicar esta situación. En primer lugar, es posible que estas personas no sean elegibles para las prestaciones, las cuales se focalizan a través de un instrumento que no necesariamente coincide con el indicador de pobreza estimado en este trabajo. Además, las

Mapa R1. Indicador de privaciones múltiples moderadas de niños y adolescentes (0 a 17 años de edad) por departamentos. Total del país, 2011, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos 2011.

prestaciones más importantes en cobertura, que son las Asignaciones Familiares (AFAM), exigen la asistencia a un centro educativo y la realización de controles periódicos de salud para mantener el beneficio. Como se ha visto, esta es una restricción importante para los adolescentes, en especial los de 15 a 17 años, entre los cuales la inasistencia es un problema importante. De hecho, esto puede explicar gran parte de la falta de cobertura entre los pobres multidimensionales, dado que no asistir a un centro educativo genera al mismo tiempo la inclusión como pobre y la exclusión de la transferencia. En segundo lugar, los hogares pueden no solicitar la prestación, aun cuando formen parte de la población objetivo.

Se considera un importante avance el contar con una medida de privaciones múltiples en niños y adolescentes que complemente las mediciones oficiales y, en particular, que permita orientar las políticas públicas destinadas a esta población. En el caso de los niños, niñas y adolescentes sería relevante avanzar en la medición de nuevos indicadores que den cuenta de sus privaciones, en particular en materia de salud, integración social y cuidados. Para ello se requiere incorporar mediciones específicas de estas dimensiones en las Encuestas Continuas de Hogares, de modo de no depender de la existencia y periodicidad de encuestas específicas para estos tramos etarios.

INTRODUCCIÓN

El estudio multidimensional de la pobreza ha ganado espacio en diversos ámbitos en la última década. Por un lado, en el ámbito académico han evolucionado los desarrollos conceptuales sobre el bienestar de los individuos y sus dimensiones, así como, de la mano de ello, la construcción de mediciones sobre privaciones de bienestar y sus aplicaciones a numerosos países en desarrollo. En la misma línea, los organismos internacionales también han comenzado a analizar las diferencias en los niveles de pobreza de la población de distintos países a través de indicadores multidimensionales. Además, algunos países han avanzado en las mediciones multidimensionales como medidas oficiales de pobreza, o están avanzando en consensos para llevarlas a cabo con el objetivo de orientar las políticas públicas.¹ Finalmente, en diversos países se utiliza el enfoque multidimensional en diferentes estudios elaborados por los gobiernos, aun cuando no tengan el estatus de mediciones oficiales.

Este avance de las mediciones de pobreza multidimensional convive con el uso generalizado de los indicadores de pobreza monetaria para reflejar privaciones. En América Latina se ha venido constatando un descenso importante en la pobreza monetaria, y en este contexto Uruguay es de los países que registran menores niveles de pobreza (CEPAL, 2014), con una disminución significativa desde 2005. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), en 2006 un 32,5 % de las personas del total del país eran pobres, mientras que en 2014 esta cifra se situaba en 9,7 % (cuadro 1). Los diversos estudios indican que esta reducción se debe tanto al contexto macroeconómico favorable del período como al conjunto de políticas implementadas en la última década.

En efecto, en los últimos años Uruguay ha presentado tasas de crecimiento superiores a las de la región, con un promedio interanual de 5,2 % en el período 2006-2014 y un pico de 8,4 % en 2010 (cuadro 1). En 2013 el crecimiento de América Latina fue de 2,5 % y el de Uruguay de 4,4 %. El crecimiento significativo de la actividad económica tuvo lugar conjuntamente con un pronunciado descenso del desempleo, que se situó en 6,6 % en 2014. También se evidencia una importante recuperación de los salarios reales, que han retomado los niveles previos a la crisis de 2002.

1. Las experiencias de Colombia, México y recientemente Chile se presentan más adelante.

Cuadro 1. Evolución de PIB, desempleo y pobreza. Total del país, 2006-2014, en porcentajes

	Variación del PIB	Tasa de desempleo	Pobreza	Pobreza < 18	ISR (base 1998 = 100)
2006	4,1	10,8	32,5	51,9	85,2
2007	6,5	9,4	29,6	47,8	89,3
2008	7,2	8,0	24,2	37,0	92,4
2009	2,4	7,7	21,0	35,0	99,1
2010	8,4	7,2	18,5	32,1	102,4
2011	7,3	6,3	13,7	24,6	106,6
2012	3,7	6,5	12,4	22,8	111,1
2013	4,4	6,5	11,5	21,3	114,4
2014	3,0	6,6	9,7	18,4	118,3

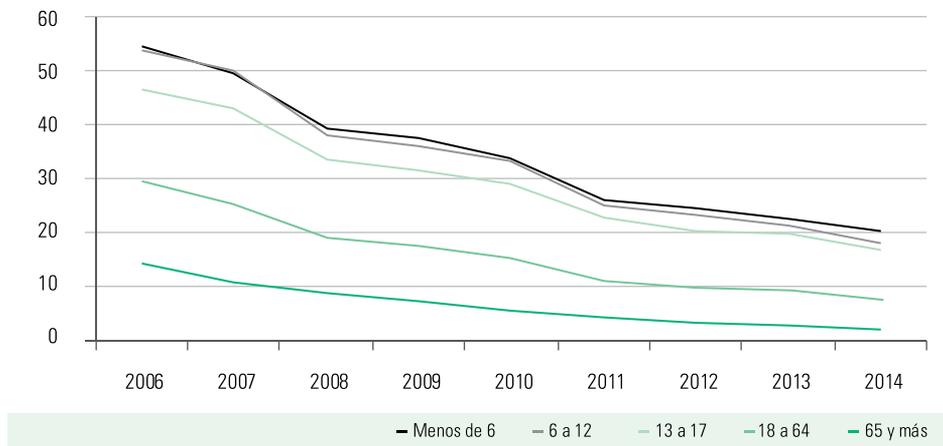
Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH, del INE y del BCU.

En este contexto, no solamente la pobreza total sino también la infantil cayeron significativamente, aunque esta última continúa siendo superior a la de los adultos y los adultos mayores. En 2006 eran pobres en todo el país el 53,4 % de los niños de 0 a 5 años, el 52,3 % de los de 6 a 12 años y el 44,9 % de los de 13 a 17 años; mientras que el 14 % de los mayores de 65 años se encontraba en situación de pobreza. Estas cifras descendieron significativamente: en 2014 se observaba una incidencia de la pobreza monetaria de 20,4 %, 18 % y 16,9 % respectivamente en los niños y de 2 % en los adultos mayores (gráfico 1). Si bien la pobreza monetaria ha descendido significativamente en los últimos años, un mayor acceso a recursos no asegura mejoras en otras dimensiones del bienestar. Además, cuando estas mejoras existen, es esperable que se manifiesten con cierto rezago. Un indicador de pobreza multidimensional ofrece la posibilidad de observar este fenómeno en el tiempo, y su desagregación en las dimensiones constitutivas permite conocer aquellas cuya privación prevalece.

El conjunto de modificaciones en las políticas públicas en este período es muy amplio. Entre los cambios más importantes en relación con la pobreza, cabe destacar que a partir de 2005 se produjeron el incremento del salario mínimo nacional y la reinstalación de la negociación centralizada de salarios. También hubo cambios importantes en la política de transferencias monetarias, con la modificación a la Ley de Asignaciones Familiares en el año 2007 y la creación de una transferencia condicionada no contributiva dirigida a los niños de los sectores

más pobres de la población. Adicionalmente, se establecieron transferencias monetarias no contributivas para la vejez y se implementaron dos reformas importantes: la del sistema de salud (creación del Fondo Nacional de Salud) en 2008 y la tributaria (creación de un impuesto progresivo sobre las rentas de las personas físicas y eliminación del impuesto a las retribuciones personales, que se imponía a los salarios) a mediados de 2007. Existen estudios que dan cuenta de que la implementación de estas políticas implicó una reducción de la pobreza de 5 puntos porcentuales en toda la población y de 8 puntos entre las personas menores de 18 años (OPP, 2008, 2009).

Gráfico 1. Evolución de la pobreza por tramos de edad. Total del país, 2006-2014, en porcentajes



Fuente: ECH-INE.

En este marco, aun cuando la reducción de la pobreza general y de la pobreza infantil fue muy significativa, se constata que el ratio entre los indicadores de pobreza infantil y los de adultos y adultos mayores se ha incrementado. En 2006 la proporción de niños de 0 a 5 años pobres era cuatro veces más que la de adultos mayores pobres, mientras que en 2014 era 10 veces mayor. Esto obedece a que la brecha de ingresos de los hogares donde se ubican los niños es mayor que la del resto de los hogares, por lo que el incremento de ingresos tuvo un menor efecto en términos de superación del umbral de pobreza. Por otro lado, existe en Uruguay un doble patrón de fecundidad, por el que las mujeres de menor nivel educativo tienen más hijos y más temprano que las mujeres más educadas (Varela,

2007). Esto lleva a que una proporción importante de los niños uruguayos nazcan en hogares pobres, lo que profundiza la transmisión intergeneracional de la pobreza. Persiste así la preocupación derivada de que los niveles más altos de pobreza se mantienen en los niños más pequeños. Otros elementos que podrían estar contribuyendo a este sesgo etario en la pobreza —que también se verifica en otros países de América Latina—, son el freno al ingreso de las mujeres pobres al mercado laboral (vinculado entre otras cosas a las demandas insatisfechas de cuidado), la asociación de la pobreza con los hogares donde las mujeres son las principales aportantes de ingreso y la precariedad de las transiciones juveniles (Rossel, 2013).

En la última década en Uruguay se plantean interrogantes sobre lo sucedido en otras dimensiones del bienestar que informan sobre privaciones de la población y que son menos sensibles a las fluctuaciones de los ciclos económicos. La consideración de estas dimensiones permite identificar a los grupos más vulnerables, que presentan carencias en varias dimensiones, y contribuye al diseño de políticas enfocadas específicamente en estos grupos. Este trabajo se basa en el enfoque multidimensional de la pobreza para construir un indicador de pobreza en niños, niñas y adolescentes que permita a su vez identificar las privaciones de este grupo en el tiempo. De esta forma, el análisis multidimensional de la pobreza constituye también un enfoque complementario al enfoque monetario.

Tanto en el ámbito regional como nacional se han realizado distintos esfuerzos para reflejar la privación multidimensional en la infancia. En particular, UNICEF y CEPAL publicaron en 2010 una primera medición y diagnóstico de la pobreza multidimensional en los países de América Latina. Un indicador similar fue retomado en CEPAL (2013), con mediciones multidimensionales en la infancia en la región para 2000 y 2011. El presente documento tiene como objetivo retomar esa línea de análisis iniciada por CEPAL y UNICEF en 2010 y profundizar el estudio del caso uruguayo. Además de presentar una serie temporal de la mencionada medición de CEPAL (2013) para Uruguay, se propone un indicador nacional que incluye algunas modificaciones en las variables y los umbrales considerados, sacrificando la comparabilidad regional en aras de una mayor adaptación a la realidad nacional. A partir de este indicador nacional, se profundiza el análisis en el país y temporalmente, considerando además el acceso a transferencias monetarias de los niños con privaciones multidimensionales.

El trabajo se divide en dos partes a partir de esta introducción. En la parte I se plantea el marco conceptual (I.1), la metodología de los principales índices

multidimensionales (I.2) y la revisión de antecedentes del tema (I.3). En la parte II se presentan los principales resultados. Se retoma en primer lugar el indicador propuesto por CEPAL-UNICEF y publicado en CEPAL (2013), actualizándolo para el período 2006-2014 (II.1). A continuación, se discuten los aspectos metodológicos específicos para la construcción de un indicador nacional (II.2), para pasar luego al indicador propuesto en este trabajo. Se estima y analiza un indicador nacional de privaciones múltiples para el período 2006-2014 (II.3) y se profundiza en su comportamiento en el país con datos censales (II.4). Con el objetivo de presentar una mirada de largo plazo, se calcula el indicador nacional de privaciones múltiples modificado, que permite apreciar la evolución temporal de la medida entre 1991 y 2014 a pesar de las restricciones en la información (II.5). Luego se analiza el acceso a las políticas de transferencias de los niños con privaciones multidimensionales (II.6). Finalmente, se presentan algunos comentarios a modo de cierre.

PARTE I:
**LAS PRIVACIONES
MÚLTIPLES
Y SU MEDICIÓN**



I.1. MARCO CONCEPTUAL

Los enfoques más difundidos para el análisis de la pobreza son el enfoque monetario y el de las capacidades. Ambos cuentan con un importante cuerpo teórico y empírico que los sustenta y un amplio desarrollo en la literatura (discusiones sobre estos enfoques pueden encontrarse en Ravallion, 1992; Ruggeri Laderchi, 2000; Ravallion y Lokshin, 2003, entre otros). Existen otros enfoques también relevantes, como el enfoque de derechos, en el que la pobreza se plantea como fenómeno multidimensional según un marco de derechos humanos que los Estados se comprometen a garantizar por medio de leyes. Dado que el enfoque monetario y el de las capacidades serán utilizados en este trabajo, en esta sección se los revisará brevemente, dando cuenta de sus ventajas y desventajas.

En el marco del enfoque monetario, la pobreza puede ser entendida como la situación en que las personas no logran determinado nivel de bienestar material considerado un mínimo razonable para el estándar de una sociedad (Ravallion, 1992). Desde la perspectiva utilitarista esto implica la imposibilidad de alcanzar niveles mínimos de utilidad, que en ciertas condiciones puede expresarse de manera consistente a través del ingreso y el consumo.

El enfoque monetario plantea que un individuo es identificado como pobre si su acceso a recursos, expresado por su ingreso o gasto en consumo, se encuentra por debajo de un umbral denominado *línea de pobreza*. Este umbral se compara con el ingreso o gasto en consumo per cápita del hogar: si no se alcanza el umbral, todas las personas que pertenecen al hogar son pobres.

Suelen definirse dos umbrales para la medición de la pobreza monetaria. El umbral de pobreza extrema o *línea de indigencia*, que es el mínimo de recursos necesarios para satisfacer el consumo de una canasta básica alimentaria, y el umbral de pobreza o *línea de pobreza*, que son los recursos necesarios para satisfacer una canasta de alimentos y servicios. Este aspecto es debatido ya que existen dos criterios normativos para calcular el umbral de alimentos básicos: la estimación de la ingesta de energía de un conjunto de alimentos, y la construcción de una canasta básica de bienes, en la que se asume una función de bienestar individual que permite comparar las situaciones entre personas (Ravallion y Lokshin, 2003).

Entre las principales ventajas de este enfoque monetario se encuentra su simplicidad, que se refleja en un concepto único que puede ser fácilmente replicado, lo que es útil para propósitos comparativos (Ruggeri Laderchi et al., 2003). Esto permite adoptar medidas estándar para el monitoreo y la evaluación de políticas.

Por otra parte, la literatura distingue algunas limitaciones del enfoque. Una primera limitación que se señala es la objetividad en la definición, tanto en su conceptualización como en la medición, por cuanto contiene juicios de valor no explicitados, lo que haría que no fuera aplicable a diferentes sociedades (Ruggeri Laderchi et al., 2003). También se critican los supuestos de base sobre cómo se contempla la distribución de los recursos dentro del hogar. Al considerar el ingreso o consumo per cápita se supone una distribución equitativa, lo que no toma en cuenta las diferencias intrahogar en la generación de recursos y el consumo de bienes y servicios. Esto se debe básicamente a que por lo general no se cuenta con datos individuales de consumo. Esa información permitiría salvar esta limitación.

Por su parte, Ruggeri Laderchi (2000) plantea que el vínculo entre la maximización de la utilidad y el nivel de ingreso o consumo utilizado en la línea de pobreza no es necesariamente directo. Se supone que el gasto es una medida adecuada de la utilidad y que el bienestar se puede aproximar mediante esta. Según Sen (1987), este vínculo es criticable porque las elecciones de las personas no siempre reflejan su utilidad. La satisfacción de los deseos puede tener valor en sí misma, mientras que la canasta de bienes debe ser valorada debido a que permite alcanzar determinados logros. Por otro lado, en términos más concretos, identificar a los individuos según su poder adquisitivo no asegura que aquellos que no son pobres consuman esa canasta de bienes y servicios básica (Ravallion, 1992).

Finalmente, el hecho de no considerar dimensiones que no son reflejadas por el ingreso o el consumo de los hogares puede generar un sesgo en el diseño y la focalización de políticas, dejando de lado aspectos relevantes del bienestar de los hogares como pueden ser la vivienda, la educación y la salud. Por ello, quienes estudian la pobreza como fenómeno multidimensional acuerdan sobre la importancia de alcanzar una o varias medidas que incorporen varias dimensiones, las cuales pueden variar en cada sociedad.

En ese sentido, el enfoque de las capacidades de Sen puede dotar a las mediciones multidimensionales de pobreza de un marco normativo coherente y explícito para las decisiones metodológicas que se toman en la medición multidimensional. Sen (1992, 1999) desarrolla este enfoque que reorienta la noción de pobreza desde la ausencia de bienestar hacia la privación de capacidades básicas. Entiende la pobreza como el fracaso en obtener un nivel mínimo de capacidades que son básicas para la vida de una persona y cuya privación limita a su vez el logro de otras capacidades.

El enfoque plantea los funcionamientos de las personas como aquellos que dan cuenta de las posibilidades individuales de aprovechar las oportunidades, lo que esa persona consigue ser o hacer (alimentarse de manera adecuada, tener un buen estado de salud, etc.). La libertad de vivir diferentes tipos de vida se refleja en el conjunto de combinaciones de esos funcionamientos entre las cuales la persona puede elegir. Esto es lo que Sen denomina *capacidades* de cada individuo. Este enfoque tiene por lo tanto el centro en la elección de los funcionamientos y capacidades.

Sen plantea que cada comunidad y país deberían definir cuáles son los funcionamientos y capacidades necesarios, que no podrían determinarse de forma universal. Esto es motivo de críticas a este enfoque, por cuanto complejiza su operacionalización. Se objeta la dificultad de convertir las capacidades en un conjunto de indicadores medibles (Minujin, Delamónica y Davidziuk, 2006). Sin embargo, Nussbaum (2000) ha elaborado una lista de capacidades básicas que se entienden necesarias en cualquier lugar y cultura. La lista ha sido cuestionada incluso por los defensores del enfoque, pero, más allá de las controversias, estos autores sostienen la importancia de la operativización empírica y de la definición de un conjunto básico de capacidades (Alkire, 2000).

Biggeri et al. (2006) desarrollan el enfoque de las capacidades en los niños, fundamentando que sus capacidades son diferentes de las de los adultos o es diferente la relevancia de las mismas capacidades. Se destaca la idea de que las capacidades no son algo estático sino que se encuentran dentro de una estructura dinámica. Estos autores subrayan la necesidad de reconocer a los niños como actores sociales dotados de agencia y autonomía acorde a sus edades, y también capaces de expresar sus puntos de vista y prioridades. El uso de este enfoque específico en niños y adolescentes se fundamenta principalmente en el hecho de que esas etapas resultan fundamentales en el desarrollo físico y mental, por lo que deficiencias en esas edades implican reducciones de bienestar futuro que pueden significar problemas complejos de resolver para la sociedad (Biggeri, 2004).

El rango de *posibles funcionamientos* para los niños y su conjunto de capacidades está limitado por el ambiente social y físico. Su capacidad de convertir recursos y bienes en capacidades y funcionamientos depende de factores de conversión individual y social, en especial de las capacidades de sus padres o cuidadores. Es fundamental en esa etapa la transferencia de su entorno cercano, el cuidado de los padres y que se respeten sus deseos y libertad. Por otro lado, la capacidad de los niños de lograr autonomía adquiere relevancia con la edad (Biggeri, 2004).

El cuadro 2 presenta la propuesta de Nussbaum (2000). A partir de esta propuesta, Di Tommaso (2006) incorpora la capacidad de interacción social para el caso de los niños. Biggeri et al. (2006) proponen una lista específica fundamentada en la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Esta última propuesta fue legitimada mediante una encuesta, entrevistas y un *focus group* a niños y adolescentes de entre 13 y 17 años de diferentes regiones.

Cuadro 2. Dimensiones para la consideración de indicadores de pobreza multidimensional

Nussbaum (2000)	Biggeri et al. (2006)	Di Tommaso (2006)
Vida	Vida y salud física	Vida y salud física
Salud corporal	Amor y cuidado	Integridad física
Integridad física	Bienestar mental	Sentidos, imaginación y pensamiento
Sentidos	Integridad física y seguridad	Juego
Emociones	Relaciones sociales	Emociones
Razón práctica	Participación/información	Interacción social
Afiliación	Educación	
Otras especies (naturaleza)	Ser libre de explotación económica y no económica	
Juego	Amparo	
Control sobre el entorno	Recreación	
	Respeto	
	Religión e identidad	
	Autonomía	
	Movilidad	

Fuente: Elaboración propia con datos de Nathan y Zerpa (2011).

Cabe señalar que por lo general no se cuenta con la información necesaria para incorporar estas dimensiones en los estudios multidimensionales, ya que muchas no son recogidas en las bases informacionales periódicas de los países. Con base en los antecedentes presentados y en la disponibilidad de información, en el capítulo II.1 se presentan las dimensiones empleadas en este estudio, entre las cuales se encuentran las asociadas directamente a los niños y adolescentes y las que refieren a las condiciones materiales de sus hogares.

I.2. INDICADORES MULTIDIMENSIONALES²

Los indicadores multidimensionales que se construyen en este trabajo se basan en un conjunto de dimensiones consideradas relevantes en cada individuo, y agregan la información de los individuos para obtener un indicador de pobreza multidimensional. En este sentido se diferencian de los *índices compuestos* —como el índice de desarrollo humano (IDH)—, que combinan indicadores agregados para países o regiones en un único índice y establecen un umbral para ese índice. Este tipo de indicadores mantienen la tecnología desarrollada para los indicadores unidimensionales, con la diferencia de que ya no se basan en una variable, como el ingreso o el consumo, sino que se componen de diversas variables (Bourguignon y Chakravarty, 2003; Alkire y Foster, 2011).

Un estudio pionero en materia de pobreza multidimensional fue la metodología de necesidades básicas insatisfechas (NBI), desarrollada en los años setenta por la CEPAL para América Latina con base en los censos de población, dado que las encuestas de hogares no eran de uso generalizado en la región. Esta metodología selecciona un conjunto de dimensiones consideradas básicas para el desarrollo humano y establece umbrales específicos para cada una. Luego se agregan los indicadores específicos ponderando de igual modo todas las dimensiones consideradas y se establece que si una persona pertenece a un hogar que tiene una necesidad básica insatisfecha, será pobre.

Una propuesta relevante en términos metodológicos para la medición de la pobreza multidimensional es la de Bourguignon y Chakravarty (2003), que agrega dimensiones del bienestar a través de una *función de identificación* que determina cuán carente tiene que ser una persona (en cuántas dimensiones y cuán profundamente) para ser considerada pobre. Un elemento central de este indicador es que es una generalización multidimensional de los índices de Foster, Green y Thorbecke (1984) en el caso de variables cardinales. Estos índices poseen propiedades deseables; entre otras cosas, logran superar los problemas de los indicadores previos, como NBI, que no permiten analizar la profundidad de la pobreza.³ Un

2. Esta sección es estrictamente metodológica. Se espera que los elementos brindados hasta el momento sobre los indicadores multidimensionales sea suficiente para que los lectores no interesados en detalles del método pasen directamente a la lectura de las secciones siguientes.

3. Bourguignon y Chakravarty exploran también diferentes formas de agregación de las privaciones unidimensionales en un único índice. A la vez, investigan la existencia de compensaciones y sustituciones entre dimensiones, lo que agrega gran flexibilidad al indicador. Un parámetro determina la elasticidad de sustitución entre dimensiones, lo que permite a quien elabora el índice definir cuánto importa la transferencia de una dimensión a otra y entre personas en una misma dimensión.

elemento a tener en cuenta es que este indicador no permite trabajar con variables cualitativas ni ordinales.

Así como el índice que se presenta a continuación y con el que se trabaja en este documento, la propuesta de Bourguignon y Chakravarty es puramente metodológica; no aporta ninguna herramienta o marco teórico para seleccionar las dimensiones o los umbrales específicos de privación. A su vez, comparte las limitaciones de los indicadores multidimensionales. La principal refiere a los altos requerimientos informacionales, dado que todas las dimensiones deben identificarse en la misma base de datos. Sin embargo, esto aporta también una de las mayores ventajas de este indicador: permite identificar a las personas que son pobres multidimensionales y a aquellas que se encuentran en niveles importantes de exclusión al tener un conjunto de dimensiones bajo el umbral de privación.

El índice de Alkire y Foster

Uno de los desarrollos posteriores al indicador de Bourguignon y Chakravarty es el indicador multidimensional elaborado por Alkire y Foster (Alkire y Foster, 2011, 2007). Esta metodología se basa en el índice de Bourguignon y Chakravarty y levanta una de sus restricciones principales al permitir trabajar con todo tipo de variables, sean ordinales o cardinales. Esto representa un avance para la literatura en medición multidimensional de pobreza porque habilita la instrumentación de un conjunto de dimensiones que antes no se podían incorporar debido a las restricciones informacionales.

Dado que este será el indicador utilizado en este documento, se describe a continuación su metodología en detalle. Para ello se muestra cómo resuelve los dos problemas que un indicador de pobreza debe afrontar: la *identificación*, es decir, encontrar a los pobres entre la población, y la *agregación*, es decir, la construcción de un índice a partir de la información de los pobres (Sen, 1976). En lo que sigue se asume que hay $d \geq 2$ indicadores seleccionados para las n personas, por lo que la matriz de información disponible Y es de dimensiones $n \times d$. Se utilizará el subíndice j para referirse a los indicadores y el subíndice i para referirse a las personas.

Se comienza con la consideración de umbrales específicos por indicador y la consiguiente determinación de las privaciones de las personas en cada una: si el logro de una persona en un indicador (x_{ij}) es inferior al umbral

establecido (z_j), se considera que es carente en ese indicador. De este modo, $p_{ij} = 1$ si $x_{ij} < z_j$; 0 en otro caso.

Para identificar la importancia relativa de la privación en los diferentes indicadores seleccionados se utiliza un vector de ponderadores $w = (w_1, \dots, w_d)$. Luego se obtiene una suma ponderada de las privaciones de cada persona $c_i = \sum_j w_{ij} p_{ij}$.

Resta determinar el umbral que define si una persona tiene suficientes privaciones para ser considerada pobre, k , que debe ser mayor que 0 y menor o igual a d . Este umbral se compara con el recuento de privaciones de cada persona: si $c_i \geq k$, es considerada pobre. Dos casos particulares son la unión y la intersección. En el primero, si $k = w_{\text{mín}}$, basta ser carente en una dimensión, o en la dimensión menos valorada, para ser considerado pobre. El otro extremo, el criterio de la intersección, cuando $k = d$, es necesario estar privado en todas las dimensiones para ser pobre.

La función de identificación resume el proceso descrito. Es una función que determina si una persona es pobre según la matriz de información (Y), los umbrales de privación por dimensión (z), los ponderadores (w) y el umbral de pobreza (k). Esta metodología de identificación es llamada *de corte dual*, dado que, como ya se explicó, se requieren dos tipos de umbrales consecutivos para identificar si una persona es pobre: el vector de umbrales por dimensión (z) y el umbral dimensional (k).

Una vez que se identifica a los pobres entre la población, se debe construir un índice que cuantifique el nivel de pobreza de la sociedad. Esta etapa, conocida como la *etapa de agregación*, se basa en los indicadores FGT, los cuales se construyeron originalmente para medidas unidimensionales y pueden ser entendidos como promedios de un vector censurado por la línea de pobreza. El procedimiento es similar, pero considera matrices censuradas por la función de identificación. La censura se basa en no considerar la información de las personas no pobres, aun si presentan privaciones en alguna dimensión. Para clarificar esta idea, se presenta a continuación el proceso de construcción de los primeros tres indicadores de la familia FGT para la pobreza multidimensional.

El indicador de pobreza más simple consiste en el recuento de los pobres en la población y se basa en el $FGT(o)$. Alkire y Foster proponen una variación en el indicador de recuento habitual (el porcentaje de pobres en la población, H), que es sensible a la cantidad de dimensiones en las que los pobres son carentes. El indicador de recuento ajustado (M_o) se calcula como el promedio de la matriz

de privaciones censurada, de dimensión $n \times d$, en la que los individuos pobres tienen valor 1 en las dimensiones en las que están carentes y 0 en los otros casos. Todos los individuos no pobres presentan ceros en sus respectivas filas, aun cuando puedan ser carentes en algún indicador; de allí la censura.

De este modo, se consideran por un lado el índice de recuento de la pobreza multidimensional (H) y por otro lado la intensidad promedio de la pobreza (A), que registra la privación promedio entre los pobres. Este último indicador se obtiene como el promedio del recuento de privaciones entre los pobres respecto al total de dimensiones; es decir, el promedio entre los pobres de c_i/d . El índice de recuento ajustado puede también calcularse como el producto de estos dos indicadores: $M_0 = HA$.

En caso de que las variables sean cardinales se pueden construir dos indicadores adicionales que expresan la profundidad de las privaciones de los pobres: la *brecha* y la *severidad ajustada*, basadas en el $FGT(1)$ y $FGT(2)$ respectivamente. Ambas surgen de calcular la diferencia entre los logros y los umbrales por dimensión para los pobres, considerando aquellas en que son carentes. Es decir, se calcula $(z_j - x_{ij})/z_j$ solamente si el valor es positivo y si la persona es identificada como pobre. Se obtiene así una nueva matriz censurada, con las brechas entre los logros de los pobres y el umbral y el resto de los valores en 0. El promedio de esta matriz es la brecha de pobreza ajustada (M_1). Si se elevan al cuadrado las brechas y se realiza el promedio de esta nueva matriz se obtiene la severidad ajustada (M_2), que da más importancia a quienes se encuentran más lejos del umbral.

Así como en el caso del indicador de recuento, estos indicadores pueden interpretarse usando índices parciales. Si se denomina G a la brecha normalizada promedio para los pobres en las dimensiones en que están privados y S a la brecha cuadrado promedio, los indicadores se transforman en el promedio de las brechas normalizadas que son positivas. Es decir, $M_1 = HAG$ y $M_2 = HAS$.

En el anexo se presentan las propiedades deseables de los indicadores multidimensionales señalando si estos indicadores las cumplen. Una de las propiedades más interesantes que cumple este indicador es la de descomposición, y lo hace en un doble sentido. Por un lado, permite descomponer la pobreza entre subgrupos poblacionales y calcular el aporte de determinado subgrupo a la pobreza global. Esto surge del hecho de que la pobreza global puede ser considerada como un promedio ponderado de la pobreza por subgrupos, con los ponderadores iguales al peso del subgrupo en la población total. Por otro lado, este indicador permite descomponer la pobreza por dimensión y calcular el aporte

de cada dimensión a la pobreza total. Es central notar que esta descomposición debe siempre realizarse después de completado el proceso de identificación. El aporte de una determinada dimensión a la pobreza se calcula como el porcentaje de la población que es carente en esa dimensión y a la vez es pobre, ponderado por su correspondiente peso relativo (w_j/d). La pobreza total es la suma de estos recuentos ponderados. Adicionalmente, se pueden conjugar ambas descomposiciones para calcular el aporte a la pobreza de determinado subgrupo poblacional en determinada dimensión.

Las críticas al indicador de Alkire y Foster

Ravallion (2011) resume los principales argumentos de los detractores de estos indicadores, tanto del propuesto por Alkire y Foster como de otros indicadores multidimensionales previos. La crítica abarca las tres etapas del indicador propuesto por Alkire y Foster: en primer lugar cuestiona la utilidad de un único índice para describir y cuantificar la pobreza; también ataca la formulación del indicador, que considera elegante pero vacía, ya que deja las decisiones relevantes (dimensiones, umbrales específicos y general, y los ponderadores) en manos de quien lo aplique; y finalmente critica las aplicaciones del indicador en sus limitaciones de incorporación de dimensiones y la calidad de la información. Considera que no se puede medir de forma correcta la pobreza con un único índice, ya que es efectivamente un problema multidimensional y se debería utilizar la mejor información disponible para cada una de las dimensiones involucradas. El índice multidimensional propuesto requiere tomar la información de una única fuente de datos y por tanto se restringen las dimensiones que pueden seleccionarse y la calidad de la medición de las privaciones en cada dimensión.

También señala que el índice de Alkire y Foster carece de una teoría que le dé sustento. Ravallion considera que el momento en que esto se torna más evidente es la agregación, ya que se agregan las privaciones en cada dimensión a través de ponderadores establecidos por quien los aplica, sin ninguna razón para asumir que serían aceptados por las personas en situación de pobreza. Una forma más ajustada de realizar la agregación sería utilizar los vectores de precios que aportan una estructura de ponderadores asociados a la valoración real de los consumidores. Esta opción se encuentra sustentada en la teoría del consumidor, que establece que los precios son iguales al valor de la utilidad

marginal derivada del consumo de ese bien. De este modo, la estructura de precios de una economía refleja la valoración relativa de los bienes por esa sociedad.

Más allá de estas críticas, las alternativas tampoco resultan libres de desventajas. Ravallion propone mantener un *set* de indicadores en vez de calcular un índice sintético, de modo de no perder información y calcular cada indicador con la mejor fuente de información disponible. Sin embargo, esta solución también tiene problemas (Alkire et al., 2011), ya que no se logra identificar a quienes están privados en más de una dimensión (las decisiones necesitan indicadores simples y comunicables que guíen sus políticas).

En un enfoque distinto, Ferreira y Lugo (2013) sostienen que esta discusión parte de una falsa dicotomía entre indicadores sintéticos y *sets* de indicadores. Consideran que los aspectos que más vale la pena estudiar de la multidimensionalidad de la pobreza surgen de la interdependencia de las dimensiones. La estructura de dependencia entre las dimensiones se pierde por completo en un enfoque como el de Ravallion y generalmente se oculta en un índice sintético.

Aun cuando las limitaciones del indicador propuesto por Alkire y Foster son importantes y deben ser tomadas en cuenta, su estimación resulta relevante e ilustrativa para analizar la pobreza multidimensional y orientar las políticas para combatirla.

I.3. REVISIÓN DE ANTECEDENTES

A continuación se sistematizan los antecedentes regionales y nacionales que dan cuenta de los avances en las mediciones multidimensionales que analizan el bienestar tanto del total de la población como de la infancia y la adolescencia. Como se mencionó, existe un amplio desarrollo de este tipo de mediciones en el ámbito internacional en la última década, por lo que la revisión que se presenta no pretende ser exhaustiva.

Una primera mención refiere a los trabajos del Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), que con el desarrollo de numerosos estudios teóricos y empíricos sobre el tema ha logrado una vasta aplicación de su indicador en el mundo.⁴ Durante los últimos años ha realizado mediciones de pobreza multidimensional en países en desarrollo con la metodología propuesta por

4. El Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) es un centro de investigación dentro de la Universidad de Oxford creado en 2007, liderado por Sabina Alkire, cuyo objetivo es avanzar en la construcción de metodología e información sistemática en los países con el fin de contribuir a la reducción de la pobreza multidimensional.

Alkire y Foster: estudios comparativos a escala global (Alkire y Santos, 2010), en la región (OPHI, 2009, 2014, 2015) y más de una quincena de estudios de casos.

El trabajo de Alkire y Santos (2010) calcula un índice multidimensional de pobreza para 104 países en desarrollo, que cubre a más de tres cuartos de la población mundial. Incorpora las mismas dimensiones que el IDH: *educación, salud y nivel de vida*, con base en la metodología propuesta por Alkire y Foster (2007, 2011). Esto implica que el indicador elaborado se basa en encuestas de hogares de cada país y, a diferencia del IDH, permite identificar a quienes son pobres en más de una dimensión a la vez. Desde 2008 el PNUD ha adoptado este índice para sus *Informes de Desarrollo Humano*, con la denominación de *índice de pobreza humana*.

En la región, la CEPAL, en su *Panorama Social* de 2013 y 2014, presenta un indicador multidimensional de pobreza para el conjunto de la población, que complementa la medición monetaria presentada tradicionalmente (CEPAL, 2013, 2014). Basa su estimación en la metodología de Alkire y Foster, y las dimensiones utilizadas en la medición de 2013 son *agua y saneamiento, energía, vivienda y educación*. En 2014 se incorporaron *empleo y protección social y estándar de vida*, a la vez que se modificaron algunos indicadores y se incorporaron *rezago escolar en educación y tenencia insegura de la vivienda* en la dimensión *vivienda*. En 2013 se realizó un ejercicio que contemplaba las dimensiones de *ingreso y exclusión*, y en 2014 la *insuficiencia de ingresos* formó parte de la dimensión *estándar de vida*. Los resultados de CEPAL (2013) muestran a Uruguay en segundo lugar, luego de Chile, con las menores tasas de incidencia y de intensidad de la pobreza, junto con Argentina, Brasil y Costa Rica.

Un trabajo reciente de Santos et al. (2015) estimó un índice multidimensional para 17 países de América Latina en dos momentos, 2005 y 2012, combinando indicadores monetarios y no monetarios. Si bien existe una gran disparidad entre los países, los autores encontraron un 28% de las personas en situación de pobreza multidimensional en la región en 2012. Entre las dimensiones consideradas, el *nivel de vida*, en particular la *privación de ingresos*, es la dimensión que más contribuye a la pobreza. La dimensión de *empleo y protección social* tiene una mayor contribución relativa en los países menos pobres, mientras que *vivienda y servicios básicos* tiende a ser mayor en los países más pobres.

Por otro lado, entre las mediciones multidimensionales oficiales adoptadas por los gobiernos se encuentran las de México (CONEVAL), Colombia y Chile. En el caso de México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México (CONEVAL) elaboró, a partir de la Ley General de Desarrollo

Social (2004), una medición multidimensional periódica y con desagregación geográfica. Entre 2006 y 2009, CONEVAL realizó el proceso de generación, discusión y validación de la metodología, en el que participaron la academia y el gobierno, y al mismo tiempo se trabajó en la generación de información necesaria para ponerla en práctica. La metodología que desarrollaron se basa en un *índice de privación social* construido para cada persona a partir de la suma de seis indicadores de carencias sociales (*rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación*) y la *privación de ingresos monetarios*. Se considera que una persona es pobre cuando tiene al menos una de las seis carencias y se encuentra por debajo de un umbral de ingresos que es la línea de pobreza monetaria. Se identificaron cuatro categorías combinando el ingreso y el índice de privación social.

En el caso de Colombia, desde el año 2010 el gobierno ha trabajado con la academia y en particular con OPHI en la elaboración del *índice de pobreza multidimensional*. Se basa en cinco dimensiones: *condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, salud, trabajo y acceso a los servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda* (Angulo et al., 2013). Aplicando la metodología de Alkire y Foster, el índice utiliza una estructura de ponderación en la que cada dimensión tiene el mismo peso, y las diferentes variables tienen el mismo peso dentro de cada dimensión.

En 2011 El Salvador también comenzó con el proceso de diseño de su medida multidimensional, que culminó con el cálculo de la medida en 2014, basado en ocho dimensiones: *empleo, vivienda, educación, seguridad, recreación, salud, nutrición e ingresos* (OPHI, 2013).

En 2015 Chile presentó su nueva metodología para el cálculo oficial de la pobreza multidimensional. Así como en el caso de Colombia, la metodología es la propuesta por Alkire y Foster. Se consideran las dimensiones de *educación, vivienda, salud y trabajo y seguridad social*, ponderando a cada una de igual modo (Observatorio Social, 2015).

Dados los objetivos de este trabajo, resulta de interés analizar los esfuerzos que se han realizado en materia de pobreza multidimensional en niños. En este sentido, un trabajo pionero es el realizado por UNICEF con un equipo de investigadores de la Universidad de Bristol y la London School of Economics (Minujin, Delamónica y Davidziuk, 2006). El estudio propone un conjunto de dimensiones que son esenciales para la estimación de la pobreza infantil con diversos

umbrales de privación, según los estándares que se establecen en la Convención sobre los Derechos del Niño. Ellas son *nutrición, agua potable, servicios sanitarios, salud, vivienda, educación e información* (Gordon et al., 2003).

Más reciente, el trabajo realizado por CEPAL-UNICEF (2010) se basa en este enfoque para reflejar las privaciones multidimensionales de los niños en América Latina. Las dimensiones consideradas son *nutrición, agua potable, servicios sanitarios, salud, vivienda, educación e información*. Se utilizan dos umbrales para cada indicador, que permiten identificar la privación severa y la privación moderada. Se trabaja con el índice de pobreza multidimensional propuesto por Bourguignon y Chakravarty (véase la sección I.2). Los resultados en la región muestran que casi 33 millones de niños y adolescentes (de 0 a 17 años) se encontraban en situación de pobreza extrema en el 2007, y de este grupo el 29,4 % se veía afectado por más de una privación severa. A su vez, el 53 % del total de niños de la región se encontraba afectado por una sola privación moderada y uno de cada cinco niños por tres o más privaciones moderadas. Un indicador muy similar es retomado por la CEPAL (2013), pero aplicando la metodología de Alkire y Foster, para los años 2000 y 2011. Los resultados indican que, aun cuando la pobreza se reduce, las dimensiones más relevantes siguen siendo las mismas en el período analizado: *acceso a servicios sanitarios, calidad de la vivienda y acceso al agua potable*. Este último indicador es el que se presenta, para el período 2006-2014, en la sección II.2.

El cuadro 3 resume las características de los antecedentes regionales reseñados.

En Uruguay, si bien la medida oficial de pobreza es la monetaria, ha habido intentos, tanto de la academia como del Estado, de realizar estimaciones complementarias que incorporaran otras dimensiones. De hecho, la reducción de la pobreza monetaria tornó más necesarias estas medidas multidimensionales para el diseño de políticas, ya que dan cuenta de privaciones específicas en determinados grupos de población y dimensiones en particular, lo que permite mejorar la focalización.

Si bien las dimensiones consideradas varían en cada caso según la fuente de información utilizada y la metodología, todos los estudios nacionales consideran *condiciones de la vivienda, educación y acceso a bienes de confort o medios de comunicación*. Se identifica en la mayoría que el cruce entre la pobreza de ingresos y los índices multidimensionales presenta importantes discordancias en la identificación. Aun cuando la pobreza de ingresos ha disminuido fuertemente en los últimos diez años, se continúa identificando un conjunto de

Cuadro 3. Antecedentes de medición de pobreza multidimensional para la región

Autores	Año	Países	Metodología	Dimensiones
Toda la población				
Alkire y Santos, 2011	Entre 2000 y 2008, según el país	104 países en desarrollo	Alkire y Foster	Educación
				Salud
				Nivel de vida
CEPAL, 2014, y Santos et al., 2015	2005 y 2012	17 países de América Latina	Alkire y Foster	Educación
				Nivel de vida
				Vivienda
				Empleo y protección social
CEPAL, 2013-2014	2011 y 2012	17 países de América Latina	Alkire y Foster	Servicios básicos
				Educación
				Vivienda
				Agua y saneamiento
				Energía
Pobreza infantil				
Enfoque de Bristol	--	--	--	Educación
				Salud
				Vivienda
				Servicios sanitarios
				Agua potable
				Nutrición
CEPAL-UNICEF, 2010	2007	18 países de América Latina	Bourguignon y Chakravarty	Información
				Educación
				Vivienda
				Servicios sanitarios
				Agua potable
CEPAL, 2013	Alrededor de 2000 y 2011	17 países de América Latina	Alkire y Foster	Nutrición
				Información
				Educación
				Vivienda
				Servicios sanitarios
				Agua potable

Fuente: Elaboración propia.

hogares con importantes privaciones en materia de educación, vivienda o seguridad social (Arim y Vigorito, 2007; MIDES, 2013; Castillo y Colombo, 2014).

Arim y Vigorito (2007), utilizando el índice propuesto por Bourguignon y Chakravarty (2003), estimaron la pobreza multidimensional para el período 1991 a 2005 con base en tres dimensiones: *educación*, *vivienda* y *acceso a recursos*. Hallaron que la pobreza no se traduce solamente en insuficiencia de ingresos, sino que ciertas dimensiones dan cuenta de importantes privaciones en el bienestar y presentan una evolución más estable que la pobreza de ingresos. En los

resultados se destaca que la brecha entre la pobreza multidimensional en los hogares integrados por niños y los hogares con adultos mayores es considerablemente menor que la de ingresos.

Aplicando técnicas multivariadas (análisis de correspondencias múltiples y conglomerados), Colafranceschi et al. (2009) identificaron un grupo de hogares en situación de pobreza multidimensional extrema a partir del enfoque de las capacidades para el año 2006. Este grupo se caracteriza por tener graves carencias de vivienda, clima educativo que apenas supera el nivel de primaria, carencias en confort y comunicación, a la vez que dificultades en el mercado de trabajo. Los autores encontraron que los grupos de la población identificados como pobres en términos monetarios no coinciden con el grupo que ellos identificaron en situación de pobreza multidimensional. A su vez, observaron una marcada correlación entre la infancia y el grupo de hogares identificado en situación de pobreza multidimensional extrema.

Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social (2013) aplicó al caso uruguayo la metodología de CONEVAL (2009) para los años 2006 y 2011. Los resultados muestran que en 2006 un 29 % de las personas se hallaba en situación de pobreza multidimensional, lo que significa que, estando por debajo de la línea de pobreza, presentaban al menos una dimensión vulnerada de los derechos sociales. Esta cifra en 2011 disminuyó a 12%; sin embargo, se incrementó la proporción de personas privadas de derechos que se encontraban por encima de la línea de pobreza, quienes pasaron de 40 % en 2006 a 44 % en 2011. Al igual que en trabajos antecedentes, los resultados muestran que la mejora de los ingresos de los hogares entre esos años no se vio acompañada de la mejora en el índice de privación multidimensional.

Borrás (2015) analizó la evolución del IPM con la metodología de Alkire y Foster para el período 2006-2013, utilizando como dimensiones *vivienda y servicios de la vivienda, artefactos de confort y TIC, educación y trabajo digno y seguridad social*. Encontró una evolución decreciente del indicador en ese período, que pasó de 13,3 % de las personas en 2006 a 7,5 % en 2013. Sin embargo, observó también que la caída más importante se dio entre 2006 y 2007, luego se mantuvo constante hasta 2012, y entre 2012 y 2013 no tuvo cambios significativos. En todos los años las dimensiones que más contribuyeron al IPM fueron *seguridad social y nivel educativo*.

Por otro lado, en la última estimación de necesidades básicas insatisfechas (NBI), basada en los Censos de Población y Vivienda del 2011, el 34 % de las personas presentaron al menos una NBI. Se consideraron las dimensiones *vivienda*

decorosa, abastecimiento de agua potable, servicio higiénico, energía eléctrica, artefactos básicos de confort y educación. Hay importantes variaciones al considerar la edad, el lugar de residencia, el comportamiento reproductivo, la ascendencia étnico-racial y las limitaciones de las personas, lo que evidencia situaciones de desigualdad importantes. Asimismo, la estructura de edades de las personas con NBI es más joven que la del resto de la población, y las distancias se acentúan al comparar la población infantil con la de adultos mayores (Calvo et al., 2013).

Además de estos estudios específicos de pobreza multidimensional para toda la población, en los últimos años se han desarrollado estudios sobre pobreza infantil con enfoque multidimensional.

Alves y Zerpa (2011) estimaron una medida de pobreza multidimensional para los adolescentes de áreas rurales utilizando la ECH 2008. Las dimensiones que utilizaron son *salud, educación, vivienda y afiliación*. Los resultados arrojaron que un tercio de los adolescentes tenía al menos una privación de las consideradas, y la mitad tenía dos o más. Asimismo, observaron que el nivel de privación se incrementaba con la edad, lo que se vincula con la situación de afiliación educativa.

Por su parte, Nathan y Zerpa (2011) analizaron la pobreza infantil y adolescente a partir del enfoque de las capacidades e identificaron las dimensiones de mayor privación utilizando la Encuesta de Situaciones Familiares y Desempeños Sociales (2007 y 2008) para Montevideo y el área metropolitana. Plantearon un listado teórico de capacidades a partir del listado de Nussbaum (2000) y de la lista propuesta por Biggeri et al. (2006) para infancia y adolescencia, y realizaron una adaptación a las características de Uruguay. Según los autores, las dimensiones que más contribuyeron a explicar la pobreza multidimensional fueron los *castigos físicos* y el *bienestar mental*, seguidas de las dimensiones de *educación* y *hacinamiento*.

Finalmente, Castillo y Colombo (2014) analizaron la pobreza infantil multidimensional para el período 2004-2011 con un enfoque dinámico, basado en la Encuesta de Situación Nutricional de los Niños, que es un panel de niños compuesto por tres olas (2004, 2006 y 2011). Las dimensiones utilizadas fueron *salud, cuidado, participación en información, educación, trabajo infantil, amparo y recreación*. Los autores constataron una disminución de la pobreza monetaria, mientras que la pobreza multidimensional presentó un aumento en su incidencia y una baja cronicidad. Las dimensiones *amparo* (conformada por las condiciones habitacionales y elementos de confort) y *educación* son las que más

Cuadro 4. Antecedentes nacionales de medición de pobreza multidimensional

Toda la población					
Autores	Año	Metodología	Dimensiones	Fuente de información	
Arim y Vigorito, 2007	1991-2005	Bourguignon y Chakravarty	Educación	ECH	
			Vivienda		
			Acceso a recursos		
Colafranceschi et al., 2009	2006	Técnicas multivariadas	Educación	ECH	
			Vivienda		
			Confort		
			Trabajo		
			Comunicación		
			Ingreso		
MIDES-DINEM, 2013	2006 y 2011	CONEVAL	Educación	ECH	
			Salud		
			Vivienda		
			Trabajo y seguridad social		
Borrás, 2015	2006-2013	Alkire y Foster	Vivienda y servicios de la vivienda	ECH	
			Artefactos de confort y TIC		
			Educación		
			Trabajo digno y seguridad social		
Calvo et al., 2013	2011	NBI	Educación	Censo 2011	
			Vivienda		
			Servicios sanitarios		
			Agua potable		
			Artículos de confort		
			Energía eléctrica		

Pobreza infantil					
Autores	Año	Metodología	Dimensiones	Fuente de información	Población de referencia
Alves y Zerpa, 2011	2008	Alkire y Foster	Educación	ECH	Medio rural, adolescentes de 12 a 21 años
			Salud		
			Vivienda		
			Afiliación		
Nathan y Zerpa, 2011	2007-2008	Alkire y Foster	Educación	Encuesta de Situaciones Familiares y Desempeños Sociales	Montevideo y área metropolitana, 4 a 17 años
			Salud		
			Vivienda		
			Amor, cuidado y familia		
			Bienestar mental		
			Trabajo Infantil		
			Recreación		
Castillo y Colombo, 2014	2004 y 2011-2012	Alkire y Foster	Educación	Encuesta de Situación Nutricional de los Niños	Montevideo y área metropolitana urbana y todas las capitales departamentales. Niños de primer año escolar público en 2004
			Salud		
			Vivienda y confort		
			Amor, cuidado y familia		
			Participación e información		
			Trabajo infantil		
			Recreación		

Fuente: Elaboración propia.

contribuyeron a la pobreza multidimensional. La distribución por cantidad de privaciones muestra que tanto en 2004 como en 2011 casi el 60 % de los niños presentaba al menos una privación. En línea con otros antecedentes, las autoras hallaron que persiste la asociación entre la probabilidad de salida de la pobreza y su profundidad: un 47 % de los niños con dos privaciones sale de la pobreza multidimensional, proporción que se reduce a 13 % en los niños con dos o más privaciones.

Así como el cuadro 3 para los antecedentes regionales, el cuadro 4 resume las principales características de los estudios nacionales de pobreza multidimensional.

PARTE II:
**ÍNDICE DE PRIVACIONES
MÚLTIPLES EN LA INFANCIA
PARA URUGUAY**



En esta parte del documento se analizan los indicadores de privaciones múltiples. En un primer capítulo se presenta el indicador regional de privaciones múltiples elaborado por UNICEF-CEPAL y se ubica la realidad uruguaya en la región. En el segundo se presentan las decisiones metodológicas necesarias para elaborar un indicador que dé cuenta de la realidad nacional de forma más detallada. Luego, el tercer capítulo presenta y analiza en detalle este indicador nacional para el período de interés de este documento: 2006-2014. Los capítulos cuarto y quinto estudian cómo se comporta este indicador en otras fuentes de información: Censo 2011 y un período más prolongado (1991-2014). Por último, se analiza la interacción de este indicador con las políticas destinadas a la infancia y la adolescencia, en especial las transferencias de ingresos.

II.1. LAS PRIVACIONES MÚLTIPLES EN LA REGIÓN: INDICADOR DE UNICEF-CEPAL

La medición de la pobreza infantil en América Latina y el Caribe tiene su antecedente fundamental en las estimaciones realizadas por CEPAL y UNICEF (2010), basadas en la metodología y los indicadores propuestos por la Universidad de Bristol y la London School of Economics, que conciben a la pobreza como la presencia de privaciones en el ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes. En el cuadro 5 se reúnen las dimensiones, los indicadores y los umbrales que se toman en cuenta para la construcción de ese indicador, de acuerdo con lo presentado en CEPAL (2013) y CEPAL-UNICEF (2010).⁵ En ambas publicaciones se explican en detalle las razones de la selección de cada uno, así como las alternativas disponibles.

Las dimensiones que componen el indicador son *educación, nutrición, vivienda, agua, saneamiento e información*. Se considera que una persona menor de 18 años es pobre si presenta privaciones en el ejercicio de al menos uno de estos derechos. Los indicadores y umbrales utilizados en cada caso se presentan en el cuadro 5. Para realizar las estimaciones se adaptaron los indicadores definidos a la información contenida en las encuestas de hogares. La excepción es la dimensión de *nutrición*, que se imputa en las encuestas de hogares de acuerdo con el siguiente procedimiento. En primer lugar, se estima un modelo que explica el estado nutricional

5. En UNICEF-CEPAL (2010) se estima el indicador con datos de 2007 utilizando la metodología de Bourguignon y Chakravarty (2003). En CEPAL (2013) se presenta el indicador para 2000 y 2011, con base en el indicador de Alkire y Foster. Dado que con un enfoque de derechos se considera con privaciones múltiples a una persona si es carente en al menos una dimensión, ambas formulaciones, la de Alkire y Foster (2011) y la de Bourguignon y Chakravarty (2003), coinciden en ese caso específico.

Cuadro 5. Dimensiones, indicadores y umbrales severos y moderados para indicador regional (CEPAL-UNICEF)

Dimensiones e indicadores	Umbral moderado	Umbral severo
Vivienda	Cumple alguna de las siguientes condiciones: a) tres o más personas por habitación (excluyendo baño y cocina), b) paredes de desecho o materiales livianos sin revestimiento o de adobe, c) techo de desecho o quincha, d) piso de tierra sin piso ni contrapiso.	Cumple alguna de las siguientes condiciones: a) cinco o más personas por habitación (excluyendo baño y cocina), b) paredes de desecho, c) techo de desecho.
Nutrición	(Desnutrición global y crónica en niños de 0 a 4 años) Insuficiencia ponderal moderada o grave, o baja talla moderada o grave: menos de -2 desviaciones estándar respecto del patrón de referencia.	Insuficiencia ponderal grave o baja talla grave: menos de -3 desviaciones estándar respecto del patrón de referencia.
Acceso a agua potable	El origen del agua no es de red general ni de pozo surgente protegido.	Origen de arroyo o río.
Saneamiento	No tiene baño o, si tiene, la evacuación es a superficie o entubado hacia un arroyo.	No tiene baño o, si tiene, la evacuación es a superficie.
Educación	Todos los mayores de 6 años que, habiendo asistido a la escuela, abandonaron sus estudios antes de completar la secundaria.	Mayores de 6 años que nunca han asistido a la escuela (años de educación = 0 y no asiste)
Información	Sin acceso en la vivienda a electricidad para iluminar (energía eléctrica o cargador de batería), teléfono (fijo o móvil), radio/televisión (al menos dos no disponibles).	Sin acceso en la vivienda a electricidad para iluminar (energía eléctrica o cargador de batería), teléfono (fijo o móvil), radio/televisión (de forma simultánea).

Fuente: CEPAL (2013).

de los niños de acuerdo con ciertas características del hogar y personales, utilizando la información contenida en las Encuestas de Demografía y Salud (DHS) o en las Encuestas de Indicadores Múltiples de Conglomerados (MICS), que relevan información sobre nutrición. A partir de los coeficientes de ese modelo, se realiza una predicción en la encuesta de hogares del país correspondiente, estimando la probabilidad de ser desnutrido para los niños menores de 5 años. Se clasifica como *desnutridos* a aquellos niños que presentan mayores probabilidades, hasta alcanzar el porcentaje de niños en esa situación en el país. En el caso de Uruguay, dado que no se dispone de encuestas recientes que releven información nutricional a escala nacional para los niños menores de 5 años, la predicción se basa en el modelo

estimado para Colombia en 2005. Además, como tampoco se dispone de una serie de desnutrición con la que cerrar las estimaciones, se utilizan los últimos datos disponibles para el país, que se interpolan de acuerdo con la tendencia observada.⁶

El indicador construido para la región es el punto de partida de los ejercicios que se realizan en este trabajo para la realidad de la infancia y la adolescencia uruguayas. A continuación se presenta un análisis comparado de la situación en Uruguay en la región a partir de los resultados disponibles del indicador CEPAL-UNICEF (2000-2007 y 2011) y se replican los resultados obtenidos para Uruguay para el período 2006-2014.

II.1.1. Evolución de las privaciones múltiples en la región y Uruguay

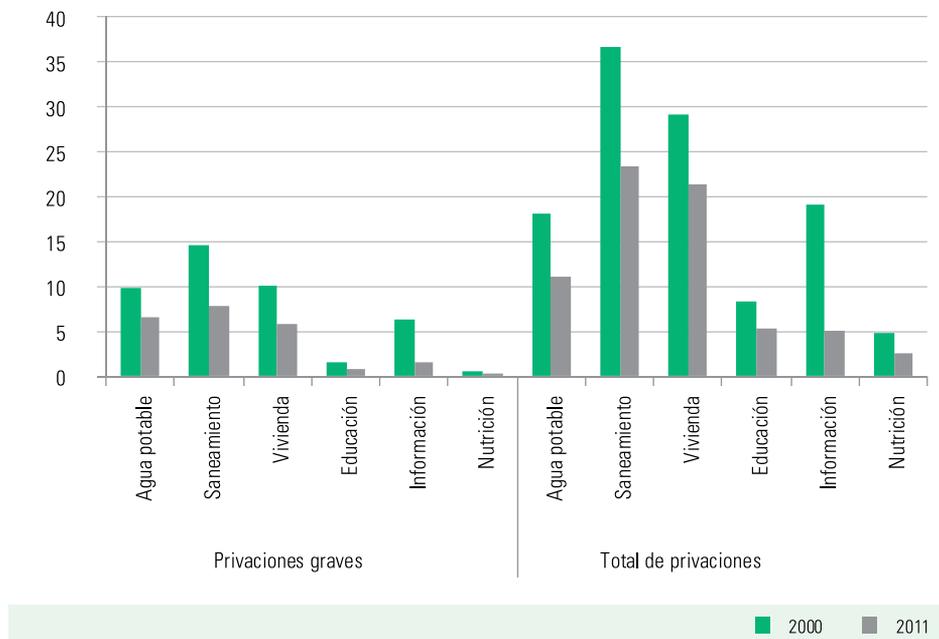
Para la región, entre 2000 y 2011 todas las dimensiones de la pobreza infantil presentan una caída del nivel de privaciones (moderadas y severas). Los descensos más significativos se registran en las dimensiones vinculadas al acceso al agua potable, acceso a servicio sanitario y calidad de la vivienda (gráfico 2). También se advierten mejoras en educación y nutrición, pero las caídas son menores porque se partía de niveles relativamente bajos de privación. Esta caída en el total de las privaciones explica buena parte de la reducción de la pobreza infantil y extrema que experimentó la región en la última década.

Entre 2000 y 2011 todos los países presentaron un descenso en el porcentaje de niños y adolescentes con privaciones. La reducción total fue de 14 puntos porcentuales en el promedio de la región, que pasó de 55,3 % alrededor del 2000 a 41,2 % en 2011. A su vez, se destaca que, entre quienes tenían privaciones, el porcentaje de niños con una sola aumentó de 42,3 % a 58,3 %, en detrimento del de los niños con múltiples privaciones, que pasó de 58 a 42 %. En el anexo (cuadro 21) se presentan los indicadores de privaciones múltiples de niños y adolescentes en los tres años para los que se dispone de estimaciones y en los 17 países.

En este marco, Uruguay —país urbano— se encuentra entre los países con menor incidencia de las privaciones múltiples en todos los años para los que se cuenta con datos. En el 2000 fue el país de la región con menor incidencia (26,1 %) y en los otros dos años se ubicó en segundo lugar, luego de Costa Rica

6. Los datos más recientes son del 2004 para *desnutrición global moderada* y para *desnutrición crónica moderada*. Para los indicadores severos los últimos registros datan del 2002 (global) y de 1996 (crónica).

Gráfico 2. Evolución de las privaciones severas y moderadas por dimensión. América Latina (promedio de los 14 países de los que se cuenta con información nacional en ambos años), alrededor de 2000 y 2011, en porcentajes



Fuente: CEPAL (2013).

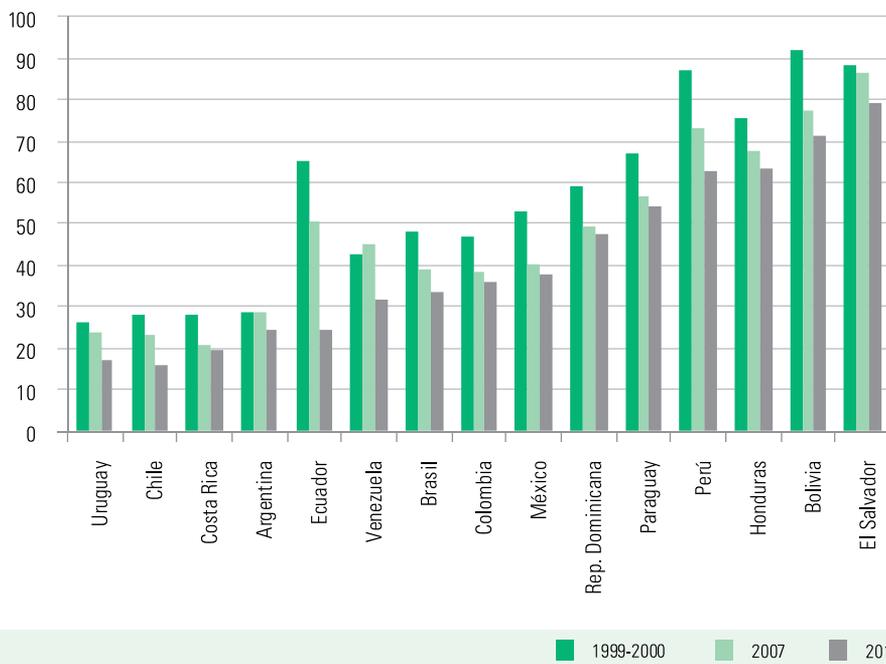
en 2007 y de Chile en 2011. Se destaca también la fuerte caída observada en el período, aun cuando se partía de valores bajos del indicador. Entre 2000 y 2011 se observa una caída de casi 9 puntos porcentuales, hasta llegar en 2011 al 17,4 % de los niños y adolescentes.

Respecto a la cantidad de privaciones, la situación de Uruguay también mejoró: entre los niños y adolescentes (de 0 a 17 años) con privaciones se observó un incremento de quienes presentaban una sola (de 65 % a 84 %) y una caída de los que presentaban dos o más (35 a 16 %)

II.1.2. Indicador de UNICEF-CEPAL en Uruguay 2006-2014

Para analizar la evolución del indicador con mayor detalle, se estimó para el período 2006-2014, pero con una diferencia metodológica importante. Dado que no se contaba con información para estimar la dimensión de nutrición en la Encuesta

Gráfico 3. Privaciones múltiples en la infancia. América Latina (15 países), años seleccionados, en porcentajes

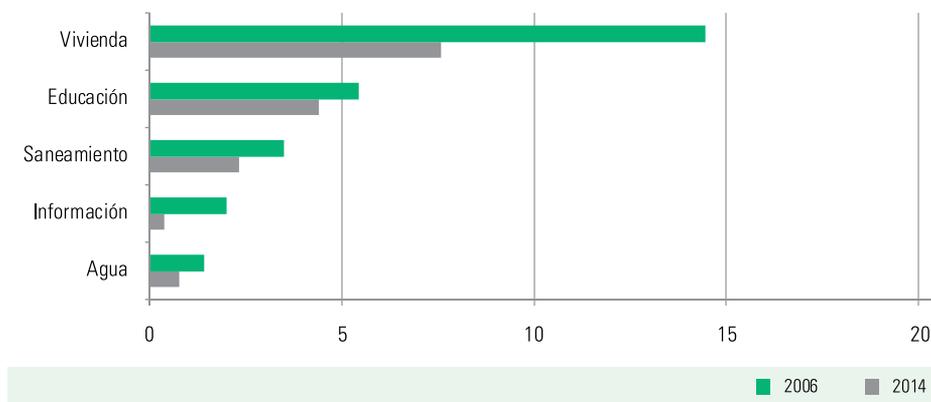


Fuente: Elaborado con datos de CEPAL-UNICEF (2010) y CEPAL (2013).

Continua de Hogares, así como tampoco una serie temporal de desnutrición para el período, y considerando además que esta dimensión es la que presenta más debilidades metodológicas para su estimación por los motivos antes explicados, se excluyó del indicador estimado para 2006-2014. Cabe destacar que esta decisión no implica grandes variaciones en el indicador estimado. A modo de ejemplo, en 2011 el indicador con nutrición arrojaba un nivel de privaciones de 18,6% (total del país) y al excluir la dimensión de *nutrición* bajaba a 16,5%.

En todas las dimensiones se observó una caída en el período analizado. La más importante se dio en la dimensión *información*, seguida por *vivienda y agua*. Sin embargo, no se alteró el ordenamiento relativo de las dimensiones en cuanto a su incidencia. *Vivienda* es la dimensión con mayor nivel de carencias (7,7% en 2014), seguida de *educación* (4,5%). Esta última es la dimensión en la que se observa la menor disminución en el período analizado. En el Anexo (cuadro 22) se presenta la evolución de la incidencia de las privaciones moderadas y severas por dimensión.

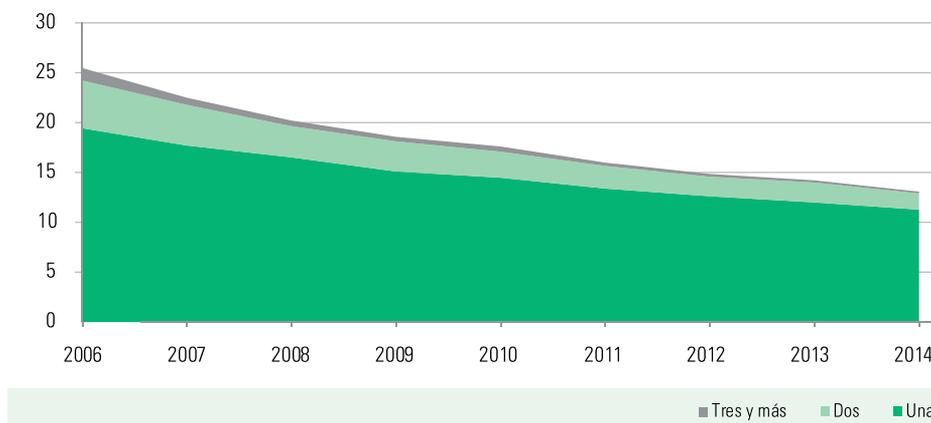
Gráfico 4. Evolución de las privaciones moderadas (CEPAL-UNICEF) de los niños y adolescentes (0 a 17 años de edad). Total del país, 2006-2014, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014.

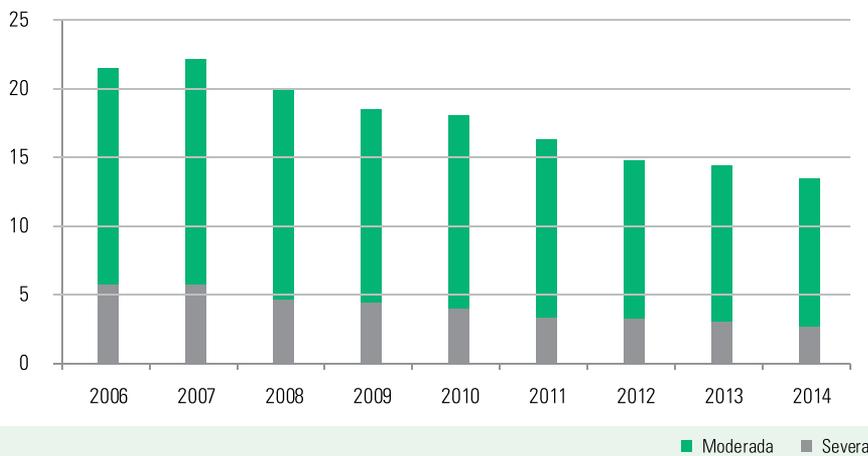
Un elemento destacable es que se redujo significativamente la cantidad de niños y adolescentes que presentan carencias en dos o más dimensiones (gráfico 5). De hecho, hacia el final del período prácticamente desapareció la incidencia de tres o más privaciones.

Gráfico 5. Evolución de las privaciones moderadas (CEPAL-UNICEF) de los niños y adolescentes (0 a 17 años de edad) por cantidad de dimensiones. Total del país, 2006-2014, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014.

Gráfico 6. Recuento de pobreza severa y moderada (CEPAL-UNICEF) de niños y adolescentes (0 a 17 años de edad). Total del país, 2006-2014, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014.

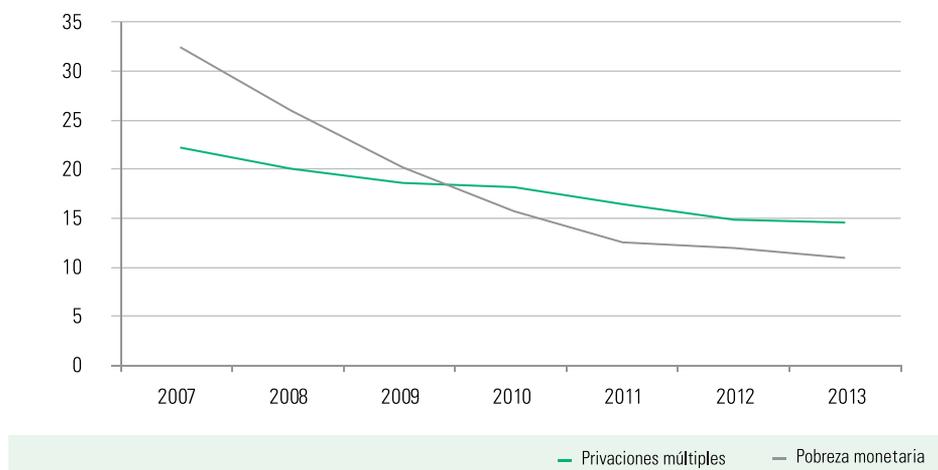
El indicador de privaciones múltiples que se presenta en CEPAL-UNICEF (2010) y CEPAL (2013) es el recuento de personas que tienen al menos una privación. En el gráfico 6 se muestra la evolución de este indicador para el umbral moderado y para el severo. Se destaca la importante caída en el período, de un máximo de 22,2 % en 2007 a 13,5 % en 2014. En la misma línea, la pobreza severa se redujo de 5,8 a 2,7 %.

Resulta de interés comparar la evolución de este indicador con la de la pobreza monetaria en niños y adolescentes. De modo de mantener los criterios empleados en esta sección, se utiliza la línea de pobreza CEPAL, que busca ser comparable en el ámbito regional. En el gráfico 7 se observa cómo la caída del indicador de privación multidimensional es significativamente menos pronunciada que la del indicador monetario. La pobreza monetaria se ubica en valores superiores al principio del período analizado, pero la reducción es lo suficientemente fuerte como para caer por debajo del indicador multidimensional a partir del 2009.

Otro elemento que merece ser destacado es el bajo nivel de ambos indicadores, en especial si se comparan con los indicadores construidos en el país, como se verá más adelante. Por ejemplo, mientras que la pobreza monetaria en niños y adolescentes según el criterio CEPAL era de 10,9 % en 2013, según el INE era de 21,3 %. De todos modos, la evolución es similar.⁷ Se reafirma así la necesidad de

7. En el Anexo (gráfico 37) se presenta la evolución de ambos indicadores.

Gráfico 7. Privaciones múltiples moderadas (CEPAL-UNICEF) y pobreza monetaria (CEPAL) de niños y adolescentes (0 a 17 años de edad). Total del país, 2006-2014, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2007-2013 y CEPAL.

contar con indicadores nacionales que den cuenta de las realidades locales y del cumplimiento de los derechos en Uruguay. A continuación se presentan los criterios metodológicos para el cálculo de este indicador nacional.

II.2. ASPECTOS METODOLÓGICOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN INDICADOR NACIONAL

El indicador nacional que se propone en este documento se basa en la formulación de Alkire y Foster. Para su cálculo se requiere tomar un conjunto de decisiones metodológicas. En primer lugar, deben seleccionarse las dimensiones relevantes para la medición de la pobreza. Luego, de acuerdo con la disponibilidad de información, se seleccionan los indicadores para medir cada dimensión y los umbrales que definen si una persona es pobre en esa dimensión. Este proceso implica descartar dimensiones que no se pueden medir. Por otro lado, deben decidirse los ponderadores de cada dimensión y el umbral de pobreza que determina cuántas dimensiones se requieren para ser considerado pobre. En esta sección se presentan esas decisiones para los indicadores calculados en el presente documento.

Un primer paso consiste en seleccionar las dimensiones consideradas relevantes para la medición de la pobreza infantil en Uruguay. Debe señalarse que la

metodología que se utiliza permite seleccionar dimensiones que sean intrínsecas a los niños, niñas y adolescentes.

Como se analizó, existe un conjunto de fuentes a las que recurrir para encontrar listados generales de dimensiones consideradas relevantes para el desarrollo infantil. Ejemplos de estos son la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, el listado de capacidades de Nussbaum (2000), el Enfoque de Bristol y los Indicadores de Desarrollo del Milenio (ODM). En el cuadro 2 se detallaron tres listados de dimensiones, dos de los cuales son específicos para los niños. Por otro lado, con un enfoque empírico, Castillo y Colombo (2014) revisaron las dimensiones utilizadas en los estudios de pobreza multidimensional basados en la metodología de Alkire y Foster en niños en diversos países y encontraron cierto acuerdo en cuanto a que las dimensiones de *salud, educación y vivienda* deben ser incorporadas.

Nathan y Zerpa (2011) realizaron una adaptación de las listas antes citadas a la realidad uruguaya, basándose principalmente en Nussbaum (2000) y en la lista propuesta por Biggeri et al. (2006) para la infancia y la adolescencia, y tras revisar también la Convención sobre los Derechos del Niño. Para hacerlo se apoyaron en el proceso de elaboración de la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia en Uruguay durante el 2008, que contó con una gran participación de actores involucrados de las instituciones referentes y con una consulta directa a niños y adolescentes.

En este proceso las restricciones de información se hacen evidentes. Las bases de datos de corte transversal que se realizan periódicamente, como las Encuestas de Hogares o los Censos, no cuentan por lo general con información sobre muchas de estas dimensiones. De hecho, los estudios que se han llevado a cabo en el país e incluyen dimensiones específicas a la infancia y la adolescencia (Nathan y Zerpa, 2011; Castillo y Colombo, 2014) utilizan encuestas dirigidas especialmente a esta población. En los trabajos que utilizan encuestas regulares (UNICEF-CEPAL, 2010; Alves y Zerpa, 2011) sucede que las dimensiones seleccionadas reflejan en su gran mayoría las privaciones de los hogares en los que viven esos niños, niñas y adolescentes, con un alto peso de dimensiones que refieren a características de la vivienda.

Las mediciones que se presentan en este trabajo se basan en las siguientes fuentes de información:

- **Encuestas Continuas de Hogares (ECH) 1991-2014.** Las ECH son relevamientos continuos a hogares realizados por el Instituto Nacional de Estadística

(INE). Hasta 1997 se relevaron las localidades de 900 habitantes o más; de 1998 a 2005, las localidades de 5000 habitantes o más, y a partir de 2006 el total del país. El marco muestral de dichas encuestas lo constituyen los censos de población y vivienda, que relevan información socioeconómica de individuos y hogares. El diseño del formulario ha cambiado de forma significativa en tres ocasiones (1991-2000, 2001-2005 y 2006).

- **Censo de Población 2011.** Relevamiento realizado por el INE en el 2011, que incluye información sobre personas, hogares y viviendas. Alcanzó un total de población de 3.286.314 personas, con una omisión de 3,06 %.⁸

Las ECH tienen la gran ventaja de su extensión temporal y comparabilidad, mientras que el Censo presenta una cobertura universal de los habitantes del país y permite el trabajo con unidades territoriales pequeñas. En el caso de las ECH, debido a los cambios que registran en la forma de relevamiento de las distintas variables, se estimará un indicador para el período 1991-2014 y otro con mayor cantidad de información para el período 2006-2014. Este último indicador coincide metodológicamente con el que se calcula para el Censo 2011.

Las dimensiones, los indicadores y los umbrales de privación utilizados para cada caso se resumen en los cuadros 6 y 7. Se presenta un indicador que da cuenta de las características de los hogares donde habitan los niños, niñas y adolescentes y la situación educativa de estos, como lo hace CEPAL-UNICEF (2010) para América Latina. Esto significa que la unidad de análisis en todos los casos es el hogar, excepto en la dimensión *educación*, donde lo son las personas menores de 18 años. Por ello, el indicador multidimensional está expresado en términos de niños y adolescentes (0 a 17 años), aunque gran parte de los indicadores que lo componen refieren a sus hogares.

La principal diferencia entre los dos indicadores calculados es que el índice 2006-2014 incorpora la dimensión de *acceso a la información*. Además, se agrega una dimensión estructural de la vivienda que surge de la tipología propuesta por Casacuberta (2006) (véase el cuadro 20 en el Anexo). En tercer lugar, la vivienda se descompone en dos dimensiones: *hacinamiento* y *características estructurales*, que tienen peso igual al del resto de las dimensiones. Se realizó un análisis de sensibilidad con los indicadores de vivienda en una única dimensión con igual ponderación (véase el cuadro 25 en el Anexo). La reducción del peso de los indicadores de

8. Esto lleva a una población total residente estimada en el país de 3.390.077 personas.

vivienda lleva a una caída del valor del indicador, dado que ambos son muy importantes en el IPM. Sin embargo, el estructural de vivienda tiene un peso superior: es el 60 % de la contribución total de la dimensión *vivienda*. A su vez, un 33 % de los niños y adolescentes vive en hogares que solo se ven privados en las características estructurales de la vivienda y no en hacinamiento, lo que implica que si se toman de forma conjunta no se considerarían pobres, dado que el umbral dimensional considerado está asociado con al menos una dimensión privada.

Respecto al segundo escenario, la reducción del peso de los indicadores de vivienda lleva a una caída del valor del indicador, dado que ambos eran muy importantes en la determinación de la pobreza en el indicador base. El recuento de pobreza pasa de 39 a 27 % en el período, mientras que en el indicador base era casi 10 puntos superior. Esto se refleja en una reducción del IPM, que pasa de 15,2 % en 2006 a 8,9 % en 2014, siempre en el entorno de 2 puntos por debajo del indicador base.

Como resultado, el indicador en el período 2006-2014 tiene seis dimensiones y en el período 1991-2014 tiene cuatro dimensiones.⁹ En ese sentido se ajustan los ponderadores en cada caso, manteniendo la misma ponderación para cada dimensión.

Las dimensiones utilizadas en el indicador base realizado para el período 2006-2014, para el Censo y para el período 1991-2014 tienen la misma ponderación, ya que es difícil alcanzar un acuerdo para operacionalizar criterios normativos que establezcan una mayor valoración a una u otra dimensión. Sin embargo, en la sección II.3.5 se analizan dos escenarios con ponderadores alternativos: en uno se agrega la dimensión *vivienda*, por lo que se modifica la cantidad de dimensiones y con ello sus ponderadores, y en el otro se construyen ponderadores variables que otorgan mayor peso a aquellas dimensiones en las que existen menos personas carentes. Esto significa que si la prevalencia de una carencia en particular es escasa, se le da una mayor valoración en el cálculo del indicador.

Por último, resta identificar el punto de corte dimensional que determina en cuántas dimensiones tiene que ser carente una persona para ser pobre multidimensional (k). En esta decisión se involucran elementos normativos y empíricos.

La disponibilidad de información hace que las dimensiones y los indicadores seleccionados informen sobre aspectos básicos de la vida de niños y adolescentes,

9. En el caso de la ECH 2006 se registran cambios en las variables relevadas que dan lugar a los indicadores *origen*, *saneamiento* y *suministro*. De todos modos, se procedió a su compatibilización con el resto de las ECH del período que relevan las mismas variables.

Cuadro 6. Dimensiones, indicadores, umbrales severos y moderados y ponderadores para el indicador basado en la ECH 1991-2014

Dimensiones e indicadores	Umbral moderado	Umbral severo	Ponderadores
Amparo / Vivienda			0,25
Hacinamiento	Tres o más personas por habitación (excluyendo baño y cocina).	Cinco o más personas por habitación (excluyendo baño y cocina).	0,25
Vida y salud física / Agua potable y saneamiento			0,25
Origen	El origen del agua no es la red general.	El origen del agua es un arroyo, río u otro.	0,08333
Suministro	Llegada del agua fuera de la vivienda.	Llegada del agua por medios distintos a la cañería.	0,08333
Saneamiento	Cumple al menos una de las siguientes condiciones: a) no accede a un baño; b) la evacuación del servicio sanitario no es a red general, fosa séptica ni pozo negro.	El hogar no accede a un baño.	0,08333
Educación			0,25
Asistencia escolar y rezago	Persona de 4 a 17 años que no está asistiendo al sistema educativo formal o que asistiendo se encuentra rezagada 2 años o más.	Persona de 6 a 14 años que no está asistiendo al sistema educativo formal o que asistiendo se encuentra rezagada 2 años o más.	0,25
Nivel de vida			0,25
Elementos de confort	El hogar no cuenta con al menos uno de estos elementos: a) refrigerador o <i>freezer</i> ; b) calefón, termofón o calentador de agua.	El hogar no cuenta con ninguno de estos elementos: a) refrigerador o <i>freezer</i> ; b) calefón, termofón o calentador de agua.	0,25

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 7. Dimensiones, indicadores, umbrales severos y moderados y ponderadores para el indicador basado en la ECH 2006-2014 y el Censo 2011

Dimensiones e indicadores	Umbral moderado	Umbral severo	Ponderadores
Hacinamiento	Tres o más personas por habitación (excluyendo baño y cocina).	Cinco o más personas por habitación (excluyendo baño y cocina).	0,1667
Estructural de la vivienda	Modesta o precaria*	Precaria*	0,1667
Confort	El hogar no cuenta con al menos uno de estos elementos: a) refrigerador o <i>freezer</i> , b) calefón, termofón o calentador de agua.	El hogar no cuenta ninguno de estos elementos: a) refrigerador o <i>freezer</i> , b) calefón, termofón o calentador de agua.	0,1667
Vida y salud física / Agua potable y saneamiento			0,1667
Origen	El origen del agua no es de red general ni de pozo surgente protegido.	El origen del agua es de arroyo, río u otro.	0,0556
Suministro	Llegada del agua fuera de la vivienda.	Llegada del agua fuera de la vivienda a más de 100 metros o por medios distintos a la cañería.	0,0556
Saneamiento	Cumple al menos una de las siguientes condiciones: a) no accede a un baño; b) accede, pero su uso no es exclusivo del hogar; c) la evacuación del servicio sanitario no es a red general, fosa séptica ni pozo negro.	El hogar no accede a un baño.	0,0556
Educación	Persona de 4 a 17 años que no está asistiendo al sistema educativo formal o que, asistiendo, se encuentra rezagada 2 años o más.	Persona de 6 a 14 años que no está asistiendo al sistema educativo formal o que, asistiendo, se encuentra rezagada 2 años o más.	0,1667
Acceso a la información	El hogar no cuenta con al menos dos de estos elementos: televisión, radio, internet.	El hogar no cuenta con ninguno de estos elementos: televisión, radio, internet.	0,1667

* Véase el anexo. Tipología basada en materiales de piso, pared y techo (Casacuberta, 2006).

Fuente: Elaboración propia.

lo que implica que las carencias en aquellos son efectivamente señales de privación. Así, se opta por la estimación del IPM con un k igual a estar privado en al menos una dimensión. A su vez, en el ejercicio que se presenta en la sección II.3.5, se selecciona además un k asociado a estar privado en al menos dos dimensiones para ser considerado pobre. Esta última opción, a diferencia de la anterior, asegura que se toma más de una dimensión para considerar pobre a una persona, lo que brinda mayor estabilidad en la identificación al disminuir la probabilidad de incluir a personas que coyunturalmente son carentes en una dimensión.

Recuadro 1 Comparación del indicador de privaciones múltiples y el regional

Se describen a continuación las principales diferencias entre el indicador UNICEF-CEPAL y el indicador adaptado al caso uruguayo. Las dimensiones consideradas son prácticamente las mismas, exceptuando *confort*, que no es considerada por UNICEF-CEPAL.

Las principales diferencias provienen de las dimensiones *educación* y *vivienda*. En el caso de *educación*, el indicador UNICEF-CEPAL está integrado por aquellos mayores de 6 años que habiendo asistido a la escuela abandonan antes de completar secundaria, para el umbral moderado. El indicador propuesto para Uruguay considera que si un niño o adolescente de entre 4 y 17 años no asiste y además tiene un rezago de dos años respecto a lo requerido, será carente. Es un indicador más exigente, que da cuenta de la realidad educativa en el país, donde en secundaria existen problemas de asistencia y de rezago conjuntamente.

En el caso de la dimensión *vivienda*, la principal diferencia consiste en que en el indicador de UNICEF-CEPAL se consideran conjuntamente *hacinamiento* y *materiales de la vivienda*, mientras que en el indicador nacional son dos dimensiones por separado. Esto significa que en el primer caso debe cumplir una de las dos condiciones para ser considerado carente en la dimensión *vivienda*. Además, el indicador propuesto adopta una tipología estructural de vivienda (desarrollada en cuadro 20 del Anexo) que combina materiales de pared, piso y techo en dos categorías —vivienda precaria y modesta—, mientras que el indicador UNICEF-CEPAL es más restrictivo en ese

sentido y considera que un hogar es carente si los materiales de las paredes son de desecho, livianos sin revestimiento, o el techo es desecho o quinchá, o el piso es de tierra sin piso ni contrapiso. El otro indicador de vivienda considerado, *hacinamiento*, difiere únicamente en el umbral moderado, debido a que el indicador UNICEF-CEPAL considera tres o más personas por habitación y el indicador nacional dos o más personas. En este último caso se toma como antecedente la estimación realizada de las NBI para Uruguay en 2011. Las diferencias quedan de manifiesto en que el indicador UNICEF-CEPAL da como resultado para el 2011 un 9,2 % de niños y adolescentes carentes en vivienda, mientras que si se aplica el indicador propuesto pero considerando conjuntamente *hacinamiento* y *estructural de vivienda*, el resultado en niños y adolescentes es de 25,2 %, producto de las diferencias en el indicador de materialidad y un umbral menos restrictivo en hacinamiento.

Por su parte, la dimensión *información* incluye el acceso a diferentes bienes en cada caso. UNICEF-CEPAL incluye *electricidad, teléfono, radio o televisión*, y el indicador nacional incluye *radio, televisión e internet*. Ambos indicadores coinciden en *radio* y *televisión*; en el caso de *electricidad* la incidencia en Uruguay es muy baja debido a la amplia cobertura en el período considerado.

Por último, existen diferencias menores en las dimensiones *saneamiento, origen del agua* y *suministro*. En el primer caso, el indicador propuesto en el umbral moderado incorpora el hecho de que el baño sea compartido con otros hogares, y hay en el país un 2,5 % de los niños cuyos hogares comparten baño. A su vez, el indicador UNICEF-CEPAL para el umbral severo incorpora la evacuación a superficie, en tanto que en el indicador nacional se es carente únicamente en caso de no tener baño. En *origen del agua* son prácticamente iguales, con la única diferencia de que el indicador nacional considera *aljibe* y *otros orígenes* en el umbral severo, mientras que UNICEF-CEPAL lo incorpora en el moderado. Por último, *suministro* no es considerado en el indicador UNICEF-CEPAL.

Las diferencias antes detalladas dan como resultado divergencias en el porcentaje de niños y adolescentes carentes por dimensión y en el indicador resumen de pobreza multidimensional. En términos generales, el indicador nacional es más severo en la consideración de las dimensiones y agrega la dimensión *confort*, que tiene una alta incidencia en el período.

II.3. INDICADOR NACIONAL DE PRIVACIONES MÚLTIPLES 2006-2014

El caso de Uruguay el indicador regional establece algunos umbrales que son poco exigentes para el caso uruguayo, dado que en el país se cumplen de modo prácticamente universal (véase el recuadro 1 para una comparación de las dimensiones, los indicadores y los umbrales). Por ello, en este documento se propone un indicador que capta la realidad nacional, tomando como base el trabajo realizado a escala regional. Sus resultados se presentan a continuación.

II.3.1. Análisis descriptivo de las carencias por dimensión 2006-2014

En este apartado se analiza la evolución de las dimensiones que componen el índice de privaciones múltiples estimado con base en las ECH del 2006 al 2014: *información, confort, educación, hacinamiento, condiciones estructurales de la vivienda y vida y salud*, este último compuesto por *origen, suministro del agua y saneamiento*.

Entre las dimensiones que componen el índice, el *confort* y las *condiciones estructurales de la vivienda* concentran los mayores porcentajes de privación en los hogares con niños y adolescentes durante el período. En ambos casos el nivel de privación estaba en el entorno de un cuarto de las personas en el 2006, mientras que era de 20 % en las condiciones estructurales de la vivienda y de 14 % en confort en el 2014 (cuadro 8). En el extremo opuesto se ubican los indicadores asociados a la dimensión *vida y salud*, con incidencias de la privación inferiores al 10 % en todos los casos y alcanzando valores inferiores al 5 % a partir de la mitad del período analizado. En particular, en el caso del *origen del agua*, la privación se torna inferior al 1 % en los últimos dos años.

En todos los indicadores se observa una reducción significativa en el período, aunque los ritmos son diversos (gráfico 8). Esto lleva a que se modifiquen los ordenamientos en las privaciones observadas, en especial en los dos extremos. Por un lado, en 2006 el indicador con mayor incidencia de privación era *confort*, pero su fuerte caída lo ubicaba en un segundo puesto en 2014, luego de las *características estructurales de la vivienda*. Por otro lado, el indicador de *origen de agua* tuvo una caída sustancial y en 2014 desplazó del último lugar a *saneamiento*.

En el caso del *confort*, la reducción es de casi 13 puntos porcentuales, prácticamente un 50 %. Se debe recordar que este indicador se compone de la tenencia de dos bienes: *calefón o calentador de agua y refrigerador*. Esta caída en parte se explica por la masificación en el consumo de estos bienes, vinculada entre otras cosas a la

Cuadro 8. Evolución de las privaciones moderadas de los niños y adolescentes (0 a 17 años de edad). Total del país, 2006-2014, en porcentajes

		Información	Confort	Educación	Origen	Suministro	Saneamiento	Hacinamiento	Estructural
2006		14,5	26,5	11,0	7,8	10,0	6,1	19,9	24,2
2007		13,7	26,9	11,0	2,8	8,1	6,7	19,4	25,0
2008		11,8	25,2	10,8	2,3	7,2	6,1	16,8	23,0
2009		11,1	23,3	9,7	1,8	6,6	5,8	15,0	21,8
2010		10,8	21,4	10,2	1,4	5,9	5,4	15,1	21,0
2011		9,2	18,1	9,6	1,5	4,9	5,1	13,3	19,4
2012		9,0	16,1	8,6	1,0	3,5	4,4	13,8	19,4
2013		9,2	14,6	8,3	0,7	3,2	4,4	12,4	18,7
2014		9,7	13,9	8,0	0,8	3,0	4,2	11,5	19,4
Variación punta a punta	Puntos porcentuales	4,8	12,6	3,0	7,0	7,0	1,9	8,5	4,8
	Porcentual	33	48	27	90	70	31	42	20

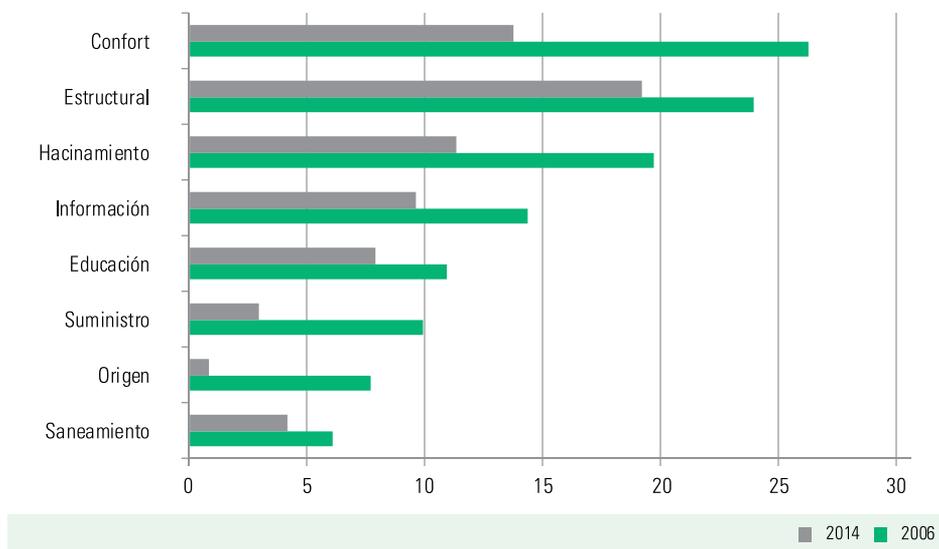
Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014.

mejora de los ingresos de los hogares. En todo el período la *tenencia de calefón o calentador de agua* es la que explica la mayor parte de la carencia en este indicador. Sin embargo, la caída fue más pronunciada en la *tenencia de refrigerador*.

El indicador con menor variación es el de *condiciones estructurales de la vivienda*, que cayó un 20 % (5 puntos porcentuales). Se ubicó como el indicador con mayor prevalencia en 2014, a más de 5 puntos porcentuales de su seguidor (*confort*). A la vez, el *hacinamiento* sigue siendo un problema importante, aunque tuvo una caída de 8 puntos porcentuales en el período. En 2014 un 11,5 % de los niños y adolescentes sufría esta privación.

Por último, en *información y educación* las privaciones no presentan una incidencia tan importante, si bien sufrieron modificaciones relativamente pequeñas en el período (33 y 27% respectivamente) en comparación con las observadas en los otros indicadores.

Gráfico 8. Evolución de las privaciones moderadas de niños y adolescentes (0 a 17 años de edad). Total del país, 2006 y 2014, en porcentajes

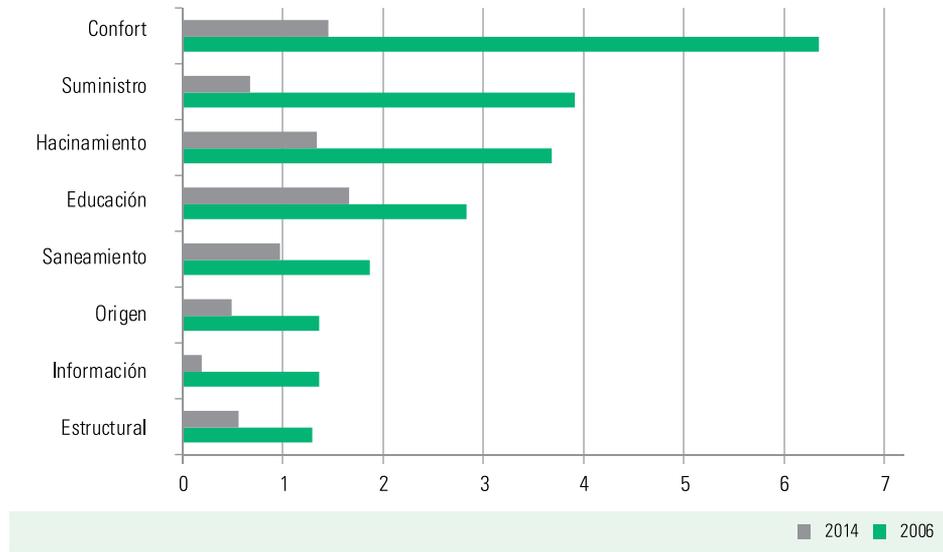


Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014.

Al analizar la prevalencia de las privaciones severas el escenario se modifica en varios sentidos (véase el Anexo, cuadro 23). En primer lugar, la incidencia es significativamente menor: en 2006 solo *confort* superaba el 5% de los niños y adolescentes y en 2014 ninguna dimensión superaba el 2%. Más aún, en 2014 cuatro indicadores no alcanzaban al 1% de la población bajo estudio (*información*, *origen*, *suministro* y *condiciones estructurales de la vivienda*). Un elemento que se destaca es la mayor prevalencia, en términos relativos, de la carencia severa en *educación* en los últimos años del período estudiado. De hecho, a partir del 2013 es el indicador de mayor incidencia (1,7%).

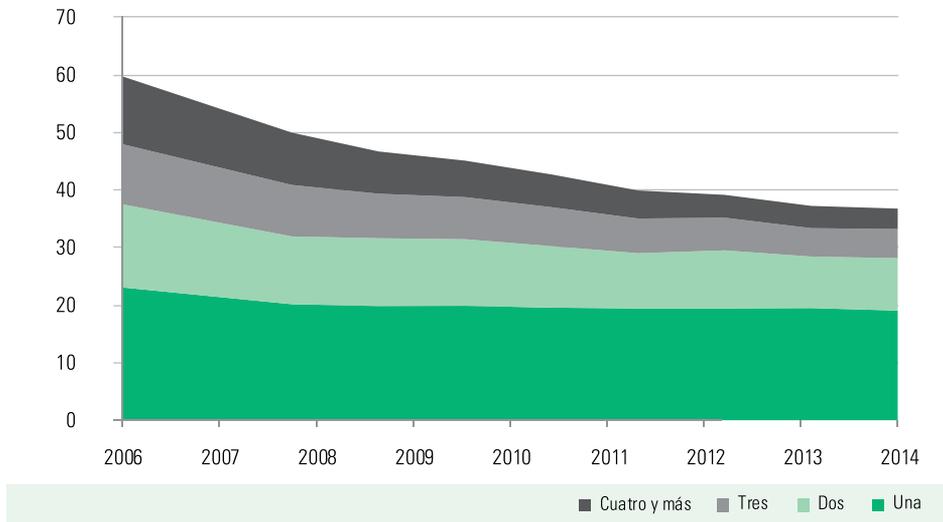
En el caso de las privaciones severas, todos los indicadores mejoraron en el período (gráfico 9). En las dimensiones de *confort*, *estructural*, *suministro* e *información* la reducción fue muy importante, superior al 75%. Como se señaló, en este período hubo un fuerte crecimiento de los ingresos de la población y los indicadores de *confort* e *información* son particularmente sensibles a ello.

Gráfico 9. Evolución de las privaciones severas de los niños y adolescentes (0 a 17 años de edad). Total del país, 2006 y 2014, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014.

Gráfico 10. Evolución de las privaciones moderadas de los niños y adolescentes (0 a 17 años de edad) por cantidad de dimensiones. Total del país, 2006-2014, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014.

El panorama de fuerte reducción de la incidencia de las privaciones repercutió en una modificación sustancial en la cantidad de privaciones que sufren los niños y adolescentes. Disminuyó la cantidad de niños y adolescentes que presentan al menos una privación moderada, de 60 % en el 2006 a tan solo 37 % en 2014 (gráfico 10), pero también se redujo la cantidad de privaciones de esta población: en 2014 el 4 % presentaba cuatro privaciones o más, mientras que en 2006 esa cifra ascendía al 12 % del total de los niños y adolescentes. Esto es un indicador de la reducción de la desigualdad multidimensional en el período.

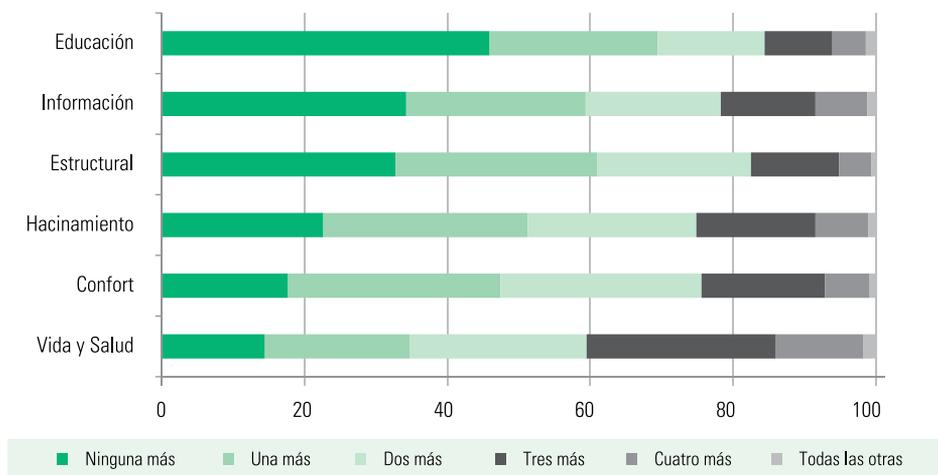
Una vez que se conoce la evolución de las privaciones, es interesante analizar cómo se combinan las carencias en una dimensión con las otras dimensiones. En el gráfico 11 se muestra la superposición de carencias de las personas que presentan una privación en cada una de las dimensiones. Por ejemplo, entre quienes son carentes en la dimensión *hacinamiento*, poco más del 20 % no tiene ninguna carencia más y casi el 30 % tiene una más. Entender en qué dimensiones es más probable que los niños y adolescentes sufran privaciones simultáneas permite analizar la naturaleza y la profundidad de la privación multidimensional.

Por ello, en función de este análisis se pueden agrupar las seis dimensiones consideradas en dos grupos. Por un lado se encuentran aquellas en las que un tercio de los pobres presentan carencias solo en esa dimensión: *educación, información y características estructurales de la vivienda*. En estas dimensiones el mayor porcentaje se observa en la inexistencia de superposición de carencias. Por otro lado, el segundo grupo se compone de las dimensiones en que las carencias se asocian a situaciones más generalizadas en las que menos de un cuarto de las personas presentan solo esa privación. Las dimensiones que se incluyen en este grupo son *hacinamiento, confort y vida y salud*. A diferencia del grupo anterior, el grupo que obtiene más observaciones es una dimensión más (*confort y hacinamiento*) o tres dimensiones más en el caso de *vida y salud*.

De este modo, se encuentran dos dimensiones opuestas en cuanto a la superposición de privaciones que presentan: *educación* y *vida y salud*¹⁰ (gráfico 12). Por un lado, *educación* es una dimensión en la que las personas que presentan carencias son mayoritariamente no privadas en las otras dimensiones (46 % no presenta ninguna privación más) y cuando son carentes en otras dimensiones lo son principalmente en una más. Esto indica que la privación en esta dimensión

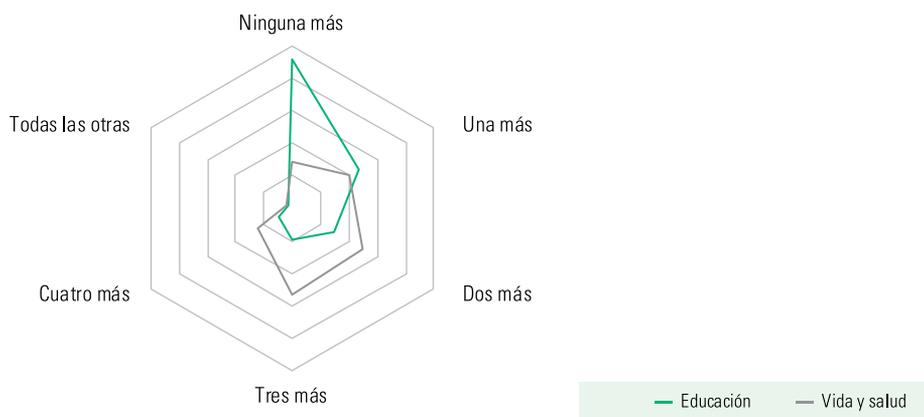
10. En el caso de la dimensión *vida y salud* se considera que una persona es carente si presenta privaciones en al menos uno de los tres indicadores que la componen (*origen y suministro del agua y saneamiento*).

Gráfico 11. Superposición de privaciones moderadas según la dimensión. Total del país, 2014, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2014.

Gráfico 12. Superposición de privaciones moderadas de quienes son carentes en *educación* o en *vida y salud*. Total del país, 2014, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2014.

puede deberse a determinantes intrínsecamente educativos, más que a una condición global de carencias de la persona o el hogar.

Por otro lado, tan solo el 14% de quienes presentan privaciones en la dimensión *vida y salud* no tienen ninguna otra carencia. Mientras que el 70% de

quienes son privados en *educación* presentan una o ninguna carencia adicional, el 71 % de quienes son privados en *vida y salud* presentan una, dos o tres carencias adicionales. Así, la privación en esta dimensión se asocia a condiciones de exclusión importantes, donde varias dimensiones relevantes de la vida se encuentran en una situación precaria.

En suma, la incidencia de las privaciones bajó significativamente en el período, aunque a diferente ritmo en cada caso. Esto lleva a que el indicador con mayor cantidad de privaciones haya pasado de ser *confort* en 2006 a las *condiciones estructurales de la vivienda* en 2014. En el otro extremo, se mantienen entre los indicadores con menor prevalencia los de *vida y salud*. Paralelamente, se redujo significativamente la cantidad de personas menores de 18 años que tienen al menos una privación, y las que sí las presentan se agrupan entre quienes tienen una o dos.

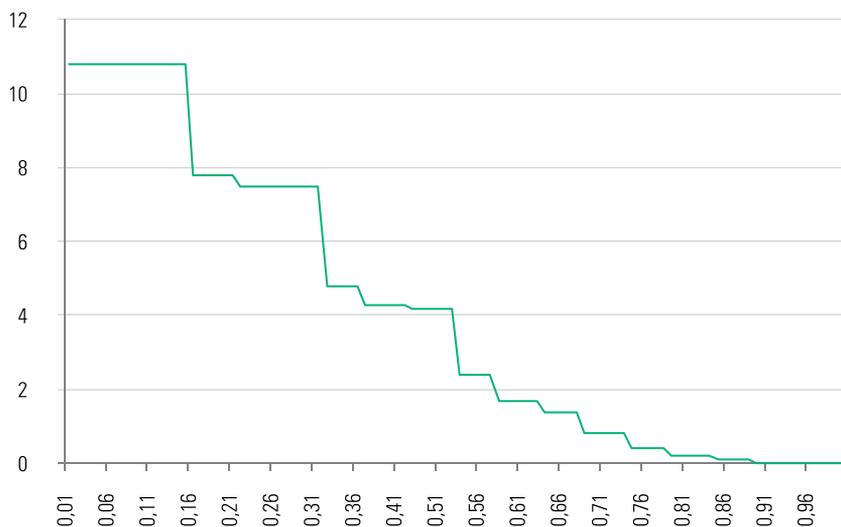
II.3.2. Indicador nacional de privaciones múltiples 2006-2014

Con base en las dimensiones analizadas en la sección anterior se elaboró el *índice de privaciones múltiples* (IPM) para el período 2006-2014. Tras analizar sus principales resultados, se considera en detalle la contribución de las distintas dimensiones y subgrupos a la pobreza global.

El que se presenta en esta sección es el indicador fundamental de este trabajo y sobre él se realizan los análisis posteriores: modificaciones en los ponderadores y el umbral dimensional (sección II.2.2). También se calcula el indicador con base en el Censo 2011 y se desagrega territorialmente (sección II.2.3). Finalmente se calcula el indicador de largo plazo con base en las ECH de 1991 al 2014 (sección II.2.4)

El índice de privaciones múltiples es claramente sensible al umbral de corte dimensional (k). En el gráfico 13 se presenta el indicador para los puntos de corte posibles para el año 2014, el cual refleja que la pobreza cae a medida que aumenta la cantidad de indicadores en los que se exige ser carente para ser considerado pobre. Por ejemplo, si se considera una sola dimensión ($k = 0,16$) la pobreza es de 10,8 %, mientras que al exigir dos dimensiones ($k = 0,32$) pasa a 7,5 %. Como es habitual en este tipo de indicadores, el de privaciones múltiples es muy sensible al punto de corte, en especial a los valores inferiores de este.

Gráfico 13. Índice de privaciones múltiples según punto de corte dimensional (k). Total del país, 2014, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2014.

Cuadro 9. Indicadores de privaciones múltiples moderadas y severas de niños y adolescentes (0 a 17 años de edad). Total del país, 2006-2014, en porcentajes

	Moderadas			Severas		
	Recuento de pobreza	Intensidad promedio de la pobreza	IPM	Recuento de pobreza	Intensidad promedio de la pobreza	IPM
2006	47,8	35,9	17,1	12,4	23,3	2,9
2007	48,0	35,2	16,9	12,4	22,4	2,8
2008	45,5	33,8	15,4	10,9	21,7	2,4
2009	43,6	32,5	14,2	9,3	21,8	2,0
2010	42,4	32,3	13,7	8,7	21,8	1,9
2011	38,7	31,4	12,2	7,0	20,8	1,5
2012	38,2	30,3	11,6	5,9	20,6	1,2
2013	36,6	29,9	10,9	5,2	20,5	1,1
2014	36,3	29,7	10,8	4,7	20,0	0,9

Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014.

Resulta razonable plantear como umbral que los niños y adolescentes estén privados en al menos una dimensión ($k = 0,16$), dado que es compatible con el enfoque de derechos. Según este enfoque, cada una de las dimensiones es considerada un derecho básico de los niños y adolescentes y por lo tanto cada una es necesaria para su completo bienestar. No se debe confundir en este caso las dimensiones con los indicadores, dado que la dimensión *vida y salud* está compuesta por tres indicadores. Un enfoque alternativo es considerar el corte en al menos dos dimensiones ($k = 0,32$). Esto implica que la carencia en una dimensión no es suficiente para ser considerado pobre, lo que va en contra de lo postulado por la perspectiva de derechos.

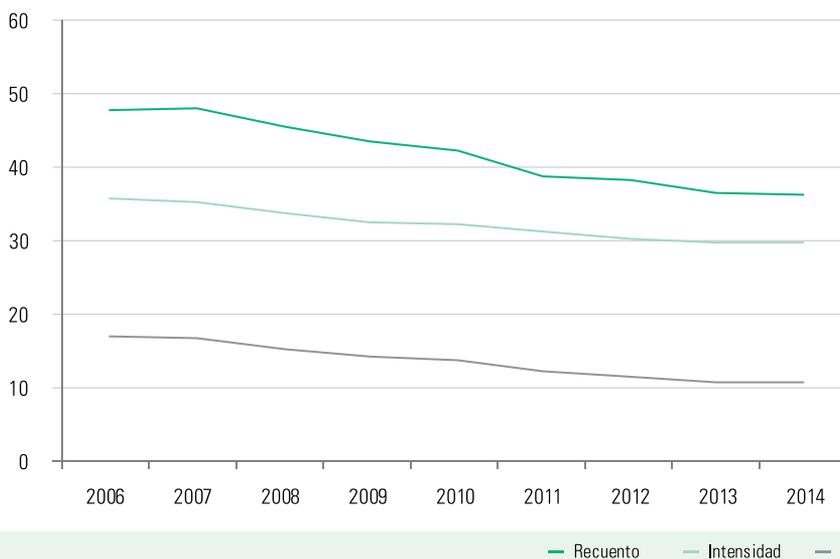
Para el indicador básico que se presenta en esta sección se opta por un umbral de una dimensión, aunque se desarrolla más adelante la modificación de este umbral a dos dimensiones (sección II.2.2). A continuación se presentan el índice de recuento de pobreza, la intensidad promedio de la pobreza y el recuento ajustado de pobreza. De aquí en adelante se entiende como indicador de pobreza al índice de recuento ajustado y se lo nombra como *índice de privaciones múltiples (IPM)*.

Respecto a la pobreza moderada (cuadro 9 y gráfico 14), en el período analizado se observa una caída. El porcentaje de niños y adolescentes que presentan carencias en al menos una dimensión disminuyó de 47,8 % en 2006 a 36,3 % en 2014, mientras que la evolución de la intensidad fue menos pronunciada —pasó de 36 a 30 %—, lo que indica que quienes eran carentes en 2014 lo eran en promedio (ponderado) en un 30 % de los indicadores. Los movimientos de ambos indicadores resultaron en una caída de 37 % del IPM, que pasó de 17,1 a 10,8 %.

Como puede observarse en el gráfico 14, la caída más importante se ubica entre el 2008 y el 2012, mientras que tanto antes como después las tendencias son decrecientes pero mucho más leves. Entre el 2008 y el 2012 el IPM cayó 5,3 de los 6,3 puntos porcentuales totales del período. De hecho, deberá analizarse cómo continúa la evolución de este indicador, dado que en los últimos dos años se encuentra prácticamente estancado.

Los movimientos observados en el IPM se mantienen en líneas generales cuando se analizan por grupos de edades (gráfico 15), sexo (gráfico 16) y tipo de hogar (gráfico 17). En todas las categorías analizadas se observa una caída en el período y un estancamiento en los últimos dos años. Sin embargo, se aprecian diferencias entre los tramos y tipos de hogar en el nivel del IPM.

Gráfico 14. Recuento, intensidad y recuento ajustado de privaciones múltiples moderadas de niños y adolescentes (0 a 17 años de edad). Total del país, 2006-2014, en porcentajes

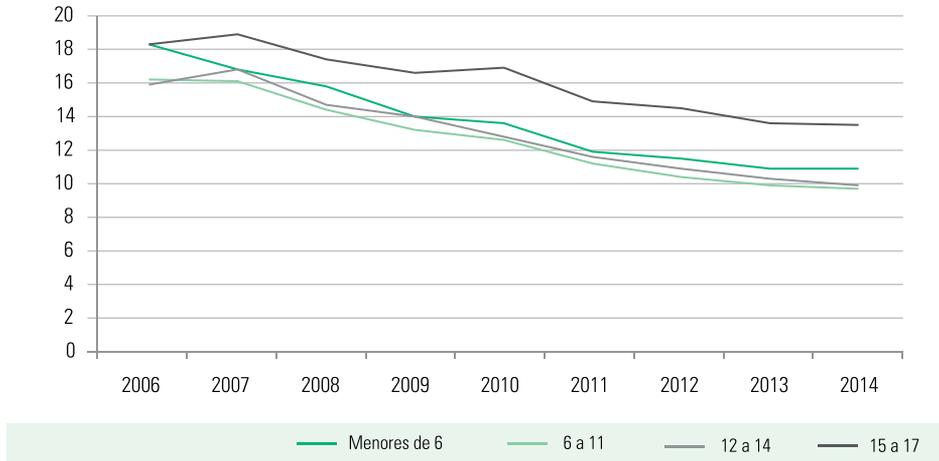


Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014.

Los adolescentes de entre 15 y 17 años son quienes presentan las mayores tasas de privaciones múltiples y son aquellos para los que la reducción fue más moderada. Esta realidad contrasta con la observada para la pobreza monetaria, en la que la tasa disminuye sistemáticamente con la edad, de modo que las mayores tasas se observan entre los más pequeños. Los resultados obtenidos son similares a los de Alves y Zerpa (2011), en los que el nivel de privación se incrementa con la edad de los adolescentes debido a la dimensión de afiliación educativa.

Las diferencias entre los grupos se deben principalmente a la dimensión educativa. Los adolescentes de entre 15 y 17 años presentan altas tasas de inasistencia y rezago: en el 2014 el 20 % de los adolescentes de este tramo etario no asistían a un centro educativo y el 14 % de los que asistían presentaban rezago. Esto contrasta con el bajo nivel de pobreza de los niños en edad escolar, entre los que tanto la inasistencia como el rezago se encuentran en niveles inferiores al 1% en 2014. Cabe resaltar la situación de los más pequeños, que comienzan con tasas superiores a los tramos siguientes y se acompañan con ellos a partir del 2007. Esto puede deberse al aumento significativo en la asistencia de los niños de 4 y 5 años a la educación inicial, impulsado por la universalización de la oferta pública.

Gráfico 15. Recuento ajustado de privaciones múltiples moderadas de niños y adolescentes (0 a 17 años de edad) por tramo de edad. Total del país, 2006-2014, en porcentajes

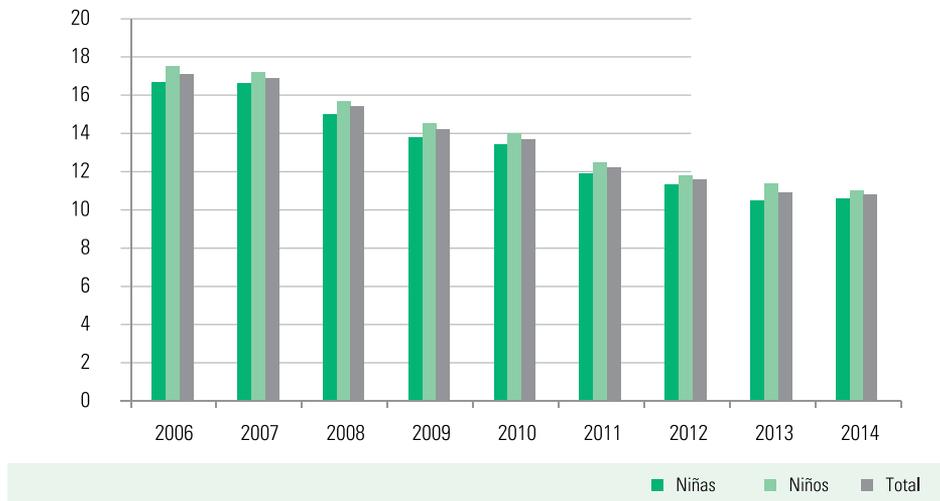


Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014.

En el caso de la distinción por sexo se observan diferencias muy menores. Los varones presentan valores apenas superiores a los de las niñas debido también a la dimensión *educación*, dado que sus indicadores son levemente peores. En las otras dimensiones las diferencias no son significativas porque representan características de los hogares en los que viven esos niños y niñas.

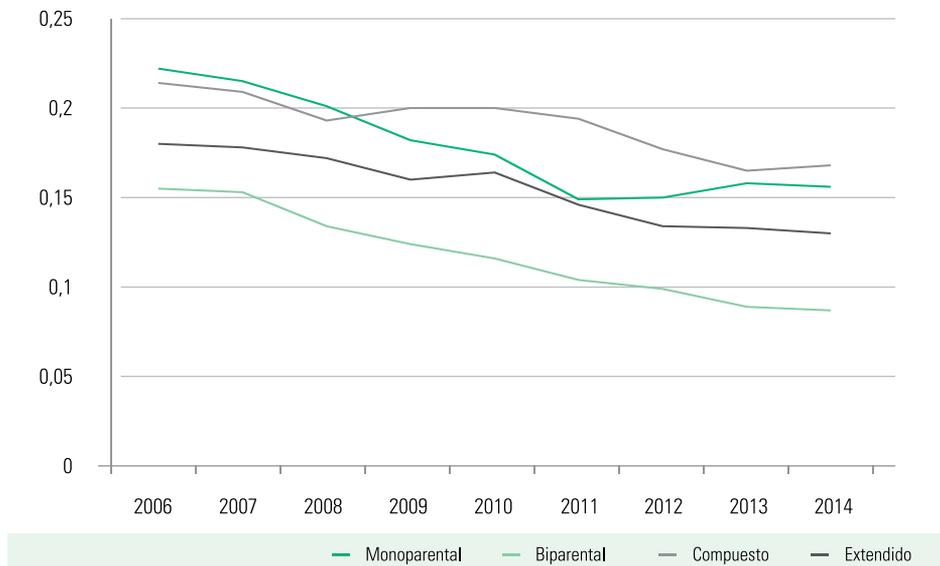
Cuando se calcula el IPM distinguiendo por tipo de hogar, las diferencias son más notorias. Los hogares compuestos son los que presentan mayor índice de privaciones múltiples y los biparentales se ubican en el extremo opuesto. Cabe resaltar que en esta categorización la evolución de la pobreza no es igual para todos los tipos de hogar. Mientras que la pobreza de los niños y adolescentes que viven en hogares biparentales y monoparentales tiene una trayectoria similar a la global, los hogares compuestos y extendidos presentan una relativa estabilidad hasta el 2010 y luego una caída.

Gráfico 16. Recuento ajustado de privaciones múltiples moderadas de niños y adolescentes (0 a 17 años de edad) por sexo. Total del país, 2006-2014, en porcentajes



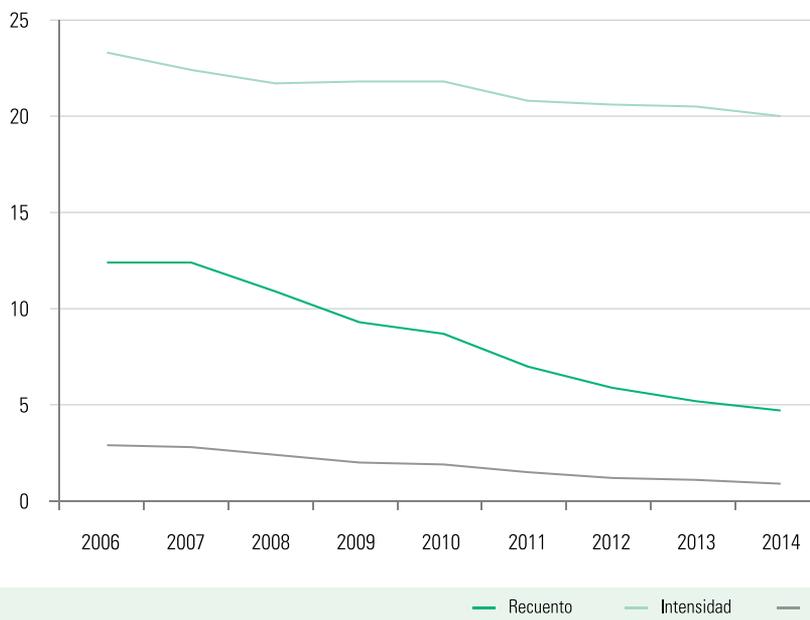
Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014.

Gráfico 17. Recuento ajustado de privaciones múltiples moderadas de niños y adolescentes (0 a 17 años de edad) por tipo de hogar. Total del país, 2006-2014, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014.

Gráfico 18. Recuento, intensidad y recuento ajustado de privaciones múltiples severas de niños y adolescentes (0 a 17 años de edad). Total del país, 2006-2014, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014.

Resta analizar la evolución de la pobreza severa, presentada en el cuadro 9 y en el gráfico 18. El indicador de recuento de la pobreza severa evidencia una fuerte reducción, lo que lleva a una reducción del indicador de privaciones múltiples severo, con una relativa estabilidad de la intensidad promedio. El porcentaje de niños y adolescentes que presentan una carencia severa en al menos una dimensión pasó de 12,4 % en 2006 a 4,7 % en 2014, lo que representa una reducción de 62 %. Esto contrasta con los movimientos más suaves que se observaban en la pobreza moderada, donde la reducción del recuento fue de 24 %.

En el caso de la intensidad promedio de la pobreza severa se observa una reducción de poco más de 3 puntos porcentuales, lo que resulta en el 2014 en un 20 % promedio de las privaciones (ponderadas) entre quienes son identificados como pobres. Por último, el IPM presenta una caída sustancial, de casi 70 % en el período, al pasar de 2,9 % a 0,9 %.

En síntesis, el indicador de privaciones múltiples exhibe una caída en el período 2006-2014, más pronunciada entre el 2008 y 2012, producto de la reducción

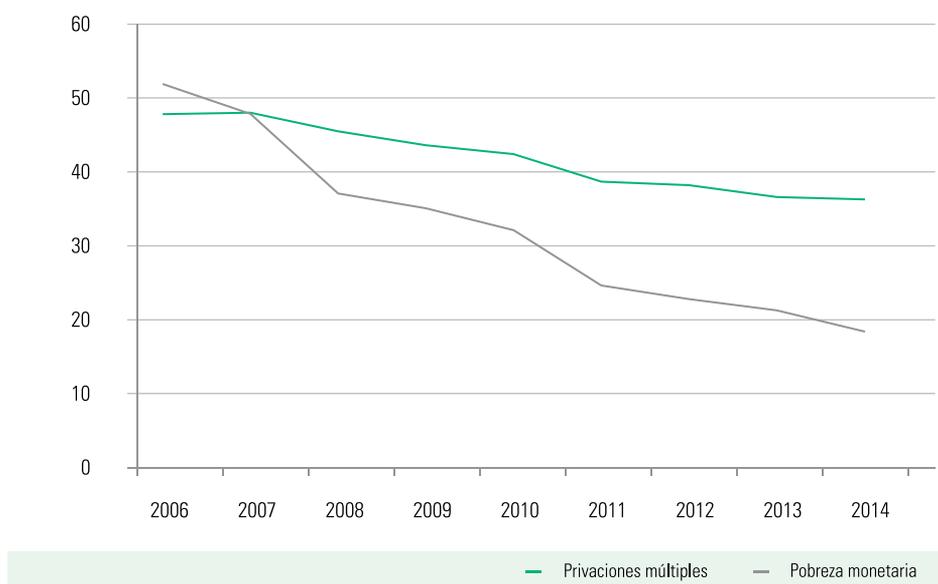
en la tasa de recuento, aunque en los últimos años permaneció prácticamente estancado. A continuación se presenta un análisis comparativo entre estos resultados y la evolución de la pobreza monetaria.

II.3.3. Pobreza monetaria y multidimensional

A continuación se analiza la evolución del indicador de privaciones múltiples en comparación con la medida oficial de pobreza monetaria. El indicador de recuento de privaciones múltiples moderadas es comparable con el de pobreza monetaria, dado que muestra el porcentaje de población que se encuentra por debajo del umbral de pobreza establecido. Se compara la evolución de ambos indicadores en el gráfico 19.

La caída del indicador tradicional de pobreza monetaria es significativamente más pronunciada que la del recuento de privaciones múltiples. Este último presenta una reducción del 24 % en el período, en tanto la reducción del indicador

Gráfico 19. Evolución de recuento de privaciones múltiples moderadas y pobreza monetaria (línea 2006) de niños y adolescentes (0 a 17 años de edad). Total del país, 2006-2014, en porcentajes

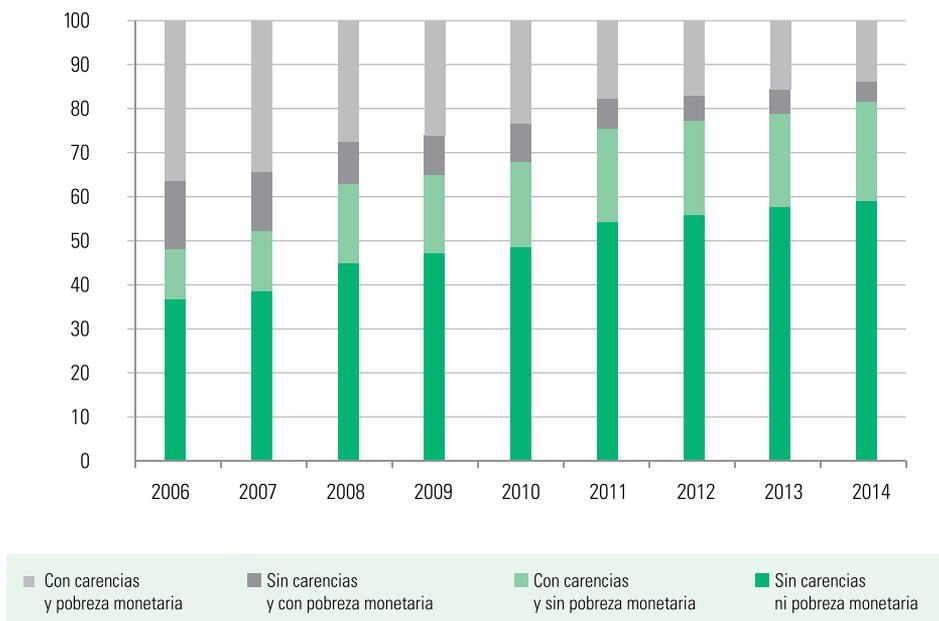


Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014.

de pobreza monetaria es de 65 %. De hecho, ambos indicadores tenían en 2006 valores similares (52 % de los niños y adolescentes se encontraban por debajo de la línea de pobreza monetaria y 48 % de ellos estaban privados en al menos una dimensión), mientras que en el 2014 estos valores se habían separado en casi 18 puntos: la pobreza monetaria de los niños y adolescentes se ubicaba en 18 % y el recuento de privaciones múltiples en 36 %.

Dado que ambos indicadores se basan en la identificación de los individuos en la Encuesta Continua de Hogares, puede analizarse su interacción. En el gráfico 20 se muestra el porcentaje de personas menores de 18 años según su condición de privaciones múltiples (recuento de pobreza) y la incidencia de la pobreza monetaria para el período 2006-2014. Este permite visualizar claramente el incremento en el porcentaje de niños y adolescentes sin carencias y no pobres monetarios en el período, a la vez que el descenso de aquellos con carencias multidimensionales y monetarias. Esto último incrementó el grupo de no pobres monetarios pero que continúan con carencias multidimensionales.

Gráfico 20. Evolución de las categorías de privaciones múltiples y pobreza monetaria en niños y adolescentes (0 a 17 años de edad). Total del país, 2006-2014, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014.

Cuadro 10. Niños y adolescentes (0 a 17 años de edad) según pobreza monetaria (línea 2006) y recuento de privaciones múltiples moderadas en 2006 y 2014. Total del país, cantidad de personas y en porcentajes

	2006					
	No pobre monetario		Pobre monetario		Total	
Sin carencias	347.833	37 %	146.430	15 %	494.265	52 %
Carencia en al menos una dimensión	107.317	11 %	344.420	36 %	451.735	48 %
Total	455.150	48 %	490.850	52 %	946.000	100 %
	2014					
	No pobre monetario		Pobre monetario		Total	
Sin carencias	526.548	59 %	41.574	5 %	568.122	64 %
Carencia en al menos una dimensión	201.382	23 %	122.375	14 %	323.757	36 %
Total	727.931	82 %	163.949	18 %	891.880	100 %

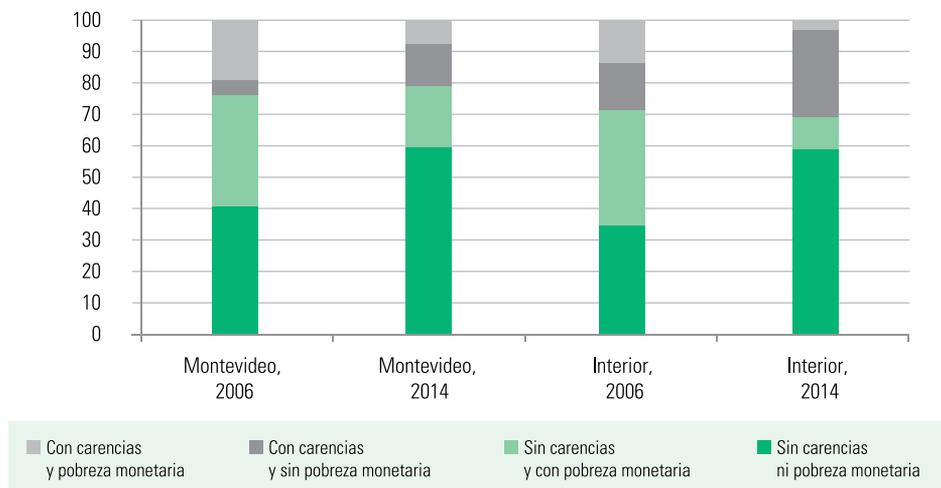
Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014.

El cuadro 10 muestra esta interacción para el 2006 y el 2014. En primer lugar se observa la evolución de ambos indicadores: la cantidad de niños y adolescentes que se consideran pobres en términos monetarios pasó de 490.850 (52 %) a 163.950 (18 %), mientras que el recuento de privaciones múltiples cayó de 48 a 36 %.

Este cuadro a su vez permite analizar la interacción entre ambas situaciones de vulnerabilidad. Del total de niños y adolescentes en 2006 (946.000), solamente un 37 % (347.800) no presentaba carencias multidimensionales ni monetarias, mientras que el 36 % (345.000) presentaba ambas. En 2014¹¹ quienes presentaban ambas carencias habían disminuido significativamente, hasta llegar a ser el 14 % de los niños y adolescentes, con un 60 % que no presentaba ninguna privación ni se encontraba por debajo de la línea de pobreza. La fuerte reducción de la pobreza monetaria en el período y la reducción menos acentuada de las privaciones múltiples aumentaron el porcentaje de personas que son carentes en al menos una dimensión y que no son pobres en términos monetarios, quienes pasaron de 11 a

11. Entre el 2006 y el 2014 se redujo en un 6 % la cantidad de personas menores de 18 años en Uruguay, según las proyecciones poblacionales del INE.

Gráfico 21. Evolución de las categorías de privaciones múltiples y pobreza monetaria en niños y adolescentes (0 a 17 años de edad) según región. Total del país, 2006 y 2014, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006 y 2014.

23 %. En este sentido, 451.735 niños y adolescentes eran pobres multidimensionales en 2006, y de ese grupo el 76 % lo era también en términos monetarios; sin embargo, esa cifra descendió 38 %, a un total de 323.757 pobres multidimensionales. Paralelamente, del total de pobres monetarios, los que también lo son en términos multidimensionales aumentaron de 70 a 75 % entre 2006 y 2014.

Estos resultados se asemejan a los hallados por el MIDES (2013) aplicando la metodología CONEVAL, donde se observa que la mejora de los ingresos de los hogares entre los años 2006 y 2011 no fue acompañada por una mejora similar en el índice de privación multidimensional. En este estudio también se constata un leve incremento en el porcentaje de personas que aun estando por encima de la línea de pobreza monetaria se encontraban privadas de derechos entre esos dos años.

Al analizarse los resultados por región es interesante ver que la pobreza monetaria tiene mayor incidencia en Montevideo, lo que se mantiene en el correr del tiempo. Aquellos que son pobres monetarios independientemente de su condición de pobreza multidimensional representaban un 54 % en 2006 y esa proporción descendió a 27 % en 2014, mientras que en el interior fue de 51 % y 14 % respectivamente. Por el contrario, la pobreza multidimensional tiene mayor incidencia en el interior, donde representaba un 52 % en 2006 y un 38 % en 2014,

mientras que en Montevideo era de 40 % y 33 % respectivamente. En el gráfico 21 se constata que en Montevideo los niños y adolescentes sin carencias multidimensionales ni monetarias se incrementaron de 41 % a 60 % entre 2006 y 2014, mientras que en el interior esa cifra sufrió una mayor variación, al pasar de 34 % a 59 %. El corolario de ello es que el grupo con carencias y pobre monetario se redujo significativamente entre esos años en ambas regiones, de 35 % a 20 % en Montevideo y de 37 % a 10 % en el interior.

Como se ha visto, el grupo de población no pobre monetaria pero que continúa con carencias multidimensionales aumentó en el período como consecuencia de la fuerte reducción de la pobreza monetaria y la caída no tan pronunciada de la multidimensional, sobre todo en los últimos años. En Montevideo pasó de representar el 5 % en 2006 al 13 % en 2014, y en el interior de 15 % a 28 %, donde se observa nuevamente que se mantuvo el diferencial de niños y adolescentes con carencias multidimensionales entre las regiones.

II.3.4. Contribución de dimensiones y grupos de edad

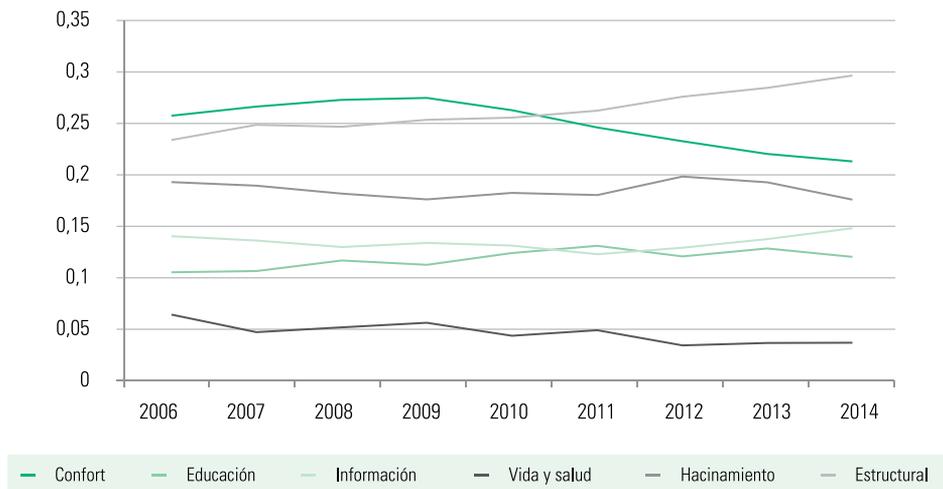
A continuación se analiza la contribución a la pobreza de las dimensiones y de los grupos de edad. Se opta por presentar exclusivamente los aportes a la pobreza moderada, dado que los índices para pobreza severa son de escasa magnitud e implican pocos casos muestrales.

Las dimensiones que más contribuyen al índice de privaciones múltiples moderado son el *comfort* y las *condiciones estructurales de la vivienda* (gráfico 22). Si se suman ambas, en todos los años analizados han contribuido con el 50 % de las privaciones múltiples, aunque su importancia relativa ha cambiado en el correr de la década. Hasta el 2010 el *comfort* hizo la contribución mayor y a partir de ese año se tornaron más importantes las *características estructurales de la vivienda*. Esto puede explicarse por la mejora de los ingresos y de la situación socioeconómica de los hogares, que permitió la compra de bienes de confort, pero no necesariamente la solución de los problemas estructurales de la vivienda en el corto plazo. Estos resultados coinciden con los hallados por Castillo y Colombo (2014), en los que la dimensión *amparo*, conformada por las *condiciones habitacionales* y el *comfort*, junto con la *educación* son las que más contribuyeron a la pobreza crónica multidimensional.

En tercer lugar de importancia se encuentra la dimensión *hacinamiento*, con una contribución estable en el período de casi 20 %. Luego se ubican *información*

y *educación*, con contribuciones de entre 11 y 15 %. Puede observarse una relativa estabilidad de la dimensión *información* y una leve tendencia al alza en la contribución de la *educación*. Por último, se identifica la contribución de *vida y salud*, con aproximadamente el 5 % y una tendencia levemente decreciente.

Gráfico 22. Contribución de las dimensiones al IPM moderado. Total del país, 2006-2014, en porcentajes

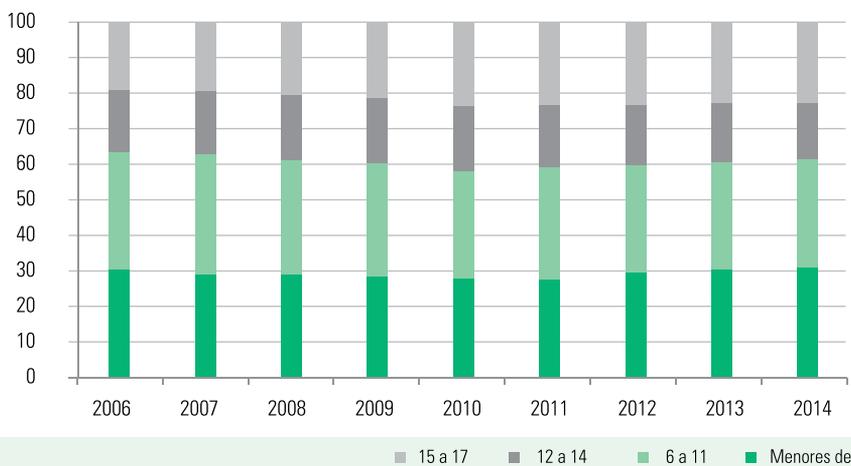


Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014.

La contribución promedio de los grupos de edad en el período es de 29 % para los niños menores de 6 años, 32 % para los de 6 a 11 años y casi 39 % para los adolescentes (12 a 17) (gráfico 24). Esto es el resultado de la contribución de la dimensión educativa y del peso relativo de los distintos grupos de edad en la población. Cuando se separa a los adolescentes en dos grupos, se observa que el peso de los mayores (de 15 a 17) es más alto y creciente en el período.

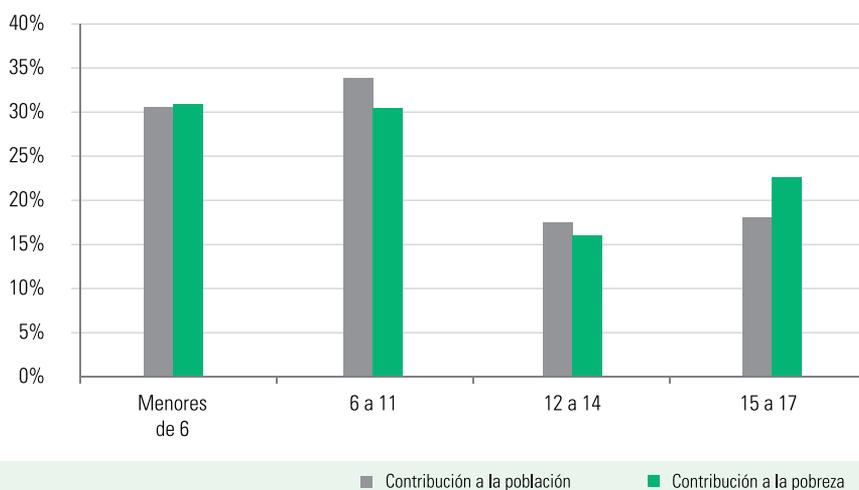
El gráfico 24 compara el peso de los grupos de edad en la población con su contribución a la pobreza para el 2014. Se observa entonces que tanto el primer grupo de edad como los adolescentes de 12 a 14 contribuyeron al IPM en proporciones similares a lo que representan de la población. Por otro lado, los escolares aportaron a la pobreza casi 4 puntos menos que a la población, mientras que los adolescentes de 15 a 17 años aportaron más de 5 puntos más que su participación en la población.

Gráfico 23. Contribución de los grupos de edad al IPM moderado. Total del país, 2006-2014, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014.

Gráfico 24. Contribución de los grupos de edad al IPM moderado y a la población de niños y adolescentes. Total del país, 2014, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2014.

En suma, las dimensiones que más contribuyen al IPM moderado son las *condiciones estructurales de la vivienda* y el *confort*, que en conjunto aportan la mitad de la pobreza, y la que menos contribuye es *vida y salud*. Por otro lado, los adolescentes, en especial aquellos de entre 15 y 17 años, son los que hacen una contribución a la pobreza mayor, a diferencia de lo que acontece con los escolares (6 a 11 años).

II.3.5. Análisis de sensibilidad

En esta sección se presentan tres escenarios alternativos de cálculo del IPM, de modo de visualizar los cambios que se producen en los resultados al tomar diferentes decisiones metodológicas, y se comparan con el indicador base presentado en la sección anterior. Es importante destacar que, más allá de los cambios en el nivel del indicador que se dan cuando se cambian los supuestos de construcción, la evolución no se modifica.

El primer escenario consiste en modificar el umbral dimensional que determina en cuántas dimensiones una persona debe ser privada para ser considerada pobre. En el indicador base presentado antes, se opta por considerar que si una persona es carente en una dimensión ($k = 0,16$), será pobre, siguiendo los postulados de la perspectiva de derechos. En este escenario se propone establecer el umbral de modo que una persona se considere pobre si es carente en dos dimensiones, es decir, $k = 0,32$.

Un segundo conjunto de escenarios consiste en modificar los ponderadores de las dimensiones, sin alterar ningún otro parámetro. Esto implica que se sigue postulando que una persona tiene que ser carente en al menos una dimensión para ser considerada pobre.

Una primera alternativa es considerar conjuntamente los dos indicadores asociados al hábitat que se presentan en el indicador básico: se considera la dimensión *vivienda*, compuesta de dos indicadores: *hacinamiento* y *condiciones estructurales* (escenario 2). Una opción similar a esta se toma en Calvo et al. (2013) al analizar las necesidades básicas insatisfechas con base en el último censo de población, del año 2011. Esta decisión implica por lo tanto considerar cinco dimensiones en vez de las seis del indicador base. En consecuencia, se modifican los ponderadores de todos los indicadores, aunque se mantiene el criterio de igualdad de peso a las dimensiones y a los indicadores dentro de una dimensión. La comparación de los ponderadores se presenta en el gráfico 40 del Anexo.

Básicamente este escenario reduce el peso relativo que tienen las dos dimensiones, que se consideran ahora en una única.

Una segunda alternativa consiste en definir los ponderadores endógenamente, otorgando mayor peso a aquellas dimensiones en las que se observa menor proporción de personas carentes (escenario 3). Estos pesos se basan en que si un atributo está muy difundido en la población, la carencia en esta dimensión se torna más importante (Maurizio, 2010). Para calcular los ponderadores se toma la proporción de la población que no es privada en cada atributo en cada año (a_j) y se determina w_j de modo que:

$$w_j = \frac{a_j}{\sum a_j} \text{ con } a_j = 1 - I_j, I_j \text{ proporción de personas privadas en el atributo } j.$$

Esto lleva a que los ponderadores se modifiquen para cada año.¹² Sin embargo, no presentan grandes variaciones en el período ni entre indicadores: se modifican entre 0,105 para *comfort* en 2006 y 0,14 para *saneamiento* en el mismo año. Los indicadores de la dimensión *vida y salud* pasan a tener un peso más importante, dado que su incidencia es la más baja. Esto lleva a que el peso de esta dimensión pase de 0,1667 a 0,4 para 2014. En promedio, en el período el peso de la dimensión *vida y salud* es de 0,404.

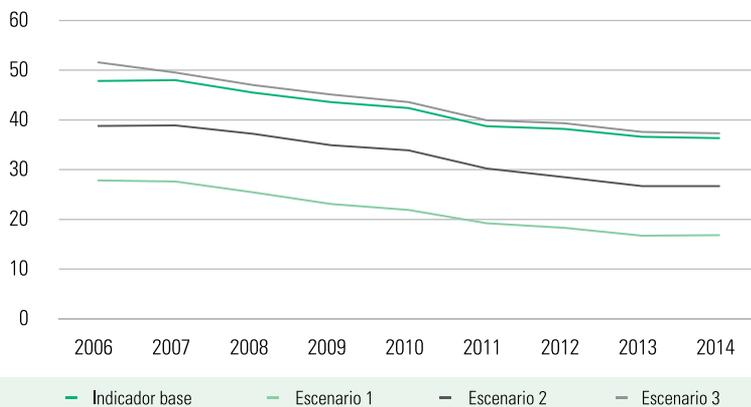
Dado que los ponderadores cambian, debe cambiar el punto de corte dimensional, de modo de mantener el criterio de que una persona es pobre si tiene carencias en al menos una dimensión. Si se mantiene el criterio del indicador base, es decir, un $k = 0,16$, cualquier persona que sea carente en una sola dimensión no sería considerada pobre, dado que ninguno de los ponderadores alcanzan ese valor (véase el cuadro 24 en el Anexo). Más aún, si no se modificara este punto de corte, el indicador sería similar al obtenido en el escenario en el que se cambia el umbral dimensional a dos dimensiones.¹³ Por ello, se decidió utilizar un corte variable, igual al mínimo de los ponderadores para cada año. Esto implica una leve modificación respecto al indicador base: como el peso de *saneamiento, origen y suministro* es más alto que el de las otras dimensiones, ser carente en uno de estos indicadores ya determina que la persona sea pobre en términos multidimensionales, mientras que en el indicador base ser carente en uno o dos de estos indicadores no implicaba ser pobre.

12. En el cuadro 23 del anexo se presentan los ponderadores para cada indicador y año.

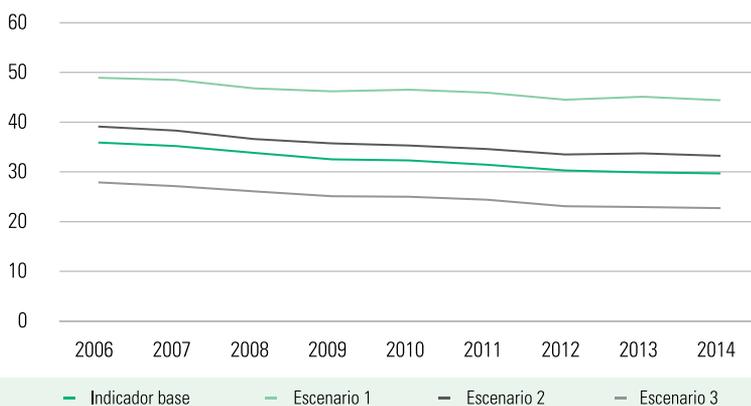
13. Se realizó este ejercicio (ponderadores variables y umbral dimensional fijo en 0,16) y se obtuvo un recuento de pobreza que pasó de 31 % a 18 % entre 2006 y 2014 y un IPM que varió entre 12 y 6 % en el período.

Gráfico 25. Recuento, intensidad y recuento ajustado de pobreza moderada de niños y adolescentes (0 a 17 años de edad) según escenario. Total del país, 2006-2014, en porcentajes

Recuento de pobreza

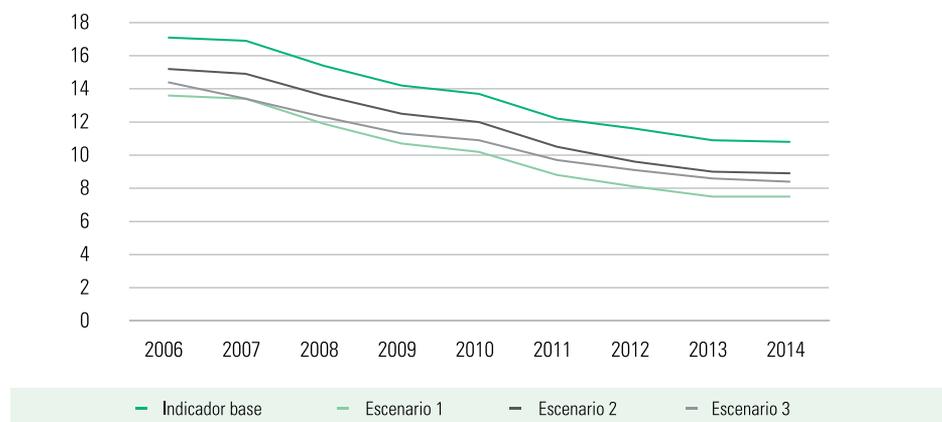


Intensidad promedio de la pobreza



Con relación a los resultados obtenidos, se deben destacar dos aspectos. Por un lado, el indicador seleccionado como base en este estudio es el que refleja los resultados de privaciones múltiples más altos. Esto implica que la elección del indicador minimiza la cantidad de personas que no se identifican como pobres y en realidad lo son, lo que se considera el peor error en este caso. Por otro lado, más allá de que se modifican los niveles de pobreza en todos los escenarios, la evolución de esta es relativamente estable.

Índice de pobreza multidimensional



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014.

A continuación se muestran los resultados de la evolución de las privaciones múltiples para los tres escenarios y el indicador base. En el Anexo se presentan los valores de cada indicador (cuadro 25).

Al considerar el corte en dos dimensiones, el indicador de recuento y recuento ajustado disminuye para todos los años analizados y la incidencia es superior. A medida que se exigen más carencias para ser considerado pobre, la cantidad de personas que se encuentran en este grupo disminuye, pero la cantidad promedio de carencias de ellas aumenta. El porcentaje de niños y adolescentes que se consideran pobres pasa de 28 % en 2006 a 17 % en 2014, una variación de casi 40 %, superior a la observada en el indicador base (24 %). Las privaciones múltiples pasan entonces de 13,6 a 7,5 % en el período analizado, también con una variación más pronunciada que el indicador base (una caída de 45 % comparada con la de 37 %), aun cuando la reducción de la incidencia es más suave en este indicador.

Respecto al segundo escenario, la reducción del peso de los indicadores de vivienda lleva a una caída del valor del indicador, dado que ambos eran muy importantes en la determinación de la pobreza en el indicador base. El recuento de pobreza pasa de 39 a 27 % en el período, mientras que en el indicador base era casi 10 puntos superior. Esto se refleja en una reducción del IPM, que pasa de 15,2 % en 2006 a 8,9 % en 2014, siempre en el entorno de 2 puntos por debajo del indicador base.

Al elaborar los indicadores de pobreza con ponderadores variables (escenario 3), el recuento de pobreza pasa de 52 a 37 % entre 2006 y 2014, cuando el

indicador base cambia de 48 a 36 %. La diferencia surge de las personas que son exclusivamente carentes en *origen*, *suministro* o *saneamiento*, pero no en las tres simultáneamente. Estas personas son consideradas pobres en este escenario y no lo eran en el indicador base. El IPM mantiene la tendencia a la baja observada en el indicador base, con una caída mayor en términos porcentuales: el IPM con ponderadores variables cae un 42 %.

En suma, independientemente del escenario que se utilice, tanto si cambia la cantidad de dimensiones como los ponderadores utilizados, se observa una caída de las privaciones múltiples en el período, más pronunciada en los primeros años y con un estancamiento en los últimos.

Recuadro 2 Incorporación de un indicador de mantenimiento en la dimensión *vivienda*

Un ejercicio adicional consiste en agregar un indicador a la dimensión de las características materiales de la vivienda. A partir del 2007 se indaga en la ECH sobre el estado de conservación de la vivienda a partir de un conjunto de problemas que esta podría tener. Casacuberta (2006) analiza estos problemas, a partir de un módulo trimestral de la ECH 2006, y define, con apoyo de un conjunto de expertos, que la presencia tres de ellos es grave: muros agrietados, inundación cuando llueve y peligro de derrumbe. A la vez, muestra que las viviendas con estos problemas no coinciden exactamente con aquellas modestas o precarias, consideradas en el indicador de *condiciones estructurales de la vivienda* del indicador base de este trabajo. Según este criterio, en el 2014 más de un 20 % de la población menor de 18 años habitaba en viviendas con al menos un problema severo.

Si se incluye este indicador en la dimensión *vivienda*, distribuyendo el peso de forma equitativa entre ambos indicadores (condiciones estructurales y mantenimiento de la vivienda), los resultados, presentados en el cuadro 11, son similares a los del ejercicio presentado antes respecto a la consideración de cinco dimensiones en vez de seis.

Cuadro 11. Recuento, intensidad y recuento ajustado de pobreza moderada de niños y adolescentes (0 a 17 años de edad), sin y con mantenimiento de la vivienda. Total del país, 2006-2014, en porcentajes

	Sin mantenimiento			Con mantenimiento		
	Recuento de pobreza	Intensidad promedio de la pobreza	IPM	Recuento de pobreza	Intensidad promedio de la pobreza	IPM
2007	48,0	35,2	16,9	42,8	35,0	14,9
2008	45,5	33,8	15,4	40,5	33,3	13,5
2009	43,6	32,5	14,2	38,3	32,1	12,3
2010	42,4	32,3	13,7	37,0	32,2	11,9
2011	38,7	31,4	12,2	33,2	31,3	10,4
2012	38,2	30,3	11,6	32,2	30,2	9,7
2013	36,6	29,9	10,9	30,3	29,9	9,1
2014	36,3	29,7	10,8	29,8	29,8	8,9

Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014.

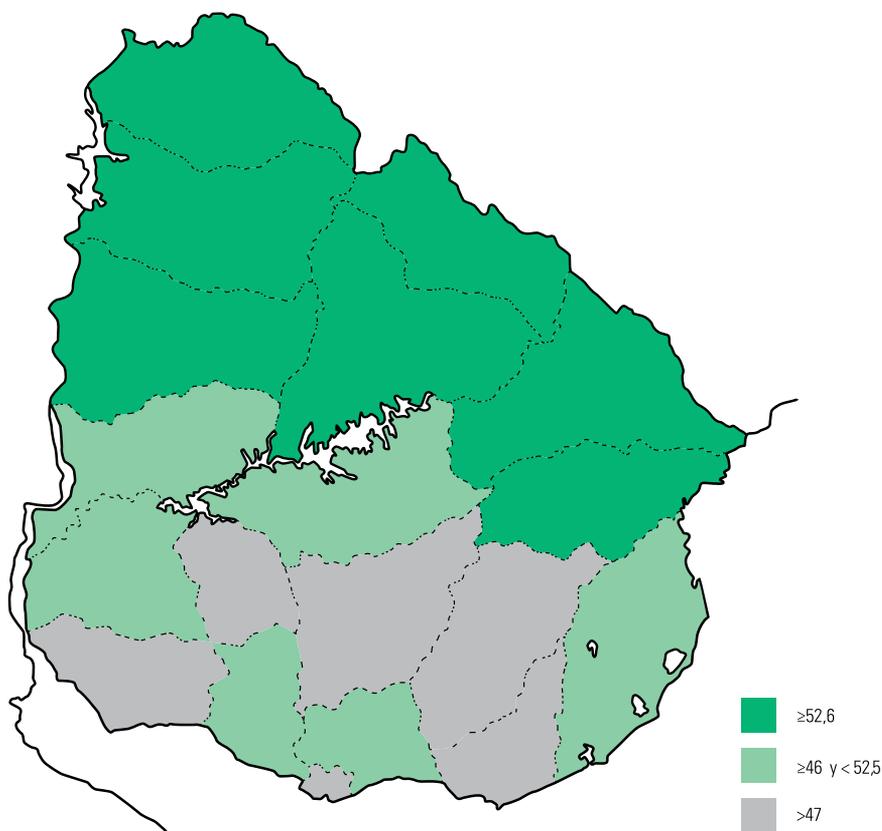
II.4. INDICADOR NACIONAL DE PRIVACIONES MÚLTIPLES BASADO EN EL CENSO 2011

En esta sección se presenta el indicador calculado con el Censo de Población 2011, manteniendo las mismas dimensiones e indicadores que para el realizado para el período 2006-2014 (*confort, información, educación, origen, saneamiento, suministro, hacinamiento y estructura de la vivienda*).

En primer lugar, se presenta la estimación del indicador para los umbrales severo y moderado; luego se realiza el análisis por departamento, y las contribuciones por grupos únicamente con el umbral moderado, debido a que es el que presenta resultados y variaciones más significativos por departamentos.

Según el Censo, un 53 % de los niños y adolescentes no tienen ninguna privación, mientras que en la ECH para el 2011 se registra una cifra superior (60 %). La principal diferencia se encuentra entre quienes tienen mayor cantidad de privaciones, dado que la cantidad de niños y adolescentes con una privación es similar (21 % para ECH y 22 % en Censo).

Mapa 1. Niños y adolescentes (0 a 17 años de edad) privados en al menos una dimensión por departamentos 2011. Total del país, en porcentajes

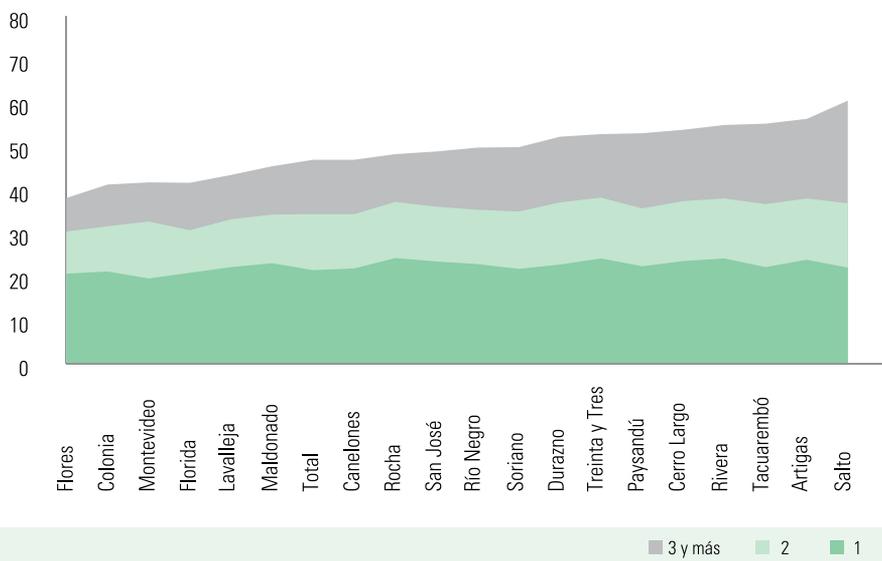


Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 2011.

Al analizar la cantidad de privaciones según departamentos se observa que la situación más crítica se alcanza en el norte del país, donde en promedio más del 55 % de los niños y adolescentes son privados en al menos una dimensión de las analizadas. A su vez, en esta región un 18,5 % de los niños y adolescentes tiene en promedio tres privaciones o más (cuadro 26 del Anexo). En el otro extremo, el grupo de color gris en el mapa 1 corresponde a aquellos departamentos que presentan menores niveles de privación, 42,6 % en promedio, donde Montevideo, Flores y Colonia exhiben los menores porcentajes dentro del grupo.

El gráfico 26, donde se muestra la desagregación del porcentaje de niños y adolescentes por cantidad de privaciones, permite constatar lo anteriormente

Gráfico 26. Cantidad de privaciones moderadas en niños y adolescentes (0 a 17 años de edad) por departamento. Total del país, 2011, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 2011.

analizado. Los departamentos con menor proporción de niños y adolescentes con privaciones son Flores, Colonia, Montevideo, Flores y Lavalleja, mientras que en el otro extremo se encuentran Paysandú, Cerro Largo, Rivera, Tacuarembó y Artigas, con más del 50 % de las personas menores de 18 años con privaciones.

II.4.1. Indicador de privaciones múltiples

El índice de privaciones múltiples es de 14,1 % de los niños y adolescentes en el umbral moderado y de 0,9 % en el severo, y el recuento de las privaciones múltiples es de 45,1 % y 2,9 % respectivamente (cuadro 12). Cuando se realiza este mismo indicador en la ECH, la pobreza moderada es levemente inferior: 12,2 % moderada y 1,5 % severa. Esta pequeña diferencia permite comprobar la buena calidad de la información de la Encuesta Continua de Hogares.

Es interesante comparar este último resultado con el cálculo de las NBI realizado también con el Censo 2011, donde, si bien difieren algunos de los indicadores considerados, el resultado es similar pero calculado para el total de población. Según este estudio, el 33,8 % de las personas residentes en hogares particulares tienen una

Cuadro 12. Indicadores de privaciones múltiples moderadas y severas en niños y adolescentes (0 a 17 años de edad). Total del país, 2011, en porcentajes

	Recuento de pobreza	Intensidad promedio de la pobreza	IPM
Moderado	45,1	31,3	14,1
Severo	10,9	20,8	2,3

Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos 2011.

Cuadro 13. Indicadores de privaciones múltiples moderadas en niños y adolescentes (0 a 17 años de edad) por departamentos. Total del país, 2011, en porcentajes

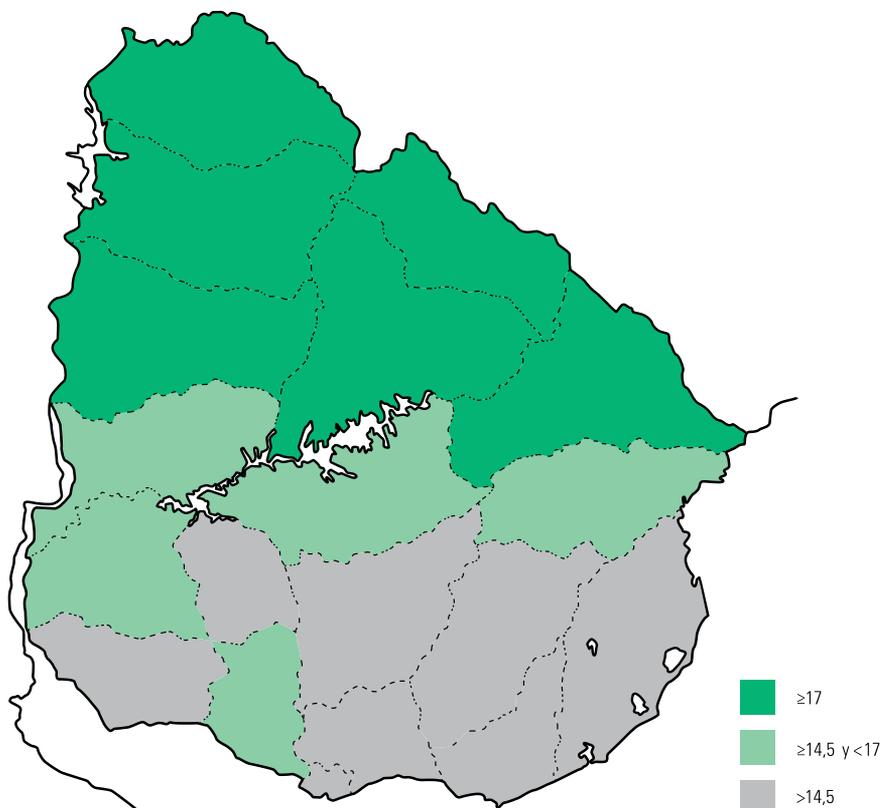
	Recuento	Intensidad promedio de la pobreza	IPM
Montevideo	38,9	29,6	11,5
Artigas	55,5	33,8	18,8
Canelones	45,7	31,1	14,2
Cerro Largo	52,7	32,6	17,2
Colonia	39,6	29,9	11,8
Durazno	51,0	32,3	16,5
Flores	37,0	28,3	10,4
Florida	40,0	30,6	12,3
Lavalleja	41,7	29,6	12,3
Maldonado	44,5	30,3	13,5
Paysandú	51,9	33,5	17,4
Río Negro	48,4	32,0	15,5
Rivera	53,8	32,5	17,5
Rocha	46,7	29,7	13,9
Salto	58,9	36,8	21,6
San José	47,2	31,0	14,7
Soriano	48,5	32,3	15,7
Tacuarembó	54,1	33,5	18,1
Treinta y Tres	51,2	31,6	16,1
Total	45,1	31,3	14,1

Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos 2011.

necesidad básica insatisfecha (Calvo et al., 2013).¹⁴ Sin embargo, es de esperar que esa cifra sea superior entre los niños y adolescentes, como en este caso.

Los mayores índices de privaciones múltiples se presentan en los departamentos del norte: Salto, Artigas, Rivera, Cerro Largo y Tacuarembó (cuadro 13), con una tasa de recuento de la pobreza en los niños y adolescentes que alcanza un 54,5 % en promedio. En el otro extremo, los departamentos con menores IPM son Flores (10,4 %), Montevideo (11,5 %) y Colonia (11,8 %). Las mayores diferencias del IPM entre departamentos provienen de la tasa de recuento, ya que las variaciones en la intensidad promedio de la pobreza son menores.

Mapa 2. Indicador de privaciones múltiples moderadas de niños y adolescentes (0 a 17 años de edad) por departamentos. Total del país, 2011, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos 2011.

14. Las dimensiones consideradas en el cálculo de NBI son: vivienda —que incluye hacinamiento, materialidad y espacio apropiado para cocinar—, agua potable, servicio higiénico, energía eléctrica, confort y educación.

Como se constata en el mapa 2, al dividir el país en tres grupos de acuerdo con el IPM, el norte constituye el más desfavorecido. Río Negro, Durazno, Treinta y Tres, Soriano y San José se ubican en el grupo medio, con un IPM que oscila entre 15 y 17 %, y el grupo constituido por el sureste más Colonia y Flores es el que presenta los mejores índices. Los resultados departamentales son similares a los hallados en las estimaciones de NBI (Calvo et al., 2013) y por Colafranceschi et al. (2009).

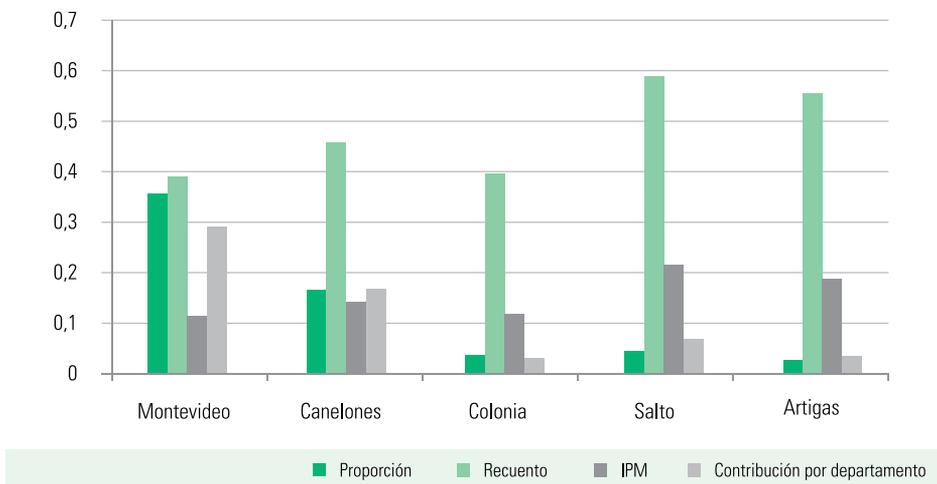
II.4.2. Contribución de dimensiones y grupos de edad

En esta sección se presenta el análisis de las contribuciones por grupos, con la particularidad, respecto a los análisis anteriores, de que se realiza por departamentos: cuánto es la contribución de cada uno al total de pobreza (cuadro 14). Montevideo es el departamento que hace la mayor contribución al IPM global, debido a la mayor proporción de población que tiene; le sigue Canelones, que es el segundo en concentración de población en el país, y por último Salto, que si bien no tiene gran concentración de población presenta el mayor IPM del país. En el gráfico 27 pueden observarse esas diferencias para un grupo de departamentos seleccionados. Montevideo y Colonia pertenecen al grupo con menores IPM y, a su vez, Montevideo hace una gran contribución al IPM global. En el otro extremo se encuentran Artigas y Salto, que, si bien son los dos departamentos con mayor IPM del país, tienen una menor proporción de población, lo que arroja como resultado que su contribución global a las privaciones múltiples sea baja, aunque mayor en el caso de Salto.

La mayoría de los departamentos tienen muy baja proporción de población, lo que conlleva una baja contribución al IPM global, con la excepción de Salto, por ser un departamento de alto IPM, y Maldonado, en el que sucede lo contrario: tiene una proporción de población superior a otros departamentos pero un IPM que se encuentra dentro de los más bajos.

Los indicadores que más contribuyen a la pobreza en el total del país son *confort* (24 %), *hacinamiento* (24 %) y *condiciones estructurales de la vivienda* (24 %) (cuadro 14). En Montevideo se registra que la mayor contribución proviene de las dimensiones de *vivienda* (23 %), *confort* (20 %) y *educación* (19 %), mientras que en los departamentos del interior en promedio la mayor contribución proviene de la dimensión *confort* (26 %), seguida de la de *vivienda* (25 y 22 % respectivamente). En los departamentos de Artigas, Salto y Rivera el indicador estructural de *vivienda* es el que presenta la mayor contribución al IPM del departamento.

Gráfico 27. Indicadores de privaciones múltiples moderadas y proporción de población total de niños y adolescentes (0 a 17 años de edad). Departamentos seleccionados (Montevideo, Canelones, Colonia, Salto y Artigas), 2011, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos 2011.

Las contribuciones por grupos de edad no tienen grandes diferencias entre Montevideo y el interior (véase el Anexo, cuadro 27). Los grupos que hacen mayor contribución son los niños de 0 a 5 años y los de 6 a 11, que son los que tienen la mayor proporción de población. Sin embargo, el grupo de adolescentes de 15 a 17 años presenta una contribución superior a su proporción en la población, fruto de un IPM superior (gráfico 28). Esto, como fue comentado en la sección II.2.1, se debe a los problemas de asistencia y rezago escolar que existen particularmente en este grupo, lo que es recogido en la dimensión *educación*.

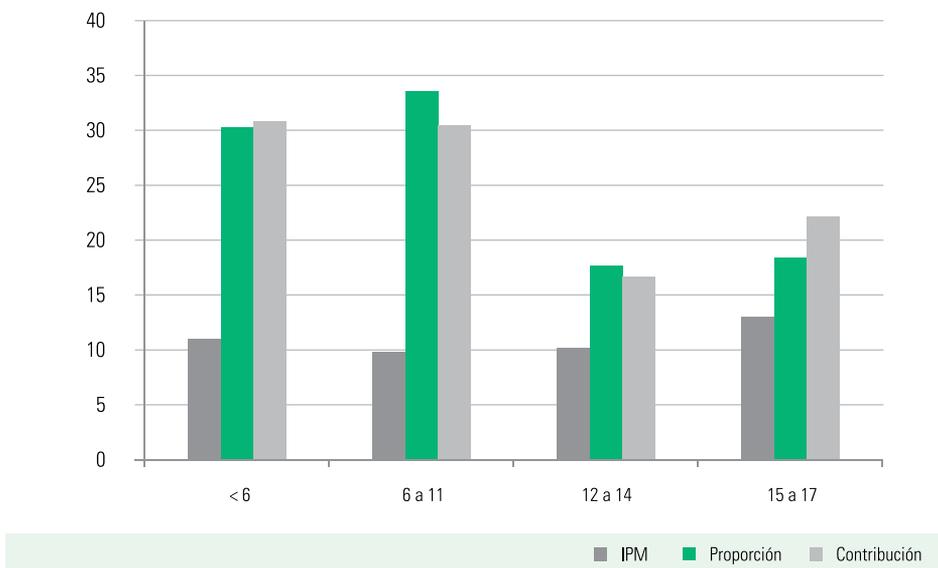
El análisis del IPM en el Censo arroja dos resultados importantes. Por un lado, la región norte presenta las mayores privaciones del país, confirmando lo que sucede al analizar otras medidas multidimensionales de pobreza. Por otro lado, si bien *confort* y *vivienda* son las dimensiones que más contribuyen al indicador global, el análisis por departamentos sugiere que en la región norte, en particular en los departamentos que presentan mayores IPM (Artigas, Rivera y Salto), la dimensión *estructural de la vivienda* tiene un peso significativo y mayor que el de *confort*. Lo mismo sucede en Montevideo, pero en menores magnitudes, ya que *educación* tiene un peso relativo mayor.

Cuadro 14. Contribución de las dimensiones al IPM moderador por departamento. Total del país, 2011, en porcentajes

	Confort	Educación	Información	Saneamiento	Suministro	Origen	Hacinamiento	Estructura	Total
Montevideo	20	19	8	4	1	0	23	23	100
Artigas	24	11	10	2	2	1	21	29	100
Canelones	25	13	8	2	1	0	25	25	100
Cerro Largo	30	12	9	2	2	1	21	23	100
Colonia	21	14	9	2	2	1	28	23	100
Durazno	29	12	9	2	2	1	27	17	100
Flores	26	15	10	2	1	1	27	19	100
Florida	27	14	11	2	2	1	28	15	100
Lavalleja	28	15	11	2	2	2	26	15	100
Maldonado	21	13	10	1	1	1	29	23	100
Paysandú	26	10	10	2	2	1	26	22	100
Río Negro	24	12	12	3	2	1	26	21	100
Rivera	26	12	10	2	3	1	18	29	100
Rocha	24	15	12	1	1	1	20	25	100
Salto	26	9	9	2	2	0	23	28	100
San José	24	14	9	2	2	1	25	23	100
Soriano	25	11	9	3	2	1	29	20	100
Tacuarembó	30	10	9	2	3	2	20	22	100
Treinta y Tres	29	14	8	2	2	1	23	22	100
Total	24	14	9	3	1	1	24	24	100

Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos 2011.

Gráfico 28. IPM, proporción de población y contribución al IPM moderado por grupos de edad de niños y adolescentes (0 a 17 años). Total del país, 2011, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos 2011.

Recuadro 3

Análisis de robustez del indicador de privaciones múltiples con datos del Censo 2011

A partir de las definiciones realizadas en términos de indicadores, ponderadores y el umbral de corte para la medida de privaciones múltiples, se realizan dos modificaciones para evaluar la sensibilidad y la robustez de la medida. El objetivo es analizar los cambios en el ordenamiento departamental en cada caso. Los escenarios planteados son: a) cambio en el umbral del indicador de pobreza, y b) cambio en los ponderadores.

En el primer escenario el cambio se da en el umbral de pobreza, que pasa a considerar dos dimensiones, es decir, con un $k = 0,32$, como se realizó en la sección II.2.2. En este caso tanto la tasa de recuento como el IPM son inferiores al escenario base. En el segundo escenario el cambio en los ponderadores implica que los indicadores de vivienda pasan a constituir una única dimensión con igual ponderación, por lo que el total de dimensiones se reduce de

6 a 5, de igual modo que en la sección II.2.2. Como era de esperar, los resultados del IPM son inferiores al escenario base, dada la menor ponderación en la dimensión *vivienda*.

En el cuadro 29 del Anexo se presenta la comparación en el ordenamiento del IPM por departamento para los tres escenarios. No se presentan cambios sustanciales en el orden; los grupos que se conforman con alto, medio y bajo IPM se mantienen en los tres escenarios analizados, aunque en algunos casos se modifica el ordenamiento de los departamentos dentro del grupo. Esto significa que tanto un cambio en los ponderadores como un cambio en el umbral no modifican el orden regional del IPM, aunque sí su magnitud, lo que da robustez a los resultados obtenidos previamente.

II.5. INDICADOR DE PRIVACIONES MÚLTIPLES EN LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS (1991-2014)

En este apartado se presenta el indicador de pobreza para el período 1991-2014, calculado con base en la ECH. Para hacerlo comparable fue necesario compatibilizar las dimensiones y los indicadores, como se explicó en la sección II.1. Por ese motivo, se incluyen menos dimensiones que en el indicador base. Las dimensiones consideradas son: *confort*, *hacinamiento*, *educación* y *vida y salud*, este último compuesto por *origen y suministro del agua* y *saneamiento*. Se calculó el indicador para las localidades de 5000 habitantes o más, a fin de mantener la comparabilidad en el período.

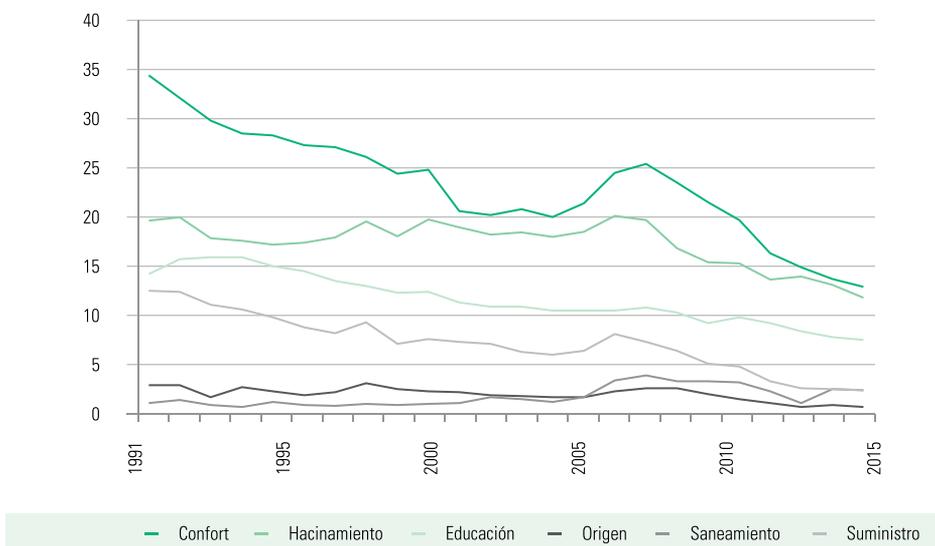
II.5.1. Análisis descriptivo

En este apartado se analiza la evolución de las dimensiones que componen el índice de privaciones múltiples estimado en el período 1991-2014.¹⁵

Así como sucede cuando se analiza el período 2006-2014, el confort concentra los mayores porcentajes de privación entre las personas menores de 18 años. Sin embargo, muestra una reducción significativa, al pasar de 34 a 13 % entre 1991 y 2014 (gráfico 29). Por su parte, en 1991 un 14,2 % de los niños y adolescentes se

15. En el 2006 se modificó sustancialmente el formulario y el relevamiento de la ECH, y en adelante se ha conservado gran parte de estas modificaciones, por lo que las variaciones del indicador en ese año deben interpretarse con cautela.

Gráfico 29. Evolución de las privaciones moderadas de los niños y adolescentes (0 a 17 años de edad) por dimensión. País urbano, 1991-2014, en porcentajes



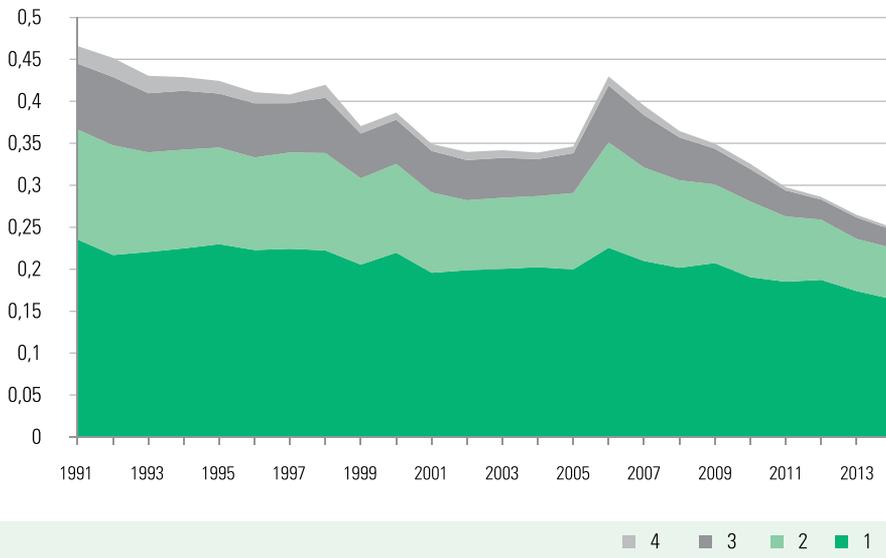
Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 1991-2014.

encontraban privados en *educación*, lo que también tuvo una reducción importante en el período.

El resto de las dimensiones —*hacinamiento* y las de *vida y salud*— tienen menores porcentajes de hogares privados, pero también muestran reducciones significativas entre 1991 y 2014. El 19,6 % de los niños y adolescentes presentaba una privación en *hacinamiento* en 1991, mientras que en 2014 esa proporción había descendido a 11,8 %. A su vez, la carencia en la dimensión *vida y salud* representaba en promedio un 5,5 % al principio del período y un 1,8 % al final.

Respecto a las carencias severas, el *confort* también es el indicador con mayor incidencia en los primeros años del período, recién en los últimos alcanzado por *educación* y *hacinamiento* (gráfico 41 del Anexo). En promedio en el período, un 2,8 % de los niños y adolescentes se encontraban privados en la dimensión *educación* según el umbral severo definido. Se aprecia que en todas las dimensiones el porcentaje de personas con privación disminuyó en el período, si bien en la crisis se constata un incremento, en particular en la dimensión *confort*. Esta dimensión en el umbral severo implica no poseer ninguno de los bienes de confort definidos; por ese motivo presenta una caída

Gráfico 30. Evolución de las privaciones moderadas de los niños y adolescentes (0 a 17 años de edad) por dimensión. País urbano, 1991-2014, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 1991-2014.

pronunciada que se explica por la masificación en el acceso a estos bienes. En las dimensiones *hacinamiento*, *origen*, *suministro* y *saneamiento* el porcentaje de hogares es menor y se mantiene de forma más constante, con la excepción de *suministro*, que presenta una caída significativa en el período, fruto de las mejoras en el acceso.

En 1991 el 46,6 % de los niños y adolescentes tenían al menos una privación, y en 2014 esta cifra se había reducido al 25,0 % (gráfico 30). Se aprecia una disminución importante del porcentaje de personas privadas en general y de aquellas que tenían cuatro privaciones en particular, situación que desaparece al final del período. El porcentaje de niños y adolescentes que tienen dos privaciones y más cayó más de 14 puntos porcentuales punta a punta, al pasar de 23,0 % en 1991 a 8,5 % en 2014. Se puede concluir que los grupos con mayor cantidad de privaciones son los que experimentaron una mayor reducción en el período y se constatan movimientos hacia los grupos que tienen una o dos privaciones.

II.5.2. Indicador de privaciones múltiples 1991-2014

Cuadro 15. Indicadores de privaciones múltiples moderadas de niños y adolescentes (0 a 17 años de edad). País urbano, 1991-2014, en porcentajes

Año	Recuento de pobreza	Intensidad promedio de la pobreza	IPM
1991	46	40	18
1992	44	41	18
1993	43	40	17
1994	42	39	17
1995	42	39	16
1996	41	39	16
1997	40	38	15
1998	40	39	16
1999	38	39	14
2000	39	38	15
2001	35	38	13
2002	34	38	13
2003	35	38	13
2004	34	37	13
2005	35	38	13
2006	38	39	15
2007	38	40	15
2008	35	38	14
2009	33	37	12
2010	32	37	12
2011	29	36	10
2012	28	35	10
2013	26	35	9
2014	24	35	8

Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 1991-2014.

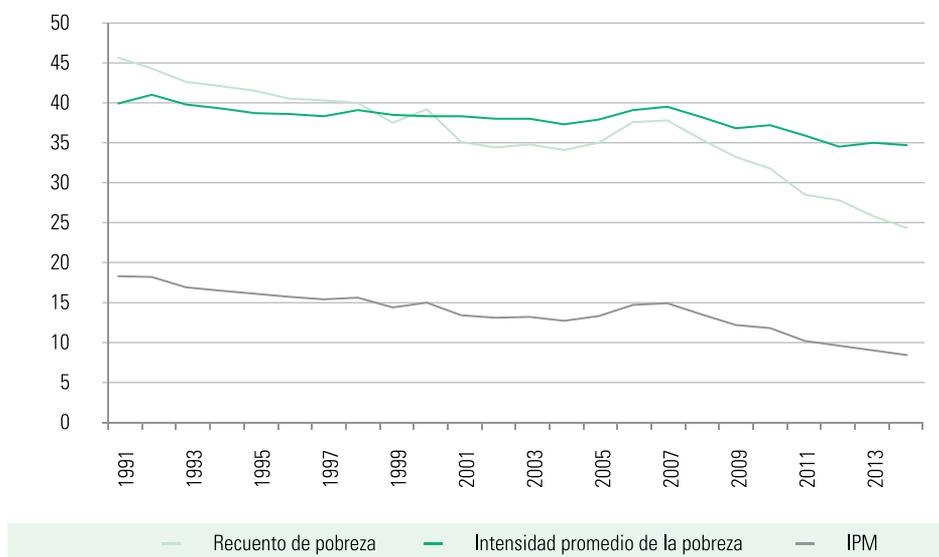
A partir de las dimensiones analizadas en la sección anterior se elabora el índice de privaciones múltiples (IPM) para el período 1991-2014. En esta sección se analizan los principales resultados que surgen de él, para luego analizar en detalle la contribución de las distintas dimensiones y subgrupos a la pobreza global.

Los resultados relativos a las privaciones múltiples moderadas para el período se presentan en el cuadro 15 y el gráfico 31. Como puede observarse, la pobreza registra una fuerte caída en el período. El porcentaje de niños y adolescentes que tienen carencias en al menos una dimensión cae de 46 % en 1991 a 24 % en el 2014, mientras que la evolución de la intensidad, menos pronunciada, pasa de 40 a 35 %. Esto implica una caída del índice de recuento ajustado de 18 a 8 %.

La caída del IPM se debe sobre todo al impulso del recuento, con una intensidad que permanece significativamente más estable en el período. Es decir, mientras cae la cantidad de personas que presentan privaciones, la cantidad promedio de privaciones de los pobres permanece bastante estable, entre un 40 y un 35 % de los indicadores (ponderados) utilizados.

Entre 1991 y 2014 se pueden identificar tres períodos en los que los indicadores tuvieron comportamientos diferentes: primera caída (1991 a 1999), estancamiento (2000 a 2008) y segunda caída (2009 a 2014). Esto coincide parcialmente con los períodos del ciclo económico; los estancamientos en las privaciones múltiples se verifican durante los períodos de crisis (gráfico 31).

Gráfico 31. Recuento, intensidad y recuento ajustado de pobreza moderada en niños y adolescentes (0 a 17 años de edad). País urbano, 1991-2014, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 1991-2014.

Cuadro 16. Indicadores de privaciones múltiples severas en niños y adolescentes (0 a 17 años de edad). País urbano, 1991-2014, en porcentajes

Año	Recuento de pobreza	Intensidad promedio de la pobreza	Índice de recuento ajustado
1991	15	32	4,6
1992	15	33	5
1993	13	33	4
1994	12	31	4
1995	10	30	3
1996	10	30	3
1997	10	30	3
1998	10	31	3
1999	9	30	3
2000	9	31	3
2001	8	30	3
2002	8	30	2
2003	10	31	3
2004	9	30	3
2005	9	30	3
2006	11	31	3
2007	11	31	3
2008	10	30	3
2009	8	30	2
2010	7	29	2
2011	6	28	2
2012	5	28	2
2013	5	29	1
2014	4	28	1,2

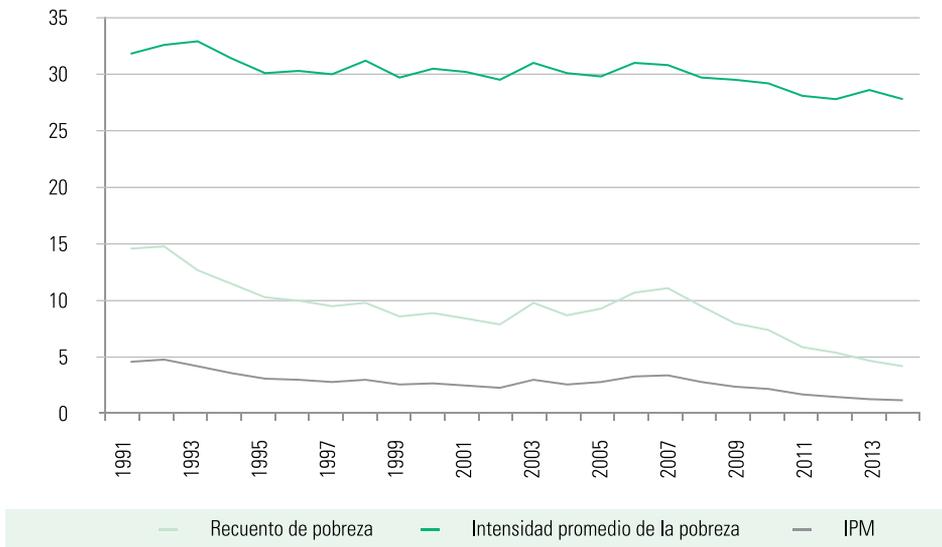
Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 1991-2014.

Se calcula también el indicador de pobreza severa, cuya evolución puede observarse en el cuadro 16 y el gráfico 32. Como es evidente, este indicador presenta una tasa significativamente inferior al de pobreza moderada, aunque sus movimientos en el tiempo son relativamente similares. El porcentaje de niños y adolescentes que tienen privaciones severas en al menos una dimensión era de

15 % en 1991 y disminuyó 11 puntos porcentuales en 2014, mientras el recuento ajustado por la profundidad de las privaciones disminuyó 4 puntos porcentuales. Esto implica una reducción porcentual mayor que la observada en la pobreza moderada: la pobreza moderada se redujo un 54 % y la severa un 74 %.

El indicador de la intensidad de la pobreza muestra una leve caída, más aún si se compara con la fuerte caída de los otros dos indicadores. La caída es de 4 puntos porcentuales en el período, lo que representa una reducción del 13 %.

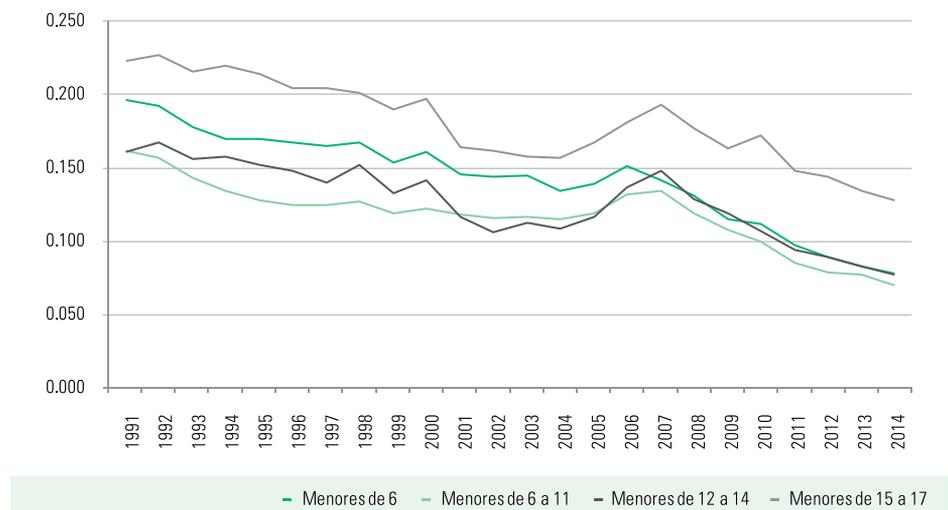
Gráfico 32. Recuento, intensidad y recuento ajustado de pobreza severa en niños y adolescentes (0 a 17 años de edad). País urbano, 1991-2014, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 1991-2014.

En el gráfico 33 se observa la evolución de la pobreza moderada por tramos de edad. Un elemento central es que en los cuatro tramos de edad analizados tiene caídas importantes en el período. Quienes presentan las mayores tasas de pobreza son los adolescentes de entre 15 y 17 años. Esto ya fue comentado en la estimación del indicador para el período 2006-2014, en el que los resultados alcanzados también contrastan con lo constatado para la pobreza monetaria, en la que la tasa disminuye sistemáticamente con la edad y las mayores tasas se encuentran entre los más pequeños.

Gráfico 33. Recuento ajustado de pobreza moderada en niños y adolescentes (0 a 17 años de edad) por tramo de edad. País urbano, 1991-2014, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 1991-2014.

Así como se observa en el indicador base, las diferencias entre los grupos se deben a la dimensión educativa, como resultado de las altas tasas de inasistencia y rezago que presentan los adolescentes de 15 a 17 años. Esto contrasta con el bajo nivel de pobreza de los niños en edad escolar, entre los que tanto la inasistencia como el rezago se encuentran en niveles inferiores al 5%. Cabe resaltar nuevamente la situación de los más pequeños, que comienzan con tasas sensiblemente superiores a las de los tramos siguientes y se acompañan con ellos a partir del 2007. Esto puede deberse al aumento significativo en la asistencia de los niños de 4 y 5 años a la educación inicial, impulsado por la universalización de la oferta pública.

II.5.3. Pobreza infantil monetaria y privaciones múltiples

Es de interés conocer para este período la evolución conjunta de pobreza monetaria y privaciones múltiples, tal como se analizó para el período 2006 a 2014 (véase el gráfico 19). Los indicadores que se comparan son el recuento de pobreza moderada y el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza. En el período analizado existen tres metodologías oficiales para medir la pobreza de ingresos, las cuales son conocidas por su año de referencia: 1997, 2002 y 2006.

Estas metodologías difieren en un conjunto de alternativas —estrato de referencia, ajuste de precios, escala de equivalencia dentro del hogar, entre otras—, lo que genera que sus resultados no sean comparables. Por cuestiones de simplicidad se optó por utilizar dos líneas: la 1997 para el período 1991-1999 y la línea 2006 para los años 2000-2014. Se debe resaltar entonces que el salto observado entre 1999 y 2000 no se debe necesariamente a un aumento de la pobreza sino a una modificación en la metodología para medirla. Como forma de evidenciar esto se deja el año 2000 sin dato en el indicador de pobreza monetaria.

El gráfico 34 muestra la evolución de ambos indicadores. Durante el período de la crisis se advierte un aumento importante del indicador de pobreza monetaria, mientras que el de privaciones múltiples muestra estancamiento y un leve aumento recién en 2006 y 2007. Esto puede deberse a que los indicadores utilizados en la construcción del índice multidimensional refieren a la tenencia de activos (*confort, vivienda, información*). En períodos de crisis los hogares tienden a retrasar la venta de activos, aun cuando sus ingresos corrientes se reducen. Por otro lado, en los países de ingresos medios y altos como Uruguay, en las crisis aumenta la asistencia a centros educativos, dado que las oportunidades laborales para adolescentes y jóvenes implican pocos ingresos en términos relativos (Ferreira y Schady, 2009; PNUD, 2008, para Uruguay). Esto puede contrarrestar los efectos negativos de la crisis en el indicador de privaciones múltiples y explicar parte del aumento del indicador en 2006 y 2007 con la recuperación económica.

La pobreza monetaria comenzó una fuerte y abrupta caída en 2005, que no fue acompañada por el indicador multidimensional hasta el 2008. Esto se explica porque la pobreza monetaria es sensible a la recuperación de ingresos que se produce a partir de 2005, mientras que la pobreza multidimensional es un indicador estructural que no responde de forma inmediata a los ingresos, sino a la modificación de activos cuyas decisiones se encuentran rezagadas.

A la vez, la caída de la pobreza multidimensional fue menos pronunciada, lo que generó que la pobreza monetaria alcanzara menores niveles a partir del 2011. Esto significa que la recuperación de ingresos, con la consecuente caída sostenida de la pobreza monetaria, no fue acompañada de la misma forma por la caída de la pobreza multidimensional. Hay hogares que aún mantienen altos niveles de privación.

Gráfico 34. Evolución del recuento de privaciones múltiples moderadas y pobreza monetaria (línea 1997 y 2006) en niños y adolescentes (0 a 17 años de edad). País urbano, 1991-2014, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 1991-2014.

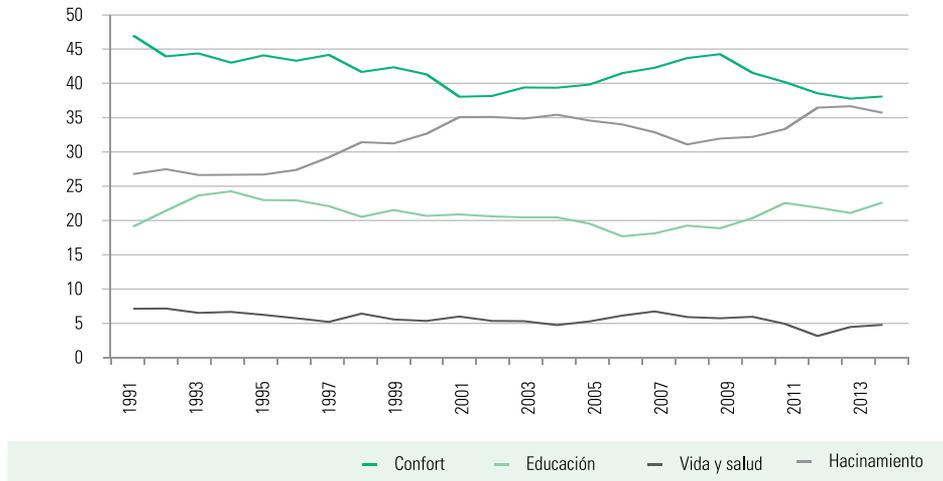
II.5.4. Contribución de dimensiones y grupos de edad

Las dimensiones que más contribuyeron son *confort* y *hacinamiento* (gráfico 35). La primera se redujo en detrimento de la segunda, que incrementó su contribución en casi todo el período. Al final del período el 39,5 % de la pobreza se explicaba por las privaciones en *confort* y el 34,9 % por el *hacinamiento*.

Las dimensiones *educación* y *vida y salud* muestran una menor contribución a la pobreza. Fue más importante la *educación*, con un 20 % en promedio en el período. La contribución de ambas se mantuvo estable, si bien se constata en los últimos años del período un leve incremento en *educación*.

Entre los subgrupos de edad, los niños de 0 a 5 años son los que presentan la mayor contribución a las privaciones múltiples (gráfico 36). Aun cuando su IPM ha disminuido en el período, la proporción de este grupo en el total se ha incrementado. A su vez, el subgrupo de niños de 6 a 11 también hace una contribución importante al IPM global debido a su alta proporción, aunque presenta una baja pobreza. Como se mencionó, todos los subgrupos de edad disminuyeron sus tasas de privaciones múltiples de forma significativa, pero el que lo hizo en menor

Gráfico 35. Contribución de las dimensiones al IPM moderado. País urbano, 1991-2014, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 1991-2014.

Gráfico 36. Contribución de los subgrupos de edades al IPM moderado. País urbano, 1991-2014, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 1991-2014.

medida fue el de los adolescentes de 15 a 17 años. Así, si bien la proporción de este grupo es menor en términos relativos, su contribución se incrementó en el período.

Los resultados presentados permiten destacar algunos hechos relevantes sobre la evolución de las privaciones múltiples en los niños y adolescentes en el período 1991-2014. En primer lugar, hubo una fuerte caída de las privaciones múltiples, tanto de las moderadas como de las severas, con reducciones de 13,7 y 3,6 puntos porcentuales respectivamente. En segundo lugar, quienes presentan las mayores tasas de incidencia son los adolescentes de 15 a 17 años, como consecuencia de las altas tasas de inasistencia y rezago. En tercer lugar, las dimensiones que contribuyen en mayor medida son *confort* y *hacinamiento*, y en los últimos años se constata un aumento en la contribución de la *educación*.

II.6. PRIVACIONES MÚLTIPLES EN LA INFANCIA Y ACCESO A TRANSFERENCIAS PÚBLICAS

En esta sección se analiza el acceso a las políticas de transferencias públicas por parte de los niños que se identifican como pobres multidimensionales de acuerdo con el índice nacional presentado en II.3. Un primer aspecto que merece aclararse es que, dada la disponibilidad de información, no se pudo profundizar en las políticas de educación. La Encuesta de Hogares solamente registra la asistencia al sistema educativo, que a su vez se incluye como una variable en el indicador nacional de privaciones múltiples elaborado. Lamentablemente, no se cuenta con información sobre acceso a programas de acompañamiento educativo, que podrían resultar de interés para este estudio. De la misma manera, tampoco puede relevarse el acceso a políticas específicas de vivienda o salud (con excepción de la cobertura, que es prácticamente universal).

Es por ello que se analiza en detalle la cobertura de los programas de transferencia de ingresos según la condición de privaciones múltiples. Se consideran dos tipos de programas destinados a los hogares con niños y adolescentes: las transferencias no contributivas y las contributivas. En el primer grupo se encuentra el Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) de 2005-2007, la Tarjeta Alimentaria (que comenzó siendo un componente alimentario del PANES), y a partir de 2008 se crearon la Tarjeta Uruguay Social (TUS) y las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE). Estas transferencias tuvieron gran desarrollo en el período 2006-2014. En el segundo grupo se encuentran las

Asignaciones Familiares destinadas a trabajadores que aportan a la seguridad social, que existen desde mediados del siglo xx.

II.6.1. Las políticas de transferencias públicas dirigidas a la infancia

El PANES fue un conjunto de políticas sociales dirigidas a hogares de muy bajo ingreso. Su población objetivo correspondía al primer quintil, de personas bajo la línea de pobreza. La necesidad de un programa de estas características se fundamentó en la creciente incidencia de la pobreza en Uruguay, en especial entre los niños, como resultado de la crisis de 2002. Desde su creación el PANES fue concebido como una intervención temporal por dos años; en diciembre de 2007 la transferencia finalizó y se dio inicio al Plan de Equidad. El pasaje de los beneficiarios y postulantes del PANES al nuevo sistema fue automático cuando cumplían con los requisitos de entrada (Amarante et al., 2008).

A su vez, dentro del PANES existían varios componentes vinculados a alimentación, vivienda y trabajo, entre otros. En particular, el ingreso alimentario estaba destinado a hogares con niños de 0 a 17 años o a mujeres embarazadas, y el monto de la prestación se establecía en función del número de niños integrantes del hogar y una escala. Este programa derivó en lo que hoy es la TUS, una tarjeta prepaga con formato de banda magnética para la adquisición de alimentos, artículos de higiene personal y limpieza del hogar. Por medio de esta transferencia monetaria los hogares pueden acceder a productos que contribuyen a que alcancen un consumo alimentario mínimo, lo que mejora la situación de riesgo sanitario y aporta al proceso de inclusión e integración social (DINEM-MIDES, 2013). El programa TUS se plantea como población objetivo aquellos 60.000 hogares del país (con y sin personas menores de 18 años) en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema. De ellos, los 30.000 más vulnerables reciben el monto doble a partir de 2012. El instrumento de focalización utilizado, al igual que en el PANES, es un algoritmo integrado por múltiples dimensiones del bienestar que constituye una *proxy* de los ingresos del hogar: el *índice de carencias críticas* (ICC).

En 2008 se crearon las AFAM-PE (ley 18227) y se consolidó la asignación familiar como una transferencia monetaria no contributiva. Esta prestación, dirigida a niños y adolescentes (0 a 17 años) o embarazadas que pertenecen a hogares en situación de vulnerabilidad social, se plantea como objetivo llegar a los 500.000 niños y adolescentes en situación de mayor vulnerabilidad. Según establece la

ley, la vulnerabilidad socioeconómica se mide conforme a criterios estadísticos y tiene en cuenta factores como ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria. La transferencia se otorga si los hogares no superan determinado umbral de ingresos y un umbral del ICC. Tiene por objetivo la mejora de las transferencias de ingresos a los hogares vulnerables a cambio de contraprestaciones en materia de educación y salud.

A partir de su creación se derogaron las leyes anteriores cuya población objetivo se superponía, con excepción de las AFAM contributivas, creadas por la ley 15084. Sin embargo, esta última también ha tenido una tendencia decreciente en cuanto a la cantidad de beneficiarios, debido en parte al aumento de las AFAM-PE. En el 2012 la cobertura era del 52 % de las personas menores de 18 años, que sumaba 402.898 beneficiarios, y se incrementó en un 23 % entre 2008 y 2012 (DINEM-MIDES, 2013).

II.6.2. Acceso a transferencias públicas por parte de los niños en situación de pobreza

En esta sección se identifica a los niños y adolescentes que recibían transferencias en 2007 y 2014 y se realiza el cruce con el indicador de privaciones múltiples de acuerdo con el indicador base para esos años. Se observa que en 2007 un 84 % de los pobres multidimensionales recibía alguna transferencia, y esa proporción había disminuido a 80 % en 2014. Cabe señalar que en 2007 estaban incorporados quienes percibían ingreso ciudadano o ingreso alimentario del PANES, y un 5 % de los pobres multidimensionales recibían solamente estas prestaciones. Esto se modificó entre esos años, ya que se redujo la cantidad de hogares que perciben exclusivamente la prestación alimentaria, la cual está focalizada en los hogares más pobres. De hecho, existen muy pocos casos en que teniendo tarjeta no tengan AFAM, ya que comparten el instrumento de focalización (ICC), con un umbral más restrictivo para el caso de TUS.

Por su parte, del grupo de niños y adolescentes que no son pobres multidimensionales recibía transferencias un 55 %, proporción que se redujo a 44 % en 2014, lo que arroja un resultado a favor de una mejor focalización de las transferencias. Esto se debe, en parte, a que las transferencias del PANES se eliminaron y las prestaciones que se mantienen —como la TUS a partir de 2012— comenzaron un proceso de mejora en su focalización. También puede explicarse por la

reversión relativa de las AFAM contributivas contra las del Plan de Equidad. Las primeras cubren principalmente a sectores medios y altos, mientras que quienes perciben las no contributivas tienen ingresos que se ubican por debajo del promedio del conjunto de la población (Dean y Vigorito, 2015).

Cuadro 17. Cobertura de programas de transferencias de ingreso según condición de privaciones múltiples. Niños y adolescentes (0 a 17 años de edad). Total del país, 2007-2014, en porcentajes

2007					
	No recibe	Tarjeta y AFAM	Solo tarjeta	Solo AFAM	Total
No pobre	45,0	3,6	0,5	50,8	100,0
Pobre	15,9	32,7	5,2	46,2	100,0
Total	31,1	17,6	2,8	48,6	100,0
2014					
	No recibe	Tarjeta y AFAM	Solo tarjeta	Solo AFAM	Total
No pobre	55,6	5,0	0,1	39,3	100,0
Pobre	19,7	37,7	1,2	41,5	100,0
Total	42,6	16,9	0,5	40,1	100,0

Nota: En 2007 en tarjeta se incluyen los que reciben ingreso ciudadano o el ingreso alimentario del PANES.

Fuente: ECH-INE.

Del total de pobres monetarios, entre los años analizados se incrementó el porcentaje de los que reciben transferencias. Los que tienen carencias y reciben transferencias pasaron de 63 a 68 %, y se redujo el porcentaje de aquellos que no las reciben y tienen carencias (cuadro 18). En el caso de los no pobres monetarios, las variaciones en los grupos conformados por estas dos dimensiones fueron menores. Los que reciben transferencias y no tienen carencias multidimensionales pasaron de 35 a 30 %, mientras que los que no reciben y no tienen carencias aumentaron de 39 a 42 % entre 2007 y 2014.

Cuadro 18. Niños y adolescentes (0 a 17 años de edad) según pobreza monetaria (línea 2006) y recuento de privaciones múltiples moderadas según percepción de transferencias monetarias 2007 y 2014. Total del país, en porcentajes

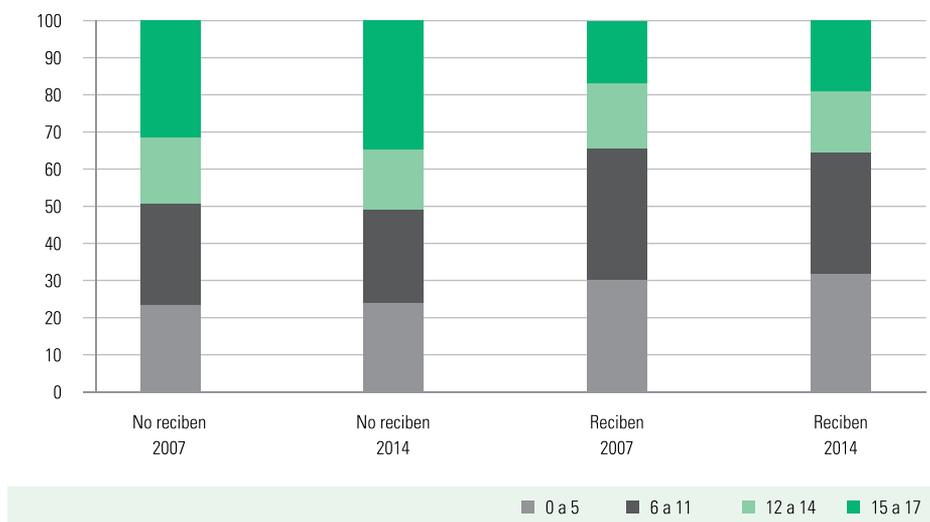
2007						
	No pobre monetario			Pobre monetario		
	No recibe transferencias	Recibe transferencias	Total	No recibe transferencias	Recibe transferencias	Total
Sin carencias	39,2	34,7	73,8	6,3	22,0	28,3
Carencia en al menos una dimensión	6,9	19,3	26,2	8,4	63,3	71,7
Total	46,1	53,9	100	14,7	85,3	100
2014						
	No pobre monetario			Pobre monetario		
	No recibe transferencias	Recibe transferencias	Total	No recibe transferencias	Recibe transferencias	Total
Sin carencias	42,4	30,0	72,3	4,6	20,8	25,4
Carencia en al menos una dimensión	7,4	20,3	27,7	6,1	68,5	74,6
Total	49,7	50,3	100	10,8	89,2	100

Fuente: ECH-INE.

Como se mencionó en la sección II.3.2, el grupo de 15 a 17 años presenta una incidencia de las privaciones múltiples mayor que el resto de los grupos de edad. Esto responde a la carencia de este grupo en la dimensión *educación*. Al considerar al grupo de personas con privaciones múltiples en términos de su percepción

de transferencias por edades se observa que, si bien el grupo de 15 a 17 años es el que tiene menor participación entre los que reciben transferencias, entre 2007 y 2014 su participación se incrementó de 17 a 19 % (gráfico 37). A su vez, el grupo de 12 a 14 años también se encuentra entre los que reciben menos transferencias, las cuales se concentran en los grupos de menor edad, aunque en este caso el porcentaje se mantiene relativamente estable en el período. Esta idea se ve reforzada al analizar dentro de cada tramo etario cuántos son los que reciben transferencias. Entre quienes tienen de 15 a 17 años el porcentaje disminuyó de 74 a 69 %, mientras que en el resto de los grupos más del 80 % reciben transferencias, aunque la proporción cae en todos los casos.

Gráfico 37. Distribución de los niños y adolescentes con carencias multidimensionales por grupos de edad, según si reciben o no transferencias monetarias. Total del país, 2007 y 2014, en porcentajes



Fuente: ECH-INE.

Se realiza el mismo análisis para la población potencialmente elegible de AFAM-PE, de acuerdo con las condiciones de inclusión por ICC y la condición de asistencia a un centro educativo. De este modo no se toman en cuenta los problemas de no postulación, gestión, estigmatización, etc. El cuadro 19 muestra la distribución de los niños y adolescentes en situación de privaciones múltiples por tramos de edad, según si reciben AFAM-PE. De acuerdo con las condiciones de

elegibilidad, el 77 % de los niños y adolescentes que sufren privaciones múltiples recibiría AFAM-PE y el 23 % no la recibiría. Sin embargo, de los adolescentes de 15 a 17 años el 57 % no recibiría esta transferencia, y esto puede deberse principalmente a no asistir a la educación formal. Es decir, la condición que los incluye en la categoría de privaciones múltiples es la que a su vez los excluye de la transferencia. En el resto de los grupos de edades se observa que la gran mayoría de los niños y adolescentes en situación de privaciones múltiples recibirían AFAM-PE.

Cuadro 19. Distribución de niños y adolescentes en situación de privaciones múltiples por grupos de edad, según si reciben o no reciben AFAM-PE, por condición de elegibilidad. Total del país, 2014, en porcentajes

	No reciben	Reciben	Total
0 a 5	10	90	100
6 a 11	11	89	100
12 a 14	21	79	100
15 a 17	57	43	100
Total	23	77	100

Fuente: ECH 2014-INE.

En términos generales, se observa una alta cobertura de los programas de transferencias en la población pobre multidimensional. Dean y Vigorito (2015) analizan la cobertura de estos programas en el 15 % de población con menores ingresos y obtienen resultados alentadores en el mismo sentido, incluso cuando los comparan con programas similares de la región.

Sin embargo, aún queda un porcentaje importante de la población que no recibe las transferencias y que se encuentra en situación de pobreza multidimensional (casi 20 % en 2014). Un conjunto de factores explican esta situación. En primer lugar, pueden no ser elegibles para las prestaciones, dado que estas se focalizan a través de un instrumento que no necesariamente coincide con el indicador de pobreza estimado en este trabajo. Además, las prestaciones más importantes en cobertura (AFAM) exigen la asistencia a un centro educativo y la realización de controles periódicos de salud para mantener la prestación. Como se analizó, esta es una restricción importante para los adolescentes, en especial los de 15 a 17 años, entre los que la inasistencia es un problema importante. De hecho, esto puede explicar gran parte de la falta de cobertura entre los pobres

multidimensionales, dado que la inasistencia a un centro educativo genera al mismo tiempo la inclusión como pobre y la exclusión de la transferencia.

En segundo lugar, los hogares pueden no solicitar la prestación aunque formen parte de la población objetivo. En el trabajo de Dean y Vigorito (2015) se analiza este problema en detalle y se detecta que algunos no se postulan al beneficio porque creen que está orientado a población con mayores carencias que las suyas, porque no conocen el beneficio o porque nunca consideraron la posibilidad de postularse. Los autores encontraron también que estos hogares, elegibles pero que no reciben la prestación, tienen un perfil ligeramente menos carenciado que los beneficiarios.

COMENTARIOS FINALES

El objetivo del trabajo es estudiar la evolución de las privaciones múltiples para el período 2006-2014, mediante las Encuestas Continuas de Hogares del INE. A su vez, se busca complementar este análisis replicando el indicador para el Censo de Población 2011, a fin de desagregarlo territorialmente. También se calcula un indicador con menor cantidad de información pero para un período más largo (1991-2014). La metodología multidimensional utilizada en todo el trabajo es la de Alkire y Foster.

En primer lugar se estima el indicador regional presentado por CEPAL-UNICEF (2011) para el período 2006-2014, con la diferencia de que no se incluye la dimensión *nutrición*, dado que no se cuenta con información adecuada para estimarla. Esta decisión no implica grandes variaciones en el indicador estimado: en 2011 el indicador con *nutrición* arroja un nivel de privaciones de 18,6 % (total del país) y si se excluye esa dimensión baja a 16,5 %. Sin embargo, este indicador establece umbrales que son en algunos casos poco exigentes para el caso uruguayo, dado que se cumplen de modo prácticamente universal (se detallan en el recuadro 1). Por ello, en este documento se propone un indicador que capta la realidad nacional tomando como base el trabajo realizado en la región.

Las dimensiones utilizadas en el indicador propuesto en este trabajo para el período 2006-2014 son *hacinamiento, características estructurales de la vivienda, elementos de confort, educación, información y vida y salud*, que está compuesta por *saneamiento, origen y suministro del agua*. Al analizar la superposición de las carencias en cada una de las dimensiones, se encuentra que las dimensiones en las que un tercio de los privados son carentes en solo una dimensión son *educación, información y características estructurales de la vivienda*. Se observa que dos dimensiones presentan comportamientos opuestos en cuanto a la superposición de privaciones: *educación y vida y salud*. Por un lado, *educación* es una dimensión en la que las personas que presentan carencias son mayoritariamente no privadas en las otras dimensiones (46 % no presenta ninguna privación más) y cuando son carentes en otras dimensiones lo son principalmente en una más. Esto indica que la privación en esta dimensión puede deberse a determinantes intrínsecamente educativos, más que a una condición global de carencias de la persona o el hogar. Por otro lado, tan solo el 14 % de quienes presentan

privaciones en la dimensión *vida y salud* no tienen ninguna otra carencia. Por su parte, entre las dimensiones de *características estructurales de la vivienda* y *hacinamiento* pasa algo similar: el 33 % de los niños y adolescentes vive en hogares que solo se ven privados en las *características estructurales de la vivienda* y no en *hacinamiento*, mientras que el 77 % de los privados en *hacinamiento* tienen carencias a su vez en otra dimensión.

El indicador sintético de privaciones múltiples presenta una caída importante en el período 2006-2014, al pasar de 17,1 a 10,8 %. La reducción es más pronunciada entre el 2008 y el 2012, cuando cae 5,3 de los 6,3 puntos porcentuales del período, y en los últimos dos años se mantiene prácticamente estancado.

Adicionalmente, se realiza un análisis comparativo de los resultados obtenidos para la tasa de recuento de las privaciones múltiples y la evolución de la pobreza monetaria, que brinda nuevos insumos para el estudio de la pobreza. Solamente un 37 % de los niños y adolescentes no presentaba carencias monetarias ni multidimensionales en 2006, mientras que el 36 % presentaba ambas. En 2014 estas cifras son 60 % y 14 % respectivamente. Este resultado es similar al obtenido por Colombo y Castillo (2014), que identifican que un 10 % de los niños presenta a su vez carencias monetarias y multidimensionales crónicas, lo que conforma un núcleo duro de pobreza a ser atendido por las políticas sociales.

La fuerte reducción de la pobreza monetaria en el período y la reducción menos acentuada de las privaciones múltiples aumentan el porcentaje de personas que son carentes en al menos una dimensión y no son pobres en términos monetarios, quienes pasan de 11 a 23 %. Estos resultados se asemejan a los hallados por el MIDES (2013) aplicando la metodología CONEVAL, en los que se observa que la mejora de los ingresos de los hogares entre los años 2006 y 2011 no fue acompañada por la mejora en el índice de privación multidimensional. Esto se explica debido a que la pobreza monetaria es sensible a la recuperación de ingresos que se produce a partir del 2005; en cambio, la pobreza multidimensional es un indicador estructural que no responde de forma inmediata a los ingresos, sino a la modificación de activos cuyas decisiones se encuentran rezagadas en el tiempo.

Las dimensiones que más contribuyen a las privaciones múltiples son el *confort* y las *condiciones estructurales de la vivienda*. Si se suman ambas, en todos los años analizados contribuyen con aproximadamente el 50 % de la pobreza multidimensional, aunque cambian su importancia relativa en el correr de la década. Hasta el 2010 el *confort* presenta la contribución mayor y a partir de ese año se

tornan más importantes las *características estructurales de la vivienda*. Esto puede explicarse por la mejora de los ingresos y de la situación socioeconómica de los hogares, que permite la compra de los bienes de confort analizados pero no necesariamente permite la solución de los problemas estructurales de la vivienda a corto plazo. Estos resultados coinciden con los hallados por Castillo y Colombo (2014), en los que la dimensión *amparo*, conformada por las *condiciones habitacionales* y el *confort*, junto con la *educación*, son las que más contribuyen a la pobreza crónica multidimensional.

Por otro lado, al analizar la contribución por grupos de edades, son los adolescentes, en especial aquellos de entre 15 y 17 años, los que presentan una contribución mayor a la pobreza en comparación con la proporción de población, a diferencia de lo que acontece con los escolares (6 a 11 años).

El análisis del IPM en el Censo arroja resultados levemente superiores a los obtenidos en la ECH para el 2011. Esto permite confirmar la buena calidad de los datos de las encuestas. Respecto a los resultados por departamento, se pueden destacar dos elementos importantes. Por un lado, la región norte presenta las mayores privaciones del país, lo cual confirma lo que sucede cuando se analizan otras medidas multidimensionales de pobreza. Por otro lado, si bien *confort* y *vivienda* son las dimensiones que más contribuyen al indicador global, el análisis por departamentos sugiere que en la región norte, en particular en los departamentos que presentan mayores IPM (Artigas, Rivera y Salto), la dimensión *estructural de vivienda* tiene un peso significativo y mayor que la de *confort*. Lo mismo sucede en Montevideo pero con menores magnitudes, ya que *educación* tiene un peso relativo mayor. Los resultados departamentales son similares a los hallados en las estimaciones de NBI (Calvo et al., 2013).

Al analizar la evolución del indicador para el período 1991-2014, la reducción de las privaciones múltiples es muy importante, tanto las moderadas como las severas, con caídas de 13,7 y 3,6 puntos porcentuales respectivamente. En el período 2006-2014 quienes presentan las mayores tasas de incidencia son los adolescentes de 15 a 17 años, producto de la alta inasistencia y el rezago, y las dimensiones que contribuyen en mayor medida son *confort* y *hacinamiento*. A su vez, se constata un aumento en la contribución de la *educación* en los últimos años.

Por último, se identifica a los niños y adolescentes que reciben transferencias en 2007 y 2014 y se realiza el cruce con el indicador de privaciones múltiples de acuerdo con el indicador base para esos años. Se observa una alta cobertura de los programas de transferencias en la población con privaciones múltiples.

Sin embargo, aún queda un porcentaje importante de la población que se encuentra en situación de privaciones múltiples y no recibe las transferencias (casi 20 % en 2014). Un conjunto de factores pueden explicar esta situación. En primer lugar, es posible que esas personas no sean elegibles para las prestaciones, dado que estas se focalizan a través de un instrumento que no necesariamente coincide con el indicador de pobreza estimado en este trabajo. Además, las prestaciones más importantes en cobertura (AFAM) exigen la asistencia a un centro educativo y la realización de controles periódicos de salud para mantener la prestación. Como se analizó, esta es una restricción importante para los adolescentes, en especial los de 15 a 17 años, cuya no asistencia a un centro educativo genera al mismo tiempo la inclusión como pobre y la exclusión de la transferencia. En segundo lugar, los hogares pueden no solicitar la prestación, aun cuando formen parte de la población objetivo.

Se considera un importante avance el contar con una medida de privaciones múltiples en niños y adolescentes que complemente las mediciones oficiales y, en particular, que permita orientar las políticas públicas destinadas a esta población. En el caso de los niños y adolescentes es también relevante avanzar en la medición de nuevos indicadores que den cuenta de sus privaciones, en particular en materia de salud, integración social y cuidados. Para ello se requiere incorporar mediciones específicas de estas dimensiones en las Encuestas Continuas de Hogares, de modo de no depender de la existencia y periodicidad de encuestas específicas para estos tramos etarios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALKIRE, S., y J. FOSTER (2007), *Counting and Multidimensional Poverty Measurement*, Oxford: University of Oxford, OPHI Working Paper 7.
- *Understandings and Misunderstandings of Multidimensional Poverty Measurements*, Oxford: University of Oxford, OPHI Working Paper 43.
- ALKIRE, S., J. FOSTER y M. E. SANTOS (2011), “Where did identification go?”, *Journal of Economic Inequality*, vol. 9, n.º 3, pp. 501-505.
- ALKIRE, S., y M. E. SANTOS (2010), *Acute multidimensional poverty: A new index for developing countries*, Oxford: University of Oxford, OPHI Working Paper 38.
- ALVES, G., y M. ZERPA (2011), *Pobreza en la adolescencia en áreas rurales y urbanas en Uruguay*, Montevideo: Universidad de la República, IECON, Documentos de Trabajo 4/11.
- ANGULO, R., B. Y. DÍAZ y R. PARDO PINZÓN (2013), *A counting multidimensional poverty index in public policy context: The case of Colombia*, Oxford: University of Oxford, OPHI Working Paper 62.
- ARIM, R., y A. VIGORITO (2007), *Un análisis multidimensional de la pobreza en Uruguay. 1991-2005*. Montevideo: Universidad de la República, IECON, Documentos de Trabajo 10/06.
- BIGGERI, M. (2004), *The capability approach and children well-being*, Florencia: Università Degli Studi di Firenze, Dipartimento di Scienze Economiche, Studi e Discussioni 141.
- BIGGERI, M., J. BALLETT y F. COMIM (2010), “The Capability Approach and Research on Children: Capability Approach and Children’s Issues”, en S. ANDRESEN, I. DIEHM, U. SANDER y H. ZIEGLER (eds.), *Children and the Good Life. New Challenges on research on children*, Berlín: Springer, vol. 4, pp. 75-89.
- BOURGUIGNON, F., y S. CHAKRAVARTY (2003), “The Measurement of Multidimensional Poverty”, *Journal of Economic Inequality*, vol. 1, n.º 1, pp. 25-49.
- BORRÁS, V. (2015), *La multidimensionalidad de la pobreza en Uruguay: ¿cómo afecta a los habitantes de los distintos territorios? Análisis del período 2006-2013*, tesis de maestría, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología.
- CALVO, J. J., et al. (2013), *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad de Uruguay. Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los Censos 2011*, Montevideo: Trilce.
- CASACUBERTA, C. (2006), *Situación de la vivienda en Uruguay*, Montevideo: Instituto Nacional de Estadística.
- CASTILLO, J., y K. COLOMBO (2014), *Pobreza en niños en Uruguay: Caracterización y determinantes desde una perspectiva dinámica*, tesis de licenciatura en Economía,

- Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- CEPAL y UNICEF (2010), *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2013), *Panorama Social de América Latina 2013*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- (2014), *Panorama Social de América Latina 2014*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) (2009), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México: CONEVAL.
- COLAFRANCESCHI, M., M. PEYROU y M. SANGUINETTI (2009), *Pobreza multidimensional en Uruguay: una aplicación de técnicas multivariadas*, tesis de licenciatura en Economía, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- DEAN, A., y A. VIGORITO (2015), *El acceso a programas de transferencias de ingreso de la población de menores recursos en Uruguay. Un análisis en base a la Encuesta de panel INE-MIDES-UDELAR*, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo, DT 01/2015.
- DI TOMMASO, M. L. (2006), *Measuring the well being of children using a capability approach. An application to Indian data*, Turín: Centre for Household, Income, Labour and Demographic Economics, Working Papers 05/2006.
- FERREIRA, F., y M. A. LUGO (2013), “Multidimensional poverty analysis: Looking for a middle ground”, *The World Bank Research Observer*, vol. 28, n.º 2, pp. 220-235.
- FERREIRA, F., y M. SCHADY (2009), “Aggregate Economic Shocks, Child Schooling, and Child Health”, *The World Bank Research Observer*, vol. 24, n.º 2, pp. 147-181.
- FOSTER, J., J. GREER y E. THORBECKE (1984), “A class of decomposable poverty measures”, *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, vol. 52, n.º 3, pp. 761-766.
- GORDON, D., S. NANDY, C. PANTAZIS, S. P. PEMBERTON y P. TOWNSEND (2003), *Child Poverty in the Developing World*, Bristol: The Policy Press.
- GRUPO DE EXPERTOS SOBRE ESTADÍSTICAS DE POBREZA (GRUPO DE RÍO) (2007), *Compendio de mejores prácticas en la medición de la pobreza*, Santiago de Chile, original en inglés bajo el título *Compendium of best practices in poverty measurement*, publicado en Río de Janeiro, 2006.
- MAURIZIO, R. (2010), “La viabilidad de la construcción de un índice sintético de cohesión social para América Latina”, en *Cohesión Social en América Latina, Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*, Santiago de Chile: CEPAL.
- MIDES-DINEM (2013), *Avances para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay desde un enfoque de derechos*, Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE CHILE,

- 2015, *Observatorio Social. Casen*, Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social.
- NATHAN, M., y M. y ZERPA (2011), “Pobreza en la infancia y la adolescencia en Montevideo y el área metropolitana. Un análisis multidimensional”, en GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS DE FAMILIA (ed.), *Cambio familiar y bienestar de las mujeres y los niños en Montevideo y el área metropolitana. Una perspectiva longitudinal*, Montevideo: UDELAR y UNICEF.
- NUSSBAUM, M. (2000), *Women and human development: The capabilities approach*, Cambridge: Cambridge University Press.
- OBSERVATORIO SOCIAL (2015), *Nueva metodología de medición de la pobreza por ingresos y multidimensional*, serie Documentos Metodológicos 28, Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social.
- OPHI (2009), *Income and Beyond: Multidimensional Poverty in six Latin American countries* (autores: D. BATTISTON, G. CRUCES, L. F. LÓPEZ CALVA, M. A. LUGO y M. E. SANTOS), Oxford: University of Oxford.
- (2014), *Measuring Multidimensional Poverty in Latin America: Previous Experience and the Way Forward* (autora: M. E. SANTOS), Oxford: University of Oxford.
- (2015), *A Multidimensional Poverty Index for Latin America* (autores: M. E. SANTOS, P. VILLATORO, X. MANCERO y P. GERSTENFELD), Oxford: University of Oxford.
- OPP, ÁREA DE POLÍTICAS SOCIALES (2008), *El impacto conjunto de las reformas estructurales y algunos componentes de la red de asistencia e integración social del Plan de Equidad sobre la pobreza y la distribución del ingreso*, Montevideo: Presidencia de la República.
- (2009), *Evolución de la pobreza, la indigencia y la desigualdad. ¿Qué hubiera sucedido con la pobreza, la indigencia y la desigualdad de no haberse aplicado las reformas sociales?*, Montevideo: Presidencia de la República.
- PNUD (2008), *Política, políticas y desarrollo humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2008*, Montevideo: PNUD.
- RAVALLION, M. (1992), *Poverty Comparisons. A Guide to Concepts and Methods*, Washington D. C.: World Bank, Living Standards Measurement Study Working Paper 88.
- (2011), “On multidimensional indices of poverty”, *Journal of Economic Inequality*, vol. 9, n.º 2, pp. 235-248.
- RAVALLION, M., y M. LOKSHIN (2003), *On the Utility Consistency of Poverty Lines*, Washington D. C.: World Bank, Development Research Group.
- ROBA, Ó. (2014), *Medición de la pobreza infantil en Uruguay*, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Centro Interdisciplinario de Infancia y Pobreza.
- ROSSEL, C. (2013), *Desbalance etario del bienestar: El lugar de la infancia en la protección social en América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales.
- RUGGERI LADERCHI, C. (2000), *The monetary approach to poverty: a survey of concepts and methods*, Oxford: University of Oxford, QEH Working Paper 58.

- RUGGERI LADERCHI, C., R. SAITH y F. STEWART (2003), *Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches*, Oxford: University of Oxford, QEH Working Paper 107.
- SANTOS, M. E., P. VILLATORO, X. MANCERO y P. GERSTENFELD (2015), *A multidimensional poverty index for Latin America*, Oxford: University of Oxford, OPHI Working Paper 79.
- SEN, A. K. (1976), "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement", *Econometrica*, vol. 44.
- (1987), *The Standard of Living*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (1992), *Inequality re-examined*, Oxford: Clarendon Press.
- (1999), *Development as freedom*, Oxford: Oxford University Press.
- VARELA, C. (2007), "Fecundidad, propuestas para la formulación de políticas", en J. J. CALVO y P. MIERES (eds.), *Importante pero urgente. Políticas de población en Uruguay*, Montevideo: UNFPA y Rumbos.

PROPIEDADES DE LOS INDICADORES MULTIDIMENSIONALES

Bourguignon y Chakravarty (2003) repasan un conjunto de propiedades deseables de los indicadores de pobreza, que ajustan a las necesidades de los indicadores multidimensionales:

Foco fuerte. El indicador de pobreza no depende de las magnitudes de las dimensiones en las que no se es pobre.

Foco débil. El indicador es independiente de los no pobres. La diferencia con el anterior es que se permite la compensación entre dimensiones.

Simetría. El indicador no depende de las características de las personas que no formen parte de las dimensiones consideradas para definir la pobreza

Monotonicidad. El indicador debe mejorar o permanecer igual si la situación de una persona pobre mejora en una dimensión en la que es pobre.

Descomposición por subgrupos. La pobreza total es la suma ponderada de la pobreza de los grupos.

Transferencia. El indicador debería mejorar si una transferencia progresiva hace más pequeña la distancia entre dos personas pobres.

El indicador de recuento ajustado (M_0) no cumple con la propiedad de monotonicidad, dado que si una persona empeora su situación en una dimensión en la que ya era carente, el indicador no se modifica. Sin embargo, sí cumple con una propiedad menos restrictiva, la monotonicidad dimensional, ya que si una persona que es pobre empeora su situación porque pasa a ser carente en una dimensión en la que no lo era, entonces M_0 empeora. Debe notarse que, tanto M_1 como M_1 sí cumplen con monotonicidad. Por otro lado, tan solo M_1 cumple con la propiedad de transferencia.¹⁶

16. El FGT(1) y el FGT(2) cumplen ambos con las propiedades de monotonicidad y el FGT(2) cumple también con la de transferencia.

Cuadro 20. Clasificación de viviendas según los materiales de construcción. Precarias y modestas

Material en techos	Material en pisos	Materiales en paredes	Tipo
Todos	Todos	Materiales de desecho	Precaria
Materiales de desecho	Todos	Ladrillos, ticholos o bloques sin terminar o materiales livianos sin revestimiento	Precaria
Materiales de desecho	Solo contrapiso sin piso o tierra sin piso ni contrapiso	Ladrillos, ticholos o bloques terminados o materiales livianos con revestimiento	Precaria
Quincha	Tierra sin piso ni contrapiso	Ladrillos, ticholos o bloques sin terminar o materiales livianos sin revestimiento	Precaria
Liviano sin cielorraso	Tierra sin piso ni contrapiso	Ladrillos, ticholos o bloques sin terminar o materiales livianos sin revestimiento	Precaria
Materiales de desecho	Cerámica, parqué, moquete, linóleo o baldosas calcáreas o alisado de hormigón	Ladrillos, ticholos o bloques terminados o materiales livianos con revestimiento	Modesta
Liviano sin cielorraso	Todos excepto tierra sin piso ni contrapiso	Todos excepto materiales de desecho	Modesta
Liviano sin cielorraso	Tierra sin piso ni contrapiso	Ladrillos, ticholos o bloques terminados o materiales livianos con revestimiento	Modesta
Quincha	Todos excepto tierra sin piso ni contrapiso	Materiales livianos sin revestimiento	Modesta
Quincha	Tierra sin piso ni contrapiso	Ladrillos, ticholos o bloques terminados o materiales livianos con revestimiento	Modesta
Quincha	Solo contrapiso sin piso	Ladrillos, ticholos o bloques sin terminar	Modesta
Planchada de hormigón con o sin protección, liviano con cielorraso	Tierra sin piso ni contrapiso	Todos excepto materiales de desecho	Modesta
Planchada de hormigón con o sin protección, liviano con cielorraso	Solo contrapiso sin piso	Ladrillos, ticholos o bloques sin terminar o materiales livianos sin revestimiento	Modesta
Planchada de hormigón con o sin protección, liviano con cielorraso	Cerámica, parqué, moquete, linóleo o baldosas calcáreas o alisado de hormigón	Materiales livianos sin revestimiento	Modesta
Planchada de hormigón con o sin protección, liviano con cielorraso	Alisado de hormigón	Ladrillos, ticholos o bloques sin terminar	Modesta

Fuente: Casacuberta (2006).

Cuadro 21. Pobreza multidimensional infantil moderada en América Latina (17 países).
Años seleccionados, en porcentajes

	1999-2000	2007	2011
Uruguay	26,1	23,9	17,4
Argentina	29,0	28,7	24,3
Bolivia	92,2	77,2	71,4
Brasil	48,3	38,8	33,8
Chile	28,2	23,2	15,7
Colombia	47,2	38,5	36,1
Costa Rica	28,0	20,5	19,5
Ecuador	65,2	50,4	24,4
El Salvador	88,1	86,8	78,9
Guatemala*	86,2	79,7	
Honduras	75,4	67,9	63,1
México	52,8	40,4	37,6
Nicaragua*	85,6	78,5	
Paraguay	67,3	56,5	54,0
Perú	87,4	73,4	62,6
República Dominicana	59,2	49,3	47,8
Venezuela	42,8	45,0	31,8
América Latina (14 países)	55,3		41,2
América Latina (17 países)			40,5

* El último dato es de 2005-2006.

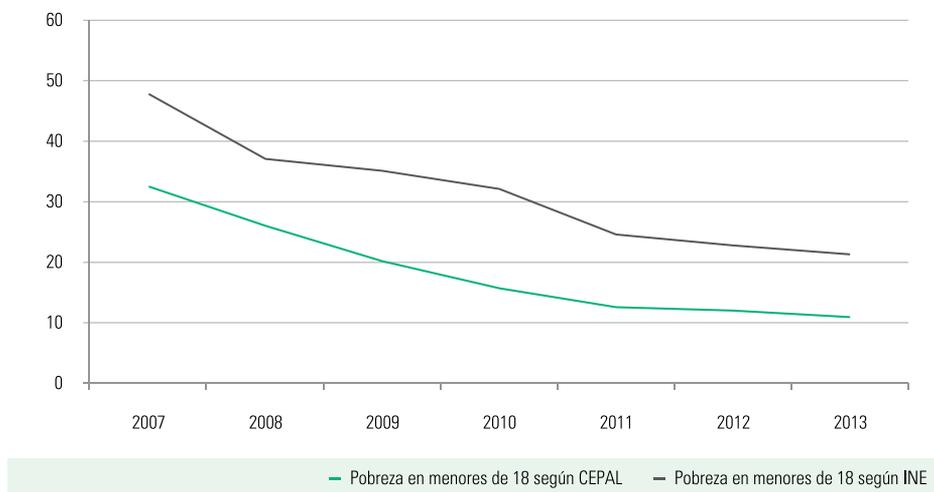
Fuente: CEPAL-UNICEF (2010) y CEPAL (2013).

Cuadro 22. Evolución de las privaciones moderadas y severas (CEPAL-UNICEF) en niños y adolescentes (0 a 17 años de edad). Total del país, 2006-2014, en porcentajes

	Moderadas					Severas				
	Saneamiento	Agua	Vivienda	Información	Educación	Saneamiento	Agua	Vivienda	Información	Educación
2006	3,5	1,4	14,6	2,0	5,5	2,5	0,1	3,8	0,2	0,1
2007	4,2	2,8	14,2	0,9	5,6	2,9	0,1	3,2	0,1	0,1
2008	3,6	2,3	12,0	0,5	5,9	2,3	0,1	2,6	0,1	0,1
2009	3,5	1,8	10,8	1,2	5,5	2,2	0,0	2,5	0,2	0,1
2010	3,3	1,4	10,5	1,1	5,9	1,9	0,0	2,2	0,2	0,1
2011	2,7	1,5	9,2	0,8	5,6	1,6	0,2	1,6	0,2	0,1
2012	2,2	1,0	8,8	0,5	4,9	1,4	0,0	2,0	0,1	0,1
2013	2,5	0,7	8,8	0,4	4,9	1,5	0,1	1,6	0,0	0,1
2014	2,3	0,8	7,7	0,4	4,5	1,4	0,1	1,3	0,0	0,1

Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014.

Gráfico 38. Evolución de pobreza monetaria CEPAL e INE en niños y adolescentes (0 a 17 años de edad). Total del país, 2007-2013, en porcentajes



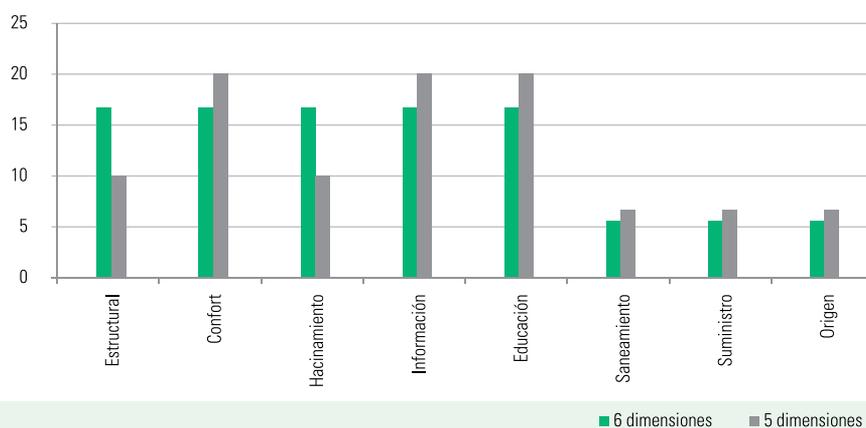
Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014 y CEPAL.

Cuadro 23. Evolución de las privaciones severas en niños y adolescentes (0 a 17 años de edad). Total del país, 2006-2014, en porcentajes

		Información	Confort	Educación	Origen	Suministro	Saneamiento	Hacinamiento	Estructural
2006		1,4	6,5	2,9	1,4	4,0	1,9	3,8	1,3
2007		1,0	7,2	2,9	1,6	3,2	1,7	3,4	1,1
2008		0,8	6,1	2,8	1,3	2,7	1,5	2,6	0,9
2009		0,7	5,0	2,4	0,8	1,9	1,4	2,3	1,1
2010		0,9	4,7	2,2	0,8	1,6	1,1	2,1	0,9
2011		0,5	3,2	2,2	0,9	1,7	1,1	1,7	0,6
2012		0,3	2,2	1,7	0,6	1,2	1,0	2,2	0,5
2013		0,3	1,9	1,8	0,4	0,8	1,1	1,6	0,6
2014		0,2	1,5	1,7	0,5	0,7	1,0	1,4	0,6
Variación punta a punta	Puntos porcentuales	1,2	5,0	1,2	0,9	3,3	0,9	2,4	0,7
	Porcentual	86	77	41	64	83	47	64	56

Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014.

Gráfico 39. Ponderadores de los indicadores según método seleccionado. En porcentajes



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 24. Ponderadores variables de los indicadores del IPM. Total del país, 2006-2014

	Ponderadores							
	Confort	Educación	Información	Saneamiento	Suministro	Origen	Estructural	Hacinamiento
2006	0,105	0,134	0,125	0,142	0,132	0,127	0,114	0,120
2007	0,106	0,130	0,126	0,136	0,134	0,142	0,110	0,118
2008	0,107	0,128	0,127	0,135	0,133	0,139	0,112	0,120
2009	0,109	0,128	0,126	0,134	0,132	0,139	0,111	0,120
2010	0,111	0,127	0,126	0,133	0,133	0,139	0,112	0,120
2011	0,114	0,126	0,126	0,132	0,132	0,137	0,112	0,121
2012	0,116	0,126	0,125	0,132	0,133	0,137	0,112	0,120
2013	0,117	0,125	0,125	0,131	0,133	0,136	0,112	0,121
2014	0,118	0,126	0,124	0,131	0,133	0,136	0,111	0,122

Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014.

Cuadro 25. Recuento, intensidad y recuento ajustado de pobreza moderada en niños y adolescentes (0 a 17 años de edad) según escenarios. Total del país, 2006-2014, en porcentajes

Recuento de pobreza				
	Indicador base	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
2006	47,8	27,8	38,8	51,6
2007	48,0	27,6	38,9	49,5
2008	45,5	25,4	37,2	47,0
2009	43,6	23,1	34,9	45,1
2010	42,4	21,9	33,9	43,6
2011	38,7	19,2	30,2	39,9
2012	38,2	18,3	28,5	39,3
2013	36,6	16,7	26,7	37,6
2014	36,3	16,8	26,7	37,3
Intensidad promedio de la pobreza				
	Indicador base	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
2006	35,9	48,9	39,1	27,9
2007	35,2	48,5	38,3	27,1
2008	33,8	46,8	36,6	26,1
2009	32,5	46,2	35,7	25,1
2010	32,3	46,5	35,3	25,0
2011	31,4	45,9	34,6	24,4
2012	30,3	44,5	33,5	23,1
2013	29,9	45,1	33,7	22,9
2014	29,7	44,4	33,2	22,7
Índice de pobreza multidimensional				
	Indicador base	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
2006	17,1	13,6	15,2	14,4
2007	16,9	13,4	14,9	13,4
2008	15,4	11,9	13,6	12,3
2009	14,2	10,7	12,5	11,3
2010	13,7	10,2	12,0	10,9
2011	12,2	8,8	10,5	9,7
2012	11,6	8,1	9,6	9,1
2013	10,9	7,5	9,0	8,6
2014	10,8	7,5	8,9	8,4

Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006-2014.

Cuadro 26. Niños y adolescentes (0 a 17 años de edad), según cantidad de dimensiones privadas, por departamento. Total del país (2011), en porcentajes

	1	2	3 y más	Total
Montevideo	19,6	13,1	9,0	41,7
Artigas	23,9	14,1	18,3	56,4
Canelones	21,9	12,5	12,5	46,9
Cerro Largo	23,6	13,8	16,4	53,7
Colonia	21,2	10,4	9,6	41,3
Durazno	22,8	14,3	15,1	52,2
Flores	20,7	9,7	7,7	38,1
Florida	20,9	9,8	10,9	41,7
Lavalleja	22,2	11,0	10,2	43,3
Maldonado	23,1	11,2	11,1	45,4
Paysandú	22,4	13,3	17,3	53,0
Río Negro	22,9	12,5	14,3	49,7
Rivera	24,2	13,8	16,9	54,9
Rocha	24,3	12,9	11,0	48,2
Salto	22,1	14,8	23,6	60,4
San José	23,5	12,6	12,7	48,8
Soriano	21,8	13,2	14,8	49,8
Tacuarembó	22,2	14,5	18,5	55,1
Treinta y Tres	24,2	14,0	14,6	52,9
Total	21,5	12,9	12,5	46,8

Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos 2011.

Cuadro 27. Proporción de la población y contribución al IPM moderado por departamento. Total del país (2011), en porcentajes

	Proporción de la población	Contribución por departamento
Montevideo	35,6	29,0
Artigas	2,7	3,6
Canelones	16,6	16,7
Cerro Largo	2,9	3,5
Colonia	3,7	3,1
Durazno	2,0	2,3
Flores	0,8	0,6
Florida	2,1	1,8
Lavalleja	1,8	1,5
Maldonado	5,2	5,0
Paysandú	3,9	4,8
Río Negro	1,9	2,1
Rivera	3,6	4,5
Rocha	2,1	2,1
Salto	4,4	6,8
San José	3,4	3,5
Soriano	2,7	3,0
Tacuarembó	3,1	4,0
Treinta y Tres	1,6	1,8
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos 2011.

Cuadro 28. Contribución de los grupos de edad al IPM moderado por departamento. Total del país (2011), en porcentajes

	Menores de 6			Menores de 6 a 11			Menores de 12 a 14			Menores de 15 a 17		
	IPM	Proporción	Contribución	IPM	Proporción	Contribución	IPM	Proporción	Contribución	IPM	Proporción	Contribución
Montevideo	10,9	32,2	37	10,6	33,0	36	11,1	16,8	19	14,7	17,9	27
Artigas	19,8	27,7	36	17,4	33,4	38	17,3	19,3	22	21,0	19,6	27
Canelones	15,1	30,3	39	12,5	34,1	37	13,2	17,6	20	17,1	18,0	27
Cerro Largo	17,3	28,0	32	16,0	34,4	37	16,1	18,3	20	20,3	19,3	26
Colonia	12,5	30,7	41	10,6	33,2	37	10,7	17,7	20	14,2	18,4	28
Durazno	17,6	27,3	34	14,4	34,5	35	15,8	18,8	21	19,3	19,4	26
Flores	10,4	28,4	34	9,3	35,1	38	10,0	18,1	21	13,3	18,4	28
Florida	13,1	28,5	35	11,2	34,1	36	10,7	18,0	18	14,5	19,3	26
Lavalleja	12,6	28,1	33	10,9	33,8	34	11,7	19,0	21	15,0	19,1	27
Maldonado	14,7	29,7	41	12,1	34,2	39	12,1	17,6	20	15,5	18,5	27
Paysandú	17,9	28,8	35	16,2	34,4	38	16,5	18,4	21	19,7	18,4	25
Río Negro	15,6	30,8	37	14,2	33,4	37	14,3	17,9	20	18,9	17,9	26
Rivera	17,5	28,7	34	16,0	33,1	36	16,8	18,9	21	20,9	19,2	27
Rocha	14,2	29,0	35	12,5	33,5	35	12,6	18,5	20	17,2	19,0	28
Salto	22,7	29,7	37	20,2	32,9	37	20,3	18,5	21	23,7	18,8	25
San José	15,1	30,6	39	13,2	33,4	37	13,5	17,8	20	17,8	18,1	27
Soriano	16,3	28,8	36	14,5	34,3	39	14,6	18,3	21	17,9	18,6	26
Tacuarembó	18,5	27,3	31	17,0	34,2	36	17,0	19,0	20	20,6	19,6	25
Treinta y Tres	15,9	27,1	31	14,6	33,2	35	15,0	19,1	21	20,1	20,6	30
Total	14,2	30,3	30,5	12,9	33,6	30,7	13,4	17,7	16,8	17,0	18,4	22,2

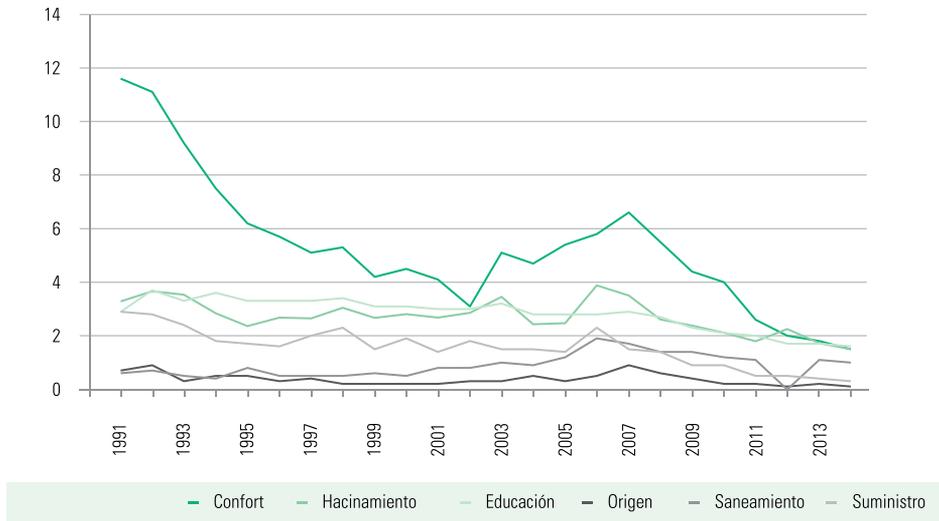
Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos 2011.

Cuadro 29. IPM por departamento en niños y adolescentes (0 a 17 años de edad) según escenarios. Total del país (2011), en porcentajes

IPM (escenario base)		IPM (cambio de ponderador)		IPM (cambio de umbral)	
Flores	10,4	Flores	8,7	Flores	6,8
Montevideo	11,5	Colonia	9,4	Montevideo	7,6
Colonia	11,8	Montevideo	9,6	Colonia	8,1
Florida	12,3	Florida	10,6	Lavalleja	8,4
Lavalleja	12,3	Maldonado	10,6	Florida	8,6
Maldonado	13,5	Lavalleja	10,8	Maldonado	9,6
Rocha	13,9	Canelones	11,6	Rocha	9,6
Canelones	14,2	Rocha	11,8	Canelones	10,4
San José	14,7	San José	12,0	San José	10,6
Río Negro	15,5	Río Negro	12,9	Río Negro	11,4
Soriano	15,7	Soriano	12,9	Soriano	11,8
Treinta y Tres	16,1	Treinta y Tres	13,8	Treinta y Tres	11,9
Durazno	16,5	Durazno	14,3	Durazno	12,4
Cerro Largo	17,2	Paysandú	14,7	Cerro Largo	12,9
Paysandú	17,4	Rivera	14,8	Rivera	13,1
Rivera	17,5	Cerro Largo	15,0	Paysandú	13,4
Tacuarembó	18,1	Artigas	15,4	Tacuarembó	13,9
Artigas	18,8	Tacuarembó	16,1	Artigas	14,5
Salto	21,6	Salto	18,1	Salto	17,8
Total	14,1	Total	10,8	Total	10,2

Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos 2011.

Gráfico 40. Evolución de las privaciones severas según escenarios por dimensión. País urbano, 1991-2014, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 1991-2014.

