

**UN ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA
MULTIDIMENSIONAL EN LA INFANCIA Y
ADOLESCENCIA EN URUGUAY ENTRE 2006 Y 2014**

**AN ANALYSIS OF THE EVOLUTION OF MULTIDIMENSIONAL
POVERTY AMONG CHILDREN AND ADOLESCENTS
IN URUGUAY BETWEEN 2006 AND 2014**

Maira Colacce y Victoria Tenenbaum

CEPAL, Montevideo

Resumen: Con base en la metodología de Alkire y Foster se busca construir, bajo un enfoque multidimensional de la pobreza, un indicador de pobreza en niños, niñas y adolescentes en Uruguay para el periodo 2006-2014 que permita identificar las privaciones por grupos y dimensiones en el tiempo. Lo que posibilita observar cómo reaccionan las dimensiones no monetarias del bienestar en un contexto de fuerte crecimiento de los ingresos. Los resultados muestran que el índice presenta una reducción menos pronunciada que la pobreza monetaria y un estancamiento en los últimos dos años. Las dimensiones que más lo explican son confort y educación.

Abstract: Based on the methodology proposed by Alkire and Foster, the objective of this paper is to estimate a multidimensional poverty index for children in Uruguay between 2006 and 2014. This allows the analysis of the reactions of non-monetary dimensions of wellbeing, in the context of an important increase of household income. The main results show a smaller reduction of the index compared to the monetary poverty, and stagnation in the last two years. This trend is largely explained by the dimensions of comfort and education.

Clasificación JEL/JEL Classification: I32, D63

Palabras clave/keywords: *pobreza multidimensional, bienestar, infancia, multidimensional poverty, well-being, childhood, Uruguay*

Fecha de recepción: 23 VI 2016

Fecha de aceptación: 08 XII 2016

Estudios Económicos, vol. 32, núm. 2, julio-diciembre 2017, páginas 171-212

1. Introducción

En los últimos 15 años se observa en América Latina un descenso importante en la pobreza monetaria. Uruguay es uno de los países que registra menores niveles de pobreza en la actualidad, con una fuerte reducción desde el año 2005 (CEPAL, 2014). Según el Instituto Nacional de Estadística, en 2006, del total de personas del país 32.5% eran pobres de acuerdo con los ingresos de su hogar, en tanto que en 2014 dicha cifra fue de 9.7 por ciento. Este descenso se observa también entre los menores de 18 años, aunque continúa siendo superior a las cifras de adultos y adultos mayores. Diversos estudios indican que la reducción se debe tanto al contexto macroeconómico favorable del periodo como al conjunto de políticas instrumentadas en la última década (OPP 2008, 2009; Colafranceschi y Vigorito, 2012; Amarante y Vigorito, 2012; entre otros).

Sin embargo, el mayor acceso a recursos no asegura mejoras en otras dimensiones del bienestar y, en caso de que existan, es esperable que se manifiesten con cierto rezago en el tiempo. Los indicadores de pobreza multidimensional permiten evaluar las mejoras en los resultados, más allá de los medios (como el ingreso), lo que permiten identificar a los grupos más vulnerables, que presentan carencias en varias dimensiones, y contribuyen al diseño de políticas enfocadas específicamente a ellos.

Tanto a nivel internacional como nacional se encuentra que la asociación entre indicadores de pobreza monetaria y multidimensional es débil, existen importantes desajustes entre ambos (a nivel internacional ver, por ejemplo, Alkire y Santos 2010; para Uruguay, Arim y Vigorito, 2007; Ministerio de Desarrollo Social, 2013; entre otros). Asimismo, se ha registrado que la dinámica de ambos indicadores difiere: las carencias no monetarias tienden a ser más persistentes en el tiempo (ver, por ejemplo, Baulch y Masset, 2003, para Vietnam y Castillo y Colombo, 2014, para Uruguay). Alkire y Roche (2011) estiman indicadores de pobreza multidimensional para niños y niñas en Bangladesh en un período de diez años, lo que fundamenta la importancia de comprender los cambios sucedidos en la pobreza infantil en el tiempo y permite ver la simultaneidad de las privaciones, lo que no es posible con el conteo de pobreza.

El presente artículo aporta al análisis de ese desajuste en términos dinámicos para un país en desarrollo y, en un contexto de crecimiento económico, del mismo modo que Tran, Akire y Klasen (2015) para Vietnam.¹ Sus resultados señalan que la pobreza monetaria

¹ A diferencia de los autores citados en este caso no se dispone de datos de

mejora más rápidamente que la multidimensional y presenta mayores niveles de fluctuación, además, que el rápido crecimiento económico tiene un impacto mayor y más inmediato sobre la pobreza monetaria que sobre la multidimensional.

Resulta de especial interés analizar el bienestar de niños y adolescentes, dado que constituye una etapa fundamental en el desarrollo físico y mental de las personas; deficiencias en esa etapa implican reducciones de bienestar futuro que pueden significar problemas complejos de resolver para la sociedad (Biggeri, 2004). Asimismo, como en la pobreza monetaria, cabe esperar que las dimensiones no monetarias del bienestar presenten diferencias entre grupos de edad. La última estimación de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), con base en el censo de 2011, encuentra mayor prevalencia de las privaciones entre los niños (Calvo, 2013). Otros estudios de pobreza multidimensional observan que ésta es mayor entre los menores de 18 años que en el resto de la población (Arim y Vigorito 2007; Mides, 2013).

El estudio multidimensional de la pobreza ha ganado espacio en diversos ámbitos en la última década. Se destacan los trabajos de *Oxford Poverty and Human Development Initiative* (OPHI) que ha desarrollado numerosos estudios teóricos y empíricos en la materia. Durante los últimos años han realizado mediciones de pobreza multidimensional en países en desarrollo con base en la metodología propuesta por Alkire y Foster: estudios comparativos a nivel global (Alkire y Santos, 2010), en la región (Battiston *et al.*, 2009; Santos, 2014; Santos *et al.*, 2015), así como múltiples estudios de caso. Por otro lado, algunos países de la región han avanzado en las mediciones multidimensionales como medidas oficiales de pobreza: México (Coneval, 2009), Colombia (Angulo, Diaz y Pardo, 2013), El Salvador (STPP y Minec-Digestyc, 2015) y Chile (Observatorio social, 2015).

Del mismo modo, en la última década Uruguay cuenta con numerosos estudios que incorporan el enfoque multidimensional tanto desde la academia como desde el gobierno (cuadro A1). Si bien las dimensiones consideradas varían en cada caso de acuerdo con la fuente de información utilizada y a la metodología, todos los estudios nacionales consideran condiciones de la vivienda, educación y acceso a bienes de comodidad o medios de comunicación. Se identifica en la mayoría que el cruce de 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

panel, por lo que se utilizan las encuestas continuas de hogares.

últimos diez años se continúa identificando un conjunto de hogares con importantes privaciones en materia de educación, vivienda, seguridad social o empleo (Arim y Vigorito, 2007; Colafranceschi, Peyrou y Sanginetti, 2009; Mides, 2013; Castillo y Colombo, 2014; Borrás, 2015; CEPAL-UNICEF, 2016).

Respecto a las mediciones de pobreza multidimensional en la infancia, destaca el indicador de CEPAL-UNICEF (2010) para los países de América Latina, se retoma en CEPAL (2013) y presentan mediciones para 2000 y 2011. A nivel nacional existen algunos trabajos recientes sobre la temática: Alves y Zerpa (2011) para adolescentes de áreas rurales; Nathan y Zerpa (2011), Castillo y Colombo (2014) y CEPAL-UNICEF (2016) analizan la pobreza infantil y adolescente. Este último trabajo es el antecedente más directo de nuestro artículo, elaboramos un indicador de pobreza multidimensional para niños y adolescentes para el periodo 2006-2014, realizamos un análisis territorial con base en el censo de 2011 y la estimación del indicador en un periodo más largo de 1991 a 2014. Este estudio es la base de la presente investigación, se realizaron algunas modificaciones en la forma de construcción del indicador. A la vez, se realiza un análisis más detallado con la finalidad de identificar las posibles razones detrás de los movimientos observados.

La investigación se basa en el enfoque multidimensional de la pobreza para construir un indicador de pobreza en niños, niñas y adolescentes para el periodo 2006-2014 que permita identificar las privaciones por grupos y dimensiones en el tiempo. A diferencia de la mayoría de los trabajos anteriores para Uruguay, se trabaja con una serie de nueve años en los que el crecimiento económico fue muy importante. Lo que permite ver cómo reaccionan las dimensiones no monetarias del bienestar en un contexto de fuerte crecimiento de los ingresos. Al trabajar en las encuestas de hogares puede interactuar el indicador obtenido con los indicadores tradicionales de bienestar, en especial con la pobreza monetaria. Por otro lado, se calcula el mismo indicador en el censo de hogares realizado en el año 2011, lo cual permite una desagregación territorial importante. Se considera un avance considerable el contar con una medida de pobreza multidimensional en niños y adolescentes que complemente las mediciones oficiales y, en particular, que permita orientar las políticas públicas destinadas a dicha población. Al basarse en la encuesta continua de hogares, el indicador elaborado en este artículo presenta un importante potencial como indicador de pobreza multidimensional para el país ya que puede ser calculado anualmente.

El artículo se divide en cuatro secciones a partir de la intro-

ducción. En la segunda sección se presentan los aspectos metodológicos para la construcción del indicador, la metodología, las fuentes de datos y las dimensiones e indicadores seleccionados. La tercera contiene los principales resultados y la cuarta un análisis de robustez del indicador con otras especificaciones. Por último, el artículo contiene una serie de comentarios finales.

2. Aspectos metodológicos para la construcción de un indicador nacional en infancia

2.1. Indicadores multidimensionales

El enfoque de las capacidades de Sen (1992, 1999) puede ofrecer a las mediciones multidimensionales de pobreza un marco normativo coherente y explícito que contribuya a las decisiones metodológicas a considerar. Sen reorienta la noción de pobreza desde la ausencia de bienestar hacia la privación de capacidades básicas: la pobreza es entendida como el fracaso para 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.

Cada comunidad y país debería definir cuáles son los funcionamientos y capacidades necesarias que no podrían determinarse de forma universal. Lo que vuelve más compleja la operacionalización de este enfoque, dado que es complicado convertir las capacidades en un conjunto de indicadores factibles de medir (Minujin, Delamónica y Davidzuk, 2006). Sen (2004), citado en Alkire (2007), señala que el problema no se encuentra en los listados de dimensiones sino en fijar una lista seleccionada teóricamente ya que la misma no reconoce las diferencias que puede haber entre distintas sociedades o períodos históricos, y puede ser contrario a la discusión pública sobre los aspectos que son más valorados por los individuos o grupos.

El listado más difundido fue elaborado por Nussbaum (2000), donde propone una relación de capacidades básicas que se entienden necesarias en cualquier lugar y cultura. Por su parte, Biggeri, Ballet y Comim (2006) desarrollan el enfoque de las capacidades aplicado a los niños, ya que fundamentan que son diferentes a las de los adultos o existe diferente grado de relevancia en las mismas capacidades. El uso de este enfoque específico para niños y adolescentes se basa, principalmente, en el hecho de que constituye una etapa fundamental para su desarrollo físico y mental, por lo que deficiencias en dicha

etapa implican reducciones de bienestar futuro que pueden significar problemas complejos de resolver para la sociedad (Biggeri, 2004).

Para reflejar el enfoque de las capacidades en un indicador de pobreza multidimensional, en este artículo se utiliza el indicador propuesto por Alkire y Foster (2007, 2011). Dicha metodología agrega dimensiones del bienestar a través de una ‘función de identificación’ al definir que tan carente tiene que ser una persona (en cuántas dimensiones y que tan profundamente) para ser considerado pobre. Debe tenerse en cuenta que esta propuesta es puramente metodológica, no plantea directamente herramientas para seleccionar las dimensiones o los umbrales específicos de privación. A su vez, comparte las limitaciones de todos los indicadores multidimensionales sintéticos. La principal se 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 tales indicadores: permiten encontrar a las personas que son pobres multidimensionales, aquellas que se encuentran en niveles importantes de exclusión al tener carencias en muchas dimensiones en conjunto.

Una de las propiedades más interesantes con la que este indicador cumple es la de descomposición, lo hace en un doble sentido: entre subgrupos poblacionales calcula el aporte de determinado subgrupo a la pobreza global y por dimensión calcula el aporte de cada una a la pobreza total. Adicionalmente, se pueden conjugar ambas descomposiciones para calcular el aporte a la pobreza de determinado subgrupo poblacional, en determinada dimensión.

El índice ha recibido algunas críticas, resumidas en Ravallion (2011). En primer lugar cuestiona la utilidad de un índice único para describir y cuantificar la pobreza; en segundo considera que la formulación del indicador es vacía, ya que deja las decisiones relevantes (dimensiones, umbrales específicos y generales y los ponderadores) en manos de quien lo aplique y, finalmente, critica las aplicaciones del mismo en sus limitaciones de incorporación de dimensiones y la calidad de la información. Más allá de estas críticas, las alternativas tampoco resultan libres de desventajas. Ravallion propone mantener un conjunto de indicadores en lugar de calcular un índice sintético. Sin embargo, esto no permite identificar a los que están privados en más de una dimensión (Alkire, Foster y Santos, 2011). Ferreira y Lugo (2013) sostienen que esta discusión parte de una falsa dicotomía entre indicadores sintéticos y conjuntos de indicadores. Consideran que los aspectos que más valen 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.

Aún 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 para orientar las políticas públicas. Adicionalmente, cuenta con una gran aceptación a nivel internacional y ha sido aplicado en incontables estudios.

2.2. Aplicación de un índice a la infancia y adolescencia en Uruguay

El indicador que se propone en este artículo se fundamenta en la formulación de Alkire y Foster (2007, 2011), que requiere se tomen un conjunto de decisiones metodológicas para su aplicación. En primer lugar, se deben seleccionar las dimensiones relevantes para la medición de la pobreza. Despues, seleccionar los indicadores para medir cada dimensión y los umbrales que definen si una persona es carente en esa dimensión. El proceso implica descartar dimensiones que no se pueden medir en la fuente de datos disponible. Por otro lado, se deben decidir los ponderadores de cada dimensión y el umbral de pobreza que determina cuántas dimensiones se requieren para ser considerado pobre.

El indicador considerado se basa en las encuestas continuas de hogares (ECH) 2006-2014 y el censo de población. Las ECH son realizadas por el Instituto Nacional de Estadística que, a partir del año 2006, encuesta el total del país. Son la única fuente de información que permite estimar una serie para el indicador de pobreza multidimensional en el periodo analizado y además habilita la continuidad en la medición del mismo a futuro. El censo de población fue elaborado por el INE en el año 2011, incluye información de personas, hogares y viviendas. 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. El indicador estimado coincide en ambas fuentes de datos.

Un primer paso para definir el indicador consiste en seleccionar las dimensiones relevantes para la medición de la pobreza infantil en Uruguay. Existen distintos métodos para la selección de las dimensiones sistematizados por Alkire (2007): 1) disponibilidad de información en una fuente única de datos, 2) aspectos normativos como

el listado propuesto en Nussbaum (2000), 3) consensos públicos, 4) procesos de deliberación participativa y 5) análisis empírico, revisión de estudios que dan cuenta de cuáles son las dimensiones relevantes.

En este artículo se realiza una combinación entre diferentes métodos. En primer lugar se parte de la adaptación a la realidad uruguaya de los listados normativos y consensos públicos realizada por Nathan y Zerpa (2011) (cuadro A.2). Los autores se basan principalmente en los listados de Nussbaum (2000) y de Biggeri, Ballet y Comim (2006), también revisan la Convención de derechos del niño. En el proceso se apoyan en la discusión pública llevada a cabo para la elaboración de la *Estrategia nacional para la infancia y adolescencia*, durante el año 2008, misma que contó con una gran participación de actores involucrados, de las instituciones referentes, y con una consulta directa a los niños y adolescentes. El listado obtenido resume así varios de los criterios sugeridos por Alkire (2007). En segundo lugar, se seleccionan las dimensiones para las que se cuenta con información en la ECH durante el periodo analizado (de 2006 a 2014). Por último, se incorpora el criterio empírico, al revisar los estudios nacionales y regionales que analizan pobreza multidimensional para infancia y adolescencia.

En este proceso las restricciones de información de los indicadores sintéticos de pobreza multidimensional se hacen evidentes. Las bases de datos periódicas, como las encuestas de hogares, no cuentan con información sobre muchas de las dimensiones. De hecho, los estudios que se han realizado en el país que incluyen dimensiones específicas a la infancia y adolescencia (Nathan y Zerpa, 2011; Castillo y Colombo, 2014) utilizan encuestas dirigidas especialmente a esta población. En los estudios que utilizan encuestas regulares (CEPAL-UNICEF, 2010; Alves y Zerpa, 2011; CEPAL-UNICEF, 2016) las dimensiones seleccionadas reflejan, en su gran mayoría, las privaciones de los hogares en los que viven esos niños, con un alto peso de las que se refieren a características de la vivienda. Sin embargo, esto no se hace explícito, mantienen los indicadores a nivel de la persona, cuando el único indicador que da cuenta de un resultado individual, no del hogar, se refiere a la educación.

En el cuadro 1 se resumen las decisiones tomadas para el indicador de pobreza multidimensional en niños y adolescentes que se presenta en este artículo.² La mayoría de las dimensiones e indicadores seleccionados son los utilizados en estudios similares en in-

² El indicador tiene tres grandes diferencias respecto al de CEPAL y UNICEF (2016): 1) todas las dimensiones son medidas a nivel del hogar, 2) la dimensión vivienda está integrada por dos indicadores (hacinamiento y condiciones estructurales de vivienda) y 3) en la dimensión información se incorporaron dos nuevos

fancia con información para un periodo determinado (Alkire y Roche, 2011; Arim y Vigorito, 2007; CEPAL, 2013), con excepción de la nutrición, que se considera una dimensión importante pero se omite en este estudio por no contar con información. Se seleccionan dos umbrales en cada indicador, que buscan distinguir entre situaciones de privación moderada –necesidades a ser satisfechas que afectan el bienestar de niños y adolescentes– y las de privaciones severas –donde la carencia es indicativa de una condición de privación extrema, que debería ser combatida de forma inmediata. Estos umbrales se adaptan a la realidad nacional, al combinar criterios normativos con las referencias a las estadísticas nacionales.

De las dimensiones identificadas por Nathan y Zerpa (2011) se cuenta con información (parcial) en la ECH sobre participación e información, amparo (vivienda) y educación. Para el primer caso solo se cuenta con indicadores de información, aunque los nuevos bienes informacionales (como computadora e *internet*) podrían también ser considerados de participación. Se incluyen todos los bienes informacionales sobre los que se pregunta en la ECH: televisión, radio, *internet*, teléfono y computadora.³ Basta con que el hogar tenga dos de estos elementos para no ser considerado carente y se requiere tener uno solo para considerarse pobre severo.

En vivienda se consideran dos indicadores que buscan captar diferentes aspectos del lugar donde habitan los niños: estructurales, asociados a los materiales de techo, piso y paredes, así como hacinamiento. Educación se compone de asistencia y rezago. Se considera la asistencia a centros educativos a partir de los 4 años y hasta los 17, en el umbral moderado, ya que la asistencia es obligatoria en ese tramo de edad.⁴ Para el umbral severo se considera la asistencia asociada a un tramo etario más restringido, entre los que la asistencia es masiva y su oferta está históricamente muy difundida en el país (6 a 14 años). Al seguir el análisis de CEPAL-UNICEF (2010) en su

indicadores: teléfono y computadora.

³ La inclusión de computadora puede ser controvertido, ya que es necesaria la conexión a *internet* para acceder a la información y participación. Sin embargo, en Uruguay, a partir de la extensión del Plan Ceibal, existen varios puntos de conexión gratuita y pública, por ejemplo, plazas y escuelas públicas (aun fuera del horario escolar).

⁴ Se consideran los centros educativos formales tanto públicos como privados. Es formal todo centro registrado en las instituciones reguladoras correspondientes (Ministerio de Educación y Cultura o Administración Nacional de Educación Pública).

índicador regional, se aproxima la dimensión vida y salud a través de la disponibilidad de agua potable dentro del hogar y el acceso al saneamiento:

“La falta de acceso y calidad de los servicios de agua y saneamiento se relaciona de forma directa con la morbilidad, desnutrición y mortalidad infantil Crecer en un entorno saludable es decisivo para los niños y niñas de 0 a 4 años, porque es la etapa de mayores riesgos vinculados a enfermedades infecto-contagiosas, deshidratación, mortalidad por diarreas y desnutrición; además de las consecuencias de más largo alcance, dado el vínculo que existe entre el acceso deficitario al agua potable y alcantarillado, la recurrencia de diarreas infantiles y otras enfermedades que pueden conducir a la muerte, el efecto acumulativo en desnutrición infantil y las secuelas en limitaciones cognitivas y, en edades posteriores, bajos rendimientos educacionales” (CEPAL-UNICEF, 2010: 65).

Se consideran tres indicadores: origen del agua, suministro (conexión a red) y saneamiento.

Por último, se incluye la dimensión confort, que refiere a tener bienes durables básicos en el hogar: refrigeración de los alimentos y calentamiento de agua para el baño. Esta dimensión, utilizada en la mayoría de los indicadores nacionales, se incluye por su gran impacto en la vida de niños y adolescentes, como indicador que refleja la calidad de vida del hogar. Es una de las dimensiones que presenta mayor sensibilidad al ingreso de los hogares.

Debido a que la mayoría de los indicadores disponibles refieren a las características de los hogares, se opta por construir el indicador en dicho nivel, a diferencia de los estudios nacionales previos. Esto significa que la unidad de análisis en todos los casos es el hogar, aunque se presenten resultados a nivel de personas. Se considera que si un hogar es identificado como pobre en términos multidimensionales, los niños y adolescentes que viven en él lo son. En este sentido, el indicador opera de la misma manera que el de pobreza monetaria. Todas las dimensiones tienen su origen en el hogar, excepto educación que refiere a la presencia de, al menos, un menor de 18 años con carencias educativas. Lo anterior constituye una limitación, dado que no se consideran privaciones intrínsecas de los menores solo educación; lo cual se debe, principalmente, a las fuentes de información que no contienen datos de dimensiones específicas tales como nutrición, cuidados, recreación, etc.

Las dimensiones seleccionadas 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 cuatro se presenta un escenario con ponderadores variables que otorgan mayor peso a las dimensiones en las que existen menos personas carentes.

Cuadro 1

Dimensiones, indicadores, umbrales severos y moderados y ponderadores para indicador basado en ECH 2006-2014 y censo 2011

<i>Dimensiones e indicadores</i>	<i>Umbral moderado</i>	<i>Umbral severo</i>	<i>Ponderadores</i>
Vivienda			
Hacinamiento	3 o más personas por habitación (excluye baño y cocina)	5 o más personas por habitación (excluye baño y cocina)	.1
Estructural	Modesta o precaria*	Precaria*	.1
Confort	El hogar no cuenta con al menos uno de estos elementos: a) refrigerador, b) calentador de agua	El hogar no cuenta con ninguno de estos elementos: a) refrigerador, b) calentador de agua	.2
Vida y salud física/agua potable y saneamiento			
Origen	El origen del agua no es de red general ni de pozo protegido	El origen del agua es de arroyo, río u otro	.067
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	.067

Cuadro 1
(*continuación*)

<i>Dimensiones e indicadores</i>	<i>Umbral moderado</i>	<i>Umbral severo</i>	<i>Ponderadores</i>
Saneamiento	Cumple al menos una de las siguientes condiciones: a) no accede a baño; b) accede, su uso no es exclusivo del hogar; c) la evacuación del servicio sanitario no es a red general, fosa séptica o pozo negro.	El hogar no accede al baño	.067
Educación	Hogar con al menos un menor de 4 a 17 años que no esté asistiendo a un centro educativo o que asistiendo se encuentra rezagado dos años o más	Hogar con al menos un menor de 6 a 14 años que no esté asistiendo a un centro educativo o que asistiendo se encuentra rezagado dos años o más	.2
Acceso a la información	Si el hogar no cuenta con al menos dos de estos elementos: televisión, radio, <i>internet</i> , teléfono y computadora	Si el hogar no cuenta con al menos uno de estos elementos: televisión, radio, <i>internet</i> , teléfono y computadora	.2

Fuente: elaboración propia. Nota: *tipología realizada con base en materiales de piso, pared y techo (Casacuberta, 2006)

Por último, se debe establecer 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 e indicadores seleccionados informen sobre aspectos básicos de la vida de niños y adolescentes, lo que implica que las carencias en los mismos son señales claras de privación. Es así que se opta por un corte dimensional en una dimensión ($k = 0.2$). En el ejercicio que se presenta en la sección cuatro se selecciona un k asociado a estar privado en al menos dos dimensiones para ser considerado pobre ($k = 0.4$). Esta última opción, a diferencia de la anterior, asegura que se toma más de una dimensión para considerar a una persona pobre, lo que brinda mayor estabilidad en la identificación

y disminuye la probabilidad de incluir personas que coyunturalmente son carentes en una dimensión.

3. Resultados

Esta sección contiene los resultados del indicador de pobreza multidimensional para los hogares con presencia de niños y adolescentes de Uruguay durante el periodo 2006-2014. En primer lugar, se presentan los resultados de la incidencia de las carencias en cada una de las cinco dimensiones consideradas, para luego mostrar el índice de pobreza multidimensional en los niños y adolescentes. Las subsecciones 3.3 y 3.4 ofrecen la contribución de las dimensiones al indicador y el análisis territorial, respectivamente. Los resultados finalizan con un análisis conjunto de la pobreza multidimensional y la monetaria.

3.1. *Incidencia de las carencias por dimensión, 2006-2014*

En el cuadro 2 se muestra la evolución del porcentaje de hogares con menores de 18 años privados en cada una de las dimensiones analizadas. Para las dimensiones de vida y salud y vivienda se presenta también la evolución de sus indicadores constitutivos. En todos los indicadores se observa una reducción significativa en el periodo, aunque los ritmos son diversos.

La evolución observada en la dimensión de información es destacable, con una reducción de 82% en el periodo, lo que lleva a que pase de ser la dimensión con mayor prevalencia en 2006, con 23% de los hogares con menores privados, a ser una de las de menores privaciones en el año 2014. Al observar la evolución de los indicadores que componen la dimensión de acceso a la información se encuentra que, mientras que en 2006 solo 14% de los hogares tenía *internet*, en 2014 esa cifra asciende a 64% y contar con una computadora pasa de 30% en 2006 a 87% en 2014 (cuadro A3). En tanto que los restantes indicadores ya se encontraban ampliamente difundidos en el año 2006. El rápido crecimiento de la presencia de computadoras e *internet* puede explicarse por la masificación en el consumo de estos bienes y servicios en la población, debido a su mayor disponibilidad y menor costo, así como a la aplicación de una política específica de distribución gratuita de computadores personales para los niños que asisten a escuelas públicas (Plan Ceibal). Dicho programa se pone en marcha entre 2007 y 2009, coincide con los años en los que se da el mayor

crecimiento en los indicadores de tenencia de computadora, que pasa de 34% en el año 2007 a 79% en el 2010.

Por otro lado, también se observa una reducción importante de los indicadores de origen y suministro de agua de la dimensión vida y salud (91% y 72%, respectivamente). En el caso de origen del agua, la privación se torna inferior a 1% en los últimos dos años. Estas fuertes reducciones podrían obedecer al programa de tarifa social ejecutado principalmente entre 2006 y 2007 por la empresa estatal de saneamiento y suministro de agua potable (OSE), a través de la cual se regularizó el acceso a la red y el suministro de agua potable en los asentamientos irregulares. Por otro lado, entre 2008 y 2012 se buscó llegar pequeñas localidades del interior que aún no accedían a la red, en especial aquellas cercanas a las escuelas rurales.

Cuadro 2
Evolución de las privaciones moderadas de hogares con menores de 18 años, 2006-2014, total del país

Año	Infor-mación	Con-fort	Educa-ción	Origen	Sumi-nistro	Sanea-miento	Hacina-miento	Estruc-tural
<i>Porcentaje</i>								
2006	22.9	21.1	17.0	7.8	8.2	5.2	11.6	19.3
2007	14.6	21.2	16.9	2.6	6.3	5.6	11.1	19.8
2008	9.7	19.8	16.5	2.0	5.4	5.2	9.4	17.9
2009	8.9	18.4	15.1	1.7	5.0	4.7	8.3	17.0
2010	6.9	16.6	15.7	1.3	4.5	4.6	8.2	16.5
2011	5.4	14.1	14.7	1.5	3.8	4.5	7.0	15.0
2012	4.6	12.2	13.2	1.0	2.6	3.7	7.3	14.9
2013	4.4	11.5	12.7	0.7	2.6	3.8	6.8	14.7
2014	4.2	10.6	12.2	0.7	2.3	3.6	6.4	15.1
<i>Variación punta a punta</i>								
<i>A</i>	18.7	10.5	4.8	7.1	5.9	1.6	5.2	4.3
<i>B</i>	82%	50%	28%	91%	72%	31%	45%	22%

Nota: *A* puntos porcentuales, *B* porcentual. Fuente: elaboración propia con base en las ECH 2006-2014.

Las dimensiones más estables son educación y el componente estructural de vivienda, que terminan el periodo como las de mayor

prevalencia. Estructural de vivienda es el indicador que presenta la menor variación en el periodo, con una caída de 22% se ubica como el indicador con mayor prevalencia a partir de 2011, a tres puntos porcentuales de educación. Es de esperar que las dimensiones más sensibles a la evolución de los ingresos, como el acceso a información y confort, presenten mayores reducciones, mientras que las dimensiones que requieren de inversiones de más largo plazo, como vivienda, mantengan una proporción mayor de hogares con niños y adolescentes que se encuentran privados de ellas.

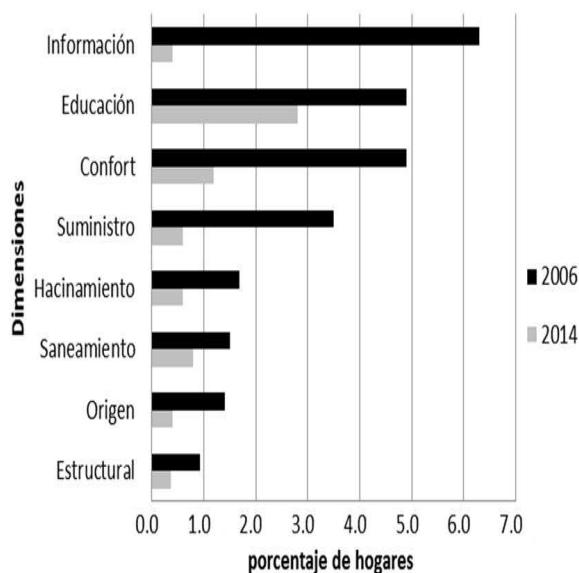
Por último, cabe señalar que mejoran todos los indicadores asociados al hábitat (confort, suministro, saneamiento, agua y hacinamiento), con excepción de las características estructurales de la vivienda. Esto puede explicarse, en primer lugar, por la insensibilidad de dicho indicador a las variaciones de ingreso observadas en el periodo. El volumen de recursos necesario para realizar mejoras en las viviendas o acceder a una mejor es significativamente mayor que el necesario para la mejora de indicadores como confort, que se basa en la compra de bienes durables. El acceso a este tipo de recursos implica una capacidad de ahorro de los hogares o el acceso a préstamos hipotecarios que no parece haberse logrado durante el periodo. En igual sentido está el hecho de que el indicador de hacinamiento mejora principalmente por la reducción en el tamaño de los hogares (caída de 7.6%) y, en menor medida, por la mejora en las viviendas (la cantidad de habitaciones aumenta 4.8%). En segundo lugar, las políticas de acceso a la vivienda fueron modestas en el periodo considerado, por lo que no se logran los avances que se observan en los indicadores de vida y salud.

Al analizar la prevalencia de las privaciones severas el escenario se modifica en varios sentidos (gráfica 1). Para confort, estructural, suministro e información la reducción es muy importante, superior a 75 por ciento. En 2006 sólo información superaba 6% de los hogares, le seguían educación y confort con menos de 5 por ciento. En 2014 ningún indicador supera 3% de los hogares y educación alcanza la mayor proporción.

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 la gráfico 3 se muestra la superposición de carencias de las personas que presentan privaciones en cada una de las dimensiones para el año 2014. Por ejemplo, entre los hogares carentes en la dimensión educación más de 50% no tiene ninguna carencia más y 25% tiene tan solo una más. Entender en qué dimensiones es más probable que los hogares con niños y adolescentes sufran

de simultaneidad en las privaciones permite analizar la naturaleza y profundidad de la privación multidimensional.

Gráfica 1
Evolución de las privaciones severas de los hogares con menores de 18 años, 2006 y 2014, total del país



Fuente: elaboración propia con base en las ECH 2006-2014.

Se pueden ordenar las cinco dimensiones consideradas en dos grupos, en función de este análisis, para el año 2014. Por un lado, se encuentran las dimensiones en las que más de 40% de los hogares que tienen carencia en la dimensión, solo carecen de ella, son: educación y vivienda.

Por otro lado, el segundo grupo se compone de las dimensiones en las que las carencias se asocian a situaciones más generalizadas, en las que una menor proporción de hogares presenta solo esa privación. Las dimensiones que se incluyen en este grupo son información, confort y vida y salud. A diferencia del grupo anterior, este grupo tiene más de 40% de los hogares con dos o más dimensiones adicionales de carencia y, particularmente, vida y salud es el que concentra más, con casi 60% de hogares con más de dos dimensiones privadas. Al compararse estas cifras con el año 2006 se constata que la superposición de las

privaciones es mayor. Dimensiones como educación y vivienda tienen un menor porcentaje de hogares con solo esa privación (24 y 19%, respectivamente), por el contrario, vida y salud en términos relativos cuenta con mayor porcentaje de hogares que tienen privación solo en esa dimensión (26%).

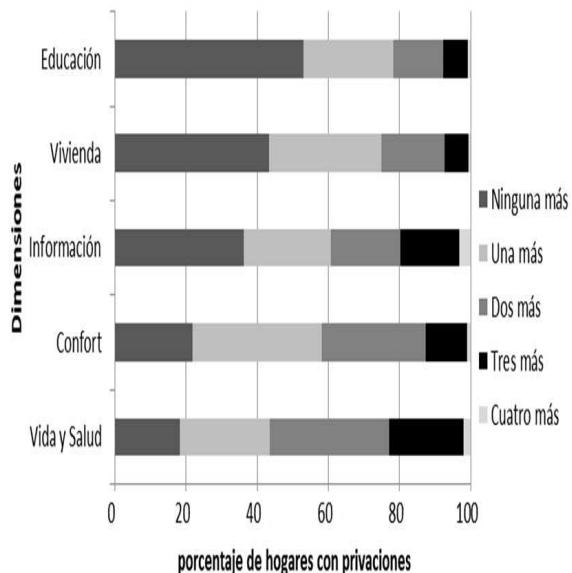
Lo anterior indica que la privación en estas dimensiones puede deberse a determinantes intrínsecamente educativos o de vivienda, más que a una condición global de carencias de la persona o el hogar, mientras que en las restantes dimensiones se identifica un núcleo duro de exclusión social más generalizada. Asimismo, puede deberse a cómo los hogares resuelven sus carencias a medida que aumentan los ingresos que perciben. Se requiere de menores ingresos para solucionar algunas de las carencias analizadas, que para resolver los problemas de vivienda. Adicionalmente, las carencias educativas requieren de tiempo para ser solucionadas y, en muchos casos, pueden implicar una renuncia de ingresos por parte de los adolescentes que se desvincularon del sistema educativo y se encuentran trabajando. Por último, las políticas que se llevaron a cabo en el periodo se enfocaron hacia transferencias de ingreso (asignaciones familiares, *Tarjeta Uruguay Social*), mejoras en el mercado laboral (salario mínimo, negociación colectiva), ciertos elementos de acceso y mejora de la salud y nutrición (en el acceso al sistema de salud y programas sociales y de nutrición de cercanías para embarazadas y niños hasta 3 años), progresos en el acceso a tecnologías (entrega de computadores personales a niños y adolescentes) y al suministro de agua potable (tarifa social de la OSE). Esto repercute en mejoras de dimensiones como confort, información y vida y salud. Las políticas de vivienda y educación tuvieron menor desarrollo e impacto, lo que podría explicar los peores resultados y el hecho de presentar menores niveles de superposición con las restantes.

3.2. *Indicador nacional de pobreza multidimensional 2006-2014*

Con base en las dimensiones analizadas en la sección 3.1. se elabora el índice de pobreza multidimensional (IPM) para el periodo 2006-2014. Como es habitual en este tipo de indicadores, el indicador de pobreza multidimensional es muy sensible al punto de corte dimensional (k), en especial a los valores inferiores del mismo (gráfica 3). La pobreza desciende a medida que aumenta la cantidad de indicadores en los que se exige ser carente para ser considerado pobre, pero las diferencias se reducen a medida que aumenta el umbral. Sin embargo, la evolución del índice en el periodo no presenta ambigüedades. Resultados

similares encuentran Alkire y Roche (2011) en la pobreza multidimensional infantil en Bangladesh durante 1997-2007: una tendencia decreciente en cualquiera de los indicadores, independiente del punto de corte k elegido.

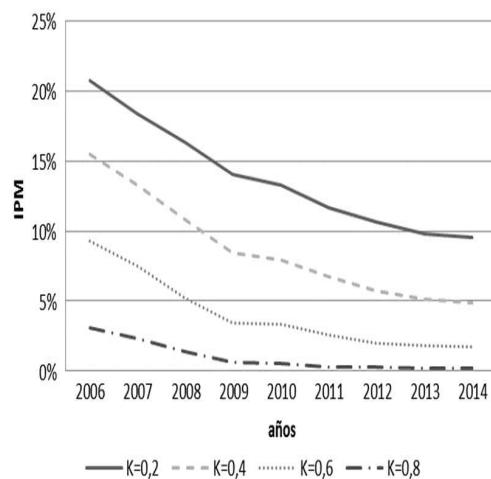
Gráfica 2
Superposición de privaciones moderadas en los hogares con menores de 18 años según la dimensión 2014, total del país



Fuente: elaboración propia con base en las ECH 2006-2014.

Para la construcción del indicador de pobreza multidimensional se considera como umbral que los niños y adolescentes estén privados en al menos una dimensión, dado que cada una de ellas constituye un derecho básico relevante para el completo desarrollo de niños y adolescentes. Asimismo, se observa que si se utilizan umbrales más exigentes se pierde una cantidad importante de personas que presentan carencias. No se deben confundir en este caso las dimensiones con los indicadores, ya que la dimensión vida y salud está compuesta por tres indicadores y la de vivienda por dos.

Gráfica 3
Evolución del índice de pobreza multidimensional para diferentes puntos de corte dimensional (k), menores de 18 años, 2006-2014, total del país



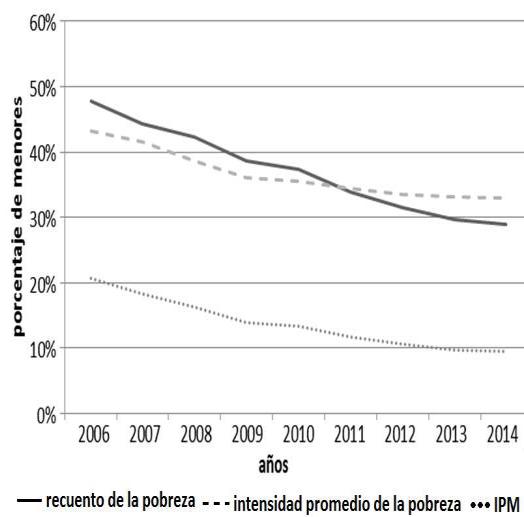
Fuente: elaboración propia con base en las ECH 2006-2014.

A continuación se presenta 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 el índice de recuento ajustado.

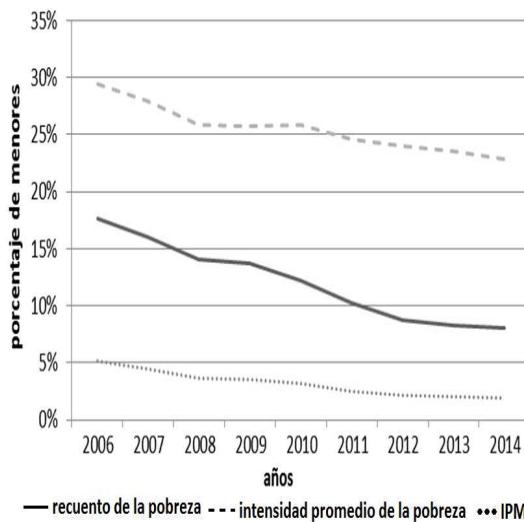
El porcentaje de menores de 18 años en hogares que presentan carencias en al menos una dimensión disminuye de 48% en 2006 a 29% en 2014, mientras que la evolución de la intensidad es menos pronunciada al pasar de 43 a 33 por ciento. Los movimientos de ambos indicadores resultan en una caída de 43% del índice de pobreza multidimensional, pasan de 20.7 a 9.5 por ciento. Como puede observarse en la gráfica 4, la caída más importante en el IPM se ubica entre 2007 y 2012, y en los últimos dos años se encuentra prácticamente estancado. La pobreza multidimensional severa en los menores es poco significativa y se registra una reducción de 56% del recuento de pobreza entre los años 2006 y 2014. El IPM aparece básicamente estancado en los últimos tres años en 1% de los niños, niñas y adolescentes.

Gráfica 4
*Recuento, intensidad y recuento ajustado de pobreza
 moderada y severa de menores de 18 años,
 2006-2014, total del país*

a) Indicadores en pobreza moderada



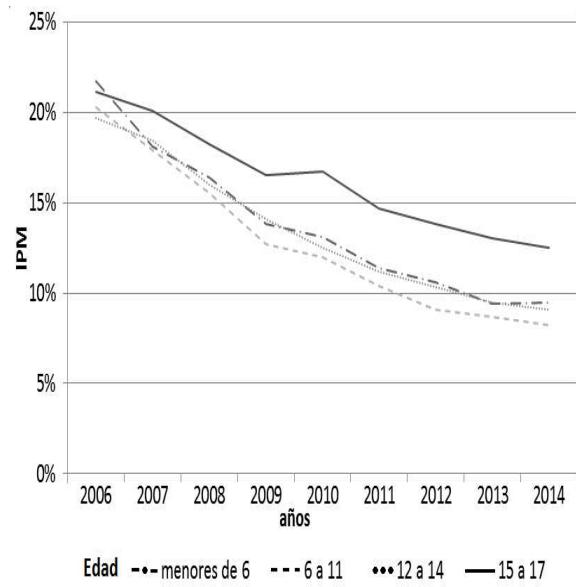
b) Indicadores en pobreza moderada



Fuente: elaboración propia con base en las ECH 2006-2014.

Las diferencias por edades se explican principalmente a través de la dimensión educación, que es la única que se construye a partir de los individuos y no de los hogares, aun cuando después se lleva a los hogares para la construcción del indicador. Los adolescentes son los que presentan los mayores niveles de pobreza multidimensional, dado que son quienes tienen mayor prevalencia de inasistencia y rezago educativo (gráfica 5).⁵ El IPM de los adolescentes pasa de ser 21% en 2006 a 13% en 2014, es el grupo de menor variación en el periodo. Por otro lado, el grupo de niños en etapa escolar presentan la mayor variación (60%) y son, a su vez, los que muestran las menores tasas en todos los años. Lo que se debe a que son un grupo en el que tanto la inasistencia como el rezago se encuentran en niveles inferiores a 1% en el año 2014.

Gráfica 5
Evolución del índice de pobreza multidimensional por tramo de edad, menores de 18, 2006-2014, total del país



Fuente: elaboración propia con base en las ECH 2006-2014.

⁵ En el año 2014, 20% de los adolescentes de este tramo etario no asistían a un centro educativo y 14% de los que asistían presentaban rezago según ECH, 2014.

3.3. Contribución por dimensiones

Al analizar la contribución a la pobreza de las dimensiones y de los grupos de edad se opta por presentar, exclusivamente, las aportaciones a la pobreza moderada, ya que los índices para pobreza severa son de escasa magnitud e implican pocos casos muestrales.

Las dimensiones que más contribuyen al índice de pobreza multidimensional moderado son el confort y la educación (gráfica 6). Si se suman ambas representan más de 50% de la pobreza multidimensional en todos los años, aunque cambian su importancia relativa al avanzar la década. Hasta el año 2010 el confort presenta la mayor contribución, y a partir de ese año se vuelve más importante la educación. Lo cual puede explicarse por la mejora de los ingresos de los hogares, que permite la compra de los bienes de confort, mientras que las mejoras educativas avanzan más lentamente. Estos resultados coinciden con los encontrados por Castillo y Colombo (2014) en los que la dimensión amparo, conformada por las condiciones habitacionales y el confort, junto a la educación, son las que más contribuyen a la pobreza crónica multidimensional. Los resultados de Mides (2013) van en la misma línea, encuentran que las dimensiones que más influyen en el indicador son vivienda, educación y seguridad social. Borrás (2015) también observa una importante contribución de educación y seguridad social, aunque difiere en encontrar un peso menor para la dimensión de vivienda.⁶

En tercer lugar de importancia se encuentra el acceso a la información y la vivienda. El primero es el que tiene la mayor contribución en 2006, pero después presenta una caída significativa resultado de la masificación de *internet* y computadora debida, principalmente, al Plan Ceibal. En el caso de la vivienda se mantiene una participación estable en el periodo, de alrededor de 20%, para alcanzar al final una contribución similar a la de confort. Por último, se identifica la aportación de vida y salud con cifras menos significativas.

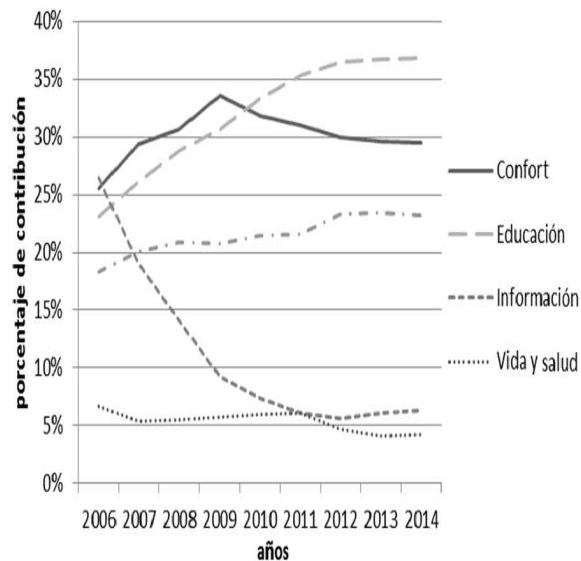
3.4. Análisis territorial

En el análisis territorial realizado con el censo 2011 se presentan resultados consistentes con el indicador global del período. La región

⁶ Los trabajos de Mides (2013) y Borrás (2015) analizan a toda la población, por lo que incluyen la seguridad social como dimensión. Dado que en este artículo se analizan exclusivamente a los menores de 18 años, ésta no es considerada.

norte presenta las mayores privaciones del país, confirmándose lo que sucede al analizarse otras medidas multidimensionales de pobreza (Calvo, 2013; Colafranceschi, Peyrou y Sanguinetti, 2009). Los mayores índices de pobreza multidimensional se encuentran en los departamentos del norte (Salto, Artigas, Rivera, Cerro Largo y Tacuarembó), con una tasa de recuento de la pobreza en los hogares con niños y adolescentes que supera 40% (cuadro A4). En el otro extremo, los departamentos con menores IPM son Flores (8.6%), Montevideo (9.4%) y Colonia (9.3%). Las mayores diferencias del IPM entre departamentos provienen de las diferencias que existen en la tasa de recuento, ya que las variaciones en la intensidad promedio de la pobreza son menores. Es importante resaltar que se evidencian diferencias al interior de Montevideo también: en Calvo (2013), con base en la medición de las NBI, se presenta una distribución polarizada y observa los mayores valores de NBI para la periferia y los menores en los barrios de la costa este.

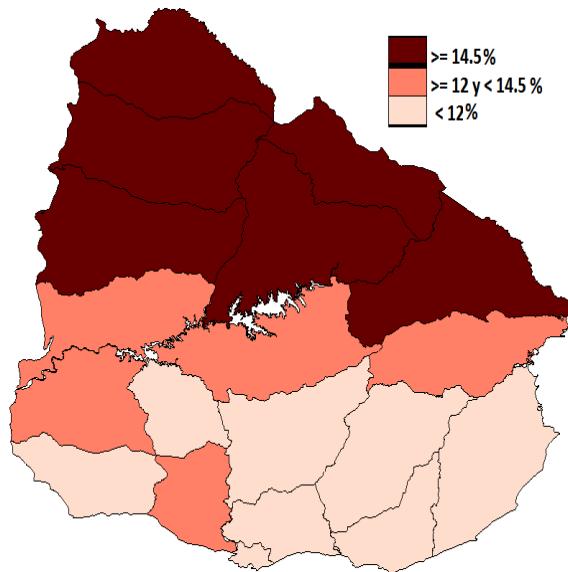
Gráfica 6
*Contribución de las dimensiones al IPM moderado
 2006-2014, total del país*



Fuente: elaboración propia con base en las ECH 2006-2014.

Como se confirma en el mapa 1, al dividir el país en tres grupos de acuerdo con el IPM, el norte constituye el grupo más desfavorecido, Rio Negro, Durazno, Treinta y Tres, Soriano y San José se ubican en el grupo medio con un IPM que oscila entre 12 y 14.5% y el el grupo constituido por el sureste, más los departamentos de Colonia y Flores, es el que presenta los menores índices.

Mapa 1
Indicador de pobreza multidimensional moderada de menores de 18 años, por departamentos, 2011, total del país



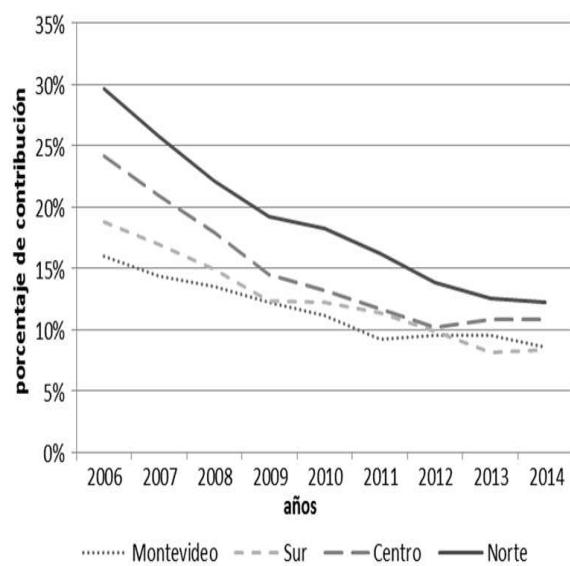
Fuente: elaboración propia con base en censo de 2011.

Educación y después confort 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), el indicador estructural de vivienda tiene un peso significativo y mayor al promedio. En Montevideo, la aportación relativa de la dimensión educación es la mayor de todo el territorio, seguido de confort, mientras que los indicadores de vivienda presentan participaciones menores al promedio.

Se utilizan las regiones obtenidas con base en el censo, se separa la capital (Montevideo), para analizar la evolución del IPM a nivel

territorial. Para hacerlo se recurre a las encuestas de hogares, ya que son las únicas que presentan continuidad en el tiempo. Los resultados son consistentes con lo encontrado en el censo: en todo el periodo, el norte presenta los peores resultados mientras que Montevideo y el sur los mejores, lo que ubica en una situación intermedia a los departamentos del centro (gráfica 7). Asimismo, se observa que en todas las regiones la caída fue más pronunciada al principio del periodo y estancamiento o leves aumentos en los últimos dos años. La mayor reducción se presenta en el norte (59%) y la menor en Montevideo (46%). Esto puede deberse a que es más fácil lograr mejoras en los indicadores cuando las carencias son más generalizadas, que cuando éstas se encuentran concentradas en un grupo de menos personas. Las evoluciones diferenciadas llevan a la reducción de las diferencias entre regiones observadas al principio del periodo analizado. Lo que también lleva a que se reduzca la contribución del norte al índice global (de 30 a 26%) y aumente la de Montevideo (de 28 a 32%). Las otras dos regiones mantienen su contribución relativamente estable en el periodo, alrededor de 29% del sur y 13% del centro.

Gráfica 7
Indice de pobreza multidimensional moderado de menores de 18 años, por región, 2006-2014, total del país

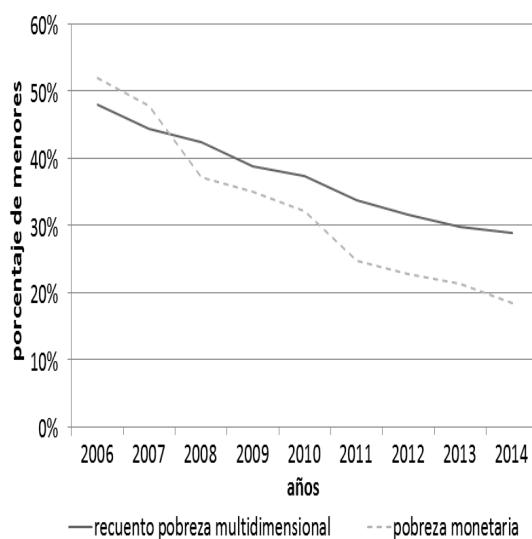


Fuente: elaboración propia con base en las ECH 2006-2014.

3.5. Pobreza monetaria y multidimensional

El indicador de recuento de la pobreza multidimensional moderada es comparable con el de pobreza monetaria ya que muestra el porcentaje de población que se encuentra por debajo del umbral de pobreza establecido. Se compara la evolución de ambos indicadores en la gráfica 8.

Gráfica 8
Evolución de recuento de pobreza multidimensional moderada y monetaria (línea 2006) de menores de 18 años, 2006-2014, total del país



Fuente: elaboración propia con base en las ECH 2006-2014.

La caída del indicador tradicional de pobreza monetaria es significativamente más pronunciada que la del recuento de pobreza multidimensional: éste último presenta una reducción de 40% en el periodo, en tanto la reducción del indicador de pobreza monetaria es de 65%. En 2006 la pobreza monetaria en niños y adolescentes era de 52% y la multidimensional 48%, mientras que en el año 2014 dichos valores pasan a ser 18% y 29%, respectivamente.

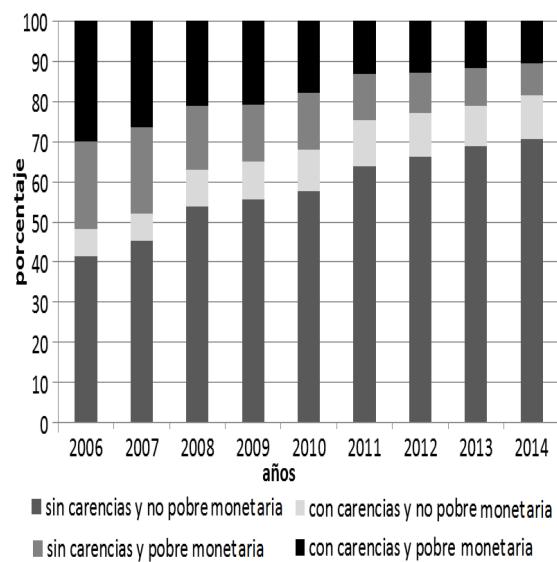
En la gráfica 9 se muestran cuatro categorías y se identifica el porcentaje de personas menores de 18 años pobres en términos multidimensionales (recuento de pobreza) y/o monetaria para el periodo 2006-2014. Lo que permite visualizar el incremento en el porcentaje de menores de 18 años sin carencias y no pobres monetarios en el periodo y, a la vez, el descenso de aquellos con carencias multidimensionales y monetarias. Esto último produce un incremento del grupo de no pobres monetarios, pero que continúan con carencias multidimensionales, aunque se reduce el desajuste entre ambas medidas. Los resultados se asemejan con los encontrados por Mides (2013), al aplicar la metodología de Coneval se observa que la mejora de los ingresos de los hogares entre los años 2006 y 2011 no estuvo acompañada de una mejora similar en el índice de privación multidimensional.

Lo anterior puede tener como base la naturaleza de ambas medidas. Debido a: crecimiento de la economía, del empleo, mejoras en las instituciones laborales (salario mínimo, negociación colectiva), programas de transferencias monetarias y ampliación del seguro de salud, entre otros, se observa un importante aumento en el ingreso de los hogares, que se traduce directamente en un descenso de la pobreza monetaria. Sin embargo, para que esto se refleje en el indicador de pobreza multidimensional, las mejoras deben darse en los indicadores de resultados de bienestar de los hogares. Lo que requiere que los hogares destinen recursos a mejorar dichos resultados y/o que se instrumenten políticas enfocadas directamente a impactar los resultados. Algunas políticas, tales como el Plan Ceibal o el plan de tarifa social en el suministro de agua van en ese sentido y modifican los indicadores específicos de información y de suministro y agua, respectivamente. Otras políticas aplicadas en el periodo que mejoran aspectos no monetarios del bienestar, como Uruguay crece contigo para salud, no pueden ser aún evaluadas con las fuentes de información disponibles. Sin embargo, las mejoras en otras dimensiones, especialmente educación y vivienda, son más moderadas y requieren de mayor tiempo para madurar. Por ello, la caída del índice de pobreza multidimensional es más lento. Esto opera en el mismo sentido al alza: en momentos de crisis los ingresos de los hogares y, por ende, la pobreza monetaria, reaccionan más rápidamente que las dimensiones más estructurales que se incorporan en el indicador de pobreza multidimensional.

Los resultados son similares a los encontrados por Tran, Akire y Klasen (2012) para Vietnam: el producto del crecimiento se transfiere más directamente en el indicador de pobreza monetaria. El ingreso es necesario pero no suficiente para lograr mejoras en las dimensiones no

monetarias del bienestar, que generalmente requieren de más tiempo y mayores esfuerzos (Tran, Akire y Klasen, 2015: 20). Estos hallazgos confirman los planteamientos de Thorbecke (2008), entre otros, de que el dinero no es un buen indicador de la dinámica de la pobreza y puede hacer invisibles importantes tendencias en conceptos más amplios de bienestar.

Gráfica 9
Evolución de categorías de pobreza multidimensional moderada (recuento) y pobreza monetaria (línea 2006) de menores de 18 años, 2006-2014, total del país



Fuente: elaboración propia con base en las ECH 2006-2014.

4. Análisis de sensibilidad

En esta sección se presentan tres indicadores alternativos para visualizar los cambios que se producen en los resultados al tomar diferentes decisiones metodológicas, y comparar con el indicador presentado en la sección anterior. Más allá de los cambios en el nivel al cambiar los supuestos de construcción, la evolución del indicador no se modifica.

La primera alternativa consiste en modificar el umbral dimensional que determina en cuántas dimensiones una persona debe ser

carente para ubicarla como pobre. En el indicador base se opta por considerar que si una persona es carente en una dimensión ($k = 0.20$), será pobre. En este escenario se propone establecer el umbral en dos dimensiones, es decir $k = 0.40$ (alternativa 1). Un segundo grupo de indicadores modifican los ponderadores de las dimensiones, sin alterar ningún otro parámetro. Lo que implica que se sigue considerando que una persona tiene que ser carente en al menos una dimensión para ser ubicado como pobre.

La segunda posibilidad analizada considera de forma separada los dos indicadores asociados al hábitat que se presentan en el indicador básico: *hacinamiento y condiciones estructurales de la misma* (alternativa 2). Dicha decisión implica, por lo tanto, considerar seis dimensiones en lugar de las cinco del indicador base, lo que modifica 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. Básicamente este escenario aumenta el peso relativo que tienen los dos indicadores considerados ahora separados, pasan de tener un ponderador de 0.1 a 0.1667.

La última alternativa consiste en definir los ponderadores endógenamente, se otorga mayor peso a las dimensiones en las que se observa menor proporción de personas carentes (alternativa 3). Los valores se basan en que, si un atributo está muy difundido en la población, la carencia en esta dimensión se vuelve más importante (Maurizio, 2010). Para calcular los ponderadores se toma la proporción de la población que no es carente en cada atributo, en cada año (a_j) y se determina w_j de forma que:

$$w_j = \frac{a_j}{\sum a_j} \text{ con } a_j = 1 - I_j,$$

donde I_j es la proporción de personas carentes en el atributo j .

Lo anterior lleva a que los ponderadores se modifiquen para cada año. Sin embargo, no presentan grandes variaciones en el periodo, ni entre indicadores. Dado que los ponderadores cambian, debe cambiar el punto de corte dimensional de manera que se mantenga el criterio de que una persona es pobre si tiene carencias en al menos una dimensión. Si se mantuviera el criterio del indicador base, es decir, un $k = 0.20$, cualquier persona que sea carente en una sola dimensión no sería considerado pobre, ya que ninguno de los ponderadores alcanza ese valor.⁷ Por tal motivo, se decide utilizar un corte variable igual al

⁷ Más aún, si no se modificara este punto de corte el indicador sería similar al

mínimo de los ponderadores para cada año. Lo que implica una leve modificación respecto al indicador base: como el peso de saneamiento, origen y suministro es más alto al de las otras dimensiones, ser carente en uno de estos indicadores determina que la persona sea pobre en términos multidimensionales, mientras que en el indicador base ser carente en uno o dos de ellos, exclusivamente, no implicaba ser pobre.

Los resultados de las alternativas se presentan en el cuadro 3. Con independencia del indicador que se utilice, tanto si cambia la cantidad de dimensiones como los ponderadores utilizados, se observa la misma evolución de la pobreza multidimensional en el periodo, una caída más pronunciada en los primeros años y un relativo estancamiento en los últimos.

Cuadro 3
*Indicador de recuento ajustado de pobreza moderada
de personas menores de 18 años, según indicadores
alternativos, 2006-2014, total del país*

Año	Indicador base	Indicador con $k = 0.4$	Al separar indicadores vivienda	Ponderadores variables
<i>Porcentaje</i>				
2006	20.7	15.5	21.5	17.4
2007	18.4	13.3	19.7	15.4
2008	16.3	10.8	17.5	13.7
2009	14.0	8.4	15.4	12.0
2010	13.3	7.9	14.7	11.4
2011	11.7	6.7	13.1	10.2
2012	10.6	5.7	12.4	9.5
2013	9.8	5.1	11.6	8.9
2014	9.5	4.9	11.3	8.6
<i>Variación porcentual 2006-2014</i>				
	-54.1	-68.4	-47.4	-50.6

Fuente: elaboración propia con base en las ECH 2006-2014.

obtenido en la alternativa en el que se cambia el umbral dimensional a dos dimensiones. Se realizó este ejercicio (ponderadores variables y umbral dimensional fijo en 0.2) y se obtiene un recuento de pobreza que pasa de 37% a 21% entre 2006 y 2014 y un IPM que varía entre 15 y 8% en el periodo.

5. Comentarios finales

En la última década en Uruguay, a medida que la pobreza de ingresos disminuye fuertemente, se plantean interrogantes sobre lo sucedido en otras dimensiones del bienestar que son menos sensibles a las fluctuaciones de los ciclos económicos. En función de dicho contexto, este artículo se basa en el enfoque multidimensional de la pobreza en hogares con niños, niñas y adolescentes para el periodo 2006-2014, que permita identificar las privaciones por grupos y dimensiones en el tiempo. A diferencia de la mayoría de los trabajos anteriores que analizan la pobreza multidimensional en infancia y adolescencia, se trabaja con una serie de nueve años en los que el crecimiento económico fue muy importante. Se busca aportar al análisis del desajuste entre pobreza monetaria y multidimensional para un país en desarrollo, en un contexto de crecimiento económico.

La evolución del índice de pobreza multidimensional en el periodo no es sensible a las decisiones metodológicas que se examinan en el artículo: la tendencia es decreciente, con la caída más importante entre 2007 y 2012 y un estancamiento en los últimos dos años. Para el índice seleccionado se encuentra que el porcentaje de menores de 18 años, en hogares con carencias en al menos una dimensión, disminuye de 48% en 2006 a 29% en 2014; mientras que la evolución de la intensidad es menos pronunciada al pasar de 43 a 33 por ciento. Los movimientos de ambos indicadores resultan en una caída de 43% del índice de pobreza multidimensional, al pasar de 20.7 a 9.5 por ciento.

En el análisis territorial realizado con el censo 2011 se presentan resultados consistentes con el indicador global del periodo. La región norte presenta las mayores privaciones del país, confirmándose lo que sucede al analizarse otras medidas multidimensionales de pobreza (Calvo, 2013; Colafranceschi, Peyrou y Sanguinetti, 2009).

Las dimensiones que más contribuyen al índice de pobreza multidimensional moderado son el confort y la educación. Si se suman ambas, contribuyen con más de 50% de la pobreza multidimensional en todos los años, aunque cambian su importancia relativa al avanzar la década. Hasta el año 2010 el confort presenta la mayor contribución y, a partir de ese año, se torna más importante la educación. Esto puede explicarse por la mejora de los ingresos de los hogares que permite la compra de los bienes de confort y que las mejoras en educación son más lentas y responden a otros factores.

La caída del indicador tradicional de pobreza monetaria es significativamente más pronunciada que la del recuento de pobreza multidimensional, lo que produce un incremento del grupo de no pobres monetarios pero que continúan con carencias multidimensionales,

aunque se reduce el desajuste entre ambas medidas en el periodo. Lo anterior puede deberse a la naturaleza de ambas medidas. Se observa un importante crecimiento en el ingreso de los hogares entre 2009 y 2014, que se traduce directamente en una caída de la pobreza monetaria. Sin embargo, para que esto se refleje en el indicador de pobreza multidimensional, las mejoras deben darse en los indicadores de resultados de bienestar de los hogares, lo que requiere que los hogares destinen recursos a mejorar dichos resultados y/o que se instrumenten políticas enfocadas, directamente, a impactar los resultados. Por ello, la caída del índice de pobreza multidimensional es más lento.

Se considera un importante avance el contar con una medida de pobreza multidimensional en niños y adolescentes que complemente las mediciones oficiales y, en particular, que permita orientar las políticas públicas destinadas a dicha población. En el caso de los niños y adolescentes se cree relevante poder avanzar en la medición de nuevos indicadores que den cuenta de sus privaciones, en particular en materia de salud, integración social y cuidados.

Agradecimientos

Se realizó una versión preliminar mediante acuerdo de cooperación entre CEPAL Montevideo y UNICEF. Agradecemos los valiosos comentarios de Verónica Amarante y de dos dictaminadores anónimos, maira.colacce@gmail.com, victenen@gmail.com.

Referencias

- Alkire, S. 2007. Choosing dimensions: The capability approach and multidimensional poverty, CPRC working paper, no. 88.
- Alkire, S. y J. Foster. 2007. Counting and multidimensional poverty measurement, OPHI Working Paper, no. 7.
- _____. 2011. Understandings and misunderstandings of multidimensional poverty measurements, OPHI working paper, no. 43.
- _____. y M.E. Santos. 2011. Where did identification go? *Journal of Economic Inequality*, 9(3): 501-505.

- Alkire, S. y J.M. Roche. 2011. Beyond headcount: measures that reflect the breadth and components of child poverty, OPHI working paper, no. 45.
- Alkire, S. y M.E. Santos. 2010. Acute multidimensional poverty: a new index for developing countries, OPHI working paper, no. 38.
- Alves, G. y M. Zerpa. 2011. Pobreza en la adolescencia en áreas rurales y urbanas en Uruguay, IECON, Serie documentos de trabajo, núm. 4/11.
- Amarante, V. y A. Vigorito (comps.). 2012. *Investigación y políticas sociales: la colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del PANES*, Ediciones Universitarias-CSIC, Montevideo.
- Angulo, R., B.Y. Díaz y R. Pardo Pinzón. 2013. A counting multidimensional poverty index in public policy context: The case of Colombia, OPHI working paper, no. 62.
- Arim, R. y A. Vigorito. 2007. Un análisis multidimensional de la pobreza en Uruguay. 1991-2005, IECON, Serie documentos de trabajo, núm. 10/06.
- Battiston, D., G. Cruces, L.F. Lopez Calva, M.A. Lugo y M.E. Santos. 2009. Income and beyond: Multidimensional poverty in six Latin American countries, OPHI working paper, no. 17.
- Biggeri, M. 2004. The capability approach and children well-being, *Studi e discussioni*, no. 141, Università degli Studi di Firenze.
- Biggeri, M., J. Ballet y F. Comim. 2006. The capability approach and research on children: capability approach and children's issues, en S. Andresen, I. Diehm, U. Sander y H. Ziegler (comps.) *Children and the Good Life. New Challenges for Research on Children*, Springer, pp. 75-89.
- Baulch, B. y E. Masset. 2003. Do monetary and nonmonetary indicators tell the same story about chronic poverty? A study of Vietnam in the 1990s, *World Development*, 31(3): 441-453.
- Borrás, V. 2015. La multidimensionalidad de la pobreza en Uruguay: ¿cómo afecta a los habitantes de los distintos territorios? Análisis del periodo 2006-2013, tesis de maestría.
- Calvo, J.J. (coord.). 2013. *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad de Uruguay. Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los censos 2011*, Instituto Nacional de Estadística.
- Casacuberta, C. 2006. *Situación de la vivienda en Uruguay*, 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.
- CEPAL-UNICEF. 2010. *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- . 2016. *Pobreza y privaciones múltiples en la infancia en Uruguay*, Santiago de Chile.
- CEPAL. 2013. *Panorama social de América Latina 2013*, Santiago de Chile.
- . 2014. *Panorama social de América Latina 2014*, Santiago de Chile.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). 2009. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México.
- Colafranceschi, M., M. Peyrou y M. Sanguinetti. 2009. Pobreza multidimensional en Uruguay: una aplicación de técnicas multivariadas, tesis de licenciatura.

- Colafranceschi, M. y A. Vigorito. 2012. Uruguay: evaluación de las políticas de transferencias. La estrategia de inclusión y sus desafíos, en R. Rofman (comp.) *Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social*, Banco Mundial.
- Ferreira, F. y M.A. Lugo. 2013. Multidimensional poverty analysis: Looking for a middle ground, *The World Bank Research Observer*, 28(2): 220-235.
- Instituto Nacional de Estadística. 2011. Censo de población 2011, Uruguay.
- . 2011. Encuestas continuas de hogares, Uruguay.
- Maurizio, R. 2010. La viabilidad de la construcción de un índice sintético de cohesión social para América Latina, en CEPAL, *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*, Santiago de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social(Mides). 2013. Avances para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay desde un enfoque de derechos, documento de trabajo, Montevideo.
- Minujin, A., E. Delamónica y A. Davidziuk. 2006. Pobreza infantil: conceptos, medición y recomendaciones de políticas públicas, FLACSO, *Cuaderno de Ciencias Sociales*, núm. 140, Costa Rica.
- Nathan, M. y M. 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 (comp.) *Cambio familiar y bienestar de las mujeres y los niños en Montevideo y el área metropolitana. Una perspectiva longitudinal*, Universidad de la República-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, Ministerio de Desarrollo Social, serie documentos metodológicos, núm. 28, Santiago de Chile.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). 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, Gobierno de la República-Naciones Unidas, Montevideo, documento de trabajo.
- . 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? Gobierno de la República-Naciones Unidas, Montevideo, documento de trabajo.
- Ravallion, M. 2011. On multidimensional indices of poverty, *Journal of Economic Inequality*, 9(2): 235-248.
- Santos, M.E., P. Villatoro, X. Mancero y P. Gerstenfeld. 2015. A multidimensional poverty index for Latin America, OPHI working paper, no. 79.
- Santos, M.E. 2014. Measuring multidimensional poverty in Latin America: previous experience and the way forward, OPHI working paper, no. 66
- Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP) y Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Economía (Minec-Digestyc). 2015. Medición multidimensional de la pobreza, Gobierno de El Salvador (mimeo).

- Sen, A.K. 1992. *Inequality Re-examined*, Oxford, Clarendon Press.
- . 1999. *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.
- Thorbecke, E. 2008. Multidimensional poverty: Conceptual and measurement issues, en N. Kakwani y J. Silber (comps.) *The Many Dimensions of Poverty*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Tran, V.Q., S. Alkire y S. Klasen. 2015. Static and dynamic disparities between monetary and multidimensional poverty measurement: evidence from Vietnam, OPHI working paper, no. 97.

Anexo

Cuadro A1
Antecedentes nacionales de medición de pobreza multidimensional

<i>Toda la población</i>				
<i>Autores</i>	<i>Año</i>	<i>Metodología</i>	<i>Dimensiones</i>	<i>Fuente de información</i>
Arim y Vigorito (2007)	1991-2005	Bourguignon y Chakravarty	educación, vivienda, acceso a recursos	ECH
Colafranceschi, Peyrou y Sanguinetti (2009)	2006	Técnicas multivariadas	educación, vivienda, confort, trabajo, comunicación, ingreso	ECH
Mides-DINEM (2013)	2006 y 2011	Coneval	educación, salud, vivienda, trabajo y seguridad social	ECH
Borrás (2015)	2006-2013	Alkire Foster	vivienda y servicios de la vivienda, artículos de confort y TIC (tecnologías de la información y comunicación), educación, trabajo digno y seguridad social	ECH
Calvo, 2013	2011	NBI	educación, vivienda, servicios sanitarios, agua potable, artículos de confort y energía eléctrica	ECH

Cuadro A1
(continuación)

<i>Pobreza infantil</i>					
<i>Autores</i>	<i>Año</i>	<i>Metodología</i>	<i>Dimensiones</i>	<i>Fuente de información</i>	<i>Población de referencia</i>
Alves y Zerpa (2011)	2008	Alkire Foster	educación, salud, vivienda, afiliación	ECH	Medio rural, adolescentes de 12 a 21 años
Nathan y Zerpa 2011	2007-2008	Alkire Foster	educación; salud; vivienda; amor, cuidado y familia; bienestar mental; trabajo infantil; recreación	Encuesta de situaciones familiares y desempeños sociales	Montevideo y área metropolitana, 4 a 17 años
Castillo y Colombo 2014	2004 y 2011/12	Alkire Foster	educación; salud; vivienda y confort; amor, cuidado y familia; participación e información; trabajo infantil; recreación	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

Fuente: elaboración propia.

Cuadro A2
Dimensiones seleccionadas por Nathan y Zerpa (2011)

<i>Dimensión</i>	<i>Descripción</i>
Vida y salud física	Poder gozar de buena salud física
Amor, cuidado y familia	Poder amar y ser amado y poder ser protegido
Bienestar mental	Poder gozar de buena salud mental
Integridad física y seguridad	Poder moverse libremente y estar seguro, tanto fuera como dentro del hogar
Relaciones sociales	Poder establecer vínculos emocionales con otros, formar parte de redes sociales y poder dar y recibir apoyo social
Participación/Información	Poder participar en la vida pública y social e influir de manera justa, poder recibir información objetiva.
Educación	Poder acceder a educación de calidad
Ser libre de la explotación económica y no económica	Poder ser protegido de la explotación económica y no económica (incluye trabajo doméstico no remunerado)
Amparo	Poder ser amparado y vivir en un ambiente seguro y agradable
Recreación	Poder participar en actividades recreativas
Respeto	Poder ser tratado con respeto y dignidad

Fuente: Nathan y Zerpa (2011).

Cuadro A3

Evolución de hogares con menores de 18 años con acceso a indicadores de información 2006-2014, total del país, porcentajes

<i>Año</i>	<i>Televisión</i>	<i>Internet</i>	<i>Radio</i>	<i>Teléfono</i>	<i>Computadora</i>
<i>Porcentaje</i>					
2006	92	14	94	83	30
2007	94	17	94	94	34
2008	95	24	94	97	47
2009	96	32	92	98	69
2010	97	39	91	98	79
2011	98	50	90	99	83
2012	98	55	89	99	86
2013	98	60	88	99	87
2014	99	64	85	99	87

Fuente: elaboración propia con base en ECH 2006-2014.

Cuadro A4

*Indicadores de pobreza multidimensional moderada de personas menores
de 18 años, por departamentos, total del país, porcentajes*

	<i>Proporción de la población</i>	<i>Recuento</i>	<i>Intensidad promedio de la pobreza</i>	<i>IPM</i>
<i>Localidad</i>	<i>Porcentaje</i>			
Montevideo	35.6	28.9	32.7	9.4
Artigas	2.7	41.6	36.9	15.4
Canelones	16.6	33.6	34.1	11.5
Cerro Largo	2.9	42.1	35.5	14.9
Colonia	3.7	27.9	33.5	9.3
Durazno	2.0	40.7	35.2	14.3
Flores	0.8	27.0	31.9	8.6
Florida	2.1	30.8	34.1	10.5
Lavalleja	1.8	32.1	33.3	10.7
Maldonado	5.2	30.7	34.3	10.5
Paysandú	3.9	40.2	36.2	14.6
Río Negro	1.9	36.0	35.6	12.8
Rivera	3.6	40.7	36.1	14.7
Rocha	2.1	35.0	33.3	11.7

Cuadro A4
(continuación)

	<i>Proporción de la población</i>	<i>Recuento</i>	<i>Intensidad promedio de la pobreza</i>	<i>IPM</i>
<i>Localidad</i>	<i>Porcentaje</i>			
Salto	4.4	46.1	39.1	18.0
San José	3.4	34.9	34.2	12.0
Soriano	2.7	36.3	35.3	12.8
Tacuarembó	3.1	43.4	36.9	16.0
Treinta y tres	1.6	39.7	34.7	13.8
Total	100.0	40.0	35.9	14.4

Fuente: elaboración propia con base en censo 2011.

Cuadro A5
*Indicadores de pobreza multidimensional según alternativas
 2006-2014, total del país, porcentajes*

	Indicador con $k = 0.4$			Indicadores vivienda separados			Ponderadores variables		
	Recuento	Intensidad	Recuento ajustado	Recuento	Intensidad	Recuento ajustado	Recuento	Intensidad	Recuento ajustado
2006	26	59	16	54	40	22	57	31	17
2007	23	58	13	52	38	20	53	29	15
2008	19	55	11	49	36	18	50	27	14
2009	16	53	8	46	33	15	48	25	12
2010	15	53	8	45	33	15	46	25	11
2011	13	52	7	41	32	13	43	24	10
2012	11	51	6	40	31	12	41	23	10
2013	10	51	5	39	30	12	40	23	9
2014	10	51	5	38	30	11	39	22	9
<i>Variación 2006-2014</i>									
	-64	-13	-68	-30	-25	-47	-32	-27	-51

Fuente: elaboración propia con base en ECH, 2006-2014.