CONVENIO MIDES, INE, MEF, OPP-FAFCEA

Una propuesta para la medición del bienestar multidimensional en Uruguay. Informe final[1]

Alina Machado
Andrea Vigorito
con la colaboración de Lucía Suárez
Instituto de Economía
FCEA-Udelar

[1] Este trabajo se realizó en permanente intercambio y consulta con Martina Querejeta, Mariana Tenenbaum, Lorena Custodio, Santiago Burone, Fernanda Gandolfi, Gonzalo Gutiérrez y Laura Rivero. Agradecemos sus aportes a lo largo de todo el proceso de trabajo. Deseamos reconocer especialmente las contribuciones de los participantes en las diversas reuniones de consulta y talleres organizados en el marco de este proyecto, pues fueron centrales para la definición de la propuesta que contiene este documento. Una versión preliminar de esta propuesta recibió valiosos comentarios de Hugo Bai, Xmena Baráibar, Víctor Borrás, Santiago Cardozo, Juan Pablo Labat, Rodolfo Levin, Laura Nalbarte, Carmen Rodríguez, Cecilia Rossel y los participantes del seminario de presentación preliminar. Gustavo de Armas, Lucía Suárez, Francisco Terra y Virginia Varela participaron en el diseño de metodología de trabajo en grupos focales y Marcelo Rossal realizó aportes para el diseño de las entrevistas en profundidad. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo apoyó financieramente la realización de 19 grupos focales en el interior del país. Todos los errores son de nuestra exclusiva responsabilidad.

ÍNDICE

Introducción 3

I. Consideraciones generales para la discusión 5

II. Antecedentes 10

II. 1. Uruguay 10

II. 2. Revisión de las mediciones oficiales de pobreza multidimensional a nivel internacional basadas en indicadores sintéticos 20

III. Evaluación de la metodología propuesta por MIDES para la medición de la pobreza multidimensional desde un enfoque de derechos 26

IV. Síntesis de consultas a expertos, OSC, grupos focales y entrevistas en profundidad 26

IV. 1. Consultas a expertos y OSC 26

IV. 2. Síntesis del trabajo con grupos focales 31

IV. 3. Síntesis de dimensiones a partir de las entrevistas en profundidad 36

IV. 4. Síntesis de las dimensiones identificadas en las consultas 38

V. Hacia una propuesta de medición oficial del bienestar multidimensional en Uruguay 39

V. 1. Composición del sistema de indicadores del bienestar en Uruguay 40

V. 2. Dimensiones e indicadores seleccionados 42

VI. 3. Aportes del taller y seminario de presentación final de la propuesta 50

VI. Comentarios finales 52

Referencias bibliográficas 53

Introducción

"Reconocer la naturaleza distintiva de la pobreza como concepto permite tratarla como un tema separado y de interés en sí mismo. El rol de la desigualdad en la prevalencia de la pobreza puede ser entonces incluido en el análisis, sin volver los dos conceptos equivalentes"
A.K. Sen (1982), pp. 15

Si bien las mediciones oficiales de pobreza en América Latina se han basado principalmente en el método del ingreso, desde épocas muy tempranas los diversos estudios disponibles han realizado esfuerzos por complementar estas evaluaciones con enfoques más amplios, incorporando variables no monetarias al análisis.

Así, en la década de 1980, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) impulsó la utilización de información censal para la identificación de necesidades básicas insatisfechas (Altimir, 1979; Altimir, 1981). Estos indicadores se han utilizado para el ordenamiento de regiones o unidades geográficas pequeñas, así como para la asignación de recursos públicos. Las mediciones resultantes estuvieron fuertemente condicionadas por la brevedad de las boletas censales y se restringieron, principalmente, al acceso a servicios públicos, las condiciones de vivienda, el hacinamiento y algunos indicadores educativos y demográficos. Sin embargo, en muchos casos las necesidades básicas no fueron concebidas como un espacio evaluativo en sí mismo, sino que se consideraron una aproximación a los datos de ingreso no disponibles en las boletas censales.

A nivel de gobiernos, oficinas oficiales de estadística y organismos internacionales, la discusión sobre la insuficiencia del Producto Interno Bruto (PIB) por habitante como medida del ingreso cobró mayor fuerza hacia fines de la década de 1990 con el lanzamiento del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en el marco de los Informes de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Posteriormente, en 2010, la incorporación del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) basado en la metodología de Alkire y Foster (2011) contribuyó a la difusión de las potencialidades de las mediciones multidimensionales oficiales. Sin embargo, la medición de logros medios y de desigualdad multidimensional a nivel oficial ha estado escasamente presente en el debate.[2]

Así, actualmente existe un fuerte consenso sobre la insuficiencia del ingreso como único descriptor del bienestar medio, la desigualdad o las privaciones, pues, en tanto medio, refiere a potencialidades, pero no da cuenta de los logros efectivamente alcanzados por personas, hogares, comunidades o países (Sen, 1987). Los diversos estudios disponibles indican que las medidas multidimensionales presentan diferencias con respecto a las monetarias, tanto en niveles como en tendencias, y, por lo tanto, a efectos de brindar un

[2] Si bien en 2010 se difundió también el Índice de Desarrollo Humano corregido por Desigualdad (IDHD), este indicador tuvo menor relevancia.

panorama más completo de la situación de la población, los sistemas estadísticos oficiales deberían incorporar ambos tipos de mediciones (Santos y Villatoro, 2018).

Recientemente, varios países de la región han incorporado medidas oficiales de pobreza multidimensional tanto para monitoreo de las condiciones de vida de la población, como a efectos de realizar el seguimiento de indicadores internacionales o a la selección de beneficiarios de programas sociales focalizados. Actualmente dieciocho países cuentan con mediciones de esta naturaleza. Este proceso ha contado en muchos casos con la colaboración activa de la *Oxford Poverty and Human Development Initiative* (OPHI), que ha preparado también módulos de cuestionarios de encuestas orientados a captar las dimensiones del bienestar no incorporadas en las encuestas de hogares tradicionales (dimensiones faltantes de la pobreza).

En el caso de Uruguay se dispone de un amplio conjunto de estudios elaborados por organismos nacionales e internacionales que muestran incidencias y evoluciones dispares entre la pobreza monetaria y la multidimensional o las necesidades básicas. Esta acumulación, aunada a las consideraciones planteadas en los párrafos precedentes, ha llevado a discutir la conveniencia de adoptar mediciones oficiales de logros y privaciones que trasciendan la esfera del ingreso. Al respecto, existe ya una propuesta de medición de pobreza preparada por el MIDES (MIDES, 2012), basada en la metodología desarrollada por el Consejo de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) de México.

En este informe se presenta una propuesta para la medición del bienestar, la desigualdad y la pobreza multidimensionales en Uruguay. El trabajo se basó en la revisión de la amplia bibliografía sobre bienestar multidimensional, así como de los estudios previos realizados para Uruguay, las mediciones oficiales internacionales y MIDES (2012). En base a estos antecedentes se identificó un conjunto preliminar de dimensiones, que se puso a prueba posteriormente mediante un proceso de consulta que abarcó: i) cinco talleres con expertos en áreas identificadas específicas (salud, educación, vivienda, trabajo y seguridad social, cohesión social y discriminación); ii) un taller con representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC); iii) veintinueve grupos focales y; iv) el diseño y análisis de una serie de entrevistas en profundidad a cargo del equipo de antropólogos del MIDES.

El convenio con el MIDES previó trabajar en el diseño de un sistema de medición de la pobreza multidimensional, en tanto la pobreza podría definirse como la ausencia de logros en un conjunto de dimensiones que se considere relevante. Sin embargo, se entendió necesario incorporar también los logros medios (bienestar) y su desigualdad (distancias relativas entre personas u hogares), pues las mediciones tradicionales de pobreza dividen en dos a la población y dejan de lado aspectos igualmente importantes que refieren a la vulnerabilidad a la pobreza.

Como se verá más adelante, el estudio concluye con una propuesta que abarca un sistema de indicadores desagregados y la inclusión de uno o más índices compuestos de logro medio, desigualdad, pobreza y vulnerabilidad. Ello tiene por objetivo no perder la riqueza que aporta la mirada multidimensional, recordar que se trata siempre de cuasi

ordenamientos y evitar que las políticas públicas se concentren en abatir o mejorar, según sea el caso, un indicador, que deja afuera aspectos no incluidos.

El documento contiene, en primer lugar, algunas consideraciones generales sobre las mediciones multidimensionales de bienestar, desigualdad y pobreza (sección I), basadas en la revisión de estudios previos. Luego se presenta la revisión de las mediciones oficiales disponibles a nivel internacional (sección II). Más adelante, en base a los resultados anteriores, se discute la propuesta del MIDES (sección III). En el resto del informe se identifican las dimensiones que surgen a partir de las consultas realizadas y se plantea la propuesta de medición. En la sección IV se sintetizan las propuestas que surgieron de los talleres con expertos, grupos focales y entrevistas en profundidad. Para concluir, se presenta una propuesta de trabajo para la implementación efectiva de la medición del bienestar y la pobreza multidimensional en Uruguay (V). Se anexan las relatorías de los seis talleres; el informe de síntesis de los grupos focales preparado por Laura Rivero; el informe de entrevistas en profundidad, preparado por Fernanda Gandolfi y Gonzalo Gutierrez; el listado de dimensiones e indicadores propuesto y; un documento con las preguntas que se requeriría considerar o incorporar en la ECH y los datos a incluir de fuentes administrativas o censales.

I. Consideraciones generales para la discusión

Con el objetivo de contextualizar y sistematizar la discusión de las secciones II y III, en lo que sigue se presentan algunos elementos basados en la revisión de la amplia bibliografía existente sobre bienestar y pobreza multidimensional. Estos refieren a los conceptos subyacentes; el tipo de logros y privaciones a reflejar; la selección de dimensiones, indicadores y umbrales; los grupos poblacionales de interés y; la conveniencia de presentar índices sintéticos.

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

   Las medidas de pobreza tradicionales hacen foco en el conjunto de la población que enfrenta privaciones. Si bien esto permite identificar a los sectores más carenciados de la sociedad, presenta el problema de invisibilizar a quienes se sitúan por encima de los umbrales (Cheli y Lemmi, 1995) y de no dar cuenta de las distancias entre los distintos sectores sociales. Así, los niveles de pobreza podrían reducirse aún cuando los niveles de desigualdad fuesen mayores. Estos aspectos podrían no verse reflejados si el sistema no los contempla. Por ello, dependiendo del foco que quiera dársele al sistema, podría ser de interés incluir niveles de logro medio, desigualdad o vulnerabilidad, tanto para reflejar más adecuadamente las condiciones de vida de la población y sus distancias, como para orientar políticas.

b) Selección de dimensiones. El análisis multidimensional del bienestar y la pobreza conlleva la definición de las dimensiones consideradas relevantes para la realización

de comparaciones interpersonales (Atkinson, 2003). La discusión sobre las dimensiones relevantes tiene ya una larga trayectoria; en Alkire (2000) se presenta una síntesis de las principales listas disponibles hasta fines del siglo XX. En términos generales, la selección puede basarse en un conjunto muy diverso de fuentes, entre las que se incluyen:

- las concepciones normativas enmarcadas en la filosofía política y la justicia distributiva y otras teorías del bienestar humano o la pobreza (por ejemplo, el utilitarismo, Nozik, la lista propuesta por Martha Nussbaum, los bienes primarios de Rawls, las capacidades de Sen) o las conceptualizaciones específicas de logro, desigualdad y pobreza (Laderchi, Saith y Stewart, 2003)
- las constituciones y legislación de los países (por ejemplo, CONEVAL en el caso de México)
- la especificidad del problema a estudiar (por ejemplo, la lista para la infancia identificada en Biggeri, 2007)
- las consultas y valoraciones de las comunidades (por ejemplo, el Informe de Desarrollo Humano de Brasil 2010 -en PNUD (2010)-; la construcción de índices de pobreza multidimensional para Chile y el Salvador[3])
- las consultas a expertos (por ejemplo, la comisión Sarkozy y el *Better Life Index* de la OCDE)
- la disponibilidad de información (por ejemplo, el IDH)

En base a la revisión de un conjunto amplio de trabajos empíricos, Alkire (2007) sistematiza la forma en que los investigadores efectivamente escogen dimensiones, e identifica cinco criterios comúnmente empleados: supuestos basados en una teoría sobre el bienestar humano; consenso público; procesos participativos de deliberación; la opinión de expertos con base en el análisis de información empírica sobre aquello que las personas valoran y; disponibilidad de datos. Estos aspectos se hayan en línea con el listado anterior, sin embargo, se subraya que, en muchos casos, predomina la última razón y las fundamentaciones sobre la elección de dimensiones son inexistentes o muy breves.

Por otro lado, Robeyns (2003) propone un conjunto de pasos para la selección de dimensiones, particularmente aplicado a la identificación de desigualdades de género. En primer lugar, plantea la necesidad de formular de manera explícita el conjunto de dimensiones a ser incorporado en el análisis, con la correspondiente justificación metodológica. A la vez, sugiere incluir dos niveles: uno ideal, que incorpore todas aquellas dimensiones que se consideren relevantes, y uno factible, que acote la lista a aquello que es efectivamente evaluable, dadas las limitaciones de información y métodos disponibles. Finalmente, como criterio transversal al proceso propone que éste se lleve a cabo de manera exhaustiva y no reduccionista, es decir que incorpore todas aquellas capacidades que se consideran importantes para el ejercicio de evaluación, independientemente de si es posible hacerlas operativas.

[3] Véase https://www.mppn.org/applications/participatory-methods/

c) Definición de indicadores y umbrales. Una vez seleccionadas las dimensiones, se requiere identificar el conjunto de indicadores que se utilizará para su posterior operacionalización. Pueden incluirse indicadores absolutos o relativos, así como variables "objetivas" o subjetivas. En el primer caso, deberá decidirse si se busca reflejar la situación de cada persona u hogar con independencia de la distribución de ese recurso/logro/atributo en el conjunto de la sociedad. En el segundo, deberá definirse si las variables buscan relevar logros "objetivos" como años de educación, nutrición, ingreso, o se desea incluir, también, percepciones de carácter más subjetivo, como conformidad con la vida. En general, las medidas multidimensionales disponibles a nivel oficial no incluyen esta última variante, salvo excepciones como el Índice Bruto de Felicidad de Bhután (Ura et al., 2012) o el *BetterLifeIndex* de la OCDE (OCDE, 2017). La discusión anterior rige también para los umbrales de privación o líneas de pobreza dimensionales.

d) Desagregaciones por grupos de interés y análisis dinámico. Hasta el momento se asumió que un único conjunto de definiciones de los puntos a) a c) permitiría identificar componentes del sistema multidimensional de indicadores a construir. Sin embargo, si se busca reflejar la realidad de distintos grupos poblacionales o realizar un análisis de la dinámica de la pobreza a lo largo del tiempo, las dimensiones y los indicadores podrían variar (Escobal, 2011). Por ejemplo, las distintas dimensiones tienen relevancia cambiante durante la infancia, al tiempo que los indicadores adecuados para reflejar logros en cada una de ellas varían en muchos casos (piénsese, por ejemplo, en desarrollo cognitivo o actividades recreativas).

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

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

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

Desde el lanzamiento del Índice de Desarrollo Humano en 1990 (PNUD, 1990), las comparaciones interpersonales de bienestar basadas en índices compuestos se han

expandido considerablemente a nivel internacional. A la vez, en la última década, se ha acelerado vertiginosamente las propuestas de índices multidimensionales orientados principalmente a la medición de la pobreza (véase, por ejemplo, Alkire y Foster, 2011; Lustig 2011).

Muchos autores argumentan que una medida agregada de pobreza es especialmente útil para llegar a ordenamientos totales de la población, los cuales son especialmente relevantes para obtener una mirada sintética y de conjunto (Brandolini 2008), así como para diseñar y orientar intervenciones de política (Atkinson 2003, Alkire y Foster 2011, Bourguignon y Chakravarty 2003). Asimismo, el informe de la Comisión Sarkozy (Stiglitz et al. 2009) aboga por la realización de apreciaciones de bienestar en base a un conjunto de indicadores incluidos en el *Better Life Index* (OCDE, 2017), con un sistema de ponderadores flexible y modificable por los usuarios.

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

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

Cuadro 1. Argumentos a favor y en contra de la construcción de índices sintéticos de pobreza y bienestar multidimensional	
A favor	**En contra**
Mirada sintética y de conjunto	No es posible capturar las múltiples dimensiones de la pobreza, la desigualdad o el bienestar agregado, con un indicador compuesto
Permite diseñar y orientar intervenciones de política	Dificultad para identificar intervenciones necesarias para aliviar la pobreza y reducir la desigualdad Potencial manipulación de las políticas para mejorar los indicadores incluidos en el índice
La distribución conjunta de los atributos aporta información adicional a la que proviene de las distribuciones marginales	Problemas para determinar la estructura de ponderadores (opiniones de las personas en situación de pobreza; precios implícitos de las dimensiones a considerar) Posible aumento de la incidencia de la pobreza por alto número de dimensiones

Fuente: Clausen y Vigorito (2018) y autoras.

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

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

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

En la práctica, la mayor parte de los trabajos opta por otorgar pesos similares a todas las dimensiones. Sin embargo, Battiston et al. (2013) comparan la evolución de indicadores sintéticos de pobreza en seis países latinoamericanos asignando igual ponderación versus utilizar la ponderación que surge del ejercicio de Las Voces de los Pobres para México (Narayan, et al., 2002) y los resultados son sensibles a esta decisión.

El Cuadros A.1 reúne las principales opciones metodológicas disponibles hasta el momento para el análisis del bienestar y la pobreza multidimensional y sus principales características, en tanto el Cuadro A.2 se detiene en los métodos de agregación más utilizados. Además de sus propiedades matemáticas, es importante tener en cuenta si las formas de cálculo son comprensibles para el público general o se trata de procedimientos muy poco intuitivos.

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

II. Antecedentes

II. 1. Uruguay

En este apartado sistematizaremos distintas investigaciones que tuvieron como foco el análisis multidimensional del bienestar. En primer lugar, se presenta una revisión de los trabajos cuantitativos disponibles (a). Posteriormente, se analizan datos de encuestas que buscan dar cuenta de las dimensiones del bienestar valoradas en el país (b). Finalmente, se incorpora información de algunos estudios cualitativos (c).

a) Revisión de trabajos que analizan bienestar multidimensional

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

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

específica. Dada la amplia cobertura del sistema de salud en Uruguay, las privaciones son prácticamente inexistentes.

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

Cuadro 2. Sistematización de las dimensiones utilizadas en los índices de pobreza multidimensional realizados en Uruguay hasta 2018

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

Continuación Cuadro 2

Dimensión	Otras denominaciones	Indicadores	Todos	Hogares	Menores de 18				Adultos mayores	Población afrodescendiente
					Todos	Primera infancia	Escolares	Jóvenes		
Acceso a la información	Participación e información / Comunicación	Tenencia de celular / hogar con internet / el hogar no cuenta con algún elemento: televisión, radio, internet, teléfono y computadora	4	1	3	0	1	2	0	0
Ingreso	Acceso a recursos / control sobre recursos	Ingreso per cápita del hogar	4	3	1	0	1	0	0	0
Confort	Acceso a recursos	Tenencia de bienes durables en el hogar (refrigerador, calentador de agua, computadora, internet)	7	4	3	0	2	1	0	0
Prácticas de Crianza		Vínculo con la familia / práctica de crianza	1	0	0	Todos	0	0	0	0

Fuente: elaborado en base a los trabajos reseñados en el Anexo 2

b) Información de encuestas recientes

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

En la ola 2006 del Estudio Longitudinal del Bienestar en Uruguay se entrevistó a adultos a cargo de niños que asistían a primer año de escuelas públicas en 2004 y residían en Montevideo y el área metropolitana. Se pidió a las personas encuestadas que jerarquizara un conjunto de dimensiones del 1 al 9 y que agregasen dimensiones que considerasen no incluidas en la lista.[4] En línea con la composición del Índice de Desarrollo Humano, las dimensiones con mayores niveles de valoración fueron educación, ingreso y salud (Burstin et al., 2010). Más adelante, en la cuarta ola del mismo estudio, realizada en 2015/16 en Montevideo, el área metropolitana y cinco ciudades del interior del país, se entrevistó a las mismas personas adultas y se agregaron los niños de referencia de 2004, cuyas edades se ubicaban en el entorno de los 18 años. En el presente trabajo se procesó información para adultos y jóvenes a efectos de identificar consensos y disensos.

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

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

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

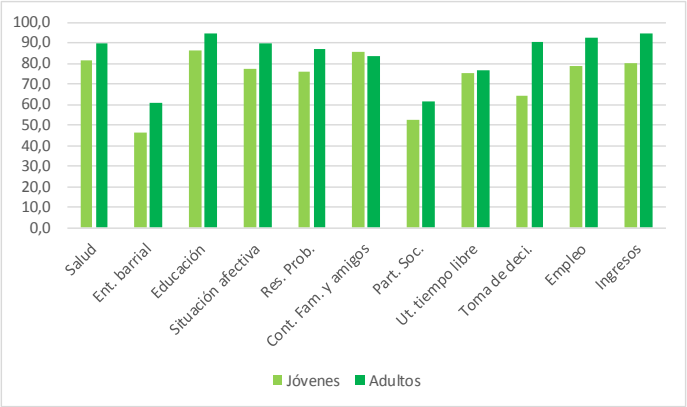
Cuadro 3. Ordenamiento de las valoraciones promedio de adultos y jóvenes. ELBU ola 2015/16

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

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

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

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



Fuente: elaborado en base a ELBU

Para explorar si estas diferencias corresponden a efectos cohorte o ciclo de vida, se restringieron las observaciones al caso de Montevideo y se analizó la correlación entre las respuestas brindadas por los adultos en 2006 y diez años después en 2015/16. El

coeficiente de correlación fue elevado (0.87). Las cuatro dimensiones principales fueron educación, salud, empleo e ingreso. Trocaron lugares estas dos últimas variables. Toma de decisiones en el hogar subió en el ordenamiento y el resto se mantuvo relativamente similar.

Para finalizar el análisis del ELBU, se realizaron exploraciones de las valoraciones de adultos y jóvenes según nivel educativo (dividido en menos de 6 años de educación; 6 a 9; 10 a 12; más de 12) y sexo de la persona encuestada y el quintil de ingreso del hogar. Con respecto a los años de educación, en las 5 dimensiones con mayor valoración se observan diferencias en quienes tienen niveles equivalentes a terciaria con respecto al resto (Cuadro 4). La educación figura en el lugar 1 o 2 para todos los grupos considerados, al tiempo que el empleo siempre ocupa la posición 3. Sin embargo, en tanto los ingresos ocupan el primer o segundo lugar para quienes tienen menos 12 años de educación, esta dimensión cae al puesto 4 entre los más educados. Al mismo tiempo, situación afectiva ocupa el segundo puesto en este último grupo y cae al 6 en el resto. Por otra parte, la toma de decisiones en el hogar constituye también un área de interés, superando a salud y nutrición. La apertura por quintil de ingreso da cuenta de ordenamientos muy similares (Cuadro A.3). La caída de la relevancia del ingreso para el quintil más alto se alinea con los resultados obtenidos para países desarrollados por parte del Estudio Mundial de Valores (Inglehart, 2004).

Cuadro 4. Ordenamiento de dimensiones priorizadas por los adultos según años de educación formal aprobados. 2015/16

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

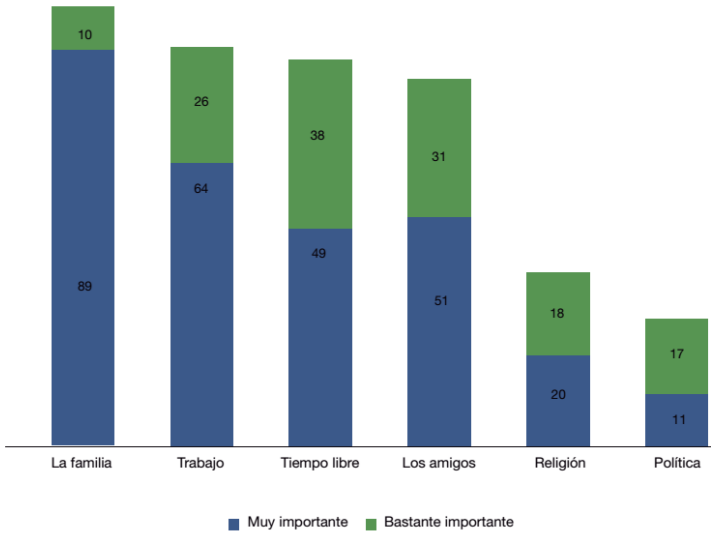
Fuente: elaborado en base a ELBU

A la vez, en el marco de un estudio sobre valores y creencias de los uruguayos, DUCSA-Equipos Consultores-OPP (2012) realiza un análisis del módulo Uruguay de la Encuesta Mundial de Valores, implementado por Equipos Consultores en noviembre 2011. Los autores indican que los resultados de las tres ondas realizadas para Uruguay son consistentes en los 15 años cubiertos, al tiempo que ubican al país en una posición intermedia en el mapa de valores desarrollado por Inglehart (2004). De acuerdo al estudio, Uruguay se mostraría como una sociedad más secular y más orientada a la

autoexpresión que a la sobrevivencia. En la jerarquización global de dimensiones, la familia ocupa el primer lugar (89%). El empleo, las relaciones con amigos y el tiempo libre ocupan lugares intermedios. Por último, la religión y la política presentan valoraciones bajas. A efectos de la discusión posterior, cabe destacar que ingresos y estabilidad laboral son los dos atributos más señalados para caracterizar un buen empleo.

Gráfica 2. Valoraciones de dimensiones en Uruguay según Estudio Mundial de Valores

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



Fuente: DUCSA-Equipos Consultores-OPP (2012)

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

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

La tolerancia en términos genéricos se ubicó siempre en niveles elevados, y actualmente Uruguay ocupa el lugar 9 en el ordenamiento de países del Estudio Mundial de Valores. A la vez, en 2011, casi el 70% de los entrevistados indicaba que este aspecto consistía en uno de los valores centrales a transmitir a los niños. Sin embargo, cuando se recaban aspectos concretos, se observa un aumento, particularmente con respecto a la homosexualidad, donde Uruguay se posiciona en cuarto lugar en el ordenamiento mundial. Los valores de género también muestran resultados que dan cuenta de

consensos con respecto a la relevancia de la inserción laboral femenina, la igualdad con respecto a la capacidad de liderazgo, la condena a la violencia de género y la pérdida de incidencia de la idea de que las mujeres deben tener hijos para realizarse como personas. Sin embargo, se advierte que, en momentos de crisis, muchas respuestas apuntan a que los varones deberían tener prioridad para conseguir empleos (25%).

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

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

c) Revisión de estudios cualitativos

Diversos estudios cualitativos profundizan en las implicaciones de vivir en condiciones de privación o extrema privación, enfatizando fuertemente en aspectos relacionales y subjetivos, tanto para los sujetos involucrados, como para el resto de la sociedad o para quienes investigan al respecto (véanse, por ejemplo, Fraiman y Rossal, 2009; Leopold, 2014; Baráibar, 2015; De Martino, Cafaro y Paulo, 2015; Filardo y Merklen, 2019; Paulo y Baráibar, 2019).

Estos trabajos ponen de manifiesto las limitaciones de las aproximaciones puramente cuantitativas para captar los aspectos relacionales y subjetivos involucrados, así como por su dicotomización de la población en pobre y no pobre, y por la carga normativa implícita de estas evaluaciones. En particular, varios estudios se concentran en situaciones de fuerte vulnerabilidad socioeconómica e identifican las vivencias de estigma, discriminación y violencia cotidiana en el vecindario y otros espacios públicos, así como por parte del resto de la sociedad y los actores del sistema público en particular), De esta manera, se señalan aspectos centrales a la condición de pobreza y escasamente abordados en los estudios cuantitativos realizados en Uruguay.

En el proyecto *Dimensiones del Desarrollo* llevado adelante por el grupo interdisciplinario de la Universidad de la República se realizaron diversas consultas orientadas a identificar las dimensiones que distintos integrantes de la sociedad visualizan como relevantes en su visión del desarrollo en el Uruguay.[5] Si bien este relevamiento implica una orientación hacia una conceptualización más amplia, aquí destacamos aquellas que se encuentran vinculadas con la conceptualización de la pobreza.

[5] Este trabajo se motivó en las conclusiones del Juicio Ciudadano sobre megaminería y tuvo diversas fuentes de inspiración, entre las que se destaca la consulta Brasil Ponto a Ponto realizada en Brasil en el marco del Informe de Desarrollo Humano 2009/10 (PNUD, 2009).

El proyecto abarcó consultas con 26 expertos mediante el método DELPHI, un debate ciudadano que convocó a personas de variadas edades, estrato socioeconómico, formación y región geográfica, grupos de discusión y también a grupos específicos de la población, en particular jóvenes y grupos minoritarios (afrodescendientes y personas de la comunidad LGBT). [6]

En su visión de futuro, los expertos destacaron la necesidad de favorecer aspectos vinculados a un relacionamiento social de mayor integración, con mayor acceso a la educación y orientado a ampliar el desarrollo humano. A la vez, también enfatizaron la necesidad de potenciar las regiones y preservar el medio ambiente. Si bien no identifican indicadores específicos, hicieron mención a las siguientes dimensiones: educación, salud, vivienda, empleo, capital social y humano, acceso al ocio y la recreación; valores tales como: respeto, cuidado de bienes culturales, incorporación de la diversidad, cuidado del medio ambiente (en menor medida); y conceptualizaciones como: superación personal, integración y reconocimiento social, participación y profundización de la democracia.

También se realizó un Diálogo Ciudadano en el departamento de Tacuarembó. Allí se destacaron aspectos vinculados al acceso equitativo a la educación, así como a la participación ciudadana; la integración social; el estímulo a oportunidades culturales y laborales; y el respeto y consideración de valores personales y colectivos que reflejan una identidad. En este sentido se menciona generar mecanismos de “diálogo y encuentro de diferentes".

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

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

[6] Los detalles metodológicos pueden consultarse en Lázaro et al. (2016).

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

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

En esta sección se presenta una revisión de antecedentes de países que cuentan con mediciones oficiales de pobreza multidimensional, con especial foco en América Latina. Como se señaló antes con referencia a las NBI y la familia de indicadores de desarrollo humano (IDH, MPI, IDHD, IDG), la creación de medidas sintéticas ha sido fuertemente impulsada por los organismos internacionales. Otros ejemplos son el Índice de Oportunidades Humanas del Banco Mundial, el ya citado *BetterLifeIndex* de la OCDE y las diversas metas de desarrollo acordadas a nivel internacional.

Con referencia a la discusión previa, cabe destacar que el MPI global se presenta con un formato para la población general, y se desagrega para áreas rurales, regiones y niños.[7] En este último caso, cinco de los diez indicadores que componen el índice, tienen por objetivo reflejar los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS).

En este momento, 19 países cuentan con medidas multidimensionales, ya sea oficiales, o de uso oficial en el monitoreo de los ODS o como mecanismo de selección de beneficiarios de programas sociales. Uno de los pioneros fue Bután, con su Índice Bruto de Felicidad Nacional (Ura et al., 2012), basado en la metodología de Alkire y Foster (2011). Las dimensiones incluidas son: bienestar psicológico, salud, educación, uso del tiempo, diversidad cultural y resiliencia, buena gobernanza, vitalidad de la comunidad, diversidad ecológica y resiliencia; y estándar de vida.

En la adopción de este tipo de mediciones, tanto OPHI como la Red de Medición de Pobreza Multidimensional (MPPN) han tenido un fuerte protagonismo, brindando asistencia técnica para el diseño e implementación de las medidas. De hecho, solo México no adhiere de manera explícita a la utilización del índice de pobreza multidimensional desarrollado por Alkire y Foster (2011).

La distribución por región se indica en el Cuadro 5. Nótese que este tipo de mediciones se realiza exclusivamente en los países de menor desarrollo relativo, con fuerte concentración en Asia y América Latina.

[7]Los detalles metodológicos pueden consultarse en https://ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI_MPI_Meth_Note_46.pdf

Cuadro 5. Países que cuentan con medidas oficiales de pobreza multidimensional según región

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

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

Para el caso de los países de América Latina, se sistematizaron algunas características generales, las dimensiones, e indicadores utilizados, en los Cuadros 6 a 8. Se observa que, si bien México inició este proceso en 2009, en los últimos cuatro años se encuentra una fuerte aceleración de la adopción de estas medidas. Las institucionalidades y usos son variados, pero predomina el monitoreo de la pobreza. El estudio de los informes y documentos oficiales pone de manifiesto que muy pocos países tienen un sistema integrado de indicadores que monitorean pobreza. Por el contrario, predomina la fragmentación, con informes de pobreza multidimensional sin conexión con los análisis oficiales paralelos de pobreza monetaria.

Cuadro 6. Año de adopción, institución a cargo y uso de medidas multidimensionales de pobreza en países de América Latina

País	Año	Institución a cargo	Uso	Publicación de referencia
México	2009	CONEVAL	Lp/focalización	CONEVAL (2009)
Colombia	2012		Lp	DANE (2018)
Chile	2015	Ministerio de Desarrollo Social	Lp	MIDES-Chile(2015)
El Salvador	2015	Ministerio de Presidencia	Lp	STPP y MINEC-DIGESTYC (2015)
Ecuador	2016	INEC		INEC (2015)
Honduras	2016	Ministerio de Coord. Gub	ODS	SCCG (2017)
Panamá	2015		Lp	MIDES (2017)
Dominicana	2016	Sistema Único de Beneficiarios	focalización	SIUBEN (2017)
Costa Rica	2015	Oficina Estadística	Lp	INEC (2015)

El análisis de las dimensiones incluidas en los índices coincide parcialmente con la revisión de los trabajos realizados en Uruguay, pues, además de educación y vivienda, todos los países incluyen salud y trabajo (Cuadro 7). Solo México y Ecuador incluyen el ingreso. A la vez, El Salvador, Dominicana y Chile incluyen aspectos novedosos que refieren a la integración de los hogares en la comunidad desde perspectivas variadas.

Cuadro 7. Dimensiones utilizadas en las medidas de pobreza multidimensional en América Latina

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

Fuente: elaborado por las autoras en base a revisión documental

El examen de los indicadores incluidos en cada dimensión (Cuadro 8) pone de manifiesto formas de operacionalización muy diferentes de algunas dimensiones, como salud, trabajo, y redes y cohesión social. Ello puede deberse en parte a opciones metodológicas, pero también a la disponibilidad de información. Los indicadores incluidos por Chile, República Dominicana y El Salvador en la dimensión de cohesión social apuntan a aspectos muy variados, pero resultan muy sugerentes a la hora de pensar el caso uruguayo, especialmente, dados los hallazgos de DUCSA-Equipos Consultores-OPP (2012), que constatan una caída de la confianza interpersonal en los últimos quince años.

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

El trato igualitario refiere a la discriminación o trato injusto. Para ello se pregunta a la persona entrevistada si fue discriminada en los últimos 12 meses y se ofrece, luego, un conjunto de razones por las que potencialmente pudo ser discriminada y se considera carencia, el responder afirmativamente al menos en un caso. Finalmente, el bienestar en términos de seguridad se aproxima mediante una pregunta que busca captar si la

persona entrevistada vivió o presenció en el último mes un conjunto de situaciones y la frecuencia de ocurrencia. Si la persona indica que vivió al menos una de las situaciones permanentemente (siempre), se considera privada. La subdimensión se completa con una pregunta que releva si las personas ocupadas tienen vínculos con sindicatos, otras asociaciones de trabajadores o empresariales.

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

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

Cuadro 8. Indicadores considerados en la operacionalización de las dimensiones de medidas de pobreza multidimensional oficiales en países de América Latina										
País	Ingreso	Educación	Salud	Trabajo y seguridad social	Vivienda y entorno	Acceso a servicios dentro del hogar	Acceso a alimentos	Redes y cohesión social	Niñez e infancia	Ambiente, entorno y saneamiento
México	Ingreso per cápita	Asistencia 3 a 15, nivel educ. menor a primaria para nacidos pre 1982, nivel educativo menor a secundaria básica para nacidos post 1982	No está inscripto ni tiene derecho a recibir servicios médicos de ninguna institución que los ofrezca	PEA sin beneficios legales; trab. por cuenta propia sin acceso a seg. soc.; mayores de 65 sin pensión.	Materiales de pisos, techos, paredes, hacinamiento.	Origen del agua, servicio de drenaje, acceso a elect., combustible	Inseguridad alimentaria.			
Colombia		Alfabetización de adultos, asistencia 6 a 16, rezago escolar 7 a 17	Cobertura en salud, acceso a servicios de salud en caso de necesitarlo	No trabajo infantil, no desempleo en últimos 12 meses	acceso a agua potable; saneamiento; pisos; paredes; hacinamiento				Acceso a servicios de cuidado en 0 a 5	
Chile		Asistencia (4 a 18) , rezago escolar escolaridad (18 años y más)	Malnutrición en Niños/as (0 a 6); Adscripción al Sistema de Salud (Atención de salud frente a una necesidad o sin cobertura)	Ocupación (18 y más), Seguridad Social (15 años y más ocupadas), Jubilaciones (en edad de jubilar)	Habitabilidad, Servicios básicos, Entorno			Apoyo y participación social; Trato igualitario; Seguridad		
El Salvador		Inasistencia escolar; rezago educativo; Cuidado temprano inadecuado; baja educación de adultos	Sin acceso a servicios de salud; Sin acceso a agua potable; Sin acceso a saneamiento; Inseguridad alimentaria	Subempleo e inestabilidad laboral; Desempleo; Falta de acceso a seguridad social; Trabajo infantil	Materiales de techo, piso y pared; Hacinamiento; Inseguridad en tenencia terreno		Se incluye en salud	Falta de espacios públicos; Inc. crimen y delito; restric. inseguridad; Exp. daños y riesgosamb.	Se incluye en educación	

Continuación Cuadro 8

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

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

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

La metodología diseñada e implementada en MIDES (2012) constituyó el punto de partida de la presente propuesta. El trabajo partió del enfoque de derechos y se basó en la información disponible en la ECH. Las dimensiones consideradas fueron educación, salud, protección social y vivienda. En el Anexo 3 se presenta una evaluación de sus principales fortalezas y debilidades.

IV. Síntesis de consultas a expertos, OSC, grupos focales y entrevistas en profundidad

Con posterioridad a la revisión de trabajos presentada en las secciones anteriores, se diseñó una estrategia de consulta que abarcó expertos en la temática de interés o en dimensiones específicas, OSC, grupos focales y entrevistas en profundidad. En este apartado se sintetizan las principales conclusiones.

IV. 1. Consultas a expertos y OSC

A partir de la revisión anterior se preseleccionaron las dimensiones salud, educación, vivienda, trabajo e ingresos, y cohesión social. Las cinco primeras se seleccionaron debido a su relevancia, manifestada en la fuerte presencia en la mayor parte de los trabajos e índices oficiales disponibles. La sexta se eligió con el objetivo de reflejar aspectos relacionales, que fuesen más allá de los logros estrictamente individuales. Resultó particularmente interesante la operacionalización realizada en el caso de Chile y se decidió consultar a los expertos sobre la pertinencia de incluir esta dimensión.

Las consultas a expertos incluyeron investigadores, representantes de organismos públicos especializados en las dimensiones de interés y organizaciones de la sociedad civil. Se realizaron

6 talleres de dos horas de duración (Cuadro 9), que lograron elevados niveles de convocatoria. El detalle de los participantes se presenta en las relatorías específicas (Anexo 4).

Cuadro 9. Talleres realizados

	Salud	Trabajo y protección social	Vivienda y entorno	Cohesión social y discriminación	Educación	OSC
Fecha	07-ago	07-ago	08-ago	14-ago	15-ago	9-ago

Todos los talleres se estructuraron en base a una presentación inicial de 15 minutos realizada por el equipo de trabajo y la discusión posterior basada en las intervenciones de los participantes. En el caso de las consultas a expertos, la presentación incluyó información general del proyecto y una síntesis de las operacionalizaciones de la dimensión de interés recabadas a partir de los antecedentes nacionales y mediciones multidimensionales de pobreza en la región. Para fomentar la discusión, se planteó la siguiente guía de preguntas:

- ¿Consideran apropiado incluir la dimensión de referencia en una medición oficial de pobreza multidimensional?
- Si es así: ¿Cuáles serían las subdimensiones e indicadores a cubrir dentro de la dimensión de referencia del taller?
- ¿Sería conveniente utilizar indicadores absolutos o relativos?
- ¿Consideran conveniente incluir variables subjetivas?
- Periodicidad aconsejada de los relevamientos de la información de base para la construcción de indicadores.
- Otros aspectos específicos o generales que les resulten de interés.

En el taller en el que se convocó a las OSC, la pauta de trabajo fue similar, pero las preguntas se orientaron a relevar dimensiones.

En lo que sigue, se sintetizan las principales conclusiones alcanzadas.

a) **Salud**. En esta dimensión se constató la falta de información específica en las ECH que trascienda la cobertura de salud que, dada su universalización, presenta escasa variabilidad. Por consiguiente, para realizar mediciones que capten mejor el bienestar y las privaciones en salud, se sugirió partir de un concepto más amplio, que abarque salud mental y salud física.
   Con respecto a las subdimensiones a considerar, se planteó al acceso y la utilización de los recursos de salud, al estado de salud individual y la autopercepción de salud.
   Dado que se trata de un análisis para el conjunto de la población, se consideró que la utilización debería operacionalizarse con referencia a los controles o cuidados previstos en función de la edad. Asimismo, se planteó incluir factores de riesgo tales como ejercicio físico, alimentación, y consumo de sustancias.
   Por último, se hizo referencia a la importancia de aprovechar la información presente en los registros administrativos de salud pública y, en particular, el certificado de nacido vivo y las

historias clínicas informatizadas, para obtener datos sin que resulten en entrevistas muy prolongadas a las personas.

b) **Trabajo y seguridad social**. En este taller se definieron subdimensiones vinculadas al acceso a un empleo de calidad, al ingreso vinculado al trabajo, a la seguridad social y al trabajo no remunerado. Se expuso el dilema respecto a considerar como unidad de análisis al individuo o al hogar, si bien hubo mayor consenso respecto a priorizar la perspectiva individual, de modo de captar la variabilidad intra hogar y considerar las diversas etapas del ciclo vital. También se mencionó la posibilidad de establecer distinciones en función de fijar distintos umbrales (moderado y severo) para considerar distintas situaciones de vulnerabilidad. Se hizo referencia a incorporar "dimensiones de la esclavitud moderna", donde se ubica el trabajo infantil y la no formalización, la insuficiencia de ingreso laboral y el riesgo laboral, por ejemplo, de accidentes laborales. Se planteó que la ECH es muy completa en estos aspectos y se surgió agregar algún indicador de riesgo laboral.

c) **Vivienda y entorno**. Todos los participantes consideraron necesario incluir las subdimensiones de vivienda y entorno, y se le asignó mucha relevancia a este último aspecto, que no ha sido contemplado en los trabajos nacionales previos.
Con referencia a la subdimensión de vivienda, se planteó considerar tanto el acceso como la calidad. En el primer aspecto, se propuso incorporar la tenencia y, en particular, el indicador de tenencia segura. Este último consiste en la propiedad o alquiler con contrato con un valor inferior al 30% del ingreso. Con respecto a la calidad, se consideraron adecuados los indicadores de material de techo, piso y paredes incluidos en la ECH.
Todos los participantes hicieron referencia a la relevancia del entorno, con variadas propuestas. Por una parte, desde el Instituto de Teoría y Urbanismo (UTU) de la Facultad de Arquitectura, se planteó trabajar con el concepto de distancia al centro del barrio. También se manejó la posibilidad de operacionalizar esta dimensión en base a la pregunta subjetiva: ¿se siente cerca o lejos de lo que ofrece lo urbano?
Adicionalmente, se propuso incluir un módulo que recabe más información en la ECH y recuperar información de registros administrativos. Al respecto se consideró la posibilidad de aprovechar la georreferenciación ya realizada en algunas áreas y de utilizar estudios ya realizados por el sistema de cuidados.
Finalmente, se discutió si incluir aquí alguna subdimensión relativa a la convivencia e inseguridad.

d) **Cohesión social y discriminación**. Algunos participantes estuvieron de acuerdo con incluir una dimensión relacional en la conceptualización de pobreza multidimensional, en tanto otros consideraron que la cohesión social y la discriminación serían variables explicativas, pero no formarían parte del concepto.
En cualquier caso, y más allá de esta discusión, se consideraron varias subdimensiones orientadas a operacionalizar la dimensión. Se hizo referencia a los vínculos interpersonales (confianza, redes); asociatividad; discriminación/humillación/estigma y relacionamiento con los servicios públicos, acceso a derechos y ciudadanía. Se destacó fuertemente el rol de la solidaridad, convivencia y redes (a quien recurre cuando…).

Algunos participantes sugirieron incluir una subdimensión sobre convivencia, inseguridad y violencia, que abarcase aspectos de dentro y fuera del hogar. Finalmente, se plantearon preguntas relativas a cómo incluir la participación religiosa.

e) **Educación**. En la dimensión educación se plantearon tres aspectos sobre los que se centró el intercambio del taller. En primer lugar, se explicitó la relevancia de la educación formal. Se destacó que especialmente en esta subdimensión es necesario considerar los tramos etarios de referencia. En este sentido, si bien para la población adulta es adecuado considerar mediciones individuales, desde la primera infancia hasta la adolescencia no es claro que la carencia sea exclusivamente del menor. Este hecho plantea una tensión entre reflejar carencias a nivel individual o a nivel de hogar. En segundo lugar, se señaló la necesidad de identificar habilidades que reflejen las posibilidades de adaptación a los cambios que ocurran en el mercado de trabajo. En tercer lugar, se subrayó la relevancia de incorporar aspectos subjetivos respecto a la formación recibida.

La consideración de tramos etarios reflejó distintos aspectos que tienen que ver con cómo generar indicadores ajustados según la edad. Se discutió la forma de identificar carencias en la primera infancia, pues en esta etapa las carencias de los adultos afectan las posibilidades de desarrollo de los niños. Sobre este aspecto se planteó si es correcto enfatizar en la primera infancia cuando la medida debiera incluir al conjunto de la población, y es posible realizar análisis específicos. Se sugirió contemplar operacionalizaciones diferenciadas para los tramos de edad 0 a 3; 4 a 5; 6 a 24 y más de 24. En el primer caso esta dimensión no se consideraría. Para la población de 4 a 5 se consideraría la asistencia a centros educativos, en tanto para el tramo 6 a 24, se sugirió considerar asistencia, rezago y años aprobados. Para los mayores de esa edad, se consideraría el logro educativo exclusivamente. Aquí surgieron temas de comparabilidad intergeneracional: se discutió si la medida individual de logro debe ser relativa (desvíos con respecto a la generación).

Un último bloque refirió a las formas de consideración de la educación y conocimiento no formal, la continuidad de la formación (específicamente el conocimiento de ofertas de capacitación y reciclaje), así como la alfabetización digital y otras habilidades.

Finalmente, un participante recomendó incluir aspectos subjetivos, recabados mediante preguntas del estilo de: ¿Qué tanto le sirve la educación para la vida?

f) **OSC**. Se planteó la necesidad de trascender la pobreza para analizar situaciones de vulnerabilidad y desigualdad, así como superar el análisis centrado en el ingreso y en indicadores exclusivamente cuantitativos.

Los participantes hicieron referencia a varias dimensiones, en algunos casos interrelacionadas. Con respecto a las dimensiones, se mencionaron aspectos relativos a la vivienda y su entorno, salud, violencia dentro y fuera del hogar, educación, trabajo, ingreso, salud, redes de contención y apoyo, discriminación, esparcimiento, tiempo libre y espiritualidad y participación social. A la vez, es importante destacar que por las poblaciones con las que trabajan, hicieron referencia a privaciones de poblaciones que no necesariamente son cubiertas por las ECH, lo cual representa un desafío en cuanto a las formas de

recolección de información. Si bien los censos de personas en situación de calle relevan información sobre población que no reside en viviendas particulares, las estadísticas oficiales cuentan con poca información sobre personas en viviendas colectivas (pensiones, personas institucionalizadas).

Dimensiones identificadas en la discusión con las OSC

- **Vivienda y entorno**. Al igual que en la consulta a expertos sobre vivienda, se hizo referencia a que el entorno y los barrios son tan relevantes como la vivienda propiamente dicha. Se destacó la relevancia del acceso a la infraestructura urbana y a los servicios que ésta habilita, así como a la caminería y al transporte. En particular, se mencionó la importancia de contar con información que releve aspectos como la presencia y distancia a centros de educación, salud, espacios de recreación y participación, así como la conexión con el resto de la ciudad y con los demás departamentos del país.

  Se destacó la discriminación en el acceso al trabajo o a la educación, asociada al barrio y al entorno. Además, se hizo hincapié en considerar las reiteradas situaciones de violencia a las que se exponen las familias y personas en determinados territorios. Ejemplificaron con situaciones de violencia de género, sexual, y laboral. Se planteó que la violencia se podría medir preguntando por la frecuencia de ruido de tiroteos con la que se convive, los horarios en los que no es posible salir de la vivienda, la presencia de armas en el hogar, y el tipo de arma, o por la cercanía de las viviendas a lugares de venta de drogas. También se sugirió analizar la evolución de muertes violentas de personas jóvenes.

  Con respecto a la vivienda propiamente dicha, también se manejó el concepto de tenencia segura y vinculada a ello la propiedad o la existencia de un contrato de alquiler. La condición de inquilino no se visualiza como problema en la medida que existan garantías, y que la proporción del alquiler en los ingresos del hogar sea razonable. Se cuestionó la relación entre propiedad y tenencia segura, por ejemplo, ser propietario seguro en una zona inundable versus contar con un contrato de alquiler en un territorio no inundable.

  Se mencionó también el confort dentro de la vivienda. En particular, se destacó la posibilidad de contar con un ingreso que permita estabilizar el acceso a los servicios y no solo el acceso en momentos puntuales. A la vez, dentro de este punto se mencionó la importancia de contar con información de los niveles de endeudamiento de los hogares.

- **Salud**. Con referencia a la salud, se planteó la necesidad de trascender el derecho teórico a la atención de salud. Si bien el acceso a la atención primaria es bueno, se destacó que los cuidados de salud que implican un seguimiento son más difíciles de realizar. En particular, las posibilidades de dar continuidad a los tratamientos vinculados a adicciones y consumo de drogas. Otro aspecto a atender son las dificultades de comprensión del lenguaje de los médicos. Un aspecto vinculado refiere a temas de salud mental, como la depresión y el aislamiento vinculado a la

falta de apoyos familiares. La soledad es un factor que afecta particularmente a la tercera edad y a pre-adolescentes y adolescentes (especialmente varones).

- **Educación**. Con respecto a la educación, se sugirió analizar el rezago escolar, la extraedad, las inasistencias e intermitencia de la asistencia y la alfabetización.

- **Trabajo**. Se mencionó la precariedad laboral y el posible rol de las nuevas tecnologías. Se trata de una población que realiza trabajos muy repetitivos, que presenta períodos de discontinuidad en la trama formal, no sindicalizada, y con espacios largos de discontinuidad laboral.

- **Ingreso**. Se considera que sigue siendo una restricción, aún con las transferencias públicas y se menciona que para algunos integrantes del hogar (adolescentes que realizan una sola comida al día) el ingreso es una restricción. Se detectan problemas de inseguridad alimentaria y se hace referencia a familias que no están pudiendo tener una de las 4 comidas.

- **Esparcimiento y recreación.** Otra consideración que refiere especialmente a la niñez y la juventud refiere al acceso a espacios de recreación. La posibilidad de pagar una entrada al teatro o al cine, así como la apropiación de los entornos y los espacios abiertos, el acceso a la cultura.

- **Discriminación**. También se mencionó la violencia institucional y la dificultad de visualizarla porque refiere a vivencias personales. Se trata de situaciones de discriminación vinculadas a la clase social. Por ejemplo, situaciones de abuso de poder, violencia institucional en las escuelas, en centros de salud, o en la justicia.

- **Acceso a redes de contención y apoyo**. Se hizo referencia a que muchas veces las personas no tienen a quien recurrir o con quien conversar de sus problemas.

- **Participación social y espiritualidad**. La dimensión espiritualidad y las distintas concepciones religiosas que operan, deberían tenerse en cuenta, lo mismo que la participación social.

IV. 2. Síntesis del trabajo con grupos focales

El convenio contempló la realización de 29 grupos focales; 13 en Montevideo y 16 en el interior del país, con la segmentación de edad y nivel socioeconómico que se presenta en los Cuadros 10 y 11. Para los grupos de 45 años y menos con mayores privaciones económicas, se realizaron aperturas según sexo. El Anexo 4 incluye la pauta de discusión, en tanto el Anexo 5 contiene el informe de la discusión en los diversos grupos, preparado por Laura Rivero (Rivero, 2020). Se dispone, también, de los audios y transcripciones de cada reunión. La duración de cada encuentro fue de dos horas y

contó con 8 a 10 participantes más la moderadora (Laura Rivero). En este apartado se sintetizan los principales hallazgos de este componente de la consulta.

Cuadro 10. Grupos focales organizados en Montevideo según características de los participantes

	Fecha	Nivel socioeconómico, sexo y edad
G1	Martes 15 de octubre	15 a 21/ NSE Medio (mixto)
G2	Martes 15 de octubre	30 a 45/ NSE Medio (mixto)
G3	Miércoles 16 de octubre	15 a 21/ NSE Bajo mujeres
G4	Miércoles 16 de octubre	15 a 21/ NSE Bajo varones
G5	Jueves 17 de octubre	15 a 21/ NSE Alto (mixto)
G6	Jueves 17 de octubre	30 a 45/ NSE Alto (mixto)
G7	Viernes 18 de octubre	65+ /NSE Medio (mixto)
G8	Viernes 18 de octubre	65+/ NSE Alto (mixto)
G9	Sábado 19 de octubre	65+/ NSE Bajo (mixto)
G10	Sábado 19 de octubre	30 a 45/ NSE Bajo mujeres
G11	Sábado 19 de octubre	31 a 45/ NSE Bajo varones
G12	Viernes 13 de diciembre	15 a 21/ NSE Alto (mixto)
G13	Viernes 13 de diciembre	35 a 55/ NSE Alto (mixto)

Cuadro 11. Grupos focales organizados en el Interior según características de los participantes

	Fecha	Nivel socioeconómico, sexo y edad
DURAZNO		
G1	Miércoles 6 de noviembre	15 a 21/ NSE Bajo mujeres
G2	Miércoles 6 de noviembre	15 a 21/ NSE Bajo varones
G3	Jueves 7 de noviembre	15 a 21/ NSE Medio (mixto)
G4	Jueves 7 de noviembre	30 a 45/ NSE Medio (mixto)
MALDONADO		
G5	Martes 12 de noviembre	15 a 21/ NSE Bajo mujeres
G6	Martes 12 de noviembre	15 a 21/ NSE Bajo varones
G7	Miércoles 13 de noviembre	30 a 45 /NSE Bajo varones
G8	Martes 12 de noviembre	30 a 45/ Bajo mujeres
G9	Jueves 14 de noviembre	30 a 45/ NSE Medio (mixto)
G10	Martes 19 de noviembre	30 a 45/ NSE Alto (mixto)
RIVERA		
G11	Miércoles 27 de noviembre	15 a 21/ NSE Bajo HOMBRES
G12	Jueves 28 de noviembre	15 a 21/ NSE Bajo MUJERES
G13	Jueves 28 de noviembre	15 a 21/ NSE Alto (mixto)
SALTO		
G14	Jueves 5 de dic. Caballero Viejo	30 a 45/ NSE Bajo MUJERES
G15	Jueves 5 de dic. Caballero Viejo	30 a 45 /NSE Bajo HOMBRES
G16	Viernes 6 de diciembre	65+/ NSE Bajo (Mixto)

Las dimensiones del bienestar, presentes en todos los grupos focales fueron muy similares a las identificadas en la revisión previa y en el taller con OSC: trabajo e ingresos y alimentación; salud; educación; vivienda; vínculos afectivos y redes de contención y apoyo; ocio y esparcimiento y; seguridad.

Sin embargo, existen algunas dimensiones que alternan y se verifican en algunos segmentos y en otros no se mencionan. Es el caso de transporte, libertad, higiene, información, tecnología, tiempo con los hijos, descanso-dormir bien, actividades productivas o sentirse útil, darse un gusto, algunas de las cuales también son conceptualizadas como indicadores o dimensiones subsumidas en las dimensiones comunes a todos los segmentos.

El Cuadro 12 sintetiza las dimensiones mencionadas por los más jóvenes.

Cuadro 12. Dimensiones del bienestar jerarquizadas por los jóvenes de 15 a 21 años según sexo y nivel socioeconómico

NSE bajo – Varones	NSE Medio	NSE medio -alto
Alimentación	Trabajo	Vivienda
Vivienda	Salud	Alimentación
Trabajo	Alimentación	Higiene
Salud	Vivienda	Salud
Transporte	Ropa, calzado	Educación
Vínculos-Apoyo	Educación	Abrigo
Ocio-tiempo libre	Higiene	Trabajo
NSE bajo – Mujeres	Vínculos- afecto	Vínculos ´sanos´- afecto
Vivienda	Seguridad – Mujeres	Información
Trabajo	Libertad	Ocio-tiempo libre
Salud		Libertad
Alimentación		Tecnología
Seguridad		
Estudio		
Internet		
Vínculos-Apoyo		

Fuente: elaborado por las autoras en base a Rivero (2020).

Del cuadro surgen algunas diferencias importantes según el grupo al que se pertenezca.

Por ejemplo, a mayor NSE, se conceptualizan mayor número de dimensiones necesarias para alcanzar un nivel de bienestar suficiente. La libertad, la higiene, la información y la tecnología son dimensiones que solo aparecen a partir del NSE medio.

En el NSE bajo, los vínculos son conceptualizados en función del apoyo que se brinda a los jóvenes para la consecución de metas y objetivos que de otra manera se perciben como imposibles de lograr (ejemplo, estudiar). Los vínculos que se destacan son más bien los primarios, familia- y no tanto los conseguidos en la socialización secundaria -amigos, pares, pareja. Estos vínculos secundarios se connotan como vínculos no del todo confiables -´malas juntas´, por ejemplo.

En el grupo de NSE más alto destacan la importancia de vínculos familiares -pero también se incluye a los amigos, pares, parejas como vínculos esenciales. Además, los vínculos se analizan en base a su condición de ser ´sanos´, en el sentido de aportar bienestar y no hacer sufrir (por ejemplo, ausencia de maltrato físico o emocional).

La seguridad es más importante para el género femenino, y más aún en el NSE más bajo.

El transporte solo aparece en el NSE más bajo- que en general vive en barrio periféricos alejados del centro de la ciudad que es donde se concentran la mayor oferta laboral y educativa del segmento.

En el cuadro 13 se reseñan las dimensiones relevantes señaladas por los grupos de adultos de 30 a 45 años. Si bien muchos aspectos guardan fuertes similitudes con los planteos de los jóvenes, en este tramo etario surge con fuerza el tema de los hijos como una dimensión de relevancia en el bienestar, ya sea con una connotación valorativa más narcisista ´haber tenido hijos´, ´sentirte querida por tus hijos´ como también por una gratificación más conectada con la trascendencia. Para todos, el bienestar de los hijos y sus logros constituye una fuente importante del bienestar personal para el segmento.

También a estas edades -al igual que para los más jóvenes- se verifica que a mayor NSE se mencionan más dimensiones, a la vez que cobran relevancia aspectos conectados a valores que podrían catalogarse como “posmaterialistas” que no son mencionados en los NSE más bajos (libertad, información, etc.).

A diferencia de los más jóvenes, la aspiración educativa que correlaciona con el bienestar es más baja- tanto en el NSE bajo como medio- y se menciona como necesario tener ciclo básico terminado más algún curso y, eventualmente, poder terminar la educación secundaria. Los varones de NSE bajo tampoco mencionan la educación como dimensión del bienestar, similar a los hombres jóvenes de igual nivel.

Cuadro 13. Dimensiones del bienestar jerarquizadas ´por personas de 30 a 45 años según sexo y nivel socioeconómico

NSE bajo – Varones	NSE Medio	NSE medio alto
Vivienda	Salud	Salud
Salud	Educación	Trabajo
Trabajo	Trabajo	Vivienda
Familia- hijos	Vivienda	Ocio-tiempo libre
Alimentación	Alimentación	Alimentación
Ocio-tiempo libre	Transporte	Bienestar de los hijos
Seguridad	Seguridad	Vínculos – sanos
Transporte	Ocio-tiempo libre	Transporte – auto
NSE bajo – Mujeres	Vínculos – sanos	Libertad
Seguridad	Tecnología	Educación
Vivienda	Información	Seguridad
Alimentación	Tiempo con los hijos	Tecnología
Trabajo	Libertad	
Ocio- tiempo libre		
Vestimenta, calzado		
Salud		
Vínculos- hijos		
Educación		

Fuente: elaborado por las autoras en base a Rivero (2020).

Finalmente, el Cuadro 14 contiene las dimensiones priorizadas por los adultos de 65 años y más. En este tramo de edad, la salud se valora como la dimensión prioritaria del bienestar y en todos los grupos se menciona en primer lugar. El ser ´auto valido´ e independiente a esta edad se percibe como el indicador más importante de la salud, y no la falta de enfermedades o problemas de salud -que pueden ser bien llevados y controlados si se tiene acceso a los servicios de salud y los tratamientos adecuados. La auto validez se asocia, a su vez, a la autonomía, la autoestima y a la posibilidad de optimizar las oportunidades de salud física, mental y social para participar activamente en la sociedad, evitando la discriminación, y logrando disfrutar de una calidad de vida buena e independiente.

El acceso a redes y vínculos con personas a las cuales recurrir se destaca fuertemente. La soledad a esta edad es menos tolerada por los varones. Las mujeres admiten la necesidad de tener vínculos afectivos y personas a las que recurrir en caso de necesitar apoyo, pero pueden vivir solas sin mayores dificultades. Los varones, sin embargo, se

autoperciben con muy baja tolerancia a la vida en soledad, a vivir ´sin compañía en el hogar´, más allá de contar con vínculos afectivos y familiares diversos fuera de éste.

Cuadro 14. Dimensiones del bienestar jerarquizadas por adultos mayores de 65 años según sexo y nivel socioeconómico

NSE bajo	NSE Medio	NSE medio alto
Salud	Salud	Salud
Ingreso (jubilación) - trabajo	Vivienda	Alimentación
Vínculos- familia a quien acudir/ compañía-apoyo	Ingreso (jubilación) – sueldo	Vivienda
Hijos-nietos bienestar y logros	Hijos-nietos bienestar y logros	Hijos-nietos bienestar y logros
Vivienda	Alimentación	Jubilación- ingresos
Actividades- sentirse útil, productivo	Actividades sociales	Educación
Alimentación	Darse un gusto	Vínculos- compañía
Beneficios del Estado	Formación e información	Buenas relaciones familiares
Cable	Vínculos- compañía	Actividades-ocio, hobby
Seguridad- Libertad	Libertad	Transporte
Religión		Viajes
		Seguridad

Fuente: elaborado por las autoras en base a Rivero (2020).

Otra coincidencia del segmento consiste en la necesidad de realizar actividades no solo recreativas y de ocio sino también ´productivas´. Sentirse útil a esta edad resulta esencial y se percibe como una carencia actual de la sociedad- que los obliga a retirase del mercado laboral y ofrece pocas posibilidades al segmento de desarrollar tareas con una finalidad social o colectiva, con un sentido de ´aporte´ similar al que le adjudican al trabajo - a una población que aún siente tienen cosas para aportar y desarrollar.

IV. 3. Síntesis de dimensiones a partir de las entrevistas en profundidad

El diseño, la realización de entrevistas y la preparación del informe de este módulo estuvo a cargo de Fernanda Gandolfi y Gonzalo Gutiérrez, integrantes del equipo de antropólogos del MIDES. Se realizaron entrevistas en profundidad distribuidas en población perteneciente a grupos altamente vulnerables, población de estratos medio bajos e integrantes de equipos técnicos del MIDES que trabajan con personas en situación de calle. En este último caso se trabajó con equipos técnicos de Jóvenes en Red, Cercanías y de la Oficina Territorial Belloni en Montevideo.

El informe completo se encuentra en el Anexo 6 e incluye un amplio conjunto de aspectos que permiten ahondar en las percepciones y las vivencias de quienes se encuentran en situación de privación (Gandolfi y Gutiérrez, 2019). Aquí se repasan muy

brevemente los puntos que permiten extraer las dimensiones priorizadas por los entrevistados (Cuadro 15).

Cuadro 15. Dimensiones identificadas a partir de las entrevistas en profundidad

Personas en situación de vulnerabilidad	Equipos técnicos
Educación Higiene	Salud, consumos problemáticos y depresión Vínculos familiares y redes
Violencia, entorno barrial, presencia policial	Vivienda y hacinamiento
Trabajo e ingresos	Dignidad y autorrespeto (discriminación y humillación)
Dignidad y autorrespeto (rescate, discriminación y humillación)	Redes sociales
	Religiosidad, creencias, búsqueda de sentido

Fuente: elaborado por las autoras en base a Gandolfi y Gutiérrez (2019).

El grupo de personas en situación de pobreza enfatiza el rol de la educación en la posibilidad de salir de esta condición, pero también pone de manifiesto su falta de utilidad si no se alcanzan determinados niveles.

También se hizo referencia a la higiene, no solamente por la valoración de este aspecto específico sino por identificarlo con las formas que asume la pérdida de valores, la falta de deseo y voluntad de superarse, ceder a hábitos que son considerados negativos.

Se recogieron variadas reflexiones sobre pobres merecedores y no merecedores, considerando muchas veces la condición de pobreza como un atributo individual. De ahí expresiones como “rescate”, el “salir adelante”, “no andar en la joda”. Como señalan Gandolfi y Gutierrez (2019), de esta forma “desaparece de algún modo el hecho de pensar el escenario propio de vida como una condición de pobreza estructural, lo cual sería además poco esperanzador”.

Las situaciones de precarización de la vivienda y el hacinamiento también se manifestaron fuertemente y rigen aquí los comentarios en cuanto a las formas de captar a las personas en situación de calle, no incluidas en el diseño de las ECH. La exposición a la violencia, entorno barrial y la presencia policial también fueron destacadas. La dimensión laboral y la falta de ingresos son escollos también muy presentes. Por último, se hizo mención a experiencias de discriminación y humillación.

Por su parte, los equipos técnicos resaltaron la dimensión de salud física y mental como un punto sumamente importante. Las situaciones de precarización de la vivienda y el hacinamiento /baño, saneamiento y otros servicios tienen, también, una fuerte presencia.

También se planteó que en muchas situaciones de pobreza se presenta una dimensión que tiene que ver con la emocionalidad, las angustias vividas y los modos afectivos de afrontar ciertas situaciones que repercuten en las familias, en el cuidado de los niños.

Desde los equipos se señaló la existencia de enfermedades crónicas, enfermedades mentales y discapacidades no diagnosticadas o abordadas únicamente desde su faceta médica, que afectan directamente a las personas y a sus posibilidades de llevar adelante una vida digna. Las situaciones de angustia, consumos problemáticos y adicciones,

depresión y pérdida de interés en ciertas actividades son muy frecuentes en las poblaciones con altos niveles de vulnerabilidad socioeconómica.

Se mencionó, también, la falta de redes sociales y vinculares, expresadas en la necesidad de muchas personas con las que tenían vínculos de ser escuchadas y algunas reacciones violentas en casos más recientes.

Por último, se hizo referencia a la exposición a la violencia, las vivencias de discriminación y humillación, así como al rol de la religiosidad, las creencias y la búsqueda de sentido.

IV. 4. Síntesis de las dimensiones identificadas en las consultas

Los distintos relevamientos dan cuenta de dimensiones muy similares, aunque los énfasis e indicadores a considerar pueden ser distintos (Cuadro 16). A la vez, en el caso de los grupos focales, las aperturas por nivel socioeconómico reflejan que los niveles más altos dan cuenta de un mayor conjunto de dimensiones y de indicadores más complejos.

Por otra parte, tanto del taller con integrantes de las OSC, como de las entrevistas en profundidad se pone de manifiesto que deberían buscarse mecanismos que permitan relevar información sobre las condiciones de vida de las personas que residen en viviendas colectivas o se encuentran en situación de calle.

Cuadro 16. Síntesis de las dimensiones identificadas según metodología de trabajo				
Revisión bibliográfica	OSC	Grupos focales	Entrevistas en profundidad (personas en condición de pobreza)	Entrevistas en profundidad (equipos técnicos MIDES)
Salud	Salud	Salud	Higiene	Salud, consumos problemáticos y depresión
Educación	Educación	Educación	Educación	Prácticas de crianza, cuidado de los niños
Trabajo e ingresos	Trabajo e ingresos	trabajo e ingresos y alimentación	Trabajo e ingresos	
Vivienda y entorno	Vivienda y entorno	Vivienda y entorno		Vivienda y hacinamiento
Cohesión social y discriminación	Redes de apoyo//participación social	Redes de contención y apoyo	Dignidad y autorrespeto (rescate, discriminación y humillación)	Dignidad y autorrespeto (discriminación y humillación)
	Violencia dentro y fuera del hogar (incluyendo servicios públicos)	Violencia dentro y fuera del hogar	Violencia, entorno barrial, presencia policial	Violencia, entorno barrial, presencia policial
	Ocio y esparcimiento	Ocio y esparcimiento		
	Espiritualidad	Espiritualidad		Religiosidad, creencias, búsqueda de sentido

La medición de los logros y privaciones en varias de las dimensiones incluidas en el cuadro requiere de relevamientos especiales cuya frecuencia deberá determinarse en función de la variabilidad de estos atributos y de los recursos disponibles.

V. Hacia una propuesta de medición oficial del bienestar multidimensional en Uruguay

Si bien el objetivo del convenio fue identificar dimensiones de la pobreza, a lo largo del trabajo ha quedado claro que debe partirse de dimensiones del bienestar, dar cuenta de las desigualdades y luego analizar específicamente los umbrales de privación. A la vez, es necesario discutir el énfasis que tendrán los indicadores por separado versus posibles indicadores compuestos de bienestar y privación. En principio consideramos acertado incluir ambos componentes con igual jerarquía. Los índices agregados permitirán sintetizar la situación en base a algunos indicadores que pueden considerarse básicos, en

tanto los indicadores separados permitirán incluir un mayor número de opciones en la apreciación de cada subdimensión.

A continuación, se plantean los principios que deberían guiar el armado del sistema de monitoreo de bienestar en Uruguay (V.1) y las dimensiones e indicadores a considerar en el sistema (V.2). Por último, se incluyen unos breves comentarios finales (V.3).

V. 1. Composición del sistema de indicadores del bienestar en Uruguay

A efectos de contextualizar la privación en las condiciones de vida del conjunto de la población y dar cuenta de las inequidades existentes, el sistema propuesto debería comprender indicadores que permitan realizar evaluaciones de bienestar, desigualdad y pobreza.

A la vez, entendemos que, para que el conjunto del Sistema Estadístico Nacional transmita la centralidad de las evaluaciones multidimensionales, sería necesario integrarlo en un marco común con la publicación de los indicadores de pobreza monetaria. Si la difusión de los datos multidimensionales y los monetarios transcurren por carriles separados, la dicotomía persistirá (con el consecuente predominio de los segundos) y el mensaje a transmitir no será claro.

Las valoraciones multidimensionales deben promover la idea de que existen cuasi ordenamientos, es decir, de que dependiendo de la dimensión y aún del indicador, se puede llegar a resultados diversos y que, la priorización final, dependerá del objetivo de la evaluación, así como de las conceptualizaciones subyacentes. Un sistema oficial de indicadores no debería reflejar únicamente la concepción de quienes diseñan las políticas públicas o tienen a su cargo la generación de estadísticas sobre bienestar y pobreza, sino que debería incluir un conjunto amplio de aspectos que contribuya a que la población disponga de herramientas para realizar evaluaciones basadas en sus propias perspectivas. A la vez, se podrían incluir nuevas capas en el sistema de indicadores a efectos de cubrir aspectos o grupos poblacionales más específicos con mayor profundidad.

Con respecto a la forma que debería adoptar el sistema, la diversidad de aspectos que surgen de las diversas consultas, aunada a las controversias relevadas en la revisión bibliográfica nos lleva a proponer la creación de un sistema de monitoreo de las condiciones de vida de la población, no basado exclusivamente en índices sintéticos. Así, se propone generar un conjunto acotado de indicadores que reflejen la evolución de cada una de las dimensiones seleccionadas, y varios índices basados en un subconjunto de indicadores que permitan realizar una apreciación global más rápida. Además de este último aspecto, la principal ventaja de los índices compuestos radica en que permiten apreciar la distribución conjunta de las privaciones o logros, permitiendo apreciaciones de intensidad. Sin embargo, es claro que el análisis en profundidad de su evolución, requiere retornar al análisis desagregado.

El sistema debería contemplar, como mínimo, los componentes que se detallan en los tres literales siguientes. Para la selección de los métodos de síntesis más adecuados, recurrimos a la revisión presentada en los cuadros A.1 y A.2.

a) **Bienestar**. Logros medios del conjunto de la población en cada una de las dimensiones e indicadores considerados. El logro en cada indicador por separado se definirá mediante el promedio y la mediana, considerados separadamente. A nivel de índices agregados, existen varias metodologías disponibles. Algunos métodos comúnmente utilizados son los del IDH o el *Better Life Index.* En el Anexo 9 se presentan las correspondientes fórmulas de cálculo.

b) **Desigualdad**. La desigualdad se concibe como la distancia relativa entre personas u hogares. Es una medida de la dispersión relativa de un determinado logro. Para las variables continuas, es posible calcular índices de Gini y Theil. Para las variables discretas, se propone realizar dos procedimientos. Por un lado, presentar la distribución completa de la variable. Por otro presentar aperturas por quintil de ingreso per cápita del hogar con valor locativo.

A nivel de indicadores agregados de desigualdad, la literatura ha sido mucho menos abundante que en el caso de la pobreza. Así, Lugo (2005) y Aaberge y Brandolini (2015) presentan revisiones donde reseña los principales métodos e indican que uno de sus problemas principales consiste en que son poco intuitivos (véase, por ejemplo, Bourguignon, 1999). Dos propuestas recientes que podrían ser más intuitivas y que guardarían relación con a) son la medida de bienestar agregado podrá ser la del IDHD adaptado o el Better Life Index sensible a la desigualdad (Foster, Lopez-Calva, y Székely, 2005; Decancq, 2017). En estas medidas el logro medio es rebatido por la desigualdad en la dimensión y podrían incluirse ambas. En el Anexo 9 se presentan las correspondientes fórmulas de cálculo.

c) **Pobreza y vulnerabilidad**. Aquí se propone incluir los indicadores individuales, incluyendo el indicador oficial de pobreza monetaria. Como se señaló antes, ello permitiría darle más unidad y coherencia al sistema. Se propone incluir la proporción de hogares y personas que se ubican por debajo de los umbrales de pobreza y vulnerabilidad (FGT0 o índice de recuento). Cuando se trate de variables continuas, se calculará, además, la intensidad y severidad de la pobreza y de la vulnerabilidad (FGT1 y el FGT2).

Si bien existen otras propuestas disponibles, a nivel agregado se propone utilizar el índice de Alkire y Foster (Alkire y Foster, 2011) dada su sencillez y la potencial comparabilidad con las medidas utilizadas por otros países latinoamericanos. En el Anexo 9 se presenta la correspondiente fórmula de cálculo. Como se sabe, el índice AF contempla dos umbrales: z, umbral de pobreza o vulnerabilidad ya mencionado y k, número de indicadores o dimensiones en los que la persona/hogar tiene que presentar privaciones para que sea considerado pobre/vulnerable.

El Indice de Pobreza Multidimensional que calcula el PNUD, utiliza un punto de corte de 1/3 de los diez indicadores incluidos en sus seis dimensiones (PNUD, 2010), valor

similar al utilizado en la mayor parte de los cálculos oficiales implementados en la región. En este caso, proponemos que se publique el conjunto de los índices para diferentes k, a efectos de mostrar intensidad, al tiempo que el punto de corte para considerar a un hogar o un individuo pobre, debería ser equivalente a 2 dimensiones. Como se verá en el apartado siguiente, esto equivaldría, también, al 33% de privaciones, no requiriendo necesariamente que el hogar o el individuo esté privado en dos dimensiones para ser pobre, pues el "puntaje" podría reunirse en base al número de indicadores disperso que está por debajo del umbral respectivo de pobreza o vulnerabilidad. Aquí, la realización de pruebas previas empíricas será un componente clave. A la vez, la vulnerabilidad, se medirá con los respectivos umbrales.

Si bien esto podrá revisarse en la etapa de implementación, sugerimos otorgar igual peso a las distintas dimensiones (1/6). Esto se fundamenta en que los datos de encuesta analizados (ELBU) así como las consultas realizadas mediante grupos focales y con integrantes de OSC no permiten establecer un único orden de valoración de los distintos dominios. De hecho, se mostró que las prioridades varían según edad, nivel socioeconómico y género. Un ejercicio interesante a realizar consistiría en analizar la robustez de los resultados ante la alteración de las ponderaciones de las distintas dimensiones. El sitio web del *Better Life Index* ofrece un interesante ejemplo donde los usuarios pueden alterar los pesos de las distintas dimensiones e ilustrar las brechas de género.

Existe una fuerte controversia en cuanto a si la unidad de medida de los logros y privaciones deben ser los hogares o las personas. A diferencia del ingreso, las mediciones multidimensionales permiten reflejar adecuadamente la variabilidad dentro de los hogares. Por esa razón, en esta propuesta establecemos umbrales de pobreza y vulnerabilidad a nivel individual, pero, a efectos de la discusión, contemplamos también umbrales a nivel de hogar.[8] Nuevamente, estos aspectos podrán ser elucidados con más claridad, cuando se pase a la etapa de pruebas empíricas.

A efectos de analizar las disparidades entre grupos poblacionales, se propone realizar aperturas de los indicadores e índices agregados por tramo de edad, género, ascendencia étnico racial, pobreza monetaria, quintil de ingreso y región de residencia.

V. 2. Dimensiones e indicadores seleccionados

Como ya se señaló, en el presente trabajo se proponen dos niveles de indicadores: un conjunto básico (que conformaría, además, los índices sintéticos) y otro más amplio de indicadores secundarios, que podrá ser expandido fácilmente. A la vez, en cada dimensión se propone uno o más indicadores subjetivos para cada dimensión que permitirá comparar percepciones con logros "objetivos" observados. Como se indicó en

[8] La dimensión vivienda y entorno y algunas subdimensiones de la dimensión Cohesión social, tienen como unidad de referencia al hogar.

el apartado anterior, para cada indicador se definirá un umbral de pobreza y un umbral de vulnerabilidad.

Sen (2004) señala que las dimensiones en las que basar las comparaciones interpersonales deben de ser de especial importancia para la sociedad analizada y poseer el potencial de ser modificadas por la política pública. En la presente propuesta, las dimensiones seleccionadas partieron de la revisión de otras mediciones multidimensionales, al tiempo que fueron validadas y transformadas a través de los grupos focales, las entrevistas en profundidad y los diversos talleres. En estos intercambios surgieron dos nuevas dimensiones: cohesión social y tiempo libre, al tiempo que se ampliaron y enriquecieron subdimensiones de las dimensiones más comúnmente utilizadas.

Sin embargo, el tamaño del sistema debe ser acotado. Atkinson et al. (2002), los sistemas de indicadores deben ser jerarquizados, relevantes, balanceados, presentar variabilidad y, a la vez, no ser manipulables políticamente y ofrecer una fácil interpretación por el público general. También se enfatiza la necesidad de contemplar procedimientos periódicos de revisión.

Dado que el sistema tiene que ser manejable y los indicadores deben cubrir al conjunto de la población, se trató de incluir aspectos que puedan ser capturados para el conjunto de la población. Como se señaló antes, el análisis pormenorizado de subgrupos relevantes no se reflejará necesariamente en este indicador, que busca dar una idea general. De no ser así, el recorrido de las variables se enfrentaría a problemas de comparabilidad.

Como sugiere Robeyns (2003), esta propuesta se basa en los atributos que sería adecuado medir sin tener en cuenta restricciones debidas a la información disponible. En principio, podría recomendarse un esquema anual de suplementación de la ECH con un módulo especial, que corra durante un trimestre, con preguntas no incluidas en el presente. Otra opción podría ser incluir las preguntas extra en forma bienal.

En el Anexo 8 se presenta la propuesta de dimensiones, subdimensiones e indicadores que organizan el sistema de indicadores, algunas de las cuales conformarán el indicador agregado de pobreza multidimensional. Se trata dieciocho subdimensiones agrupadas en seis dimensiones. Esta estructura se justifica en aspectos normativos, vinculados a los planteos que se realizaron en los talleres con expertos y OSCs, así como en los grupos focales y las entrevistas en profundidad. El Anexo 8 incluye, también, las preguntas de encuesta necesarias para operacionalizar el sistema, indicando cuáles ya están disponibles en las ECH.

De la revisión del actual cuestionario de la ECH, se desprende que requiere un esfuerzo mayor de generación de datos en las dimensiones salud, cohesión social, tiempo libre, así como en la subdimensión entorno. En varios de los indicadores referidos a salud y al entorno sería posible adosar información proveniente de registros administrativos, con la consecuente reducción del tiempo de entrevista. Estos aspectos deberán ser analizados en la fase de implementación del sistema, pues en el primer caso, requerirán

de un consentimiento informado. Otro aspecto relevante refiere a la población a considerar, pues de las consultas queda claro que las personas que no residen en viviendas particulares requerirían ser cubiertas.

Las dimensiones y subdimensiones seleccionadas abarcan:

i) **Salud**. La salud se entiende como la condición física y mental de las personas para poder participar en la vida social. Como resultado de las instancias de entrevistas, grupos focales, y talleres, se concluyó que el sistema de indicadores debería estar conformado por cuatro subdimensiones: atención de salud, estado de salud, conductas de riesgo, y autopercepción sobre salud. Para el índice agregado de pobreza multidimensional se propone considerar dos: atención y estado de salud. Las dos últimas opciones se excluyen por razones diferentes. En el primer caso la calidad de la información reportada en encuestas suele ser dudosa, al tiempo que los umbrales a fijar pueden ser controversiales. En el segundo caso, se prefirió dar mayor relevancia a los indicadores "objetivos". Así, la percepción subjetiva de salud será un elemento complementario en el sistema. Esta decisión es posible porque en este caso el indicador objetivo es medible. A la vez, la información sobre autopercepción de salud puede estar fuertemente mediada por las experiencias de la persona, lo cual dificultaría su comparabilidad.

ii) **Educación**. La educación ha sido resaltada tanto en su valor intrínseco (acceso a conocimientos), como por su valor instrumental (potencialidad para generar ingresos). El sistema de indicadores comprende cuatro subdimensiones: educación formal; habilidades; educación no formal; y valoración de la educación recibida. El índice agregado contemplará exclusivamente la subdimensión de educación formal. Con respecto a las habilidades, se entiende que se requeriría un proceso más largo de revisión de formas de relevar esta información y su posterior validación a efectos de reflejar las diversas etapas del ciclo de vida. El indicador incluido en el sistema figura a título de ejemplo, dado que en la consulta con expertos el punto fue discutido. Sin embargo, se requiere una cuidadosa revisión de esta propuesta. Por último, la educación no formal requiere mayor exploración a efectos de poder asignarle años de educación formal equivalentes o buscar otra forma de comparabilidad.

iii) **Seguridad social, trabajo remunerado y acceso a recursos**. Esta dimensión refiere a las posibilidades de generación de ingresos, el acceso a la seguridad social y la calidad del empleo. Las subdimensiones consideradas son: acceso al empleo y riesgo ocupacional, satisfacción laboral, desempleo y desaliento, cobertura de la seguridad social e ingresos del hogar. Por su parte, el índice agregado incluye la subdimensión cobertura de la seguridad social.

La conveniencia de incorporar el ingreso en los índices multidimensionales ha sido discutida en diversos trabajos de implementación de medidas compuestas (véase por ejemplo, Villatoro, 2017; Santos y Villatoro, 2018; Santos, 2019). En esta propuesta el índice se basa principalmente en logros, por lo cual no contempla la inclusión del

ingreso, que estará reflejado en indicadores separados. Además, debido a la relevancia del ingreso en una sociedad de mercado, se propone cruzar todos los indicadores con esta variable. Estos aspectos podrán ajustarse en la etapa de pruebas empíricas.

La satisfacción laboral no se incluye por las razones ya aludidas en cuanto a los indicadores subjetivos. La dimensión procura cubrir al conjunto de la población, por lo cual el análisis en profundidad de la situación laboral de las personas deberá realizarse por separado. De hecho, existen varios trabajos a nivel nacional e internacional que se ocupan de estimar indicadores multidimensionales de calidad del empleo (Porras, 2017; Ramos, Sehnbruch, y Weller, 2015)[9].

iv) **Vivienda y entorno**. Esta dimensión comprende el acceso a una vivienda saludable, con espacio para cada uno de sus integrantes y en un entorno adecuado, en términos de infraestructura, acceso a servicios de educación y salud, medioambiente y "seguridad/convivencia/violencia intra y extrahogar". En este sentido, las subdimensiones refieren a la seguridad en la tenencia, la habitabilidad y el entorno. En este caso, el índice agregado incluye las tres subdimensiones.

v) **Cohesión social y discriminación**. En esta dimensión se refleja la capacidad de las personas para participar de la vida social, sus posibilidades de recibir ayuda en caso de un conjunto variado de situaciones, las situaciones de violencia y discriminación, así como su percepción de empoderamiento. La medida sintética incluye las tres primeras subdimensiones, pues fueron recurrentemente mencionadas en las diversas consultas. La ubicación de la dimensión seguridad requiere de un cuidadoso escrutinio por parte de expertos, ya que no fue posible organizar un taller específico: ¿Corresponden a vivienda y entorno o hacen a la cohesión social? La experiencia internacional presenta los dos casos. En este trabajo se optó por poner una pequeña referencia en la dimensión de entorno y se dejó el resto de los indicadores para cohesión social, en el entendido que las percepciones mencionadas no necesariamente se circunscriben al barrio donde se ubica la vivienda de la persona encuestada.

vi) **Tiempo libre.** Esta dimensión refiere al tiempo que disponen las personas para desarrollar funcionamientos que les resulten valiosos y que no estén reflejados en las dimensiones anteriores. Se consideraron las subdimensiones acceso a actividades culturales y recreativas y tiempo libre. El trabajo infantil podría ser parte de la dimensión tiempo libre, en la medida que resta espacio para el juego y el esparcimiento, y en este sentido, limita las posibilidades de desarrollo en esta etapa del ciclo vital. Para el indicador agregado la subdimensión a considerar será el tiempo libre.

[9] También Carrasco, P., y Perazzo, I. (2018) realizaron un indicador para el seguimiento de la evolución de la calidad del empleo. Ver: https://unioncapital.com.uy/novedades/calidad-del-empleo-y-derechos-laborales-de-los-uruguayos-54

En el cuadro 17 se incluye la propuesta de dimensiones, subdimensiones y ponderadores a contemplar en el índice compuesto de privación.[10] En el cuadro 18 se establecen dos umbrales individuales referidos a pobreza y vulnerabilidad, así como un umbral de pobreza si la opción preferida fuese el cálculo por hogares. Como se verá, el indicador recoge, transforma y amplía las dimensiones e indicadores propuestos en MIDES (2012). Se propone, además, construir un segundo indicador compuesto que reúna exclusivamente las preguntas subjetivas de cada dimensión.

Cuadro 17. Dimensiones, subdimensiones y ponderadores seleccionados para la implementación de medidas sintéticas multidimensionales

Dimensión	**Subdimensión**	**Ponderador**
Salud	Atención de salud	1/12
	Estado de salud	1/12
Educación	Educación formal	1/6
Seguridad social, trabajo remunerado y acceso a recursos	Cobertura de la seguridad social	1/6
Vivienda y entorno	Seguridad en la tenencia	1/18
	Habitabilidad	1/18
	Entorno	1/18
Cohesión social	Redes y afiliación	1/24
	Acciones de ciudadanía	1/24
	Discriminación y convivencia	1/24
	Seguridad	1/24
Tiempo libre	Tiempo libre	1/6

[10] La propuesta de indicadores por dimensión se presenta en el Anexo 8.

Cuadro 18. Umbrales propuestos por subdimensión

Subdimensión	Umbral severo de privación individuo	Umbral vulnerabilidad individuo	Umbral de pobreza del hogar
Atención de salud	Sin derechos de atención de salud	Tiene derechos de atención de salud pero no son adecuados para su situación	Al menos un integrante presenta la privación
Estado de salud	Tiene una carencia nutricional, o una enfermedad crónica o problemas socioemocionales o psiquiátricos severos	IMC entre -2 y -1 desvío o entre 2 y 3 o depresión o problemas socioemocionales o psiquiátricos leves	Al menos un integrante presenta la privación
Educación formal	0 a 3: clima educativo 9 años o menos; 4 a 7: no asistencia al sistema educativo formal o clima educativo 9 años o menos; 8 a 18: no asistencia al sistema educativo formal o rezago de tres años o más o clima educativo 9 años o menos; 19 y más clima educativo 9 años o menos o hasta 9 años de educación formal aprobados	0 a 3: no asiste a un centro de cuidado o máximo nivel educativo alcanzado por adultos del hogar menor a 10 años; 4 a 18: hasta 2 años de rezago educativo; 19 y más: entre 10 y 11 años de educación formal aprobados	Clima educativo del hogar menor a 9 años (adultos 19 y más) o no asistencia de al menos un menor de 4 a 18
Cobertura de la seguridad social	Personas de 19 o más sin cobertura de la seguridad social: desempleados que no reciben seguro de desempleo; inactivos menores de 25 años que no asistan al sistema educativo formal; trabajadores que no aportan a caja de jubilaciones; inactivos (incluye trabajadores desalentados) de 25 años o más que no reciben jubilaciones ni pensiones o no son rentistas. Menores de 19 en hogares cuyo jefe no tiene cobertura de la seguridad social según definición anterior	Personas de 19 o más: trabajadores formales que reciben menos de 6 Líneas de Pobreza Nacionales (LPN); subempleados o trabajadores que presentan riesgo ocupacional; desocupados con seguro de desempleo; jubilados y pensionistas con ingresos inferiores a 6 LPN	La persona que aporta los mayores ingresos al hogar sin cobertura de la seguridad social según definición de umbral severo

Continuación Cuadro 18

Subdimensión	Umbral severo de privación individuo	Umbral vulnerabilidad individuo	Umbral de pobreza del hogar
Seguridad en la tenencia	Propiedad de la vivienda (la hayan o no pagado) pero no del terreno, u ocupante de la vivienda sin permiso del propietario, o inquilino donde el monto del alquiler supera el 30% del ingreso total del hogar	Residencia en áreas inundables o de exclusión	La unidad de análisis es el hogar
Habitabilidad	El hogar presenta una privación en alguno de los siguientes indicadores: hacinamiento, disponibilidad de servicio sanitario, sistema de evacuación de excretas, ambientes adecuados, materiales de techos, paredes y pisos, y origen y llegada del agua; o existen contaminación en la vivienda	La vivienda presenta goteras o humedades	La unidad de análisis es el hogar
Entorno	Hogares que no tienen acceso a espacios públicos de esparcimiento a menos de 10 cuadras de su vivienda (o no más de 15 minutos caminando), u Hogares que no tienen acceso a servicios básicos a una distancia cercana desde su vivienda: i. Servicio de transporte público (parada, estación) a menos de 8 cuadras o 1 Km de su vivienda; o se siente limitado para salir de su casa por locomoción, iluminación, inseguridad o violencia ii. Centros educativos (centros de educación preescolar, primaria, o media) a menos de 20 cuadras o 2,5 Km de su vivienda; iii. Centros de salud (atención primaria o nivel superior a menos de 20 cuadras o 2,5 Km de su vivienda, o presenta al menos 2 problemas de contaminación medioambiental en el área de residencia. Área de residencia refiere a una distancia de no más de 15 minutos caminando desde su vivienda.[11]	A definir. Ver distancias y acceso al transporte a considerar según área urbana o rural	La unidad de análisis es el hogar

[11] En esta subdimensión es notoria la dificultad para contemplar las distancias que sería necesario considerar en áreas rurales.

Continuación Cuadro 18

Subdimensión	Umbral severo de privación individuo	Umbral vulnerabilidad individuo	Umbral de pobreza del hogar
Redes y afiliación	Ningún miembro del hogar cuenta con alguna persona a la que recurrir fuera de su hogar en situaciones de necesidad de apoyo o cuidado	Personas mayores de 18 años que no cuentan con alguna persona a la que recurrir fuera de su hogar en situaciones de necesidad de apoyo o cuidado	Ningún miembro del hogar cuenta con alguna persona a la que recurrir fuera de su hogar en situaciones de necesidad de apoyo o cuidado
Acciones de ciudadanía	Ningún miembro del hogar realizó al menos dos acciones de ciudadanía el último año	Personas mayores de 18 años que no realizaron al menos dos acciones de ciudadanía el último año	Ningún miembro del hogar realizó al menos dos acciones de ciudadanía el último año
Discriminación y convivencia	Hogares en los que se declara que alguno de sus miembros ha sido tratado injustamente o discriminado fuera del hogar, en los últimos 12 meses	Personas que han sido tratadas injustamente o discriminadas fuera del hogar, en los últimos 12 meses	Hogares en los que se declara que alguno de sus miembros ha sido tratado injustamente o discriminado fuera del hogar, en los últimos 12 meses
Seguridad	Hogares que declaran que alguno de sus miembros ha vivido o presenciado durante los últimos 6 meses "muchas veces" o “siempre”, al menos una de las siguientes situaciones: i. Robos; ii. Tráfico de drogas; iii. Balaceras o disparos; iv. Asaltos; v. Agresión sexual La persona fue víctima de violencia doméstica	Personas que declaran que alguno de sus miembros ha vivido o presenciado durante los últimos 6 meses "muchas veces" o “siempre”, al menos una de las siguientes situaciones: i. Robos; ii. Tráfico de drogas; iii. Balaceras o disparos; iv. Asaltos; v. Agresión sexual Alguien del hogar es víctima de violencia doméstica	Hogares que declaran que alguno de sus miembros ha vivido o presenciado durante los últimos seis meses "muchas veces" o “siempre”, al menos una situación de violencia o al menos una persona del hogar fue víctima de violencia doméstica
Autonomía y tiempo libre	Dispone de menos de 36 horas semanales de ocio Indicador tentativo: adultos con carga de responsabilidades dentro del hogar mayor a su participación en el total de adultos que no enfrentan problemas de salud en el hogar		

VI. 3. Aportes del taller y seminario de presentación final de la propuesta

En este apartado se incluyen sugerencias realizadas por los comentaristas invitados al taller y seminario final realizado el 13 de febrero de 2020, para presentación de la propuesta. Si bien varios de ellos fueron recogidos a lo largo de este documento, dejamos planteados aquellos que requieren un análisis posterior y deberían ser considerados en la fase de implementación del sistema.

A grandes rasgos, los planteos realizados se refirieron a los aspectos que se listan a continuación:

a) Pertinencia de las dimensiones seleccionadas para reflejar las condiciones de vida de distintos grupos poblacionales.

Dado que el sistema propuesto pretende reflejar las condiciones de vida del conjunto de la población, podría no ser sensible a las especificidades del ciclo de vida, las personas que enfrentan requerimientos de cuidados de salud severos (discapacidades o enfermedades graves), la región de residencia, el género o la situación de grupos poblacionales fuertemente discriminados, así como personas que no integran hogares particulares.

En cuanto al género, se planteó que para reflejar las disparidades existentes se requeriría explorar la inclusión de una dimensión que refleje la carga de cuidados, la corresponsabilidad en las tareas del hogar y la violencia de género. A ello se suma la necesidad de explorar la incorporación de indicadores de agencia o empoderamiento (Alkire e Ibrahim, 2008).

b) La unidad de análisis es especialmente relevante en el caso de las desigualdades de género o situaciones de victimización dentro del hogar. La complejidad de este problema se traslada al tipo de encuesta a realizar para relevar la información. Si como es habitual en la ECH se cuenta con un solo informante que reporta para todo el hogar, la información podría no ser sensible a situaciones de disparidad intrahogar. Por eso, algunas preguntas requerirían respuestas separadas para cada miembro del hogar, con el consiguiente recaudo de generar condiciones de privacidad apropiadas en el momento de la entrevista.

c) Al igual que en los diversos índices oficiales de pobreza multidimensional relevados en esta propuesta se opta por otorgar iguales ponderadores a todas las dimensiones incluidas (Santos, 2019). Sin embargo, las dimensiones pueden tener relevancias diferentes en los distintos grupos analizados de acuerdo a lo planteado en a). Incluso, algunas podrían no considerarse en ciertas etapas del ciclo de vida. En la fase de implementación se requerirá estudiar la variabilidad de los resultados frente a distintos sistemas de ponderación.

Por ejemplo, en la dimensión educación se propuso aplicar distintos ponderadores según la edad, considerando las implicancias futuras de una situación de carencia. Se

mencionó el contraste en los niveles de precariedad que implica que un niño no asista a educación primaria, frente a un adolescente que no concurre al último año de bachillerato.

d) Análisis de redundancias. Dado que se trata de un amplio conjunto de indicadores, podrían existir redundancias entre ellos. Por eso, se requiere realizar un análisis de correlaciones dentro y entre dimensiones previo a la formulación final del indicador. Por ejemplo, se mencionó que la baja calificación se refleja en la dimensión educación y en el trabajo.

e) Dimensión Cohesión social. Se hizo hincapié en la relevancia de esta dimensión de carácter relacional. Sin embargo, se sugirió revisar las preguntas propuestas para su operacionalización e incorporar la relevancia de los vínculos sociales como espacio de socialización o encuentro. A la vez, dentro de las acciones ciudadanas se sugirió incluir categorías adicionales, que reflejen gestiones no vinculadas a quejas. Por otra parte, debería estudiarse el solapamiento entre las dimensiones de entorno y cohesión social.

f) Salud. Se enfatizó especialmente la relevancia de incorporar indicadores subjetivos referidos a autopercepción, particularmente para captar privaciones en salud psíquica. A la vez, se planteó la posibilidad de agregar en el sistema de indicadores aspectos referidos a la calidad de atención de salud. Por ejemplo, el tiempo de espera para realizar una consulta médica o realizar un tratamiento.

g) Umbral de ingresos. Si bien se acordó con que el umbral de vulnerabilidad en la dimensión laboral podría corresponderse con el ingreso, se planteó la alternativa de considerar un nivel relativo, como, por ejemplo, el 50% de la mediana. Esta propuesta es interesante, en tanto ancla los logros de las personas que enfrentan privaciones a los logros medios. Sin embargo, conlleva el riesgo de que, en momentos de crisis económica, la caída de los ingresos medios genere la ilusión de que la pobreza cae. Diversos ejemplos recientes de países desarrollados como España y Grecia ilustran este punto.

VI. Comentarios finales

En este documento se presentó una propuesta de trabajo para la conformación de un sistema de seguimiento del bienestar de la población uruguaya, basada en los esfuerzos previamente realizados a nivel nacional e internacional.

La efectiva operacionalización del sistema requerirá realizar relevamientos de información adicionales a los ya disponibles y ajustar varios aspectos a efectos de comenzar la etapa de realización de pruebas empíricas. Estas pruebas estarán limitadas, a la vez, por la disponibilidad actual de información. Por ello, podría ser necesario recurrir bases de datos que incluyan un conjunto más amplio de preguntas que las ECH y permitan validar la pertinencia de las propuestas realizadas. Como se recordará, las mediciones multidimensionales a nivel de personas u hogares, requieren disponer de toda la información en la misma base de datos y, por eso, son más exigentes y costosas que otras formas de apreciación del bienestar.

Para terminar, cabe destacar tres aspectos que ya fueron mencionados a lo largo del texto. Uno de ellos refiere a cómo incluir las condiciones de vida de las personas que no residen en viviendas particulares. El segundo, concierne a la periodicidad de los relevamientos, que, idealmente deberían ser anuales. El tercero se orienta a que el diseño del sistema contemple mecanismos de revisión periódica del diseño del sistema y de los índices agregados. Para ello, las instancias de consulta periódicas pueden constituir un valioso insumo.

Referencias bibliográficas

Aaberge, R. y Brandolini, A. (2015). “Multidimensional poverty and inequality” en Atkinson, AB and Bourguignon, F.(eds.) Handbook of Income Distribution, Volume 2A. North Holland.

Alkire, S. (2000). *The Basic Dimensions of Human Flourishing: A Comparison of Accounts*, en Biggar, Nigel and Rufus Black eds, The Revival of Natural Law, p 73-110. Aldershot: Ashgate. 2000.

Alkire, S. (2002). Dimensions of human development. World development, 30(2), 181-205.

Alkire, S. (2007). Choosing dimensions: The capability approach and multidimensional poverty. Chronic Poverty Research Centre Working Paper, (88).

Alkire, S., Roche, J. M., Ballon, P., Foster, J., Santos, M. E., & Seth, S. (2015). *Multidimensional poverty measurement and analysis*. Oxford University Press, USA.Alkire, S., y Foster, J. (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of public economics*, *95*(7-8), 476-487.

Alkire, S., y Foster, J. (2011). *Counting and Multidimensional Poverty Measurement*. Journal of Public Economics, 95(7), 476-487

Altimir O. (1979). *Dimensión de la pobreza en América Latina*. CEPAL. Santiago.

Altimir, O. (1981). La pobreza en América Latina: un examen de conceptos y datos. Revista de la CEPAL.

Amarante, V., Arim, R. y Vigorito, A. (2010). “Multidimensional poverty among children in Uruguay” en Studies in Applied Welfare Analysis: Papers from the Third ECINEQ Meeting (pp. 31-53). Emerald Group Publishing Limited.

Anand, S., y Sen, A. (1997). Concepts or human development and poverty! A multidimensional perspective. *United Nations Development Programme, Poverty and human development: Human development papers*, 1-20.Atkinson et al. (2010)

Atkinson, A. B. (2003). Multidimensional deprivation: contrasting social welfare and countingapproaches. TheJournalofEconomicInequality, 1(1), 51-65.Alkire, S., Foster, J., Seth, S., Roche, J. M., & Santos, M. E. (2015). Multidimensional poverty measurement and analysis. Oxford University Press, USA.

Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E., y Nolan, B. (2002). *Social indicators: The EU and social inclusion*. Oup Oxford.

Baráibar Ribero, X. (2015). Lo que el tiempo nos dejó: política asistencial e integración social. Revista de Políticas Públicas, 19 (1): 133-144. ISSN 2178-2865.

Battiston, D., Cruces, G., Lopez-Calva, L. F., Lugo, M. A., & Santos, M. E. (2013). *Income and beyond: Multidimensional poverty in six Latin American countries*. Social indicators research, *112*(2), 291-314..

Biggeri, M. (2007). Children’s valued capabilities, en Walker, M., y Unterhalter, E. (eds.) Amartya Sen’s capability approach and social justice in education (pp. 197-214). Palgrave Macmillan, New York.

Bourguignon F. (1999). *Comment to 'Multidimensional Approaches to Welfare Analysis*. En Handbook of income inequality measurement. (Ed. J. Silber). Boston, Dordrecht and London: Kluwer Academic, pp. 477-484.

Bourguignon, F. y Chakravarty, S. (2003). *The Measurement of Multidimensional Poverty*. Journal of Economic Inequality 1(1): 25–49.

Bourguignon, F., y Chakravarty, S. R. (2009). *Arguments for a Better World-Essays in Honor of Amartya Sen*.

Brandolini, A. (2008). *On Applying Synthetic Indices of Multidimensional Well-Being: Health and Income Inequalities in Selected EU Countries*. En Banca d'Italia, Temi di discussione, No. 668.

Burstin, V., Fascioli, A., Modzelewski, H., Pereira, G., Reyes, A., Salas, G., Vigorito, A. (2010). *Preferencias adaptativas. Entre deseos, frustración y logros*. Montevideo: Ed. Fin de Siglo.

Chakravarty, S. R. (2009). *Inequality, polarization and poverty. Advances in distributional analysis*. New York.

Chakravarty, S. R. (2017). *Analyzing multidimensional well-being: a quantitative approach*. John Wiley &Sons. Londres.

Cheli, B. y Lemmi, A. (1995). A 'totally' fuzzy and relative approach to the multidimensional analysis of poverty. *Economic notes, 24*, 115-134.

Clausen, J. y Vigorito, A. (2018). *Medidas multidimensionales de desarrollo humano, desigualdad, pobreza y vulnerabilidad*. En Deneulin S., Clausen J. y Varela A. "Introducción al Enfoque de las Capacidades: Aportes para el Desarrollo Humano en América Latina.", 223-252. Editorial: FLACSO Argentina y Editorial Manantial

CONEVAL (2009). Metodología para la medición de la pobreza en México. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf

DANE (2018). *Pobreza multidimensional en Colombia*. Boletín Técnico Pobreza Multidimensional. Bogotá, Colombia.

De Martino, M., Cafaro, L. y Paulo, L. (2015). Para una lectura alternativa de la categoría pobreza en los programas de transferencia de renta condicionada. *Fronteras*, 8: 75-87.

Decancq, K. (2017). *Measuring Multidimensional Inequality in the OECD Member Countries with a Distribution-Sensitive Better Life Index*. Social Indicators Research: An International and Interdisciplinary Journal for Quality-of-Life Measurement, Springer, vol. 131(3), pages 1057-1086, April.

Decancq, K., y Lugo, M. A. (2013). Weights in multidimensional indices of wellbeing: An overview. *Econometric Reviews*, 32(1), 7-34.

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

Escobal, J. (2011). *Multidimensional Poverty and Inequality of Opportunity in Peru: Taking Advantage of the Longitudinal Dimension of Young Lives*. Oxford: Young Lives. Working paper, 79. 60 p.

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

Filardo, V., y Merklen, D. (2019). *Detrás de la línea de la pobreza: La vida en los barrios pobres de Montevideo*. Editorial Gorla - Editorial Pomaire.

Foster, J., Lopez-Calva, L., y Székely, M. (2005). *Measuring the Distribution of Human Development: methodology and an application to Mexico*. Journal of Human Development and Capabilities, 2005, vol. 6, issue 1, 5-25.

Fraiman, R., y Rossal, M. (2009). Si tocás pito te dan cumbia. *Esbozo antropológico de la violencia en Montevideo, Ministerio del Interior–PNUD–AECID, Montevideo*.

Gandolfi y Gutierrez (2019). Miradas sobre la pobreza. Mimeo (Anexo 7).

http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf.

https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/3346 License: CC BY 3.0 IGO.

INEC-Costa Rica (2015). *Indice de pobreza multidimensional*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Costa Rica. (último acceso: 5/2/2020)

INEC-Ecuador (2015). *Indice de pobreza multidimensional*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Ecuador. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2017/Pobreza_Multidimensional/ipm-metodologia-oficial.pdf (último acceso: 5/2/2020)

Laderchi, C. R., Saith, R., y Stewart, F. (2003). Does it matter that we do not agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches. Oxford Development Studies, 31(3), 243-274.

Lázaro, M. , Rius, A. , Vigorito, A. , Bortagaray, I. (2016) Presentación de metodología y resultados del proyecto ¿Qué desarrollo en Uruguay?; Rius, A. Ansuberro, J. , Bortagaray, I. , Lázaro, M. , Morales, V. , Rivoir, A. ,Rodríguez, F. , Stuhldreher, A. , Umpiérrez, A. , Vigorito, A. y C. Zurbriggen. (2016). Componente Delphi del proyecto Qué Desarrollo em Uruguay PNUD y CSIC; Rivero L., Rivoir, A., Stuhldreher, A. , Umpiérrez, A. , Vigorito, A. y C. Zurbriggen. (2016). Componente Grupos Focales del proyecto Qué Desarrollo em Uruguay PNUD y CSIC.

Leopold, 2014; Los laberintos de la infancia. CSIC. Montevideo.

Lugo A.M. (2005). *Comparing Multidimensional Indices of Inequality: Methods and Application*. ECINEQ Working Paper 2005-04.

Lustig, N. (2011). *Multidimensional indices of achievements and poverty: What do we gain and what do we lose?*. Center for Global Development Working Paper, (262).

MIDES (2012). *Pobreza multidimensional: ejercicio de medición para Uruguay.* DESyTC– DINEM – MIDES. Serie de documentos *"Aportes a la conceptualización de la pobreza y la focalización de las políticas sociales en Uruguay".*

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

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

MIDES-Chile (2015). Informe de Desarrollo Social. Disponible en: http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/pdf/upload/Libro_IDS_2015_final.pdf (último acceso: 5/2/2020)

Narayan, D., Chambers, R., Shah, M. K., y Petesch, P. (2002). *La voz de los pobres: clamando por el cambio*. Washington DC; World Bank.

http://documents.worldbank.org/curated/en/935771468175148602/La-voz-de-los-pobres-clamando-por-el-cambio

OCDE (2011*). How´s life?: measuring well-being.* OCDE, Paris. Disponible en: https://unstats.un.org/unsd/broaderprogress/pdf/How%27s%20life%20-%20Measuring%20well-being.pdf

OECD (2017). How's Life? 2017Measuring Well-being. OECD. Paris.

Paulo, L. y Baráibar, X. (2019). *Tramas fallidas en la intersectorialidad de la política asistencial uruguaya*. Prospectiva de Trabajo Social e Intervención Social, 27:55-82. ISSN:2389-993.

PNUD (1990). *Desarrollo humano. Informe 1990*. PNUD. Oxford University Press, mayo de 1990.

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

PNUD (2010) *Technical notes. Human Development Report 2010: Human development for everyone*. Disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2016_technical_notes.pdf

Porras, S. (2017). *Calidad del empleo y crecimiento económico: El caso de Uruguay*. Serie Documentos de Trabajo, DT 17/2017. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

Ramos, J., Sehnbruch, K., y Weller, J. (2015). Quality of employment in Latin America: Theory and evidence. International Labour Review, 154(2), 171-194.

Ravallion, M. (2011). *On Multidimensional Indices of Poverty*. Policy Research working paper no. WPS 5580. World Bank.

Rivero L. (2020). Informe sobre grupos focales. Mimeo (Anexo 6).

Robeyns, I. (2003). *Sen's capability approach and gender inequality: selecting relevant Capabilities*. Feminist Economics, 9(2/3), pp. 61–92.

Rohde N., y Guest R. (2017). *Multidimensional inequality across three developed countries*. Review of Income and Wealth. Series 00, Number 00, DOI: 10.1111/roiw.12292

Santos M.E. (2019), *Desafíos en el diseño de medidas de pobreza multidimensional*, Serie Estudios Estadísticos, No.100, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL).

Santos, M. E., y Villatoro, P. (2018). A multidimensional poverty index for Latin America. *Review of Income and Wealth*, *64*(1), 52-82.

SCCG (2017). *Evolución del Indice de la Pobreza Multidimensional en Honduras 2012-2016*. Disponible en: https://mppn.org/wpcontent/uploads/2019/10/IPM_SINTESIS_SERIE_12_16_Final.pdf (último acceso: 5/2/2020).

Sen, A.K. (1982). *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford. Oxford University Press. (cita traducida por las autoras).

Sen, A.K. (1987). *Commodities and Capabilities*. Nueva Delhi. Oxford University Press.

Sen, A.K. (2004). Capabilities, lists, and public reason: continuing the conversation. *Feminist Economics*, 10(3), pp. 77–80.

SIUBEN (2017). *Indice de Pobreza Multidimensional de la República Dominicana. Sistema Único de Beneficiarios*. Disponible en: https://siuben.gob.do/wp-content/uploads/2019/07/libro-ipm-rd-26062017.pdf (último acceso: 5/2/2020).

Stiglitz J., Sen. A. y Fitoussi J.P. (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*,

STPP y MINEC-DIGESTYC (2015). Medición multidimensional de la pobreza. El Salvador. San Salvador: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y Ministerio de Economía, a través de la Dirección General de Estadística y Censos. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2017/Pobreza_Multidimensional/ipm-metodologia-oficial.pdf

Ura, K., Alkire, S., Zangmo, T., y Wangdi, K. (2012). *A short guide to Gross National Happiness Index*. The Centre for Bhutan Studies.

Villatoro, P. (2017). *Indicadores no monetarios de pobreza: avances y desafíos para su medición*. Santiago: CEPAL, 2017. LC/TS.2017/149. p. 37-44

Anexo 1

Cuadro A.1. Visión general de métodos de evaluación de pobreza							
Método	Breve resumen	Contribuciones teóricas	Ventajas	Desventajas	Propiedades		
					Capaz de captar la distribución de las privaciones	Identificación de los individuos pobres	Proporciona un solo índice cardinal para evaluar la pobreza
Tableros de control (sistemas de indicadores)	Evaluar separadamente cada dimensión	Alkire, Foster, Santos (2011), Hicks &Streeten (1979): NBI; Ravallion (2011)	Amplifica el conjunto de dimensiones consideradas Ofrece rica información Permite usar distintas fuentes	No refleja la distribución conjunta de las privaciones Difícilmente comparable entre países o en el tiempo.	No	No	No
Diagramas de Venn	Representación de todas las posibles relaciones lógicas entre una colección de conjuntos finitos.	Ferreira & Lugo (2013); Atkinson et al. (2010); Naga&Bolsani (2006)	Fácilmente interpretable con visualización (con 2 a 4 dimensiones) Simples e intuitivos. Presentan la distribución conjunta	Interpretación complicada para más de 4 dimensiones. No genera una medida promedio No refleja la profundidad de la privación.	Si	Puede	No
Enfoque de dominancia	Marco para comparaciones de pobreza sin ambigüedad	Duclos, Sahn& Younger (2006a); Bourguignon & Chakravarty (2009)	Cuando hay dominancia, la comparación no es ambigua. Ninguna alternativa de especificación puede alterar la dirección de la comparación. Tiene en cuenta la distribución conjunta de los logros.	Ordenamiento parcial cuando no hay dominancia No permite comparaciones cardinales Implica supuestos sobre la relación entre las dimensiones (sustitutas o complementarias) Fuerte requerimiento de datos	Si	Si	No

Continuación Cuadro A.1							
Método	Breve resumen	Contribuciones teóricas	Ventajas	Desventajas	Propiedades		
					Captación distribución de las privaciones	Identificación de los individuos pobres	Proporciona un solo índice cardinal para evaluar la pobreza
Índices compuestos a nivel agregado	Función que convierte las dimensiones de un tablero en un número	Morris (1978): Indice de calidad de vida física; Anand & Sen (1997): IDH, Índice de pobreza humana, PNUD (1995): Índice de empoderamiento de género; BetterLifeIndex (OECD, 2017)	Pueden capturar privaciones de diferentes subgrupos de población y combinar distintas fuentes de datos.	Imponen ponderadores: juicios normativos. No reflejan la distribución conjunta de privaciones. Insensible al grado de privaciones simultáneas.	No	No	Si
Enfoques estadísticos	Clusters, PCA, MCA Métodos basados en modelos: (LCA), factorial (FA), ecuaciones estructurales (SEM)	Di Nardo et al. 2008; Maggino& Zumbo 2012;	Reducen dimensionalidad. Admiten datos ordinales y cardinales. Combinables con otros enfoques	No se explicitan las propiedades axiomáticas No predice a priori el comportamiento de los índices. Difícil interpretación	Si	Puede	Puede
Conjuntos difusos (fuzzy sets)	Lidian con la ambigüedad las diferencias entre grupo pobre y no pobre (en un entorno del umbral)	Cerioli& Zani (1990); Chakravarty (2006); Cheli&Lemmi (1995); Chiappero-Martinetti (1994, 1996, 2000)	Tratamientode la complejidad y ambiguedad en la medición de pobreza	Sensibles a la función de membresía. Resultados poco intuitivos Pueden no satisfacer ciertas propiedades clave (foco, transf. débil, desc.)	Si	Si	Si

Medidas axiomáticas	Por su estructura matemática, satisfacen principios o axiomas	Chakravarty et al. (1998); Bourguignon & Chakravarty (2003); Alkire& Foster (2007, 2011)	Cumplen con identificación y agregación Ver Cuadro 6.	Se requieren datos de la misma fuente para cada unidad de identificación	Si	Si	Si

Fuente: basado en Alkire et al. (2015).

Cuadro A.2. Principales características de los métodos utilizados para la medición de pobreza multidimensional				
Dimensión	Bourguignon y Chakravarty (2003)	Alkire y Foster(2011)	Lemmi (2003)conjuntos difuso)	BLI (Decancq, 2017)
Tipo de variables admitidas	Continuas	Continuas y discretas	Continuas y discretas	Continuas y discretas
Relación de sustitución entre variables	Sustitución o complementariedad	Independencia	Sustitución o complementariedad	Complementa-riedad
Ponderadores	Definidos por quien realiza el ejercicio	Definidos por quien realiza el ejercicio	Definidos por quien realiza el ejercicio	Definidos por la población encuestada
Tipo de ordenamiento de pobreza	Cardinal	Cardinal	Cardinal	Cardinal
Descomponibilidad por sub grupos	Si	Si	Si	Si
Descomponibilidad por dimensión	Sólo si $\alpha=\theta$ (dimensiones independientes)	Después de la identificación de los hogares pobres	Sólo cuando las dimensiones son independientes	Si

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

Cuadro A.3. Ordenamiento de las valoraciones en adultos según quintil de ingreso per cápita del hogar

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

Fuente: elaborado por las autoras en base a ELBU

Anexo 2. Análisis de la propuesta de medición de pobreza multidmensional MIDES (2015)

A partir de los contenidos incluidos en las secciones previas, en lo que sigue se comenta la propuesta del MIDES (MIDES, 2012), basada en la metodología desarrollada por CONEVAL. El trabajo constituye una base de discusión muy relevante para pensar el rol y tipo de medidas multidimensionales que deberían producirse a nivel oficial en Uruguay. Se trata de una implementación basada en la información disponible de encuestas de hogares. Además de las estimaciones generales, se ha trabajado con análisis para poblaciones específicas (MIDES, 2016) o dimensiones menos utilizadas, como la disponibilidad de tiempo (González et a.l, 2015).

a) Privaciones y logros reflejados. El documento se enfoca exclusivamente en la pobreza y define así, cuatro conjuntos poblacionales excluyentes. Tal vez, el sistema de indicadores se beneficiaría de incluir alguna medida que refleje desigualdad, considerando la distribución de cada logro en el conjunto de la población, en base a la presentación de la distribución completa de la variable o a conjuntos difusos u otras metodologías disponibles. A la vez, para el diseño de políticas podría ser útil incluir algún índice de vulnerabilidad, para reflejar qué tan fuerte es la adscripción de los hogares al grupo de no pobres.

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

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

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

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

c) Definición de indicadores y umbrales. La adopción de umbrales relativos a la edad de la persona en el caso de educación no resulta clara ya en la propuesta original.

Además, ello dificulta las aperturas por grupos de edad y genera una falta de privaciones artificial en la población de adultos mayores. Por otra parte, este criterio no se adopta en las restantes dimensiones, con lo que se crea un problema de consistencia interna. Por ejemplo: ¿los elementos considerados como mínimos habitaciones no han variado desde la ley de 1968?

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

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

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

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

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

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

Una ventaja de los métodos de agregación utilizados (CONEVAL, 2009, y Alkire y Foster, 2011) es que son muy intuitivos. Sus principales problemas, radican en que para entender la dinámica o el nivel se requiere apreciar cada dimensión por separado y en que no contemplan a las poblaciones vulnerables. Esto último requiere complementar la medición con otras metodologías que permitan identificar personas u hogares por encima de la línea de pobreza.

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