

## **CONVENIO MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL-FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS (UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA)**

**Análisis de los antecedentes de mediciones oficiales de pobreza multidimensional y evaluación de la metodología propuesta por el MIDES. Componentes a) y b).**  
Informe de avance

Alina Machado  
Lucía Suárez  
Andrea Vigorito  
Instituto de Economía  
FCEA-UDELAR

### **Introducción**

Si bien en América Latina las mediciones oficiales de pobreza se han basado históricamente en el método del ingreso, desde el inicio de la investigación en ciencias sociales, ha existido un fuerte interés por complementar estas evaluaciones con enfoques más plurales, incorporando al análisis, variables no monetarias. Como ha sido largamente señalado en los escritos de Amartya Sen, el ingreso, en tanto medio, refleja acceso a medios o potencialidades, pero no da cuenta de los logros efectivamente alcanzados por personas, hogares, comunidades o países (Sen, 1987).

Así, en la década de 1980, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) impulsó la utilización de información censal para la identificación de necesidades básicas insatisfechas (Altimir, 1981). Estos indicadores se han utilizado para el ordenamiento de regiones, vecindarios o unidades geográficas pequeñas, así como para la asignación de recursos públicos. En estos casos, las mediciones estuvieron fuertemente condicionadas por la brevedad de las boletas censales y se restringieron, principalmente, al acceso a servicios públicos, las condiciones de vivienda, el hacinamiento y algunos indicadores educativos y demográficos. Sin embargo, este enfoque no se apoyó en un marco normativo explícito y muchas veces fue pensado como sustituto de datos de ingreso, más que basado en la consideración de que las necesidades básicas constituyan un espacio evaluativo en sí mismo.

En las dos últimas décadas, la relevancia de las consideraciones multidimensionales en el estudio de la pobreza se puso fuertemente de relieve en los estudios económicos a nivel internacional (Atkinson, 2003; Aaberge y Brandolini, 2015). Al impulso de la *Oxford Poverty and Human Development Initiative*, varios países adoptaron medidas oficiales de pobreza multidimensional, tanto orientadas al monitoreo de las condiciones de vida de la población, como al seguimiento de indicadores internacionales o a la selección de beneficiarios de programas sociales focalizados. Actualmente, dieciocho países cuentan con mediciones de esta naturaleza.

Aunadas a la existencia de diversos estudios a nivel local que muestran incidencias y evoluciones dispares entre la pobreza monetaria y multidimensional, estas consideraciones, llevan a discutir la conveniencia de adoptar mediciones oficiales de privaciones que trasciendan la esfera del ingreso. Al respecto, existe ya una propuesta preparada por el MIDES (MIDES, 2015). Esta se basa en la metodología desarrollada por el Consejo de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) de México.

En este informe se presentan elementos para el debate acerca de la posibilidad de contar con mediciones oficiales de pobreza multidimensional en Uruguay. A tales efectos, se realiza una revisión de las medidas oficiales de pobreza multidimensional adoptadas por organismos internacionales y países. Posteriormente, se realiza una evaluación crítica de la propuesta de medición que ha desarrollado el MIDES, en base a la metodología CONEVAL.

El documento contiene, en primer lugar, algunas consideraciones generales sobre las mediciones multidimensionales de pobreza (sección I), basadas en la revisión de estudios previos. Luego se presenta la revisión de las mediciones disponibles a nivel internacional (sección II). Más adelante, en base a los resultados anteriores, se discute la propuesta del MIDES (sección III). Por último, se presentan algunas preguntas y consideraciones para el debate posterior (sección IV).

## I. Consideraciones generales para la discusión

Con el objetivo de contextualizar y sistematizar la discusión de las secciones II y III, en lo que sigue se presentan algunos elementos basados en la revisión de la amplia bibliografía existente sobre bienestar y pobreza multidimensional. Estos refieren al tipo de privaciones a reflejar; la selección de dimensiones, indicadores y umbrales; los grupos poblacionales de interés; la conveniencia de presentar índices sintéticos; y la consistencia entre las formas de medición adoptadas y los procedimientos de selección de beneficiarios de programas sociales.

- a) Privaciones y logros a reflejar. Una primera definición radica en los aspectos que el sistema pretende reflejar. ¿Se centrará en carencias, y, por lo tanto, las mediciones corresponderán a pobreza, o se prefiere mostrar también medidas complementarias de desigualdad o distribuciones de logros y vulnerabilidad?

Las medidas de pobreza tradicionales hacen foco en el conjunto de la población que enfrenta privaciones, pero presentan el problema de invisibilizar a quienes se sitúan por encima de los umbrales (Cheli y Lemmi, 1995). Dependiendo del foco del sistema, podría ser de interés incluir niveles de desigualdad o vulnerabilidad en el sistema de indicadores a diseñar, tanto para reflejar mejor las condiciones de vida de la población, como para orientar políticas.

- b) Selección de dimensiones. El análisis multidimensional del bienestar y la pobreza conlleva la definición de las dimensiones consideradas relevantes para la realización de comparaciones interpersonales (Atkinson, 2003). La discusión sobre las dimensiones relevantes tiene una larga trayectoria (Alkire, 2000) y la selección puede basarse en un conjunto muy diverso de fuentes, entre las que se incluyen:

- las grandes concepciones normativas enmarcadas en la filosofía política y la justicia distributiva (ejemplo utilitarismo, Nozik, lista Nussbaum)
- las constituciones y legislación de los países (ejemplo, CONEVAL)
- especificidad del problema a estudiar(ejemplo, listaBiggeri para la infancia)
- consultas y valoraciones de las comunidades (Informe de Desarrollo Humano de Brasil 2010; construcción de índices MPI para Chile y el Salvador<sup>1</sup>)
- consultas y grupos de expertos (comisión Sarkozy, *BetterLifeIndex*)
- disponibilidad de información (ejemplo, IDH)

A partir de una revisión de los trabajos empíricos disponibles, Alkire (2007) sistematiza la forma en que los investigadores efectivamente escogen dimensiones, e identifica cinco criterios comúnmente empleados: disponibilidad de datos; supuestos basados en una teoría sobre el bienestar humano; consenso público; procesos participativos de deliberación; y la opinión de expertos con base en el análisis de información empírica sobre aquello que las personas valoran.

Por otro lado, Robeyns (2003) ha propuesto una especie de protocolo o conjunto de pasos para la selección de dimensiones, particularmente aplicado a la identificación de desigualdades de género. En primer lugar, plantea la necesidad de formular de manera explícita el conjunto de dimensiones a ser incorporado en el análisis. Luego, propone presentar la justificación metodológica que subyace a la formulación de dicho conjunto de dimensiones. En tercer lugar, postula que el proceso de formulación de dimensiones debería incluir dos niveles: uno ideal, que incorpore todas aquellas capacidades que se considera relevante incluir en el análisis atendiendo a toda su complejidad y profundidad, y uno factible, que acote la lista a aquello que es efectivamente evaluable, dadas las limitaciones de información y métodos disponibles. Finalmente, en cuarto lugar, se propone como criterio transversal al proceso que este sea llevado a cabo de manera exhaustiva y no reduccionista, es decir que incorpore todas aquellas capacidades que se consideran importantes para el ejercicio de evaluación, independientemente de si es posible hacerlas operativas. En la Figura 1 esquematiza el proceso.

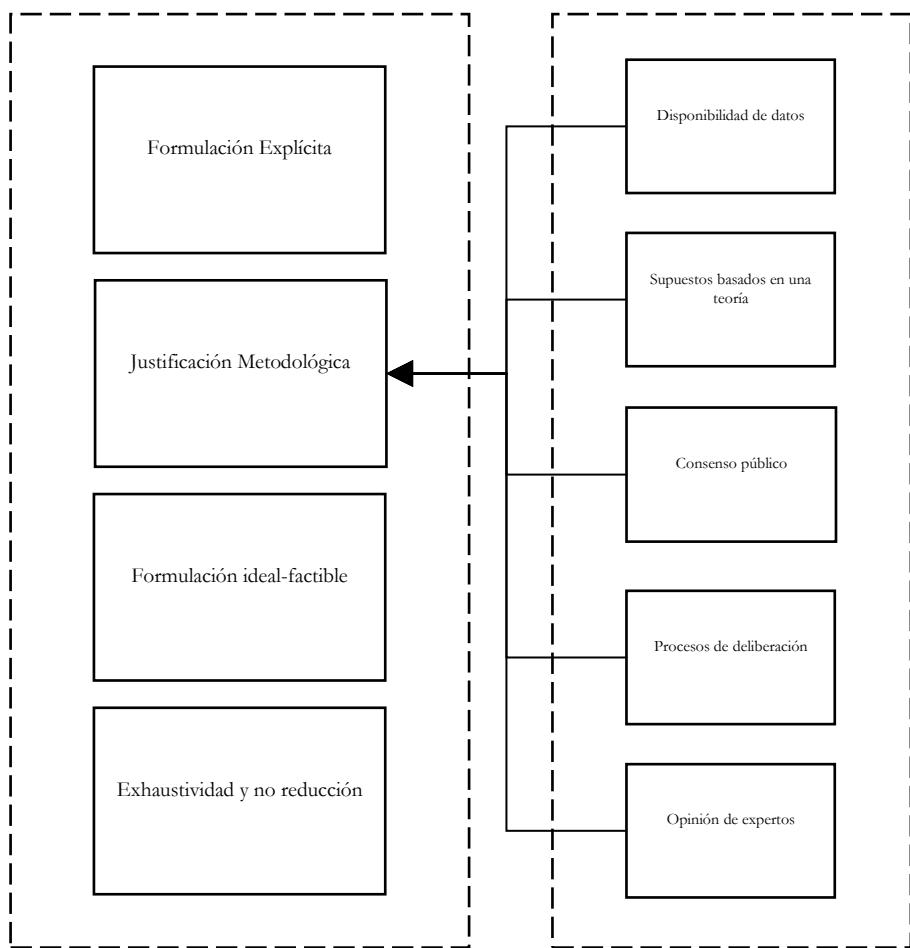
---

<sup>1</sup> Véase <https://www.mppn.org/applications/participatory-methods/>

**Figura 1**  
**Propuesta de protocolo para la selección de dimensiones**

Robeyns (2003)

Alkire (2007)



Fuente: Clausen y Vigorito (2018)

Como se verá más adelante, algunos ejercicios de consulta de valoración de las distintas dimensiones realizados en Uruguay, en base a técnicas cualitativas y cuantitativas, muestran que, si bien existen dimensiones de fuerte consenso (educación, ingresos y salud), las valoraciones o los satisfactores correspondientes, difieren por nivel socioeconómico y grupo de edad. Esto implica que se requiere un procedimiento de armonización de las priorizaciones que surjan de las diferentes fuentes consultadas.

En general, cada uno de estos criterios presenta potencialidades y limitaciones de modo que, en la práctica, la combinación de varios de ellos podría ser una vía para generar un proceso de selección de dimensiones más riguroso.

c) Definición de indicadores y umbrales. Una vez seleccionadas las dimensiones, se requiere identificar el conjunto de indicadores que se utilizará para la operacionalización en cada una de ellas.

Pueden incluirse indicadores absolutos o relativos, así como variables “objetivas” o subjetivas. En el primer caso, deberá decidirse si se busca reflejar la situación de cada persona u hogar con independencia de la distribución de ese recurso/logro/atributo en el conjunto de la sociedad. En el segundo, deberá definirse si las variables buscan relevar logros “objetivos” como años de educación, nutrición, ingreso, o se incluyen percepciones de carácter más subjetivo, como conformidad con la vida. En general, las medidas multidimensionales disponibles a nivel oficial no incluyen esta última variante, salvo excepciones como el Índice Bruto de Felicidad de Bhután o el *BetterLifeIndex* de la OCDE.

La discusión anterior rige también para los umbrales de privación, que será necesario definirlos y llegar a acuerdos para cada dimensión.

d) Desagregaciones por grupos de interés y análisis dinámico. Hasta el momento se asumió que un único conjunto de definiciones de los puntos a) a c) permitiría identificar componentes del sistema multidimensional de indicadores a construir. Sin embargo, si se busca reflejar la realidad de distintos grupos poblacionales o realizar un análisis de la dinámica de la pobreza a lo largo del tiempo, las dimensiones y los indicadores podrían variar (Escobal, 2012). Por ejemplo, las distintas dimensiones tienen relevancia cambiante durante la infancia, al tiempo que los indicadores adecuados para reflejar logros en cada una de ellas varían en muchos casos (piénsese, por ejemplo, en desarrollo cognitivo o actividades recreativas).

Ello implica que, al diseñar el sistema, se debe definir si se pretende realizar evaluaciones globales, con las aperturas que se considere pertinente (por ejemplo, grupos etarios, sexo, ascendencia étnico racial, región. Si interesa caracterizar con mayor precisión subgrupos poblacionales específicos, se requerirá repetir el proceso de selección de dimensiones, umbrales e indicadores para cada unidad de análisis. Esto es particularmente relevante porque la pobreza multidimensional permite utilizar indicadores que refieren a los individuos y, de esa forma, abrir la “caja negra” de los hogares, dando variabilidad a la condición de privación dentro de los hogares. A la vez, si se pretende realizar un análisis longitudinal, se requerirá la revisión periódica y adecuación de los componentes del sistema.

e) Índices agregados o sistemas de indicadores. Para el diseño de medidas oficiales, deberá definirse si la naturaleza multidimensional de la pobreza y el bienestar se reflejará a través de sistemas de indicadores o se construirán indicadores sintéticos.

Si bien actualmente existe un creciente acuerdo a nivel global en que el estudio del bienestar, la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad requieren una perspectiva multidimensional, no existe aún consenso acerca de la conveniencia de agregar las diversas dimensiones en índices sintéticos, que combinen en una sola medida todas las dimensiones de interés. La discusión se ha dado fundamentalmente en el terreno de la pobreza, pero es análoga en los casos de bienestar, desigualdad y vulnerabilidad.

Desde el lanzamiento del Índice de Desarrollo Humano en 1990 (PNUD, 1990), las comparaciones interpersonales de bienestar basadas en la estimación de índices compuestos se han expandido considerablemente a nivel internacional. A la vez, en la última década, se ha acelerado vertiginosamente las propuestas metodológicas de índices multidimensionales orientados principalmente a la medición de la pobreza (véase, por ejemplo, Alkire y Foster, 2011; Lustig 2011).

Muchos autores argumentan que una medida agregada de pobreza es especialmente útil para llegar a ordenamientos totales de la población, los cuales son especialmente relevantes para obtener una mirada sintética y de conjunto (Brandolini 2008), así como para diseñar y orientar intervenciones de política (Atkinson 2003, Alkire y Foster 2011, Bourguignon y Chakravarty 2003). Asimismo, el informe de la Comisión Sarkozy (Stiglitz *et al.* 2009) aboga por la realización de apreciaciones de bienestar en base a un conjunto de indicadores incluidos en el *BetterLifeIndex* (OCDE, 2011), con un sistema de ponderadores flexible y modifiable por los usuarios.

Desde otra perspectiva, Ravallion (2011) argumenta en contra de la utilización de índices multidimensionales, pues plantea que no es posible capturar las múltiples dimensiones de la pobreza en base a un solo índice. En su opinión, las intervenciones necesarias para aliviar la pobreza se vuelven difíciles de identificar, dadala naturaleza combinada de la medida. Al mismo tiempo, argumenta que, aun cuando sea necesario ponderar, es muy difícil determinar la estructura de pesos para llegar a un índice único y que ésta no debería partir de los investigadores, sino que debería tomar en cuenta las opiniones de las personas en situación de pobreza, así como los “precios implícitos” de las dimensiones a considerar. Por estas razones, aboga por evaluaciones multidimensionales basadas en un “tablero de control” conformado por indicadores independientes.

Con relación a este debate, Ferreira y Lugo (2012) plantean que la visión del tablero de control versus índices multidimensionales sintéticos es una falsa dicotomía. Los segundos permiten apreciar en qué medida las personas u hogares enfrentan una o varias privaciones a la vez (es decir, la distribución conjunta de los atributos o intensidad de las privaciones), lo cual aporta información adicional a la consideración de cada dimensión por separado. En el Cuadro 1, se presenta una síntesis de los principales argumentos a favor y en contra de la utilización de índices sintéticos de bienestar multidimensional.

Cuadro 1. Argumentos a favor y en contra de la construcción de índices sintéticos de pobreza y bienestar multidimensional

A favor	En contra
Mirada sintética y de conjunto	No es posible capturar las múltiples dimensiones de la pobreza, la desigualdad o el bienestar agregado, con un indicador compuesto
Permite diseñar y orientar intervenciones de política	Dificultad para identificar intervenciones necesarias para aliviar la pobreza y reducir la desigualdad  Potencial manipulación de las políticas para mejorar los indicadores incluidos en el índice
La distribución conjunta de los atributos aporta información adicional a la que proviene de las distribuciones marginales	Problemas para determinar la estructura de ponderadores (opiniones de las personas en situación de pobreza; precios implícitos de las dimensiones a considerar)  Posible aumento de la incidencia de la pobreza por alto número de dimensiones

Fuente: Clausen y Vigorito (2018)y autoras.

Se puede optar también por variantes más híbridas, como presentar un sistema de indicadores con inclusión de medidas agregadas para mostrar la distribución conjunta de privaciones, como ha sido la práctica en los informes sobre NBI.

Otro punto relevante a discutir, consiste en si debe incluirse el ingreso en las medidas agregadas, dado que ya se cuenta con la medida oficial de pobreza monetaria. La temporalidad de las variaciones en el ingreso frente a las restantes dimensiones, podría llevar a que las variaciones de corto plazo en la medida agregada multidimensional estén fuertemente afectadas por este indicador y el índice sintético ofrezca poca información adicional, como sucedía con el Indice de Pobreza Humana 2 del PNUD (PNUD, 2010). Como se verá en la sección siguiente, las prácticas en la región han sido dispares.

Si se decide incorporar indicadores sintéticos, se requiere seleccionar una estructura de ponderadores dentro de cada dimensión y entre dimensiones (Atkinson, 2003). La discusión aquí es análoga a la ya mencionada en el apartado sobre selección de dimensiones: ¿existen razones para priorizar algunas dimensiones sobre otras?; ¿las ponderaciones deben mantenerse en todos los grupos?; ¿qué bases informacionales sustentarán la selección de ponderadores?

En la práctica, la mayor parte de los trabajos opta por otorgar pesos similares a todas las dimensiones. Sin embargo, Battistón et al (2012) comparan la evolución de indicadores sintéticos de pobreza en seis países latinoamericanos asignando igual ponderación versus utilizar la ponderación que surge del ejercicio de Las Voces de los Pobres para México (Narayan, et al, 2000) y los resultados son sensibles a esta decisión.

El Cuadros2reúne las principales opciones metodológicas disponibles hasta el momento para el análisis de la pobreza multidimensional y sus principales características, en tanto

el Cuadro 3 se detiene en los métodos de agregación más utilizados. Además de sus propiedades matemáticas, es importante tener en cuenta si las formas de cálculo son comprensibles para el público general o se trata de procedimientos muy poco intuitivos.

Cuadro 2. Visión general de métodos de evaluación de pobreza

Método	Breve resumen	Contribuciones teóricas	Ventajas	Desventajas	Propiedades		
					Capaz de captar la distribución de las privaciones	Identificación de los individuos pobres	Proporciona un solo índice cardinal para evaluar la pobreza
Tableros de control (sistemas de indicadores)	Evaluar separadamente cada dimensión	Alkire, Foster, Santos (2011), Hicks & Streeten (1979); NBI; Ravallion (2011)	Amplifica el conjunto de dimensiones consideradas Ofrece rica información Permite usar distintas fuentes	No refleja la distribución conjunta de las privaciones Difícilmente comparable entre países o en el tiempo.	No	No	No
Diagramas de Venn	Representación de todas las posibles relaciones lógicas entre una colección de conjuntos finitos.	Ferreira & Lugo (2013); Atkinson et al (2010); Naga&Bolsani (2006)	Fácilmente interpretable con visualización (con 2 a 4 dimensiones) Simples e intuitivos. Presentan la distribución conjunta	Interpretación complicada para más de 4 dimensiones. No genera una medida promedio No refleja la profundidad de la privación.	Si	Puede	No
Enfoque de dominancia	Marco para comparaciones de pobreza sin ambigüedad	Duclos, Sahn& Younger (2006a); Bourguignon & Chakravarty (2009)	Cuando hay dominancia, la comparación no es ambigua. Ninguna alternativa de especificación puede alterar la dirección de la comparación. Tiene en cuenta la distribución conjunta de los logros.	Ordenamiento parcial cuando no hay dominancia No permite comparaciones cardinales Implica supuestos sobre la relación entre las dimensiones (sustitutas o complementarias) Fuerte requerimiento de datos	Si	Si	No

Continuación cuadro 2

Método	Breve resumen	Contribuciones teóricas	Ventajas	Desventajas	Propiedades		
					Captación distribución de las privaciones	Identificación de los individuos pobres	Proporciona un solo índice cardinal para evaluar la pobreza
Índices compuestos a nivel agregado	Función que convierte las dimensiones de un tablero en un número	Morris (1978): Índice de calidad de vida física; Anand & Sen (1997): IDH, Índice de pobreza humana, PNUD (1995): Índice de empoderamiento de género; BetterLifeIndex (2011)	Pueden capturar privaciones de diferentes subgrupos de población y combinar distintas fuentes de datos.	Imponen ponderadores: juicios normativos. No reflejan la distribución conjunta de privaciones. Insensible al grado de privaciones simultáneas.	No	No	Si
Enfoques estadísticos	Clusters, PCA, MCA Métodos basados en modelos: (LCA), factorial (FA), ecuaciones estructurales (SEM)	Di Nardo et al. 2008; Maggino & Zumbo 2012;	Reducen dimensionalidad. Admiten datos ordinales y cardinales. Combinables con otros enfoques	No se explicitan las propiedades axiomáticas No predice a priori el comportamiento de los índices. Difícil interpretación	Si	Puede	Puede
Conjuntos difusos (fuzzy sets)	Lidian con la ambigüedad las diferencias entre grupo pobre y no pobre (en un entorno del umbral)	Cerioni & Zani (1990); Chakravarty (2006); Cheli & Lemmi (1995); Chiappero-Martinetti (1994, 1996, 2000)	Tratamiento de la complejidad y ambigüedad en la medición de pobreza	Sensibles a función de membresía. Resultados poco intuitivos Pueden no satisfacer ciertas propiedades clave (foco, transf. débil, desc.)	Si	Si	Si
Medidas axiomáticas	Por su estructura matemática, satisfacen principios o axiomas	Chakravarty et al(1998); Bourguignon & Chakravarty (2003); Alkire & Foster (2007, 2011a)	Cumplen con identificación y agregación Ver Cuadro 6.	Se requieren datos de la misma fuente para cada unidad de identificación Ver Cuadro 6.	Si	Si	Si

Fuente: basado en Alkire et al (2015).

Cuadro 3. Principales características de los métodos utilizados para la medición de pobreza multidimensional				
Dimensión	Bourguignon y Chakravarty (2003)	Alkire y Foster(2007, 2011a)	Lemmi (2003)conjuntos difuso)	BLI (Decancq, 2017)
Marco teórico	Vagamente Sen	Sen	Sen	Sen
Tipo de variables admitidas	Continuas	Continuas y discretas	Continuas y discretas	Continuas y discretas
Relación de sustitución entre variables	Sustitución o complementariedad	Independencia	Sustitución o complementariedad	Complementariedad
Ponderadores	Definidos por quien realiza el ejercicio	Definidos por quien realiza el ejercicio	Definidos por quien realiza el ejercicio	Definidos por la población encuestada
Tipo de ordenamiento de pobreza	Cardinal	Cardinal	Cardinal	Cardinal
Descomponibilidad por sub grupos	Si	Si	Si	Si
Descomponibilidad por dimensión	Sólo si $\alpha=\theta$ (dimensiones independientes)	Después de la identificación de los hogares pobres	Sólo cuando las dimensiones son independientes	Si

Fuente: Amarante, Arim y Vigorito (2010) y elaboración de las autoras.

f) Consistencia entre medidas de pobreza y criterios de focalización de programas sociales. Un último punto refiere a si el país optará por identificar a los beneficiarios de los programas sociales de forma consistente con la medida multidimensional, como se ha hecho en el caso de México. Alternativamente, se puede elegir mantener separadas las esferas del seguimiento oficial del bienestar de la población a nivel global y el campo de actuación de las políticas sociales.

## II. Antecedentes

### II.1 Uruguay

En este apartado sistematizaremos distintas investigaciones que tuvieron como foco el análisis multidimensional del bienestar. En primer lugar, se presenta una revisión de los trabajos cuantitativos disponibles (a). Posteriormente, se analizan datos de encuestas que

buscan dar cuenta de las dimensiones del bienestar valoradas en el país (b). Finalmente, se incorpora información de algunos estudios cualitativos.

a) Revisión de trabajos que analizan bienestar multidimensional

En el Cuadro 4 se presenta una sistematización de las dimensiones que se han utilizado en Uruguay hasta el momento, realizada a partir de la revisión de trabajos que se presenta en el Anexo 2. Se observa que los dominios vivienda y educación han sido incluidos en todos los trabajos, seguidos de salud y trabajo. La mayor parte de los estudios se ha basado en información de las ECH, aunque en los últimos años, se han diversificado las fuentes de información como producto de una mayor disponibilidad.

Sin embargo, es relevante destacar, dados los objetivos del presente trabajo, que la información sobre salud que se recoge en las ECH no permite una buena descripción del bienestar en esta dimensión. Por ello, la mayor parte de los estudios basados en dicha fuente aproxima estos aspectos en base al acceso a derechos de salud o a algunas dimensiones que refieren a la vivienda, como el saneamiento, o, aún al hacinamiento. Si bien en educación y trabajo se requeriría realizar un mayor esfuerzo de recolección de información que permitiese describir mejor aspectos vinculados a calidad, en salud la situación es particularmente problemática. Los estudios que analizan la condición de salud basados en otras fuentes, exploran nutrición (en base a indicadores antropométricos) o controles pediátricos. Sin embargo, las ECH solo permiten analizar el acceso a cuidados de salud, lo cual refiere a una potencialidad y no a una condición específica. Dada la amplia cobertura del sistema de salud en Uruguay, las privaciones son prácticamente inexistentes.

Las restantes dimensiones -acceso a la información, acceso a recursos (confort e ingreso), prácticas de crianza, bienestar psicosocial, disponibilidad de tiempo libre) han logrado menores niveles de consenso o han sido adoptadas para estudios que se ocupan de poblaciones específicas, principalmente niños y jóvenes, en base a fuentes de información distintas a las ECH. En estos casos se ha trabajado a partir de un conjunto variado de relevamientos de información, como ENDIS, ELPS, ELBU y ESF.

Cuadro 4. Sistematización de las dimensiones utilizadas en los índices de pobreza multidimensional realizados en Uruguay hasta 2018

Dimensión	Otras denominaciones	Indicadores	Todos	Hogares	Menores de 18				Adultos mayores	Población afrodescendiente
					Total	Primera infancia	Escolares	Jóvenes		
			Total: 19	8	9	1	4	4	1	1
Vivienda	Condiciones habitacionales/ Amparo	Hacinamiento/ acceso a agua potable/calidad estructural (materiales)	Todos	Todos	Todos	Todos	Todos	Todos	Todos	Todos
Educación	Acceso al conocimiento	Asistencia actual (menores de 17 años)/repitió 2 años o más/menos de 6 años de educación/clima educativo del hogar/	Todos	Todos	Todos	Todos	Todos	Todos	Todos	Todos
Salud	Nutrición/ Vida y salud física / Estado de salud	consulta a médico en último año/ derechos de atención en algún prestador de salud / cobertura / IMC / talla para la edad (puntaje z)	13	2	Todos	Todos	Todos	Todos	Todos	Todos
Trabajo	Seguridad social / Mercado de trabajo / Trabajo infantil	acceso a seguridad social/ clima laboral / condición de actividad económica infantil	10	4	2 de 9	No corresponde	1	1	Todos	Todos

	continuación Cuadro 3									
Dimensión	Otras denominaciones	Indicadores	Todos	Hogares	Menores de 18			Jóvenes	Adultos mayores	Población afrodescendiente
					Todos	Primera infancia	Escolares			
Acceso a la información	Participación e información / Comunicación	tenencia de celular / hogar con internet / el hogar no cuenta con algún elemento: televisión, radio, internet, teléfono y computadora	4	1	3 d	0	1	2	0	0
Ingreso	Acceso a recursos / control sobre recursos	Ingreso per cápita del hogar	2	3	1 d	0	1	No	0	0
Confort	Acceso a recursos	tenencia de bienes durables en el hogar (refrigerador, calentador de agua, computadora, internet)	6	4	3	0	2	1	0	0
Prácticas de Crianza		vínculo con la familia / práctica de crianza	1	0	0	Todos	0	0	0	0

Fuente: elaborado en base a los trabajos que se reseñan en el Anexo

### b) Información de encuestas recientes

En diversas encuestas se han relevado las dimensiones que las personas valoran o también por los problemas de la sociedad que consideran más relevantes.

En la ola 2006 del Estudio Longitudinal del Bienestar en Uruguay se entrevistó a adultos a cargo de niños que asistían a primer año de escuelas públicas en 2004 y residían en Montevideo y el área metropolitana. En esa ocasión se pidió a las personas encuestadas que jerarquizara un conjunto de dimensiones del 1 al 9 y que agregasen dimensiones que considerasen no incluidas en la lista.<sup>2</sup> En línea con la composición del Índice de Desarrollo Humano, las dimensiones con mayores niveles de valoración fueron educación, ingreso y salud (Burstin et al, 2011). Más adelante, en la cuarta ola del mismo estudio, realizada en 2015/16 en Montevideo, el área metropolitana y cinco ciudades del interior del país, se entrevistó a las mismas personas adultas y se agregaron los niños de referencia de 2004, cuyas edades se ubicaban en el entorno de los 18 años. En el presente trabajo se procesó información para adultos y jóvenes a efectos de identificar consensos y disensos.

En el cuadro 4 se presenta el ordenamiento de dimensiones para adultos y jóvenes. Las dos primeras columnas identifican las opciones incluidas en el cuestionario, en tanto la última columna incluye las valoraciones que agregaron los jóvenes. Se observa que la educación ocupa el primer lugar en las valoraciones de jóvenes y adultos. Sin embargo, en el lugar siguiente se identifican fuertes diferencias. En el caso de los adultos, se señaló el ingreso. En los jóvenes, considerando las 11 dimensiones originales, el segundo lugar lo ocupa el contacto con familiares y amigos (en tanto baja al lugar 8 en adultos) y al incluir las dimensiones sugeridas, este aspecto cae al tercer lugar y es sustituido por vivienda. La salud y la situación afectiva se ubica en lugares relativamente similares (respectivamente 3 y 4, y 5 y 6 en ambas generaciones, aunque en orden inverso). Cabe destacar que, entre los adultos, las valoraciones de salud cayeron con respecto a la ola anterior, reflejando otras preocupaciones, que podrían vincularse al ciclo de vida.

Los ingresos y el empleo presentan valoraciones considerablemente mayores en adultos que en jóvenes (1 y 3 versus 4 y 7), lo cual se asocia a la etapa del ciclo de vida y al hecho de que solo el 10% se emancipó del hogar de origen. La toma de decisiones en el hogar y la utilización del tiempo libre también presentan un patrón similar, con valoraciones respectivas de 5 y 9 en adultos y 9 y 6 en jóvenes. Los jóvenes agregaron las dimensiones vivienda, seguridad, espiritualidad, solidaridad y medio ambiente. Si se incluyen estos dominios en el ordenamiento, vivienda ocupa el lugar 2 y seguridad el 4. Sin embargo, en todos los casos, los aspectos que refieren a la comunidad (a medio ambiente y solidaridad se agrega participación social, entorno barrial, ya incluidas en el listado original) recibieron menos valoraciones que los logros a nivel individual, tanto en jóvenes como en adultos.

---

<sup>2</sup> El ELBU sigue a los hogares de una cohorte de niños que en 2004 asistían a primer año de escuelas públicas. Por detalles del relevamiento, puede consultarse <http://fceia.edu.uy/estudio-del-bienestar-multidimensional-en-uruguay.html>

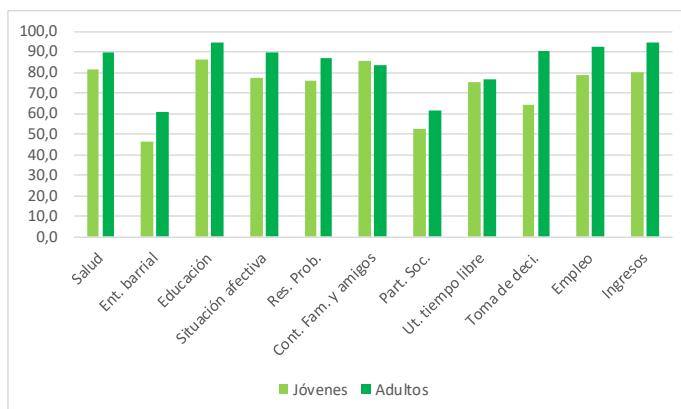
**Cuadro 4. Ordenamiento de las valoraciones promedio de adultos y jóvenes. ELBU ola 2015/16**

Dimensión	Adultos	Jóvenes	Diferencia	Jóvenes
Educación	1	1	0	1
Ingresos	2	4	-2	6
Empleo	3	7	-4	9
Salud y nutrición	4	3	-1	5
Toma de dec. en el hogar	5	9	-4	12
Situación afectiva	6	5	1	8
Resolución de prob. cotidianos	7	8	-1	10
Contacto con fam. y amigos	8	2	6	3
Utilización del tiempo libre	9	6	3	8
Part. Social	10	11	-1	13
Entorno barrial y vínc. Comunidad	11	10	1	14
<b>Medio ambiente</b>			<b>11</b>	
Seguridad			4	
Vivienda			2	
Espiritualidad			15	
<b>Solidaridad</b>			<b>7</b>	

Fuente: elaboración de las autoras en base a datos de ELBU

Si en vez de considerar la media se toman en cuenta las valoraciones altas operacionalizadas como la proporción de asignaciones 7 a 9 por dimensión, se observa que las apreciaciones de adultos y jóvenes son muy similares (Gráfica 1). Sin embargo, la concordancia entre los adultos parece ser mayor, con respuestas concentradas en mayor medida en dimensiones similares.

Gráfica 1. Proporción de valoraciones 7 a 9 en adultos y jóvenes según dimensión. 2015/16



Fuente: elaborado en base a ELBU

Para explorar si estas diferencias corresponden a efectos cohorte o ciclo de vida, se restringieron las observaciones al caso de Montevideo y se analizó la correlación entre las respuestas brindadas por los adultos en 2006 y diez años después en 2015/16. El coeficiente de correlación fue elevado (0.87). Las cuatro dimensiones principales fueron educación, salud, empleo e ingreso. Trocaron lugares estas dos últimas variables. La toma de decisiones en el hogar subió en el ordenamiento y el resto se mantuvo relativamente similar.

Para finalizar el análisis del ELBU, se realizaron exploraciones de las valoraciones de adultos y jóvenes según nivel educativo (dividido en menos de 6 años de educación; 6 a 9; 10 a 12; más de 12) y sexo del respondiente, y quintil de ingreso del hogar.

Con respecto a los años de educación, en las 5 dimensiones con mayor valoración se observan marcadas diferencias en quienes tienen niveles equivalentes a terciaria con respecto al resto (Cuadro 5). La educación figura en el lugar 1 o 2 para todos los grupos considerados, al tiempo que el empleo siempre ocupa la posición 3. Sin embargo, en tanto los ingresos ocupan el primer o segundo lugar para quienes tienen menos 12 años de educación, esta dimensión cae al puesto 4 entre los más educados. Al mismo tiempo, situación afectiva ocupa el segundo puesto en este último grupo y cae al 6 en el resto. Por otra parte, la toma de decisiones en el hogar constituye también un área de interés, superando a salud y nutrición. La apertura por quintil de ingreso da cuenta de ordenamientos muy similares (Cuadro A.1). La caída de la relevancia del ingreso para el quintil más alto se alinea con los resultados obtenidos para países desarrollados por parte del Estudio Mundial de Valores (Inglehart, 2004).

Cuadro 5. Ordenamiento de dimensiones priorizadas por los adultos según años de educación formal aprobados. 2015/16

Dimensión	Menos de 6	6 a 9	9 a 12	Más de 12
Educación	2.00	1.00	2.00	1.00
Situación afectiva	6.00	6.00	6.00	2.00
Empleo	3.00	3.00	3.00	3.00
Ingresos	1.00	2.00	1.00	4.00
Toma de decisiones en el hogar	4.00	4.00	5.00	5.00
Salud y nutrición	5.00	5.00	4.00	6.00
Contacto con familiares y amigos	8.00	8.00	8.00	7.00
Resolución de problemas cotidianos	7.00	7.00	7.00	8.00
Utilización del tiempo libre	9.00	9.00	9.00	9.00
Participación social	11.00	10.00	10.00	10.00
Entorno barrial y vínculo con la comunidad	10.00	11.00	11.00	11.00

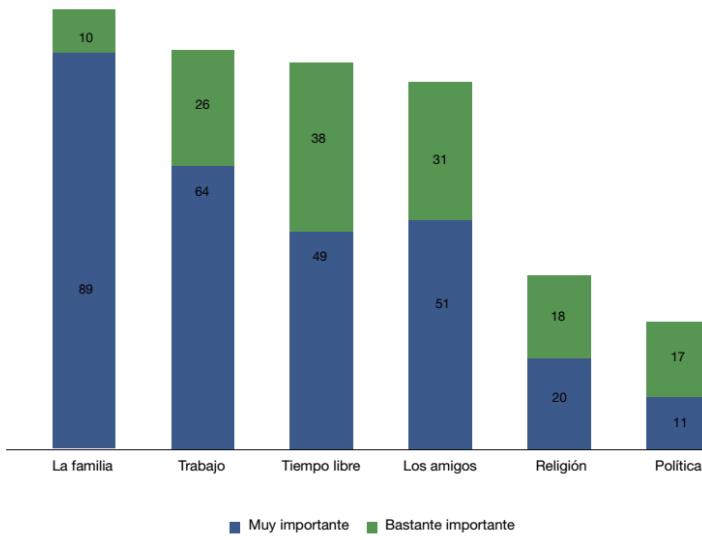
Fuente: elaborado en base a ELBU

A la vez, en el marco de un estudio sobre valores y creencias de los uruguayos, DUCSA-Equipos Consultores-OPP (2012) realiza un análisis del módulo Uruguay de la Encuesta Mundial de Valores, implementado por Equipos Consultores en noviembre 2011. Los autores indican que los resultados de las tres ondas del estudio realizadas para Uruguay son consistentes en los 15 años cubiertos, al tiempo que ubican al país en una posición intermedia en el mapa de valores desarrollado por Inglehart (2004). De acuerdo al estudio, Uruguay se mostraría como una sociedad más secular y más orientada a la autoexpresión que a la sobrevivencia. En la jerarquización global de dimensiones, la familia ocupa el primer lugar (89%). El empleo, las relaciones con amigos y el tiempo libre ocupan lugares intermedios. Por último, la religión y la política presentan valoraciones bajas. A efectos de la discusión posterior, cabe destacar que ingresos y estabilidad laboral son los dos atributos más señalados para caracterizar un buen empleo.

Gráfica 2. Valoraciones de dimensiones en Uruguay según Estudio

Mundial de Valores

*Por favor indique cada uno de los siguientes aspectos, qué tan importante es en su vida.*



Fuente: DUCSA-Equipos Consultores-OPP (2012)

Las dimensiones abarcadas por el estudio son: satisfacción con la vida; orgullo nacional; tolerancia; confianza interpersonal; valores de género; actitud hacia el trabajo; valores de autoridad; y democracia y política.

Con respecto a la felicidad (satisfacción con la vida), se registra un aumento en los quince años analizados, distribuido en toda la sociedad, pero con mayores ganancias entre jóvenes y sectores medios. El orgullo nacional se ubica en un 92% de los entrevistados, con menor incidencia entre los jóvenes. Por el contrario, los niveles de confianza interpersonal cayeron: en 2011, solo el 14% de los entrevistados consideraba que se puede confiar en otras personas, cifra muy baja si se la compara con los países europeos y elevada en la región. Sin embargo, la confianza en la familia, vecinos y conocidos, alcanza niveles muy elevados, superando, en el primer caso, al 95% de las respuestas. Los autores indican que los mayores niveles de desconfianza se vinculan a personas desconocidas y se asocian a la inseguridad.

La tolerancia en términos genéricos se ubicó siempre en niveles elevados, y actualmente Uruguay ocupa el lugar 9 en el ordenamiento de países del Estudio Mundial de Valores. A la vez, en 2011, casi el 70% de los entrevistados indicaba que este aspecto consistía en uno de los valores centrales a transmitir a los niños. Sin embargo, cuando se recaban aspectos concretos, se observa un aumento, particularmente con respecto a la homosexualidad, donde Uruguay se posiciona en cuarto lugar en el ordenamiento mundial. Los valores de género también muestran resultados que dan cuenta de consensos con respecto a la relevancia de la inserción laboral femenina, la igualdad con respecto a la capacidad de liderazgo, la condena a la violencia de género y la pérdida de incidencia de la idea de que las mujeres deben tener hijos para realizarse como personas. Sin embargo, se advierte que, en momentos de crisis, muchas respuestas apuntan a que los varones deberían tener prioridad para conseguir empleos (25%).

Con respecto a las actitudes hacia la pobreza, se observa una mayor localización en la responsabilidad individual que en las olas 1996 (23%) y 2006, con una incidencia del 53%. Los autores vinculan esta evolución a las valoraciones en cuanto a la mayor participación del Estado en estas esferas.

Por otra parte, se observa una mayor aprobación de los valores asociados a la autoridad, también entre los más jóvenes. La obediencia es uno de los aspectos destacados en la transmisión de valores de padres a hijos. A su vez, existe una amplia percepción y valoración de la sociedad uruguaya como democrática. La valoración de la democracia aumenta con el nivel socioeconómico, pero supera el 70% en todos los estratos.

### c) Revisión de estudios cualitativos

En el proyecto *Dimensiones del Desarrollo* llevado adelante por un grupo interdisciplinario de la Universidad de la República, se realizaron diversas consultas orientadas a identificar las dimensiones que distintos integrantes de la sociedad visualizan como relevantes en una imagen hacia el desarrollo en el Uruguay. Este trabajo se motivó en las conclusiones del Juicio Ciudadano sobre megaminería y tuvo diversas fuentes de inspiración, entre las que se destaca la consulta Brasil Ponto a Ponto realizada en Brasil, en el marco del Informe de Desarrollo Humano 2009/10 (PNUD, 2009). Si bien este relevamiento implica una orientación hacia una conceptualización más amplia que la pobreza multidimensional, muchas dimensiones que se mencionan prácticamente de forma generalizada, la involucran. En este apartado destacaremos aquellas que se encuentran vinculadas con la conceptualización de la pobreza.

El procedimiento de análisis en el proyecto mencionado, parte de la aplicación de distintas metodologías, orientadas a considerar las prioridades en la sociedad uruguaya. En particular se realizaron consultas a expertos, así como a ciudadanos de distinta edad, estrato socioeconómico, formación y región geográfica, y también a grupos específicos de la población, en particular jóvenes y grupos minoritarios (afrodescendientes y personas de la comunidad LGBT).

Las consultas a expertos se realizaron a partir de la aplicación del método Delphi y fueron respondidas por 26 expertos en la temática<sup>3</sup>. Varios de ellos respondieron que en el momento de la consulta (año 2014) el Uruguay estaba avanzando debido a la implementación de políticas orientadas a la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como a la aprobación de leyes relacionadas con la igualdad de género y la ampliación de las libertades. En su visión de futuro destacan la necesidad de favorecer aspectos vinculados a un relacionamiento social de mayor integración, con mayor acceso a la educación y orientado a ampliar el desarrollo humano (hubo una mención especial al enfoque de las capacidades de Sen y se plantea “cuantas más personas adquieran y utilicen sus capacidades y sean más libres”), a su vez, también destacan la necesidad de potenciar las regiones y preservar el medio ambiente.

---

<sup>3</sup> Los detalles metodológicos pueden consultarse en Lazaro et al (2018).

Si bien no identifican indicadores específicos, mencionan dimensiones como: educación, salud, vivienda, empleo, capital social y humano, acceso al ocio y la recreación; valores tales como: respeto, cuidado de bienes culturales, incorporación de la diversidad, cuidado del medio ambiente (en menor medida); y conceptualizaciones como: superación personal, integración y reconocimiento social, participación y profundización de la democracia.

También se realizó un Diálogo Ciudadano en el departamento de Tacuarembó en el que participaron 25 personas que, en grupos de cinco, definieron los aspectos que consideraban relevantes en una imagen de país ideal. En general se destacan aspectos vinculados al acceso equitativo a la educación, así como a la participación ciudadana. Se menciona la integración social, el estímulo a oportunidades culturales y laborales, y el respeto y consideración de valores personales y colectivos que reflejan una identidad. En este sentido se menciona generar mecanismos de “diálogo y encuentro de diferentes”.

Por último, los grupos focales también aportaron información sustantiva vinculada a una interpretación del bienestar multidimensional: vida familiar, educación, trabajo, vivienda, ingreso y ocio son mencionadas por todos los sectores (Cuadro 5). A diferencia del Diálogo Ciudadano y de la consulta a expertos, las dimensiones más vinculadas a la interacción con la sociedad y la participación en la vida pública no aparecen resaltadas. Por otro lado, las posibilidades de cambio social y el reconocimiento de la propia incidencia en la realidad, aumenta con el nivel socioeconómico.

Un aspecto que vale destacar es la incidencia de los tramos etarios y estratos socioeconómicos en la jerarquización y atributo que se aporta a las dimensiones mencionadas. Por ejemplo, los jóvenes destacan dimensiones vinculadas al trabajo, la vivienda y el disfrute del tiempo libre, pero el grupo de nivel socioeconómico bajo refiere al acceso al trabajo y la jornada laboral completa, mientras en los estratos más altos se destaca su calidad y remuneración. En el caso de los adultos montevideanos el trabajo y el acceso a una vivienda propia cobran mayor centralidad, mientras los grupos de nivel socioeconómico más bajo vinculan a la educación con las posibilidades de ascenso laboral y movilidad. En los grupos LGBT y afrodescendientes se señala a la discriminación en el trabajo como un aspecto sumamente preocupante, y al igual que en los jóvenes, no se visualiza mucha capacidad de incidencia en un proceso de cambio. Así, los relevamientos basados en poblaciones que han sido objeto de discriminación a lo largo de la historia, como afrodescendientes y LGBT, asignan altas valoraciones a otras dimensiones tales como dignidad y respeto.

Cuadro 6. Dimensiones priorizadas en grupos focales

a)

Dimensiones del desarrollo individual-jóvenes. Jóvenes. Montevideo			
NSE bajo	NSE medio bajo	NSE medio	NSE medio alto
Familia/ hijos	Trabajo/ calidad	Educación Desarrollo profesional Trabajo profesional	Ingreso Vivienda/emancipación Trabajo bien remunerado
Educación	Familia Educación		
Trabajo/ permanencia y continuidad	Tiempo libre	Hedonismo/ salidas con amigos Emancipación	Hedonismo amigos, disfrute, viajes felicidad, sentido de la vida.
Emancipación	Emancipación		

b)

Tacuarembó capital. Jóvenes. Desarrollo Individual/ dimensiones-Jóvenes			
NSE bajo	NSE medio bajo	NSE medio	NSE medio alto
<b>Familia/ hijos y hogar</b>	<b>Educación Desarrollo profesional Trabajo profesional</b>		
<b>Trabajo/ permanencia y continuidad</b>	<b>Trabajo bien remunerado</b>		
<b>Trabajo/ calidad (escasas menciones)</b>	<b>Hedonismo amigos, disfrute, viajes</b>		
<b>Mejores ingresos</b>	<b>Felicidad</b>		
<b>Educación/ menos exigencias, flexibilidad, contemple hijos y tiempo escaso de trabajadores</b>			

Fuente: Rivero et al (2016).

Por último, los jóvenes en áreas rurales resaltaron las escasas posibilidades de desarrollo personal con las que cuentan, así como los problemas de incumplimiento de la legislación laboral y la discriminación de género.

## **II.2 Revisión de las mediciones oficiales de pobreza multidimensional a nivel internacional basadas en indicadores sintéticos**

En esta sección se presenta una revisión de antecedentes de países que cuentan con mediciones sintéticas de pobreza multidimensional, con especial foco en AméricaLatina.Como se señaló antes con referencia a las NBI y el IDH, la creación de medidas sintéticas ha sido fuertemente impulsada por los organismos internacionales. Adicionalmente, el PNUD ha propiciado la aparición de medidas agregadas de pobreza, con los Indices de Pobreza Humana I y II, y más recientemente con una medida basada en microdatos de encuestas de hogares: el Indice de Pobreza Multidimensional (MPI, por su sigla en inglés). Otros ejemplos son el Indice de Oportunidades Humanas del Banco Mundial, el ya citado *BetterLifeIndex*de laOCDE y las diversas metas de desarrollo acordadas a nivel internacional.

Con referencia a la discusión previa, cabe destacar que el MPI global se presenta con un formato para la población general, y se desagrega para áreas rurales, regiones y niños.<sup>4</sup> En este último caso, cinco de los diez indicadores que componen el índice, tienen por objetivo reflejar los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS).

En este momento, 19 países cuentan con medidas multidimensionales, ya sea oficiales, o de uso oficial en el monitoreo de los ODS o como mecanismo de selección de beneficiarios de programas sociales. En la adopción de este tipo de mediciones, tanto OPHI como la Red de Medición de Pobreza Multidimensional (MPPN) han tenido un fuerte protagonismo. De hecho, solo México no adhiere de manera explícita a la utilización del índice de pobreza multidimensional desarrollado por Alkire y Foster (2011).

La distribución por regiónse indica en el Cuadro 7. Nótese que este tipo de mediciones se realiza exclusivamente en los países de menor desarrollo relativo, con fuerte concentración en Asia y América Latina.

---

<sup>4</sup>Los detalles metodológicos pueden consultarse en [https://ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI\\_MPI\\_Meth\\_Note\\_46.pdf](https://ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI_MPI_Meth_Note_46.pdf)

Cuadro 7. Países que cuentan con medidas oficiales de pobreza multidimensional según región

Región	Países	Total
América Latina y el Caribe	Chile, El Salvador, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Dominicana, México, Colombia	9
Africa	Nigeria, Mozambique	2
Asia	Bhután, Vietnam, Pakistán, Filipinas, Mozambique, Armenia, Nepal, India-Andra Pradesh	8
Europa		0
Estados Unidos y Canadá		0

Fuente: elaborado por las autoras en base a datos de MPPN (<https://www.mppn.org/multidimensional-poverty/who-uses/>)

Para el caso de los países de América Latina, se sistematizaron algunas características generales, las dimensiones, e indicadores utilizados, en los Cuadros 8, 9 y 10. La información para los restantes países se encuentra en el Anexo 2.

Se observa que, si bien México inició este proceso en 2009, en los últimos cuatro años se encuentra una fuerte aceleración de la adopción de estas medidas. Las institucionalidades y usos son variados, pero predomina el monitoreo de la pobreza. El estudio de los informes y documentos oficiales pone de manifiesto que muy pocos países tienen un sistema integrado de indicadores que monitorean pobreza. Por el contrario, predomina la fragmentación, con informes de pobreza multidimensional sin conexión con los análisis oficiales paralelos de pobreza monetaria.

Cuadro 8. Año de adopción, institución a cargo y uso de medidas multidimensionales de pobreza en países de América Latina

País	Año	Institución a cargo	Uso
México	2009	CONEVAL	Lp/focalización
Colombia	2010		Lp
Chile	2015	Ministerio de Desarrollo Social	Lp
El Salvador	2015	Ministerio de Presidencia	Lp
Ecuador	2016	INEC	
Honduras	2016	Ministerio de Coord. Gub	ODS
Panamá	2015		Lp
Dominicana	2016	Sistema Unico de Beneficiarios	focalización
Costa Rica	2015	Oficina Estadística	Lp

El análisis de las dimensiones incluidas en los índices coincide parcialmente con la revisión de los trabajos realizados en Uruguay, pues, además de educación y vivienda, todos los países incluyen salud y trabajo (Cuadro 9). Solo México y Ecuador incluyen el ingreso. A la vez, El Salvador, Dominicana y Chile incluyen aspectos novedosos que refieren a la integración de los hogares en la comunidad desde perspectivas variadas.

Cuadro 9. Dimensiones utilizadas en las medidas de pobreza multidimensional en América Latina

País	Ingreso	Educ.	Salud	Trabajo y seguridad social	Vivienda y entorno	Acceso a servicios en el hogar	Acceso a alimentos	Redes y cohesión social	Niñez e infancia	Ambiente, entorno y saneamiento
México	X	X	X	X	X	X	X			
Colombia		X	X	X	X					X
Chile		X	X	X	X				X	
El Salvador	X	X	X	X	X		X	X	X	
Costa Rica		X	X	X	X					
Ecuador	X	X	X	X	X		X			
Honduras	X	X	X	X	X					
Panamá	X	X	X	X						X
Dominic.	X	X	X	X					X	

Fuente: elaborado por las autoras en base a revisión documental

El examen de los indicadores incluidos en cada dimensión (Cuadro 10) pone de manifiesto formas de operacionalización muy diferentes de algunas dimensiones, como

salud, trabajo, y redes y cohesión social. Ello puede deberse en parte a opciones metodológicas, pero también a la disponibilidad de información. Los indicadores incluidos por Chile, República Dominicana y El Salvador en la dimensión de cohesión social apuntan a aspectos muy variados, pero resultan muy sugerentes a la hora de pensar el caso uruguayo, especialmente, dados los hallazgos de DUCSA-Equipos Consultores-OPP (2012), que constatan una caída de la confianza interpersonal en los últimos quince años.

En el caso de Chile, la cohesión social se aproxima en base a tres dimensiones: apoyo y participación social; trato igualitario; y seguridad. En el primer caso, la carencia de apoyo se releva en base a una pregunta que plantea un conjunto de situaciones que los hogares podrían enfrentar (Cuadro A.2) y los posibles apoyos para solucionarlas. La carencia consiste en no conocer a alguna persona fuera del hogar que pueda prestar apoyo. La participación social se operacionaliza mediante una pregunta que releva participación social de miembros del hogar de 14 años o más en un conjunto de organizaciones sociales o grupos. La carencia consiste en no haber participado en ninguno (Cuadro A.2).

El trato igualitario refiere a la discriminación o trato injusto. Para ello se propone a la persona entrevistada si fue discriminada en los últimos 12 meses y se ofrece, luego, un conjunto de razones por las que potencialmente pudo ser discriminada (Cuadro A.2) y se considera carencia, el responder afirmativamente al menos en un caso. Finalmente, el bienestar en términos de seguridad se aproxima mediante una pregunta que busca captar si la persona entrevistada vivió o presenció en el último mes un conjunto de situaciones y la frecuencia de ocurrencia (Cuadro A.2). Si la persona indica que vivió al menos una de las situaciones permanentemente (siempre), se considera privada. La subdimensión se completa con una pregunta que releva si las personas ocupadas tienen vínculos con sindicatos, otras asociaciones de trabajadores o empresariales.

Para finalizar el repaso de las dimensiones utilizadas en los indicadores regionales, se analizan las formas de operacionalización de las condiciones del entorno, aspectos que también da cuenta de condiciones supra individuales.

En el caso de Chile, esta dimensión se operacionaliza a tres dominios que dan cuenta de problemas de contaminación ambiental, el acceso a servicios y el tiempo de viaje al lugar de trabajo. El primer aspecto, se consideran privados a aquellos hogares que declaran que, durante los últimos 12 meses han vivido o presenciado con frecuencia “siempre”, al menos dos problemas de contaminación medioambiental en su área de residencia (a menos de 15 minutos caminando desde su vivienda). La lista se incluye en el Cuadro A.2. El acceso a servicios se operacionaliza mediante la disponibilidad de servicio de transporte público, centros educacionales y centros de salud a distancias razonables (Cuadro A.2). La última dimensión refiere a los hogares con integrantes ocupados. Se considera que el hogar enfrenta una carencia si algún miembro del hogar demora diariamente una hora o más en promedio en llegar a su lugar de trabajo principal, usando transporte público o transporte no motorizado.

Cuadro 10. Indicadores considerados en la operacionalización de las dimensiones de medidas de pobreza multidimensional oficiales en países de América Latina

País	Ingreso	Educación	Salud	Trabajo y seguridad social	Vivienda y entorno	Acceso a servicios dentro del hogar	Acceso a alimentos	Redes y cohesión social	Niñez e infancia	Ambiente, entorno y saneamiento
México	Ingreso per cápita	Asistencia 3 a 15, nivel educ. menor a primaria para nacidos pre 1982, nivel educativo menor a secundaria básica para nacidos post 1982	No está inscripto ni tiene derecho a recibir servicios médicos de ninguna institución que los ofrezca	PEA sin beneficios legales; trab. por cuenta propia sin acceso a seg.Soc.; mayores de 65 sin pensión.	Materiales de pisos, techos, paredes, hacinamiento.	Origen del agua, servicio de drenaje, acceso a elect., combustible	Inseguridad alimentaria.			
Colombia		Alfabetización de adultos, asistencia 6 a 16, rezago escolar 7 a 17	Cobertura en salud, acceso a servicios de salud en caso de necesitarlo	No trabajo infantil, no desempleo en últimos 12 meses	acceso a agua potable; saneamiento; pisos; paredes; hacinamiento				Acceso a servicios de cuidado en 0 a 5	
Chile		Asistencia (4 a 18), rezago escolar escolaridad (18 años y más)	Malnutrición en Niños/as (0 a 6); Adscripción al Sistema de Salud (Atención de salud frente a una necesidad o sin cobertura)	Ocupación (18 y más), Seguridad Social (15 años y más ocupadas), Jubilaciones (en edad de jubilar)	Habitabilidad, Servicios básicos, Entorno			Apoyo y participación social; Trato igualitario; Seguridad		
El Salvador		Inasistencia escolar; rezago educativo; Cuidado temprano inadecuado; baja educación de adultos	Sin acceso a servicios de salud; Sin acceso a agua potable; Sin acceso a saneamiento; Inseguridad alimentaria	Subempleo e inestabilidad laboral; Desempleo; Falta de acceso a seguridad social; Trabajo infantil	Materiales de techo, piso y pared; Hacinamiento; Inseguridad en tenencia terreno	Se incluye en salud	Falta de espacios públicos; Inc. crimen y delito; Restric. inseguridad; Exp. daños y riesgos amb.	se incluye en educación		

Continuación Cuadro 10										
País	Ingreso	Educación	Salud	Trabajo y seguridad social	Vivienda y entorno	Acceso a servicios dentro del hogar	Acceso a alimentos	Redes y cohesión social	Niñez e infancia	Ambiente, entorno y saneamiento
Costa Rica		Asistencia, nivel	Acceso a seguro de salud	Empleo informal independiente	Materiales de techos, pisos, paredes, acceso a internet					
Ecuador	Pobreza extrema por ingresos	Inasist. Educ. básica y bach.; No acceso a educación por razones ec.; Logro educ.ins.	Sin servicio de agua por red pública	Sin cobertura seg. Soc; Empleo inf. yadol.; Desemp. o empleo inad.	Hacinamiento; Déficit hab.; Sin saneamiento; Sin servicio de recol. de basura	se incluye en salud				
Honduras		Años educación (15 a 49); asist. Esc. (3 a 14), analfabetismo (mayores de 15)	Disponibilidad de agua, saneamiento y combustible para cocinar	Seguridad social, subempleo, trabajo infantil	Acceso electricidad, material pisos, paredes, techos, hacin., patrimonio					
Panamá		Asistencia; repetición logro educativo insuficiente	Acceso a servicio de salud, control de embarazo, disponibilidad de agua	Desemp. y trab.familiar, precariedad laboral, incumplimiento derechos laborales	Precariedad de materiales, hacinamiento, carencia de electricidad, acceso a internet					daño la vivienda por causas nat., acceso comunicación, manejo inad. de la basura, saneamiento
Dominicana		Logro educ.; Rezago educativo; Inasistencia escolar; Cuidado infantil	Mort. Inf.; Acceso salud; Enfermedad; Seguridad alimentaria	Sustento del hogar; Trabajo infantil; Informalidad	Material de la vivienda; Agua potable; Sanea; Combustible; Electricidad; Hacina.; Cercanía focos de peligro		Brecha digital; Seguridad ciudadana; Discriminación; Participación; Documentación			

En el caso de El Salvador, las condiciones de entorno se agrupan en una dimensión denominada “Calidad de hábitat”, operacionalizada en base a cuatro aspectos: disponibilidad de espacios de esparcimiento; incidencia de crimen y delito; restricciones debidas a la inseguridad y; exposición a daños y riesgos ambientales (Cuadro 11). La disponibilidad de espacios públicos refiere a la disponibilidad en el entorno del hogar de parques, instalaciones deportivas, áreas de juegos u otros. Nótese que se incluye también la posibilidad de realizar actividades. Si bien en el caso de El Salvador la información se releva mediante encuesta, es posible utilizar otro tipo de datos, como los provenientes de los censos de espacios públicos disponibles en muchos países y en Uruguay, en particular. Los tres últimos componentes guardan fuertes semejanzas con el caso de Chile.

Cuadro 11. Componentes de la dimensión calidad del hábitat en el Índice de Pobreza Multidimensional de la República de El Salvador.

Dimensión: Calidad del hábitat		
Falta de espacios públicos de esparcimiento	Porcentaje de hogares que residen en una comunidad sin acceso a espacios públicos de esparcimiento.	El hogar está privado si no existe en su comunidad al menos uno de los siguientes espacios: parque, instalación deportiva, área de juegos, casa comunal. O si uno de estos espacios no es utilizado porque está muy lejos del lugar de residencia o porque no hay actividades para realizar en él.
Incidencia de crimen y delito	Porcentaje de hogares con personas que han sido víctimas de algún crimen o delito.	El hogar está privado si alguna de las personas que lo conforman ha sufrido, en el año anterior, alguno de los siguientes eventos: robo, hurto, lesión o asalto.
Restricciones debidas a la inseguridad	Porcentaje de hogares en los que sus miembros consideran que sus libertades de acción son limitadas por el clima de inseguridad.	El hogar está privado si, debido al clima de inseguridad en su comunidad, sus miembros no pueden realizar alguna de las siguientes acciones: salir de noche, dejar que los niños y las niñas salgan a jugar, dejar sola la casa, poner un negocio o transitar con libertad.
Exposición a daños y riesgos ambientales	Porcentaje de hogares que han sufrido daños por fenómenos naturales o se encuentran en alto riesgo de sufrirlos.	El hogar está privado si ha sufrido, en el último año, daños debidos a inundación, derrumbe, alud o corriente de agua, o si está expuesto a daños por derrumbe de cárcava.

### III. Evaluación de la metodología propuesta por MIDES para la medición de la pobreza multidimensional desde un enfoque de derechos

A partir de los contenidos incluidos en las secciones previas, en lo que sigue se comenta la propuesta del MIDES (MIDES, 2015), basada en la metodología desarrollada por CONEVAL. El trabajo constituye una base de discusión muy relevante para pensar el rol y tipo de medidas multidimensionales que deberían producirse a nivel oficial en Uruguay. Se trata de una implementación basada en la información disponible de encuestas de hogares. Además de las estimaciones generales, se ha trabajado con análisis para poblaciones específicas (MIDES, 2016) o dimensiones menos utilizadas, como la disponibilidad de tiempo (González et al, 2015).

- a) Privaciones y logros reflejados. El documento se enfoca exclusivamente en la pobreza y define así, cuatro conjuntos poblacionales excluyentes. Tal vez, el sistema de indicadores se beneficiaría de incluir alguna medida que refleje desigualdad, considerando la distribución de cada logro en el conjunto de la población, en base a la presentación de la distribución completa de la variable o a conjuntos difusos u otras metodologías disponibles. A la vez, para el diseño de políticas podría ser útil incluir algún

índice de vulnerabilidad, para reflejar qué tan fuerte es la adscripción de los hogares al grupo de no pobres.

b) Selección de dimensiones. Como se planteó al inicio de este documento, existe una amplia variedad de enfoques para la selección de dimensiones en mediciones multidimensionales. A la vez, las implementaciones empíricas de medidas sintéticas realizadas en la región presentan una rica variedad de experiencias que sería bueno recoger.

En ese sentido, el trabajo se beneficiaría de una fundamentación más detallada de por qué los autores eligieron ceñirse a la propuesta de CONEVAL. Es entendible que se haya tomado esta opción con el objetivo de poner el tema en discusión y tener una primera ronda de resultados, pero si se busca avanzar en la adopción de medidas oficiales, se debería presentar una argumentación más desarrollada de las decisiones adoptadas.

En particular, siguiendo a CONEVAL, se adopta el enfoque de Derechos. Si bien esta perspectiva al tomar aspectos consagrados en la normativa local podría facilitar la discusión, cabe preguntarse qué sucede con aspectos del bienestar que no están reflejados, pero que podrían ser relevantes para realizar comparaciones entre personas, hogares o regiones (Sen, 1999). Debe recordarse, además, que existe un fuerte debate sobre la exigibilidad de los derechos económicos y sociales, lo que vuelve más débil esta opción.

Por otra parte, en la implementación se consideran exclusivamente derechos económicos. Los ejemplos de Chile y El Salvador muestran otros aspectos de la vida social que podría ser de interés reflejar. En ese sentido, podrían explorarse dimensiones vinculadas a libertades, participación, afiliación. Sin embargo, debe tenerse presente que ello requerirá agregar preguntas a los actuales relevamientos.

c) Definición de indicadores y umbrales. La adopción de umbrales relativos a la edad de la persona en el caso de educación no resulta clara ya en la propuesta original. Además, ello dificulta las aperturas por grupos de edad y genera una falta de privaciones artificial en la población de adultos mayores. Por otra parte, este criterio no se adopta en las restantes dimensiones, con lo que se crea un problema de consistencia interna. Por ejemplo: ¿los elementos considerados como mínimos habitaciones no han variado desde la ley de 1968?

Sería importante presentar el estudio de correlaciones entre los indicadores dentro y entre dimensiones. A la vez, en la esfera de los indicadores de acceso a la seguridad social, no se sigue estrictamente un enfoque de derechos, sino que se realiza una contrastación con respecto a un potencial sistema de cobertura universal. Los rentistas podrían figurar como poblaciones privadas. Podría ser interesante pensar aquí en la categoría afiliación.

La dimensión salud no recoge la situación sanitaria de la población sino derechos de atención. Si bien ello se debe a las limitaciones de las Encuestas Continuas de Hogares, debería plantearse una discusión sobre los indicadores más adecuados para monitorear esta dimensión (antropometría, etc.).

Existe un fuerte desbalance en el número de indicadores incluidos en cada dimensión. Debería discutirse si esto impacta la incidencia de cada aspecto (más allá de la equiponderación).

Se opta por indicadores objetivos, pero podría ser relevante incluir algún tipo de información sobre las percepciones acerca del cumplimiento de derechos, por ejemplo, con respecto a la discriminación.

d) Desagregaciones por grupos de interés. El indicador está pensado para la población en su conjunto. Si se pretende reflejar la situación de grupos diversos, sería conveniente discutir dimensiones e indicadores específicos.

e) Índices agregados o sistemas de indicadores. El trabajo se inclina claramente por el uso de medidas sintéticas. Pese a ello, podría ser interesante discutir el contexto de este indicador. ¿Se presentaría como única medida de privación o podría venir acompañado de una rica batería de indicadores complementarios de dimensiones no necesariamente incluidas en el índice y de la medida oficial de pobreza monetaria? Ello podría mitigar la tentación de trabajar para el indicador (Kanbur, 2000).

Una ventaja de los métodos de agregación utilizados (CONEVAL y Alkire y Foster, 2011) es que son muy intuitivos. Sus principales problemas, radican en que para entender la dinámica o el nivel se requiere apreciar cada dimensión por separado y en que no contemplan a las poblaciones vulnerables. Esto último requiere complementar la medición con otras metodologías que permitan identificar personas u hogares por encima de la línea de pobreza.

f) Consistencia entre medidas de pobreza y criterios de focalización de programas sociales. Este aspecto no se considera en la presente versión del trabajo.

#### IV. Consideraciones finales

La revisión bibliográfica realizada indica que las mediciones de pobreza multidimensional en el mundo y la región se han realizado en el marco de arreglos institucionales variados y con propósitos distintos. Por ello, una primera definición para el caso uruguayo radica en identificar si la medición tiene como objetivo final el monitoreo de indicadores internacionales, como los ODS, o se trata de una herramienta que se integra a un sistema más amplio de indicadores que refleja oficialmente las condiciones de vida de la población, o de una herramienta que contribuye a la asignación de beneficiarios a programas sociales.

Dado que el diseño de un sistema multidimensional requiere la selección de dimensiones y umbrales de pobreza, algunos países como México han optado por el enfoque de derechos, mientras que otros no han explicitado enfoques, pero han realizado consultas a la población en general, expertos, etc. Esto sugiere que debería definirse también un procedimiento para el caso uruguayo. Adjunto a este documento se incluye una propuesta que combina el uso de diversas fuentes de información.

A la vez, debe recordarse que en algunas dimensiones como salud, se requiere una revisión y ampliación de las preguntas actualmente incluidas en las ECH. Con respecto a las dimensiones a incluir, existe una tensión entre contar con mediciones anuales y la riqueza de las dimensiones a considerar, dado que, muy posiblemente, la fuente de datos consista en la Encuesta Continua de Hogares. Tal vez podría ser adecuado definir un

conjunto de dimensiones más amplio, nutrido de indicadores que se relevan cada dos años y mantener otro más restringido de base anual.

Otro conjunto de interrogantes refiere al sistema de indicadores que se quiere construir. ¿Se prefiere contar con una medida de síntesis o se trabajará con un “tablero de control”? En caso de incluir un índice sintético deberá definirse la fórmula de cálculo a utilizar. En la región, el método Alkire y Foster (2011) predomina claramente. Existen, también, caminos intermedios que implican publicar los indicadores aislados y el índice sintético con la misma jerarquía.

## V. Referencias bibliográficas

- Aaberge, R. y Brandolini, A. (2015). “Multidimensional poverty and inequality” en Atkinson, AB and Bourguignon, F.(eds.) *Handbook of Income Distribution*, Volume 2A. North Holland.
- Alkire, S. (2002). Dimensions of human development. *World development*, 30(2), 181-205.
- Alkire, S. (2007). *Choosing dimensions: The capability approach and multidimensional poverty*. Chronic Poverty Research Centre Working Paper, (88).
- Alkire, S., y Foster, J. (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics*, 95(7), 476-487
- Altimir, O. (1981). La pobreza en América Latina: un examen de conceptos y datos. *Revista de la CEPAL*.
- Amarante V., Arim R.y Vigorito A. (2010). “Multidimensional poverty among children in Uruguay” en *Studies in Applied Welfare Analysis: Papers from the Third ECINEQ Meeting* (pp. 31-53). Emerald Group Publishing Limited.
- Atkinson, A. B. (2003). Multidimensional deprivation: contrasting social welfare and counting approaches. *The Journal of Economic Inequality*, 1(1), 51-65.
- Alkire, S., Foster, J., Seth, S., Roche, J. M., & Santos, M. E. (2015). *Multidimensional poverty measurement and analysis*. Oxford University Press, USA.
- Battiston, D., Cruces, G., Lopez-Calva, L. F., Lugo, M. A., y Santos, M. E. (2013). “Income and beyond: Multidimensional poverty in six Latin American countries”. *Social Indicators Research*, 112(2), 291-314.
- OCDE (2011). *How's life?: measuring well-being*. OCDE, Paris. Disponible en: <https://unstats.un.org/unsd/broaderprogress/pdf/How%27s%20life%20-%20Measuring%20well-being.pdf>
- Chakravarty, S. R. (2017). *Analyzing multidimensional well-being: a quantitative approach*. John Wiley & Sons. Londres.
- Cheli, B., y Lemmi, A. (1995). A ‘totally’ fuzzy and relative approach to the multidimensional analysis of poverty. *Economic notes*, 24, 115-134.
- Clausen y Vigorito (2018)
- CONEVAL (2009). Metodología para la medición de la pobreza en México. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/Metodologia\\_Medicion\\_Multidimensional.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf)
- Decancq, K. (2017). Measuring multidimensional inequality in the OECD member countries with a distribution-sensitive BetterLifeIndex. *Social Indicators Research*, 131(3), 1057-108.
- Decancq, K., & Lugo, M. A. (2013). Weights in multidimensional indices of wellbeing: An overview. *Econometric Reviews*, 32(1), 7-34.

DUCSA-Equipos Consultores-OPP (2012). *Los valores en Uruguay. Entre la persistencia y el cambio*. DUCSA-Equipos Consultores-OPP. Disponible en:

Ferreira F., y Lugo A.M. (2012). "Multidimensional poverty analysis: Looking for a middle ground", Banco Mundial Policy Research Working Paper, WPS 5964.

MIDES (2017). *Evolución de la pobreza multidimensional en Uruguay, 2006-2016*. Departamento de Análisis y Estudios Sociales. Documentos de Trabajo.

MIDES (2016). *Pobreza multidimensional. Evidencia para la población afrodescendiente. Uruguay, 2006-2015*. DINEM. Mimeo.

PNUD (2009). Relatório de desenvolvimento humano, 2009-2010: Brasil ponto a ponto; consulta pública. PNUD. Brasilia. Disponible en: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/15/nhdr-brazil-2009-10-br.pdf>

PNUD (2010) Technical notes. Human Development Report 2010: Human development for everyone. Disponible en [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2016\\_technical\\_notes.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2016_technical_notes.pdf)

## Anexo 1.

**Cuadro A.1 Ordenamiento de las valoraciones en adultos según quintil de ingreso per cápita del hogar**

Dimensión	1	2	3	4	5
Educación	1	1	2	1	1
Empleo	3	6	3	3	2
Situación afectiva	6	3	6	5	3
Ingresos	2	2	1	2	4
Salud y nutrición	4	5	5	6	5
Toma de decisiones en el hogar	5	4	4	4	6
Resolución de problemas cotidianos	7	7	7	7	7
Contacto con familiares y amigos	8	8	8	8	8
Utilización del tiempo libre	9	9	9	9	9
Participación social	11	10	11	10	10
Entorno barrial y vínculo con la comunidad	10	11	10	11	11

Fuente: elaborado por las autoras en base a ELBU

**Cuadro A.2. Preguntas utilizadas para captar las dimensiones de cohesión social en Chile**

- a) -A quién recurre en las siguientes situaciones:
  - i. Ayuda en el cuidado en caso de enfermedad de algún miembro del hogar
  - ii. Facilitar un vehículo si el hogar lo necesita
  - iii. Prestar dinero al hogar en caso de emergencia
  - iv. Ayudar al hogar a resolver consultas o realizar trámites legales o financieros
  - v. Ayudar al hogar en el uso de tecnologías
  - vi. Ayudar con reparaciones del hogar
  - vii. Ayudar a conseguir un trabajo a algún miembro del hogar
  - viii. Aconsejar a los miembros del hogar en caso de problemas personales o familiares.
  
- b) Organizaciones en las que ha participado:
  - i. Juntas de vecinos u organización territorial
  - ii. Club deportivo o recreativo
  - iii. Organización religiosa o de iglesia
  - iv. Agrupación artística o cultural;v.Grupos de identidad cultural
  - vi. Agrupaciones juveniles o estudiantiles
  - vii. Agrupaciones de mujeres
  - viii. Agrupaciones de adultos mayores;ix.Voluntariado
  - x. Autoayuda en salud
  - xi. Agrupación ideológica o partido político
  - xii. Agrupación corporativa
  - xiii. Centro de padres y apoderados
  - xiv. Otra

---

Continuación cuadro A.2. Preguntas utilizadas para captar las dimensiones de cohesión social en Chile

---

c) Razones por las que ha sido discriminado o tratado injustamente

- |  |  |
|--|--|
| i. nivel socioeconómico                          | ix. tener tatuajes, piercing, perforaciones o expansions                     |
| ii. ser hombre/mujer                             | x. su apariencia física  |
| iii. su estado civil                             | xi. sus creencias o religión   |
| iv. su ropa                                      | xii. su ideología u opinión política   |
| v. su color de piel                              | xiii. participar o no en sindicatos uorganizaciones gremiales                |
| vi. ser extranjero                               | xiv. el lugar donde vive   |
| vii. su edad                                     | xv. el establecimiento donde estudió   |
| viii.suorientación sexual<br>identidad de género | xvi. pertenecer a un pueblo indígena; o su condición de salud o discapacidad |

d) Situaciones de falta de seguridad

*d.1. general*

- i. Tráfico de drogas
- ii. Balaceras o disparos.

*d.2 laboral*

- i. Sindicato (de empresa, inter-empresa, o de trabajadores independientes)
- ii. Asociación de funcionarios
- iii. Asociación gremial sectorial
- iv. Colegio profesional

Problemas de contaminación ambiental

- i. Contaminación del aire y/o malos olores
- ii. Contaminación en ríos, canales, esteros, lagos, tranques y embalses
- iii. Contaminación del agua proveniente de la red pública
- iv. Acumulación de basura en calles, caminos, veredas o espacios públicos.

Acceso a servicios básicos a una distancia cercana desde su vivienda:

- i. Servicio de transporte público (paradero, estación) a menos de 8 cuadras o 1 Km de su vivienda
  - ii. Centros educacionales (colegio o jardín infantil) a menos de 20 cuadras o 2,5 Km de su vivienda
  - iii. Centros de salud (atención primaria o nivel superior a menos de 20 cuadras o 2,5 Km de su vivienda.
-

