

[Evolución de la pobreza multidimensional en Uruguay, 2006-2018]

DOCUMENTO DE TRABAJO
Marzo 2020

El presente documento es producto del trabajo colectivo del Departamento Análisis y Estudios Sociales (DAES)¹.

Departamento de Análisis y Estudios Sociales
División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo
Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo
18 de Julio 1453
CP. 11200. Montevideo, Uruguay
Teléfono: (0598) 2400 0302 Int. 1802
www.mides.gub.uy

¹ Santiago Burone, Martina Querejeta y Mariana Tenenbaum, continuando el trabajo previamente elaborado por Víctor Borrás Ramos, Cecilia Capel, Karina Colombo, Federico González, Pablo Messina, Mariana Tenenbaum y Laura Zacheo.

Índice

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Introducción | 2 |
| 2 | Metodología | 3 |
| 3 | Resultados globales | 6 |
| 3.1 | Evolución de la pobreza multidimensional | 6 |
| 3.2 | Privaciones por dimensión | 8 |
| 3.3 | Caracterización de los pobres multidimensionales..... | 9 |
| 4 | Resultados de privaciones por derecho social | 10 |
| 4.1 | Salud | 10 |
| 4.2 | Seguridad social..... | 11 |
| 4.3 | Educación | 12 |
| 4.4 | Vivienda..... | 13 |
| 5 | Reflexiones finales..... | 14 |
| 6 | Referencias bibliográficas | 16 |

1 Introducción

En la última década, tanto desde el ámbito académico como desde el político, ha crecido el interés por dar cuenta del carácter multidimensional del bienestar. En particular, América Latina tiene una larga tradición en el desarrollo y aplicación de métodos que permiten complejizar el estudio de la pobreza en la lucha por su reducción.

Si bien conceptualmente el bienestar de las personas se encuentra asociado a diversas dimensiones como el acceso a la educación, el estado de salud, los niveles de libertad y seguridad, la calidad de la vivienda y el acceso a los servicios, entre otros, este consenso teórico ha tenido dificultades para traducirse en medidas de pobreza que contemplen la multidimensionalidad del fenómeno.

En la actualidad se cuenta con diversos trabajos tanto a nivel nacional como regional que han abordado la temática desde distintos enfoques, brindando alternativas para el tratamiento particular de la pobreza. Actualmente 9 países² de la región cuentan con medidas multidimensionales de pobreza para diversos usos: mediciones oficiales de pobreza, monitoreo de los ODS y mecanismo de focalización de programas sociales.

Esta perspectiva permite a la política pública realizar el seguimiento del ejercicio de los derechos de la ciudadanía, analizar carencias específicas de manera directa, cuantificar a los ciudadanos que no alcanzan con un mínimo básico para desarrollar una vida digna, y no medir únicamente la pobreza mediante ingresos.

Desde la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social (DINEM/MIDES) se viene impulsando el intercambio y debate sobre el abordaje multidimensional de la pobreza desde hace algunos años, con el objetivo de mejorar la captación de privaciones en dimensiones que el enfoque monetario no refleja y, de este modo, monitorear y mejorar las políticas sociales.

En este sentido, se señala como principal antecedente el trabajo inicial con la adaptación al caso uruguayo de la medición multidimensional de la pobreza desarrollada por el Consejo Nacional de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social de México (CONEVAL, 2009) (Borras et al., 2014). A su vez, también constituyen importantes antecedentes el ejercicio comparativo entre la metodología CONEVAL y la de Alkire y Foster con análisis de sensibilidad de resultados (DINEM/MIDES, 2014), así como la aplicación específica al análisis de la pobreza multidimensional según ascendencia étnico-racial (DINEM/MIDES, 2016) y el análisis que incorpora la dimensión de uso del tiempo al estudio (González et al., 2016). Finalmente, en DINEM/MIDES (2018) se realiza una revisión de las metodologías de pobreza multidimensional utilizadas en estudios de caso uruguayos.

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución de la pobreza multidimensional y sus componentes en Uruguay para los años 2006 a 2018, utilizando la metodología CONEVAL que combina los enfoques de bienestar monetario y de derechos sociales. El análisis se realiza en

² Chile, El Salvador, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Dominicana, México, Colombia.

base a los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (ECH-INE).

El documento se estructura de la siguiente manera: en el primer capítulo se presenta brevemente la metodología de medición de pobreza multidimensional utilizada; en el segundo capítulo se presentan los resultados de estimación de la pobreza multidimensional y la profundidad de las carencias, ahondando el análisis en una caracterización de los pobres multidimensionales; en el tercer capítulo se presentan los resultados desagregados por cada carencia en derechos y se caracteriza a la población con privación según dimensión. Finalmente se realiza una síntesis de los principales resultados y se plantean algunas reflexiones finales intentando aportar elementos a la discusión sobre las mediciones de pobreza multidimensional.

2 Metodología

La metodología de CONEVAL³ consiste en la combinación de dos enfoques para la identificación de la pobreza: el del bienestar económico y el de los derechos sociales. Una persona será catalogada como pobre multidimensional si presenta carencias tanto en el espacio del bienestar económico como en el de derechos sociales.

El bienestar económico se considera reconociendo el papel central del ingreso para la adquisición de bienes y servicios que se vincula a la satisfacción de necesidades básicas, entendiendo que su carencia limita la libertad de las personas para desarrollarse plenamente (ONU 2004, citado en CONEVAL 2009). Para su operacionalización se utiliza la medida oficial de pobreza monetaria en Uruguay (INE, 2009).

Por su parte, se considera el acceso a derechos sociales reconociendo a los derechos humanos como la expresión de necesidades, valores, intereses y bienes considerados fundamentales y comunes a todos los seres humanos (Kurczyn & Gutiérrez 2009, citado en CONEVAL 2009). Para su operacionalización se toman en cuenta los derechos sociales propuestos por CONEVAL y se fijan umbrales de privación haciendo una revisión del marco jurídico nacional para cada indicador. Los derechos sociales considerados para esta medición son: vivienda, educación, seguridad social y salud⁴.

A continuación se presenta una síntesis cada uno de los derechos considerados y su operacionalización:

³ En este capítulo se presenta muy brevemente la metodología de medición multidimensional de CONEVAL así como la adaptación de indicadores y umbrales para el caso uruguayo. Para una revisión más detallada del proceso de construcción de las carencias en derechos sociales ver DINEM/MIDES (2014).

⁴ No se considera la dimensión alimentación, como lo hace CONEVAL, por no contar con fuentes de datos específicas para su operacionalización y análisis.

Cuadro 1: Criterios de privación y categorías incluidas en la medición multidimensional de la pobreza por derechos

| Dimensión | Indicadores | Umbral | |
|--|---|--|---|
| Vivienda Se considera que una persona tiene privación, si su vivienda presenta al menos una de las siguientes condiciones: | Habitaciones (hacinamiento) | Más de 2 personas por habitación/es destinada/s a dormir. | |
| | Baños | La vivienda tiene baño sin cisterna o no tiene baño. | |
| | Ambientes adecuados | La vivienda no dispone de un lugar para cocinar, o no dispone de habitaciones residenciales que no se utilicen para dormir (a excepción de hogares unipersonales). | |
| | Techos | La vivienda tiene techo liviano sin cielorraso, o de material de desecho y/o quincha (con excepción de los hogares del quinto quintil de ingresos). | |
| | Paredes | La vivienda tiene paredes de material liviano sin revestimiento, material de desecho o de adobe (con excepción de los hogares del quinto quintil de ingresos). | |
| | Pisos | La vivienda tiene contrapiso sin piso o tierra sin piso ni contrapiso. | |
| | Agua | No hay llegada del agua por cañería dentro de la vivienda. | |
| | Origen del agua | Viviendas de localidades urbanas: el origen del agua no es de la red general. Viviendas de la ruralidad dispersa: el origen del agua no es de la red general ni de un pozo surgente protegido ni de aljibe. | |
| | Desagüe | No tiene baño o, teniéndolo, no cuenta ni con saneamiento ni con fosa séptica. | |
| | Electricidad | Viviendas de localidades urbanas: sin energía eléctrica. Viviendas de la ruralidad dispersa: sin energía eléctrica ni cargador de batería. | |
| Educación Se considera que una persona tiene privación si es carente en el siguiente indicador: | Asistencia a centros educativos y máximo nivel educativo alcanzado ⁵ | Persona entre 4 y 17 años de edad que no asiste a un centro educativo. | |
| | | Persona mayor de edad nacida en 1995 o posteriormente que no completó secundaria y no asiste a un centro educativo. | |
| | | Persona nacida entre 1962 y 1994 que no completó ciclo básico y no asiste a un centro educativo. | |
| | | Persona nacida antes de 1962 que no completó la enseñanza primaria y no asiste a un centro educativo. | |
| Seguridad social Se considera que una persona tiene privación en seguridad social si no se encuentra en ninguna de las siguientes situaciones: | Ocupados | Registro en la seguridad social | Trabajador/a que aporta a una caja de jubilaciones. |
| | Inactivos | Cónyuge de trabajador formal o jubilado | Persona inactiva que es cónyuge de trabajador formal o jubilado. |
| | Menores inactivos | Hijo/a de trabajador/a formal o jubilado/a | Persona menor de 21 años de edad que es hijo/a de trabajador/a formal o jubilado/a ⁶ . |
| | | Cobro AFAM-PE | Persona de 18 años o menos beneficiaria de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad. |
| | Todas las | Recibir | Persona inactiva que recibe jubilaciones o pensiones ⁷ . |

⁵ Vale aclarar que para los niños de 0 a 3 años no se define la privación en educación, dado que legalmente no se exige ningún mínimo de escolarización en este tramo de edad.

⁶ Los hijos de trabajadores formales que aportan a la Caja Notarial presentan derechos hasta cumplir los 18 años, mientras que para el resto de las Cajas se mantiene el derecho hasta los 21 años.

⁷ Las jubilaciones y pensiones consideradas son de las siguientes cajas: BPS, Unión Postal, Policial, Militar, Profesional, Notarial, Bancaria, AFAP, otra de otro país. Asimismo, se considera el cobro de hogar constituido.

| | | |
|--|------------------------------------|--|
| personas | jubilaciones o pensiones | |
| | Recibir seguro de desempleo | Trabajador/a que se encuentra en seguro de desempleo. |
| | Recibir otras compensaciones | Recibir compensaciones por accidente, maternidad o enfermedad. |
| Salud Se considera que una persona tiene privación si es carente en el siguiente indicador: | Derecho de salud vigente declarado | Declara no tener derechos de salud vigente. |

Una vez definidos normativamente los umbrales mínimos en cada dimensión, el indicador de privación para cada derecho toma valor 0 en caso de no vulneración del derecho y 1 en caso de vulneración. Posteriormente, se construye un índice de privación de derechos sociales como la suma de las privaciones en cada dimensión, estableciendo que una persona es carente por derechos sociales si presenta al menos una privación.

De la combinación de la métrica de bienestar monetario y de derechos sociales surge la metodología de medición de la pobreza multidimensional de CONEVAL. Se establecen así categorías de vulneración según la combinación de la línea de pobreza monetaria y el índice de privación de derechos sociales, el siguiente esquema ilustra las cuatro categorías de análisis (Ilustración 1).

Ilustración 1. Esquema resumen metodología CONEVAL

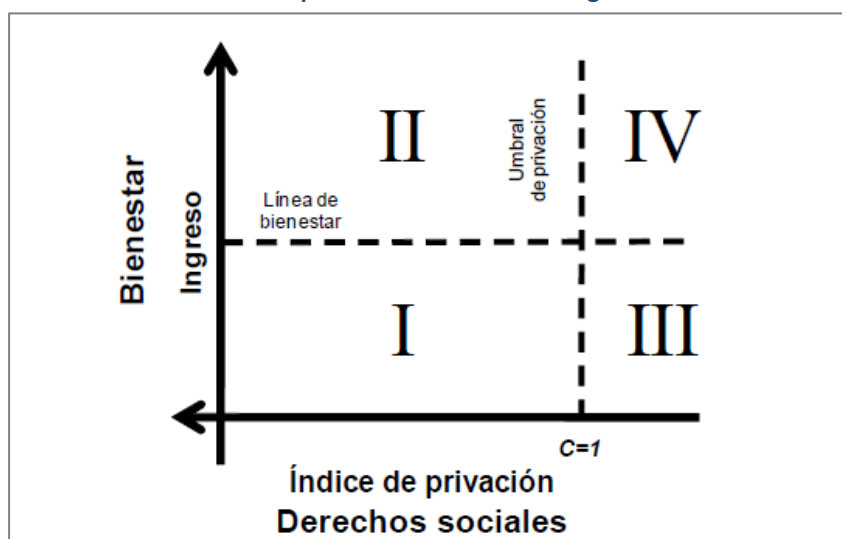


Ilustración 2. Definición de las 4 categorías que surgen de la metodología CONEVAL

- I. **Vulnerados por ingresos:** pobres monetarios sin derechos vulnerados (población bajo la línea de pobreza y con valor de 0 en el índice de privación de derechos sociales).
- II. **No pobres:** no pobres monetarios sin derechos vulnerados (población con ingresos superiores a la línea de pobreza y con valor de 0 en el índice de privación de derechos sociales)
- III. **Pobres multidimensionales:** pobres monetarios con al menos un derecho vulnerado (población bajo la línea de pobreza y con valor de 1 o superior en el índice de privación de derechos sociales).
- IV. **Vulnerados según derechos sociales:** no pobres monetarios con al menos un derecho vulnerado (población con ingresos superiores a la línea de pobreza y con valor de 1 o superior en el índice de privación de derechos sociales).

3 Resultados globales

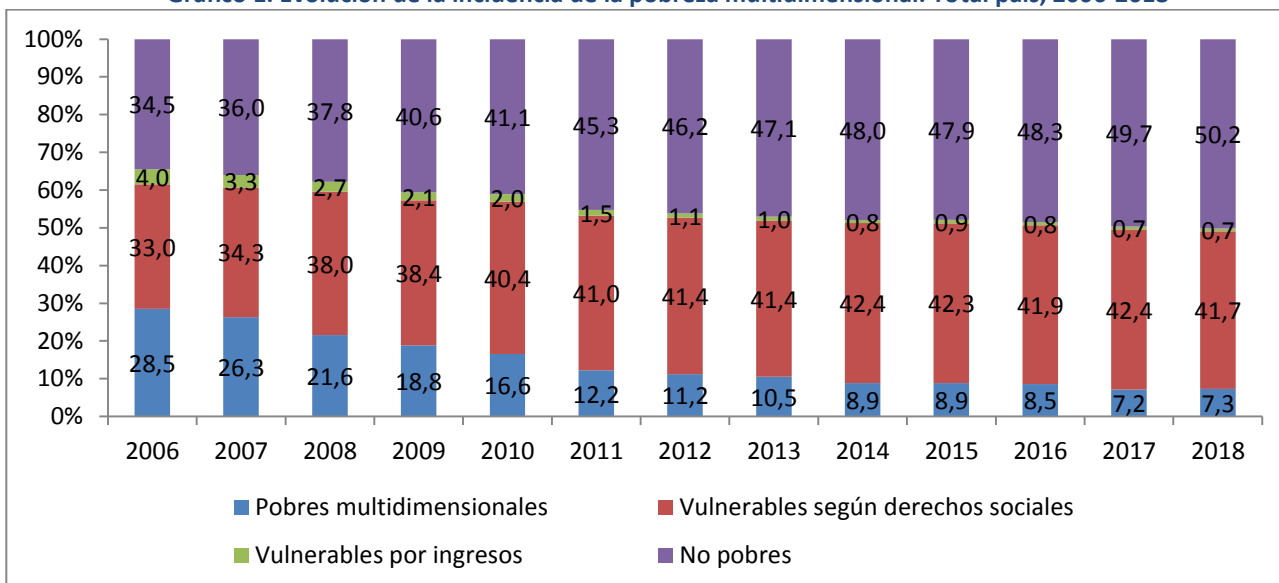
En esta sección se presentan los resultados del análisis de la evolución de la pobreza multidimensional entre 2006 y 2018. En primer lugar se estudia la evolución de la incidencia global del índice de pobreza multidimensional (IPM), y se analiza la cantidad de privaciones; en segundo lugar se presenta un análisis por dimensión entre quienes presentan carencias en derechos sociales; por último se realiza una caracterización de las personas pobres multidimensionales.

3.1 Evolución de la pobreza multidimensional

De la combinación de los resultados en el índice de privación por derechos sociales y la pobreza por ingresos surge el IPM. En su evolución para el período analizado se destaca una caída sostenida en la proporción de personas pobres multidimensionales de 28,5% en 2006 a 7,3% en 2018. Como contrapartida, se registra un importante aumento de las personas no pobres, que pasan de 34,5% a 50,2%. Las personas vulnerables únicamente por ingresos pasan de representar al 4,0% de la población en 2006 al 0,7% en 2018.⁸ Finalmente, las personas vulnerables por carencias sociales pasan de representar el 33,0% en 2006 al 41,7% en 2018. Este incremento se explica básicamente porque los pobres multidimensionales (con carencias de derechos y que se encontraban por debajo de la LP) mejoran su situación de ingresos durante el período pero no mejoran su situación de privación en derechos quedando, por tanto, en la categoría vulnerados por derechos sociales.

⁸ Es importante mencionar que este dato no corresponde al valor de incidencia de pobreza monetaria, en tanto parte importante de las personas en situación de pobreza monetaria encuentran a su vez privación en alguno de los derechos sociales y por tanto pasan a la categoría de pobres multidimensionales.

Gráfico 1. Evolución de la incidencia de la pobreza multidimensional. Total país, 2006-2018



Fuente: Elaboración propia con base en las ECH del INE

En términos absolutos, se encuentra que más de 600.000 personas dejan de ser pobres multidimensionales en el período considerado, y casi 100.000 salen de la situación de privación únicamente por pobreza de ingresos. Como contrapartida, más de 700.000 personas pasan a ser no pobres (ni por derechos sociales ni por pobreza monetaria), y más de 400.000 personas pasan a ser vulnerables por derechos sociales.

Cuadro 2. Pobreza multidimensional en personas. Total país, 2006 y 2018

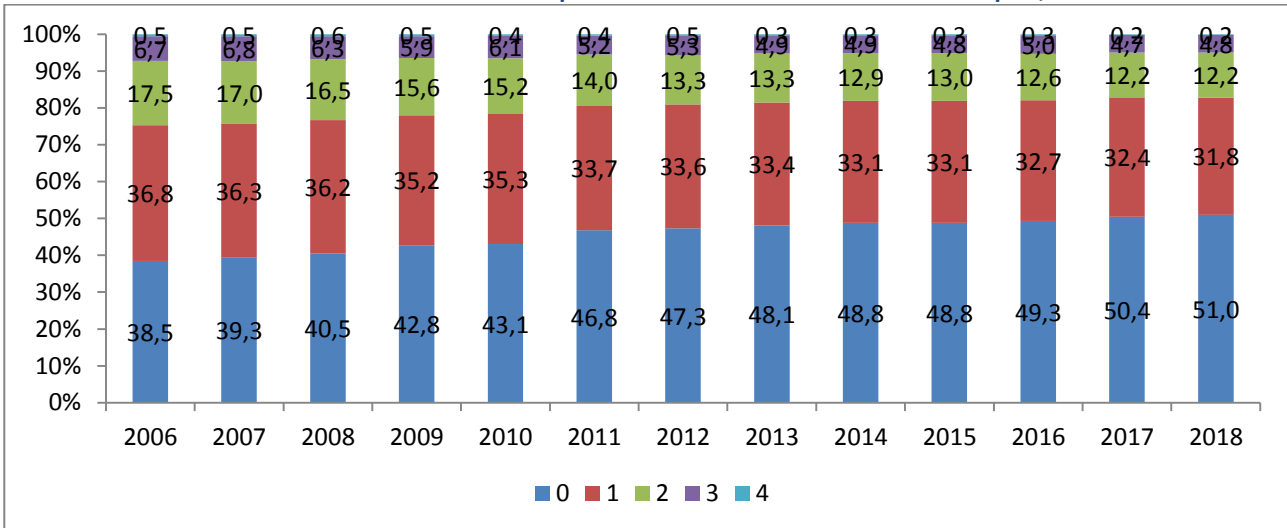
| Carencia en derechos | Pobreza monetaria | |
|----------------------|--|--|
| | No | Sí |
| No | No pobres 2006: 1.055.889 2018: 1.760.952 | Vulnerados por ingresos 2006: 122.692 2018: 26.261 |
| | Vulnerados según derechos 2006: 1.009.565 2018: 1.462.459 | Pobres multidimensionales 2006: 874.318 2018: 256.317 |

Fuente: Elaboración propia con base en las ECH del INE

La evolución del índice de privaciones en derechos sociales no monetarios da cuenta de la magnitud y severidad de la vulneración en derechos sociales. Como puede observarse en el Gráfico 2, la profundidad de las carencias sociales se redujo en tanto se registra una disminución en la proporción de personas con algún tipo de carencia social y, entre las personas con carencias, disminuye la cantidad de las que presentan más de una privación.

La proporción de personas que no presenta ninguna carencia en derechos sociales aumentó de forma constante en el período, pasando de representar el 38,5% en 2006 al 51% en 2018. Como contrapartida, disminuyeron las personas tanto con 1, 2, 3 y 4 carencias, con una tasa mayor de disminución en la población con 4 carencias.

Gráfico 2. Evolución de cantidad de privaciones en derechos sociales. Total país, 2006-2018

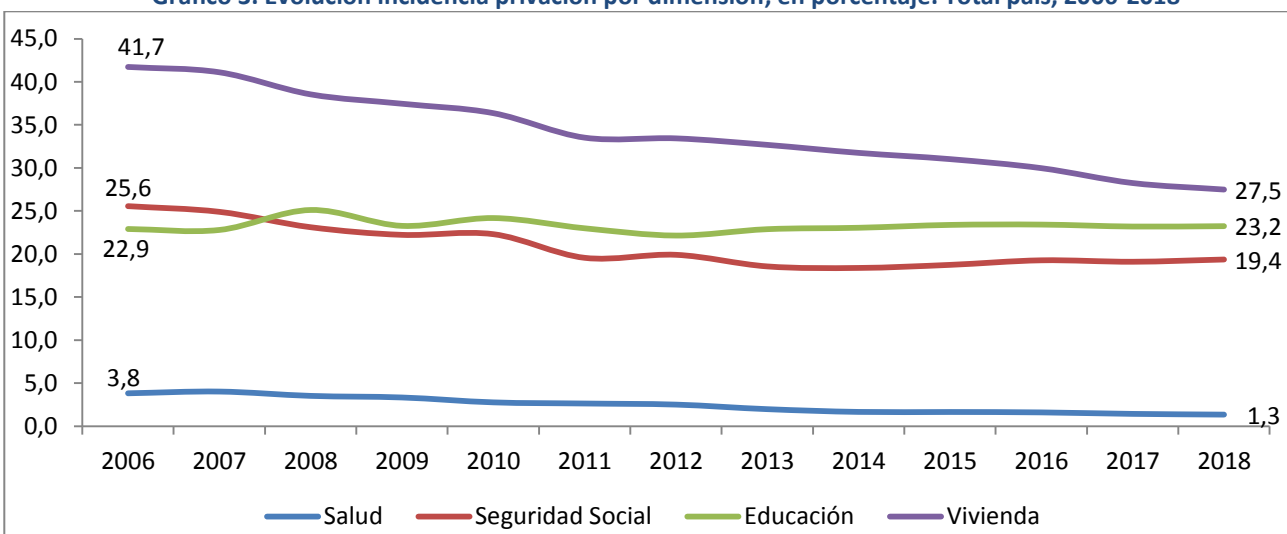


Fuente: Elaboración propia con base en las ECH del INE

3.2 Privaciones por dimensión

El análisis de la incidencia de la vulneración por tipo de derecho (Gráfico 3), da cuenta que la dimensión con mayor cantidad de personas vulneradas es la vivienda, seguida de educación, seguridad social, y, por último, salud. Todas las dimensiones presentan una mejora en el período considerado a excepción de la educación, que se mantiene relativamente estable. Si bien la disminución en la carencia en salud es pequeña en términos absolutos (2,5 pp), representa una disminución relativa de 66% entre 2006 y 2018. Por su parte, la caída en la incidencia de las privaciones en vivienda y seguridad social es importante tanto en términos absolutos (14,2 y 6,2 pp respectivamente) como en términos relativos (34% y 24% respectivamente).

Gráfico 3. Evolución incidencia privación por dimensión, en porcentaje. Total país, 2006-2018



Fuente: Elaboración propia con base en las ECH del INE

3.3 Caracterización de los pobres multidimensionales

Las personas que presentan simultáneamente carencia en ingresos y en alguna de las cuatro dimensiones de derechos sociales consideradas pasan de ser 874.318 (28,5% de la población total) en 2006 a 256.317 (7,3%) en 2018. Es decir, en los doce años considerados, la proporción de personas en situación de pobreza multidimensional experimenta una reducción del 74%.

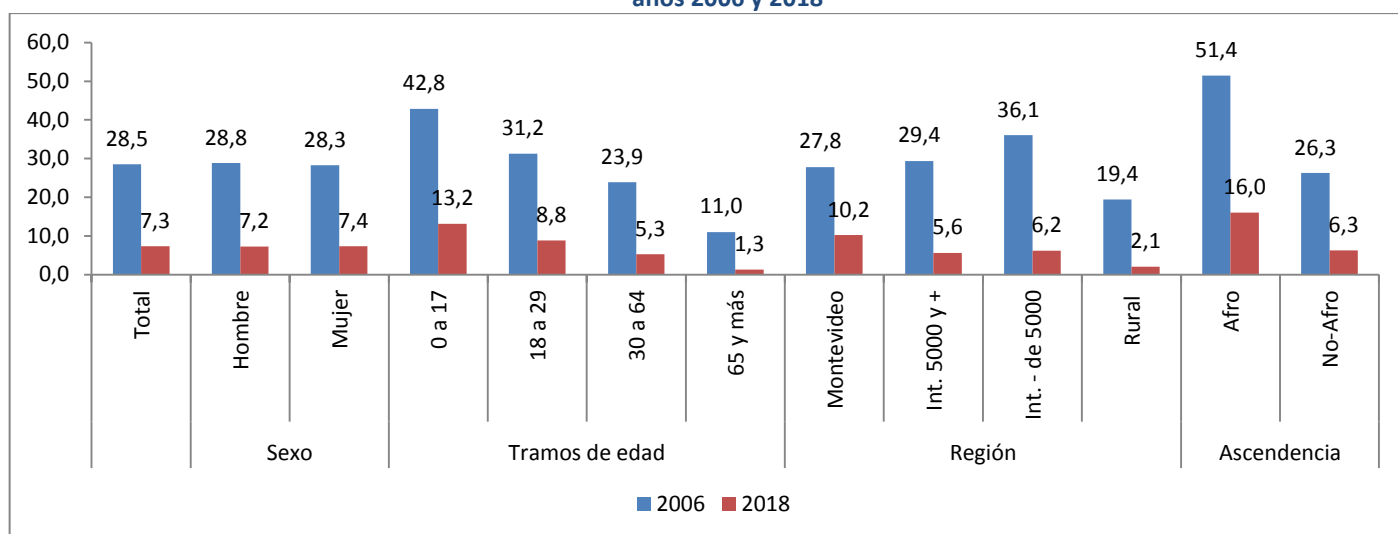
La incidencia de la pobreza multidimensional no es homogénea para toda la población, así como tampoco lo es su evolución favorable. Mientras que las diferencias por sexo son prácticamente las mismas tanto al principio como al final del período, la incidencia de la pobreza multidimensional presenta fuertes desigualdades generacionales. Las poblaciones de niños (0 a 17 años) y jóvenes (18 a 29 años) son las que presentan mayor incidencia de pobres multidimensionales, seguido por el grupo de 30 a 64 años, y finalmente los mayores de 65 años son los que se encuentran en mejor posición relativa. Este ordenamiento, es el mismo tanto en 2006 como en 2018, con una tasa de reducción de la pobreza multidimensional con diferentes intensidades, lo que da como resultado que en 2018 las brechas entre grupos de edad sean más profundas que en 2006 (90% y 74% respectivamente).

La distribución en el territorio de la pobreza multidimensional presenta en 2006 la mayor incidencia para la población residente en localidades de menos de 5.000 habitantes, seguido por las localidades de más de 5.000 habitantes y, en tercer lugar, por Montevideo. Doce años más tarde, el ordenamiento relativo se ve modificado, producto de una evolución más favorable para el interior del país que para la capital. Montevideo pasa a ser la región con mayor incidencia de pobreza multidimensional, seguido de las localidades de menos de 5.000 habitantes y luego las de más de 5.000 habitantes. En la mejor posición relativa se mantiene la población rural, tanto al principio como al final del período. El empeoramiento relativo de Montevideo se explica principalmente por el hecho que la pobreza monetaria cayó en menor medida para este departamento en relación a las restantes regiones geográficas (INE, 2018).

La ascendencia afro es un claro diferenciador en los niveles de privaciones (DINEM/MIDES, 2016). En 2006 la incidencia de pobreza multidimensional entre la población afrodescendiente superaba el 50%, más que duplicando la registrada entre la población no afro (26,0%). La evolución en el período analizado es más favorable para la población no afro, alcanzando toda la población menores niveles de incidencia de pobreza multidimensional pero con brechas interraciales más profundas (la brecha relativa era 49% en 2006 y asciende a 61% en 2018).

En suma, si bien se evidencia una importante reducción de la incidencia de la pobreza multidimensional en el período 2006-2018, esta mejora en el bienestar no alcanza a toda la población por igual. Entre la población menor de edad, los residentes en Montevideo y los afrodescendientes es donde se encuentra la mayor incidencia actualmente.

Gráfico 4. Incidencia de pobreza multidimensional según características seleccionadas. Total país, años 2006 y 2018



Fuente: Elaboración propia con base en las ECH del INE

4 Resultados de privaciones por derecho social

En el presente apartado se realiza un análisis de las privaciones centrándose en cada uno de los cuatro derechos sociales considerados, con la finalidad de identificar si en algún sector de la población se concentra más de alguna carencia. Como variables de corte se consideran el sexo⁹, los tramos de edad, la zona de residencia geográfica y la ascendencia étnico-racial.

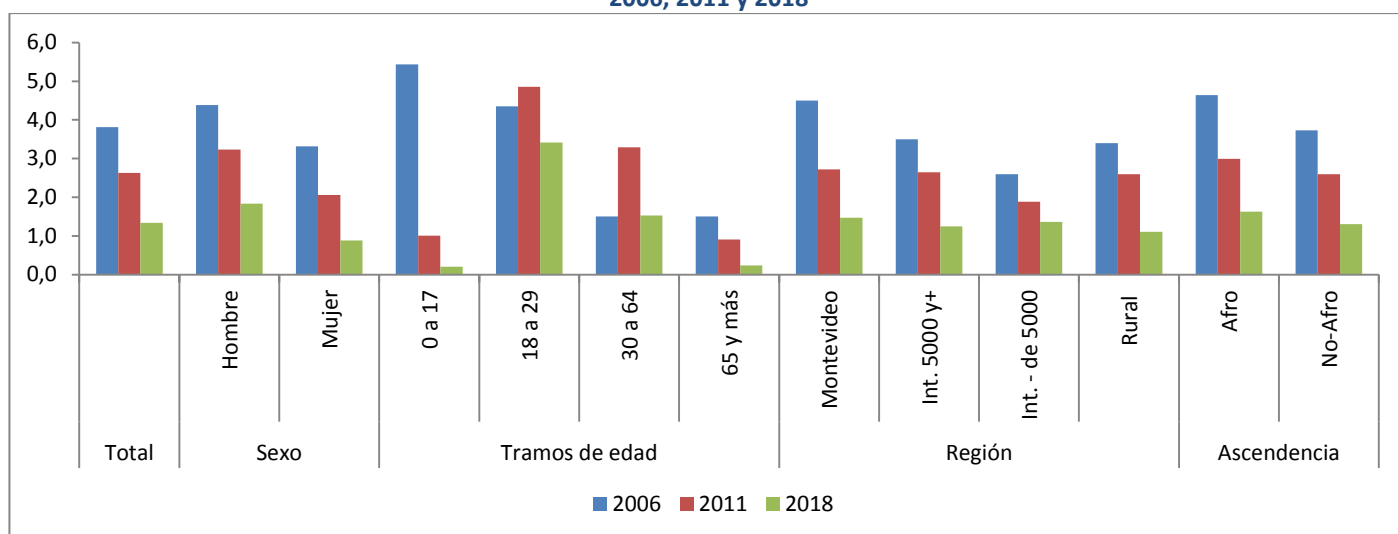
4.1 Salud¹⁰

La carencia en salud partía de bajos niveles en 2006, inferiores al 4%, y su evolución producto de la Reforma de Salud principalmente, alcanza niveles de cobertura en el acceso a los servicios de salud prácticamente universales. Esta carencia desciende a 1,3% en 2018. Se destacan mayores niveles de privación en salud en los menores de edad al principio del período con un desempeño positivo en el período considerado, producto de la incorporación de los hijos de trabajadores al FONASA, alcanzando niveles de carencia cercanos a cero. El tramo de edad siguiente -18 a 29 años- presenta mayor incidencia en esta carencia y su reducción en el período es de las más bajas, llegando en 2018 a 3,4%. Tramo no cubierto por padres trabajadores formales ni por sus propios trabajos con tasas de desempleo e informalidad juveniles mayores al promedio.

⁹ Se presentan los datos por sexo para las cuatro dimensiones si bien no se encuentran diferencias relevantes en ninguna de ellas.

¹⁰ Se realizó el ejercicio de medir la privación en salud considerando, además de la pregunta de derecho vigente de salud, los motivos de no atención por demoras excesivas y/o por distancia del lugar de asistencia (el módulo de salud sobre atención efectiva se incluyó en el formulario de la ECH a partir de 2011). Considerando ambas preguntas la incidencia de privación en salud presenta un leve incremento (del entorno del 20%) se considera que el cambio no justifica perder la comparabilidad en el tiempo de la medición de esta privación.

Gráfico 5. Incidencia de población con privación en salud según características seleccionadas. Años 2006, 2011 y 2018



Fuente: Elaboración propia con base en las ECH del INE

4.2 Seguridad social

La seguridad social es entendida en un sentido amplio, contemplando también a la protección social no contributiva. La privación en este derecho presenta una reducción en la década analizada, pasando de 25,6% en 2006 a 19,4% en 2018. Esto implica que aproximadamente 104.000 personas que se encontraban desprotegidas por la seguridad social pasaron a ingresar al sistema por alguna de sus vías, ya sean contributiva o no contributiva.

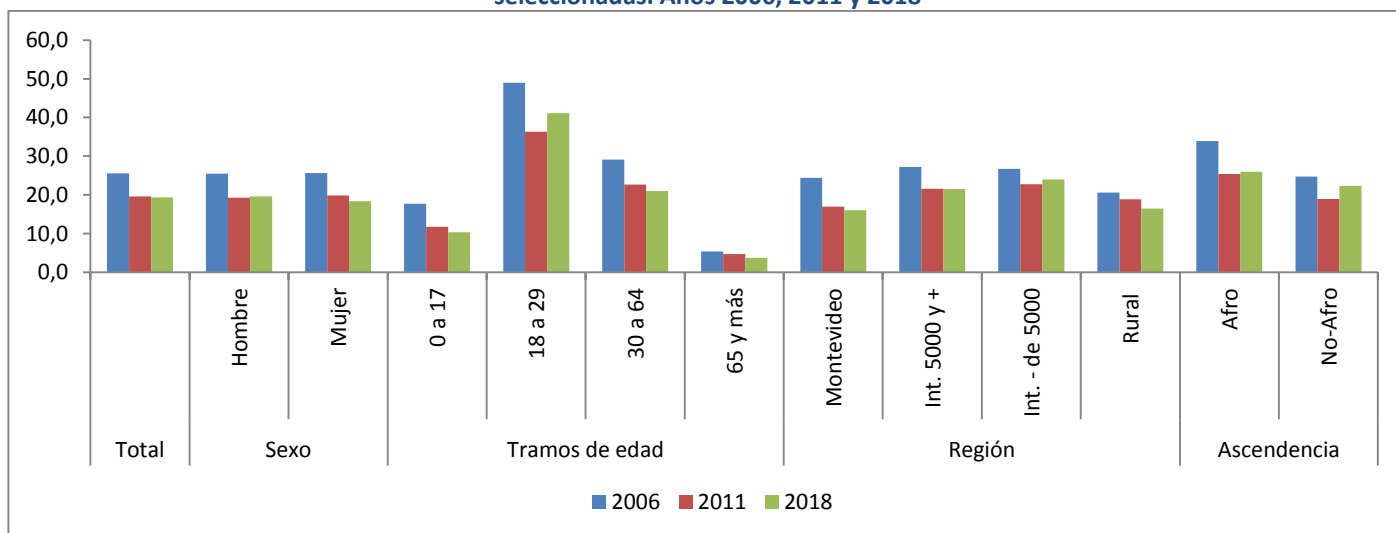
Por grupos de edad se observa que las personas mayores de 65 años son las que se encuentran mejor posicionadas en cuanto a cobertura de seguridad social, con los niveles de privación más bajos tanto en 2006 como en 2018 (5,4% y 3,7% respectivamente). Asimismo este grupo etario presenta una de las reducciones más favorables en los 12 años considerados. El grupo de menores de 18 años, que presenta los mayores niveles de pobreza multidimensional, alcanza menores niveles de privación en seguridad social que los dos grupos subsiguientes. Esto se explica por la amplia cobertura de las Asignaciones Familiares y su crecimiento en la última década, principalmente de las AFAM-PE, alcanzando una reducción de casi el 40% de esta privación para la población menor de edad. El grupo de jóvenes de 18 a 29 años muestra la incidencia más alta de la privación en seguridad social entre la población, tanto para el año 2006 como para el 2018 (49% y 41,1% respectivamente), y si bien su reducción fue del 16% sus niveles continúan siendo altos. Esto podría deberse a la alta incidencia del empleo informal en este grupo que constituye el tramo de edad de ingreso al mercado de trabajo. El segundo grupo etario con mayor privación en seguridad social es el de edades centrales -30 a 64 años- y, si bien su desempeño fue favorable, hacia 2018 continúan en la misma posición relativa que al inicio del período (29,1% en 2006 y 21% en 2018). En este caso, parte de su mejora en protección se explica por el incremento de los niveles de formalidad y por la incorporación de los cónyuges al FONASA.

Por región de residencia se observa que Montevideo y la zona rural son los que presentan menores niveles de carencia en esta dimensión tanto en 2006 como en 2018. La capital, sin

embargo, tuvo una evolución mucho más favorable que la zona rural (las tasas de reducción relativa son de 33% y 20% respectivamente). Las localidades del interior (tanto de más como de menos de 5 mil habitantes) se encuentran en segundo lugar, también con una evolución positiva, presentando leves diferencias entre sí.

La población afrodescendiente parte de niveles más altos de privación en seguridad social respecto a la población no afro, y logra acortar su brecha al final del período, a pesar que los niveles de privación para la población afro siguen siendo notoriamente más altos.

Gráfico 6. Incidencia de población con privación en seguridad social según características seleccionadas. Años 2006, 2011 y 2018



Fuente: Elaboración propia con base en las ECH del INE

4.3 Educación

La privación en educación parte de 22,9% en 2006 y alcanza 23,2% en 2018, es decir que presenta un leve aumento. Es esperable que esta carencia aumente a medida que se avanza en los tramos de edad. Sin embargo, la privación en educación del grupo de 18 a 29 años es mayor que la del grupo de 30 a 64 años tanto al principio como al final del período. Incluso en 2018 llega a superar a la carencia de la población de 65 años y más. Es decir que las cohortes más jóvenes serían menos educadas que las más viejas-siguiendo los años mínimos considerados como obligatorios según la legislación, atendiendo los cambios en el tiempo por cohorte¹¹.

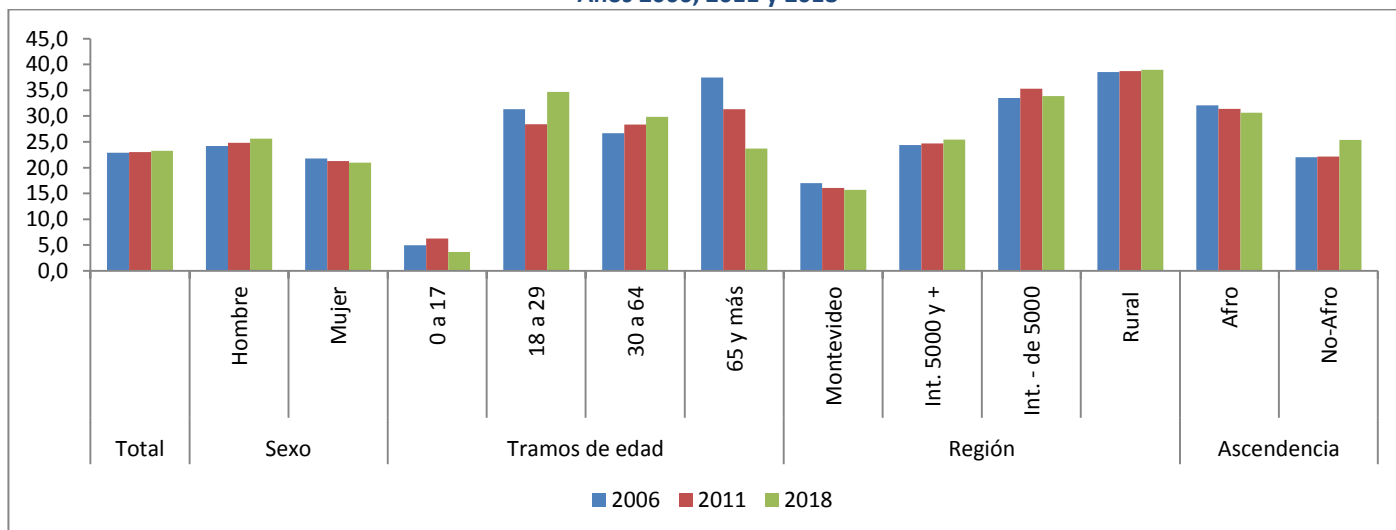
A nivel territorial, la carencia en educación se distribuye de la siguiente manera: la peor situación relativa la ocupa el área rural, seguido por las localidades de 5.000 habitantes y menos, las localidades de 5.000 y más en tercer lugar, y con menor privación se encuentra Montevideo. Esta tendencia se mantiene a lo largo del período y su evolución es prácticamente constante.

La población afrodescendiente alcanza un nivel de privación de 30,7% en 2018 mientras que la población no afro se encuentra 5pp por debajo, achicando la brecha respecto a 2006, que era

¹¹ Ver detalles de la operacionalización por dimensión según normativas en DINEM/MIDES (2014).

de 10pp. Esta reducción de la brecha entre población afro y no afro, se debe a una leve mejora dentro del grupo de población afrodescendiente y un leve empeoramiento para la población no afro.

Gráfico 7. Incidencia de población con privación en educación según características seleccionadas. Años 2006, 2011 y 2018



Fuente: Elaboración propia con base en las ECH del INE

4.4 Vivienda

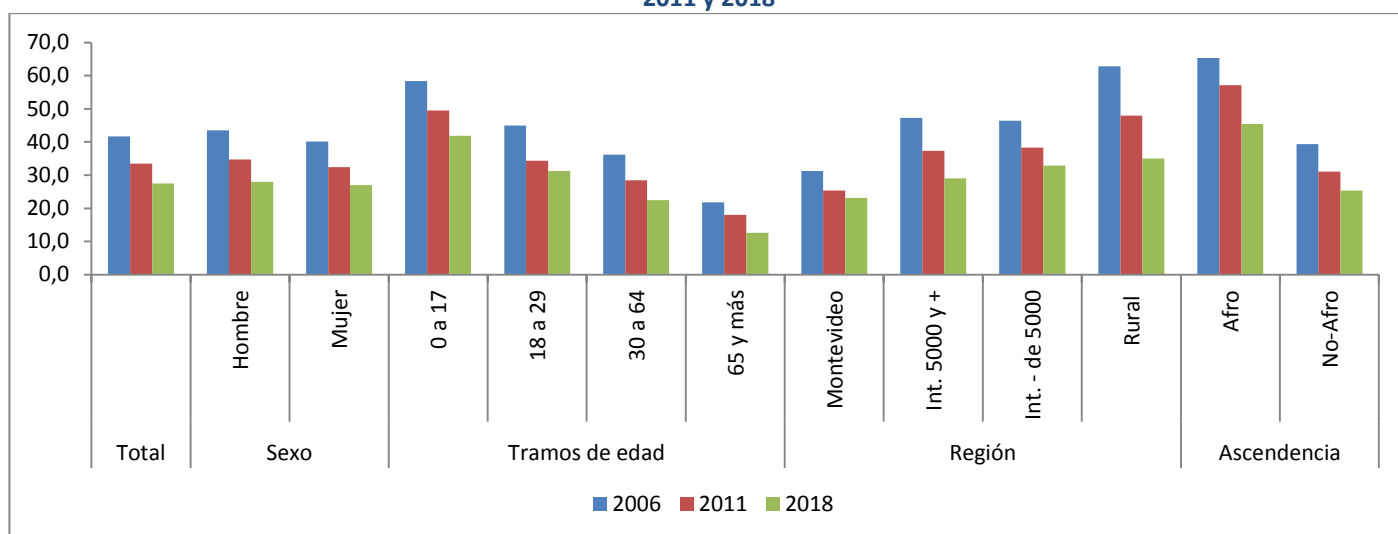
La carencia en vivienda presenta una reducción del 34% entre 2006 y 2018, es decir 300.000 personas aproximadamente superaron la situación de privación en esta dimensión.

Por tramos de edad, la carencia presenta una relación casi directamente proporcional con la edad: a medida que la población es mayor, la privación en vivienda disminuye. Su evolución en el tiempo es favorable en todos los tramos etarios, si bien el grupo de mayor edad es el que presenta la mayor mejora en términos relativos a su situación al inicio del período (con una reducción del 42%), seguido por los dos tramos más jóvenes (con mejoras de 30% y 28% respectivamente).

Si atendemos la evolución desagregando las distintas áreas geográficas, observamos que la zona rural es la que presenta mayor nivel de carencia en vivienda tanto al principio como al final del período, seguido por las localidades de menos de 5.000, las localidades de más de 5.000 y finalmente de Montevideo, que presenta el menor nivel de privación en vivienda. Sin embargo, para la zona rural y para las localidades de más de 5.000, las mejoras en el período son mayores que en las otras dos regiones.

La mitad de la población afrodescendiente (45,4%) presenta privación en vivienda en 2018 y partía en 2006 de 62,8%. No obstante, en términos relativos logra una mayor reducción respecto a su situación inicial que la observada en la población no afro (30% y 18% respectivamente), por lo tanto en el período la brecha étnico-racial se reduce en esta dimensión.

Gráfico 8. Incidencia de población con privación en vivienda según características seleccionadas. 2006, 2011 y 2018



Fuente: Elaboración propia con base en las ECH del INE

5 Reflexiones finales

A modo de síntesis, se destaca un importante aumento de las personas no pobres -ni por carencias sociales ni por ingresos-, que pasan de 34,5% de la población en 2006 a 50,2% en 2018, lo que implicó que más de 700.000 personas salieran de la situación de pobreza. La profundidad de las carencias sociales se redujo, registrándose una disminución del porcentaje de personas con algún tipo de carencia social y, entre las personas con carencias, disminuye la cantidad de privaciones en simultáneo. La privación con mayor incidencia es la vivienda, seguida por educación y seguridad social-que intercambian su posición relativa en el período analizado- y, por último, salud. Si bien todas las carencias disminuyen (aunque con diferente intensidad), esto no se cumple homogéneamente para toda la población. Se destaca además el importante avance logrado en la dimensión vivienda, a la vez que se observan mejoras sustantivas en salud y seguridad social, con un leve empeoramiento en educación.

El presente análisis lejos está de ser una medida acabada de pobreza multidimensional más bien pretende ser un insumo empírico que contribuya a continuar avanzando en el debate que se viene dando desde hace unos años en nuestro país. En este sentido, se propone continuar debatiendo acerca de la mejor definición de pobreza, de sus dimensiones, sus indicadores, umbrales y ponderaciones. Con este propósito, en el marco de un acuerdo de cooperación técnica entre el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República (IECON) y el MIDES, se trabajó en la elaboración de una propuesta para la medición del bienestar multidimensional en Uruguay cuyos resultados se encuentran disponibles en la [web](#).

Finalmente, cabe resaltar que este ejercicio de medición de la pobreza multidimensional resulta sumamente útil para la política pública. Esta perspectiva permite realizar el seguimiento del ejercicio de los derechos de la ciudadanía y mejorar así el foco de las políticas. El monitoreo de las políticas desde esta perspectiva permite dar prioridad según carencias

sociales así como en la atención a la población en situación de pobreza multidimensional. En particular, los resultados de este trabajo indicarían la necesidad de mayores esfuerzos en términos de derechos sociales vinculados a la vivienda y la educación, así como la necesidad de priorizar la atención a determinadas inequidades horizontales como las generacionales, de género y por etnia-raza.

6 Referencias bibliográficas

- Borrás Ramos, V.; Capel, C.; Colombo, K.; González Etchebehere, F.; Messina, P.; Tenenbaum, M. y Zacheo, L. (2014) [Avances para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay desde un enfoque de derechos](#). En CLACSO (2014) Multidimensionalidad de la pobreza: propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe.
- CONEVAL (2009) *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México D. F.: CONEVAL.
- DINEM/MIDES (2014) [Pobreza multidimensional: ejercicio de medición para Uruguay](#). Serie de documentos “Aportes a la conceptualización de la pobreza y la focalización de las políticas sociales en Uruguay”. División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo (DESyTC)
- DINEM/MIDES (2015) [Avances para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay desde un enfoque de derechos](#). Serie de documentos “Aportes a la conceptualización de la pobreza y la focalización de las políticas sociales en Uruguay”. División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo (DESyTC)
- DINEM/MIDES (2016) [Pobreza multidimensional evidencia para la población afrodescendiente: Uruguay, 2006-2015](#). División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo (DESyTC)
- DINEM/MIDES (2018) [Pobreza multidimensional: revisión de metodologías para Uruguay](#). División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo (DESyTC)
- González, F.; Katzkowicz, S.; La Buonora, L.; Pedetti, G.; Pieri, D.; Querejeta, M.; Sauval, M.; Semblat, F. y Zacheo, L. (2016) *Pobreza de tiempo en Uruguay: Comprendiendo la pobreza desde múltiples enfoques*. Capítulo VII en: [Los tiempos del bienestar social](#). INMUJERES/MIDES, Karina Batthyány (ed.).
- INE (2018) [Estimación de la pobreza por el método del ingreso](#). Instituto Nacional de Estadística, abril 2018.
- INE (2009), [Líneas de pobreza e indigencia 2006. Uruguay. Metodología y resultados](#). Instituto Nacional de Estadística.