



# Líneas de pobreza e indigencia

## Metodología 2017



Mayo 2025

**INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE)**

Director Técnico INE: Marcelo Bisogno

Sub directora general: Adriana Vernengo

**División Estadísticas Sociodemográficas INE**

Directora: Andrea Macari

Sub Director: Leonardo Cuello

**Departamento de Estudios Sociodemográficos:**

Jefa de Departamento: Fiorella Di Landri

**Participaron en la elaboración de este documento:**

Consultores: Marcelo Perera y Oriana Aires

División Estadísticas Sociodemográficas: Fiorella Di Landri y Andrea Macari

## Contenido

|                                                                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Acrónimos y abreviaturas.....                                                                                                 | 4  |
| Resumen ejecutivo .....                                                                                                       | 5  |
| 1. Introducción.....                                                                                                          | 9  |
| 2. Objetivos y fundamentos .....                                                                                              | 11 |
| 2.1. Qué implica la medición de la pobreza por el método del ingreso .....                                                    | 12 |
| 3. Determinación de las líneas de indigencia y pobreza.....                                                                   | 13 |
| 3.1. El estrato de referencia .....                                                                                           | 13 |
| 3.2. La canasta básica alimentaria (CBA) y la línea de indigencia .....                                                       | 15 |
| 3.3. La canasta básica no alimentaria (CBNA) y la línea de pobreza .....                                                      | 18 |
| 3.3.1. Las economías de escala .....                                                                                          | 22 |
| 3.3.2. La línea de pobreza .....                                                                                              | 24 |
| 4. La actualización de las canastas.....                                                                                      | 27 |
| 5. Los ingresos de los hogares .....                                                                                          | 29 |
| 6. Resultados .....                                                                                                           | 33 |
| 6.1. Evolución comparada entre metodología 2017 y metodología 2006 .....                                                      | 34 |
| 7. Consideraciones finales .....                                                                                              | 38 |
| 8. Referencias bibliográficas.....                                                                                            | 41 |
| Anexos .....                                                                                                                  | 43 |
| A.1. Definición de los indicadores de carencias críticas .....                                                                | 43 |
| A.2. Canastas básicas alimentarias.....                                                                                       | 48 |
| A.3. Valoración nutricional de la CBA.....                                                                                    | 50 |
| A.4. Factores explicativos de las diferencias en las medidas de pobreza e indigencia entre las metodologías 2017 y 2006 ..... | 52 |
| A.4.1. El Fonasa en la medición de la pobreza.....                                                                            | 52 |
| A.4.1.1. La pertinencia de la imputación de cuotas de salud .....                                                             | 53 |
| A.4.1.2. Los efectos de la imputación .....                                                                                   | 55 |
| A.4.2. El valor locativo en la medición de la pobreza.....                                                                    | 59 |
| A.4.3. Actualización de la canasta de consumo .....                                                                           | 60 |

## Acrónimos y abreviaturas

|        |                                                                           |
|--------|---------------------------------------------------------------------------|
| ALQ    | Alquiler                                                                  |
| ANCAP  | Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland               |
| ASSE   | Administración de los Servicios de Salud del Estado                       |
| BCU    | Banco Central del Uruguay                                                 |
| CBA    | Canasta Básica Alimentaria                                                |
| CBApc  | Canasta Básica Alimentaria per cápita                                     |
| CBNA   | Canasta Básica No Alimentaria                                             |
| CBNAsa | Canasta Básica No Alimentaria sin Alquiler                                |
| CBT    | Canasta Básica Total                                                      |
| CEPAL  | Comisión Económica para América Latina y el Caribe                        |
| DISSE  | Dirección de Seguros Sociales por Enfermedad                              |
| ECH    | Encuesta Continua de Hogares                                              |
| ENGIH  | Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares                     |
| ER     | Estrato de Referencia                                                     |
| FAO    | Food and Agricultural Organization                                        |
| FONASA | Fondo Nacional de Salud                                                   |
| INDA   | Instituto Nacional de Alimentación                                        |
| INE    | Instituto Nacional de Estadística                                         |
| IPC    | Índice de Precios al Consumo                                              |
| KCAL   | Kilocalorías                                                              |
| LI     | Línea de Indigencia                                                       |
| LP     | Línea de Pobreza                                                          |
| MEF    | Ministerio de Economía y Finanzas                                         |
| MIDES  | Ministerio de Desarrollo Social                                           |
| NBI    | Necesidades Básicas Insatisfechas                                         |
| OIT    | Organización Internacional del Trabajo                                    |
| OMS    | Organización Mundial de la Salud                                          |
| ONU    | Organización de las Naciones Unidas                                       |
| OPHI   | Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford     |
| OPP    | Oficina de Planeamiento y Presupuesto                                     |
| OSE    | Obras Sanitarias del Estado                                               |
| PNUD   | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo                            |
| RUCAF  | Registro Único de Cobertura de Asistencia Formal (Reg. Usuarios del SNIS) |
| SNIS   | Sistema Nacional Integrado de Salud                                       |
| UTE    | Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas               |
| VL     | Valor Locativo                                                            |

## Resumen ejecutivo

Este documento presenta la nueva metodología de medición de la pobreza por el método del ingreso en Uruguay. El cambio metodológico es el resultado de considerar la información más reciente sobre los hábitos de consumo y los niveles de gastos de los hogares. Esto permite actualizar el valor de las canastas que definen la línea de pobreza. Estas instancias son, además, oportunas para revisar los criterios metodológicos a la luz de la nueva evidencia y recomendaciones que surgen de la literatura y los organismos especializados en el tema.

La pobreza es un fenómeno complejo. Producto de esta complejidad, existen diversos abordajes conceptuales y distintas metodologías para su medición.

La presente metodología corresponde al llamado método del ingreso. Recientemente el INE ha comenzado a publicar una medida de pobreza multidimensional (IPM) como un instrumento complementario a la medición por el método del ingreso.

Para la estimación de la pobreza según este método se compara el ingreso de cada hogar con un umbral denominado línea de pobreza y otro umbral menor, denominado línea de indigencia. Si el ingreso del hogar está por debajo del primero, el hogar y todos sus integrantes se encuentran en situación de pobreza. Si además el ingreso está por debajo de la línea de indigencia, entonces el hogar y sus integrantes se encuentran en situación de pobreza extrema o indigencia.

La metodología de la pobreza establece los criterios para la construcción de estos umbrales monetarios (canastas) y delimita el concepto de ingresos de los hogares que debe ser utilizado para determinar la condición de pobre e indigente.

La fuente de información para definir los valores de las canastas son las encuestas de gasto que se realizan aproximadamente cada 10 años. La actual metodología utiliza la Encuesta de Gastos e Ingresos de 2017. Una vez establecidos los valores de las canastas y los criterios para su actualización por la variación de los precios, el INE utiliza la Encuesta Continua de Hogares para calcular la pobreza e indigencia anualmente. Esta última encuesta permite estimar el ingreso de los hogares y compararlo con los valores de las canastas previamente definidos.

La metodología para la obtención de las canastas a partir de las encuestas de gastos se basa en la observación de los hábitos de consumo de un grupo de población llamado estrato de referencia (ER). Este estrato es elegido como representativo de un nivel de bienestar de suficiencia. Para su determinación se siguieron los criterios definidos en la última revisión y actualización de las metodologías para la construcción de las líneas de pobreza de CEPAL. Esto consiste en seleccionar el primer quintil móvil de hogares (ordenados por ingreso per cápita) que cubra ciertas necesidades básicas vinculadas a la ingesta calórica, a la vivienda, servicios básicos y educación. El estrato de referencia quedó conformado por los hogares de los percentiles 6 a 25.

### ***La canasta básica alimentaria (CBA)***

Una vez seleccionado el ER se obtuvieron los consumos totales de alimentos y bebidas de dicha población. Atendiendo a las diferencias en los precios y los productos consumidos

por los hogares de cada región, la canasta alimentaria se construyó por separado para Montevideo e Interior.

Expresados en valores constantes de 2017, el consumo alimentario per cápita mensual (CBApc) se estimó en \$ 3369 en Montevideo y en \$ 2904 en el Interior. Estos valores se actualizan mensualmente de acuerdo con los índices de precios del IPC y los criterios establecidos en la presente metodología. La CBA de un hogar se obtiene como el producto de este consumo alimentario per cápita (específico de su región) y la cantidad de integrantes del hogar (n):

$$CBA(n) = CBApc \cdot n$$

### ***La canasta básica no alimentaria (CBNA)***

La determinación del valor del componente no alimentario de la línea de pobreza también se basa en el consumo observado en el ER. Al igual que con la CBA, la CBNA se construyó por separado para Montevideo e Interior.

Una de las principales novedades respecto a la metodología anterior es que en el componente no alimentario no se considera la imputación de las cuotas de salud de los beneficiarios del Fonasa y de los servicios de salud Policial y de las Fuerzas Armadas. Esto implica que tampoco se imputan dichas cuotas en el ingreso de los hogares que tienen cobertura Fonasa, Militar o Policial, a los efectos de determinar su condición de pobreza e indigencia.

Otra innovación es el tratamiento del valor locativo o alquiler imputado. En la actual metodología se resolvió definir una canasta no alimentaria específica para los hogares inquilinos y otra para los no inquilinos. La canasta de los hogares inquilinos incluye el costo del alquiler mientras que la canasta de los no inquilinos no lo incluye. A su vez, el ingreso de los hogares no inquilinos tampoco incluye el valor locativo.

El valor del consumo no alimentario que revela la nueva canasta muestra un importante aumento respecto al valor de la canasta 2006 actualizado por precios, fundamentalmente en el Interior. Esta constatación es consistente con una mejora en el nivel de bienestar en el período transcurrido entre las dos encuestas de gastos.

Los cambios observados en el consumo entre ambas encuestas, especialmente en el interior, dan cuenta de la desactualización de la línea de pobreza de la metodología 2006. El importante desacople entre dicha canasta, que reflejaba un estándar de consumo inferior al real, y el ingreso de los hogares que releva el INE de forma permanente a través de la ECH, explica el significativo cambio de nivel en la pobreza al emplear la nueva canasta.

### ***Las economías de escala***

Una vez delimitados los consumos no alimentarios, se estableció que el cálculo de la canasta no alimentaria (CBNA) para un determinado hogar contemplara la presencia de economías de escala en el consumo. Las economías de escala en el ER se evidenciaron a

partir de la relación decreciente (y estadísticamente significativa) entre el consumo no alimentario per cápita y el tamaño del hogar.

Las economías de escala se estimaron por separado para el consumo no alimentario sin alquiler (CBNA<sub>sa</sub>) y para el Alquiler (ALQ) dado que este último es uno de los gastos con más economías y sólo está presente en la canasta de los hogares inquilinos.

Finalmente, la CBNA para un hogar de tamaño  $n$  se calcula de la siguiente manera:

$$CBNA(n) = CBNA_{sa}(1) \cdot n^{\theta_s} + ALQ(1) \cdot n^{\theta_a}$$

Es decir, la CBNA para el cálculo de la línea de pobreza queda determinada por un set de 4 parámetros por región: el valor del gasto no alimentario excluido el alquiler de un hogar unipersonal ( $CBNA_{sa}(1)$ ), el valor del alquiler del hogar unipersonal ( $ALQ(1)$ ), el coeficiente para escalar el alquiler a un hogar de tamaño  $n$  ( $\theta_a$ ) y el coeficiente para escalar el resto del gasto no alimentario ( $\theta_s$ ).

En el caso de los hogares no inquilinos, el segundo término del lado derecho de la expresión anterior es igual a 0 ( $ALQ = 0$ ).

### **La línea de pobreza y los ingresos**

Finalmente, la canasta básica total (CBT) o línea de pobreza (LP) es la suma de las dos canastas construidas separadamente y específicas de cada región y tamaño del hogar, la CBA y la CBNA:

$$LP(n) = CBT(n) = CBA(n) + CBNA(n)$$

Una vez definidas las canastas se debe establecer la definición del ingreso de los hogares a emplear con la nueva metodología.

El ingreso establecido para determinar la condición de pobreza e indigencia de un hogar es el ingreso disponible ajustado sin valor locativo. Este ingreso, además de excluir el valor locativo también excluye la imputación de cuotas de salud (a los afiliados Fonasa y otros). Ambos criterios son el correlato de las decisiones adoptadas en la construcción de las canastas. Es decir, de la decisión de realizar una canasta específica para los no inquilinos (que excluye el costo del alquiler) y de no imputar cuotas de salud como consumo de los hogares.

Otra diferencia en el vector de ingresos, respecto a la metodología anterior, es la inclusión de algunas transferencias sociales en especie correspondientes a subsidios de organismos gubernamentales. Concretamente, se computan como ingresos los subsidios en la tarifa de UTE, OSE y el supergas.

### **Los resultados**

La incidencia de la pobreza medida con la nueva metodología se sitúa en el 17.3% en el total país en 2024. Los valores son muy similares en Montevideo (17.5%) y el Interior (17.1%).

La indigencia en 2024 se estimó en 1.5% en el conjunto del país, siendo mayor en Montevideo (1.9%) que en el Interior (1.2%).

Los niveles de pobreza e indigencia estimados con la metodología 2017 son significativamente mayores que los estimados con la metodología 2006.

La medida de pobreza prácticamente se duplica con la nueva medición. La razón de esta diferencia es la identificación de una canasta de consumo más exigente en valor monetario. Esto refleja un mayor nivel de bienestar en la población cuyo consumo se toma como referencia entre 2017 y 2006.

Esta comprobación es más notoria en el Interior, donde el crecimiento del consumo no alimentario es muy claro. Esto explica la equiparación de los niveles de pobreza entre Montevideo e Interior. En la metodología 2006 la pobreza era sistemáticamente inferior en esta última región.

En el caso de la indigencia la importante diferencia es consecuencia del cambio metodológico que modifica el alcance del ingreso de los hogares. La nueva medición no incluye la imputación por cuotas de salud de los beneficiarios Fonasa y tampoco la imputación del valor locativo. El mayor valor de la canasta alimentaria, principalmente en Montevideo, también contribuye a la mayor indigencia con la nueva medición.

## 1. Introducción

La pobreza es un fenómeno complejo de abordar debido a las múltiples dimensiones que involucra. Producto de esta complejidad, se han propuesto diversas interpretaciones conceptuales y metodologías para su medición.

A pesar de que el concepto de pobreza puede encontrar distintas definiciones dentro de la literatura especializada, hay un relativo consenso en vincular el fenómeno con una situación de privación. La identificación de esta privación implica realizar una comparación entre distintos niveles de bienestar. Sin embargo, definir el concepto de bienestar, conocer cuál es el nivel mínimo necesario para alcanzarlo y su forma de medirlo, también es objeto de debate.

De acuerdo a la consideración de distintos aspectos involucrados en el concepto de pobreza, surgen distintas clasificaciones de los métodos para su medición.

Si se considera cuáles son las dimensiones o los aspectos del bienestar en las que un hogar (o una persona) está o no privado, se tiene por un lado el enfoque que asocia bienestar con la posibilidad de contar con ciertos bienes y servicios. Bajo esta perspectiva, se identifican como individuos en situación de pobreza aquellos que no cuentan con ingreso suficiente o consumo para situarse por encima de un cierto umbral. Esta concepción da lugar a medidas monetarias de la pobreza, como la que se presenta en este documento.

Por su parte el enfoque o la perspectiva de las necesidades básicas define un conjunto de dimensiones del bienestar consideradas elementales y evalúa si el hogar está privado o no en cada una de ellas.

Finalmente se encuentra un concepto amplio de bienestar que hace foco en las capacidades de los individuos para funcionar en sociedad; bajo esta perspectiva, se identifican como personas en situación de pobreza aquellas que carecen de ciertas capacidades (por ejemplo, tienen educación o salud limitada, desempleo, vivienda inadecuada, etc.).

Por otra parte, si se atiende a la forma de establecer el umbral de privación, pueden diferenciarse los *métodos absolutos* de los *relativos*. Los métodos absolutos delimitan como en situación de pobreza a quienes no pueden asegurarse el consumo de un conjunto de bienes y servicios básicos, independientemente del nivel de vida general, mientras que los métodos relativos establecen que la condición de pobreza depende del nivel de vida general (se encuentran en situación de pobreza aquellos individuos cuyo nivel de vida es inferior al de la mayoría de la población).

Considerando quién o quiénes delimitan el umbral por debajo del cual los individuos se encuentran privados, se pueden diferenciar los *métodos objetivos*, donde dicho umbral está definido a partir del análisis de los datos por parte de un equipo investigador. En contrapartida, se encuentran los métodos *subjetivos*, donde la condición de pobreza o el umbral de pobreza está definido por la misma población en estudio (por ejemplo, si el

referente del hogar se considera pobre o a partir de la estimación que realiza del ingreso mínimo que considera necesario para satisfacer las necesidades básicas de su hogar).

Por último, se pueden distinguir los métodos *directos*, donde se relaciona la situación de bienestar con el consumo realizado, de los métodos *indirectos*, los cuales vinculan al bienestar con la posibilidad de consumo.

Históricamente, el INE ha realizado la medición de la pobreza a través del llamado método del ingreso, que supone un enfoque objetivo, absoluto e indirecto:

- **Objetivo:** el umbral o línea de pobreza es definido por el INE mediante el análisis de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los hogares (ENGIH).
- **Absoluto:** se encuentran en situación de pobreza aquellos hogares y personas que no pueden asegurarse el consumo de un conjunto de bienes y servicios básicos independientemente del nivel de vida de los más favorecidos. No obstante, como veremos a continuación, la determinación de la línea de pobreza en Uruguay está basada en la observación de los hábitos de consumo de un grupo poblacional en un determinado año, llamado estrato de referencia. Esto último introduce un criterio de adecuación de la línea de pobreza al nivel de vida del país en una época determinada. Debido a esta característica del método, es necesario que la línea de pobreza sea actualizada cada cierto tiempo (a partir de encuestas de gastos) para acomodarla a los cambios en el nivel de desarrollo, los hábitos de consumo y el sistema de precios de la economía.
- **Indirecto:** relaciona el bienestar con la posibilidad de realizar consumo utilizando para ello el ingreso del hogar.

El método del ingreso, mediante el cálculo de las líneas de pobreza e indigencia, es una de las aproximaciones posibles a la medición del bienestar y presenta algunas ventajas que hacen que su utilización siga siendo extendida: 1) el ingreso percibido por los hogares y personas aproxima en buena medida la capacidad de acceso a bienes y servicios; 2) es un método ampliamente utilizado en la región, lo cual facilita la comparación de los niveles de pobreza entre los países; 3) presenta un relativo consenso en sus aspectos metodológicos, otorgándole legitimidad a sus resultados; 4) se nutre de información de fácil acceso (Encuesta Continua de Hogares e Índice de Precios al Consumo) que permite mantener actualizados los datos relativos al nivel de pobreza en el país y 5) este método encuentra un vínculo directo con la política pública.

No obstante lo anterior, el método no está exento de debilidades: 1) la relación entre ingreso y bienestar no siempre es directa.; 2) el ingreso es sensible a las fluctuaciones de corto plazo, por lo que las estimaciones puntuales pueden presentar cierta distorsión al analizarse la tendencia de mediano y largo plazo, o presentar subreportes en aquellos componentes del ingreso que son difíciles de captar; 3) al ser el hogar la unidad de análisis, todos los miembros del hogar “heredan” la condición de pobre y 4) el método se basa en una canasta que puede quedar desactualizada ya que se mantiene fija hasta disponer de nueva encuesta de gastos.

Dadas estas debilidades y los desafíos de abordar las múltiples dimensiones de la pobreza, el INE ha incorporado recientemente una medida de pobreza multidimensional (IPM) como un instrumento complementario a la medición de la pobreza por el método del ingreso (ver INE, 2024).

Hechas estas precisiones, el presente documento tiene por finalidad presentar los criterios conceptuales y operativos adoptados para la actualización de las líneas de pobreza e indigencia del país a partir de las recomendaciones metodológicas de la CEPAL (CEPAL, 2018) y a la actualización de la estructura del consumo de los hogares considerando la información que proporcionó la ENGIH 2017 (véase INE (2020) y Perera (2020) para una descripción y principales resultados de la ENGIH).

En la sección 2 se presentan los objetivos y fundamentos, detallando qué implica medir la pobreza por el método del ingreso y las definiciones e insumos necesarios. En la sección 3 se detalla el proceso de elaboración de la línea de pobreza e indigencia; la definición del estrato de referencia y la construcción de las canastas. La sección 4 refiere al mecanismo de actualización por precios de los valores de las canastas. En la sección 5 se delimita el ingreso de los hogares para la medición de la pobreza e indigencia. En la sección 6 se presentan los principales resultados, en cuanto a la incidencia de la pobreza y la indigencia, con la nueva metodología y con la metodología anterior para un conjunto de años. En la sección 7 se realizan algunas consideraciones finales. Por último, se incluyen anexos con información complementaria de varios puntos tratados a lo largo del documento. En particular, en el Anexo 4 se justifican las principales innovaciones metodológicas y se profundiza en las explicaciones del cambio de nivel en las medidas de pobreza e indigencia entre la nueva y la vieja metodología.

## **2. Objetivos y fundamentos**

La construcción de medidas de pobreza se realiza con el propósito de cuantificar la proporción de individuos y de hogares en situación de pobreza, conocer sus características y su distribución geográfica, cuantificar la distancia (en términos de ingresos) que los separa de quienes no se encuentran en tal situación, y conocer la desigualdad dentro de la población en situación de pobreza (lo que en la literatura se conoce como severidad de la pobreza).

La medición puede entenderse como un proceso de dos etapas, conocidas como identificación y agregación. La identificación refiere al mecanismo que define los criterios para diferenciar a las personas que se encuentran en situación de pobreza, de aquellas que no están en tal situación. La agregación es el mecanismo que se define para recopilar la información necesaria a los efectos de construir un indicador de pobreza (Alkire y Foster, 2008). Esto implica:

- Establecer los criterios para definir el conjunto de individuos o de hogares en situación de pobreza
- Definir cómo cuantificar este conjunto de individuos

- Definir qué indicador o batería de indicadores son los más apropiados para las mediciones
- Definir cuál es la unidad de análisis apropiada para cuantificar la pobreza: personas u hogares

Asimismo es relevante a la hora del análisis tener presente las limitaciones que presentan los indicadores seleccionados y la forma de interpretación.

En cuanto a los criterios para definir el conjunto de individuos o de hogares en situación de pobreza, tal como se mencionó anteriormente, no existe una definición aceptada universalmente. En el presente documento se utilizará la noción de pobreza objetiva, absoluta e indirecta, y que remite al componente monetario.

## **2.1. Qué implica la medición de la pobreza por el método del ingreso**

Para la estimación de la pobreza según este método se compara el ingreso de cada hogar con un umbral denominado línea de pobreza (LP) y otro, denominado línea de indigencia (LI). Si el ingreso del hogar está por debajo de la LP (o de la LI) el hogar - y en consecuencia todos sus integrantes - se considera pobre (o indigente); en caso contrario se considera no pobre (o no indigente).

El método del ingreso lleva implícitos ciertos supuestos:

- El ingreso es un indicador adecuado para predecir si un hogar (y las personas que lo componen) logra cubrir o no los requerimientos psicofísicos de alimentación, vestimenta, vivienda, salud, educación, transporte y esparcimiento.
- El ingreso del hogar se utiliza en forma equitativa, es decir, se distribuye de tal manera que contribuye a la satisfacción de las necesidades básicas de todos los miembros del hogar.
- Existe un valor o umbral del ingreso (línea de pobreza) por debajo del cual las personas del hogar no logran cubrir sus requerimientos psicofísicos y, por tanto, se los puede clasificar como pobres.
- Si los ingresos no alcanzan para cubrir todos los requerimientos psicofísicos entonces, en primer lugar, se destinan a satisfacer sus necesidades de alimentación.
- Existe un valor o umbral del ingreso (línea de indigencia) por debajo del cual las personas del hogar no tienen recursos suficientes para comprar los alimentos que cubran sus necesidades calóricas.
- Es posible determinar una canasta básica alimentaria (CBA) y valorar su costo para el consumidor, a los efectos de determinar la línea de indigencia.

Es necesario disponer de fuentes de datos para poder construir los umbrales mencionados (LI y LP) y para obtener el ingreso de los hogares.

Lo primero supone la construcción de una canasta básica de alimentos (CBA) y una canasta básica no alimentaria (CBNA). Ambas definen la canasta básica total (CBT) que contiene un conjunto bienes y servicios (alimentos, vivienda, salud, educación, etc.) considerados elementales para asegurar un mínimo de bienestar a los individuos. La valoración monetaria de la CBA define el umbral de la línea de indigencia. La valoración de la CBT determina el umbral de la línea de pobreza (LP).

La información para la construcción de la CBA y de la CBNA proviene de las Encuestas de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH). La última ENGIH se realizó entre noviembre de 2016 y octubre de 2017 y es el insumo que se utiliza para la presente actualización metodológica.

Por su parte, la fuente de información para medir el ingreso de los hogares es la Encuesta Continua de Hogares (ECH). Las preguntas incluidas en la ECH permiten la construcción de distintos agregados de ingresos. En la presente metodología se establece el Ingreso disponible ajustado sin valor locativo<sup>1</sup> a los efectos de la comparación con la LI y la LP. En la sección 5 se define este concepto.

A continuación se detalla el proceso de elaboración de la CBA, de la CBNA y de la CBT y, consecuentemente, la determinación de la LI y la LP.

### **3. Determinación de las líneas de indigencia y pobreza**

Para la construcción de la nueva LP se convocó a una comisión de expertos que participó a través de talleres, reuniones y diversas instancias de consulta. Estuvo conformada por CEPAL, academia, ONU, MIDES, OPP, MTSS, MEF y BCU. Las definiciones y cambios metodológicos se tomaron considerando la revisión conceptual y metodológica de CEPAL, así como los insumos que surgieron de los talleres realizados durante 2019, 2020 y 2021.

#### **3.1. El estrato de referencia**

Para definir la composición de la CBA y de la CBNA se considera un subconjunto de hogares conocido como estrato de referencia (ER). La población del ER debe ser aquella que se encuentra en torno a la satisfacción de las necesidades básicas, para establecer a través de su consumo el costo de satisfacerlas. Esta población, por tanto, no debe encontrarse en una situación de privación extrema ni de falta de privación absoluta. Definido el ER se observa su estructura de consumo final efectivo para determinar la CBA y la CBNA.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> El valor locativo refiere al valor de uso de la vivienda que ocupa el hogar. En la práctica este valor es estimado por los hogares propietarios y ocupantes tomando como referencia el monto mensual que pagaría si tuviera que alquilarla.

<sup>2</sup> El consumo final efectivo es el gasto en consumo final más las transferencias sociales en especie (que en este caso comprende las canastas y comedores). El gasto de consumo final de los hogares es el realizado por los hogares residentes, en bienes y servicios de consumo. Este excluye el consumo intermedio destinado a la actividad económica y los gastos en activos fijos, adquisición de viviendas o de objetos valiosos que se adquieren fundamentalmente como depósito de valor. Por otra parte, se incluyen todos los gastos de consumo con destino al hogar, por cualquiera de las

Como ya se indicó, el valor de la CBA corresponde a la línea de indigencia (LI) y el valor asignado a la CBT (CBA + CBNA) corresponderá a la línea de pobreza (LP). Por lo tanto, para determinar si un hogar es indigente o pobre se deberá comparar el ingreso de cada hogar con el valor de la LI o de la LP, respectivamente.

Para la selección del ER se siguieron los criterios definidos en la última revisión y actualización de las metodologías para la construcción de las líneas de pobreza de CEPAL (2018). Esto supone considerar que los hogares del ER deben cubrir ciertas necesidades básicas vinculadas a la ingesta calórica, a la vivienda, servicios básicos y educación. Estas dimensiones son entendidas como carencias críticas en caso de no ser cubiertas por parte de los hogares.

Los pasos para determinar quienes integran la población del ER son los siguientes:

En primer lugar, se ordenó a todos los hogares de manera creciente según su ingreso<sup>3</sup> y se conformaron quintiles móviles<sup>4</sup>. Para el ordenamiento por ingreso se utilizó un deflactor geográfico de precios para equiparar el poder adquisitivo entre Montevideo e Interior<sup>5</sup>.

En segundo lugar, se computaron los siguientes indicadores para operativizar la medición de las carencias críticas en las dimensiones mencionadas<sup>6</sup>:

- Hacinamiento: se considera que hay privación en los hogares que tengan más de 2 personas por habitación sin contar baños ni cocinas.
- Carencia de saneamiento mejorado: se considera que hay privación en hogares que no cuentan con servicio sanitario, o que tengan evacuación hacia un arroyo u otro tipo de evacuación.
- Carencia en educación: existe privación en hogares que tengan al menos una persona en edad de 4 a 17 años que no asista a un establecimiento educativo.

---

formas de adquisición (compras al contado, con tarjeta, a crédito, mediante trueque, autoproducción o autosuministro o salario en especie).

<sup>3</sup> Ingreso disponible per cápita con valor locativo (ver Sección 5).

<sup>4</sup> El primer quintil móvil abarca a los percentiles (grupos de 1% de hogares) 1 a 20 de la distribución del ingreso, el siguiente abarca desde el percentil 21 al 40 y así sucesivamente; partiendo cada vez de un percentil superior para pasar al siguiente quintil móvil.

<sup>5</sup> El deflactor geográfico se calcula a partir de los precios implícitos obtenidos de la propia encuesta de gastos. Para esto es necesario disponer tanto los montos gastados como las cantidades consumidas. Esta información está disponible para los alimentos y bebidas únicamente. Una vez obtenidos los precios implícitos, se computa el precio mediano por producto y región. Se toman para el deflactor únicamente los productos consumidos en ambas regiones. La ponderación se realiza sobre las cantidades consumidas en el Interior. El valor del deflactor se estimó en 0,863. Lo que se obtiene, por lo tanto, es una estimación imperfecta del deflactor geográfico que igualmente se aplica a los ingresos de los hogares del Interior para equipararlos al poder adquisitivo de los ingresos de los hogares de Montevideo.

<sup>6</sup> En Anexo 1 se proporciona información sobre la elección de los indicadores.

- Insuficiencia calórica: se considera que hay privación cuando el consumo calórico per cápita del hogar es inferior al requerimiento per cápita definido<sup>7</sup>.

En tercer lugar, se seleccionó el primer quintil móvil que tuviera un 10% o menos de los hogares con dos o más carencias críticas. Los hogares de este quintil móvil integran el ER. Así el ER quedó conformado por los percentiles 6 a 25 de la distribución del ingreso de todo el país.

El procedimiento de CEPAL establece que definido el ER se continúe con el proceso de elaboración de las canastas hasta obtener el valor de la LP y se verifique que el gasto medio del ER se encuentre por encima de la LP. Es importante que se cumpla esta condición, ya que la satisfacción de carencias críticas por sí sola no asegura que el patrón de gastos de la población de referencia sea coherente con la LP. En caso de encontrarse por debajo de la misma, se desplaza el ER hacia arriba en la distribución del ingreso mediante un proceso iterativo. Para CEPAL, el grupo seleccionado debe presentar un mínimo de privaciones no monetarias y un gasto medio igual o mayor que la línea de pobreza.

Los hogares entre los percentiles 6 a 25 verificaron este criterio, por lo que no fue necesario un desplazamiento hacia un quintil móvil superior. El ER así definido tiene un 68,8% de los hogares del interior del país y un 31,2% de Montevideo<sup>8</sup>.

### **3.2. La canasta básica alimentaria (CBA) y la línea de indigencia**

Una vez seleccionado el ER se obtuvieron los consumos totales de alimentos y bebidas de dicha población. Atendiendo a las diferencias en los precios y los productos consumidos por los hogares de cada región, la CBA se construyó por separado para Montevideo y para el Interior a partir del consumo alimentario de los hogares pertenecientes al ER.

No se adoptó un criterio normativo para la selección de los productos. El consumo comprende todos los alimentos y bebidas declarados por los hogares del ER en la encuesta de gastos, incluyendo las comidas fuera del hogar<sup>9</sup>. Esto permite examinar el consumo

---

<sup>7</sup> El requerimiento calórico diario por persona se estimó en 2217 kilocalorías. Este es el resultado de un promedio ponderado del requerimiento de la población relevada en la ENGIH. Para esto se tuvo en cuenta la edad, el sexo, el nivel de actividad física, la condición de embarazada y etapa de lactancia en el caso de las mujeres y, en el caso de los menores de 18 años, se utilizaron ecuaciones de metabolismo basal a partir del peso y según la edad, el sexo y la condición de lactancia (en base a FAO, 2004).

Para computar el consumo calórico de cada hogar, estos se agruparon en ventiles (20 grupos de igual tamaño) ordenados por ingreso per cápita y a cada hogar se le asignó el promedio del consumo calórico de su grupo.

<sup>8</sup> Si no se utiliza el deflactor geográfico de los ingresos para el ordenamiento de los hogares, el ER queda constituido con un 74.5% de hogares del interior.

<sup>9</sup> Comidas fuera del hogar comprende el consumo en bares, restaurantes o similares, la comida que los trabajadores adquieren (con o sin subsidios) en comedores o cantinas de sus lugares de trabajo, los alimentos que reciben las personas trabajadoras domésticas y los almuerzos de los estudiantes en los establecimientos de enseñanza.

La proporción del gasto en comidas fuera del hogar en relación con el gasto en alimentación para el total de hogares de Montevideo es 18% (variando entre el 9% en los hogares del decil 1 al 26% en el decil 10). En el caso de los hogares del Interior, el gasto en comidas fuera del hogar representa el 14% del total del gasto de alimentos (variando entre el 9% en el primer decil y el 25% en el decil 10).

aparente de calorías y proporcionar una caracterización de la canasta básica alimentaria en términos de su contenido calórico.

Se obtuvo el gasto, las cantidades y el consumo calórico promedio por persona del ER de cada región distribuido entre una lista de unos 130 productos agrupados en 20 categorías.

Para operativizar la actualización por precios del valor de la canasta, se procedió a seleccionar los productos más importantes (en términos de gasto, frecuencia y completitud) a los efectos de tener una canasta más corta.<sup>10</sup> Esto dio lugar a una reponderación, esto es, a la asignación del gasto de los productos excluidos entre los productos seleccionados. Dicha reasignación se realizó preservando el gasto total. La composición resultante, es decir la ponderación de los productos seleccionados, es el insumo para la actualización de la CBA.<sup>11</sup>

Finalmente se observa si el consumo calórico de la canasta reponderada alcanza el requerimiento calórico diario per cápita de 2217 kcal. Si esto se verifica no se realiza ningún ajuste y queda determinado el valor y la composición de la canasta. Si no verifica, se realiza un ajuste consistente en reescalar todos los productos para alcanzar dicho requerimiento. Este ajuste fue necesario sólo en la canasta de Montevideo.

Los cuadros 3.1 y 3.2 muestran para Montevideo e Interior respectivamente, el valor monetario (en pesos de mayo de 2017), las cantidades físicas y las kilocalorías del consumo alimentario per cápita diario abierto por categorías de productos. En los Anexos 2 y 3 se presenta esta información con mayor nivel de desagregación y se detalla la valoración nutricional de la CBA.

El valor del consumo alimentario per cápita mensual (CBAPc) en Montevideo asciende a \$ 3369 y en el Interior a \$ 2904, ambos expresados en pesos constantes de mayo de 2017. La CBA (o línea e indigencia) se obtiene como el producto de dicha CBAPc (específica de la región) y la cantidad de integrantes del hogar (n):

$$LI(n) = CBA(n) = CBAPc \cdot n$$

---

Dicha proporción es menor en localidades de menos de 5.000 habitantes y zona rural, representando el 11% del gasto.

<sup>10</sup> Seleccionando los productos consumidos por al menos el 20% de los hogares del ER o que su gasto representara al menos el 1% del gasto total en alimentación. Si ningún producto de una categoría cumplía con las condiciones anteriores, se seleccionaba el de mayor gasto en esa categoría.

<sup>11</sup> Los alimentos recibidos por canastas INDA, MIDES o Intendencia, así como aquellos adquiridos a través de la tarjeta Uruguay Social quedan incluidos en la categoría de alimentos a la que pertenecen. A los efectos de la actualización por IPC los alimentos consumidos en comedores o escuelas se agruparon con “Pastas, comidas de olla, menú ejecutivo”.

**Cuadro 3.1. Componentes de la canasta básica alimentaria. Cantidades y valores diarios per cápita en Montevideo según subgrupo de alimentos.**

|                                                      | Cantidades    |                      | Valor (pesos de mayo 2017) |
|------------------------------------------------------|---------------|----------------------|----------------------------|
|                                                      | kcal          | grs./cm <sup>3</sup> |                            |
| <b>Total</b>                                         | <b>2217,0</b> | <b>1435,7</b>        | <b>112,3</b>               |
| Panes, galletas, alfajores y productos de repostería | 401,0         | 123,2                | 13,9                       |
| Arroz, fideos, harinas y otros cereales              | 427,4         | 122,0                | 6,3                        |
| Carnes de vaca, pollo, cerdo y cordero               | 196,9         | 111,6                | 22,8                       |
| Fiambres y embutidos                                 | 69,5          | 26,6                 | 6,1                        |
| Pescados                                             | 9,6           | 5,4                  | 1,3                        |
| Leche y derivados                                    | 198,3         | 271,2                | 10,8                       |
| Huevos                                               | 26,3          | 16,9                 | 1,9                        |
| Frutas                                               | 51,8          | 71,7                 | 4,1                        |
| Verduras                                             | 36,9          | 108,5                | 6,3                        |
| Papas y boniatos                                     | 87,8          | 75,1                 | 3,1                        |
| Lentejas, porotos, garbanzos y arvejas               | 13,3          | 4,2                  | 0,5                        |
| Azúcar y dulces                                      | 194,0         | 50,0                 | 2,7                        |
| Sal, caldos y sopas concentradas                     | 1,1           | 0,3                  | 0,5                        |
| Aceites, grasas y oleaginosas                        | 277,9         | 32,5                 | 2,6                        |
| Yerba, café, té y cocoa en polvo                     | 0,0           | 18,8                 | 2,9                        |
| Otros alimentos                                      | 28,0          | 14,0                 | 3,2                        |
| Aguas, refrescos y jugos                             | 69,7          | 323,8                | 9,5                        |
| Bebidas alcohólicas                                  | 50,1          | 27,5                 | 2,2                        |
| Comidas y bebidas fuera del hogar                    | 77,3          | 32,4                 | 11,6                       |

Fuente: ENGIH 2017

**Cuadro 3.2. Componentes de la canasta básica alimentaria. Cantidades y valores diarios per cápita en el Interior según subgrupo de alimentos.**

|                                                      | Cantidades    |                      | Valor (pesos de mayo 2017) |
|------------------------------------------------------|---------------|----------------------|----------------------------|
|                                                      | kcal          | grs./cm <sup>3</sup> |                            |
| <b>Total</b>                                         | <b>2349,8</b> | <b>1340,5</b>        | <b>96,8</b>                |
| Panes, galletas, alfajores y productos de repostería | 422,6         | 145,8                | 12,2                       |
| Arroz, fideos, harinas y otros cereales              | 561,8         | 158,0                | 6,0                        |
| Carnes de vaca, pollo, cerdo y cordero               | 209,0         | 105,4                | 21,1                       |
| Fiambres y embutidos                                 | 70,8          | 22,0                 | 4,1                        |
| Pescados                                             | 5,8           | 3,5                  | 0,8                        |
| Leche y derivados                                    | 172,8         | 250,5                | 9,0                        |
| Huevos                                               | 24,7          | 15,9                 | 1,7                        |
| Frutas                                               | 44,2          | 62,2                 | 3,7                        |
| Verduras                                             | 33,7          | 103,6                | 5,6                        |
| Papas y boniatos                                     | 68,1          | 69,4                 | 2,9                        |
| Lentejas, porotos, garbanzos y arvejas               | 7,2           | 6,9                  | 0,6                        |
| Azúcar y dulces                                      | 213,2         | 55,1                 | 2,6                        |
| Sal, caldos y sopas concentradas                     | 2,3           | 0,7                  | 0,5                        |
| Aceites, grasas y oleaginosas                        | 333,4         | 38,7                 | 2,5                        |
| Yerba, café, té y cocoa en polvo                     | 2,2           | 20,8                 | 3,8                        |
| Otros alimentos                                      | 11,9          | 6,4                  | 1,6                        |
| Aguas, refrescos y jugos                             | 53,3          | 220,6                | 6,2                        |
| Bebidas alcohólicas                                  | 28,1          | 15,4                 | 1,2                        |
| Comidas y bebidas fuera del hogar                    | 84,7          | 39,5                 | 10,9                       |

Fuente: ENGIH 2017

### **3.3. La canasta básica no alimentaria (CBNA) y la línea de pobreza**

El siguiente paso para la construcción de la línea de pobreza es la determinación del valor de los bienes y servicios no alimentarios que componen la misma.

Como se señala en CEPAL (2018), en este caso no existen criterios normativos tan claros para establecer el umbral de suficiencia, como en el caso del componente alimentario donde se dispone del requerimiento calórico. Las alternativas de fijación de estándares mínimos para las necesidades no alimentarias, como por ejemplo la basada en criterios de expertos, inevitablemente adolecen de la elevada discrecionalidad que supone la fijación de cantidades, variedades y precios de un gran número de productos y servicios.

Por lo tanto, la determinación del valor del componente no alimentario no se basa en criterios de satisfacción específicos. Este componente se determina a partir de la observación de los hábitos de consumo de aquellos hogares que disponen de recursos suficientes para la adquisición de la canasta básica de alimentos. Para esto, la práctica habitual es considerar la misma población que se utiliza para la construcción de la canasta alimentaria, es decir, el estrato de referencia. En la medida que este último fue elegido como representativo de un nivel de bienestar de suficiencia, es razonable que tanto la canasta alimentaria como la no alimentaria se obtengan a partir del consumo observado en esta población.

Con el objetivo de reflejar las diferencias por región en el comportamiento del consumo y en los precios de los bienes y servicios, la canasta básica no alimentaria se construyó por separado para Montevideo e Interior al igual que la canasta alimentaria.

Para la conformación de la canasta no alimentaria no se realizó ninguna selección de productos y servicios basada en algún criterio de pertinencia más allá de la no imputación de las cuotas de salud, y de la exclusión de aquellos gastos que no tienen como destino el hogar o no constituyen consumo final de los hogares<sup>12</sup>. Esto último implica excluir la adquisición de los bienes y servicios que los hogares realizan con destino a una actividad económica (que conceptualmente constituyen consumo intermedio) o que tienen como destino el consumo de otro hogar. También significa excluir las inversiones en activos financieros, la compra de viviendas, el pago de impuestos directos y las transferencias a otros hogares.

Una de las principales innovaciones respecto a la metodología 2006 y anteriores, es que no se considera la imputación de las cuotas de salud de los beneficiarios del Fonasa y de los servicios de salud Policial y de las Fuerzas Armadas. No obstante, sí se consideran las cuotas de salud pagadas directamente por los propios hogares (cuotas particulares). Al no imputarse cuotas de salud para el cálculo de la línea de pobreza, tampoco se imputan dichas cuotas en el ingreso de los hogares que tienen cobertura de salud Fonasa, Militar o Policial, a los efectos de determinar la condición de pobreza e indigencia.

Una segunda innovación en la construcción de la canasta no alimentaria es el tratamiento del valor locativo o alquiler imputado. Dada la importancia que tiene el acceso a la vivienda

---

<sup>12</sup> CEPAL, por ejemplo, incluye aquellos ítems de adquisición habitual por parte de los hogares seleccionando los bienes y servicios que, en la encuesta de gastos y en la población de referencia, sean adquiridos por al menos un determinado porcentaje de los hogares.

para medir la situación de pobreza, es necesario reconocer la diferente necesidad de recursos entre los hogares que son propietarios o usufructuarios de una vivienda y los hogares inquilinos. Para esto, en la metodología 2006 y anteriores, se procedía a incluir el alquiler imputado en la canasta de consumo no alimentaria<sup>13</sup>. Así, la línea de pobreza incluía el costo del alquiler como un promedio ponderado del alquiler pagado por los inquilinos y del alquiler imputado a los no inquilinos<sup>14</sup>. Por otro lado, el valor locativo era sumado como un ingreso de los hogares propietarios o usufructuarios de la vivienda a los efectos de determinar su condición de pobreza e indigencia.

En la actual metodología se resolvió definir una canasta no alimentaria específica para los hogares inquilinos y otra para los no inquilinos. La canasta inquilinos incluye el costo del alquiler mientras que la canasta de los no inquilinos no lo incluye. A su vez, el ingreso de los hogares no inquilinos tampoco incluye el alquiler imputado o valor locativo. De esta manera, la medición de la pobreza en los hogares inquilinos reconoce la necesidad de recursos para cubrir el costo de la vivienda, mientras que no se considera dicha necesidad (o el costo se considera cubierto) para todos los hogares que hacen uso de una vivienda en propiedad o con permiso del propietario<sup>15</sup>. Vale destacar que, en lo concerniente al resto del gasto no alimentario, la canasta es idéntica para todos los hogares con independencia del régimen de tenencia de la vivienda.

En el Anexo 4 se analizan los fundamentos de las decisiones metodológicas respecto al Fonasa y al valor locativo y las implicancias en la medición de la pobreza y la indigencia. Sobre esto último cabe destacar dos resultados: 1) la pobreza prácticamente no se ve afectada y 2) la indigencia (o pobreza extrema) aumenta significativamente por efecto de estas opciones metodológicas. Esta última es la consecuencia natural que se produce al no imputar el Fonasa y el valor locativo en el ingreso de los hogares: se evita la falacia de suponer implícitamente que dichos componentes del ingreso pueden ser utilizados para adquirir alimentos.

El Cuadro 3.3 presenta la composición del consumo no alimentario en el promedio de las personas del estrato de referencia en Montevideo e Interior. Como veremos a continuación, la canasta no alimentaria que compone la línea de pobreza recoge las economías de escala que están presente en el consumo del estrato de referencia. Esto significa que el consumo total por persona implícito en la línea de pobreza es decreciente con el tamaño del hogar y también es decreciente el peso del consumo no alimentario. Mientras tanto, los montos y la distribución del consumo que se presenta en el Cuadro 3.3,

---

<sup>13</sup> El valor locativo es al mismo tiempo una estimación del consumo de los servicios que presta la vivienda y una estimación del ingreso por disponer de la misma en el caso de los hogares que son propietarios o que la ocupan con permiso de su propietario. La práctica habitual para obtener el valor locativo en las encuestas de hogares es la estimación que hace el propio informante del hogar sobre el monto del alquiler que debería pagar si tuviera que arrendar la vivienda que actualmente ocupa (razón por la que también se le llama alquiler imputado).

<sup>14</sup> En el estrato de referencia de la canasta 2017 aproximadamente un 20% de los hogares son inquilinos, un porcentaje levemente mayor que en el conjunto de la población (18%).

<sup>15</sup> Estrictamente la línea de pobreza que incluye el costo del alquiler se aplica para determinar la condición de pobreza de los hogares que son arrendatarios y también de aquellos hogares que no siendo arrendatarios se encuentran ocupando una vivienda sin permiso del propietario. Para todo el resto de los hogares se considera la línea de pobreza que excluye el costo del alquiler.

corresponden a una persona promedio del estrato de referencia, perteneciente a un hogar de aproximadamente 4 personas. Por lo tanto, las cifras de dicho cuadro reflejan el monto y la composición de la canasta básica no alimentaria de una persona que pertenece a un hogar de dicho tamaño.

El valor del consumo no alimentario, incluyendo el alquiler, es 33% mayor en Montevideo que en el Interior. Si se excluye el alquiler, el consumo no alimentario es 24% mayor en Montevideo. Por lo tanto, la brecha del gasto no alimentario entre regiones es mayor que la observada en el gasto alimentario (16%). Vale señalar que, consistente con el mayor gasto, el ingreso medio de los hogares del estrato de referencia también es mayor en Montevideo.

En ambas regiones se destaca el alto consumo de servicios y bienes asociados a la vivienda. Si se considera el costo del alquiler, la vivienda representa el 46% del consumo no alimentario en Montevideo y algo menos en el Interior (43%). Esto determina que, en el promedio de los hogares inquilinos, el peso del rubro vivienda en la línea de pobreza sea equiparable al consumo de alimentos.

Si se excluye el costo del alquiler, y por lo tanto se pone foco en la canasta de los hogares no inquilinos, los distintos rubros de gasto tienen una participación más balanceada. De todos modos, vivienda (que incluye los consumos de energía, agua y conservación) sigue siendo el rubro más importante con un peso del 18% y 20% del consumo no alimentario en Montevideo e Interior respectivamente. Le siguen en importancia transporte, recreación y cultura, bienes y servicios diversos<sup>16</sup>.

Las diferencias en los montos y la estructura del gasto no alimentario entre Montevideo e Interior reflejan diferencias en los precios y las cantidades consumidas de los distintos bienes y servicios.

Por ejemplo, el mayor valor y peso del alquiler en la canasta de Montevideo es reflejo de las diferencias de precios de este bien no transable entre regiones. El alquiler representa un tercio de todo el gasto no alimentario en Montevideo y aproximadamente un quinto en el Interior.

Por otra parte, los gastos en transporte reflejan las diferencias en el uso de los medios de transporte entre regiones (diferencias en las cantidades consumidas). El gasto en la adquisición de vehículos personales y especialmente los gastos asociados a su funcionamiento (como el combustible, la patente y los servicios de reparaciones), son mayores en el interior. En Montevideo, sin embargo, son mayores los gastos en los servicios de transporte que comprenden fundamentalmente los boletos del transporte colectivo.

---

<sup>16</sup> Bienes y servicios diversos incluye artículos de cuidado personal (jabón, champú, acondicionador, desodorantes, antitranspirantes, pañales, papel higiénico, etc.), peluquería, seguro de automóvil, servicios bancarios y servicios fúnebres entre otros.

**Cuadro 3.3. Composición del gasto no alimentario del estrato de referencia por región. Montos per cápita mensuales en pesos corrientes de 2017 y distribución en porcentaje.**

|                                              | Montevideo               |             |             | Interior                 |             |             |
|----------------------------------------------|--------------------------|-------------|-------------|--------------------------|-------------|-------------|
|                                              | Monto<br>(pesos<br>2017) | %<br>c/alq. | %<br>s/alq  | Monto<br>(pesos<br>2017) | %<br>c/alq. | %<br>s/alq  |
| <b>CONSUMO NO ALIMENTARIO</b>                | <b>7768</b>              | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>5832</b>              | <b>100</b>  | <b>100</b>  |
| <b>TABACO</b>                                | <b>135</b>               | <b>1.7</b>  | <b>2.6</b>  | <b>68</b>                | <b>1.2</b>  | <b>1.6</b>  |
| <b>PRENDAS DE VESTIR Y CALZADO</b>           | <b>388</b>               | <b>5.0</b>  | <b>7.5</b>  | <b>412</b>               | <b>7.1</b>  | <b>9.9</b>  |
| Prendas de vestir                            | 219                      | 3.8         | 4.2         | 230                      | 3.9         | 5.5         |
| Calzado                                      | 169                      | 2.9         | 3.3         | 181                      | 3.1         | 4.4         |
| <b>VIVIENDA</b>                              | <b>3531</b>              | <b>45.5</b> | <b>18.3</b> | <b>2520</b>              | <b>43.2</b> | <b>20.3</b> |
| Alquileres efectivos e imputados             | 2581                     | 33.2        | -           | 1677                     | 21.6        | -           |
| Conservación y reparación de la vivienda     | 111                      | 1.4         | 2.1         | 40                       | 0.5         | 1.0         |
| Suministro de agua y servicios diversos      | 252                      | 3.2         | 4.9         | 158                      | 2.0         | 3.8         |
| Electricidad, gas y otros combustibles       | 587                      | 7.6         | 11.3        | 646                      | 8.3         | 15.5        |
| <b>MUEBLES, ART. PARA EL HOGAR</b>           | <b>380</b>               | <b>4.9</b>  | <b>7.3</b>  | <b>321</b>               | <b>5.5</b>  | <b>7.7</b>  |
| Muebles y accesorios, alfombras y otros      | 107                      | 1.4         | 2.1         | 80                       | 1.4         | 1.9         |
| Artefactos para el hogar                     | 91                       | 1.2         | 1.8         | 59                       | 1.0         | 1.4         |
| Art. de vidrio, vajilla y herramientas hogar | 42                       | 0.5         | 0.8         | 34                       | 0.6         | 0.8         |
| Bienes y serv. conservación del hogar        | 140                      | 1.8         | 2.7         | 148                      | 2.5         | 3.6         |
| <b>SALUD</b>                                 | <b>451</b>               | <b>5.8</b>  | <b>8.7</b>  | <b>302</b>               | <b>5.2</b>  | <b>7.3</b>  |
| Productos, artefactos y equipo médicos       | 112                      | 1.4         | 2.2         | 89                       | 1.5         | 2.1         |
| Servicios de salud                           | 339                      | 4.4         | 6.5         | 213                      | 3.7         | 5.1         |
| <b>TRANSPORTE</b>                            | <b>765</b>               | <b>9.8</b>  | <b>14.7</b> | <b>647</b>               | <b>11.1</b> | <b>15.6</b> |
| Adquisición de vehículos                     | 99                       | 1.3         | 1.9         | 129                      | 2.2         | 3.1         |
| Funcionamiento transporte personal           | 321                      | 4.1         | 6.2         | 394                      | 6.8         | 9.5         |
| Servicios de transporte                      | 345                      | 4.4         | 6.7         | 124                      | 2.1         | 3.0         |
| <b>COMUNICACIONES</b>                        | <b>560</b>               | <b>7.2</b>  | <b>10.8</b> | <b>388</b>               | <b>6.7</b>  | <b>9.3</b>  |
| Equipo telefónico                            | 59                       | 0.8         | 1.1         | 39                       | 0.7         | 0.9         |
| Servicios telefónicos                        | 501                      | 6.5         | 9.7         | 350                      | 6.0         | 8.4         |
| <b>RECREACIÓN Y CULTURA</b>                  | <b>672</b>               | <b>8.7</b>  | <b>13.0</b> | <b>498</b>               | <b>8.5</b>  | <b>12.0</b> |
| Equipo audiovisual, foto. y proc. inform.    | 65                       | 0.8         | 1.2         | 40                       | 0.7         | 1.0         |
| Otros recreación, jardines y animal. dom.    | 245                      | 3.2         | 4.7         | 161                      | 2.8         | 3.9         |
| Servicios de recreación y culturales         | 263                      | 3.4         | 5.1         | 220                      | 3.8         | 5.3         |
| Periódicos, libros y papeles y útiles        | 54                       | 0.7         | 1.0         | 50                       | 0.9         | 1.2         |
| Paquetes turísticos                          | 46                       | 0.6         | 0.9         | 27                       | 0.5         | 0.7         |
| <b>EDUCACIÓN</b>                             | <b>320</b>               | <b>4.1</b>  | <b>6.2</b>  | <b>122</b>               | <b>2.1</b>  | <b>2.9</b>  |
| <b>SERVICIOS DE ALOJAMIENTO</b>              | <b>4</b>                 | <b>0.1</b>  | <b>0.1</b>  | <b>7</b>                 | <b>0.1</b>  | <b>0.2</b>  |
| <b>BIENES Y SERVICIOS DIVERSOS</b>           | <b>561</b>               | <b>7.2</b>  | <b>10.8</b> | <b>548</b>               | <b>9.4</b>  | <b>13.2</b> |
| Cuidado personal                             | 389                      | 5.0         | 7.5         | 400                      | 6.9         | 9.6         |
| Otros bienes y servicios                     | 172                      | 2.2         | 3.3         | 148                      | 2.5         | 3.6         |

Nota: El consumo en Salud no incluye la imputación por el consumo de cuotas mutuales (de beneficiarios Fonasa, usuarios gratuitos de ASSE, usuarios del Hospital Militar y Hospital Policial) pero sí incluye el gasto que realizan los hogares por este concepto (cuotas particulares).

Fuente: elaboración en base a la ENGIH 2017

En el Anexo 4 se compara la nueva canasta básica con la canasta de la metodología 2006 actualizada por precios a 2017. El consumo no alimentario en la nueva canasta (incluyendo el alquiler) creció un 6.2% en Montevideo y un 40% en el interior. El aumento es bastante generalizado en los distintos rubros. Los que más inciden en el crecimiento entre una y otra canasta son vivienda (en el caso de los inquilinos), transporte, comunicaciones,

recreación y cultura y vestimenta. El crecimiento en el consumo de estos bienes y servicios es consistente con una importante mejora en el nivel de bienestar en el período transcurrido entre las dos encuestas de gastos (2006 y 2017), fundamentalmente en el Interior del país.

Los cambios constatados en el consumo entre ambas encuestas de gastos, especialmente en el interior, tuvieron como consecuencia la desactualización de la línea de pobreza de la metodología 2006. El importante desacople entre dicha canasta, que reflejaba un estándar de consumo inferior al real, y el ingreso de los hogares que releva el INE de forma permanente a través de la ECH, explica el significativo cambio de nivel en la pobreza al emplear la nueva canasta.

### **3.3.1. Las economías de escala**

Una vez delimitados los consumos no alimentarios y el grupo de población cuyo patrón de consumo se tomará como referencia en cada región, resta definir cómo se establece la canasta básica no alimentaria para un hogar con un tamaño (cantidad de miembros) y composición determinados.

Una posibilidad es proceder igual que con el consumo alimentario, es decir, asumir un consumo per cápita de referencia igual para todas las personas independientemente del tamaño de su hogar y de sus características demográficas (los valores de la primera fila del Cuadro 3.3). Luego, la canasta no alimentaria para una determinada familia se determina como el producto de dicho consumo per cápita y el tamaño del hogar.

Sin embargo, la literatura sobre la medición del bienestar muestra la importancia de considerar las escalas de equivalencia. Esto significa reconocer un costo de vida diferente según el tamaño y la composición de los hogares y, por lo tanto, la necesidad de utilizar una medida de bienestar diferente al gasto (o ingreso) per cápita.

Las escalas de equivalencia son el resultado de dos efectos. Por un lado, la existencia de economías de escala en el consumo. Al aumentar la cantidad de personas en el hogar, el gasto necesario para satisfacer las necesidades de sus integrantes también aumenta, pero menos que proporcional al tamaño del hogar (el gasto por persona disminuye). El segundo lugar, el efecto de las diferentes necesidades de consumo según la edad y el sexo de los integrantes del hogar. En la presente metodología, al igual que en la metodología 2006, en la construcción de la canasta básica no alimentaria se contempla la existencia de economías de escala, pero no las equivalencias en el consumo según la edad y sexo de los integrantes.

La aplicación de las economías de escala al componente no alimentario de la línea de pobreza se basó en la identificación de la siguiente relación paramétrica entre el gasto no alimentario (CBNA) y el tamaño del hogar (n) en el estrato de referencia:

$$CBNA(n) = CBNA(1) \cdot n^{\theta} \quad (1)$$

Donde CBNA(n) es el consumo no alimentario de un hogar de tamaño n, CBNA(1) es el consumo no alimentario de un hogar con un adulto solo y  $\theta$  es el parámetro de escala que toma valores entre 0 y 1. Bajo la expresión (1), y conocido el valor de CBNA(1) y  $\theta$ , se obtiene el valor de la CBNA de un hogar de tamaño n.

Teniendo en cuenta la lógica de la expresión (1) y atendiendo a la decisión de disponer de una CBNA para hogares inquilinos y otra para no inquilinos que excluya el costo del alquiler, es evidente la necesidad identificar un parámetro  $\theta$  específico para estos dos grupos de hogares. Dado que las CBNA en un caso incluye el alquiler y en el otro no, y que la vivienda es uno de los bienes con menor grado de rivalidad en su consumo y por lo tanto con mayores economías de escala al interior del hogar, es razonable permitir un  $\theta$  específico en cada caso. Es decir, las economías de escala en el consumo no alimentario deberían ser mayores (menor el valor de  $\theta$ ) en la canasta de los hogares inquilinos<sup>17</sup>.

Otra forma de considerar las diferentes economías de escala entre ambas canastas (con y sin alquiler) consiste en separar el alquiler del resto del consumo no alimentario y estimar el parámetro de escala específico para ambos. La canasta de los inquilinos incluirá ambos componentes y la de los no inquilinos sólo incluirá el primero. Por lo tanto, la canasta de los hogares inquilinos tendrá el gasto de alquiler como un componente separado con una economía de escala específica y mayor al promedio de los restantes componentes de la CBNA<sup>18</sup>.

Esta última fue la estrategia utilizada. Las diferentes economías de escala en la CBNA de los hogares inquilinos y no inquilinos se implementaron de la siguiente manera:

1. Se construyó una canasta no alimentaria sin el alquiler (CBNAsa) común a todos los hogares con su respectivo parámetro de escala ( $\theta_s$ )
2. Se estimó el valor del alquiler (ALQ) y su respectivo parámetro de escala ( $\theta_a$ )
3. La CBNA de los hogares inquilinos es la suma de la CBNAsa y el ALQ. La CBNA de los restantes hogares es igual a la CBNAsa.

Por lo tanto, se procedió a identificar los parámetros de las siguientes funciones:

$$CBNAsa(n) = CBNAsa(1) \cdot n^{\theta_s} \quad (2)$$

$$ALQ(n) = ALQ(1) \cdot n^{\theta_a} \quad (3)$$

Donde CBNAsa(1) y ALQ(1) son, respectivamente, el gasto no alimentario sin alquiler y el gasto en alquiler, ambos para un hogar unipersonal. Los parámetros de escala  $\theta_s$  y  $\theta_a$  permiten escalar ambos gastos a un hogar de tamaño  $n$ .<sup>19</sup>

<sup>17</sup> La estimación de (1) por separado para inquilinos y no inquilinos en Montevideo muestra una relación de 0.75 entre el  $\theta$  de los primeros y el  $\theta$  de los segundos y de 0.79 en el Interior, siendo ambas relaciones estadísticamente distintas e 1.

<sup>18</sup> Véase Kakwani (2010) como un caso de aplicación de economías de escala específicas para distintas categorías de gasto en la estimación de la línea de pobreza

<sup>19</sup> Diferenciar las economías de escala del alquiler del resto del consumo no alimentario, tiene la ventaja de reflejar de mejor manera el impacto de los cambios en el precio relativo del alquiler entre los hogares de distinto tamaño. Por ejemplo, si el costo de la vivienda se encarece en términos relativos a los restantes bienes, la CBNA deberá crecer proporcionalmente menos en los hogares de mayor tamaño reflejando el menor peso de dicho gasto. En el período transcurrido entre las últimas dos ENGIH, entre mayo de 2006 y mayo de 2017, el IPC se multiplicó por 2.3 mientras que el índice de precios del alquiler se multiplicó por 3.8. Dada esta experiencia, y el peso del alquiler en la canasta de los hogares inquilinos, el tratamiento de las economías de escala en este componente (de forma separada o en forma conjunta con todo el gasto no alimentario) es un punto relevante.

Los parámetros  $CBNA(1)$ ,  $ALQ(1)$ ,  $\theta_s$  y  $\theta_a$  se estimaron por mínimos cuadrados ordinarios sobre la transformación logarítmica de (2) y (3), con la muestra de hogares del estrato de referencia de la ENGIH 2017 y para cada región por separado<sup>20</sup>.

Finalmente, la CBNA para un hogar de tamaño  $n$  se calcula de la siguiente manera

$$CBNA(n) = CBNAsa(1) \cdot n^{\theta_s} + ALQ(1) \cdot n^{\theta_a} \quad (4)$$

Donde, en el caso de los hogares no inquilinos, el segundo término del lado derecho de (4) es igual a 0 ( $ALQ = 0$ ).

En definitiva, la CBNA para el cálculo de la línea de pobreza queda determinada por un set de 4 parámetros por región: el valor del gasto no alimentario excluido el alquiler de un hogar unipersonal ( $CBNAsa(1)$ ), el valor del alquiler del hogar unipersonal ( $ALQ(1)$ ), el coeficiente para escalar el alquiler a un hogar de tamaño  $n$  ( $\theta_a$ ) y el coeficiente para escalar el resto del gasto no alimentario ( $\theta_s$ ). En el Cuadro 3.4 se presentan los valores de estos parámetros para Montevideo e Interior.

### 3.3.2. La línea de pobreza

La canasta básica total o línea de pobreza es la suma de las dos canastas construidas separadamente y específicas de cada región y tamaño del hogar: la canasta básica alimentaria y la canasta básica no alimentaria:

$$LP(n) = CBT(n) = CBA(n) + CBNA(n) \quad (5)$$

La canasta básica alimentaria (o línea de indigencia) de un hogar de tamaño  $n$  se obtiene como el producto del consumo alimentario per cápita ( $CBApc$ ) y la cantidad de personas en el hogar ( $n$ ) (ver apartado 3.2):

$$CBA(n) = CBApc \cdot n \quad (6)$$

Por otra parte, la canasta básica no alimentaria de un hogar de tamaño  $n$  se determina de acuerdo con (4).

Finalmente, considerando todo lo anterior, la canasta básica total o línea de pobreza de un hogar de tamaño  $n$  queda determinada por cinco parámetros a través de la siguiente fórmula:

$$LP(n) = CBApc \cdot n + CBNAsa(1) \cdot n^{\theta_s} + ALQ(1) \cdot n^{\theta_a} \quad (7)$$

---

<sup>20</sup> Identificar las economías de escala requiere estimar una relación funcional que vincule el gasto y el tamaño de los hogares condicional al nivel de bienestar. Condicionar al nivel de bienestar de los hogares es importante y existen distintos métodos para resolver este punto e identificar los parámetros de dicha relación funcional. Por ejemplo, el método de Engel (1985) utilizando una especificación Working-Leser (Deaton y Muellbauer, 1986) donde la proporción del gasto destinada a los alimentos indica el nivel de bienestar de los hogares de diferente tamaño y composición (véase Alonzo y Mancero (2011) para una revisión de los métodos y sus limitaciones y la aplicación a 16 países de América Latina).

Obsérvese que la forma funcional utilizada aquí para identificar el coeficiente  $\theta$  del gasto no alimentario es mucho más simple y directa debido a que se estima para el subconjunto de los hogares del estrato de referencia que se asume comparten un mismo nivel de bienestar.

El siguiente Cuadro presenta los valores de los parámetros para Montevideo e Interior. Los tres primeros (CBAPc, CBNAsa(1) y ALQ(1)) son valores monetarios que se actualizan mensualmente por índices de precios específicos obtenidos del sistema de índices del IPC (ver Sección 4).

**Cuadro 3.4. Valores de los parámetros para la construcción de la línea de pobreza 2017**

|            | Montevideo | Interior |
|------------|------------|----------|
| CBAPc      | 3369       | 2904     |
| CBNAsa(1)  | 5055       | 4689     |
| ALQ(1)     | 6117       | 4239     |
| $\theta_a$ | 0.40       | 0.30     |
| $\theta_s$ | 0.90       | 0.80     |

Fuente: estimaciones en base a la ENGIH 2017.

Nota: CBAPc, CBNAsa(1), ALQ(1) están expresados en pesos de mayo de 2017 y se actualizan mensualmente (ver sección 4).

Una vez definida la línea de pobreza, podemos dimensionar el peso del componente no alimentario a través de la relación conocida como coeficiente de Orshansky. Este es el cociente entre el valor de la canasta básica total (línea de pobreza) y el valor de la canasta alimentaria (línea de indigencia). El coeficiente de Orshansky es, por lo tanto, el inverso del coeficiente de Engel (siendo este último la relación entre el valor de la canasta de alimentos y la línea de pobreza).

Es importante realizar algunas precisiones sobre el coeficiente de Orshansky implícito en la línea de pobreza. En primer lugar, dicho coeficiente es decreciente con el tamaño del hogar. Esto es consecuencia de las economías de escala en el consumo no alimentario. En segundo lugar, dada la fórmula de cálculo de la línea de pobreza (ecuación 7), y teniendo en cuenta que los valores CBAPc, CBNAsa(1), ALQ(1) se actualizan mensualmente por sus respectivos índices de precios, el coeficiente de Orshansky implícito en la línea de pobreza puede variar en el tiempo. Por ejemplo, si el precio de los alimentos disminuye en relación a los restantes bienes y servicios, el coeficiente aumenta para todos los hogares<sup>21</sup>.

El Gráfico 3.1 muestra el valor del coeficiente de Orshansky implícito en la canasta 2017 (líneas continuas) y en la canasta 2006 (líneas discontinuas) según el tamaño de los hogares y por región. Los valores corresponden a mayo de 2017.

El resultado a destacar es el significativo aumento del coeficiente de Orshansky en el Interior con la nueva línea de pobreza. Este importante aumento del peso de los bienes y

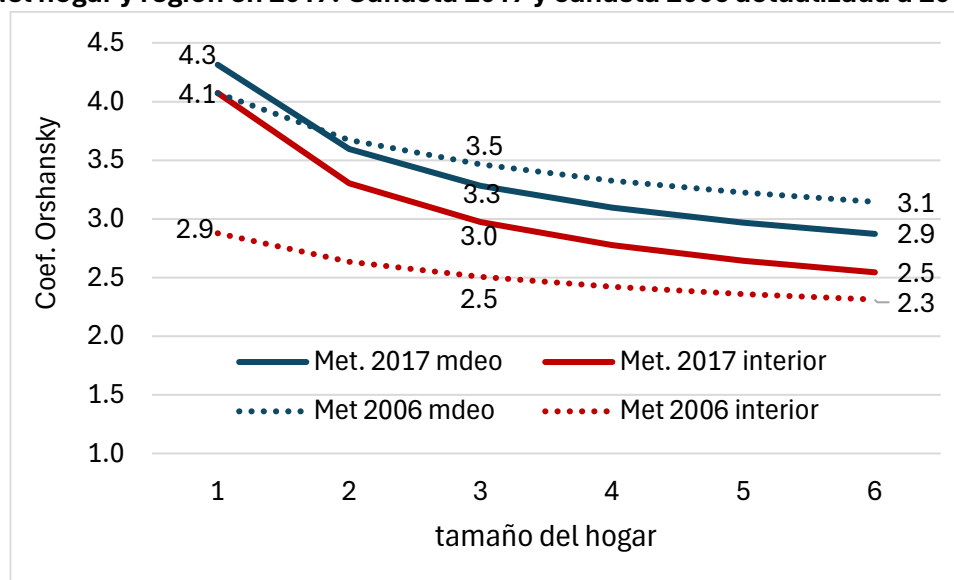
<sup>21</sup> El coeficiente de Orshansky se obtiene dividiendo ambos términos de la ecuación (7) por la CBA:

$$CO = \frac{CBT(n)}{CBA(n)} = 1 + \frac{CBNAsa(1)}{CBAPc} \frac{1}{n^{1-\theta_s}} + \frac{ALQ(1)}{CBAPc} \frac{1}{n^{1-\theta_a}}$$

Se puede observar que el CO es decreciente con el tamaño del hogar (dado que  $\theta_s$  y  $\theta_a$  son menores que 1). En segundo lugar, se puede ver que el cambio del coeficiente a lo largo del tiempo sólo depende de la evolución de  $CBNAsa(1)/CBAPc$  y  $ALQ(1)/CBAPc$ . A su vez, la evolución en el tiempo de estos dos factores está determinada exclusivamente por la evolución de los precios relativos de los bienes no alimentarios (exceptuando el alquiler) y del alquiler, ambos respecto a los alimentos. El CO depende positivamente de estos dos precios relativos.

servicios no alimentarios en la nueva canasta básica es una manifestación del aumento del nivel de bienestar en el estrato de referencia del Interior y una constatación de la llamada Ley de Engel. Como se mencionó previamente, este resultado explica el mayor nivel de pobreza con la nueva línea, particularmente en el Interior del país<sup>22</sup>.

**Gráfico 3.1. Coeficiente de Orshansky implícito en la línea de pobreza según tamaño del hogar y región en 2017. Canasta 2017 y canasta 2006 actualizada a 2017.**



Nota: los valores de la metodología 2017 corresponden a los hogares inquilinos. El coeficiente de Orshansky de los hogares no inquilinos (cuyo componente no alimentario no incluye el costo del alquiler ni el valor locativo) varía entre 2.5 (para un hogar unipersonal) y 2.3 (para un hogar de 5 miembros) en Montevideo y entre 2.6 y 2.2 en el Interior. Fuente: estimaciones en base a la ENGIH 2017

La brecha en el coeficiente de Orshansky entre Montevideo e Interior es mucho menor con la nueva canasta. Por ejemplo, en un hogar de 3 personas dicho coeficiente es igual a 3 en el Interior y a 3.3 en Montevideo. En la línea de pobreza 2006 dichos valores son 2.5 y 3.5 respectivamente. Por lo tanto, entre 2006 y 2017 se produjo una convergencia en los estándares de consumo utilizados para definir la condición de pobreza en cada región. La consecuencia inmediata es una mayor equiparación en los valores de las canastas y por consiguiente en los niveles de pobreza, respecto a lo que reflejaba la metodología anterior.

En el siguiente cuadro se muestran los montos de las canastas de la línea de pobreza 2017 según el tamaño de los hogares y actualizadas por precios a julio de 2024.

<sup>22</sup> Estrictamente, esto explica el sesgo negativo de la medición con la metodología 2006, que subestima la incidencia de la pobreza al menos desde 2017 en adelante.

**Cuadro 3.5. Valores de la canasta básica alimentaria (CBA), canasta básica no alimentaria (CBNA) y canasta básica total (CBT) para los hogares inquilinos y no inquilinos, por región según tamaño del hogar. Pesos de julio de 2024.**

|                      |                 | Tamaño del hogar (cantidad de personas): |        |        |        |        |
|----------------------|-----------------|------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
|                      |                 | 1                                        | 2      | 3      | 4      | 5      |
| <b>Inquilinos</b>    |                 |                                          |        |        |        |        |
| Montevideo           | <b>CBA</b>      | 6,232                                    | 12,465 | 18,697 | 24,929 | 31,162 |
|                      | <b>CBNA</b>     | 17,088                                   | 26,982 | 35,734 | 43,877 | 51,620 |
|                      | <b>CBT (LP)</b> | 23,320                                   | 39,446 | 54,431 | 68,807 | 82,782 |
| Interior             | <b>CBA</b>      | 5,358                                    | 10,715 | 16,073 | 21,430 | 26,788 |
|                      | <b>CBNA</b>     | 13,486                                   | 20,276 | 26,081 | 31,357 | 36,284 |
|                      | <b>CBT (LP)</b> | 18,844                                   | 30,991 | 42,154 | 52,787 | 63,071 |
| <b>No Inquilinos</b> |                 |                                          |        |        |        |        |
| Montevideo           | <b>CBA</b>      | 6,232                                    | 12,465 | 18,697 | 24,929 | 31,162 |
|                      | <b>CBNA</b>     | 8,113                                    | 15,140 | 21,807 | 28,252 | 34,536 |
|                      | <b>CBT (LP)</b> | 14,346                                   | 27,605 | 40,505 | 53,181 | 65,698 |
| Interior             | <b>CBA</b>      | 5,358                                    | 10,715 | 16,073 | 21,430 | 26,788 |
|                      | <b>CBNA</b>     | 7,202                                    | 12,539 | 17,343 | 21,832 | 26,098 |
|                      | <b>CBT (LP)</b> | 12,559                                   | 23,254 | 33,416 | 43,262 | 52,886 |

Fuente: estimaciones en base a la ENGIH 2017 e IPC

#### 4. La actualización de las canastas

La aplicación de las fórmulas anteriores para el cálculo de la línea de indigencia y la línea de pobreza requiere la actualización previa de los valores de las siguientes canastas: CBApc, CBNA(1) y ALQ(1).

Estas están valoradas inicialmente a precios de mayo de 2017 (ver valores en el Cuadro 3.4). Deben ser actualizadas mensualmente por índices de precios específicos de sus componentes obtenidos del sistema de índices del IPC.

En general los componentes de la CBA se actualizan por los índices de las Clases de la División Alimentos y Bebidas, y los de la CBNA por los índices de las Divisiones del IPC correspondientes.<sup>23</sup>

Para esto hay que contemplar el cambio de base del IPC en octubre de 2022 y la existencia de un nuevo clasificador de productos a los efectos de empalmar los índices que se utilizan para la actualización.

El siguiente cuadro sintetiza las categorías de productos que componen las canastas y sus respectivos ponderadores por región (proporción del gasto en mayo de 2017). En las últimas dos columnas se indican los nombres de las Divisiones, Grupos o Clases del clasificador de productos del IPC base diciembre de 2010 (INE, 2011) y del IPC base octubre de 2022 (INE, 2022).

<sup>23</sup> Hay excepciones como Bebidas Alcohólicas, Tabaco y los gastos no alimentarios en Restaurantes y Hoteles que se actualizan por los respectivos índices de Grupo de IPC

**Cuadro 4.1. Ponderadores de las canastas y correspondencia entre las categorías de la CBA y las divisiones, grupos y clases del IPC**

| Categoría de productos                          | Ponderador (%) |            | Nombre de la División, Grupo o Clase del clasificador de productos del IPC |                                                             |
|-------------------------------------------------|----------------|------------|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
|                                                 | Montevideo     | Interior   | IPC base dic 2010                                                          | IPC base oct 2022                                           |
| <b>Canasta Básica Alimentaria</b>               | <b>100</b>     | <b>100</b> |                                                                            |                                                             |
| Panes, galletas, alfajores y prod de repostería | 12.417         | 12.576     | Pan y cereales                                                             | Cereales y productos a base de cereales                     |
| Arroz, fideos, harinas y otros cereales         | 5.639          | 6.152      | Pan y cereales                                                             | Cereales y productos a base de cereales                     |
| Carnes de vaca, pollo, cerdo y cordero          | 20.290         | 21.753     | Carne                                                                      | Carne y otros productos derivados                           |
| Fiambres y embutidos                            | 5.387          | 4.279      | Carne                                                                      | Carne y otros productos derivados                           |
| Pescados frescos, congelados y enlatados        | 1.154          | 0.813      | Pescado                                                                    | Pescados y otros mariscos                                   |
| Leche y derivados                               | 9.649          | 9.294      | Leche, queso y huevos                                                      | Leche, otros productos lácteos y huevos                     |
| Huevos                                          | 1.699          | 1.726      | Leche, queso y huevos                                                      | Leche, otros productos lácteos y huevos                     |
| Frutas                                          | 3.662          | 3.830      | Frutas                                                                     | Frutas y frutos secos                                       |
| Verduras                                        | 5.590          | 5.806      | Legumbres y hortalizas                                                     | Hortalizas, tubérculos y legumbres                          |
| Papas y boniatos                                | 2.739          | 2.990      | Legumbres y hortalizas                                                     | Hortalizas, tubérculos y legumbres                          |
| Lentejas, porotos, garbanzos y arvejas          | 0.427          | 0.577      | Legumbres y hortalizas                                                     | Hortalizas, tubérculos y legumbres                          |
| Azúcar y dulces                                 | 2.420          | 2.719      | Azúcar, mermelada, miel, chocolate y dulces                                | Azúcar, prod. conservados a base de azúcar y postres        |
| Sal, caldos y sopas concentradas                | 0.410          | 0.488      | Otros alimentos                                                            | Alimentos preparados y otros productos alimenticios         |
| Aceites, grasas y oleaginosas                   | 2.333          | 2.628      | Aceites y grasas                                                           | Aceites y grasas                                            |
| Yerba, café, té y cocoa en polvo                | 2.612          | 3.926      | Azúcar, café, té, yerba, cacao                                             | Bebidas no alcohólicas                                      |
| Otros alimentos                                 | 2.817          | 1.626      | Productos alimenticios n.e.p.                                              | Alimentos preparados y otros productos alimenticios         |
| Aguas, refrescos y jugos                        | 8.472          | 6.366      | Aguas, refrescos, jugos de frutas y de legumbres                           | Bebidas no alcohólicas                                      |
| Bebidas alcohólicas                             | 1.986          | 1.205      | Bebidas alcohólicas                                                        | Bebidas alcohólicas                                         |
| Comidas y bebidas fuera del hogar               | 10.296         | 11.247     | Restaurantes, cafés y establ. similares                                    | Restaurantes, cafés y similares                             |
| <b>Canasta Básica No Alimentaria</b>            | <b>100</b>     | <b>100</b> |                                                                            |                                                             |
| Vestimenta y calzado                            | 7.461          | 9.838      | Prendas de vestir y calzado                                                | Ropa y calzado                                              |
| Muebles, Art. para el hogar y su conserv.       | 7.394          | 7.715      | Muebles, art. para el hogar y conserv. del hogar                           | Mobiliario, enseres dom. y demás art. de los hogares        |
| Salud (*)                                       | 8.666          | 7.216      | Salud                                                                      | (Div.) Salud + (Clase) Seguros relacionados con la salud    |
| Transporte                                      | 14.702         | 15.458     | Transporte                                                                 | Transporte                                                  |
| Comunicaciones                                  | 10.772         | 9.282      | Comunicaciones                                                             | Información y comunicación                                  |
| Recreación y Cultura                            | 12.925         | 11.887     | Recreación y Cultura                                                       | Recreación, deporte y cultura                               |
| Educación                                       | 6.151          | 2.906      | Educación                                                                  | Servicios de educación                                      |
| Bienes y Servicios Diversos                     | 10.792         | 13.095     | Otros gastos de consumo                                                    | Cuidado personal, protección social y bienes diversos       |
| Vivienda (**)                                   | 18.470         | 20.817     | Vivienda (reponderado sin alquiler)                                        | Vivienda, agua, electric., gas y otros (repond. s/alquiler) |
| Tabaco                                          | 2.586          | 1.627      | Tabaco                                                                     | Tabaco                                                      |
| Restaurantes y Hoteles (solo no alimentario)    | 0.081          | 0.159      | Servicios de alojamiento                                                   | Servicios de alojamiento                                    |
| <b>Alquiler</b>                                 | <b>100</b>     | <b>100</b> | Alquileres efectivos pagados por inquilinos                                | Alquileres                                                  |

Notas: (\*) En el IPC base 2022 el índice de precios es un promedio ponderado del IPC de la División Salud y de la Clase “Seguros relacionados con la salud” de la División Seguros. (\*\*) El índice de precios para la categoría Vivienda de la CBNA es el IPC de la División Vivienda reponderado excluyendo el Alquiler.

## 5. Los ingresos de los hogares

La condición de pobreza de un hogar se determina comparando el valor de la CBT o LP con el ingreso del hogar. Este último es calculado con la información detallada que releva mensualmente el INE a través de la ECH.

El hogar se clasifica como no pobre si su ingreso medido a través de la ECH es igual o superior al valor de la CBT correspondiente, dados su tamaño (cantidad de miembros), localización (Montevideo o Interior) y situación de tenencia de la vivienda (inquilino o no inquilino). El hogar se clasifica como pobre si su ingreso es inferior a la CBT correspondiente. Finalmente, el hogar se clasifica como indigente (o pobre extremo) si su ingreso es inferior a la CBA correspondiente.

En las secciones previas se describió la elaboración de las canastas a partir de la última encuesta de gastos y el criterio para su actualización mensual.

Aquí se delimita el ingreso de los hogares de la metodología de pobreza 2017. Para ello se parte de las definiciones conceptuales establecidas por la Conferencia de Estadísticas del Trabajo (OIT, 2004) adoptadas en el manual del Grupo de Canberra sobre estadísticas de ingresos de los hogares de 2011. Se toman como referencia los siguientes tres agregados fundamentales:

- **Ingreso corriente:** se define como la suma de todas las percepciones corrientes en especie y en efectivo recibidas por el hogar y todos sus miembros. Estas comprenden los ingresos por trabajo (que incluye la producción de bienes para consumo propio), los ingresos del capital, las transferencias corrientes recibidas (que contiene las jubilaciones y pensiones y la asistencia social a través de transferencias monetarias). El concepto de ingreso corriente también comprende los ingresos por producción de servicios para consumo propio; siendo el valor de los servicios de la vivienda en propiedad (valor locativo) el único considerado por razones prácticas<sup>24</sup>. La posibilidad de aislar este último componente (el valor locativo) permite computar una variante del ingreso corriente: **el ingreso corriente sin valor locativo**.
- **Ingreso disponible:** se define como el ingreso corriente del hogar menos las transferencias corrientes pagadas. Esto último comprende entre otros los impuestos directos, las contribuciones a la Seguridad Social y las transferencias corrientes pagadas a otros hogares o instituciones.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Ingresos Corrientes son los que se perciben de forma regular y excluye las ganancias inesperadas o recibidos de forma excepcional como herencias, indemnizaciones por seguros o premios provenientes de juegos de azar. Los servicios producidos para autoconsumo también incluyen los servicios domésticos no remunerados y los servicios de bienes durables distintos de la vivienda que son de difícil cuantificación; ambos no suelen considerarse por razones prácticas.

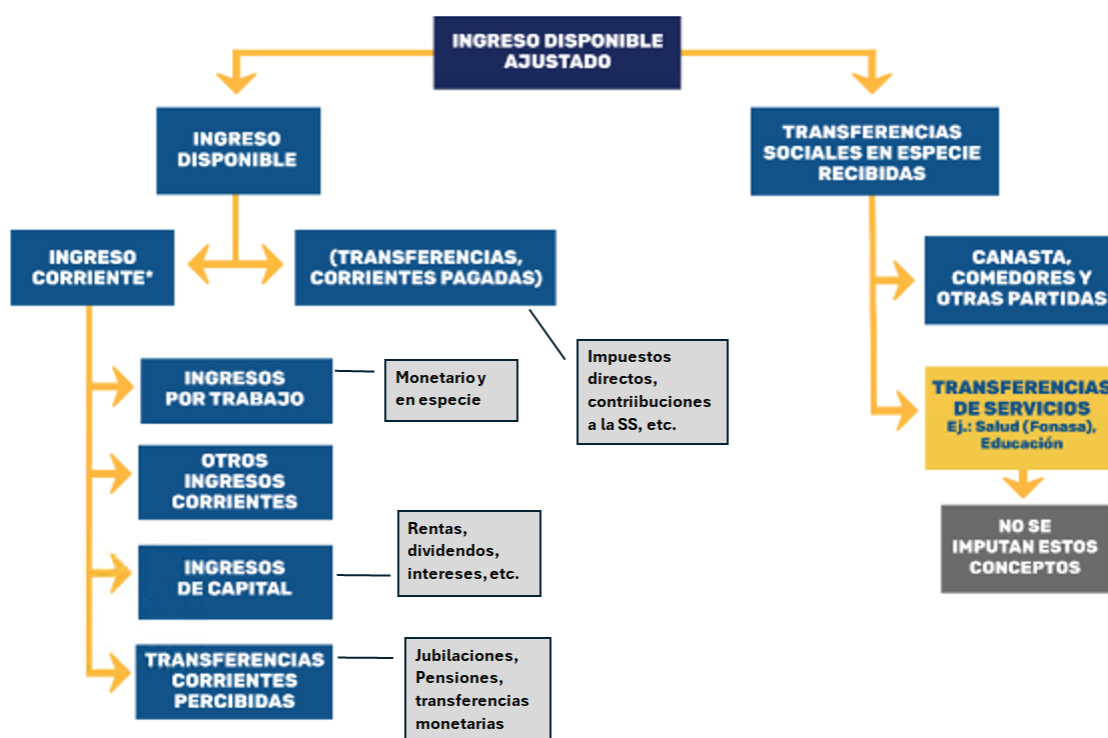
<sup>25</sup> Una parte importante de estas deducciones están implícitas en los ingresos declarados por los hogares en la ECH. Por ejemplo, los hogares reportan los ingresos laborales líquidos, es decir, descontadas las contribuciones a la seguridad social y los anticipos del IRPF.

- **Ingreso disponible ajustado:** se define como el ingreso disponible más las transferencias sociales en especie recibidas por el hogar y provistas por instituciones gubernamentales e instituciones sin fines de lucro.

Estas definiciones muestran lo que teóricamente debería incluirse en una medición integral de los ingresos de los hogares. El tercer agregado es el que mejor se adecua a la valoración de los recursos que dispone el hogar para satisfacer un determinado estándar de consumo. Este ingreso incluye la valoración de las transferencias sociales en especie.

La definición práctica del ingreso disponible ajustado, sin embargo, no se adapta exactamente a la descripción anterior. En primer lugar, porque la información recopilada en las encuestas de hogares tiene limitaciones. En segundo lugar, porque el agregado de ingresos para medir la pobreza tiene que ser coherente con los criterios definidos en la construcción de la canasta básica.

**Imagen 5.1. Componentes del ingreso disponible ajustado para la medición de la pobreza**



(\*) La definición de ingreso corriente utilizada excluye el componente “Producción para autoconsumo” dentro del cual se encuentra el Valor Locativo.

La definición operativa del ingreso disponible ajustado para medir la pobreza e indigencia contiene las siguientes determinaciones:

- **No incluye el valor locativo.** Dado que se estableció una canasta específica para los hogares que residen en una vivienda como propietarios (o con permiso del propietario) que excluye el costo del alquiler, tampoco se debe incluir el alquiler imputado en el ingreso de estos hogares.
- **No incluye imputaciones por cuotas mutuales.** Dado que la canasta básica no imputa cuotas de salud a ninguna persona (beneficiario Fonasa, sanidad Militar y

Policial o cualquier otro) tampoco se realiza dicha imputación en el ingreso de los hogares.

- **Incluye las siguientes transferencias sociales en especie:** canastas y comidas en comedores y subsidios de UTE, OSE y ANCAP (supergas). Este tipo de imputación está comprendida dentro del concepto de transferencias sociales en especie recibidas por los hogares y provistas por instituciones gubernamentales e instituciones sin fines de lucro. Sin embargo no se imputan otras, como las transferencias de servicios de educación y salud, que tampoco se contemplan en el consumo que define la canasta básica.

Estos tres criterios (exceptuando las transferencias a través de canastas y comedores) son los principales cambios respecto a la definición de ingresos utilizada en la metodología 2006.

El nuevo criterio respecto del Fonasa y el valor locativo fue analizado anteriormente. Para una discusión en profundidad puede verse el Anexo 4.

Las transferencias de UTE, OSE y ANCAP corresponden a los subsidios que otorgan estos organismos para población de bajos ingresos (bono social UTE, tarifa social OSE y recarga de supergas para beneficiarios MIDES). Estos subsidios implican que los hogares accedan al bien o servicio a un precio reducido, pagando un monto menor que el correspondiente a su consumo efectivo. Este componente de los ingresos se incorpora a partir de 2024. Para poder captar a los beneficiarios, se incluyeron preguntas específicas en el cuestionario de la ECH.<sup>26</sup> La imputación se realiza a los hogares que en la ECH declaran percibir estos beneficios en el mes de referencia. El subsidio imputado es un porcentaje del monto implícito en la CBNA de los gastos de electricidad, agua y supergas. Los porcentajes vigentes en 2024, de acuerdo con lo estipulado por estos programas fueron: 80% en el caso de UTE, 50% en el caso de ANCAP y 100% en el caso de OSE.

En el siguiente cuadro se presenta la serie, en valores corrientes, del ingreso disponible ajustado (total y per cápita) promedio de los hogares estimado para el período 2006-2024 junto al valor de la línea de pobreza.

Por otro lado, el Gráfico 5.1 muestra la evolución de dos medidas del ingreso, una medida de posición y una de dispersión, que resumen los determinantes inmediatos de la evolución de la pobreza en el período (ver Gráfico A4.1 del Anexo para una perspectiva de largo plazo de la evolución de la pobreza). En el panel izquierdo del Gráfico 5.1 se muestra la evolución de la media del ingreso per cápita en términos del poder adquisitivo de la canasta básica (i.e. deflactado por la variación del valor de la CBT<sup>27</sup>). En el panel derecho

---

<sup>26</sup> Las preguntas incluidas en el formulario de la ECH son las siguientes:

- ¿Este hogar es beneficiario del Bono Social UTE?
- ¿Este hogar es beneficiario de la Tarifa Social de OSE?
- ¿Algún miembro de este hogar recibe descuento en la recarga de garrafas de 13 kg (garrafa MIDES)? ¿Cuántas recargas con este descuento realizó el mes pasado?

<sup>27</sup> El ingreso en pesos de 2024 deflactado por el índice de precios implícito en la CBT se calcula como:  $\text{ingreso\_real}_t = \text{ingreso}_t (\text{CBT}_t / \text{CBT}_{2024})$ .

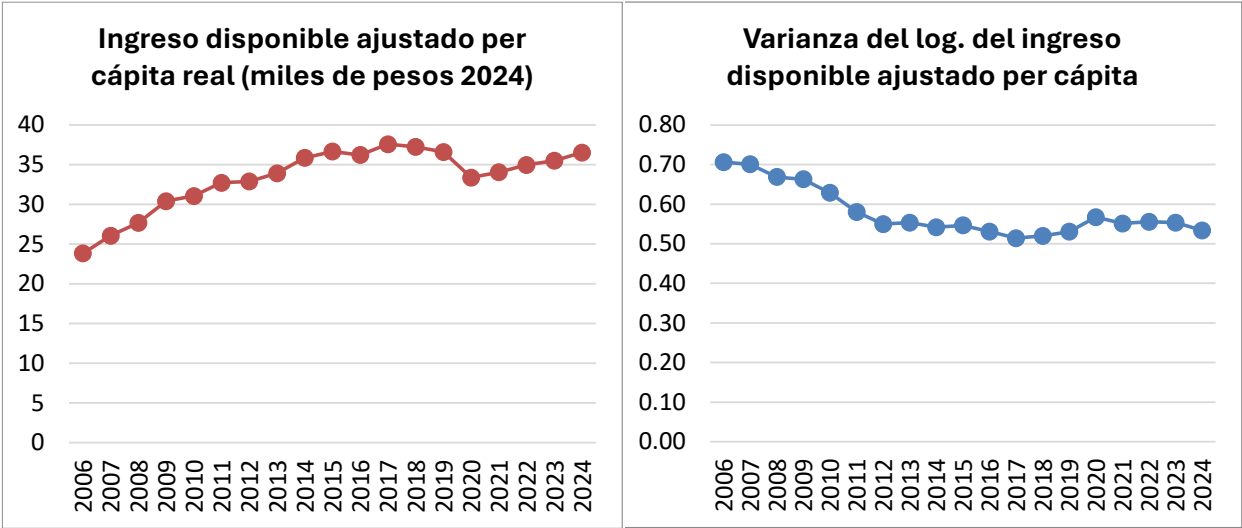
se presenta la evolución de una métrica de la desigualdad de la distribución del ingreso, la varianza del ingreso per cápita en logaritmos.

**Cuadro 5.1. Ingreso disponible ajustado y CBT. Valores promedio (total y per cápita) de los hogares en miles de pesos corrientes. Años 2006 a 2024**

|      | Ingreso disponible ajustado sin VL |            | Canasta Básica Total |            |
|------|------------------------------------|------------|----------------------|------------|
|      | Total                              | Per cápita | Total                | Per cápita |
| 2006 | 16.1                               | 6.5        | 10.1                 | 3.6        |
| 2007 | 18.4                               | 7.7        | 10.6                 | 3.8        |
| 2008 | 21.3                               | 8.7        | 11.4                 | 4.1        |
| 2009 | 24.4                               | 10.3       | 12.0                 | 4.4        |
| 2010 | 26.0                               | 11.0       | 12.6                 | 4.6        |
| 2011 | 30.2                               | 12.7       | 13.7                 | 5.1        |
| 2012 | 32.9                               | 13.6       | 15.0                 | 5.4        |
| 2013 | 36.9                               | 15.1       | 16.1                 | 5.8        |
| 2014 | 41.1                               | 17.4       | 17.1                 | 6.4        |
| 2015 | 45.9                               | 19.2       | 18.6                 | 6.9        |
| 2016 | 49.8                               | 20.8       | 20.5                 | 7.6        |
| 2017 | 55.0                               | 22.7       | 21.5                 | 8.0        |
| 2018 | 57.9                               | 24.1       | 23.0                 | 8.5        |
| 2019 | 61.6                               | 25.6       | 24.9                 | 9.2        |
| 2020 | 62.5                               | 25.7       | 27.5                 | 10.2       |
| 2021 | 68.7                               | 28.1       | 29.6                 | 10.9       |
| 2022 | 76.8                               | 31.5       | 32.2                 | 11.9       |
| 2023 | 83.5                               | 34.1       | 34.4                 | 12.7       |
| 2024 | 88.8                               | 36.5       | 35.5                 | 13.2       |

Fuente: estimaciones en base a ECH 2006-2024 y ENGIH 2017

**Gráfico 5.1. Evolución del promedio del ingreso disponible ajustado per cápita en términos reales y evolución de su varianza en logaritmos. Período 2006 a 2024.**



Notas: el ingreso per cápita está expresado en pesos de 2024 utilizando el índice de precios de la CBT como deflactor. Fuente: estimaciones en base a ECH 2006-2024 y ENGIH 2017

## 6. Resultados

A continuación, se presentan las estimaciones de la incidencia de la indigencia y de la pobreza para el total país y por regiones en el año 2024 aplicando la nueva metodología.

El porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia se ubicó en 1,2% en el conjunto del país. En Montevideo la estimación fue 1,4% y en el Interior del país 1%.

El porcentaje de personas bajo la línea de pobreza fue 13,4% en el total del país, 13% en Montevideo y 13,7% en el Interior.

**Cuadro 6.1. Incidencia de la indigencia y de la pobreza en hogares por región (%).**  
**Año 2024**

|                    | <b>Total país</b> | <b>Montevideo</b> | <b>Interior</b> |
|--------------------|-------------------|-------------------|-----------------|
| Hogares bajo la LI | 1.2               | 1.4               | 1.0             |
| Hogares bajo la LP | 13.4              | 13.0              | 13.7            |

Fuente: ECH 2024

El análisis a nivel de personas indica que la indigencia para todo el país se ubicó en 1,5%. El porcentaje de personas indigentes se ubicó en 1,9% en Montevideo y en 1,2% el Interior del país.

El porcentaje de personas bajo la línea de pobreza en 2024 fue 17,3% en el conjunto del país, 17,5% en Montevideo y 17,1% en el Interior.

**Cuadro 6.2. Incidencia de la indigencia y de la pobreza en personas por región (%).**  
**Año 2024**

|                     | <b>Total país</b> | <b>Montevideo</b> | <b>Interior</b> |
|---------------------|-------------------|-------------------|-----------------|
| Personas bajo la LI | 1.5               | 1.9               | 1.2             |
| Personas bajo la LP | 17.3              | 17.5              | 17.1            |

Fuente: ECH 2024

En el Cuadro 6.3 presenta la incidencia de la pobreza por grupos de edad para el total del país. Tal como se observaba en las estimaciones con la anterior metodología, la pobreza es decreciente con la edad.

El porcentaje de pobreza es sensiblemente mayor al promedio nacional en los menores de 17 años. Aproximadamente un tercio de los niños menores de 6 años vive en hogares pobres. Dicho porcentaje es de aproximadamente 28% entre los 6 y 17 años. La incidencia de la pobreza en el grupo de 18 a 64 años es del 15.4%, dos puntos porcentuales inferior al promedio nacional. Finalmente, el porcentaje de personas en hogares pobres entre los adultos de 65 años y más es del 6.3%.

**Cuadro 6.3. Incidencia de la pobreza en personas, según grupos de edades (%).**  
**Total país. Año 2024**

| Grupos de edad    | Estimación |
|-------------------|------------|
| Total             | 17.3       |
| Menores de 6 años | 32.2       |
| 6 a 12 años       | 28.1       |
| 13 a 17 años      | 27.5       |
| 18 a 64 años      | 15.4       |
| 65 y más años     | 6.3        |

Fuente: ECH 2024

### 6.1. Evolución comparada entre metodología 2017 y metodología 2006

Los cuadros 6.4 y 6.5 y gráficos 6.1 y 6.2 presentan la evolución comparada en los últimos 10 años de las medidas de indigencia y pobreza entre la nueva metodología y la metodología anterior.

La nueva metodología genera un cambio de nivel respecto a la anterior, tanto en pobreza como en indigencia.

Como fuera señalado anteriormente, en el caso de la indigencia la importante diferencia se explica fundamentalmente por un cambio metodológico que modifica el alcance del ingreso de los hogares. La nueva medición no incluye la imputación por cuotas de salud de los beneficiarios Fonasa y tampoco la imputación por valor locativo. El mayor valor de la canasta alimentaria, principalmente en Montevideo, también contribuye al aumento en la medición de la indigencia.

En el caso de la pobreza es importante destacar la evolución “paralela” de ambas mediciones. En el Anexo 4 se presenta un gráfico similar al Gráfico 6.1 pero para los últimos 20 años. La prolongación hacia atrás de la estimación con la nueva canasta es simplemente un ejercicio que permite ver que las tendencias de largo plazo que muestran ambas mediciones son consistentes (ver Gráfico A4.1 del Anexo)<sup>28</sup>. Muestran una importante caída de la pobreza hasta 2014 y una relativa estabilidad posterior que se ve interrumpida temporalmente a partir de la pandemia del COVID.

En el Anexo 4 también se detallan los factores explicativos de este cambio de nivel en la medida de pobreza entre las dos metodologías. La actualización de la canasta dio como resultado un mayor valor del consumo de los hogares. Esto evidencia la mejora del nivel de bienestar ocurrida entre las dos encuestas de gastos. Por lo tanto, el mayor nivel de pobreza que refleja la nueva medición es consecuencia, en última instancia, de la desactualización de la canasta 2006.

<sup>28</sup> Indudablemente la canasta 2017 pierde representatividad como estándar de suficiencia a medida que vamos muy atrás en el tiempo, sobreestimando la pobreza.

**Cuadro 6.4. Evolución comparada de la indigencia entre metodologías 2006 y 2017.**

**Años 2015 a 2024. En porcentaje de hogares y personas**

|                   | % de Hogares |         | % de Personas |         |
|-------------------|--------------|---------|---------------|---------|
|                   | LI 2006      | LI 2017 | LI 2006       | LI 2017 |
| <b>Total país</b> |              |         |               |         |
| 2015              | 0.2          | 1.1     | 0.3           | 1.7     |
| 2016              | 0.1          | 0.9     | 0.2           | 1.4     |
| 2017              | 0.1          | 0.6     | 0.1           | 0.8     |
| 2018              | 0.1          | 0.6     | 0.1           | 0.9     |
| 2019              | 0.1          | 0.8     | 0.2           | 1.0     |
| 2020              | 0.3          | 1.7     | 0.4           | 2.4     |
| 2021              | 0.2          | 1.5     | 0.3           | 2.0     |
| 2022              | 0.2          | 1.2     | 0.3           | 1.7     |
| 2023              | 0.2          | 1.6     | 0.2           | 1.9     |
| 2024              | 0.2          | 1.2     | 0.3           | 1.5     |
| <b>Montevideo</b> |              |         |               |         |
| 2015              | 0.2          | 1.5     | 0.3           | 2.3     |
| 2016              | 0.1          | 1.2     | 0.2           | 1.8     |
| 2017              | 0.1          | 0.7     | 0.2           | 1.2     |
| 2018              | 0.1          | 0.9     | 0.1           | 1.4     |
| 2019              | 0.1          | 1.0     | 0.2           | 1.4     |
| 2020              | 0.3          | 1.6     | 0.3           | 2.3     |
| 2021              | 0.2          | 1.6     | 0.3           | 2.3     |
| 2022              | 0.3          | 1.6     | 0.5           | 2.2     |
| 2023              | 0.1          | 1.8     | 0.1           | 2.4     |
| 2024              | 0.2          | 1.4     | 0.3           | 1.9     |
| <b>Interior</b>   |              |         |               |         |
| 2015              | 0.2          | 0.9     | 0.3           | 1.3     |
| 2016              | 0.1          | 0.8     | 0.2           | 1.1     |
| 2017              | 0.1          | 0.5     | 0.1           | 0.6     |
| 2018              | 0.1          | 0.4     | 0.1           | 0.5     |
| 2019              | 0.1          | 0.6     | 0.1           | 0.8     |
| 2020              | 0.3          | 1.7     | 0.4           | 2.4     |
| 2021              | 0.2          | 1.3     | 0.3           | 1.8     |
| 2022              | 0.1          | 1.0     | 0.2           | 1.3     |
| 2023              | 0.3          | 1.4     | 0.3           | 1.7     |
| 2024              | 0.2          | 1.0     | 0.3           | 1.2     |

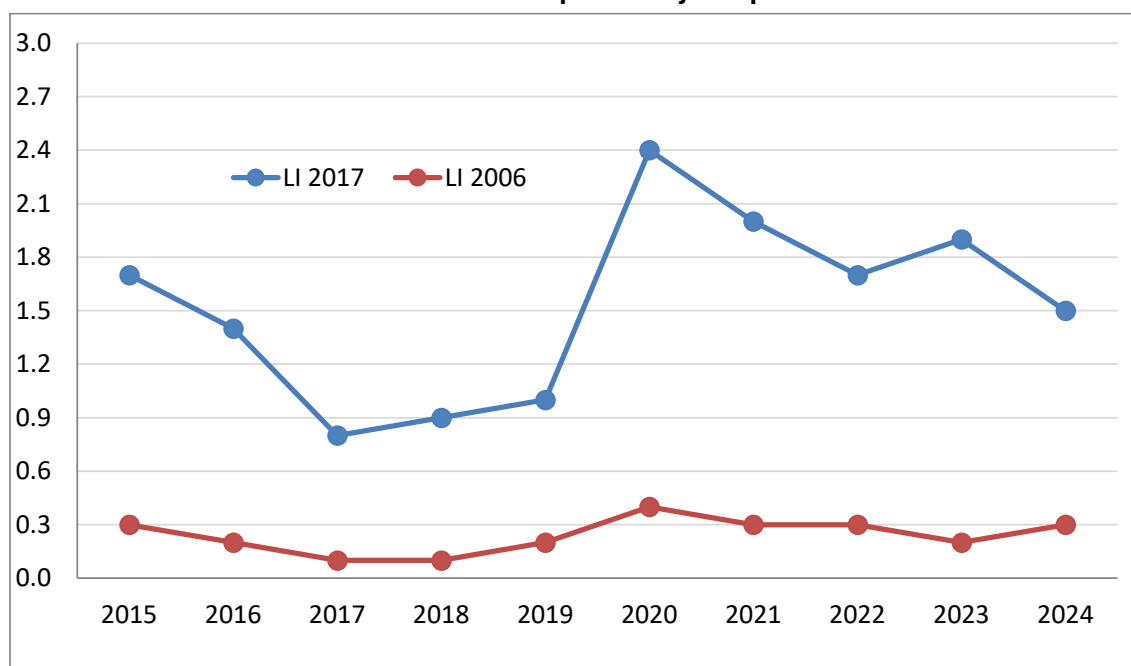
Fuente: ECH 2015-2024

**Cuadro 6.5. Evolución comparada de la pobreza entre metodologías 2006 y 2017.****Años 2015 a 2024. En porcentaje de hogares y personas**

|                   | % de Hogares |         | % de Personas |         |
|-------------------|--------------|---------|---------------|---------|
|                   | LP 2006      | LP 2017 | LP 2006       | LP 2017 |
| <b>Total país</b> |              |         |               |         |
| 2015              | 6.4          | 13.2    | 9.7           | 18.1    |
| 2016              | 6.2          | 13.0    | 9.4           | 17.9    |
| 2017              | 5.2          | 11.4    | 7.9           | 15.5    |
| 2018              | 5.3          | 11.9    | 8.1           | 16.4    |
| 2019              | 5.9          | 12.8    | 8.8           | 17.3    |
| 2020              | 8.0          | 18.1    | 11.6          | 23.3    |
| 2021              | 7.5          | 16.6    | 10.6          | 21.1    |
| 2022              | 6.9          | 15.5    | 9.9           | 20.1    |
| 2023              | 7.0          | 15.1    | 10.1          | 19.7    |
| 2024              | 5.8          | 13.4    | 8.3           | 17.3    |
| <b>Montevideo</b> |              |         |               |         |
| 2015              | 8.7          | 12.7    | 13.4          | 17.9    |
| 2016              | 8.3          | 12.5    | 12.9          | 17.7    |
| 2017              | 7.3          | 11.2    | 11.1          | 15.8    |
| 2018              | 7.3          | 11.7    | 11.4          | 16.7    |
| 2019              | 8.1          | 12.5    | 12.2          | 17.4    |
| 2020              | 9.4          | 15.8    | 13.6          | 20.8    |
| 2021              | 9.0          | 14.9    | 12.9          | 19.5    |
| 2022              | 8.8          | 14.2    | 12.8          | 18.9    |
| 2023              | 8.7          | 14.4    | 12.8          | 19.4    |
| 2024              | 6.9          | 13.0    | 10.0          | 17.5    |
| <b>Interior</b>   |              |         |               |         |
| 2015              | 4.8          | 13.5    | 7.3           | 18.2    |
| 2016              | 4.7          | 13.4    | 7.1           | 18.1    |
| 2017              | 3.8          | 11.6    | 5.8           | 15.4    |
| 2018              | 3.8          | 12.1    | 5.9           | 16.2    |
| 2019              | 4.3          | 13.1    | 6.5           | 17.2    |
| 2020              | 7.0          | 19.7    | 10.3          | 24.8    |
| 2021              | 6.3          | 17.6    | 9.1           | 22.1    |
| 2022              | 5.7          | 16.3    | 8.1           | 20.9    |
| 2023              | 5.7          | 15.6    | 8.4           | 19.9    |
| 2024              | 5.1          | 13.7    | 7.2           | 17.1    |

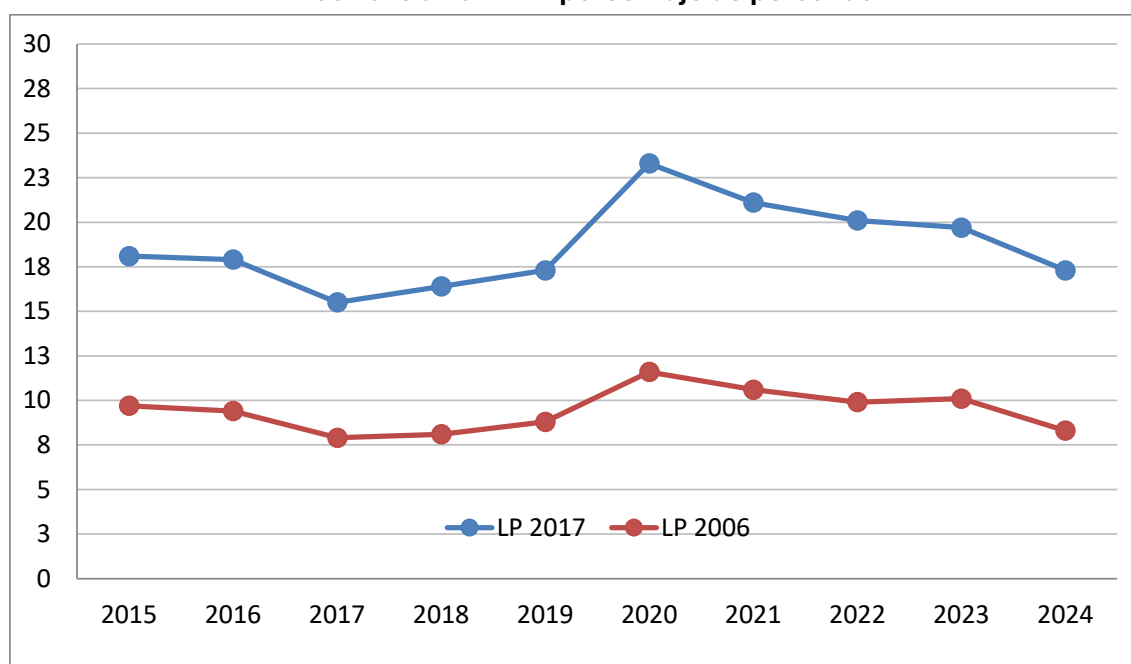
Fuente: ECH 2015-2024

**Gráfico 6.1. Evolución comparada de la indigencia entre metodologías 2006 y 2017.**  
**Años 2015 a 2024. En porcentaje de personas**



Fuente ECH 2015-2024

**Gráfico 6.2. Evolución comparada de la pobreza entre metodologías 2006 y 2017.**  
**Años 2015 a 2024. En porcentaje de personas**



Fuente ECH 2015-2024

## 7. Consideraciones finales

La metodología propuesta tiene por objeto dar continuidad al cálculo de los indicadores de pobreza (incidencia, brecha, severidad, caracterización de la población pobre e indigente), teniendo en cuenta los antecedentes para Uruguay, las recomendaciones de la comisión de expertos y las mejores prácticas recomendadas por los organismos regionales.

En el análisis de las opciones metodológicas, el criterio ha sido el mantener la práctica seguida por el INE en el cálculo de las líneas precedentes e introducir modificaciones sólo si: a) contribuyen en dotar de mayor precisión las estimaciones, y b) no resultan en una innecesaria complejidad de los indicadores que dificulten la comprensión de la metodología y de los resultados.

En este sentido, cabe remarcar los criterios que se han seguido, su relación con los anteriores y los fundamentos para su aplicación:

- Se modifica la definición del ingreso que el INE venía utilizando para la medición de pobreza. La principal diferencia radica en la exclusión, a partir de la presente actualización metodológica, de la imputación del valor locativo y las cuotas de salud (Fonasa, Militar y Policial). Por otro lado, se incluyen algunas transferencias sociales bajo la forma de subsidios en los consumos de electricidad, agua y supergas.
- Al igual que en la ENGIH anterior, el concepto de gasto utilizado es el de las adquisiciones de bienes y servicios de consumo con “destino el hogar”, por cualquiera de las formas de adquisición.
- Para la definición del ER se empleó un nuevo criterio siguiendo la propuesta de CEPAL. Esto implica considerar, no solo el criterio calórico (como en la LP 2006), sino también una serie de carencias críticas que pueden enfrentar los hogares. Las dimensiones de carencias críticas fueron seleccionadas de acuerdo con la realidad de Uruguay, de manera coherente con los indicadores de NBI del país. Así, el ER queda conformado por el primer quintil móvil que posee un 10% o menos de los hogares con dos o más carencias críticas. Por otro lado, se sigue la recomendación de seleccionar un solo ER para el total del país, utilizando un deflactor geográfico de precios que se aplica sobre los ingresos del Interior del país para equiparar el poder adquisitivo entre regiones.
- Se construyen canastas para dos regiones: Montevideo e Interior. En la LP 2006 se conformaban canastas distintas para tres regiones: Montevideo, Interior urbano e Interior rural. Si bien la última encuesta tiene representación a nivel país, el área rural en sí misma no constituyó un dominio del diseño muestral, se consideró dentro de un estrato más amplio que comprendía también localidades urbanas pequeñas.
- En la nueva metodología, al igual que en la anterior, no se realizan ajustes normativos. En relación con este tema, la comisión de expertos entendió que la CBA debía reflejar la ingesta efectiva de la población del estrato de referencia y no lo que sería deseable en materia de alimentación, en tanto esto último requeriría ajustes con un alto grado de subjetividad o de arbitrariedad. Al igual que en la

anterior medición, se incluyen las bebidas alcohólicas y comidas fuera del hogar por su importancia relativa en el consumo.

- La construcción de la CBNA contempla las economías de escala en el consumo. Estas se estimaron por separado para el consumo no alimentario sin alquiler (CBNA<sub>sa</sub>) y para el Alquiler (ALQ) dado que este último es uno de los gastos con más economías y sólo está presente en la canasta de los hogares inquilinos. Este tratamiento separando el alquiler del resto del consumo no alimentario permite computar una canasta diferente entre inquilinos y no inquilinos. La línea de pobreza que incluye el costo del alquiler se emplea para determinar la condición de pobreza de los hogares que son arrendatarios y también de aquellos hogares que no siendo arrendatarios se encuentran ocupando una vivienda sin permiso del propietario. Para todo el resto de los hogares se considera la línea de pobreza que excluye el costo del alquiler.
- Las economías de escalas específicas para el alquiler, tiene algunas ventajas para la actualización de la canasta por la variación de los precios. Evita los sesgos que podrían producirse si los precios de los alquileres tienen una evolución muy dispar respecto al precio del resto de los bienes y servicios. La metodología 2006 también recogía las economías de escala de manera conjunta para todo el consumo no alimentario estableciendo un parámetro de escala igual en Montevideo e Interior.
- Los valores de las canastas alimentaria, no alimentaria y el alquiler se actualizan mensualmente por la variación de los índices de las clases y divisiones correspondientes del IPC. El ajuste de estos tres componentes por separado permite una mayor flexibilidad en la actualización del valor de la línea de pobreza frente a variaciones en los precios relativos. Esto es similar a la medición anterior, salvo en lo relativo al alquiler que se ajustaba conjuntamente dentro del componente vivienda de la CBNA y a partir del índice de la División vivienda del IPC.

Las medidas de pobreza e indigencia presentan diferencias entre las dos metodologías. Estas diferencias responden a los siguientes factores:

1. El aumento del valor de la CBNA es el principal factor explicativo del mayor nivel de pobreza que muestra la nueva medición. Esto fue más notorio en el interior haciendo que la pobreza entre regiones tienda a equipararse respecto a la metodología anterior.
2. El aumento del valor de las canastas de referencia entre 2017 y 2006 está relacionado con la evolución del ingreso de los primeros deciles, que resulta en un ER con mayor poder adquisitivo en la última encuesta.
3. En el caso de la indigencia la diferencia se explica por un cambio metodológico que modifica el alcance del ingreso de los hogares. La nueva medición no incluye la imputación por cuotas de salud de los beneficiarios Fonasa y tampoco la imputación por valor locativo. También contribuye al aumento en la de indigencia el mayor valor de la canasta alimentaria, principalmente en Montevideo.

Por último, es importante destacar que, si bien la nueva medición da cuenta de una mayor magnitud del fenómeno de la pobreza, las tendencias de largo plazo que muestran ambas mediciones son muy similares.

## 8. Referencias bibliográficas

- Alkire, S. y Foster, J. (2008). *Recuento y medición multidimensional de la pobreza* (rep. de inv. N.º 7) [OPHI Working Paper]. Oxford Poverty and Human Development Initiative.
- Alkire, S., Foster, J., Seth, S., Santos, M. E., Roche, J. M. y Ballon P. (2015). *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis*. Oxford University Press.
- Alonzo, H. y Mancero, X. (2011). *Escalas de equivalencia en los países de América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Altimir, Ó. (1979, 22 de septiembre). *La dimensión de la pobreza en América Latina* (rep. de inv. N.º 78-9-1909). Comisión Económica de América Latina.
- Canberra Group. (2001). *Expert Group On Household Income Statics: Final Report and Recommendations* (inf. téc.). Grupo de Canberra. Ottawa.
- CEPAL. (2018). *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL.
- Deaton, A. y J. Muellbauer (1986). *On Measuring Child Costs: With Applications to Poor Countries*, Journal of Political Economy 94: 720-44.
- Engel, E. (1895). *Die Lebenskosten Belgischer Arbeiter-Familien Fruher and jetzt*, International Statistical Institute Bulletin 9, 1-74.
- FAO (2004). *Human Energy Requirements*. Report of a Joint Expert FAO/WHO/ONU Expert Consultation. Roma.
- Feres, J. C. y Mancero, X. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Santiago de Chile, CEPAL.
- INE y FAS-OPP (1995). *Evolución de la pobreza estructural en la década 1984-1994. El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)* (inf. téc.). Instituto Nacional de Estadística y Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Montevideo.
- INE, (2011). *Índice de Precios de Consumo. Cambio de base – diciembre 2010. Nota Metodológica*. Disponible en: [link](#)
- INE (2020). *Principales Resultados de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares 2016-2017*. Disponible en: [link](#)
- INE, (2022). *Metodología del Índice de Precios del Consumo*”. Disponible en: [link](#)
- INE (2024). *Índice de pobreza Multidimensional. Documento Metodológico*. Disponible en: [link](#)
- International Labour Organization (2004). *Resolution Concerning Household Income and Expenditure Statistics, adopted at the 17th International Conference of Labour Statisticians*, Geneva, 24 November – 3 December 2004. Geneva.
- Kakwani, N. (2010). *A new model for constructing poverty lines*, Discussion Paper series, N° 2010-06, Philippine Institute for Development Studies (PIDS).
- ONU (2008). *Sistema de Cuentas Nacionales* (inf. téc.). Organización de las Naciones Unidas.
- ONU (2020). *Objetivos de Desarrollo Sostenible: Objetivo 1* (ONU, Ed.) [Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo]. Organización de las Naciones Unidas.

- Perera, M. (2020) *Estudio de validación de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares de 2016-2017*. Disponible en: [link](#)
- PNUD (1997). *Informe sobre Desarrollo Humano 1997* (inf. téc.). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Madrid.
- United Nations Economic Commission for Europe (2011). *Canberra Group Handbook on Household Income Statistics: Second Edition*. Geneva: United Nations.
- Sen, A. (1984). *The Living Standard*. *Oxford Economic Papers*, 36, 74-90.
- Wagle, U. (2002). *Volver a pensar la pobreza: definición y mediciones*. *Revista internacional de ciencias sociales*, (171). La sociedad del conocimiento, 210-225.

## Anexos

### A.1. Definición de los indicadores de carencias críticas

Para la selección del ER, CEPAL considera cuatro dimensiones de carencias críticas y dentro de cada una de ellas plantea indicadores alternativos, seleccionando aquel que presente una incidencia elevada en los percentiles más bajos y una incidencia baja en los superiores.

**Cuadro A1.1. Dimensiones de carencias críticas para la selección del ER**

| Dimensión         | Indicadores                                                   |
|-------------------|---------------------------------------------------------------|
| Vivienda          | Materiales de la vivienda o hacinamiento                      |
| Servicios básicos | Acceso al agua o saneamiento                                  |
| Educación         | Acceso escolar de los niños                                   |
| Alimentación      | Insuficiencia calórica o participación del gasto en alimentos |

Fuente: CEPAL (2018)

Como parte de la elaboración de la LP 2017 para Uruguay, se analizaron tres escenarios para la selección de los indicadores:

1. Utilizar la metodología CEPAL.
2. Utilizar la metodología CEPAL, pero incorporando las definiciones nacionales de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).
3. Utilizar la metodología CEPAL incorporando las definiciones nacionales de las NBI y ajustando la dimensión de asistencia escolar

En el segundo escenario se modifica la definición de algunos indicadores de acuerdo con la definición utilizada en Uruguay para el cálculo de las NBI en base al censo 2011. Los cambios son los siguientes:

- *Hacinamiento*: según la metodología de CEPAL se considera que hay hacinamiento en un hogar cuando hay más de tres personas por habitación. En la definición de las NBI se considera que hay hacinamiento en un hogar cuando hay más de dos personas por habitación, sin considerar baños ni cocinas.
- *Acceso al agua*: según la metodología de CEPAL se considera que un hogar tiene carencia en el acceso al agua si la misma se obtiene por red pública fuera del terreno, pozos no protegidos, fuentes móviles, río u otros similares. En la definición de las NBI se agrega a las ya mencionadas, la condición de que el hogar tiene carencia si el agua no le llega por cañería dentro de la vivienda.
- *Acceso escolar de los niños*: según la metodología de CEPAL se considera que un hogar tiene carencia si tiene al menos un niño con edad entre 7 y 15 años que no asiste a un centro educativo. Este indicador se modificó levemente para el escenario 1 en concordancia con la realidad uruguaya, tomando las edades entre 6 y 14 años. En el criterio NBI, correspondiente al escenario 2, se modifica el tramo de edad a 4 y 17 años.

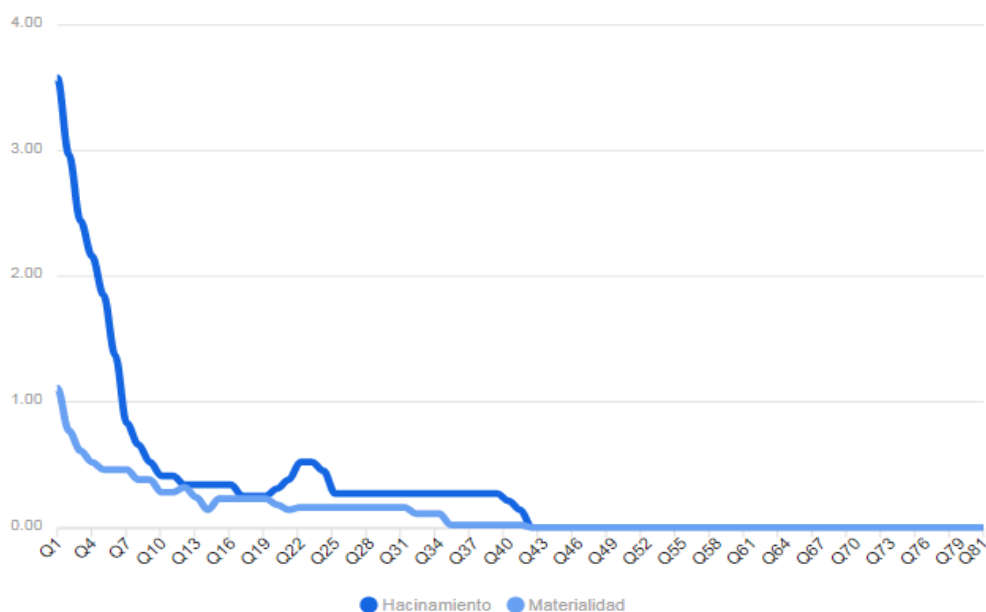
Para el escenario 3 se toman las definiciones de carencias del escenario 2 y se modifica únicamente la carencia de acceso escolar de los niños, tomando la edad entre 4 y 14 años.

A continuación, se presentan los gráficos con el porcentaje de hogares con carencia por quintil móvil del ingreso per cápita con valor locativo. La inspección visual de estos gráficos permite guiar la selección de aquellos indicadores de cada dimensión que mejor discriminen entre los percentiles más bajos y los más altos. Una vez definidos los indicadores se sigue adelante con la metodología de selección del ER.

## Vivienda

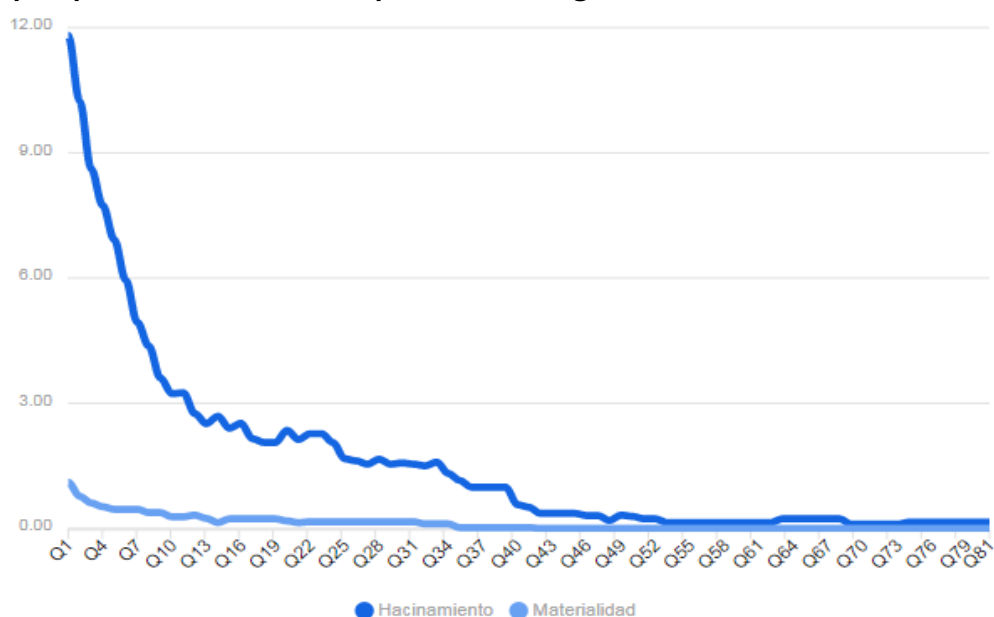
En la dimensión vivienda, para todos los escenarios considerados, el hacinamiento es el indicador que mejor discrimina entre los quintiles móviles de menores y mayores ingresos.

**Gráfico A1.1. Porcentaje de hogares con carencia en Hacinamiento y Materialidad por quintil móvil en el total país. Metodología y definiciones CEPAL**



Fuente: ENGIH 2017

**Gráfico A1.2. Porcentaje de hogares con carencia en Hacinamiento y Materialidad por quintil móvil en el total país. Metodología CEPAL con definiciones NBI**

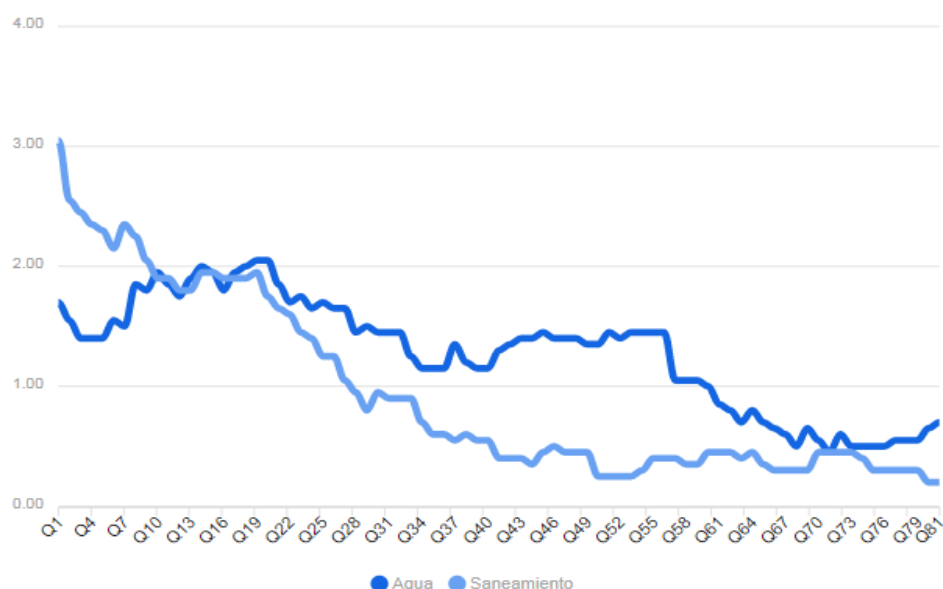


Fuente: ENGIH 2017

## Servicios básicos

En la dimensión servicios básicos es bastante claro que saneamiento es el indicador más relevante utilizando la metodología CEPAL, ya que el porcentaje de hogares con carencia tiene una mayor relación con el ingreso que el indicador de agua.

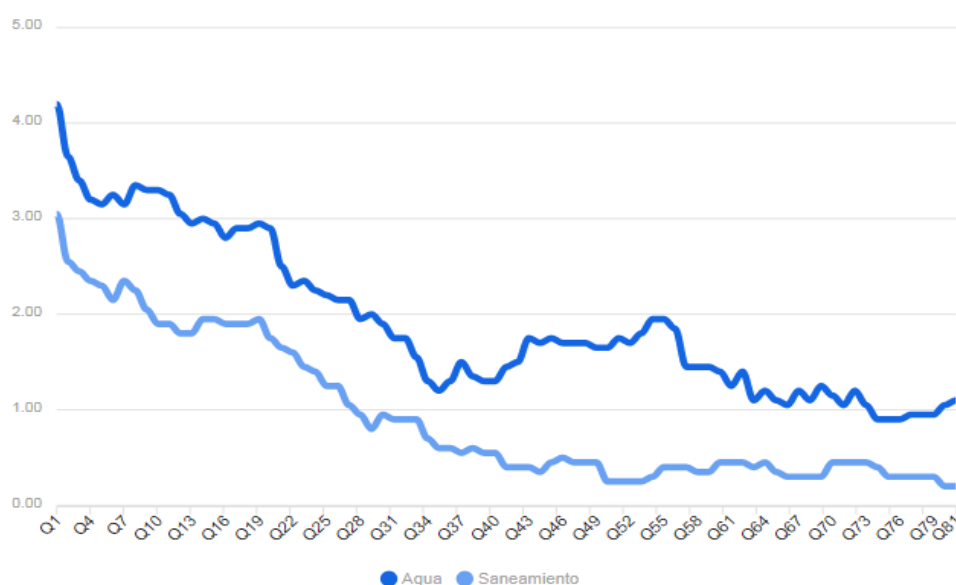
**Gráfico A1.3. Porcentaje de hogares con carencia en Agua y Saneamiento por quintil móvil en el total del país. Metodología y definiciones CEPAL**



Fuente: ENGIH 2017

Utilizando la metodología de CEPAL modificada por NBI, ambos indicadores muestran una evolución similar, aunque en el caso del agua, se mantiene con un porcentaje elevado de carencias en quintiles superiores.

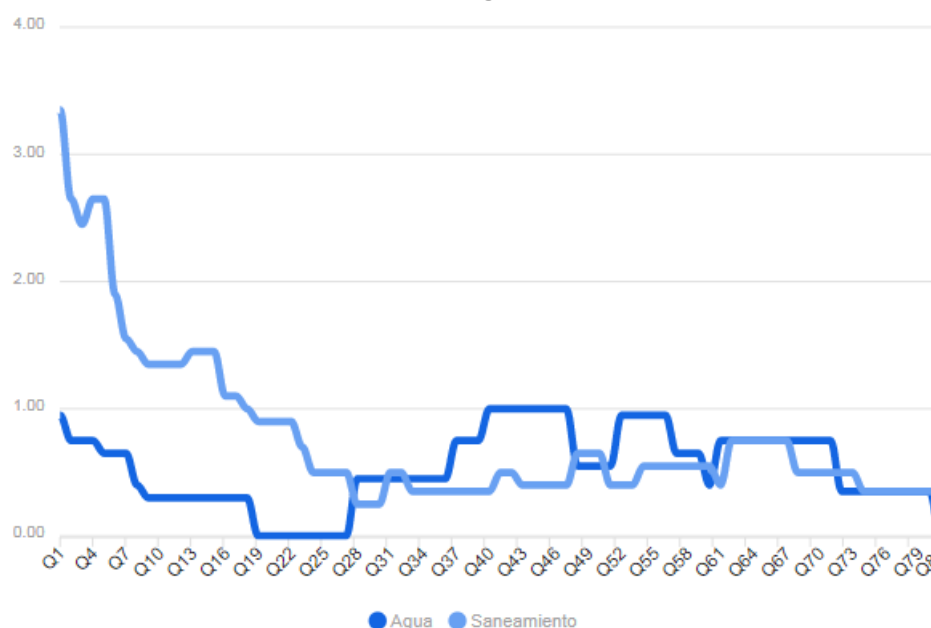
**Gráfico A1.4. Porcentaje de hogares con carencia en Agua y Saneamiento por quintil móvil en el total país. Metodología CEPAL y definiciones NBI**



Fuente: ENGIH 2017

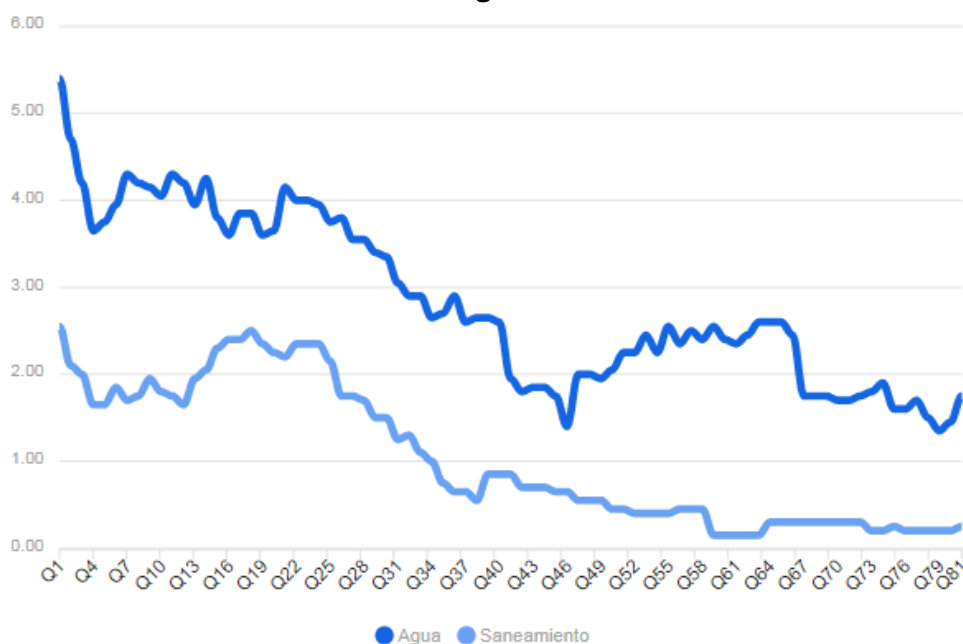
A continuación, se presentan estos gráficos en Montevideo e Interior por separado con las definiciones de NBI. Se aprecia que para el Interior del país ambos indicadores se comportan de manera similar a lo largo de la distribución siendo la carencia en Agua la que presenta una mayor incidencia. En Montevideo, sin embargo, el indicador agua exhibe un comportamiento muy irregular, mientras que la carencia en saneamiento muestra una relación más monótona con el ingreso. Para la dimensión servicios básicos se selecciona este último indicador.

**Gráfico A1.5. Porcentaje de hogares con carencia en Agua y Saneamiento por quintil móvil en Montevideo. Metodología CEPAL con definiciones NBI**



Fuente: ENGIH 2017

**Gráfico A1.6. Porcentaje de hogares con carencia en Agua y Saneamiento por quintil móvil en el Interior. Metodología CEPAL con definiciones NBI**



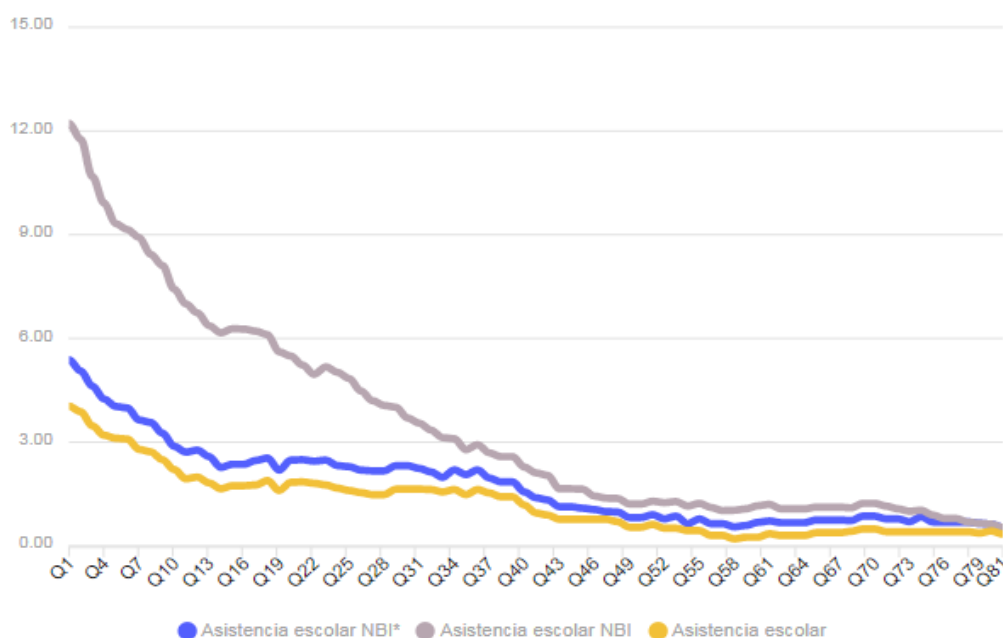
Fuente: ENGIH 2017

## Asistencia escolar

En el caso de la dimensión asistencia escolar, se analiza la evolución del porcentaje de hogares con carencia en los tres escenarios.

Como se aprecia en el siguiente gráfico, las curvas de asistencia escolar (CEPAL) y asistencia escolar con el criterio NBI hasta 14 años (Asistencia escolar NBI\*) son muy similares, con una diferencia muy leve de nivel donde esta última es mayor. Mientras que la asistencia escolar con el criterio NBI modificado (4 y 17 años) presenta una curva diferente, con niveles sensiblemente mayores en los quintiles más bajos de ingresos (diferencias relevantes por lo menos hasta los quintiles móviles 30 a 49), para luego seguir el mismo comportamiento que presentan los otros dos indicadores.

**Gráfico A1.7. Porcentaje de hogares con carencia en Asistencia Escolar según tres definiciones. Total País**



Fuente: ENGIH 2017

De este último gráfico, se concluye que la incorporación de los niños de 4 a 5 años genera cambios leves en la carencia inasistencia escolar, mientras que la incorporación de los niños de 15 a 17 años genera cambios importantes en la carencia principalmente en los hogares de bajos ingresos. También se aprecia que en este último caso el descenso en la carencia a medida que se avanza en los quintiles móviles no es muy pronunciado, manteniendo niveles de carencia relativamente elevados en quintiles móviles de ingreso medio. Por este motivo se evaluó conveniente utilizar el indicador de inasistencia escolar del criterio NBI modificado al tramo de edad de 4 a 14 años.

En lo referente a la dimensión alimentación, se utilizó el indicador de ingesta calórica insuficiente.

En base a los argumentos planteados, los indicadores elegidos para identificar el ER son: hacinamiento, saneamiento, inasistencia escolar entre los 4 y 14 años e ingesta calórica insuficiente.

## A.2. Canastas básicas alimentarias

**Cuadro A2.1. Artículos incluidos en las canastas básica de alimentos de Montevideo e Interior del país. Cantidades, contenido calórico y valores.**

| Componentes                                              | Montevideo    |                          |                                    | Interior      |                          |                                    |
|----------------------------------------------------------|---------------|--------------------------|------------------------------------|---------------|--------------------------|------------------------------------|
|                                                          | Cantidades    |                          | Valores<br>(pesos<br>mayo<br>2017) | Cantidades    |                          | Valores<br>(pesos<br>mayo<br>2017) |
|                                                          | kcal          | grs./<br>cm <sup>3</sup> |                                    | kcal          | grs./<br>cm <sup>3</sup> |                                    |
| <b>Total</b>                                             | <b>2217,0</b> | <b>1435,7</b>            | <b>112,3</b>                       | <b>2349,8</b> | <b>1340,5</b>            | <b>96,8</b>                        |
| Panes, galletas, alfajores y productos de repostería     | 401,0         | 123,2                    | 13,9                               | 422,6         | 145,8                    | 12,2                               |
| Pan francés, flauta, baguette                            | 226,2         | 84,1                     | 6,4                                | 146,9         | 54,6                     | 3,8                                |
| Bizcochos comunes                                        | 30,8          | 8,4                      | 2,0                                | 27,8          | 7,6                      | 1,2                                |
| Galletas y galletitas saladas                            | 45,9          | 10,2                     | 1,6                                | 39,2          | 8,7                      | 1,1                                |
| Galletitas dulces                                        | 32,8          | 8,9                      | 1,5                                | 24,0          | 6,0                      | 0,9                                |
| Alfajores                                                | 9,2           | 2,2                      | 0,8                                | 8,4           | 2,0                      | 0,7                                |
| Masitas, tortas, bizcochuelos, roscas y budines          | 56,1          | 9,4                      | 1,6                                | -             | -                        | -                                  |
| Porteño, felipe, catalán, miñón, marsellés               | -             | -                        | -                                  | 58,6          | 20,2                     | 1,5                                |
| Galleta de campaña                                       | -             | -                        | -                                  | 117,6         | 46,6                     | 3,0                                |
| <b>Arroz, fideos, harinas y otros cereales</b>           | <b>427,4</b>  | <b>122,0</b>             | <b>6,3</b>                         | <b>561,8</b>  | <b>158,0</b>             | <b>6,0</b>                         |
| Arroz                                                    | 139,4         | 40,6                     | 1,6                                | 237,9         | 69,3                     | 2,2                                |
| Fideos y pastas secas                                    | 119,7         | 32,3                     | 2,3                                | 163,4         | 44,0                     | 2,7                                |
| Pasta fresca con y sin relleno                           | 20,4          | 8,0                      | 1,4                                | -             | -                        | -                                  |
| Harina de trigo                                          | 148,0         | 41,2                     | 1,1                                | 160,6         | 44,7                     | 1,1                                |
| <b>Carnes de vaca, pollo, cerdo y cordero</b>            | <b>196,9</b>  | <b>111,6</b>             | <b>22,8</b>                        | <b>209,0</b>  | <b>105,4</b>             | <b>21,1</b>                        |
| Carne picada común                                       | 36,8          | 15,8                     | 2,7                                | 48,6          | 20,8                     | 3,3                                |
| Carne picada especial o magra                            | 34,8          | 21,4                     | 4,2                                | 21,4          | 13,4                     | 2,6                                |
| Nalga, bola de lomo y carne para milanesas               | 20,5          | 14,0                     | 3,3                                | 13,9          | 9,8                      | 2,0                                |
| Asado de tira                                            | 21,4          | 8,6                      | 2,3                                | 19,8          | 8,0                      | 2,3                                |
| Aguja, falda, paleta, matambre                           | 11,8          | 7,1                      | 1,7                                | 18,5          | 11,1                     | 2,8                                |
| Cuadril, picaña, peceto, bife angosto, colita de cuadril | 9,1           | 6,3                      | 1,5                                | -             | -                        | -                                  |
| Pollo                                                    | 30,3          | 22,2                     | 3,9                                | 29,6          | 20,5                     | 3,6                                |
| Milanesas para freír                                     | 32,2          | 16,3                     | 3,3                                | 26,5          | 13,4                     | 2,5                                |
| Cordero y oveja                                          | -             | -                        | -                                  | 30,8          | 8,4                      | 2,0                                |
| <b>Fiambres y embutidos</b>                              | <b>69,5</b>   | <b>26,6</b>              | <b>6,1</b>                         | <b>70,8</b>   | <b>22,0</b>              | <b>4,1</b>                         |
| Chorizos                                                 | 24,2          | 6,6                      | 1,3                                | 48,9          | 13,3                     | 2,2                                |
| Jamón, lomito, paleta, bondiola, pastrami y bondiola     | 13,2          | 9,0                      | 2,0                                | 7,2           | 4,7                      | 1,0                                |
| Leonesa, mortadela, salchichón, salame, longaniza        | 19,7          | 5,3                      | 1,5                                | 14,7          | 3,9                      | 0,9                                |
| Frankfurters                                             | 12,4          | 5,7                      | 1,2                                | -             | -                        | -                                  |
| <b>Pescados</b>                                          | <b>9,6</b>    | <b>5,4</b>               | <b>1,3</b>                         | <b>5,8</b>    | <b>3,5</b>               | <b>0,8</b>                         |
| Pescados frescos, congelados y enlatados                 | 9,6           | 5,4                      | 1,3                                | 5,8           | 3,5                      | 0,8                                |
| <b>Leche y derivados</b>                                 | <b>198,3</b>  | <b>271,2</b>             | <b>10,8</b>                        | <b>172,8</b>  | <b>250,5</b>             | <b>9,0</b>                         |
| Leche entera                                             | 135,4         | 233,7                    | 5,3                                | 123,5         | 212,9                    | 5,1                                |
| Yogurt                                                   | 11,8          | 23,1                     | 1,4                                | 14,4          | 28,1                     | 1,5                                |
| Queso rallado o queso semiduro                           | 13,0          | 3,0                      | 1,0                                | 10,6          | 2,3                      | 0,7                                |
| Queso mozzarella, de sándwich y quesos frescos           | 38,2          | 11,4                     | 3,1                                | 24,5          | 7,2                      | 1,7                                |
| <b>Huevos</b>                                            | <b>26,3</b>   | <b>16,9</b>              | <b>1,9</b>                         | <b>24,7</b>   | <b>15,9</b>              | <b>1,7</b>                         |

|                                                             |              |              |             |              |              |             |
|-------------------------------------------------------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|-------------|
| Huevos                                                      | 26,3         | 16,9         | 1,9         | 24,7         | 15,9         | 1,7         |
| <b>Frutas</b>                                               | <b>51,8</b>  | <b>71,7</b>  | <b>4,1</b>  | <b>44,2</b>  | <b>62,2</b>  | <b>3,7</b>  |
| Naranja                                                     | 10,5         | 16,4         | 0,6         | 8,3          | 13,0         | 0,4         |
| Manzanas                                                    | 8,7          | 15,8         | 1,0         | 8,5          | 15,5         | 1,1         |
| Bananas                                                     | 21,2         | 21,5         | 1,4         | 19,1         | 19,4         | 1,3         |
| Durazno, pera, frutilla, uva y otras frutas de estación     | 11,4         | 18,0         | 1,1         | 8,3          | 14,3         | 0,9         |
| <b>Verduras</b>                                             | <b>36,9</b>  | <b>108,5</b> | <b>6,3</b>  | <b>33,7</b>  | <b>103,6</b> | <b>5,6</b>  |
| Lechuga y otras verduras de hoja                            | 0,8          | 5,5          | 0,5         | 0,6          | 4,0          | 0,3         |
| Cebollas, cebollines, cebolla de verdeo y puerros           | 6,8          | 21,7         | 1,0         | 6,4          | 20,7         | 0,9         |
| Tomate                                                      | 4,9          | 24,7         | 1,2         | 4,1          | 20,4         | 1,0         |
| Morrón                                                      | 3,5          | 12,2         | 0,8         | 2,9          | 9,9          | 0,7         |
| Zanahoria                                                   | 3,3          | 9,8          | 0,4         | 4,1          | 12,3         | 0,5         |
| Ajo, perejil, especias y hierbas                            | 1,4          | 2,2          | 0,6         | 0,6          | 1,9          | 0,4         |
| Salsa de tomate                                             | 16,3         | 32,5         | 1,7         | 12,0         | 24,3         | 1,2         |
| Zapallo, calabaza y kabutiá                                 | -            | -            | -           | 3,0          | 10,2         | 0,4         |
| <b>Papas y boniatos</b>                                     | <b>87,8</b>  | <b>75,1</b>  | <b>3,1</b>  | <b>68,1</b>  | <b>69,4</b>  | <b>2,9</b>  |
| Papas                                                       | 77,3         | 66,3         | 2,7         | 56,1         | 59,4         | 2,5         |
| Boniatos                                                    | 10,4         | 8,8          | 0,4         | 12,0         | 10,0         | 0,4         |
| <b>Lentejas, porotos, garbanzos y arvejas</b>               | <b>13,3</b>  | <b>4,2</b>   | <b>0,5</b>  | <b>7,2</b>   | <b>6,9</b>   | <b>0,6</b>  |
| Lentejas                                                    | 13,3         | 4,2          | 0,5         | -            | -            | -           |
| Arvejas y otras leguminosas en lata o congeladas            | -            | -            | -           | 7,2          | 6,9          | 0,6         |
| <b>Azúcar y dulces</b>                                      | <b>194,0</b> | <b>50,0</b>  | <b>2,7</b>  | <b>213,2</b> | <b>55,1</b>  | <b>2,6</b>  |
| Azúcar                                                      | 187,1        | 48,6         | 2,0         | 206,3        | 53,6         | 2,1         |
| Caramelos, chicles, chupetines, chocolates                  | 6,8          | 1,4          | 0,7         | 6,9          | 1,5          | 0,6         |
| <b>Sal, caldos y sopas concentradas</b>                     | <b>1,1</b>   | <b>0,3</b>   | <b>0,5</b>  | <b>2,3</b>   | <b>0,7</b>   | <b>0,5</b>  |
| Caldos y sopas                                              | 1,1          | 0,3          | 0,5         | 2,3          | 0,7          | 0,5         |
| <b>Aceites, grasas y oleaginosas</b>                        | <b>277,9</b> | <b>32,5</b>  | <b>2,6</b>  | <b>333,4</b> | <b>38,7</b>  | <b>2,5</b>  |
| Aceites vegetales todo tipo (no de oliva ni de maíz)        | 229,3        | 25,5         | 1,4         | 285,6        | 31,7         | 1,5         |
| Manteca                                                     | 20,0         | 2,7          | 0,7         | 16,7         | 2,2          | 0,4         |
| Mayonesa                                                    | 28,6         | 4,3          | 0,6         | 31,1         | 4,7          | 0,6         |
| <b>Yerba, café, té y cocoa en polvo</b>                     | <b>0,0</b>   | <b>18,8</b>  | <b>2,9</b>  | <b>2,2</b>   | <b>20,8</b>  | <b>3,8</b>  |
| Yerba mate                                                  | 0,0          | 18,8         | 2,9         | 0,0          | 18,8         | 2,8         |
| Café                                                        | -            | -            | -           | 2,2          | 2,0          | 1,0         |
| <b>Otros alimentos</b>                                      | <b>28,0</b>  | <b>14,0</b>  | <b>3,2</b>  | <b>11,9</b>  | <b>6,4</b>   | <b>1,6</b>  |
| Helados, gelatinas, postres y flanes industrializados       | 28,0         | 14,0         | 3,2         | 11,9         | 6,4          | 1,6         |
| <b>Aguas, refrescos y jugos</b>                             | <b>69,7</b>  | <b>323,8</b> | <b>9,5</b>  | <b>53,3</b>  | <b>220,6</b> | <b>6,2</b>  |
| Aguas de mesa                                               | 0,0          | 196,3        | 3,3         | 0,0          | 127,7        | 2,1         |
| Refrescos y jugos                                           | 69,7         | 127,5        | 6,2         | 53,3         | 92,9         | 4,0         |
| <b>Bebidas alcohólicas</b>                                  | <b>50,1</b>  | <b>27,5</b>  | <b>2,2</b>  | <b>28,1</b>  | <b>15,4</b>  | <b>1,2</b>  |
| Cerveza                                                     | 50,1         | 27,5         | 2,2         | 28,1         | 15,4         | 1,2         |
| <b>Comidas y bebidas fuera del hogar</b>                    | <b>77,3</b>  | <b>32,4</b>  | <b>11,6</b> | <b>84,7</b>  | <b>39,5</b>  | <b>10,9</b> |
| Hamburguesas, milanesa al pan, sándwiches, panchos chorizos | 34,2         | 12,6         | 4,9         | 27,6         | 10,2         | 3,7         |
| Empanadas y tartas                                          | 15,8         | 6,9          | 2,4         | 22,4         | 9,4          | 2,5         |
| Pizza, muzzarella, faina                                    | 11,2         | 4,2          | 1,8         | -            | -            | -           |
| Pastas, comidas de olla, menú ejecutivo                     | 16,0         | 8,6          | 2,4         | 34,6         | 19,9         | 4,7         |

Fuente: ENIGH 2017

### A.3. Valoración nutricional de la CBA

El análisis del valor nutritivo de la canasta básica de alimentos en cada región se realizó comparando las recomendaciones nutricionales para la población uruguaya con los datos obtenidos en la ENGIH 2017 sobre consumo aparente. Los resultados se muestran en el siguiente cuadro.

**Cuadro A3.1. Evaluación de la calidad nutricional del consumo aparente de alimentos en la ENGIH 2017 y en la ENGIH 2006 para el total del país y para el ER según región**

| Nutrientes                                  | Metas nutricionales (recomendaciones) | ENGIH 2017 |            |          | ENGIH 2006 |         |       |
|---------------------------------------------|---------------------------------------|------------|------------|----------|------------|---------|-------|
|                                             |                                       | Total      | ER 2017    |          | Total      | ER 2006 |       |
|                                             |                                       | País       | Montevideo | Interior | País       | Urbano  | Rural |
| <b>Proteína (%)</b>                         | 10 a 15%                              | 14,0       | 13,9       | 13,1     | 13,0       | 11,3    | 10,8  |
| <b>Grasas (%)</b>                           | 25 a 30%                              | 35,5       | 34,7       | 33,5     | 34,0       | 32,0    | 26,0  |
| <b>Colesterol (mgrs/día)</b>                | Menos de 300 mgrs/día                 | 373        | 290        | 332      | 337        | 290     | 323   |
| <b>Ácidos grasos saturados (%)</b>          | Menos de 8%                           | 11,8       | 11,9       | 11,2     | 12,0       | 9,9     | 8,0   |
| <b>Ácidos grasos monoinsaturados (%)</b>    | 9 a 12%                               | 11,8       | 11,6       | 11,2     | 12,0       | 11,1    | 8,2   |
| <b>Ácidos grasos poliinsaturados (%)</b>    | 6 a 10%                               | 8,1        | 8,1        | 8,4      | 10,0       | 9,8     | 8,9   |
| <b>Frutas y verduras (grs/día)</b>          | Más de 400 grs/día                    | 277        | 205        | 207      | 336        | 264     | 240   |
| <b>Azúcares (%)</b>                         | Menos de 10%                          | 12,8       | 12,6       | 12,5     | 9,0        | 9,0     | 11,0  |
| <b>Sal (grs/día)</b>                        | Menos de 5 grs/día                    | 9          | 7          | 9        | 5          | 5       | 6     |
| <b>Porciones de lácteos (porciones/día)</b> | 2-3 porciones/día                     | 1,4        | 1,3        | 1,4      | 1,5        | 1,4     | 1,9   |
| <b>Pescado (grs/día)</b>                    | 40 grs/día                            | 9,3        | 5,8        | 4,2      | 8,0        | 5,0     | 3,4   |
| <b>Omega 6/Omega 3</b>                      | 5:1 a 10:1                            | 24:1       | 23:1       | 29:1     | 25:1       | 23:1    | 21:1  |

Fuentes: MSP; ENGIH 2006; ENGIH 2017

Nota: una porción de lácteos es igual a 200 grs.

Puede observarse que el valor nutricional de las canastas básicas de alimentos, tanto en el Interior como en Montevideo, no difieren particularmente del consumo aparente del total de la población uruguaya. En cambio, si se comparan los nutrientes de los alimentos que componen las canastas básicas alimentarias con las metas nutricionales, se pueden observar diferencias importantes:

1. Las canastas seleccionadas para los hogares de las dos regiones contienen una elevada cantidad de grasa, particularmente del tipo saturadas, que sobrepasan el límite máximo recomendado (alcanzan el 34,7% en Montevideo y el 33,5% en el Interior del país, cuando lo deseable es que no superen el 30% de las calorías consumidas).
2. La cantidad de ácidos grasos saturados que contienen los alimentos de las canastas (11,9% de las calorías consumidas en Montevideo y 11,2% en el Interior) está por encima de las metas nacionales. La cantidad de colesterol está, prácticamente en el límite superior de lo recomendado en Montevideo y lo supera en el Interior. Los ácidos grasos monoinsaturados se encuentran en el límite superior de lo recomendado en las dos regiones, mientras que los poliinsaturados se ubican aproximadamente en la mitad del rango recomendado.
3. La relación entre los ácidos Omega 6 y Omega 3 sigue siendo muy alta en las dos regiones.
4. Es aún más importante la disminución en el consumo de frutas y verduras que en la población en general, ya que el contenido de las canastas básicas corresponde

aproximadamente a la mitad de la cantidad mínima recomendada (mínimo de 400g).

5. El contenido de pescado también es muy bajo (14,5% de lo recomendado para Montevideo y 10,5% para el Interior) así como el de lácteos (menos de la mitad de las porciones diarias que se establecen como meta nutricional).
6. El consumo de azúcares se encuentra por encima de las recomendaciones en ambas regiones, al igual que el consumo de sal.

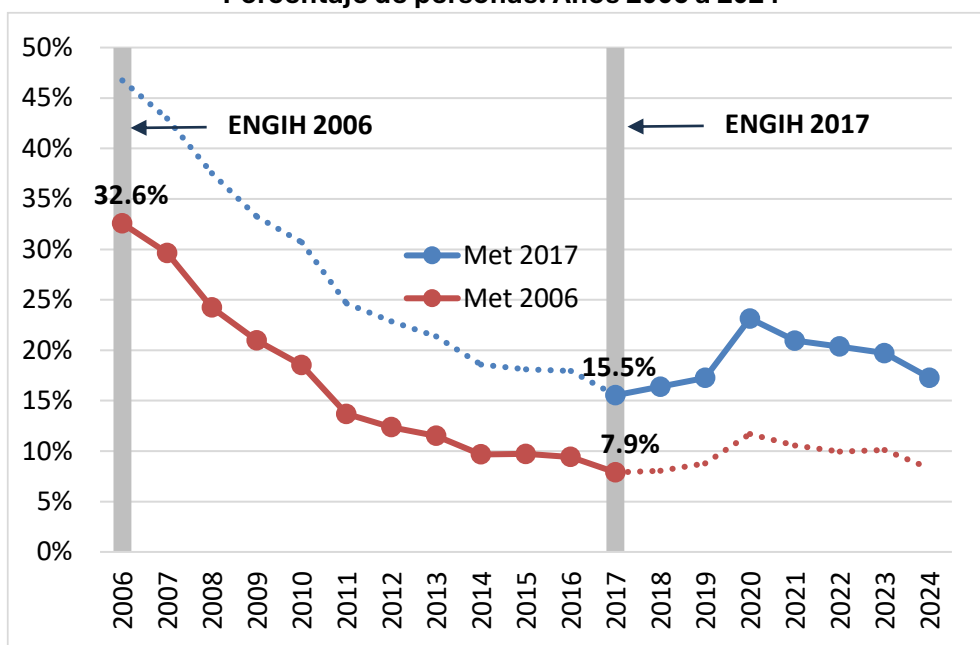
Adicionalmente, se concluye a partir del cuadro precedente, un empeoramiento respecto a las recomendaciones nutricionales comparando con la encuesta de 2006.

#### A.4. Factores explicativos de las diferencias en las medidas de pobreza e indigencia entre las metodologías 2017 y 2006

Si se consideran los ocho años desde la última ENGIH (2017 a 2024), la incidencia de la pobreza se duplica con la nueva metodología respecto a la medición con la metodología 2006. La indigencia o pobreza extrema, aunque desde niveles muy bajos, también aumenta significativamente. Por ejemplo, en el 2024 la indigencia pasa del 0.3% al 1.5% entre la vieja y la nueva medición. En este anexo se analizan las razones de este cambio de nivel, tanto en la pobreza como en la indigencia, como consecuencia del cambio metodológico.

Antes del análisis, sin embargo, es importante destacar que, a pesar del cambio de nivel, las tendencias de largo plazo que muestran ambas metodologías aplicadas al período 2006-2024 son muy similares (ver Gráfico A4.1). Por ejemplo, ambas medidas son consistentes en mostrar una fuerte reducción de la pobreza entre 2006 y 2014. Luego, las dos mediciones dan cuenta de una relativa estabilidad con fluctuaciones temporales, como el aumento y la posterior caída a partir de la pandemia del COVID.

**Gráfico A4.1. Incidencia de la pobreza según metodología 2017 y metodología 2006. Porcentaje de personas. Años 2006 a 2024**



Fuente: estimaciones en base a la ENGIH 2006 y 2017 y ECH 2006-2024

A continuación se analiza el cambio de nivel poniendo el foco en los efectos de las siguientes innovaciones en la construcción de la nueva canasta y el cómputo del ingreso de los hogares: 1) la exclusión del Fonasa, 2) el tratamiento diferenciado de inquilinos y no inquilinos (exclusión del valor locativo), 3) la actualización de los consumos del estrato de referencia.

##### A.4.1. El Fonasa en la medición de la pobreza

La consideración del Fonasa en la medición de la pobreza puede analizarse en dos niveles. El primero refiere a la pertinencia de imputar como consumo y como ingreso la cobertura de salud de algunos colectivos de afiliados del SNIS. Un segundo aspecto tiene que ver con

la implementación de tal imputación y los efectos no deseados sobre la medición de la pobreza y principalmente sobre la indigencia.

#### **A.4.1.1. La pertinencia de la imputación de cuotas de salud**

Conceptualmente no hay dudas de que la condición de pobreza debe contemplar el acceso a los servicios de salud. Para esto, la canasta de referencia debería incluir este componente a partir de la cobertura de salud constatada en la población cuyo estándar de consumo se toma como referencia, es decir, el ER<sup>29</sup>.

Para el planteo de este punto, conviene mencionar sintéticamente algunas características del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) de Uruguay. Este sistema brinda acceso a los servicios integrales de salud a prácticamente todos los habitantes del país. En la ECH en 2017 (cuyos resultados son consistentes con el RUCAF), el 98.5% de las personas declaraban tener cobertura.

El SNIS dispone de prestadores públicos (ASSE y otros) y privados (mutualistas y seguros privados). Los usuarios del SNIS se afilian al sistema por las siguientes vías:

- i. Al amparo del Seguro Nacional de Salud (70% aprox). Este seguro es financiado por el Fonasa que se nutre de los aportes de los trabajadores y empleadores y la asistencia del gobierno. Este es el tipo de cobertura más común y comprende a los trabajadores formales, sus hijos con derechos y eventualmente sus cónyuges. Los usuarios Fonasa tienen la libertad de elegir el prestador y por lo tanto optar por atenderse en una mutualista o en ASSE. La opción por la atención en ASSE por parte de usuarios con cobertura Fonasa es especialmente alta en los hogares de bajos ingresos ya que les permite acceder gratuitamente a tickets y órdenes.
- ii. Como usuario gratuito de ASSE (20% aprox). Los usuarios que no tienen cobertura del Fonasa pueden acceder gratuitamente a la cobertura integral de los prestadores públicos. A diferencia de los usuarios Fonasa, estos no pueden optar por un prestador privado. No obstante, tienen garantizada la misma canasta de prestaciones que los usuarios Fonasa.
- iii. Por afiliación particular: se accede a la cobertura integral pagando una cuota individual a un prestador o a través de un convenio colectivo.

De los tres tipos de afiliación, sólo el tercero implica un pago directo por parte de los hogares (gasto de consumo). Los trabajadores formales, por su parte, contribuyen obligatoriamente al financiamiento a través de un descuento sobre sus ingresos laborales<sup>30</sup>.

El gasto en las cuotas particulares que realizan los hogares del ER, al igual que el resto de los gastos de salud (medicamentos, tickets, órdenes, etc.), debe ser incluido en el cálculo

---

<sup>29</sup> Vale aclarar que al referirnos al consumo de salud no nos referimos estrictamente al uso de servicios por parte de una persona (información que no está disponible en las encuestas de hogares) sino a la cobertura o derecho al uso de los servicios de salud de un prestador público o privado.

<sup>30</sup> En el caso de los trabajadores dependientes el aporte es un porcentaje del salario por lo que la contribución no es equivalente al monto de las cuotas cubiertas.

de la línea de pobreza. Esto se hacía en las metodologías de pobreza anteriores y también en la metodología 2017.

Sin embargo, la imputación de las cuotas de los restantes afiliados al SNIS es materia de discusión. La metodología de pobreza 2006 imputa las cuotas mutuales de los beneficiarios Fonasa. Estas cuotas se consideran un consumo (a los efectos del cálculo de la línea de pobreza) y al mismo tiempo un ingreso de los hogares beneficiarios<sup>31</sup>. Sin embargo, no se realiza tal imputación (ni como consumo ni como ingreso) a las personas que tiene cobertura gratuita y son usuarios de ASSE.

La opción metodológica de imputar las cuotas de salud a los beneficiarios Fonasa y sólo a ellos, tiende a penalizar a los hogares que no tienen cobertura Fonasa y aumentar su probabilidad de pobreza. Esto sucede porque a estos hogares se les compara su ingreso (sin cuotas) con una canasta que ahora incluye un mayor gasto por cuotas mutuales. Este criterio es objetable en tanto estos últimos tienen derecho a la misma canasta de prestaciones que los restantes usuarios. Incluso reciben exactamente la misma prestación que los beneficiarios Fonasa que eligen ASSE como prestador de salud. Por lo tanto, con este criterio estos hogares pueden llegar a clasificarse como pobres por no tener ingresos suficientes para cubrir un conjunto de cuotas de salud que teóricamente no le cambian la posibilidad de acceso a un prestador del SNIS.

Podría señalarse que el criterio anterior es un reconocimiento del beneficio que tienen los afiliados Fonasa de elegir un prestador de salud. Este beneficio, o mejora del bienestar, es mayor cuanto más heterogénea sea la oferta de atención de los prestadores en términos de calidad, localización, etc. Es discutible, sin embargo, si este beneficio del usuario Fonasa es equivalente al valor de una cuota mutual. También es discutible si esto debe ser determinante para clasificar a un hogar como pobre o no pobre y, en última instancia, si la medición de la pobreza es la herramienta adecuada para recoger la mejora del bienestar que implica la cobertura Fonasa para un hogar.

En la nueva metodología se cambia este criterio y no se realizan imputaciones de ningún tipo por cuotas de salud. Esto por sí solo tiende a reducir el monto de la línea de pobreza y al mismo tiempo el ingreso de los beneficiarios Fonasa<sup>32</sup>. Este criterio al final significa que un hogar no sería clasificado como pobre por no tener recursos para acceder a la cobertura integral que garantiza el SNIS. Dicho de otro modo, si un hogar se enfrentara al riesgo de pobreza en Uruguay podría acceder a un prestador de forma gratuita.

Es importante señalar que con la línea de pobreza 2006 el INE se enfrentó a una dificultad no prevista a partir de la reforma de la salud de 2007, cuya solución razonable fue la imputación de las cuotas Fonasa en el ingreso de los hogares. La canasta no alimentaria construida con información de los hogares del estrato de referencia del año 2006 contenía un peso importante de cuotas mutuales particulares pagadas directamente por los

---

<sup>31</sup> La metodología 2006 se basa en una encuesta anterior a la creación del SNIS y el Fonasa. El equivalente a los beneficiarios Fonasa en la ENGIH 2006 eran los beneficiarios de DISSE, básicamente trabajadores formales.

<sup>32</sup> Una alternativa, conceptualmente equivalente, es la imputación a todos los usuarios. Sin embargo, como veremos a continuación, la imputación en sí misma tiene efectos no deseados en la medición de la indigencia.

hogares (3.9% de la CBNA). La reforma de la salud que entró en vigor con posterioridad, a partir de 2007, produjo un cambio importante en este aspecto. La población cubierta por el Fonasa (antes Disse) aumentó significativamente. La reforma de la salud hizo que los hogares dejaran de pagar una proporción muy alta de estas cuotas mutuales que estaban implícitas en la línea de pobreza (al tiempo que les aumentó el descuento en sus ingresos laborales por el aporte Fonasa). El criterio lógico que se adoptó por parte del INE fue imputar las cuotas de salud en el ingreso de los beneficiarios Fonasa para reconocer que estos hogares tenían cubierto ese gasto por cuotas mutuales que estaba implícito en la canasta básica<sup>33</sup>. Como veremos a continuación, aun siendo una decisión bien fundada, esto sesgó a la baja la medición de la indigencia y la pobreza. La opción de no imputar las cuotas Fonasa en los ingresos, también hubiera generado un sesgo en la medición de la pobreza (aunque no en la indigencia) pero en el sentido contrario.

#### **A.4.1.2. Los efectos de la imputación**

¿Qué implica incluir Fonasa en la medición de la pobreza e indigencia? Al construir la canasta de consumo de referencia, se imputan los consumos por cuotas mutuales de los afiliados al SNIS a través del Fonasa<sup>34</sup>. Esto se hace al momento de definir la línea de pobreza con la ENGIH correspondiente.

Al computar el ingreso de los hogares también se imputan las cuotas mutuales. Es decir, se suma al ingreso del hogar, el valor de tantas cuotas como personas con cobertura Fonasa haya en el hogar. Esto se hace con cada hogar de la ECH para medir la incidencia de la pobreza e indigencia anualmente.

La condición de pobreza de cada hogar se determina comparando sus ingresos con el valor de la canasta básica, independientemente del destino que los hogares les den a sus ingresos.

Los ingresos por Fonasa, al igual que el valor locativo, tienen una naturaleza especial: son la contrapartida de un consumo específico (cobertura de salud y servicios de la vivienda propia). Reflejan el hecho de que el hogar tiene garantizado estos consumos por su condición de aportante al Fonasa y propietario (o usufructuario) de la vivienda respectivamente. Por lo tanto, no son ingresos de libre disponibilidad, i.e., no pueden utilizarse para adquirir otros bienes.

---

<sup>33</sup> La CBNA 2006 tiene un 3.9% de cuotas particulares y un 5.7 de cuotas Disse. Por lo tanto, el total de cuotas representa un 9.6% de la CBNA 2006. En la CBNA 2017, si se realiza el ejercicio de imputar las cuotas Fonasa, estas representan el 16.3% de todo el consumo no alimentario, mientras que las cuotas particulares tienen un peso marginal (0.3%). Por lo tanto, el total de cuotas incluyendo Fonasa representaría un 16.6% de la CBNA 2017. Esto muestra 2 resultados: 1) el Fonasa sustituyó las cuotas Disse y el pago de las cuotas particulares en el estrato de referencia y 2) el Fonasa amplió la cobertura de cuotas mutuales. El primer resultado sugiere que para la correcta medición de la pobreza con la canasta 2006 era coherente algún tipo de imputación en el ingreso de los hogares para reflejar la cobertura de las cuotas que estaban en la canasta. Sin embargo, el segundo resultado muestra que la imputación de las cuotas Fonasa en el ingreso de los hogares, en promedio, excediera el monto de dicho componente en la línea de pobreza.

<sup>34</sup> La imputación también comprende las cuotas de los beneficiarios de los servicios de salud Militar y Policial.

Una primera consecuencia de la inclusión del Fonasa en la medición de la pobreza es la penalización que reciben los hogares que no tienen cobertura o tienen baja cobertura en relación con la implícita en la canasta.

Esto genera un aumento de la incidencia de la pobreza en caso de existir hogares con baja cobertura del seguro de salud en un entorno suficientemente cercano y por encima de la línea calculada sin Fonasa. Al incluir Fonasa estos hogares caerán por debajo de la nueva línea y la pobreza aumentará.

Este es un efecto “buscado”, aunque discutible conceptualmente como se analizó más arriba. Es el reconocimiento de que un hogar sin cobertura requiere un ingreso antes de Fonasa más alto que otro hogar idéntico, pero con cobertura, para no ser clasificado como pobre.

Si lo anterior es un efecto buscado, ¿por qué puede ser un problema la imputación de ingresos por Fonasa? Por dos razones:

1. Porque subestima la indigencia.
2. Porque puede subestimar la pobreza de los hogares con cobertura Fonasa cuando el valor imputado como ingreso es mayor que el monto implícito de dicho componente en la canasta.

El problema 1 está siempre presente y es el más elocuente: la comparación del ingreso con Fonasa con la línea de indigencia implica asumir (implícitamente) que los ingresos por cuotas mutuales son factibles de ser usados para adquirir alimentos.

El Gráfico A4.2 muestra cómo se reduce la indigencia si modificamos la metodología 2017 incluyendo Fonasa (en la canasta y en los ingresos). En dicho gráfico también se muestra el cambio en la indigencia si además se adiciona el valor locativo (en la canasta y en el ingreso de los hogares no inquilinos) como en la metodología 2006<sup>35</sup>.

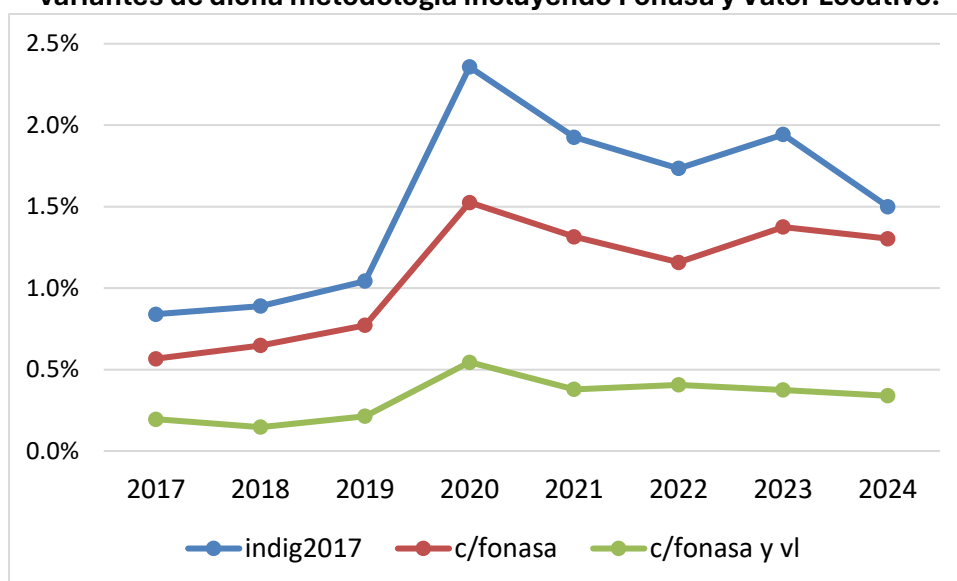
El Gráfico A4.3 presenta los resultados de un ejercicio similar, pero en sentido inverso con la metodología 2006. Se excluyen de la canasta 2006 primero el Fonasa y luego el valor locativo, emulando la metodología 2017 y ajustando consistentemente los ingresos (y manteniendo todos los demás aspectos de la línea 2006)<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> La inclusión del Fonasa en la metodología 2017 implicó imputar las cuotas de salud de los beneficiarios Fonasa y de los servicios de salud Militar y Policial como un gasto adicional en la CBNAsa. Esto también aparejó un pequeño ajuste al alza en los parámetros de las economías de escala de la CBNAsa. Todo lo demás, la CBA, el tratamiento del alquiler (y sus economías de escala) se mantuvo exactamente como en la metodología 2017. Naturalmente, el ingreso de los hogares para determinar la condición de pobreza e indigencia con esta canasta modificada incluyó el Fonasa (pero no el valor locativo). El siguiente ejercicio consistió en adicionar el valor locativo a la canasta anterior, se decir a la canasta 2017 con Fonasa. Concretamente se tomó la canasta de los hogares no inquilinos y se le sumó el componente del alquiler ( $ALQ(1) \cdot n^{\theta a}$ ) donde ahora ALQ es el alquiler imputado o valor locativo (el parámetro  $\theta a$  también se reestimó, aunque los valores obtenidos son muy similares a los estimados para el alquiler). Finalmente, para calcular la pobreza e indigencia con la variante 2017 que incluye Fonasa y valor locativo, se utilizó el ingreso de los hogares con ambos componentes imputados.

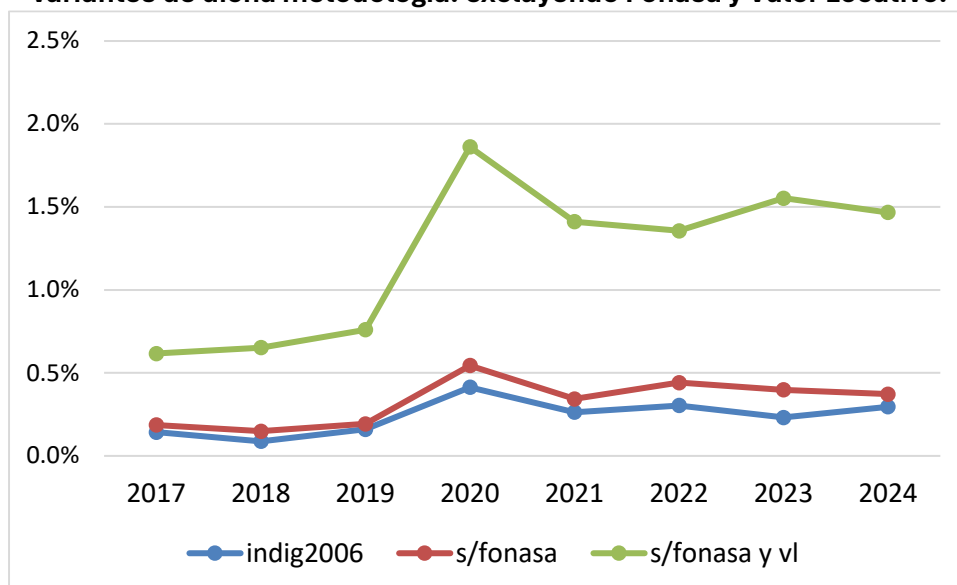
<sup>36</sup> La primera parte del ejercicio consistió en tomar la CBNA de 2006 y restarle el monto de todas las cuotas mutuales (particulares y Disse). Extraer sólo las cuotas Disse no sería una correcta evaluación del efecto Fonasa porque, como se mencionó antes, el Fonasa reemplazó

**Gráfico A4.2. Porcentaje de personas indigentes con metodología 2017 y con las variantes de dicha metodología incluyendo Fonasa y Valor Locativo.**



Fuente: estimaciones en base a la ENGIH 2017 y ECH 2017-2024

**Gráfico A4.3. Porcentaje de personas indigentes con metodología 2006 y con las variantes de dicha metodología: excluyendo Fonasa y Valor Locativo.**



Fuente: estimaciones en base a la ENGIH 2006 y ECH 2017-2024

prácticamente la totalidad de las cuotas particulares que realizan los hogares del estrato de referencia (en 2017 estas representaban 0.3% de la CBNA). El resto de los elementos de la CBNA 2006 se mantuvo (incluido el parámetro de escala). Por otra parte, para el cálculo de la pobreza e indigencia con esta canasta modificada sin Fonasa, se consideró el ingreso de los hogares sin Fonasa (y con valor locativo). El segundo ejercicio consistió en tomar la Canasta 2006 sin Fonasa y restarle el valor locativo en el caso de los hogares no inquilinos. El resto de los elementos de la CBNA se mantuvo (incluido el parámetro de escala). Para el cálculo de pobreza e indigencia en este caso se consideró el ingreso sin Fonasa y sin valor locativo.

Ambas simulaciones, con la metodología 2017 y con la metodología 2006, permiten concluir que tanto el Fonasa como el valor locativo sesgan a la baja la indigencia. Estos cambios metodológicos, sumados al encarecimiento de la canasta básica de alimentos (del 11.7% en Montevideo y del 3.6% en el interior), explican la mayor pobreza extrema con la nueva metodología.

El problema 2 (i.e. sesgar a la baja la medición de la incidencia de la pobreza) puede ser relevante si los hogares (principalmente en el entorno de la línea de pobreza) tienen una imputación por cuotas mutuales significativamente superior al monto de cuotas mutuales implícito en la canasta básica.

¿Por qué podría suceder esto? Porque las cuotas implícitas en la canasta son menores que las cuotas que se le imputarían a un hogar típico beneficiario Fonasa. La probabilidad de que esto suceda aumenta cuanto menor sea la cobertura Fonasa en el ER de la ENGIH utilizada para definir la canasta vigente. Por ejemplo, si el 40% de las personas del ER tienen dicha cobertura, entonces el valor de la canasta básica para un hogar de  $N$  miembros refleja, entre otros costos, el costo de cubrir  $0.4 \cdot N$  cuotas mutuales. Pero si el hogar tiene cobertura de todos sus miembros, el ingreso imputado será igual a  $N$  cuotas. ¿Quiere decir entonces que dispone de  $0.6 \cdot N$  cuotas para gastar en otros bienes y servicios? La respuesta claramente es no. Este problema puede sesgar negativamente la medición de la pobreza.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que el problema anterior bajaría artificialmente la pobreza mientras que la penalización a los hogares sin cobertura la aumentaría, podemos decir que el signo y magnitud del efecto Fonasa sobre la incidencia de la pobreza es ambiguo a priori.

¿Cuál de los dos efectos predominará? Dependerá de la brecha de cobertura Fonasa entre los hogares ubicados en un entorno cercano a la línea ( $p_1$ ) y los hogares del estrato de referencia de la ENGIH ( $p_0$ ). Esta última es la cobertura implícita en la canasta básica, es decir, la cantidad de cuotas mutuales que se incluirán en la línea de pobreza.

Si  $p_1$  y  $p_0$  son similares, entonces la incidencia de la pobreza no cambiará significativamente con la inclusión/exclusión del Fonasa. Sin embargo, cuanto mayor sea  $p_1$  respecto a  $p_0$ , mayor será la caída de la pobreza al considerar el Fonasa. Lo contrario sucederá si  $p_1$  es menor a  $p_0$ .

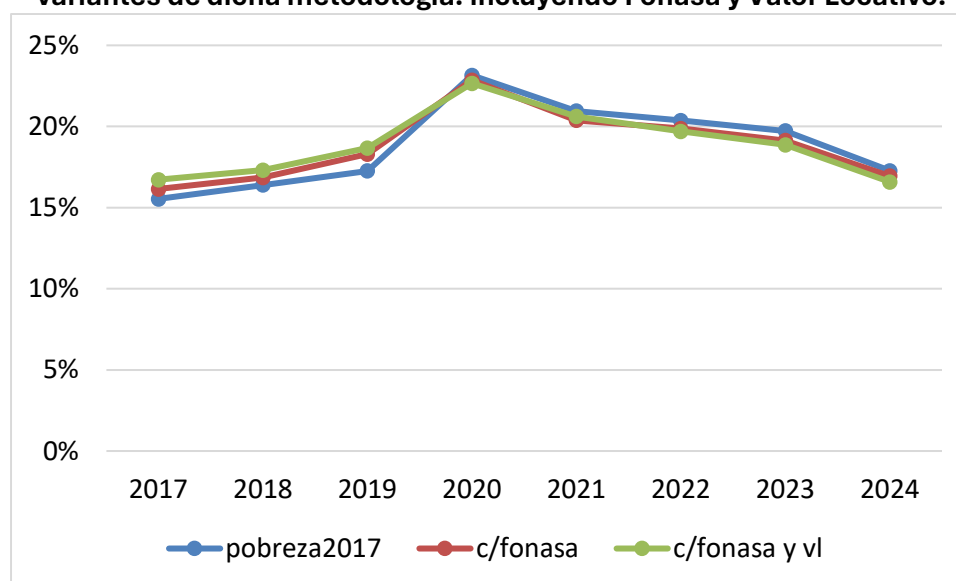
En la metodología 2017 sucede lo primero. La inclusión del Fonasa casi no tiene impacto en la incidencia de la pobreza en el período 2017-2024 (ver Gráfico A4.4).<sup>37</sup>

Sin embargo, tomando como base la metodología 2006, la exclusión del Fonasa simulando el criterio de la nueva metodología, provoca un aumento de casi 2.3 pp en la pobreza respecto a la opción de incluirlo. Este sesgo es persistente si se considera el período 2017 a 2024 (Ver Gráfico A4.5).

---

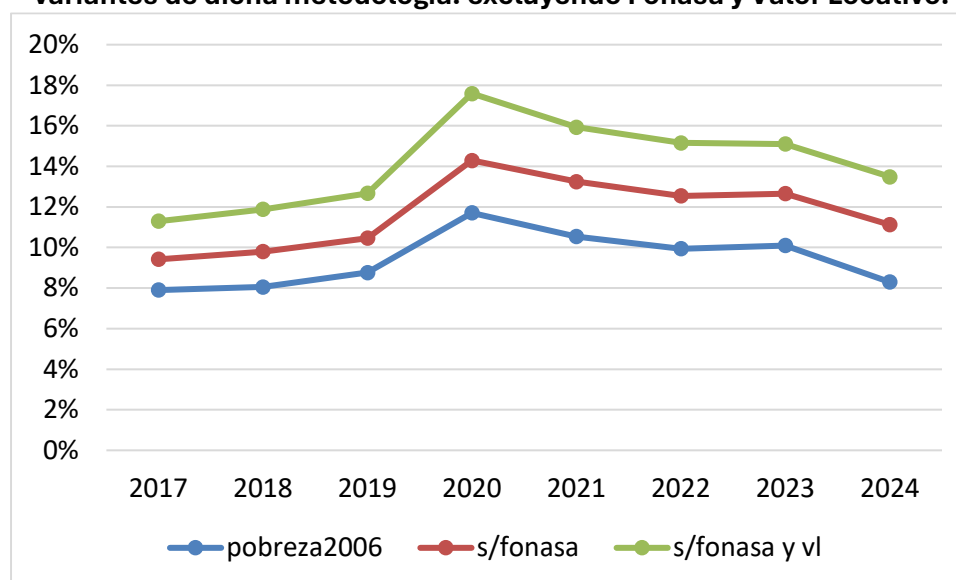
<sup>37</sup> Aquí se discute el efecto sobre la incidencia de la pobreza. Sin embargo, otras medidas del fenómeno de la pobreza pueden verse afectadas, como la brecha y la severidad.

**Gráfico A4.4. Porcentaje de personas pobres con metodología 2017 y con las variantes de dicha metodología: incluyendo Fonasa y Valor Locativo.**



Fuente: estimaciones en base a la ENGIH 2006 y ECH 2017-2024

**Gráfico A4.5. Porcentaje de personas pobres con metodología 2006 y con las variantes de dicha metodología: excluyendo Fonasa y Valor Locativo.**



Fuente: estimaciones en base a la ENGIH 2006 y ECH 2017-2024

#### A.4.2. El valor locativo en la medición de la pobreza

Dada la relevancia del acceso a la vivienda para medir la situación de pobreza, y el peso que tiene este componente en el presupuesto de los hogares, es necesario reconocer la diferente necesidad de recursos entre los hogares que son propietarios o usufructuarios de la vivienda y los que son inquilinos.

La forma de hacer esto en las metodologías anteriores era imputar el valor locativo (estimado por el propio hogar) como un consumo al momento de construir la canasta y, al mismo tiempo, como un ingreso de los hogares que viven en una vivienda de su propiedad o con permiso de su propietario.

Si bien no hay discusión conceptual sobre la necesidad de reconocer la diferencia entre hogares inquilinos y no inquilinos en la medición de la pobreza, la inclusión del valor locativo como un ingreso tiene el mismo problema que el Fonasa. No es un recurso de libre disponibilidad.

Esto inexorablemente afecta la medición de la indigencia. Cualquiera sea la canasta que se considere (2017 o 2006). Considerar el valor locativo aumenta la indigencia (ver Gráficos A4.2 y A4.3).

También subestima la pobreza de aquellos hogares cuyo alquiler imputado es mayor al implícito en la canasta. La incidencia de la pobreza se verá afectada si la imputación media en el entorno de la línea de pobreza es mayor que el valor locativo implícito en la canasta de referencia.

Hay dos formas de tratar este problema: a) topear la imputación al valor implícito en la canasta y b) generar una canasta específica para inquilinos (que incluye el costo del alquiler) y otra para no inquilinos que excluye el alquiler (y el valor locativo) tanto en la canasta como en el ingreso. La opción (b) es la adoptada en la nueva metodología. La opción (a) controla el sesgo en la pobreza, pero no corrige el sesgo en la medición de la indigencia.

La probabilidad de que la pobreza se vea sesgada a la baja por la imputación del valor locativo aumenta si la valoración de los servicios de alquiler en la canasta básica queda desactualizada o atrasada respecto al valor locativo que se imputa a los ingresos (que se actualizan en cada ECH).

Esto último es lo que sucedió con la canasta 2006. Si se reestima la pobreza con la metodología 2006 pero excluyendo el valor locativo (i.e. construyendo una línea para inquilinos y otra para no inquilinos), la incidencia de la pobreza aumenta aproximadamente 2.4 puntos porcentuales (adicionales al efecto Fonasa) en el promedio del período 2017-2024 (Ver Gráfico A4.5).

Sin embargo, la incidencia de la pobreza con la metodología 2017 es muy poco sensible al tratamiento del valor locativo, como tampoco lo es al tratamiento del Fonasa (Ver Gráfico A4.4).

#### **A.4.3. Actualización de la canasta de consumo**

Los siguientes cuadros muestran, para Montevideo e Interior respectivamente, la variación en los consumos promedio entre la canasta 2006 (actualizada por precios a mayo de 2017) y la canasta 2017. Para facilitar la comparación, dada las diferencias metodológicas, se incluye el valor locativo en la canasta 2017 y en ambos casos se excluyen las cuotas mutuales pagadas por los hogares (cuotas particulares) y las imputadas (por Fonasa/Disse)<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Como se mencionó antes, las cuotas particulares pagadas por los hogares del estrato de referencia pasaron de representar el 3.9% de la CBNA en 2006 a representar el 0.3% en 2017 por efecto de la reforma de la salud. El gasto en salud por este concepto se redujo a la décima parte entre una encuesta y la otra. Este cambio no se refleja en los cuadros porque es parte del efecto Fonasa que se analizó previamente.

La nueva canasta implica un gasto mayor en ambas regiones, un 7.8% en Montevideo y un 25% en el interior.

En el caso de Montevideo el aumento es más grande en la canasta alimentaria (11.7%) que en el no alimentaria (6.2%) y ambas contribuyen de manera similar para el mayor valor del consumo de referencia.

En importante aumento en el interior es explicado casi enteramente por el crecimiento de la canasta no alimentaria cuyo valor aumenta un 40%.

Este incremento en el consumo no alimentario puede explicarse por un aumento de las cantidades consumidas y por el acceso a bienes y servicios más caros que los que refleja la actualización por precios de la canasta anterior (ya sea por un cambio de calidad de los bienes y servicios o por sesgos del deflactor de precios de la línea de pobreza 2006).

Tomando el caso del Interior, el rubro de mayor incidencia en el aumento de la CBNA es el alquiler (pagado e imputado). En la nueva canasta el aumento del alquiler impacta positivamente en el valor de la canasta de los hogares inquilinos del interior. El valor locativo no forma parte de la nueva canasta, pero sí de la anterior. El aumento de su valor entre las dos canastas refleja la desactualización o atraso en el valor de ese componente en el Interior y explica por qué su exclusión de la canasta 2006 impacta aumentando la pobreza en aproximadamente 2.4 puntos.

Los otros rubros con alta incidencia en el mayor consumo del Interior son transporte, comunicaciones, recreación y cultura y vestimenta. El mayor gasto en estos bienes y servicios es consistente con un aumento en el nivel de bienestar de los hogares de esta región del país entre 2006 y 2017 (estos rubros son también lo de mayor incidencia en el aumento del consumo no alimentario en Montevideo)

**Cuadro A4.1. Valores y variaciones en el consumo mensual per cápita promedio según componente entre la canasta 2006 y la canasta 2017. Montevideo.**

|                                          | 2017 (\$)     | 2006 (\$)     | Var (%)      | Incidencia (%) |
|------------------------------------------|---------------|---------------|--------------|----------------|
| <b>CBT</b>                               | <b>11,111</b> | <b>10,308</b> | <b>7.8%</b>  | <b>7.8%</b>    |
| <b>CBA</b>                               | <b>3,369</b>  | <b>3,017</b>  | <b>11.7%</b> | <b>3.4%</b>    |
| <b>CBNA</b>                              | <b>7,742</b>  | <b>7,291</b>  | <b>6.2%</b>  | <b>4.4%</b>    |
| Prendas de vestir y calzado              | 388           | 303           | 28%          | 0.8%           |
| Vivienda                                 | 3,531         | 3,720         | -5%          | -1.8%          |
| Valor locativo + Alquiler                | 2,571         | 2,393         | 7%           | 1.7%           |
| Resto vivienda                           | 960           | 1,326         | -28%         | -3.6%          |
| Muebles, art hogar y cons. del hogar     | 379           | 356           | 7%           | 0.2%           |
| Salud (sin cuot. disse/fonasa y partic.) | 425           | 437           | -3%          | -0.1%          |
| Transporte                               | 765           | 701           | 9%           | 0.6%           |
| Comunicaciones                           | 560           | 259           | 117%         | 2.9%           |
| Recreación y cultura                     | 672           | 429           | 57%          | 2.4%           |
| Educación                                | 320           | 327           | -2%          | -0.1%          |
| Bienes y servicios diversos              | 700           | 759           | -8%          | -0.6%          |

Nota: Los valores monetarios están expresados en pesos de mayo de 2017. Para la comparación se excluyen las cuotas Fonasa/Disse y particulares y se incluye el valor locativo. “Bienes y servicios diversos” incluye Tabaco y Servicios de alojamiento. Dado que las canastas en ambas metodologías contemplan economías de escala en los consumos no alimentarios, los consumos per cápita varían con el tamaño del hogar. Los valores de la presente tabla deben interpretarse como los correspondientes a un hogar promedio.

**Cuadro A4.2. Valores y variaciones en el consumo mensual per cápita promedio según componente entre la canasta 2006 y la canasta 2017. Interior.**

|                                          | 2017 (\$)    | 2006 (\$)    | Var (%)      | Incidencia (%) |
|------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| <b>CBT</b>                               | <b>8,712</b> | <b>6,955</b> | <b>25.3%</b> | <b>25.3%</b>   |
| <b>CBA</b>                               | <b>2,904</b> | <b>2,802</b> | <b>3.6%</b>  | <b>1.5%</b>    |
| <b>CBNA</b>                              | <b>5,808</b> | <b>4,153</b> | <b>39.9%</b> | <b>23.8%</b>   |
| Prendas de vestir y calzado              | 412          | 223          | 85%          | 2.7%           |
| Vivienda                                 | 2,520        | 2,114        | 19%          | 5.8%           |
| Valor locativo + Alquiler                | 1,669        | 1,226        | 36%          | 6.4%           |
| Resto vivienda                           | 852          | 888          | -4%          | -0.5%          |
| Muebles, art hogar y cons. del hogar     | 321          | 260          | 23%          | 0.9%           |
| Salud (sin cuot. disse/fonasa y partic.) | 278          | 276          | 1%           | 0.0%           |
| Transporte                               | 647          | 353          | 83%          | 4.2%           |
| Comunicaciones                           | 388          | 129          | 201%         | 3.7%           |
| Recreación y cultura                     | 498          | 268          | 85%          | 3.3%           |
| Educación                                | 122          | 79           | 54%          | 0.6%           |
| Bienes y servicios diversos              | 623          | 450          | 38%          | 2.5%           |

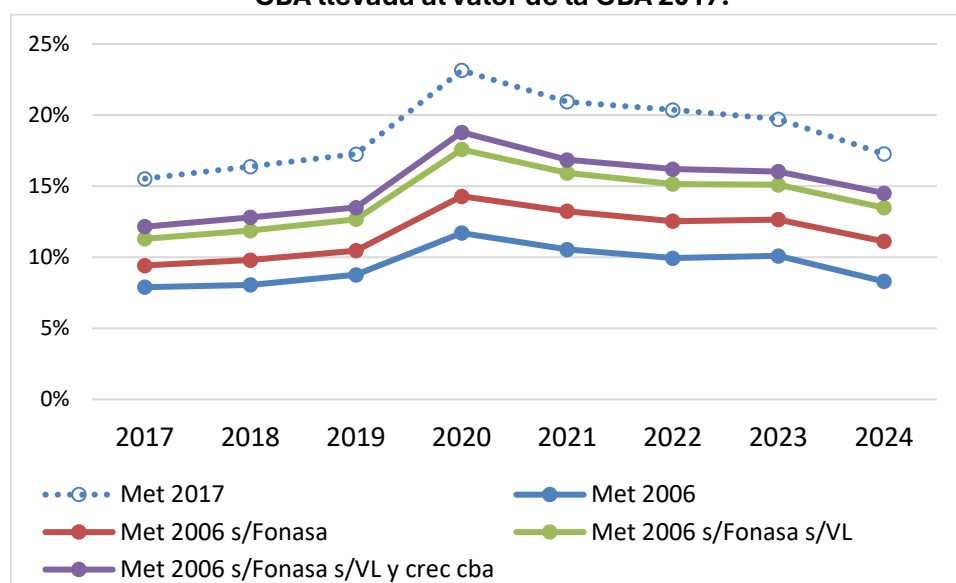
Nota: Los valores monetarios están expresados en pesos de mayo de 2017. Para la comparación se excluyen las cuotas Fonasa/Disse y particulares y se incluye el valor locativo. “Bienes y servicios diversos” incluye Tabaco y Servicios de alojamiento. Dado que las canastas en ambas metodologías contemplan economías de escala en los consumos no alimentarios, los consumos per cápita varían con el tamaño del hogar. Los valores de la presente tabla deben interpretarse como los correspondientes a un hogar promedio.

El siguiente gráfico muestra las medidas de pobreza con la metodología 2006, distintas variantes de esta última y con la metodología 2017. Se observa que la brecha entre las dos

mediciones se acorta cuando la medición 2006 se ajusta para hacerla equiparable a los criterios de la nueva línea.

En el promedio del período 2017-2024 la nueva medición muestra 9 puntos más de personas pobres que la medición con la metodología 2006 (distancia entre la línea punteada y la línea azul). Aproximadamente la mitad de esa discrepancia (distancia entre la línea verde y la azul) desaparece cuando la vieja línea se ajusta para excluir Fonasa y valor locativo. La otra mitad de la discrepancia (distancia entre la línea punteada y la línea verde) se explica por el aumento del consumo que refleja la nueva canasta (fundamentalmente de los consumos no alimentarios en el Interior del país).

**Gráfico A4.6. Incidencia de la pobreza con las metodologías 2017 y 2006 y con las siguientes variantes de la metodología 2006: sin Fonasa, sin valor locativo y con la CBA llevada al valor de la CBA 2017.**



Fuente: estimaciones en base a la ENGIH 2006 y 2017 y ECH 2017-2024

El Cuadro A4.3 presenta los resultados del ejercicio de descomposición de la diferencia en la pobreza según las dos metodologías para Montevideo e Interior.

En el caso de Montevideo todos los factores (Fonasa, valor locativo, CBA y CBNA) contribuyen de manera similar en la explicación de la brecha entre ambas metodologías que es de 6 pp en el promedio del período 2017-2024.

En el caso del Interior la brecha entre las dos metodologías es de 11.5 puntos en el promedio 2017-2024. En esta región se destaca la contribución del valor locativo y de la actualización de la CBNA que en conjunto explican el 75% de esa diferencia. Estos dos factores, en última instancia, refieren al mismo fenómeno ya que el primero es

consecuencia de la desactualización de la canasta no alimentaria en lo relativo al costo de la vivienda.

**Cuadro A4.3. Descomposición de la diferencia en la incidencia de la pobreza (% de personas) entre la metodología 2017 y la metodología 2006. Años 2017 a 2024.**

|                                  |       | Efecto: |                |      |            |
|----------------------------------|-------|---------|----------------|------|------------|
|                                  |       | Fonasa  | Valor Locativo | CBA  | Resto CBNA |
| Dif. % pobreza Met 2017-Met 2006 |       |         |                |      |            |
| Montevideo                       |       |         |                |      |            |
| 2017                             | 4.6%  | 1.5%    | 0.8%           | 1.3% | 1.1%       |
| 2018                             | 5.3%  | 1.7%    | 1.1%           | 1.3% | 1.2%       |
| 2019                             | 5.2%  | 1.7%    | 1.2%           | 1.1% | 1.1%       |
| 2020                             | 7.1%  | 2.3%    | 1.6%           | 1.7% | 1.5%       |
| 2021                             | 6.5%  | 2.9%    | 1.3%           | 1.3% | 1.0%       |
| 2022                             | 6.2%  | 2.4%    | 1.2%           | 1.4% | 1.2%       |
| 2023                             | 6.6%  | 2.7%    | 1.2%           | 1.6% | 1.1%       |
| 2024                             | 7.5%  | 3.8%    | 1.1%           | 1.7% | 1.0%       |
| promedio                         | 6.1%  | 2.4%    | 1.2%           | 1.4% | 1.1%       |
| Interior                         |       |         |                |      |            |
| 2017                             | 9.6%  | 1.6%    | 2.6%           | 0.6% | 4.9%       |
| 2018                             | 10.3% | 1.8%    | 2.7%           | 0.7% | 5.1%       |
| 2019                             | 10.6% | 1.7%    | 2.8%           | 0.6% | 5.5%       |
| 2020                             | 14.2% | 2.8%    | 4.4%           | 0.9% | 6.2%       |
| 2021                             | 12.9% | 2.6%    | 3.6%           | 0.7% | 6.1%       |
| 2022                             | 13.2% | 2.7%    | 3.5%           | 0.8% | 6.1%       |
| 2023                             | 11.5% | 2.4%    | 3.2%           | 0.5% | 5.3%       |
| 2024                             | 9.9%  | 2.2%    | 3.2%           | 0.6% | 3.9%       |
| promedio                         | 11.5% | 2.2%    | 3.3%           | 0.7% | 5.4%       |

Fuente: estimaciones en base a la ENGIH 2006 y 2017 y ECH 2017-2024

Los resultados anteriores guardan una aparente contradicción. Por un lado, el tratamiento del Fonasa y del valor locativo no impactan en la pobreza medida con la nueva canasta (ver Gráfico A4.4), pero sí explican parte de la discrepancia con la medición anterior.

El punto está en que los valores implícitos de las cuotas Fonasa y del valor locativo en la canasta 2006 quedaron desactualizados (subestimados) respecto a sus contrapartidas imputadas en los ingresos de los hogares. Esta situación incrementó el sesgo (negativo) de ambos componentes en la estimación de la pobreza e indigencia con la metodología 2006.

Por lo tanto, Fonasa y valor locativo explican parte de las discrepancias entre las dos mediciones, no porque tengan impacto relevante en la medición con la nueva canasta, sino porque lo tienen en la medición con la vieja canasta debido a su desactualización.

En suma, los factores que explican la discrepancia entre ambas mediciones tienen como razón última la desactualización de la canasta 2006.