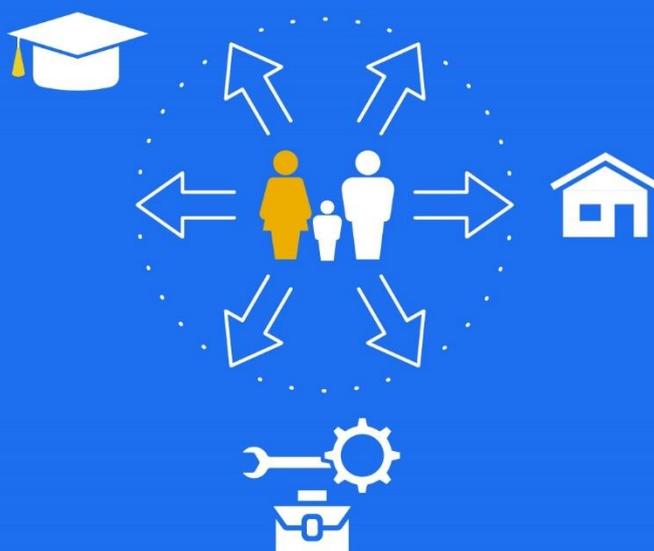




DOCUMENTO METODOLÓGICO

ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL



Conocer cómo vivimos

para vivir mejor

Tenés mucho
para decir.



Contenidos

Agradecimientos.....	3
Siglas y acrónimos.....	5
Introducción.....	7
Proceso de elaboración	9
Fundamentos y métodos de medición de la pobreza multidimensional.....	17
Evolución de la medición de la pobreza en América Latina	17
Hacia la medición multidimensional de la pobreza	19
Fuente de datos y metodología	26
Fuente de datos	26
Metodología.....	27
Las medidas Alkire-Foster	27
Etapas en la construcción de un IPM con el método AF.....	30
Aplicación al caso uruguayo	42
Propósito de la medida	42
Unidad de identificación	43
Ponderaciones.....	43
Selección de indicadores	44
Consideraciones iniciales.....	44
Dimensión Educación	45
Dimensión Condiciones habitacionales.....	47

Dimensión Servicios básicos del hogar	50
Dimensión Protección social	53
Dimensión Empleo	55
Selección de la línea de pobreza (<i>k</i>).....	57
Resultados.....	59
Resultados generales	59
Desagregaciones	61
Comparación con la pobreza monetaria.....	77
Referencias	79
Anexos.....	82
Anexo 1.....	82
Anexo 2	83
Anexo 3	86
Evolución en el tiempo	86

Agradecimientos

Este trabajo fue posible gracias al apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Iniciativa sobre pobreza y desarrollo humano de Oxford (*The Oxford Poverty and Human Development Initiative*) de la Universidad de Oxford OPHI.

Agradecemos muy especialmente el apoyo técnico brindado por el investigador asociado de OPHI Ricardo Nogales. También agradecemos a todas las instituciones que participaron de seminarios y debates en el periodo 2022-2024 y que fueron fundamentales para la generación de esta herramienta.

FEBRERO 2025

Instituto Nacional de Estadística (INE)

Director Técnico INE: Diego Aboal

Sub Director General: Federico Segui

División Estadísticas Sociodemográficas INE

Directora: Andrea Macari

Sub Director: Leonardo Cuello

Departamento de Estudios Sociodemográficos:

Jefa de Departamento: Fiorella Di Landri

Siglas y acrónimos

AGESIC: Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento

ANEP: Administración Nacional de Educación Pública

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BPS: Banco de Previsión Social

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CURE: Centro Universitario Regional del Este de la Universidad de la República

DINAVI: Dirección Nacional de Vivienda

DINISU: Dirección Nacional de Integración Social y Urbana

DINOT: Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial

ECH: Encuesta Continua de Hogares

FCEA: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República Oriental del Uruguay

INE: Instituto Nacional de Estadística de Uruguay

INEED: Instituto Nacional de Evaluación Educativa

MEC: Ministerio de Educación y Cultura

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social



MSP: Ministerio de Salud Pública

MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

OPP: Oficina de Planeamiento y Presupuesto

OPHI: Iniciativa sobre pobreza y desarrollo humano de Oxford (*The Oxford Poverty and Human Development Initiative*) de la Universidad de Oxford

OSE: Obras Sanitarias del Estado

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Introducción

La medición de la pobreza ha estado tradicionalmente centrada en los ingresos como criterio principal para identificar a las personas en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, existe consenso en que este enfoque no es suficiente para captar la complejidad de la pobreza. En Uruguay, Kaztman (1989) encontró que un porcentaje significativo de hogares en Montevideo eran pobres en ingresos, pero no sufrían necesidades básicas insatisfechas, mientras que hogares que no eran pobres según sus ingresos, sí enfrentaban privaciones en otras dimensiones esenciales. Este desajuste pone de manifiesto la necesidad de adoptar enfoques más amplios y multidimensionales para medir la pobreza.

A nivel internacional, la evidencia respalda esta perspectiva. Alkire et al. (2015a) han señalado que ninguna medida única puede reflejar adecuadamente la totalidad de las privaciones que experimentan las personas. Además, el crecimiento económico, si bien ha demostrado una fuerte relación con la reducción de la pobreza de ingresos, no necesariamente se traduce en mejoras en otros indicadores clave del bienestar, como la educación, la salud o el acceso a servicios básicos. Bourguignon et al. (2008, p. 9) encontraron que la correlación entre el crecimiento del PIB per cápita y los ODM no relacionados con el ingreso es prácticamente cero, lo que confirma el vínculo limitado encontrado entre esos indicadores y la reducción de la pobreza.

Ante esta realidad, se vuelve fundamental contar con herramientas que permitan visibilizar la distribución conjunta de privaciones que afectan a la población. El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de Uruguay responde a esta necesidad al proporcionar una medición integral que combina múltiples aspectos del bienestar. Su implementación permite identificar grupos con desventajas acumuladas y diseñar políticas públicas más efectivas y focalizadas, superando las limitaciones de los enfoques exclusivamente monetarios.

La creación de un IPM nacional en Uruguay representa una necesidad estratégica para abordar la pobreza de manera integral y en coherencia con los objetivos de desarrollo sostenible. A diferencia de las mediciones basadas únicamente en el ingreso, un IPM permite capturar las múltiples privaciones que afectan a la población, tales como el acceso a educación, vivienda digna, trabajo y protección social. Este enfoque no solo proporciona una visión más completa de la pobreza, sino que también facilita el diseño de políticas públicas más efectivas y focalizadas, orientadas a resolver las causas estructurales de las desigualdades. Además, la adopción de un IPM nacional está en sintonía con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, específicamente con el ODS 1, que busca erradicar la pobreza en todas sus formas, y con el ODS 10, que promueve la reducción de las desigualdades.

En América Latina, once países ya han adoptado oficialmente un IPM, lo que demuestra una tendencia regional hacia mediciones más comprehensivas de la

pobreza¹. Estas experiencias han demostrado que el IPM no solo es un instrumento de medición sino también una guía para la formulación y evaluación de políticas públicas, así como para el monitoreo del progreso hacia metas de desarrollo.

El presente informe se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se describe el proceso de elaboración del IPM para Uruguay, en segundo lugar, la fuente de datos y metodología, donde se describen los datos utilizados y del método aplicado. Por último, se presenta la aplicación a Uruguay, donde se detallan las decisiones tomadas, justificaciones y principales resultados. En una posterior versión de este informe se incluirá un anexo con las pruebas estadísticas realizadas, así como también un capítulo con las principales limitaciones, desafíos y sugerencias a futuro.

Proceso de elaboración

El proceso de elaboración de este IPM comienza en el año 2022, donde se conforma un equipo de trabajo integrado por el área de Asistencia Técnica del

¹ Al momento de la redacción de este informe, los países que tienen un IPM oficial (con su respectivo año de lanzamiento) son México (2009), Colombia (2011), Chile (2015), El Salvador (2015), Costa Rica (2015), Ecuador (2016), Honduras (2016), Panamá (2017), República Dominicana (2017), Guatemala (2019), Paraguay (2021) y Belice (2023).

Departamento de Estadísticas Sociodemográficas del INE, y representantes de los cuadros técnicos de OPHI². A su vez, se contó con el apoyo de PNUD en todas las instancias, tanto el intercambio inicial como los talleres y actividades posteriores.

Se comenzó revisando los antecedentes nacionales, siendo el más directo el informe elaborado en el marco de un convenio entre la FCEA, el INE, el MEF, el MIDES y la OPP (2019), titulado *Una propuesta para la medición del bienestar multidimensional en Uruguay*. En el documento se propone la realización de un conjunto de medidas para la medición tanto de la pobreza multidimensional como también de logros medios (bienestar) y desigualdad. En este sentido, se proponía la elaboración de un sistema de monitoreo de las condiciones de vida de la población, que incluyera tanto por indicadores desagregados como también por índices compuestos de logro medio, desigualdad, pobreza y vulnerabilidad, con el objetivo de «no perder la riqueza que aporta la mirada multidimensional, recordar que se trata siempre de cuasi ordenamientos y evitar que las políticas públicas se concentren en abatir o mejorar, según sea el caso, un indicador, que deja afuera aspectos no incluidos» (p. 5).

En la propuesta se presentaba la posibilidad de tomar tanto al hogar como a los individuos como unidad de identificación, estableciendo umbrales diferenciados para cada uno. A su vez, se proponía un umbral de vulnerabilidad además de uno de pobreza. Esta propuesta implicaba el relevamiento de datos

² En este informe, cada vez que se haga referencia al equipo técnico, se estará hablando del equipo de trabajo conformado entre el INE y OPHI.

adicionales a los ya existentes, ya que para algunas dimensiones la información es escasa, sobre todo en lo que tiene que ver con salud y entorno.

Se revisaron también una serie de trabajos académicos previos que han ensayado medidas de pobreza multidimensional desde, al menos, el año 2006, y que son sintetizadas por el documento mencionado en el párrafo anterior³. Del total de trabajos relevados, las dimensiones de vivienda y educación fueron incluidos en todos los casos, mientras que las dimensiones de salud y trabajo están presentes en gran parte de los trabajos, además de otras dimensiones que se incorporan en menor medida. A su vez, la mayor parte de los estudios utilizó la ECH como fuente de información, si bien algunos antecedentes también incorporan otras fuentes de datos⁴. Por otra parte, la unidad de análisis considerada es diferente en cada caso, así como la metodología utilizada (si bien el método Alkire y Foster resalta como el más utilizado, también se han hecho ejercicios a partir de Análisis de Componentes Principales, el método de Bourguignon y Chakravarty; entre otros).

³ Los trabajos relevados por el informe mencionado anteriormente, y revisados en este proceso, incluyen: Arim y Vigorito (2006); Colafranceschi et al (2009); Amarante et al (2010); Battistón, Cruces, López-Calva, Lugo, Santos (2010); Alves y Zerpa (2011); Nathan y Zerpa (2011); Antía et al (2012); Borrás et al (2012); Lavallega et al. (2012); Colafranceschi, et al (2013); Castillo, J. y Colombo, K. (2014); Failache, Salas y Vigorito (2016); Borrás (2017); Amarante y Colacce (2018); Colacce, Manzi y Tenenbaum (2018); Colacce y Tenenbaum (2016); Colacce y Tenenbaum (2018). A su vez, también se incluyen los antecedentes de informes realizados por el MIDES, así como una revisión de estudios cualitativos. Dentro de estos últimos destaca el proyecto *Dimensiones del Desarrollo*, llevado adelante por el grupo interdisciplinario de la Universidad de la República, donde se convocó a un debate ciudadano con el fin de relevar las dimensiones que las personas visualizan como relevantes.

⁴ Por ejemplo, la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (ENDIS) o también la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS).

Dentro de los antecedentes revisados se encuentra también la serie de documentos del MIDES «aportes a la conceptualización de la pobreza y la focalización de las políticas sociales en Uruguay» del Departamento de Análisis y Estudios Sociales de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES, 2012, 2016, 2018, 2020). En esta serie de documentos se realiza un primer ejercicio de medición (MIDES, 2012), donde se presenta un índice de pobreza multidimensional utilizando dos estrategias: por un lado el método de Alkire Foster, y por otro lado el del Consejo Nacional de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social de México (CONEVAL). El método CONEVAL combina dos enfoques para la identificación de la pobreza, que son el bienestar económico y los derechos sociales. Esta metodología es luego aplicada para un análisis comparativo de la población con ascendencia afro y la población no-afro para los años 2006 y 2015 (MIDES, 2016). A su vez, también se han realizado tanto una revisión de metodologías de medición de la pobreza multidimensional para Uruguay (MIDES, 2018) como también un análisis de la evolución en el tiempo (MIDES, 2020) utilizando este método.

Adicionalmente a esta revisión bibliográfica se realizó una sistematización de los Índices de Pobreza Multidimensionales adoptados por los países de la región, analizando las dimensiones, indicadores, ponderaciones elegidas y sus respectivas justificaciones.

En agosto de 2022, el equipo del INE participó en la Escuela de Verano de OPHI sobre medición y análisis de la pobreza multidimensional, una instancia

clave para la formación en el método Alkire-Foster, su aplicación práctica y el desarrollo de Índices de Pobreza Multidimensional nacionales. A partir de esta capacitación, el INE, con el apoyo de OPHI, continuó con el diseño de una propuesta concreta para la medición de la pobreza multidimensional en Uruguay, basada en el método Alkire-Foster y utilizando exclusivamente la ECH como fuente de información.

Como primer paso, se construyó un universo de indicadores posibles. Este proceso incluyó la elaboración de un listado con todos los indicadores potenciales, explorando diversas formas de operacionalización. Para cada indicador propuesto, se analizaron aspectos clave como el número de observaciones en la población y la muestra, la cantidad y porcentaje de individuos y hogares en la población de referencia, la incidencia del indicador en dicha población y en el total del país, así como distintas desagregaciones según tamaño del hogar, regiones y quintiles de ingreso. Este análisis permitió al equipo contar con una base sólida de la que partir hacia la construcción de una versión final.

Durante el resto del 2022 y 2023 se avanzó sobre el universo de indicadores, generándose más de quince versiones candidatas para el IPM de Uruguay. Este proceso se llevó a cabo en un marco de diálogo e intercambio constante entre los integrantes del equipo de trabajo. Como cierre del año en noviembre de 2023 se realizó una primera presentación pública, invitando a técnicos y organismos vinculados, donde se presentó la metodología y la lista de dimensiones e indicadores que hasta ese momento se estaba considerando como

la última versión. Esta instancia fue fundamental en el proceso de construcción del IPM de Uruguay pues permitió visibilizar la clara necesidad y consenso alrededor de tomar en cuenta cuatro aspectos de la vida: i) educación, ii) vivienda, iii) salud, y iv) trabajo y protección social.

A partir de este hito, se organizaron cuatro talleres temáticos específicos con el objetivo de profundizar en los indicadores más adecuados para cada dimensión. Estos talleres se centraron en evaluar la pertinencia de cada dimensión tomando en cuenta la información disponible en la ECH, y la pertinencia misma de la dimensión para guiar políticas públicas de lucha contra la pobreza en Uruguay. El propósito fue recabar comentarios y sugerencias de especialistas en cada área. A estas instancias se invitó a técnicos del MEF, OPP, UNICEF y MIDES, quienes participaron transversalmente en todos los talleres, y además a técnicos de organismos específicos⁵.

En el taller de educación se contó con la presencia de técnicos de ANEP, MEC, e INEED. En el taller sobre vivienda participaron técnicos de DINAVI, DINISU, DINOT, CURE, OSE y AGESIC. En el taller de trabajo y seguridad social participaron

⁵ Estos talleres tuvieron una duración de dos horas cada uno, y se organizaron de la siguiente manera: en primer lugar, el INE realizaba una presentación comentando contexto, antecedentes, repasando brevemente el método Alkire Foster y finalmente exponiendo los indicadores propuestos en la dimensión, en algunos casos acompañada de algunos cálculos intermedios, para posteriormente dar lugar al intercambio. De forma previa a estas instancias se enviaba un documento breve donde se sintetizaban estos mismos puntos, pero se ahondaba en algo más de detalle acerca de las posibilidades de operacionalización de cada indicador, planteando preguntas concretas a los participantes, como «¿es pertinente la incorporación de este indicador? en caso afirmativo, ¿consideran que su operacionalización es correcta?». Se agregaban, además, los cálculos de incidencias para los indicadores propuestos y se realizaban algunas notas o comentarios sobre posibles alternativas o dificultades técnicas a tener en cuenta. Estas instancias fueron grabadas para uso exclusivo del equipo técnico con el consentimiento de los participantes, insumo clave para redactar las relatorías, que el INE conserva.

técnicos del MTSS, y del BPS. Finalmente, el taller de salud contó con la participación del MSP, además de los organismos transversales, que como se mencionó, participaron en todas las instancias.

Todos los comentarios y sugerencias vertidos por los participantes de estos talleres fueron discutidos por el equipo técnico INE-OPHI, realizando las pruebas y posteriores modificaciones en aquellos casos en que correspondiera. Si bien en algunos casos las modificaciones realizadas fueron sobre aspectos menos trascendentales (por ejemplo, cambios en el nombre de un indicador), en otros casos la visión de los expertos llevó a realizar modificaciones importantes en algunos índices con respecto a su versión primariamente publicada de noviembre del 2023. Esto resalta la importancia que tuvieron estas instancias con las y los expertos.

Finalmente, en diciembre de 2024 se organizó un taller final con todos los organismos que habían participado en los talleres temáticos, donde se realizó una puesta a punto de las modificaciones hechas en base a los talleres, en conjunto con una descripción de aquellos puntos que todavía quedaban por definir. Los comentarios vertidos en esta última instancia, en conjunto con los insumos que enviaron los participantes de manera posterior, permitieron realizar una segunda etapa de modificaciones al índice, llegando finalmente a la versión final del IPM de Uruguay.

Así, la versión del IPM de Uruguay que se presenta en este informe es una medida resultante de consensos entre diferentes tipos de actores, y es el fruto de

un proceso participativo amplio, recogiendo necesidades y experiencias que pueden atenderse con la mayor rigurosidad técnica y calidad de información cuantitativa. Así, el IPM de Uruguay tiene todos los elementos necesarios para ser una estadística oficial y permanente de medición de pobreza multidimensional en el país.

Fundamentos y métodos de medición de la pobreza multidimensional

Evolución de la medición de la pobreza en América Latina

El estudio de la pobreza ha sido un desafío central en las ciencias sociales y en el diseño de políticas públicas. Se ha evolucionado desde enfoques centrados exclusivamente en el ingreso hacia perspectivas que consideran su carácter multidimensional. En particular, su medición en América Latina durante la segunda mitad del siglo XX estuvo dominada por el método de Línea de Pobreza (LP), el cual establece un umbral basado en el ingreso necesario para adquirir una canasta básica de bienes y servicios. Este enfoque se consolidó en la región, con el trabajo tanto de organismos internacionales como de estudios y estadísticas de cada país. El método de la LP tiene varias ventajas: se trata de un método relativamente sencillo y de fácil aplicación, ya que se apoya en datos cuantificables y comparables. Esto permite realizar análisis a gran escala y establecer comparaciones entre países, regiones o períodos temporales. Además, al centrarse en una métrica clara y objetiva, como el ingreso, proporciona una línea de base para identificar a quienes no alcanzan un nivel mínimo de recursos económicos, facilitando así la focalización de programas sociales y la evaluación de su impacto.

Sin embargo, esta perspectiva presenta una limitación importante y es que no permite capturar la complejidad de la pobreza ni sus dimensiones estructurales, ya que el ingreso, aunque relevante, no garantiza por sí mismo el acceso a bienes y servicios esenciales. A principios de los años 80, la CEPAL introdujo el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), basado en la identificación de privaciones en aspectos como la vivienda, el acceso a agua potable y la escolarización, aprovechando la información de los censos de población y vivienda (Feres y Mancero, 2001a). Se trata de un método directo de medición de la pobreza, en contraposición a la LP, que no observa directamente las condiciones de vida de la población, sino que asume que el ingreso es un buen predictor del bienestar (método indirecto).

El método de NBI permitió ampliar la medición de la pobreza y brindó una visión más estructural del problema, pero su aplicación también presentó desafíos. Al depender principalmente de datos censales, su actualización es menos frecuente que la de las mediciones de ingreso, dificultando su uso en estudios de corto plazo. Además, no capta la intensidad de las privaciones ni la superposición de distintas dimensiones de la pobreza dentro de un mismo hogar. Ante estas limitaciones, en la década de 1990 se promovió el uso de un enfoque combinado o bidimensional, en el cual se cruzaban los datos de pobreza por ingresos y pobreza por NBI, buscando ofrecer una visión más completa de la realidad social. Sin embargo, este método no logra integrar de manera sistemática las diferentes dimensiones del bienestar en un solo indicador, lo que llevó a la

necesidad de desarrollar nuevas metodologías más sofisticadas (Feres y Mancero, 2001b).

En Uruguay, esta discusión ha tenido algunas síntesis concretas en términos de algunas mediciones nacionales. Actualmente, la medida oficial de la pobreza sigue estando basada en el método de la LP, complementada con la actualización de la medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir del Censo del 2011. El INE también publica informes técnicos sobre distribución del ingreso, incluyendo indicadores como brecha y severidad de la pobreza o el índice de Gini. Sin embargo, hasta la fecha, Uruguay no había adoptado oficialmente un IPM⁶, a pesar de que este enfoque ha ganado relevancia en otros países de la región.

Hacia la medición multidimensional de la pobreza

El reconocimiento de que la pobreza va más allá de la falta de ingresos ha llevado a la necesidad de marcos conceptuales que permitan una mejor comprensión del fenómeno. A lo largo del tiempo, distintos enfoques teóricos han influido en esta evolución, pero tres marcos conceptuales han sido particularmente relevantes en la formulación de metodologías contemporáneas (Alkire et al., 2015b). Por un lado, el enfoque de las necesidades básicas, que parte del principio de que la pobreza debe evaluarse en términos de la satisfacción de

⁶ Si bien el índice de NBI puede considerarse una medida multidimensional, tiene algunas características bien distintas al IPM, que se mencionarán más adelante.

ciertas necesidades fundamentales. Por otro lado, el enfoque de las capacidades de Amartya Sen, que propone que la pobreza no debe definirse únicamente por la falta de recursos, sino por la privación de capacidades esenciales que permiten a las personas llevar una vida digna. Según este enfoque, los bienes y servicios son solo medios para alcanzar ciertos funcionamientos fundamentales, como la posibilidad de acceder a educación, participar en la vida social o mantener una buena salud. Esta perspectiva ha permitido avanzar en el diseño de indicadores que capturan no solo la falta de recursos, sino también las oportunidades reales de las personas para convertir esos recursos en bienestar. Por último, el enfoque de inclusión social, que destaca la exclusión de la sociedad como un aspecto clave de la pobreza.

A partir de estos enfoques, se ha consolidado la idea de que la pobreza debe medirse utilizando múltiples dimensiones. Una vez aceptada la necesidad de analizar diferentes indicadores para capturar la complejidad de las carencias que sufren las personas, surge la pregunta de cómo organizar y sintetizar esta información. Alkire et al (2015b) mencionan dos estrategias metodológicas posibles: los métodos marginales, que utilizan datos agregados, pero no consideran la distribución conjunta de privaciones, y los métodos de distribución conjunta, que utilizan microdatos y capturan cómo se superponen las privaciones en individuos o hogares⁷.

⁷ Dentro de los primeros se encuentran los cuadros de indicadores (dashboards), que presentan diferentes dimensiones por separado sin agregarlas en una única medida; y los índices compuestos, que combinan múltiples indicadores en un solo índice (como el IDH), pero no reflejan

No existe un método perfecto, ya que todos los enfoques implican una concesión de algún tipo. Sin embargo, Akinson (2019) sugiere que una medición multidimensional de la pobreza requiere no solo considerar múltiples indicadores a la vez, sino también comprender el grado en el que estos indicadores están interrelacionados. Solo los enfoques metodológicos que toman en cuenta la distribución conjunta de indicadores permiten operativizar este aspecto.

En particular las medidas axiomáticas (como el método de Alkire-Foster) resultan útiles porque son transparentes en sus supuestos, permiten clasificaciones consistentes en diferentes contextos, y ofrecen comparaciones significativas de los niveles de pobreza (Alkire et al, 2015c). Además, dentro de los métodos axiomáticos, aquellos basados en Alkire-Foster han sido y continúan siendo los más utilizados en la construcción de índices de referencia para la política pública. Su aplicación en el Índice de Pobreza Multidimensional Global (Global MPI) y en los múltiples Índices de Pobreza Multidimensional Nacionales refuerza su prominencia como herramienta de análisis y diseño de políticas. Además, este método no solo ha sido adoptado por el PNUD, sino también por otras agencias internacionales como el Banco Mundial, la CEPAL, la Comisión

la superposición de privaciones a nivel de los hogares. Dentro de los segundos se encuentran los diagramas de Venn, que ilustran la superposición de privaciones y son útiles para visualizar pequeños conjuntos de datos, pero poco prácticos para datos con muchas dimensiones; los enfoques estadísticos, que aplican técnicas como análisis de componentes principales y análisis de clústeres para identificar patrones en los datos; los conjuntos difusos (fuzzy sets) que reconocen que la pobreza no es un estado binario sino continuo y asignan grados de privación a cada individuo; y los enfoques axiomáticos, que desarrollan marcos matemáticos rigurosos para medir la pobreza multidimensional, y establecen propiedades precisas que las medidas de pobreza deben cumplir. Estos últimos incluyen métodos como el Alkire-Foster; Bossert, Chakravarty y D'Ambrosio; y Chakravarty y D'Ambrosio.

Económica y Social para Asia Occidental (ESCWA), UNICEF y el BID, lo que evidencia su aceptación y utilidad en el ámbito global.

En la construcción de medidas de pobreza multidimensionales, una cuestión clave es cómo determinar quién es pobre y en qué grado lo es. Esto requiere resolver dos problemas fundamentales: identificación y agregación (Sen, 1976, p. 219). La identificación implica definir un criterio mediante el cual la población pueda dividirse en dos: pobres y no pobres, usualmente mediante la determinación de un umbral. No obstante, ¿qué carencias se consideran para definir dicho umbral? ¿son más importantes unas que otras? ¿quién lo define? Estas preguntas, que no tienen una respuesta inequívoca, ponen de manifiesto la complejidad que implica la definición de este tipo de mediciones. Además de estos problemas de carácter normativo o filosófico, se agregan los problemas prácticos, que refieren a la disponibilidad de información.

Sin embargo, esto no implica que, por no poder alcanzar una medida perfecta e incuestionable, se deba renunciar al estudio del fenómeno de la pobreza. Aun teniendo plena conciencia de estas complejidades resulta defendible la utilidad metodológica de centrar el análisis en los sectores de la población con mayores privaciones, incluso cuando sea imposible identificar con precisión a ese grupo. Esto significa, en palabras de Gasparini et al (2013), que «La arbitrariedad en la definición es un precio que debe pagarse para utilizar un concepto que ha demostrado ser intuitivamente atractivo, socialmente relevante, ampliamente aceptado y útil para los debates sobre políticas públicas» (p. 172).

El segundo paso para medir la pobreza, la agregación, implica construir un índice o indicador que resuma el grado de pobreza de la sociedad. Un índice es una función que toma una distribución completa⁸ y la «colapsa» o sintetiza en un único número escalar. Este proceso evidentemente simplifica el análisis, ya que permite comparaciones claras y ordenadas de escalares (magnitudes), pero trae aparejado el costo de pérdida de información, o simplificación.

Siguiendo el enfoque axiomático propuesto por Sen (1976), se han desarrollado distintas propiedades deseables que deberían satisfacer estos índices para garantizar su coherencia matemática y su utilidad en el análisis de políticas públicas:

Axioma de monotonicidad (*Weak Monotonicity Axiom*):

manteniendo todo lo demás constante, un aumento en la privación⁹ de una persona pobre debe incrementar la pobreza. Esto implica que la preocupación no esté solamente en la *cantidad* de personas pobres sino en el *grado* de privación que experimentan.

Axioma de transferencia (*Weak Transfer Axiom*): manteniendo todo lo demás constante, una transferencia de una persona pobre a una menos pobre

⁸ Una distribución de probabilidad una función matemática que describe las probabilidades de ocurrencia de los resultados de un experimento o fenómeno. Por ejemplo, puede pensarse en la distribución del ingreso de los hogares.

⁹ Si bien Sen los presenta en relación al ingreso, esto es extrapolable a otros indicadores de bienestar, y en particular, al caso multidimensional (Alkire et al, 2015a, p. 11).

debe incrementar la pobreza, incluso si no cambian su situación de pobreza. Esto implica que el índice sea sensible a los cambios que experimentan los más pobres.

Axioma de foco (*Focus Axiom*): manteniendo todo lo demás constante, la pobreza solo debe depender de los logros o privaciones de las personas pobres. Este axioma «está motivado por la visión de que la medición de la pobreza es una característica de los pobres y no de la pobreza general de un país» (Sen, 1981, p. 186).

A estas propiedades se le han incorporado también las siguientes:

Axioma de simetría (*anonymity axiom*): la identidad de las personas no debe influir en la medición de la pobreza; es decir, si intercambiamos los ingresos de dos personas en la distribución, la medida de pobreza debe permanecer inalterada.

Axioma de invarianza a las réplicas (*replication invariance axiom*): si se duplica (o multiplica por cualquier número entero) toda la población, manteniendo la misma distribución de ingresos, la medida de pobreza debe permanecer inalterada. Esto garantiza que la medida de pobreza sea independiente del tamaño de la población y dependa solo de la estructura de ingresos y la distribución de pobreza, lo cual puede resultar discutible.

El desarrollo de los enfoques axiomáticos ha permitido construir metodologías más robustas para medir la pobreza de manera multidimensional. Basándose en estos axiomas (que no son los únicos que pueden ser tomados en

cuenta), se han desarrollado y se pueden seguir construyendo diversos índices para medir la pobreza¹⁰. En este contexto, han surgido nuevas metodologías de medición, entre las cuales destaca el método propuesto por Alkire y Foster. Este enfoque combina la tradición del método de conteo para identificar a las personas en situación de pobreza, con un enfoque axiomático, generando medidas robustas que son sensibles al número de privaciones que experimentan los pobres. Entre sus ventajas, el método AF ofrece medidas que capturan la distribución conjunta de las privaciones y cumple una serie de propiedades deseables que se describirán en la sección metodológica.

¹⁰ Alkire et al (2015a, p. 34) identifica dos enfoques comúnmente utilizados para construir índices dentro del enfoque axiomático. El primero consiste en establecer un conjunto de principios considerados fundamentales y, a partir de ellos, determinar las medidas que los satisfacen, demostrando además que dicha medida (o familia de medidas) es la única que cumple con todas las propiedades definidas. El segundo enfoque, aunque también desarrolla índices que cumplen con ciertas propiedades deseables, no sostiene que estas sean las únicas medidas posibles que satisfacen dichos criterios. Entre los primeros se mencionan Sen (1976); Chakravarty, Mukherjee y Ranade (1998); Porter y Quinn (2013), entre otros; mientras que en los segundos se incluyen Bourguignon y Chakravarty (2003); Alkire y Foster (2011), entre otros.

Fuente de datos y metodología

Fuente de datos

Para el cálculo del IPM en Uruguay, se utiliza exclusivamente la Encuesta Continua de Hogares (ECH¹¹) debido a varias razones fundamentales. En primer lugar, la ECH es una fuente de datos oficial, confiable y aceptada, con amplia cobertura y representatividad nacional, lo que garantiza estimaciones robustas de las condiciones socioeconómicas de los hogares. Además, proporciona información detallada y consistente sobre múltiples dimensiones del bienestar, incluyendo ingresos, educación, vivienda y empleo, elementos esenciales para la medición de la pobreza multidimensional. Asimismo, el método Alkire-Foster, utilizado para el cálculo del IPM, requiere encuestas con datos extensivos a nivel de hogar, algo que la ECH permite de manera efectiva.

La ECH es un relevamiento multipropósito de periodicidad mensual realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) de Uruguay. Su principal objetivo es proporcionar indicadores de calidad sobre el mercado laboral (empleo, desempleo y actividad), ingresos y estimación de la pobreza. Desde 2006, la encuesta tiene cobertura nacional y utiliza un diseño cross-section, con muestras

¹¹ Si bien el INE adoptó un cambio metodológico en la ECH a partir del 2021, introduciendo un diseño de panel rotativo con periodicidad mensual, esto no afecta al IPM ya que se utiliza la base anual de implantación. Para mayor detalle acerca de la ECH se sugiere revisar su metodología, disponible en https://www5.ine.gub.uy/documents/Demograf%C3%ADayEESS/PDF/ECH/Metodologia%20ECH%202021_24_5.pdf

aleatorias independientes cada mes. Para un mayor detalle se recomienda revisar la metodología de la ECH, disponible en la página web del INE¹².

Metodología

Las medidas Alkire-Foster

Para la construcción del IPM de Uruguay se sigue el método de Alkire y Foster (AF). Se trata de un enfoque para medir la pobreza multidimensional desarrollado por Sabina Alkire y James Foster (Alkire y Foster, 2011). Se introdujo a principios de la década de 2000 como una alternativa a las medidas de pobreza unidimensional tradicionales, como los umbrales de pobreza basados en los ingresos. El método proporciona un panorama integral, al identificar tanto la incidencia (cuántas personas son pobres) como la intensidad (cuán pobres son) de la pobreza multidimensional. El método es flexible en el sentido de que puede ser parametrizado de la manera más adecuada para adaptarse al contexto que se requiere. Así, puede adaptarse a diferentes definiciones de privación y carencias, así como otras especificaciones empíricas (las especificidades de la fuente de datos, indicadores, umbrales de privación, y ponderaciones, entre otros).

¹² Link a la metodología:

https://www5.ine.gub.uy/documents/Demograf%C3%ADayEESS/PDF/ECH/Metodologia%20ECH%202021_24_5.pdf

El método AF identifica a las personas pobres utilizando un enfoque de «doble corte» (*dual cut-off*): por un lado, se establece un umbral para identificar privaciones por indicador, y por otro lado, se establece un umbral de pobreza que marca el número crítico de indicadores en los que debe estar privada una persona para ser considerada multidimensionalmente pobre. El método AF combina tanto un enfoque axiomático como de conteo, esto es: por un lado, el índice satisface las mismas propiedades deseables que los índices FGT¹³ (principalmente focalización), y por otro lado requiere de sumar las privaciones de las dimensiones para identificar a las personas pobres.

En particular, el indicador de pobreza de Alkire y Foster es un índice similar a la clase FGT:

$$AF(\alpha, k) = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left[\frac{1}{J} \sum_{j=1}^J w_j g_{ij}(k)^\alpha \right], \alpha \geq 0$$

donde w_j es el ponderador del atributo o dimensión j (que en total suma J), $g_{ij}(k)$ es la brecha de la pobreza censurada del individuo i en el atributo j el cual, a partir de un umbral de pobreza k contrastado con el vector de conteo c_i para el individuo i puede tomar dos valores:

$$g_{ij}(k) = \begin{cases} 1 - \frac{x_{ij}}{z_j} & \text{si } x_{ij} < z_j; c_i \geq k \\ 0 & \text{en otro caso} \end{cases}$$

¹³ Una descripción de esta familia de índices se encuentra en el anexo 2.

El índice $AF(\alpha, k)$ se calcula como la suma ponderada de las brechas censuradas, elevadas a la potencia α , y normalizada por el valor máximo posible de dicha suma, dado por $N \cdot J$. El parámetro α determina el peso asignado a las diferentes intensidades de privación, aumentando la sensibilidad del índice a las desigualdades entre los pobres a medida que su valor se incrementa. Cuando $\alpha = 0$ el índice se convierte en la tasa de recuento ajustada, que se calcula como la división entre el número total de privaciones que experimentan las personas pobres, sobre el máximo posible de privaciones de la población, NJ . Este indicador, también llamado M_0 , es el que habitualmente se reporta como IPM por los países, y cumple con la propiedad de monotonicidad en las dimensiones (si una persona pobre pasa a estar privada en una dimensión adicional, el índice M_0 aumenta)¹⁴.

El índice M_0 cumple con un conjunto de axiomas importantes, propios de un enfoque multidimensional. Entre ellos se tiene el axioma de simetría, lo que significa que el índice no cambia si se intercambian las privaciones entre individuos sin alterar la distribución general de la pobreza. También cumple con la propiedad de invariancia a las réplicas, lo que implica que, si se duplica la población manteniendo la misma estructura de privaciones, el valor del índice se mantiene proporcionalmente constante. Además, el indicador es descomponible,

¹⁴ Sin embargo, si una persona en situación de pobreza experimenta un agravamiento en una dimensión en la que ya estaba privada, el índice no se ve afectado. Por esta razón, se considera que la medida M_0 no cumple con el axioma de monotonicidad por atributos (Gasparini, 2013). Para abordar esta limitación, existen dos medidas adicionales: el índice con parámetro 1 (M_1), que mide la brecha de pobreza multidimensional, y el índice con parámetro 2 (M_2), que captura la severidad de la pobreza multidimensional. Es importante mantener esto en mente porque, si bien estas medidas no son aún usualmente empleadas en diseño y monitoreo de políticas públicas, están tomando cada vez más importancia en la literatura académica sobre medición de pobreza multidimensional.

lo que permite calcularlo tanto para la población total como para distintos subgrupos, facilitando el análisis de la pobreza por regiones, sectores sociodemográficos o cualquier otra segmentación relevante. En este mismo sentido, cumple con la consistencia entre subgrupos, lo que significa que si la pobreza aumenta en una parte de la población sin reducirse en otra, el índice global también debe aumentar.

Etapas en la construcción de un IPM con el método AF

El método AF requiere aplicar una serie de etapas para su correcta aplicación, las cuales se describen brevemente a continuación. Mayores detalles sobre estas etapas pueden encontrarse en el manual para la creación de un IPM nacional desarrollado por OPHI y PNUD (OPHI y PNUD, 2019). A continuación, se presentan las grandes líneas de cada uno de los pasos que permite realizar la identificación de personas pobres (nueve pasos) y luego crear medidas agregadas que cuantifiquen la pobreza existente en la sociedad (tres pasos).

Identificación

1. Definición del propósito de la medida

Este paso es crucial ya que define cuál es el objetivo que tendrá el IPM. Es importante definir si el IPM será empleado para el monitoreo de la pobreza en el

tiempo, la focalización de poblaciones vulnerables, la asignación de presupuestos para programas de lucha contra la pobreza, la coordinación entre instituciones públicas y privadas, etc. La utilidad del IPM a futuro marca las dimensiones e indicadores que deben componerlo.

2. Selección de la unidad de identificación y de análisis

La unidad de identificación es el sujeto que será objeto de aplicación de la medida. En la mayoría de los casos, se usa la persona o el hogar. En el primer caso, el IPM permite identificar si una persona es pobre multidimensional, y en el otro caso el IPM permite identificar si una persona vive en un hogar pobre. La mayoría de los IPM nacionales adopta el hogar como unidad de identificación. Sin embargo, en teoría también es posible considerar otras unidades como comunidades, escuelas, centros de salud o regiones geográficas. La elección de la unidad depende del objetivo del estudio y de la información disponible¹⁵.

Por su parte, la unidad de análisis es aquella para la que se analizan y reportan los resultados, que no necesariamente tiene por qué coincidir con la

¹⁵ Por ejemplo, en el caso del IPM de Colombia, se estableció como unidad de identificación al hogar en el entendido de que «la garantía de las condiciones de vida digna en los acuerdos sociales no está dada por la responsabilidad de los individuos de forma aislada: en la Constitución Política de Colombia se reconoce el ejercicio de corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado en la garantía de las condiciones de vida y de los derechos de la población» (Angulo Salazar et al, p. 12). O también de motivos empíricos: «en Colombia, hay evidencia empírica de que los hogares que están por fuera de las redes de protección social responden de manera solidaria y cooperativa cuando enfrentan choques o eventos adversos. En particular los hogares con núcleos familiares extensos» (p. 13).

unidad de identificación. Como se mencionó, en muchos casos, se elige al hogar como unidad de identificación, pero los resultados se presentan a nivel de personas. Esto permite saber la proporción de personas que viven con carencias múltiples.

3. Selección de dimensiones e indicadores

Las dimensiones representan aspectos conceptuales vinculados a la pobreza. Algunas de las más comunes incluyen salud, educación, empleo, vivienda y acceso a servicios básicos. La selección de estas dimensiones puede basarse en distintos tipos de decisiones normativas: procesos participativos, donde se consulta a las personas para identificar qué aspectos consideran fundamentales para su bienestar; marcos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos o los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); teorías académicas, como la teoría del desarrollo humano de Amartya Sen y Martha Nussbaum; o la disponibilidad de datos. Esta última suele tener un peso importante, ya que en muchos casos las encuestas oficiales no necesariamente recogen todos los aspectos que se consideraría adecuado medir en un escenario ideal.

No hay una lista única de dimensiones válidas, sino que dependen del contexto y los objetivos de la medición. Lo importante es que las dimensiones reflejen a la vez las prioridades de programas y planes de desarrollo

gubernamentales, y lo que es posible medir con una única fuente de información a nivel de personas y hogares.

A su vez, cada dimensión debe medirse con indicadores concretos y disponibles en la fuente de información seleccionada para la construcción del IPM. Por ejemplo, en la dimensión de educación se podrían incluir los años de escolaridad completados, la asistencia escolar de niños y jóvenes, o la alfabetización en adultos, algo que varios países de la región incorporan.

Un aspecto importante a la hora de definir los indicadores es el de la consideración de la población de referencia. Se trata del grupo de personas que están sujetas a ser evaluadas por el indicador. Por ejemplo, en el caso de la asistencia educativa, no se evalúa a los adultos, y así con el resto de indicadores.

En suma, es importante elegir indicadores que sean relevantes, medibles y comprensibles por los hacedores de política pública y el público. También conviene evitar indicadores redundantes que midan lo mismo de manera distinta.

4. Establecer los umbrales de privación individuales

Cada indicador necesita un umbral que determine quién está privado y quién no. Estos cortes representan niveles mínimos aceptables de logros en cada indicador y por debajo de los cuales se debe señalar una carencia. Por ejemplo, en un indicador de materiales de la vivienda, vivir en un recinto cuyo techo es de

materiales desechables es un punto de corte fácilmente aceptable. Asimismo, no haber culminado el nivel de educación básica es un corte sensato para un indicador de educación. Estos umbrales se pueden definir según estándares internacionales, políticas nacionales o consultas con expertos y comunidades afectadas.

5. Identificar las carencias, aplicando los umbrales de privación

Una vez definidos los umbrales, se analizan los datos para clasificar a cada persona según si está privada o no en cada indicador. Esto permite construir un perfil de privaciones para cada unidad de análisis, creando una matriz binaria de privaciones compuesta por dos tipos de entrada: cero si no hay privación y uno si hay privación. Es importante que los datos estén presentes para la misma unidad de identificación (esto es, para las personas o los hogares). Siguiendo la notación estándar para la metodología AF, un elemento genérico de esta matriz binaria de privaciones se denota como g_{ij}^0 donde i representa al individuo y j representa el indicador.

6. Elegir ponderadores y aplicarlos

Los ponderadores representan la importancia relativa que se le asigna a cada dimensión e indicador en el IPM. Al igual que en el caso de la elección de

indicadores, la elección de ponderadores puede responder a enfoques normativos, evidencia empírica, participación ciudadana, y siempre privilegiando criterios de simplicidad para facilitar la comprensión y transparencia del índice. En muchos casos, esto último implica otorgar ponderaciones iguales a cada indicador, aunque existen algunos ejemplos donde se decide asignar explícitamente una mayor importancia a algunos indicadores determinados, lo cual puede responder a la necesidad de reflejar políticas públicas específicas de esos países¹⁶. Siguiendo la notación usual en el método AF, el ponderador del indicador genérico j se denota como w_j

7. Conteo del número de privaciones ponderadas

En este paso, para cada persona se procede a sumar la cantidad de privaciones (ponderadas) que presenta, definiendo así el vector de conteo c

$$c_i = \sum_{j=1}^d w_j g_{ij}^0$$

donde $i = \{1, \dots, n\}$ representa al individuo y $j = \{1, \dots, d\}$ representa el indicador,

¹⁶ Si bien la práctica de asignar ponderadores diferentes a los indicadores es poco común en IPMs nacionales, el caso de Afganistán es un ejemplo en el que se asignaron pesos diferentes a carencias en el nivel educativo alcanzado con respecto a otros indicadores de la dimensión Educación (como analfabetismo y asistencia escolar). En ese contexto, era particularmente importante visibilizar las diferencias educativas entre hombre y mujeres, por lo que el indicador de logro educativo se redefinió para cada uno de estos grupos y cada indicador recibió un peso idéntico que solo sumados correspondían al peso de los otros indicadores de educación. Esto permitía un balance conceptual al interior de la dimensión de educación.

El valor del vector c para el individuo i representa el número de carencias ponderadas que sufre de manera simultánea.

8. Definir el umbral o corte de pobreza multidimensional (k)

El corte de pobreza multidimensional denotado regularmente como k es el umbral de pobreza que define si una unidad es pobre multidimensionalmente. Este umbral representa la proporción de carencias ponderadas a partir de la cual una persona es considerada multidimensionalmente pobre.

Como todos los otros parámetros en el método AF, la definición del valor de k debe responder a criterios normativos y consensos entre los actores que intervienen en la creación del IPM. En teoría, existen tres criterios para determinar el valor de este parámetro. Por un lado, es posible adoptar un enfoque de intersección en el que una persona es multidimensionalmente si sufre carencias en todas las privaciones posibles ($k=1$). Por otro lado, se puede tomar en cuenta un enfoque de unión en el que una persona es multidimensionalmente pobre si sufre al menos una privación entre todas las posibles ($k = \min(w_j)$). Finalmente, en un enfoque intermedio, una persona es considerada multidimensionalmente pobre si sufre carencias en un número intermedio de carencias que no sea ni sólo una ni todas. El enfoque de unión y de intersección son enfoques extremos que regularmente resultan, respectivamente, en muy altas o muy bajas tasas de pobreza multidimensional. Por eso, el enfoque intermedio es el más comúnmente

empleado en todos los IPMs nacionales. Este enfoque se adapta a la estructura dimensional de cada IPM, es decir, se ajusta a las dimensiones e indicadores específicos que lo componen, lo que garantiza transparencia y facilita la comunicación de los resultados. Por eso, el enfoque intermedio es el más comúnmente empleado en todos los IPMs nacionales y están regularmente casados a su estructura dimensional por transparencia y facilidad de comunicación¹⁷.

9. Identificar a la población pobre, aplicando el umbral k

Habiendo definido el valor del parámetro k , se identifican las personas que superan este umbral de pobreza multidimensional y se genera una nueva matriz, en este caso de privaciones censuradas. Esto significa que se eliminan las privaciones de quienes no son pobres, para enfocar el análisis en los afectados, permitiendo respetar así el axioma de focalización. Un elemento genérico de esta matriz de privaciones censuradas se denota como $g_{ij}^0(k)$

Una vez definidas las matrices de privaciones no censuradas y censuradas, es posible definir dos tasas de incidencia por indicador que son particularmente útiles para el análisis de privaciones conjuntas. Por un lado, las tasas de incidencia

¹⁷ Por ejemplo, en el *Global MPI* que tiene tres dimensiones equiponderadas, una persona es multidimensionalmente pobre si sufre carencias en el equivalente a más de una dimensión ($k=0.33$). En un indicador que tiene cuatro dimensiones equiponderadas (cada una con un 25% de peso), una persona podría sensatamente ser definida como pobre si sufre carencias equivalentes a más de una dimensión ($k=0.26$). Para más información sobre el IPM Global, visitar <https://ophi.org.uk/global-mpi>

no censuradas representan la proporción de personas que sufren privación en un indicador en particular. En una población de n personas, la tasa de incidencia no censurada del indicador j se define como:

$$h_j = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n g_{ij}^0$$

Por otro lado, las tasas de incidencia censuradas representan la proporción de personas que son multidimensionalmente pobres y sufren carencia en un determinado indicador. Así, la tasa de incidencia censurada para el indicador j se define como:

$$h_j(k) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n g_{ij}^0(k)$$

El contraste de ambas tasas de incidencia es particularmente útil para la política pública: la diferencia $h_j - h_j(k)$ representa la parte de la población que sufre privación en el indicador j sin ser multidimensionalmente pobre.

Agregación

10. Calcular la incidencia de la pobreza (H)

La incidencia de la pobreza (H), también llamada «tasa de conteo» (*headcount ratio*), describe la proporción de personas identificadas como

multidimensionalmente pobres. Se calcula como un cociente entre el número de personas pobres y el total de la población:

$$H = \frac{q}{n}$$

donde q es el número de personas pobres y n el total de la población.

11. Calcular la intensidad de la pobreza (A)

La intensidad refleja el promedio de privaciones que enfrentan las personas pobres. Se obtiene sumando las privaciones observadas entre los pobres y dividiéndolas entre el número total de personas pobres:

$$A = \frac{1}{q} \sum_{i=1}^q c_i(k)$$

12. Calcular la medida ajustada de pobreza (M_0):

El índice M_0 , también conocido como la tasa de conteo ajustada (*Adjusted Headcount Ratio*) o IPM, propiamente dicho, se calcula como el producto de H y A :

$$M_0 = HA$$

Esta medida refleja tanto la incidencia como la intensidad de la pobreza, capturando la distribución conjunta de privaciones. El IPM puede ser interpretado como el porcentaje de privaciones que las personas pobres experimentan sobre el total de privaciones que experimentaría la sociedad si todas las personas

estuvieran privadas en todos los indicadores simultáneamente (OPHI y PNUD, 2019). Si bien la incidencia (H) es un indicador mucho más intuitivo y fácil de comprender en su definición, la metodología AF exige adoptar el IPM (ó M_0) como su medida oficial de pobreza, ya que presenta una serie de ventajas importantes.

En primer lugar, el IPM disminuye, a través de A , cuando una persona muy pobre experimenta una mejora en un indicador, incluso si permanece identificada como pobre. En ese caso, la incidencia (H) podría permanecer incambiada, pero se habrían mejorado las condiciones de las personas con mayores privaciones en la sociedad. Esto es importante ya que implica un incentivo para que la política pública no deje a nadie atrás.

Por otra parte, sólo el IPM, y no la incidencia (H), puede descomponerse por indicador para mostrar de qué forma las personas son pobres, es decir, en qué indicadores están privados y qué tanto lo están en cada uno de ellos. Esta descomposición es el resultado del axioma de descomposición dimensional que cualquier IPM construido siguiendo los pasos aquí descritos cumple. Técnicamente, esta descomposición es exacta y se realiza sumando las tasas de incidencia censuradas ponderadas por el peso asignado a cada indicador:

$$IPM = \sum_{j=1}^d w_j h_j(k)$$

Inmediatamente la contribución relativa de cada indicador a la pobreza multidimensional medida por el valor del IPM se obtiene dividiendo la ecuación anterior por el IPM. Así, la contribución del indicador j al IPM es

$$\phi_j^0(k) = \frac{w_j h_j}{IPM}$$

Finalmente, el valor del IPM se puede desagregar para visibilizar el nivel de pobreza multidimensional en grupos específicos de la población (zonas geográficas, tramos etáreos, hogares de acuerdo al sexo del jefe, etc.). La única exigencia práctica para la definición de los subgrupos poblacionales relevantes es la representatividad muestral permitida por la encuesta que subyace al cálculo del IPM. Esta desagregación es fruto del hecho que el IPM respeta el axioma de desagregación por subgrupos. A partir de este axioma, el valor del IPM puede ser exactamente reproducido como la suma de los valores que toma el IPM para cada una de las subpoblaciones en cuestión, ponderados por la parte de la población total en ese subgrupo. Así por ejemplo, si la población se reparte en S grupos y cada uno de ellos tiene una población n_s con un valor de IPM específico IPM_s , el IPM nacional se puede desagregar de manera tal que

$$IPM = \sum_S \left(\frac{n_s}{n} \right) IPM_s$$

Aplicación al caso uruguayo

A continuación, se presenta la aplicación al caso de Uruguay del método de Alkire y Foster, describiendo las decisiones tomadas y su respectiva justificación.

Propósito de la medida

El IPM para Uruguay tiene como objetivo ofrecer un análisis integral de la pobreza en el país, considerando dimensiones esenciales de la vida más allá del aspecto monetario. En primer lugar, busca complementar el indicador tradicional de pobreza monetaria, aportando información sobre carencias no monetarias clave. Además, el IPM tiene como finalidad proveer a los organismos públicos datos relevantes para monitorear el impacto y desempeño de las políticas sociales incluidas en su medición. Por último, el índice brinda información actualizada sobre el IPM y sus componentes a lo largo del tiempo, permitiendo analizar la evolución de las privaciones en cada dimensión.

Unidad de identificación

La unidad de identificación del IPM Nacional de Uruguay es el hogar. Esto significa que las privaciones son experimentadas de manera simultánea por las personas que conforman un hogar, y no de forma aislada por individuos. Por ejemplo, si una privación se da en vinculación educativa, esta privación no sólo afectará al niño o joven que la experimenta directamente, sino a todo el hogar. En otras palabras, un hogar que tenga al menos un niño o niña que no asista a la escuela, o al menos un joven que no asista a la educación media, será considerado un hogar en situación de privación en este indicador. Todos los miembros de un hogar donde haya un menor que no estudia serán considerados en situación de privación.

Ponderaciones

Se opta por otorgar igual ponderación a cada dimensión, ya que no es posible establecer un único orden de valoraciones¹⁸ a los aspectos de vida incluidos en el índice – todos son igualmente importantes¹⁹.

¹⁸ Por ejemplo, lo que surge de los grupos focales consultados en el informe del convenio entre FCEA, INE, MEF, MIDES y OPP (2019) dan cuenta de que las prioridades de las personas varían según edad, nivel socioeconómico y género.

¹⁹ El hecho de asignar una ponderación idéntica a cada dimensión implica que cada una tiene la posibilidad de contribuir de igual manera al valor del IPM. Sin embargo, la contribución efectiva dependerá también de la prevalencia de cada carencia a la luz de los datos.

Selección de indicadores

Consideraciones iniciales

Como punto de partida antes de comenzar a trabajar, se definieron algunas premisas fundantes por parte de la Dirección del INE para esta primera edición: utilizar únicamente la ECH como fuente de datos, utilizar el método Alkire Foster, contando con el apoyo técnico de OPHI, tomar al hogar como unidad de identificación, incluir indicadores de consenso, y acompasar a procesos regionales.

A partir de la revisión de antecedentes descrita en la introducción, se definió incluir en el IPM dimensiones relacionadas con Educación, Vivienda, Trabajo y Salud e Higiene, por considerarlos los más usuales en la literatura nacional y en las medidas oficiales de otros países. Sin embargo, la estructura final experimentó cambios significativos, siendo el más notable la decisión de excluir la dimensión de Salud, dado que la información con la que se cuenta es muy escasa. La estructura final del IPM fue ajustándose a través del intercambio técnico tanto dentro del equipo de trabajo como mediante consultas a especialistas. Este proceso permitió refinar la selección de indicadores y dimensiones para garantizar la relevancia y precisión de la medida.

Algunos países incorporan, además, indicadores más novedosos, que tienen que ver con el entorno (contaminación, servicios públicos cercanos, sistema de tratamiento de la basura) o la convivencia (discriminación, violencia,

participación social). Si bien se considera que podría ser muy relevante la inclusión de este tipo de indicadores, por el momento la ECH no cuenta con este tipo de información, por lo cual en esta primera versión de la medida no se han considerado.

Dimensión Educación

Los indicadores que se incorporan en esta dimensión (vinculación educativa, rezago y años de escolarización) fueron seleccionados, en primer lugar, porque forman parte de los indicadores clásicos y ampliamente utilizados en la medición de la pobreza multidimensional, tanto a nivel nacional como internacional, si bien con variantes en sus definiciones específicas.

La adopción de estos indicadores se justifica además por su relevancia en el contexto nacional. El indicador de vinculación educativa, por ejemplo, mide el acceso y la permanencia en el sistema educativo, aspectos fundamentales en un país donde la educación obligatoria es un derecho garantizado por el Estado. Este indicador refleja la capacidad del sistema para incluir a todos los niños, niñas y adolescentes, al tiempo que pone en evidencia las barreras económicas, sociales o geográficas que pueden impedir el ejercicio de este derecho. El indicador de rezago escolar por su parte permite identificar a aquellos estudiantes que, aunque están dentro del sistema educativo, enfrentan dificultades para avanzar en su trayectoria escolar de manera oportuna. Por último, el indicador de años de

escolarización es un estándar en la medición de la pobreza multidimensional a nivel internacional. Este indicador refleja el nivel educativo alcanzado por los adultos en el hogar, lo cual es un proxy de las oportunidades históricas que tuvieron para acceder a la educación. Su incorporación es relevante ya que permite identificar aquellos hogares donde las carencias educativas de los adultos pueden estar afectando las oportunidades de las nuevas generaciones, además de las dificultades propias.

Vinculación Educativa

Definición: Al menos un integrante de 4 a 18 años no está asistiendo a la educación obligatoria, no habiendo finalizado la educación media.

Población de referencia: Todas las personas de 4 a 18 años de edad, excluyendo a quienes ya finalizaron el ciclo de educación media.

Rezago

Definición: Al menos un integrante del hogar de 9 a 20 años que está asistiendo a educación primaria o media está rezagado 2 años o más respecto a la edad teórica para el nivel y grado que cursa.

Población de referencia: Todas las personas de 9 a 20 años que asisten a educación primaria²⁰ o media.

Años de escolarización

Definición: Al menos una persona del hogar de 18 años o más:

- nació antes de 1962 y no culminó educación primaria
- nació entre 1962 y 1994 y no culminó educación media básica
- nació a partir de 1995 y no culminó educación media superior

Población de referencia: Todas las personas de 18 años o más, excluyendo aquellas entre 18 y 20 años que todavía asisten a la educación media.

Dimensión Condiciones habitacionales

La dimensión de condiciones habitacionales pretende captar aquellas privaciones que afectan a los hogares en relación con aspectos estructurales de las condiciones e infraestructura de la vivienda y su capacidad para brindar un entorno seguro, estable y de calidad.

²⁰ No se considera primaria especial para la población de referencia del indicador de rezago.

El indicador de **hacinamiento** es uno de los más utilizados a nivel global para medir las condiciones de vida en los hogares. Su relevancia a nivel regional se expresa en que la totalidad de países latinoamericanos con IPM incorporen este indicador, si bien los umbrales consideran diversos ratios de personas por habitación. La falta de espacio adecuado para vivir limita la calidad de vida de los integrantes del hogar y puede tener consecuencias negativas en la salud (Feres y Mancero, 2001a, p.14).

El indicador de **tenencia insegura**, si bien no es tan frecuente en los IPM de la región, es un indicador al que usualmente se le realiza un seguimiento en el Uruguay, y su definición se basa en estándares internacionales. En particular, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) establece que «Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas».

El indicador de **materialidad y problemas de la vivienda** incorpora no sólo las habituales categorías de materiales predominantes en techos, paredes y pisos, sino también otros problemas de la vivienda que puede enfrentar el hogar, como son el peligro de derrumbe o la inundación.

Hacinamiento

Definición: Se considera que un hogar vive en condiciones de hacinamiento si hay más de dos personas por habitación destinada para dormir.

Población de referencia: Toda la población residente en viviendas particulares (la unidad de identificación es el hogar).

Tenencia insegura de la vivienda

Definición: El hogar es propietario de la vivienda (la haya o no pagado) pero no del terreno, o es ocupante de la vivienda sin permiso del propietario, o es ocupante en relación de dependencia.

Población de referencia: Toda la población residente en viviendas particulares (la unidad de identificación es el hogar).

Materialidad y problemas de la vivienda

Definición: El hogar vive en una vivienda que se inunda cuando llueve o que tiene peligro de derrumbe o que tiene carencias en sus materiales. Se considera que

tiene «carencia en sus materiales» cuando presenta al menos una de las siguientes características²¹:

- techo liviano sin cielorraso
- techo de materiales de desecho
- solo contrapiso sin piso
- piso de tierra sin piso ni contrapiso
- paredes de ladrillos, ticholos o bloques sin terminaciones
- paredes de materiales livianos sin revestimiento
- paredes de materiales de desecho

Población de referencia: Toda la población residente en viviendas particulares (la unidad de identificación es el hogar).

Dimensión Servicios básicos del hogar

Esta dimensión evalúa las condiciones de vida en lo que respecta al acceso a recursos esenciales o que se consideran muy importantes en el contexto actual. Si bien esta dimensión está separada de la de condiciones habitacionales, naturalmente están interconectadas. Por ejemplo, una vivienda con materiales precarios (condiciones habitacionales) puede dificultar la instalación de servicios básicos como calefacción o saneamiento adecuado. Del mismo modo, la falta de

²¹ Ver anexo 1 para un detalle de la definición de cada una de estas categorías.

servicios básicos, como el saneamiento, puede afectar negativamente las condiciones habitacionales al generar riesgos para la salud y el medio ambiente.

El indicador de **internet** mide la ausencia en el hogar de un servicio que ha dejado de ser un bien asociado únicamente al confort y se ha convertido en una herramienta cada vez más indispensable para la educación, el trabajo, la comunicación y el acceso a información. Desde un punto de vista metodológico, la incorporación de un indicador en el IPM no implica afirmar que todas las privaciones sean igualmente graves, sino reconocer que existen múltiples dimensiones del bienestar que, en combinación, pueden colocar a una persona en una situación de pobreza. En este sentido, la falta de acceso a internet puede no ser determinante por sí sola, pero en combinación con otras privaciones, contribuye a una exclusión estructural que es relevante para las políticas públicas.

Por su parte, el indicador de **calefacción** y el de **saneamiento** refieren a aspectos ya medidos en índices clásicos, en particular en la medición tradicional de las NBI. El indicador de calefacción mide el acceso a un servicio básico en un país donde las bajas temperaturas durante el invierno pueden afectar significativamente la calidad de vida si no se cuenta con una fuente de energía para calefaccionar. Esto puede tener consecuencias para la salud, especialmente en niños, adultos mayores y personas con enfermedades crónicas, o aumentando la probabilidad de contraer enfermedades respiratorias. Por último, el indicador de saneamiento permite identificar a aquellos hogares que no cuentan con un

servicio sanitario adecuado, ya sea por falta de instalaciones, por la no exclusividad del uso o por sistemas de evacuación inadecuados.

Internet

Definición: El hogar no tiene acceso a internet (de ningún tipo, es decir, ni fija ni móvil).

Población de referencia: Toda la población residente en viviendas particulares (la unidad de identificación es el hogar).

Calefacción

Definición: El hogar no tiene fuente de energía para calefaccionar la vivienda.

Población de referencia: Toda la población residente en viviendas particulares (la unidad de identificación es el hogar).

Saneamiento

Definición: La vivienda no tiene servicio sanitario, o teniéndolo no cuenta con cisterna, o no es de uso exclusivo del hogar o la evacuación no es red general, fosa séptica ni pozo negro.

Población de referencia: Toda la población residente en viviendas particulares (la unidad de identificación es el hogar).

Dimensión Protección social

La incorporación de la dimensión de protección social en el IPM responde a la necesidad de capturar privaciones estructurales que afectan a distintos grupos etarios y pueden generar exclusión y vulnerabilidad a lo largo de la vida. El indicador de **pensiones** busca captar situaciones en las que las personas mayores se encuentran en situación de desprotección por una ausencia de seguridad económica en su vejez. El indicador de **seguridad social de los menores** se centra en la situación de «exclusión del sistema» de los menores, lo cual está dado, sobre todo, por la situación laboral de sus padres o adultos responsables. Por último, se incluye un indicador de **inactividad laboral por trabajo doméstico o cuidados**, que captura a las personas inactivas que reportan no buscar trabajo por tener que dedicarse a tareas en el hogar, lo cual impacta en la autonomía económica de las personas, sobre todo de las mujeres, y compromete su protección social futura.

Pensiones

Definición: Al menos una persona de 65 años o más no cobra jubilaciones ni pensiones (excluyendo de la población de referencia a las personas entre 65 y 70 años que trabajan).

Población de referencia: Todas las personas mayores de 70 años, y las personas entre 65 y 70 que no trabajan.

Inactividad laboral por trabajo doméstico y cuidados

Definición: Al menos una persona del hogar de 18 años o más no buscó trabajo por no tener tiempo debido a su trabajo doméstico, el cuidado de niños/as o personas dependientes.

Población de referencia: Todas las personas de 18 años o más.

Seguridad social de los menores

Definición: Al menos una persona del hogar menor de 18 años no está cubierta por la seguridad social. Se considera que una persona menor de 18 años está cubierta por la seguridad social cuando se cumple al menos una de las siguientes condiciones:

- es hija de trabajador/a formal

- es hija de jubilado/a
- es hija de pensionista²²
- percibe Asignaciones Familiares

Población de referencia: Todas las personas menores de 18 años.

Dimensión Empleo

El empleo es un factor central en la determinación del bienestar de los hogares, por lo que es uno de los factores que se considera fundamental incorporar. Tres son los aspectos que se han decidido incorporar, intentando aprovechar la riqueza de la ECH en esta dimensión. Por un lado, se incluye un indicador de informalidad, medido de forma amplia (ver definición). La informalidad laboral implica carencias en la cobertura de seguridad social, acceso a jubilación y estabilidad laboral. Esta condición incrementa la vulnerabilidad de los hogares, dificultando su acceso a mecanismos de protección ante situaciones adversas.

En segundo lugar, se incluye un indicador de desempleo y desaliento, en el entendido de que la presencia de personas desempleadas o desalentadas en un

²² Se excluye a quienes reciben la pensión especial reparatoria (ley 18.033), ya que al menos hasta el momento de la redacción de este informe, no tienen FONASA.

hogar reduce sus oportunidades de generación de ingresos y puede contribuir a ciclos de pobreza persistentes.

Por último, se incorpora un indicador de subempleo, que permite reflejar la precarización del mercado laboral y la consecuente inestabilidad económica en los hogares.

Informalidad

Definición: Al menos un integrante del hogar de 18 años o más es ocupado e informal. Se toma la definición de informalidad ampliada que el INE ha utilizado en su último informe sobre subutilización e informalidad, basada en las últimas recomendaciones de la 15°, 17°, 20° y 21° CIET de la OIT. Por lo tanto, se consideran ocupados informales a los trabajadores por cuenta propia o empleadores dueños de una unidad económica informal, a todos los familiares no remunerados del hogar, además de los asalariados y contratistas dependientes que no aportan a la seguridad social. También se consideran como informales a los asalariados privados que declaran que sus aportes a la seguridad social no son sobre la totalidad de su salario. Para mayor detalle de esta definición se sugiere revisar el informe disponible en la página web del INE²³.

Población de referencia: Todas las personas de 18 años o más.

²³ Se titula «Informalidad y subutilización de la fuerza de trabajo».

Desempleo y desaliento

Definición: Al menos un integrante del hogar de 18 años o más se encuentra desempleado hace 4 semanas o más o está desalentado.

Población de referencia: Todas las personas de 18 años o más.

Subempleo

Definición: Al menos una persona del hogar mayor de 18 años está subempleada. El subempleo por insuficiencia de horas se define en base a tres criterios: desear trabajar más horas; estar disponible para trabajar más horas; y haber trabajado menos de un límite de horas determinado (que en el caso de Uruguay este límite es de 40 horas semanales).

Población de referencia: Todas las personas de 18 años o más.

Selección de la línea de pobreza (k)

La elección del umbral de pobreza multidimensional (k) es un aspecto fundamental en la construcción del IPM, ya que determina quiénes son considerados pobres en términos multidimensionales. En este caso, se ha

establecido $k=21\%$, lo que significa que el puntaje de privaciones ponderadas de una persona debe ser estrictamente mayor al 20% para ser clasificada como pobre multidimensional.

Dado que el IPM está estructurado en cinco dimensiones, cada una con tres indicadores de igual peso ($1/15$ del total, es decir, 6.67%), cada dimensión tiene un peso total del 20%. Por lo tanto, el umbral de $k=21\%$ señala que una persona es multidimensionalmente pobre si experimenta un número de privaciones equivalente a más de una dimensión. Dicho de otra manera, una persona es multidimensionalmente pobre si está privada en al menos cuatro o más indicadores de cualquier dimensión.

Esta decisión es consistente con el enfoque normativo que subyace al IPM: la pobreza es una situación caracterizada por carencias extendidas en múltiples aspectos de la vida y no solo dentro de una única dimensión. Así, una persona que esté privada únicamente en los tres indicadores de una dimensión no será considerada pobre multidimensional. En cambio, alguien con un número crítico de privaciones dispersas en distintas dimensiones, sí podría serlo.

Resultados²⁴

Resultados generales

Incidencia, intensidad y pobreza multidimensional a nivel nacional

Cuadro 1: Incidencia (H) e intensidad (A) de la pobreza y tasa de recuento ajustada (IPM). Total país, año 2024.

Unidad	H (%)	Margen de error (H)	A (%)	Margen de error (A)	IPM	Margen de error (IPM)
Personas	18.9	1.1	33.7	0.6	0.064	0.004

Fuente: INE, Encuesta Continua de Hogares

²⁴ Estos resultados se encuentran sujetos a revisión.

Incidenias censuradas y no censuradas a nivel nacional

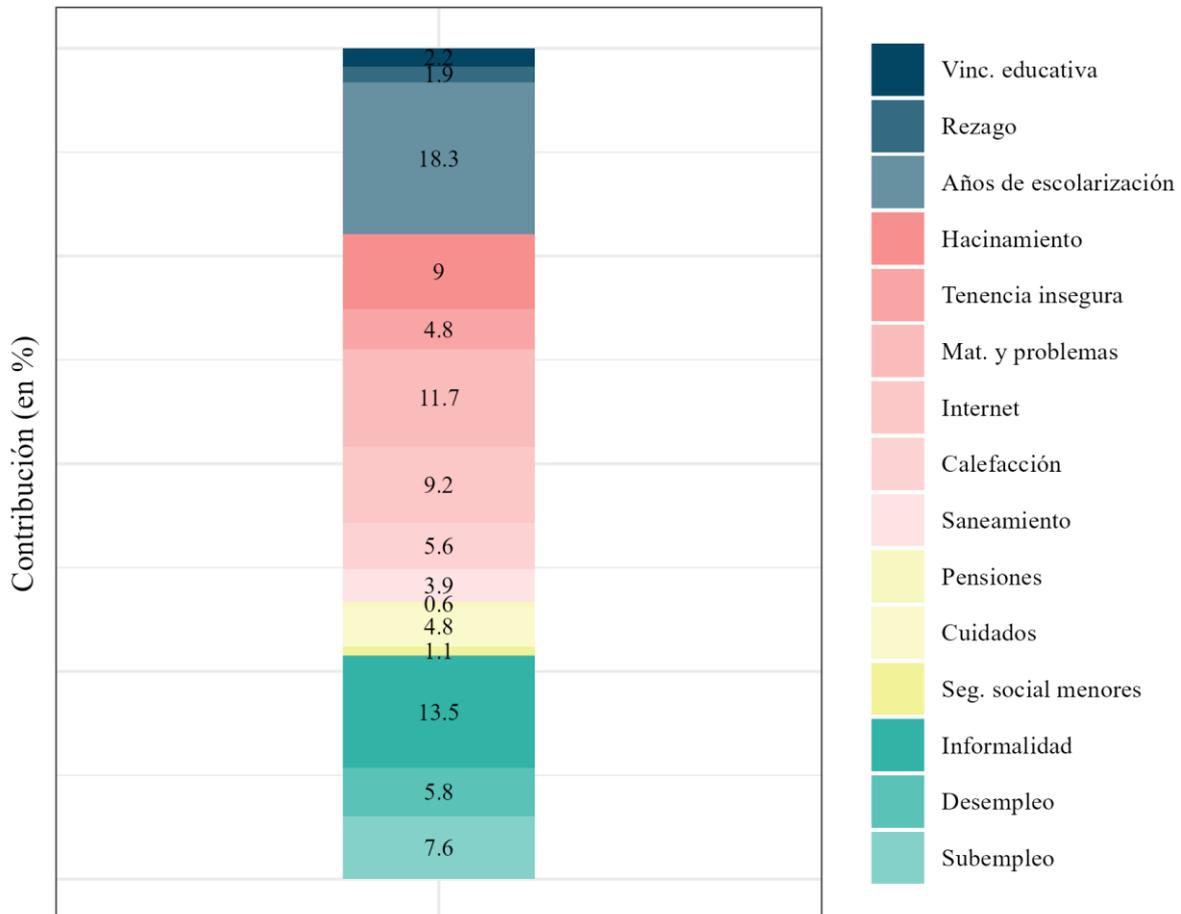
Cuadro 2: Incidenias censuradas y no censuradas por indicador (en %) en personas. Total país, año 2024.

Indicador	Inc. no censurada	Margen de error (no cens.)	Inc. censurada	Margen de error (cens.)
Vinc. educativa	3.0	0.5	2.1	0.5
Rezago	2.8	0.4	1.8	0.3
Años de escolarización	46.0	1.0	17.5	1.0
Hacinamiento	12.9	0.9	8.6	0.8
Tenencia insegura	7.9	0.8	4.6	0.6
Mat. y problemas	17.4	1.0	11.2	0.9
Internet	16.9	0.8	8.8	0.7
Calefacción	9.2	0.6	5.4	0.5
Saneamiento	4.6	0.5	3.7	0.5
Pensiones	2.8	0.2	0.6	0.1
Cuidados	10.3	0.7	4.6	0.7
Seg. social menores	1.6	0.5	1.1	0.5
Informalidad	29.2	1.0	13.0	0.9
Desempleo	12.5	0.8	5.6	0.7
Subempleo	14.1	0.9	7.3	0.8

Fuente: INE, Encuesta Continua de Hogares

Contribución de cada indicador al IPM a nivel nacional

Gráfico 1: Contribución de cada indicador al IPM (en %) en personas. Total país, año 2024



Desagregaciones

Regiones

Incidencia, intensidad y pobreza multidimensional por regiones

Cuadro 3: Incidencia (H) e intensidad (A) de la pobreza y tasa de recuento ajustada (IPM) en personas. Por Región, año 2024.

Región	H (%)	Margen de error (H)	A (%)	Margen de error (A)	IPM	Margen de error (IPM)
Interior	21.4	1.4	33.4	0.7	0.071	0.006
Montevideo	15.1	1.5	34.5	1.0	0.052	0.006

Fuente: INE, Encuesta Continua de Hogares

Incidenias censuradas y no censuradas, por regiones

Cuadro 4: Incidenias censuradas y no censuradas por indicador (en %) en personas. Por regiones, año 2024.

Indicador	Cálculo	Interior		Montevideo	
		Cens ²⁵	Unc ²⁶	Cens	Unc
Vinc. educativa	Estimación	2.43	3.42	1.58	2.24
	Margen de error	0.70	0.70	0.40	0.50
Rezago	Estimación	1.93	2.74	1.58	2.86
	Margen de error	0.40	0.50	0.50	0.50
Años de escolarización	Estimación	19.87	52.60	13.73	35.57
	Margen de error	1.40	1.30	1.40	1.50
Hacinamiento	Estimación	9.28	13.60	7.49	11.76

²⁵ Indicadores censurados

²⁶ Indicadores no censurados

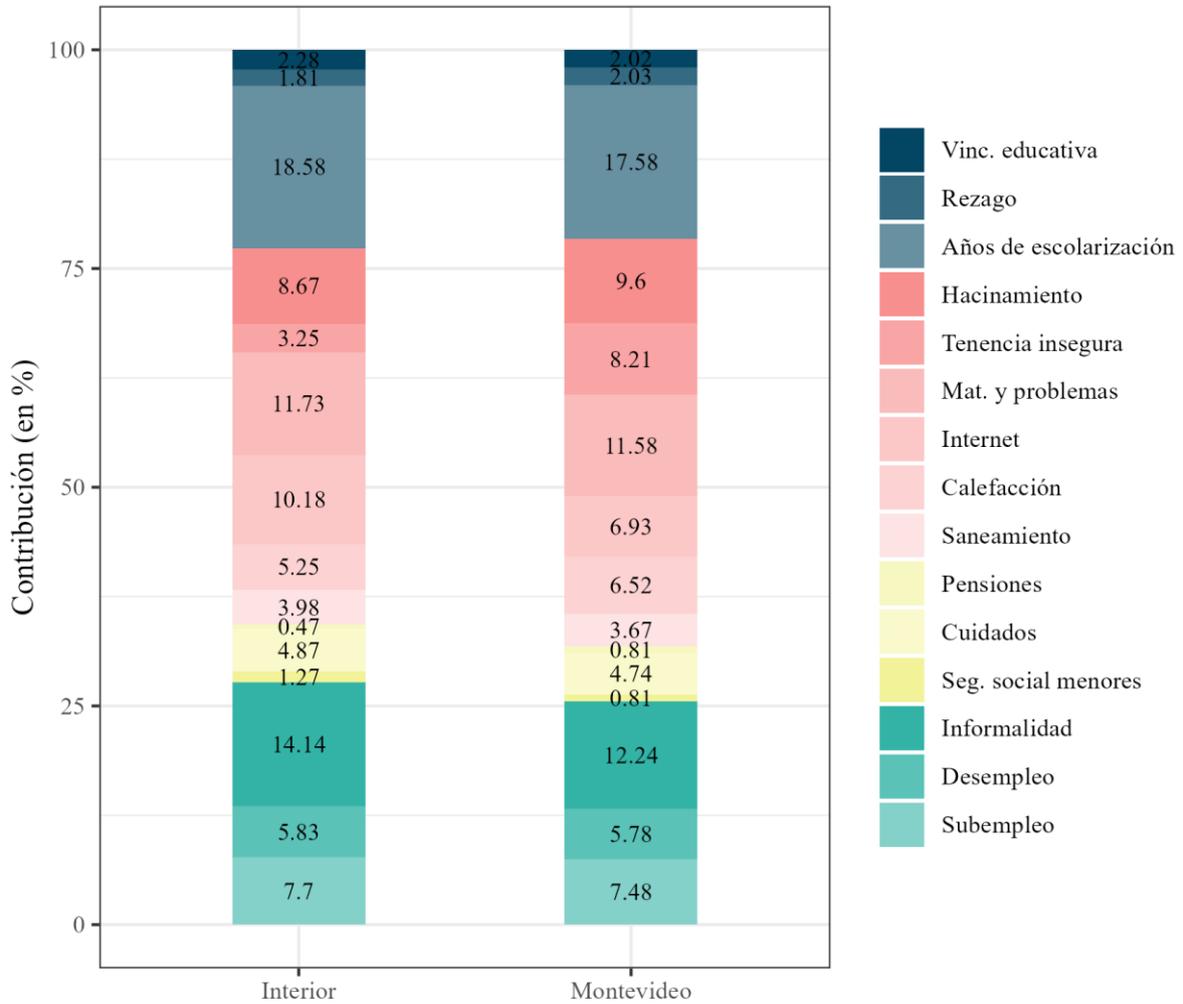
Indicador	Cálculo	Interior		Montevideo	
		Cens ²⁵	Unc ²⁶	Cens	Unc
	Margen de error	1.10	1.20	1.00	1.10
Tenencia insegura	Estimación	3.48	6.22	6.41	10.44
	Margen de error	0.60	0.80	1.30	1.60
Mat. y problemas	Estimación	12.54	19.46	9.04	14.06
	Margen de error	1.10	1.30	1.30	1.40
Internet	Estimación	10.89	21.64	5.41	9.39
	Margen de error	1.00	1.20	0.80	1.00
Calefacción	Estimación	5.61	8.63	5.09	10.22
	Margen de error	0.70	0.70	0.80	1.00
Saneamiento	Estimación	4.26	5.29	2.87	3.61
	Margen de error	0.70	0.70	0.70	0.70
Pensiones	Estimación	0.51	2.41	0.63	3.38
	Margen de error	0.20	0.30	0.20	0.50
Cuidados	Estimación	5.21	11.81	3.70	7.86
	Margen de error	1.00	1.00	0.70	0.90
Seg. social menores	Estimación	1.36	1.93	0.63	1.04
	Margen de error	0.90	0.90	0.20	0.30

Indicador	Cálculo	Interior		Montevideo	
		Cens ²⁵	Unc ²⁶	Cens	Unc
Informalidad	Estimación	15.12	34.02	9.55	21.64
	Margen de error	1.30	1.30	1.20	1.40
Desempleo	Estimación	6.23	13.22	4.51	11.36
	Margen de error	1.00	1.10	0.80	1.00
Subempleo	Estimación	8.24	14.20	5.84	13.96
	Margen de error	1.20	1.30	0.90	1.10

Fuente: INE, Encuesta Continua de Hogares

Contribución de cada indicador al IPM, por regiones

Gráfico 2: Contribución de cada indicador al IPM (en %) en personas. Por regiones, año 2024



Sexo del referente

Incidencia, intensidad y pobreza multidimensional por sexo del referente

Cuadro 5: Incidencia (H) e intensidad (A) de la pobreza y tasa de recuento ajustada (IPM) en personas. Por sexo del referente, año 2024.

Sexo	H (%)	Margen de error (H)	A (%)	Margen de error (A)	IPM	Margen de error (IPM)
Mujeres	21.5	1.5	34.4	0.7	0.074	0.006
Varones	15.4	1.3	32.4	0.7	0.050	0.005

Fuente: INE, Encuesta Continua de Hogares

Incidencias censuradas y no censuradas, por sexo del referente

Cuadro 6: Incidencias censuradas y no censuradas por indicador (en %) en personas. Por sexo del referente, año 2024.

Indicador	Cálculo	Mujeres		Varones	
		Cens	Unc	Cens	Unc
Vinc. educativa	Estimación	2.44	3.23	1.65	2.60
	Margen de error	0.70	0.80	0.50	0.60
Rezago	Estimación	2.34	3.50	1.07	1.85
	Margen de error	0.50	0.60	0.40	0.40
Años de escolarización	Estimación	19.96	47.14	14.17	44.40
	Margen de error	1.40	1.30	1.30	1.50
Hacinamiento	Estimación	10.39	14.79	6.17	10.35

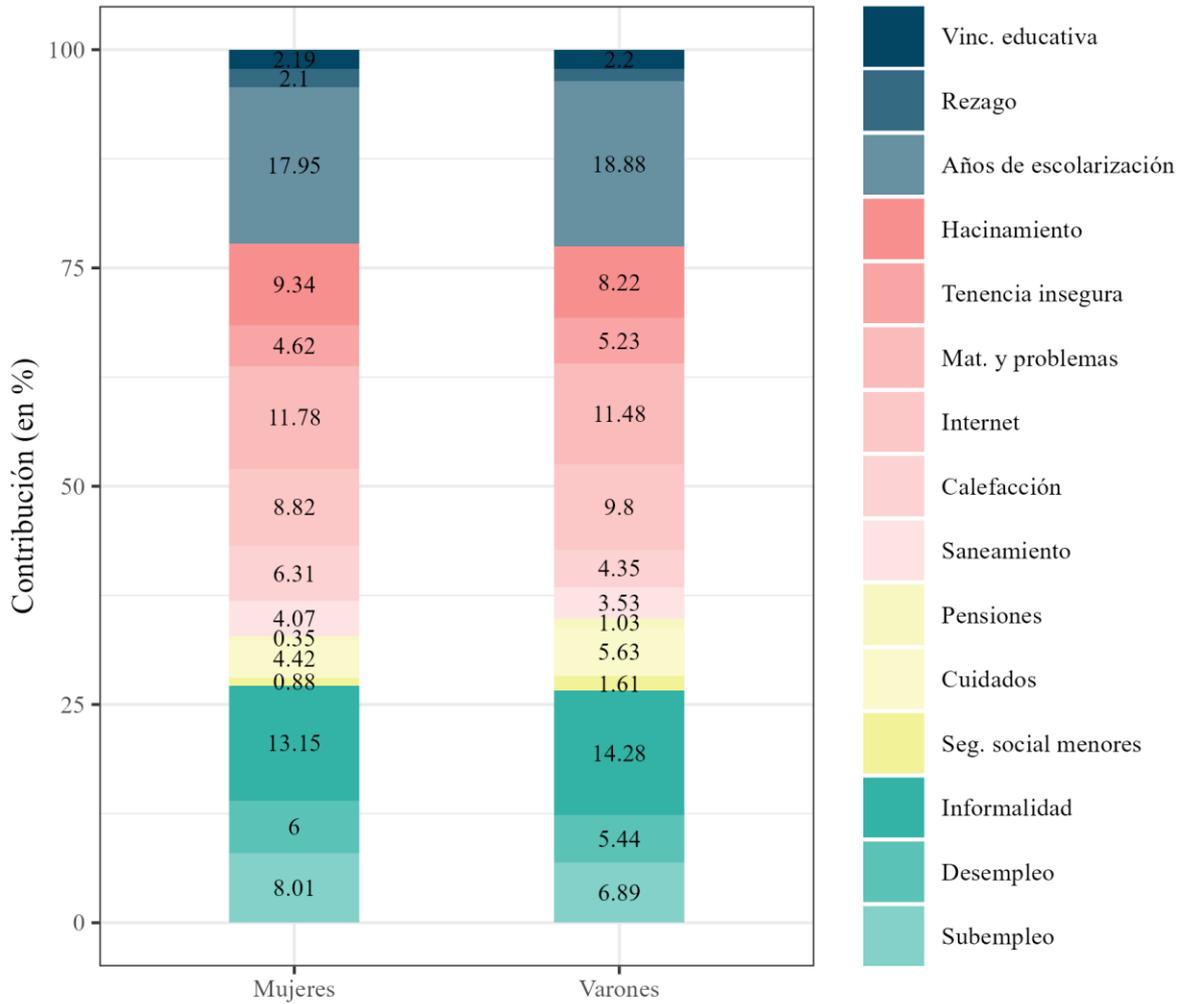
Indicador	Cálculo	Mujeres		Varones	
		Cens	Unc	Cens	Unc
	Margen de error	1.20	1.20	1.00	1.40
Tenencia insegura	Estimación	5.14	8.17	3.92	7.44
	Margen de error	0.80	1.00	0.70	0.90
Mat. y problemas	Estimación	13.11	19.44	8.62	14.58
	Margen de error	1.20	1.30	1.00	1.20
Internet	Estimación	9.81	17.64	7.35	15.83
	Margen de error	0.80	1.00	1.10	1.20
Calefacción	Estimación	7.02	11.19	3.26	6.66
	Margen de error	0.80	0.90	0.50	0.60
Saneamiento	Estimación	4.52	5.39	2.65	3.62
	Margen de error	0.80	0.80	0.50	0.50
Pensiones	Estimación	0.39	2.13	0.77	3.67
	Margen de error	0.10	0.30	0.20	0.50
Cuidados	Estimación	4.92	9.82	4.22	10.88
	Margen de error	1.00	1.10	0.90	1.60
Seg. social menores	Estimación	0.98	1.57	1.21	1.60
	Margen de error	0.90	0.90	0.30	0.40

Indicador	Cálculo	Mujeres		Varones	
		Cens	Unc	Cens	Unc
Informalidad	Estimación	14.63	30.63	10.72	27.30
	Margen de error	1.30	1.30	1.10	1.50
Desempleo	Estimación	6.68	14.12	4.08	10.34
	Margen de error	1.10	1.20	0.70	1.40
Subempleo	Estimación	8.91	16.17	5.17	11.36
	Margen de error	1.20	1.30	0.80	1.10

Fuente: INE, Encuesta Continua de Hogares

Contribución por sexo del referente

Gráfico 3: Contribución de cada indicador al IPM (en %) en personas. Por sexo del referente



Tramos de edad

Incidencia, intensidad y pobreza multidimensional por tramos de edad

Cuadro 7: Incidencia (H) e intensidad (A) de la pobreza y tasa de recuento ajustada (IPM) en personas. Por tramos de edad, año 2024.

Tramos de edad	H (%)	Margen de error (H)	A (%)	Margen de error (A)	IPM	Margen de error (IPM)
Menores de 6 años	31.4	2.8	35.0	1.2	0.110	0.012
6 a 12 años	27.5	2.3	34.2	0.8	0.094	0.009
13 a 17 años	27.0	2.3	34.9	0.9	0.094	0.009
18 a 64 años	18.4	1.0	33.4	0.5	0.061	0.004
65 o más años	6.2	0.6	30.9	0.7	0.019	0.002

Fuente: INE, Encuesta Continua de Hogares

Incidenias censuradas y no censuradas, por tramos de edad

Cuadro 8: Incidenias censuradas y no censuradas por indicador (en %) en personas. Por tramos de edad, año 2024.

Indicador	Cálculo	Menores de 6 años		6 a 12 años		13 a 17 años		18 a 64 años		65 o más años	
		Cens	Unc	Cens	Unc	Cens	Unc	Cens	Unc	Cens	Unc
Vinc. educativa	Estimación	2.85	3.43	2.04	3.04	5.46	7.59	2.03	2.86	0.40	0.68
	Margen de error	1.30	1.40	0.50	0.60	1.20	1.30	0.50	0.50	0.20	0.20
Rezago	Estimación	1.82	2.31	2.27	3.05	4.87	6.50	1.70	2.87	0.25	0.59

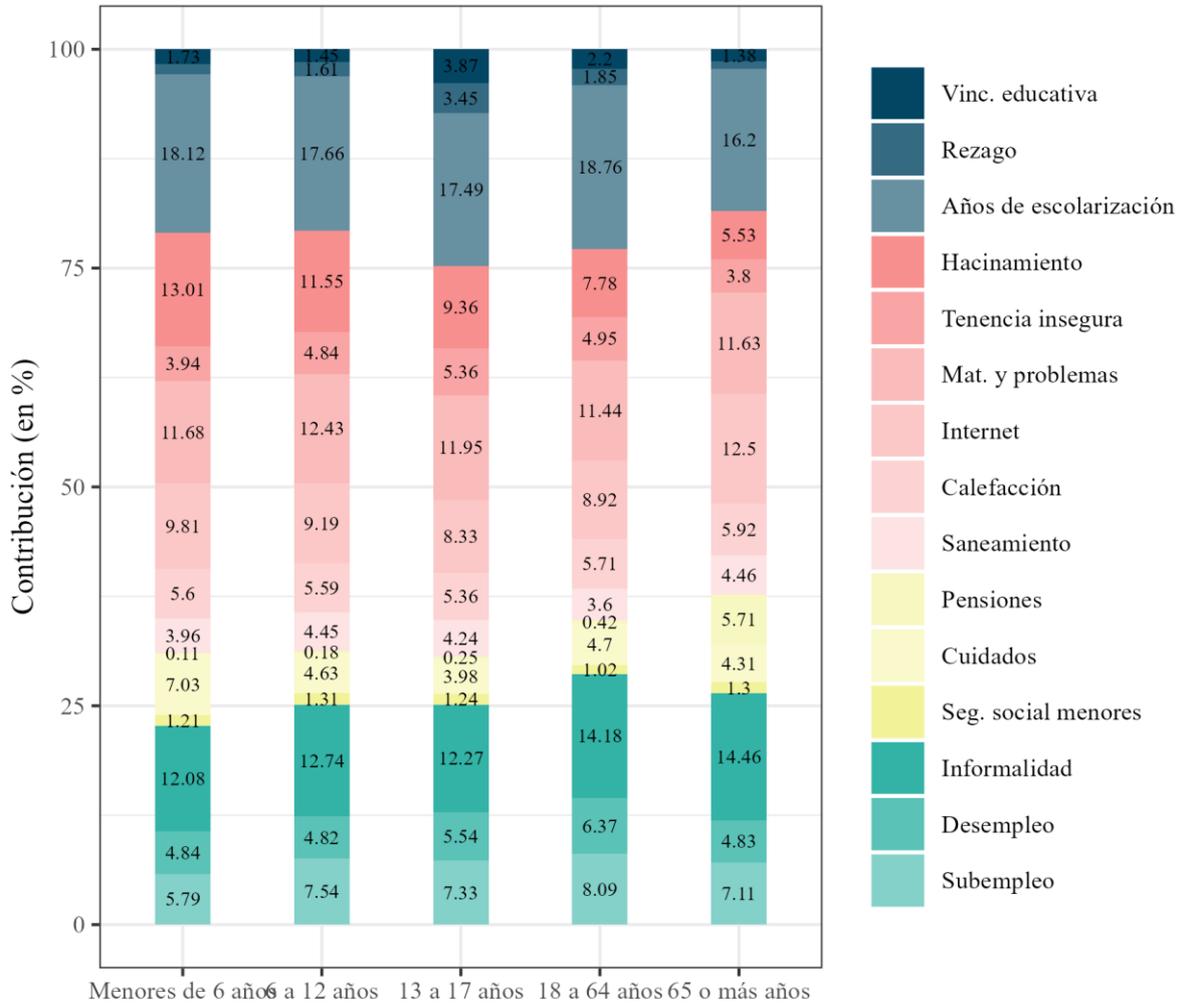
Indicador	Cálculo	Menores de 6 años		6 a 12 años		13 a 17 años		18 a 64 años		65 o más años	
		Cens	Unc	Cens	Unc	Cens	Unc	Cens	Unc	Cens	Unc
	Margen de error	0.60	0.70	0.60	0.70	1.00	1.20	0.30	0.40	0.10	0.20
Años de escolarización	Estimación	29.87	56.37	24.91	51.14	24.70	51.89	17.30	50.20	4.69	18.82
	Margen de error	2.80	2.30	2.20	2.20	2.30	2.20	1.00	1.00	0.60	1.10
Hacinamiento	Estimación	21.44	33.75	16.29	23.41	13.21	17.91	7.18	10.97	1.60	2.67
	Margen de error	2.80	2.80	1.80	2.10	1.80	2.20	0.70	0.80	0.40	0.50
Tenencia insegura	Estimación	6.50	9.25	6.83	10.49	7.56	11.18	4.57	8.06	1.10	3.06
	Margen de error	1.30	1.50	1.20	1.50	1.30	1.50	0.60	0.80	0.30	0.50
Mat. y problemas	Estimación	19.26	24.59	17.53	24.43	16.87	23.45	10.55	16.59	3.37	9.73
	Margen de error	2.20	2.30	1.90	2.00	2.00	2.10	0.80	0.90	0.50	0.80
Internet	Estimación	16.17	22.53	12.97	18.60	11.75	16.29	8.23	14.63	3.62	22.58
	Margen de error	1.90	2.10	1.60	1.70	1.80	1.90	0.70	0.80	0.50	1.10
Calefacción	Estimación	9.23	12.20	7.89	11.61	7.56	10.95	5.27	9.29	1.71	5.49
	Margen de error	1.40	1.50	1.10	1.20	1.30	1.40	0.50	0.60	0.30	0.60
Saneamiento	Estimación	6.54	7.21	6.28	6.75	5.99	6.72	3.32	4.17	1.29	2.97
	Margen de error	1.50	1.50	1.10	1.10	1.40	1.40	0.50	0.50	0.30	0.50
Pensiones	Estimación	0.18	0.40	0.26	0.60	0.35	0.95	0.39	1.22	1.65	12.29
	Margen de error	0.10	0.30	0.20	0.30	0.20	0.30	0.10	0.20	0.40	0.90

Indicador	Cálculo	Menores de 6 años		6 a 12 años		13 a 17 años		18 a 64 años		65 o más años	
		Cens	Unc	Cens	Unc	Cens	Unc	Cens	Unc	Cens	Unc
Cuidados	Estimación	11.58	21.55	6.53	13.72	5.61	10.78	4.33	9.82	1.25	5.09
	Margen de error	2.50	2.30	1.50	2.10	1.20	1.60	0.60	0.70	0.30	0.70
Seg. social menores	Estimación	2.00	2.73	1.84	2.70	1.75	2.62	0.94	1.41	0.38	0.56
	Margen de error	2.50	2.50	1.10	1.10	0.60	0.60	0.50	0.50	0.20	0.20
Informalidad	Estimación	19.92	31.71	17.97	33.25	17.32	31.96	13.07	30.8 5	4.19	17.67
	Margen de error	2.90	2.80	1.90	2.10	1.90	2.10	0.90	1.00	0.50	1.00
Desempleo	Estimación	7.98	13.09	6.80	12.05	7.82	13.93	5.88	14.18	1.40	5.21
	Margen de error	2.50	2.40	1.40	1.50	1.40	1.80	0.70	0.80	0.30	0.70
Subempleo	Estimación	9.55	14.58	10.63	16.93	10.35	17.85	7.46	15.32	2.06	5.36
	Margen de error	2.70	2.90	1.60	1.80	1.50	1.70	0.80	0.90	0.40	0.60

Fuente: INE, Encuesta Continua de Hogares

Contribución de cada indicador al IPM, por tramos de edad

Gráfico 4: Contribución de cada indicador al IPM (en %) en personas. Por tramos de edad, año 2024



Ascendencia étnico-racial

Incidencia, intensidad y pobreza multidimensional por ascendencia étnico-racial

Cuadro 9: Incidencia (H) e intensidad (A) de la pobreza y tasa de recuento ajustada (IPM) en personas. Por ascendencia étnico-racial, año 2024.

Ascendencia	H (%)	Margen de error (H)	A (%)	Margen de error (A)	IPM	Margen de error (IPM)
Blanca	16.6	1.1	33.2	0.6	0.055	0.004
Afro/Negra	36.1	2.9	35.4	1.1	0.128	0.012
Otra	19.2	3.1	34.1	2.4	0.065	0.013

Fuente: INE, Encuesta Continua de Hogares

Incidencias censuradas y no censuradas, por ascendencia étnico-racial

Cuadro 10: Incidencias censuradas y no censuradas por indicador (en %) en personas. Por ascendencia étnico-racial, año 2024.

Indicador	Cálculo	Afro/Negra		Blanca		Otra	
		Cens	Unc	Cens	Unc	Cens	Unc
Vinc. educativa	Estimación	4.94	5.96	1.76	2.61	1.33	1.93
	Margen de error	2.00	2.00	0.50	0.50	1.30	1.30
Rezago	Estimación	3.87	5.14	1.48	2.43	2.60	3.95
	Margen de error	1.20	1.30	0.30	0.30	2.00	2.10
Años de escolarización	Estimación	33.76	64.05	15.33	43.66	17.19	43.91
	Margen de error	2.80	2.30	1.10	1.00	3.10	3.50

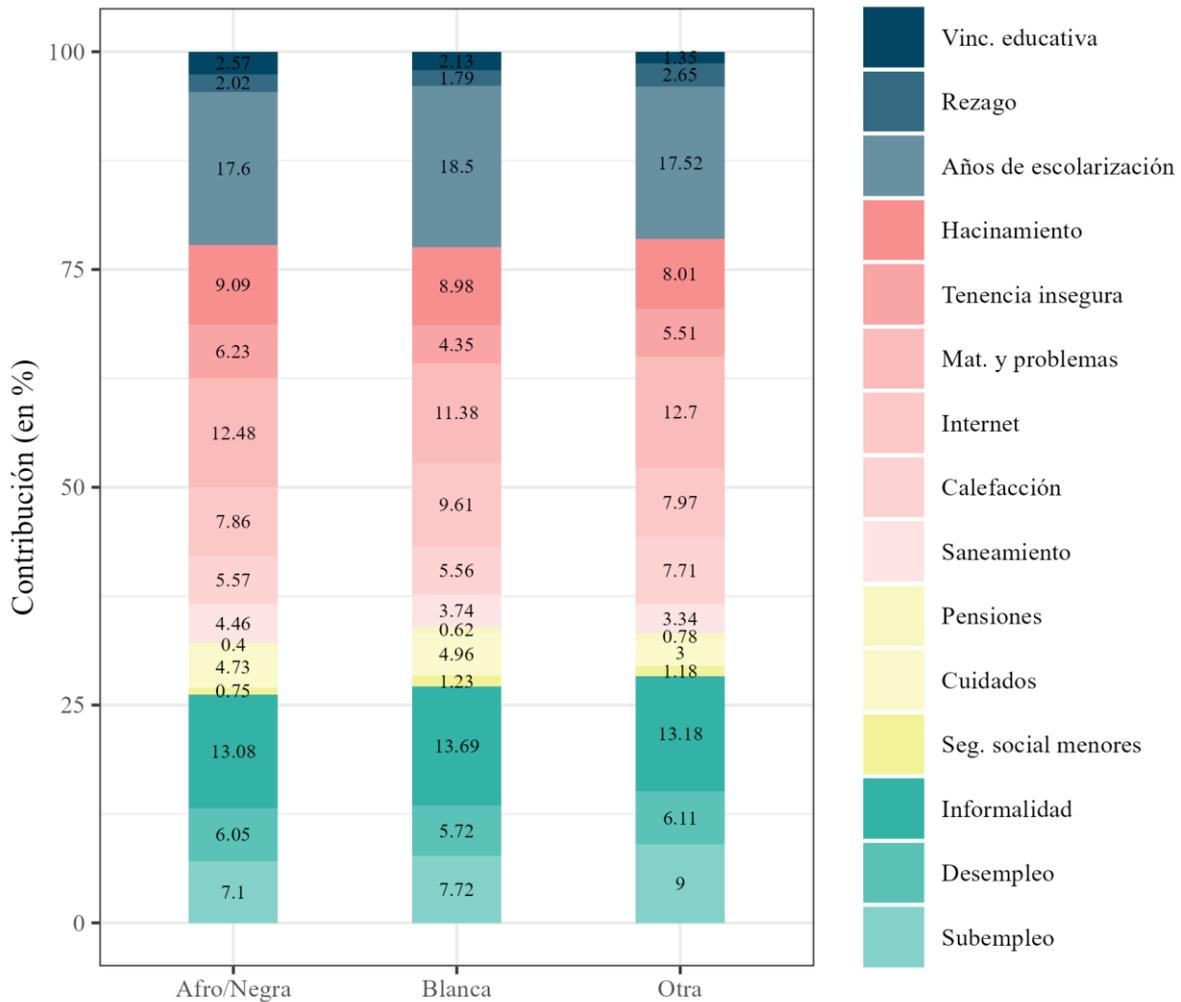
Indicador	Cálculo	Afro/Negra		Blanca		Otra	
		Cens	Unc	Cens	Unc	Cens	Unc
Hacinamiento	Estimación	17.44	21.50	7.44	11.77	7.86	12.12
	Margen de error	2.60	2.60	0.80	0.90	2.40	2.70
Tenencia insegura	Estimación	11.94	16.48	3.61	6.69	5.41	8.39
	Margen de error	2.20	2.40	0.50	0.70	1.60	2.00
Mat. y problemas	Estimación	23.93	31.82	9.43	15.34	12.46	19.46
	Margen de error	2.80	2.90	0.80	0.90	2.70	3.00
Internet	Estimación	15.07	22.11	7.96	16.20	7.82	16.18
	Margen de error	2.30	2.50	0.70	0.80	2.00	2.50
Calefacción	Estimación	10.69	14.75	4.61	8.37	7.57	12.55
	Margen de error	2.20	2.20	0.50	0.50	2.10	2.50
Saneamiento	Estimación	8.56	9.64	3.09	3.98	3.27	4.37
	Margen de error	2.10	2.10	0.40	0.50	1.50	1.60
Pensiones	Estimación	0.77	1.99	0.52	2.86	0.76	3.55
	Margen de error	0.40	0.60	0.10	0.30	0.70	1.60
Cuidados	Estimación	9.06	14.23	4.11	9.90	2.94	6.96
	Margen de error	2.00	2.20	0.70	0.70	1.50	2.00
Seg. social menores	Estimación	1.44	1.95	1.02	1.52	1.16	2.01
	Margen de error	0.80	0.90	0.60	0.60	1.10	1.30
Informalidad	Estimación	25.08	41.31	11.34	27.43	12.93	32.71

Indicador	Cálculo	Afro/Negra		Blanca		Otra	
		Cens	Unc	Cens	Unc	Cens	Unc
	Margen de error	2.70	2.50	1.00	1.00	2.70	3.30
Desempleo	Estimación	11.61	18.35	4.74	11.69	5.99	13.23
	Margen de error	2.00	2.20	0.70	0.80	2.30	3.00
Subempleo	Estimación	13.61	20.43	6.40	13.09	8.84	17.98
	Margen de error	2.20	2.40	0.80	0.90	2.50	3.00

Fuente: INE, Encuesta Continua de Hogares

Contribución de cada indicador al IPM, por ascendencia étnico-racial

Gráfico 5: Contribución de cada indicador al IPM (en %) en personas. Por ascendencia



Comparación con la pobreza monetaria

El cuadro 11 se presenta el cruce entre las tasas de pobreza monetaria y multidimensional para el año 2023²⁷. Los datos revelan que el 7,4% de la población

²⁷ Este cruce se presenta para el año 2023 ya que, al momento de la redacción de este informe, el dato de pobreza monetaria 2024 aún no había sido publicado.

total del país era pobre según ambos métodos. Por otro lado, el 13,3% de las personas eran pobres según el método multidimensional pero no estaban por debajo de la línea de pobreza monetaria, mientras que un 2,7% eran pobres por ingresos, pero no según el método multidimensional. Estas cifras destacan la importancia del IPM, ya que logra identificar a un segmento significativo de la población que enfrenta carencias estructurales y que no suele ser captado por el indicador tradicional de insuficiencia de poder de compra.

Cuadro 11: Pobreza monetaria y pobreza multidimensional (en %) en personas, año 2023.

Pobreza monetaria	No pobres (IPM)	Pobres (IPM)	Total
No pobres (LP)	76.6	13.3	89.9
Pobres (LP)	2.7	7.4	10.1
Total	79.3	20.7	100.0

Fuente: INE, Encuesta Continua de Hogares

Referencias

Alkire, S. y Foster, J. (2011). Counting and Multidimensional Poverty Measurement.

Journal of Public Economics, 95(7-8), 476-487.

<https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.006>.

Alkire, S., Foster, J. E., Seth, S., Santos, M. E., Roche, J. M., and Ballon, P. (2015a).

Multidimensional Poverty Measurement and Analysis, ch 2. Oxford University Press.

Alkire, S., Foster, J. E., Seth, S., Santos, M. E., Roche, J. M., and Ballon, P. (2015b).

Multidimensional Poverty Measurement and Analysis, ch 3. Oxford University Press.

Alkire, S., Foster, J. E., Seth, S., Santos, M. E., Roche, J. M., and Ballon, P. (2015c).

Multidimensional Poverty Measurement and Analysis, ch 5. Oxford University Press.

Atkinson, T. (2019). *Measuring Poverty around the World*. Princeton University Press.

Bourguignon, F., Bénassy-Quéré, A., Dercon, S., Estache, A., Gunning, J. W.,

Kanbur, R., Klasen, S., Maxwell, S., Platteau, J.-P., & Spadaro, A. (2008). *Millennium Development Goals at Midpoint: Where do we stand and where do we need to go?* Comisión Europea.

FCEA, INE, MEF, MIDES, OPP. (2019). *Una propuesta para la medición del bienestar multidimensional en Uruguay*. Recuperado de:

<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/1749.pdf>

Feres, J. y Mancero, X. (2001a). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, N° 7. CEPAL.

Feres, J. y Mancero, X. (2001b). Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, N° 4. CEPAL.

Gasparini, L., Cicowiez, M. y Sosa Escudero, W. (2013). *Pobreza y Desigualdad en América Latina: Conceptos, Herramientas y Aplicaciones*. CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

Kaztman, R. (1989). La Heterogeneidad de la Pobreza. El Caso de Montevideo. *Revista de la Cepal*(37), 141-152.

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

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

MIDES. (2020). Evolución de la pobreza multidimensional en Uruguay, 2006-2018.

Departamento de Análisis y Estudios Sociales. Documentos de Trabajo.

MIDES (2018). Pobreza multidimensional: revisión de metodologías para Uruguay.

Departamento de Análisis y Estudios Sociales. Documentos de Trabajo.

OPHI y PNUD. (2019). *Hot to build a National Multidimensional Poverty Index (MPI):*

Using the MPI to inform the SDGs. PNUD.

Sen, A. (1976). Poverty: An Ordinal Approach to Measurement. *Econometrica*,

44(2), 219-231. <https://doi.org/10.2307/1912718>

Sen, A. (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and*

Deprivation. Oxford Clarendon Press.

Anexos

Anexo 1

Definiciones de los materiales de la vivienda utilizados para la construcción del indicador de precariedad de la vivienda (extraído del Manual Conceptual de la ECH 2024):

Techo liviano sin cielorraso: Techo de chapa de fibrocemento, zinc o tejas apoyadas sobre tirantería de madera sin recubrimiento interno.

Techo de materiales de desecho: Materiales usados previamente para otros fines distintos a la construcción de viviendas o deteriorados (maderas, chapas, hojalata, arpillera, etc.)

Tierra sin piso ni contrapiso. Piso de tierra que no cuenta con ninguna de las terminaciones mencionadas en las categorías anteriores. Son los casos en que no existe pavimento ni contrapiso alguno.

Solo contrapiso sin piso. Capa de mezcla que contiene piedras o cascotes, que aplicada directamente sobre la tierra, permite una base resistente para la colocación futura de revestimientos.

Paredes de materiales de desecho. Materiales usados previamente para otros fines distintos a la construcción de viviendas o deteriorados (maderas, chapas, hojalata, arpillera, etc.) Generalmente en las construcciones que utilizan este tipo

de materiales sus partes quedan sueltas y las juntas abiertas a la penetración del viento.

Paredes de materiales livianos sin revestimiento. Ídem al caso anterior, pero sin aislamiento térmico o contra la humedad. En caso de que las paredes sean de madera, debe asimilarse a material liviano sin revestimiento.

Anexo 2

Notas sobre la etapa de agregación.

La medida más sencilla y utilizada de agregación es la llamada «tasa de incidencia de la pobreza», «tasa de recuento» o simplemente «tasa de pobreza», y consiste en contar a las personas pobres y dividir ese número entre el total de la población:

$$H = \frac{q}{N}$$

donde q es el número de personas pobres y N es el número de personas de una economía o país.

También puede expresarse de la siguiente manera:

$$H = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N 1(x_i < z)$$

donde la función «indicadora» $1(.)$ vale 1 si la persona es pobre y 0 si no lo es.

Si bien la tasa de recuento H es una medida muy fácil de interpretar, no cumple con los axiomas de monotonicidad ni de transferencia. Esto implica, por un lado, que si una persona clasificada como pobre incrementa su nivel de privación (ya sea que cae su ingreso, en el caso monetario, o pasa a estar privado en un indicador adicional, en el caso multidimensional), el H permanece incambiado, ya que no cambia el número de personas pobres.

Un ejemplo clásico con el que se puede ilustrar este problema es el de un gobernante que le quita dinero al más pobre de los pobres, empeorando su situación, para dárselo a alguien que se encuentra justo por debajo de la línea de la pobreza, tal que esta persona pasa a no estar catalogada como pobre. Esta transferencia regresiva empeora la situación del más pobre, pero la medida H no lo captura, violando así el axioma de transferencia. Además, viola el axioma de monotonicidad, ya que la medida de pobreza no debería mejorar cuando la situación de los más pobres empeora.

En particular, existe una familia de índices que se ha posicionado con relevancia, llamada FGT por las siglas de sus autores (Foster, Greer y Thorbecke, 1984), y que siguen la siguiente forma funcional:

$$FGT(\alpha) = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^q \left(1 - \frac{x_i}{z}\right)^\alpha 1(x_i < z), \alpha \geq 0$$

donde z es el umbral de pobreza, N es el número de personas de una economía o país, q es el número de personas pobres (es decir, debajo del umbral z), x_i es el logro (o ingreso, en el caso de medidas monetarias) de la persona i , y α es un

parámetro que define la ponderación que tiene cada individuo pobre en el índice agregado²⁸.

Al FGT se le llama «familia» de índices ya que su especificación puede dar lugar a múltiples medidas cambiando el parámetro α . Como se puede ver, la tasa de recuento H es un caso especial del FGT, en particular cuando el parámetro $\alpha = 0$. En general, se suele utilizar FGT con parámetros 0, 1 y 2. Cuando $\alpha = 1$ significa que cada persona pobre aporta al indicador su brecha individual de pobreza ($z - x$), mientras que para $\alpha > 1$ el aporte de los individuos más pobres se hace proporcionalmente más grande, lo que implica que el indicador le da mayor relevancia a la situación de los más pobres. En la situación extrema en que α tienda a infinito, solo importa la situación del individuo con las mayores privaciones. Por su parte, al FGT(1) se les suele llamar «brecha de pobreza», mientras que el FGT(2) se lo conoce como la «profundidad» o «severidad» de la pobreza. Este último cumple con las propiedades de foco, monotonicidad y transferencia, a diferencia de FGT(0) y FGT(1). (Gasparini, 2013).

En general, cuando los indicadores satisfacen los axiomas de foco, monotonicidad, simetría e invarianza a las réplicas se les denomina índices de «primer orden»; si además cumplen con el axioma de transferencia se llaman de «segundo orden». Cuando además pueden expresarse en términos de la brecha

²⁸ Si bien en esta sección se están presentando los indicadores en términos discretos, también pueden plantearse en términos continuos.

de pobreza se denominan «índices generalizados de brecha de pobreza», dentro de los cuales se encuentra el FGT con $\alpha > 1$ (entre otros).

Como puede observarse, las decisiones involucradas en la definición de la pobreza, y especialmente en su medición, son numerosas y se dependen de múltiples factores, tanto normativos como estadísticos. Por eso es que «aseveraciones aparentemente simples como "la pobreza en Colombia se redujo en 8 puntos entre 2002 y 2009" son consecuencia de una gran cantidad de decisiones adoptadas respecto a qué se entiende por pobreza, cómo se determina quién es pobre, y cómo se llega a un indicador agregado» (Gasparini, 2013, p. 208).

Anexo 3

Evolución en el tiempo

Cuadro 12: Evolución de la incidencia, intensidad y pobreza multidimensional, años 2018 a 2022*

Año	H (%)	Margen de error (H)	A (%)	Margen de error (A)	IPM	Margen de error (IPM)
2018	23.5	0.3	35.2	0.1	0.083	0.001
2019	23.5	0.3	35.0	0.1	0.082	0.001
2022	19.3	0.9	34.1	0.5	0.066	0.003
2023	20.7	1.0	33.8	0.4	0.070	0.004

Fuente: INE, Encuesta Continua de Hogares

(*) Notas:

- Todos estos resultados están sujetos a revisión.
- Los resultados para los años 2018 y 2019 deben tomarse con especial cautela, dado que en versiones anteriores de la ECH algunas variables utilizadas para la construcción de indicadores del IPM no estaban presentes. Tal es el caso, por ejemplo, de las variables que definen al indicador de informalidad, ya que, por ejemplo, antes del 2021 no se podía identificar a los contratistas dependientes.
- Los márgenes de error de los años 2022 y 2023 se han calculado utilizando los pesos bootstrap, a diferencia de los años 2018 y 2019, que se calculan utilizando el ponderador anual habitual.
- No se calcula para los años 2020 y 2021 ya que la encuesta de emergencia, producto de la pandemia por COVID-19, no lo permite.