



Núcleo de Estudios Interdisciplinarios  
sobre Sociedad, Educación y Lenguaje  
en Frontera



**Ciencias Sociales**  
**Universidad de la República**  
**URUGUAY**

# POBREZA EN LOCALIDADES DE URUGUAY: 1963, 1985 Y 2011

## Abstract

Este documento .....

Esta investigación se realiza en el marco del proyecto "Territorios, estructuras de bienestar y desigualdad: Uruguay 1960 a 2011" financiado por la CSIC (no.491/20)

Andres Wilkins, Sofía Vanoli y Tabaré Fernández

Andres.wilkins@cucel.edu.uy

DOCUMENTO DE TRABAJO 05/23  
Rivera, CENUR Noreste, Abril de 2023

## Contenido

1.	Presentación.....	2
2.	La hipótesis y el problema metodológico principal.....	2
3.	Antecedentes teóricos.....	4
3.1.	Conceptos absolutos o relativos de pobreza .....	4
3.2.	Conceptualización fundada en el enfoque de las capacidades .....	4
3.3.	Conceptualización fundada en el enfoque de las necesidades humanas .....	5
3.4.	El creciente consenso académico hacia una medida multidimensional .....	6
4.	Metodología.....	9
4.1.	La unidad de análisis.....	9
4.2.	El panel de localidades .....	9
4.3.	Indicadores de dos métodos de medición de pobreza .....	9
4.4.	Comparación en el tiempo de las medidas de pobreza.....	11
5.	Pobreza en las localidades .....	12
5.1.	Tendencia y descripción general.....	12
5.2.	La pobreza de las localidades entre departamentos según DGEC .....	12
5.3.	La pobreza de las localidades entre departamentos, según NBI ajustado y contraste entre los métodos.....	13
5.4.	La densidad demográfica y la prevalencia.....	14
5.5.	Prevalencia de la pobreza de las localidades, según características de las localidades.....	15
5.6.	Identificación de las localidades con mayor prevalencia de pobreza.....	17
6.	Conclusiones .....	18
	Bibliografía.....	20

## 1. Presentación

Este documento define lógicamente a la pobreza como el explanandum en el marco del Proyecto “Territorios, estructuras de bienestar y desigualdad: Uruguay entre 1960 y 2011”. Sin embargo, no discutiremos los problemas de validez de constructo asociadas a las medidas. Tal decisión resulta discutible, en particular visto que su conceptualización está lejos de ser consensual en los estudios especializados. Menos aún en el caso de un proyecto que se propone hacer comparaciones inter-temporales de la pobreza y modelizar explicaciones en un período de 50 años.

Específicamente aquí nos proponemos cumplir con dos objetivos del proyecto de investigación. En primer lugar, realizar una discusión teórica y empírica de los conceptos e indicadores de pobreza que puedan identificar el concepto de pobreza durante un período de aproximadamente 50 años entre 1963 y 2011. En segundo lugar, identificar y agregar la incidencia de la pobreza a nivel de las localidades con base en una adaptación de la metodología de las NBI aplicada a los levantamientos censales de 1963, 1985 y 2011.

El objetivo de este capítulo es presentar dos estimaciones de medición de pobreza en localidades en tres censos separados por un intervalo de veinte años aproximadamente (1963, 1985 y 2011) y observar la distribución por localidades. Este trabajo cumple con estos objetivos a lo largo de seis capítulos conjuntamente con esta introducción y conclusiones.

Ahora bien, tanto la conceptualización como la operacionalización de la pobreza lleva aparejada el debate no solo éticos y teóricos, sino también metodológicos acerca de los indicadores seleccionados, el umbral, etc. Adicionalmente, al encontrarse con una medición longitudinal se tiene el principal problema de la historicidad de los indicadores, es decir, que el cambio de un indicador de un período intercensal a otro no se deba únicamente a una mayor satisfacción de dicha necesidad sino también a cambios inherentes debido al avance del tiempo.

Por ello, se ha optado por la elección de dos métodos como los son el NBI elaborado por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC) (1990), siguiendo la metodología elaborada por la CEPAL y el NBI ajustado creado por Borrás para su tesis doctoral (Borrás, 2023). En la siguiente sección se ampliará con más detalle a ambos métodos.

## 2. La hipótesis y el problema metodológico principal

Como fue mencionado en la sección anterior, el principal problema de investigación de este capítulo será la presentación de dos métodos de medición de la pobreza (NBI y NBI ajustado) y describir la distribución en las localidades censadas en 1963, 1985 y 2011.

Por lo tanto, este capítulo tiene dos principales innovaciones conceptuales y en la medición de la pobreza. En primer lugar, es la consideración de la localidad como unidad de análisis de la medición de la pobreza, ya que usualmente se consideran tres unidades clásicas: (i) individuo, (ii) hogar, o en términos de agregación, (iii) el departamento.

En este sentido, planteamos tres principales hipótesis. Nuestra primera hipótesis es que la pobreza registrará un decrecimiento de la prevalencia de las pobrezas en las localidades en el período estudiado, independientemente del método de medición estudiado. Esta hipótesis se apoya en varios antecedentes que constatan el descenso de la pobreza en algunos períodos en específico (especialmente luego del 2005) y en el largo plazo (Maubrigades, Montano, & Fernández, 2021).

Una segunda hipótesis se refiere a que las localidades ubicadas en la región noreste y las regiones asociadas a la ganadería extensiva tienen una mayor proporción que el resto de las regiones. Esta hipótesis es una de las más extendidas dentro de los estudios de pobreza en Uruguay y ha sido ampliamente detectada en la mayor parte de los antecedentes nacionales (Calvo, y otros, 2013).

Una tercera hipótesis, es que las localidades más pequeñas e informales tienen mayores niveles de prevalencia de pobreza que el resto. En trabajos anteriores, ya hemos sostenido como el bienestar está relacionado de forma histórica con el tipo de fundación, es decir, si la localidad fue fundada oficialmente siguiendo alguna normativa, ya sea colonial o de la época de la independencia, debería existir una menor pobreza. El principal mecanismo

contemplado, es que, al seguir determinado diseño urbanístico, tendrán una mayor oferta de bienes y servicios estatales que posibilitan más oportunidades para el desarrollo.

Los antecedentes directos más cercanos de pobreza utilizando a las localidades como unidad de análisis, aunque con métodos asociados a la antropología y el ensayo, son los desarrollados por los incipientes sociólogos, antropólogos y otros pensadores sociales en mitad del siglo pasado. Estos trabajos tienen el propósito de explicar por qué existen pequeñas localidades con pésimas condiciones de vida, especialmente, los pensadores estudian el caso de los rancheríos (Terra, 1969). Por rancheríos se entiende a todas aquellas pequeñas localidades que surgen informalmente en zonas rurales, sin ninguna regulación o reconocimiento estatal por parte de familias de extrema vulnerabilidad social y desprovistas de toda planificación o provisión de servicios públicos (Wilkins, 2022, pág. 112; Fernández, Wilkins, & Biramontes, 2021).

Principalmente, estos trabajos desarrollan tres principales hipótesis como mecanismos del surgimiento de los rancheríos: (i) la hipótesis de la expansión urbana se refiere a la expansión de las ciudades medias y grandes en zonas conurbadas con bajos recursos de sus habitantes; (ii) la segunda hipótesis denominada de excedente rural divulgada por historiadores se concentra en el rol que tuvo el alambramiento y creación de mercado de tierras en la creación de los rancheríos; y (iii) por último, la tercera hipótesis llamada “segregación residencial” considera la creación de pequeñas localidades debido a los altos costos inmobiliarios en las localidades (Fernández, Wilkins, & Biramontes, 2021; Wilkins, 2022; Terra, 1969; Pi Hugarte & Wettstein, 1961)

### 3. Antecedentes teóricos

Desde que Amartya Sen así lo postulara en 1983, suele establecerse que el estudio empírico de la pobreza requiere de la realización de dos tipos de operaciones: la identificación y la agregación. En los estudios de pobreza suele escucharse como si fuera un “mantra” que deben realizarse tareas de identificación y de agregación (Sen, 1983). Por identificación se refiere a la selección de las medidas de pobreza de tal forma que resulte en la clasificación de todos los individuos en una clase, sea “pobre” o “no pobre”. Las medidas pueden ser una o varias, tanto respecto de una dimensión, como por ejemplo lo es el ingreso monetario y sus diversas fuentes (retribuciones salariales, transferencias de seguridad social, renta empresarial, donaciones privadas), o de diversas dimensiones como pueden ser aquellas fundadas en una perspectiva de acceso a derechos (educación básica, salud primaria, vivienda, etc.). Por agregación se entiende el resumen de una medida de la pobreza para una población de unidades estudiadas. El más común y extendido resumen se hace mediante el estadístico conocido como el “cuenta cabezas” o porcentaje de personas en una población que han sido identificadas como pobres. Foster, Greer y Thorbecke (1984) hicieron una importante contribución formalizando los requerimientos estadísticos deseables de los resúmenes de pobreza.

Ahora bien, las dos operaciones dan por supuesto una previa, lógica y cronológica, a saber, la conceptualización de la pobreza. El concepto precede a la medición y sin una precisa delimitación no es posible discutir sobre la validez de las medidas en ninguno de los aspectos, esta es un tipo de operación teórica. La dilucidación lógica de un concepto requiere descomponerlo en sus propiedades, explicitar la clase de objetos a los que se atribuyen aquellas y las relaciones de este concepto con otros con los que comparte algunas de aquellas propiedades. La identificación y la agregación, en el caso de un proyecto que se propone una descripción y una explicación histórica comparada resultarían altamente arbitrarias sin que pueda comenzarse por una mínima conceptualización de los problemas teóricos que aquello implica.

#### 3.1. Conceptos absolutos o relativos de pobreza

Una primera y fundamental decisión teórica, resulta de situar lógicamente a la pobreza priorizando un grupo de significados de propiedades absolutas de la pobreza o uno de propiedades relacionales de la pobreza. En las medidas relativistas son construidas a partir de la contemplación de la consideración de un grupo de referencia en especial (Sen, 1992; Townsend, 1979). Sin embargo, la principal crítica de Sen sobre cuestiones como la hambruna indudablemente tienen aspectos absolutos que deben ser categorizados como pobreza, sin importar cualquier norma de referencia (Sen, 1992). Además, la consideración de una pobreza relativa en un proyecto longitudinal puede acrecentar los problemas de comparabilidad entre las medidas.

Por ello, en nuestro proyecto, hemos optado por anteponer las prioridades absolutas de la pobreza entendida ésta como algún grado de carencias *de un individuo* sin contemplar lo que otros individuos o el conjunto de la población hayan podido realizar o acceder.

Dentro de este primer gran espacio de significados, dos son las teorías o enfoques que se han destacado para conceptualizar la pobreza: la teoría de las *capabilities* propuesta por Amartya Sen y la teoría de las necesidades humanas.

#### 3.2. Conceptualización fundada en el enfoque de las capacidades

El esquema teórico de Sen se esgrime como una discusión al intento de evaluar el bienestar de los individuos desde el concepto de utilidad. El camino que toma el autor supone la complejización de la función clásica de utilidad a través de una crítica a su composición y una reformulación de sus componentes. Dos conceptos aparecerán como los puntos de apoyo de su estructura teórica: los funcionamientos y las capacidades.

La función de utilidad clásica es de características de bienes, esto es, una función de las propiedades deseables de los bienes para la provisión de bienestar. La primera crítica que hará Sen a esa función será que observar sólo las características de los bienes y deducir de ellos utilidad olvida el hecho de que no todos los individuos son capaces de aprovechar esas características de la misma manera. “*If a person has a parasitic disease that makes the absorption of nutrients difficult, then that person may suffer from undernourishment even though he may consume*

*the same amount of food as another person for whom that food is more than adequate*<sup>1</sup> (Sen, 1987, pág. 6). El autor propondrá considerar, por lo tanto, no los bienes sino los *funcionamientos*, que conceptualizará como lo que la persona efectivamente puede hacer con las características de los bienes que posee, es decir, las realizaciones que pueda alcanzar.

El concepto de funcionamiento consigue así remediar la observación de que no todos los individuos pueden aprovechar de la misma manera las características del conjunto de bienes que poseen. Sin embargo, no resuelve el problema que más le preocupa a Sen: cómo evaluar el bienestar sin establecer un parámetro externo que viole el principio de libertad. La solución del autor para eso será introducir el mismo concepto de libertad en la función de evaluación, a través de lo que denominará *capacidades*. Estas representan la libertad que tiene una persona de elegir entre el conjunto de logros que factiblemente pueda alcanzar a través de un conjunto dado de características de los bienes que posea. Las capacidades de una persona reflejan, por lo tanto, las combinaciones de funcionamientos que pueda lograr, *“the various alternative functioning bundles he or she can achieve through choice”*<sup>2</sup> (Sen, 1987, pág. 18). Un aumento de capacidades supone mayor cantidad de opciones para lograr funcionamientos dado los bienes que posea; el concepto de capacidades logra por lo tanto hacer evaluables las situaciones en la que los individuos se encuentran sin prescindir de la noción de libertad.

Esa estructura conceptual, no obstante, implica varias dificultades al momento de su operacionalización, en tanto el espacio de evaluación que construye para identificar una situación de privación no es fáctico sino potencial: lo que la persona podría realizar, con independencia de si efectivamente opta por realizarlo o no. Esta dificultad ha implicado que en la práctica haya habido una fuerte tendencia a medir los funcionamientos en lugar de las capacidades (Ruggeri, Saith, & Stewart, 2003). Estos funcionamientos, a su vez, deben ser elegidos en el marco de cada esfuerzo de medición, en tanto Sen no ofreció un conjunto que pudiera considerarse como básico, aunque sí ha indicado considerar que existe un núcleo irreductible de privaciones que pueden considerarse universales, principalmente asociadas a la alimentación.

### 3.3. Conceptualización fundada en el enfoque de las necesidades humanas

El enfoque de las necesidades humanas parte de la teoría general de motivación de Abraham Maslow, psicólogo estadounidense que para explicar el comportamiento de los individuos remarca la importancia de la satisfacción de cinco necesidades (fisiológicas, seguridad, pertenencia, estima y autorrealización) como principales motivadoras del comportamiento. La principal singularidad del autor es que las necesidades no solo se reducen al nivel fisiológico, nivel más básico, sino que se amplía contemplando una visión integral del ser humano que implique la consideración de aspectos psicológicos como sociales (Maslow, 1943).

Estos aportes fueron fundamentales para el desarrollo del enfoque de las necesidades humanas aplicado, llevada a cabo por el economista chileno Manfred Max Neef. En este sentido, se hereda de la psicología de Maslow (1943) la concepción de que las necesidades son biopsicosociales, sin embargo, Max Neef (2001) considera nueve necesidades principales: (i) subsistencia, (ii) protección, (iii) afecto, (iv) entendimiento, (v) participación, (vi) ocio, (vii) creación, (viii) identidad y (ix) libertad. Estas necesidades son prácticamente ahistóricas y se heredan desde el homo habilis, recién con la evolución se crea la necesidad de la identidad y la libertad. Mientras que las necesidades casi que no cambian a través del espacio si lo hace la forma de expresión de las necesidades, denominadas satisfactores. Las estructuras sociales condicionan estos satisfactores que puede expresarse en ser, tener, estar y hacer. Por último, los bienes económicos son los objetos o servicios que permiten la satisfacción de necesidades básicas. De esta forma, no solamente varían dependiendo en las sociedades como los satisfactores sino también están estratificadas al interior de la sociedad (Max Neef, 2001).

Por otra parte, en el enfoque de las Teorías de las Necesidades Humanas de Doyal y Gough (1997) es donde se muestra una mayor sofisticación del enfoque de las necesidades. Los autores ingleses comparten con Max Neef (2001) que las necesidades humanas no solo son hechos fisiológicos, sino que también son susceptibles a estudiarse a partir de las Ciencias Sociales y el Derecho. Esto permite a los autores generar medias absolutas y universales, sin caer en un ahistoricismo, enfocados en un estudio normativo de las necesidades humanas con base en los Derechos Humanos. Las necesidades definidas por Doyal y Gough (1997) son doce, divididas en dos

---

<sup>1</sup> Traducción de los autores: “Si una persona tiene una enfermedad parasitaria que le dificulta la absorción de nutrientes, entonces esa persona puede sufrir desnutrición aunque consuma la misma cantidad de alimentos que otra persona para la cual ese alimento es más que adecuado”

<sup>2</sup> Traducción de los autores: “los diversos paquetes de funcionamiento alternativo que él o ella puede lograr a través de la elección”

grandes grupos: la de supervivencia y las de autonomía e integración social. Por lo tanto, un nivel insuficiente de recursos puede poner en riesgo la satisfacción de estas necesidades (Doyal & Gough, 1997).

### 3.4. El creciente consenso académico hacia una medida multidimensional

La medición de la pobreza enfrenta una paradoja vinculada a la contraposición entre definiciones consensuadas de la pobreza como un concepto multidimensional y metodologías de medición que son predominantemente unidimensionales, basados en el ingreso (Mora, 2010). Es decir, no existen conceptos unidimensionales, pero se han desarrollado metodologías de medición unidimensionales o multidimensionales. En esencia, la diferencia empírica sustancial entre estas es que una mide directamente las necesidades no satisfechas por las personas y hogares, mientras que la metodología indirecta mide carencia a través de la disponibilidad de dinero para el consumo o el gasto equivalente para la satisfacción de ciertas necesidades básicas insatisfechas.

Varios son los andamiajes conceptuales que sustentan la caracterización de la pobreza como un fenómeno multidimensional, en particular en el presente trabajo entendemos por pobreza a un juicio normativo del conjunto de necesidades básicas que resulta intolerable para una sociedad determinada que no posea un individuo (Altimir, 1979, pág. 7). Es decir, siguiendo los parámetros de pobreza relativa iniciada por Townsend (1979) y continuada por Gordon (2009), el concepto teórico de pobreza varía dependiendo del modo de satisfacción de las necesidades que en última instancia son condicionadas por el contexto espacio temporal en la que está ubicada la sociedad (Spicker, Álvarez Leguizamón, & Gordon, 2009, pág. 238). Cabe remarcar que sólo el modo de satisfacción de las necesidades es caracterizado en forma relativa, ya que la pobreza tiene una dimensión absoluta que se vincula con la dignidad humana (Altimir, 1979). En este sentido, ninguna medición de pobreza está exenta de algún grado de normatividad, ya que en última instancia toda medición parte de un criterio normativo específico establecido a priori. Es posible identificar así enfoques centrados en la consideración y jerarquización de un conjunto de necesidades, de satisfactores o de derechos cuyo no cumplimiento implica un diagnóstico relacionado con la privación no sólo en el espacio del bienestar sino también del concepto más amplio de dignidad.

En América Latina, y en particular Uruguay, los diferentes institutos de estadísticas nacionales han tomado a la línea de pobreza como el principal método de estimación de la pobreza influidos por el trabajo pionero de Altimir (1979). Este trabajo inauguró una tradición de construcción de medidas de pobreza a partir del ingreso, basados en una canasta básica de alimentos para la nutrición en cada uno de los países.

Por otra parte, la CEPAL desde temprano en la década de los ochenta ha estado impulsando la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI, en adelante), dando como resultado la inclusión de diversos indicadores y reactivos en todos los censos de Latinoamérica para la constitución de medidas de pobreza basada en NBI (Feres & Mancero, 2001).

La construcción de un método de medición multidimensional, al poner en cuestión formas de satisfacción de necesidades, implica por lo tanto la multiplicación de los desafíos de operacionalización, lo que se traduce en un mayor espacio de normatividad, ya que no existe una única visión consensuada de formas de satisfacción de las necesidades básicas dentro de una sociedad.

Otros estudios que destacan el trabajo de construcción de medidas multidimensionales de la pobreza es el elaborado por Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México (CONEVAL). Con base en la anterior Ley de Desarrollo Social, el Estado quedó mandatado a formular y reportar periódicamente una medición multidimensional de la pobreza en los tres niveles: país, entidad federativa y municipio. El CONEVAL sistematizó una metodología para satisfacer en seis criterios que exigen este tipo medidas: establecer el marco conceptual sobre el que se optará abordar el fenómeno, indicar la unidad de observación (personas u hogares), seleccionar las dimensiones así como sus indicadores y sus pesos, determinar tanto los umbrales de privación de cada dimensión como el umbral general a partir del cual se identificarán las unidades en situación de pobreza, y establecer un modo de agregación sintético (CONEVAL, 2014).

Del listado anterior se desprenden, por lo tanto, desafíos que no aparecen en las mediciones unidimensionales, y que se caracterizan por una ampliación de los espacios de decisión, y consecuentemente de reflexión sobre el sustento de esas decisiones. Las mediciones multidimensionales implican primero seleccionar un conjunto de dimensiones cuya privación se considere relacionada a una situación de pobreza, además, multiplican la cantidad de puntos de corte por los que optar para indicar que una persona puede considerarse deprivada en cada una de las dimensiones seleccionadas. A su vez, la multidimensionalidad supone que esas dimensiones deban agregarse de alguna manera (y que puedan tener pesos diferentes), y que a esa agregación también se le deba definir un

umbral general que identifique las situaciones de pobreza. Finalmente, ese tipo de abordaje, al integrar variables generalmente con diferentes niveles de medición, implica mayor complejidad para la construcción de un índice sintético que cumpla con axiomas deseables, como capturar no sólo la incidencia de la pobreza sino también su intensidad.

Pese a esos desafíos, varias han sido las iniciativas que procuran la construcción de medidas multidimensionales de pobreza en América Latina, con el objetivo de que sean robustas y hagan posible, a su vez, la comparabilidad entre años, países y regiones. Entre esos esfuerzos puede identificarse a nivel general el Índice de Pobreza Multidimensional para América Latina (MPI-LA), desarrollado por Santos y Villatoro (2018) en el marco de la Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), una de las iniciativas más relevantes para la medición y comparación de la pobreza multidimensional, con el objetivo de ofrecer un índice que sea comparable entre los países latinoamericanos pero que incluya a su vez las particularidades que se relacionan con el fenómeno de la pobreza en la región.

En Uruguay, se pueden rastrear iniciativas de medición multidimensional de la pobreza con índices axiomáticos<sup>3</sup> tanto en el ámbito académico: por ejemplo Arim y Vigorito en 2007, desde el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas (UdelaR), la propuesta metodológica de Fernández (2011) desde el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (Udelar) y más recientemente el trabajo de Borrás en el marco de sus tesis de Maestría en Sociología (2017) y posteriormente de Doctorado (2022); así como desde organismos gubernamentales, donde destaca el trabajo realizado desde el Ministerio de Desarrollo Social (2014) con datos de 2013 a partir de la aplicación del método CONEVAL aplicado en México.

Otros estudios uruguayos de corte longitudinal es el desarrollado por Maubrigades y colaboradoras (2021), donde estudia las NBI de los trabajadores uruguayos en tres censos de población 1963, 1996 y 2011. Principalmente, se destaca el hallazgo de la reducción de pobreza medida a través de las NBI (60% de NBI en 1963 y 20% en 2011). En todos los censos se observa una mayor concentración de la pobreza en contextos rurales, aunque la brecha urbano-rural disminuyó consecutivamente.

Pese a que esos trabajos siguen un camino consensuado de construcción de la medida multidimensional: selección de dimensiones, determinación de umbrales para las dimensiones, establecimiento de un umbral general para la identificación de la situación de pobreza, construcción de un modo de agregación para el cálculo de un indicador único, y en general suelen arribar a un conjunto de dimensiones similares, y a una forma de identificación y agregación familiar a la propuesta por Alkire y Foster (2007) en el marco de la OPHI, no todas retoman la misma definición de pobreza. En ese espacio, el de la teoría, se pueden observar algunas diferencias clásicas en la conceptualización de la pobreza, vinculadas a cuál es el ámbito de la privación, si se da en el marco de satisfactores para cumplir con necesidades universales o en el marco de la libertad para lograr ciertos funcionamientos; y a cuál es el estatus de las dimensiones, si son absolutas y deben ser seleccionadas por expertos o son relativas y se deben determinar en base al consenso social.

Desarrollaremos brevemente acá los puntos centrales de dos tradiciones teóricas en las que frecuentemente se cimentan esfuerzos multidimensionales de medición de la pobreza, con mayor o menor validez en sus logros de operacionalización: el enfoque de las capacidades de Amartya Sen (1987) y la Teoría de las Necesidades Humanas de Doyal y Gough (1997). De las propuestas realizadas en Uruguay, en el primero se apoya, por ejemplo, el trabajo de Borrás (2017), mientras en del segundo parte la propuesta de Fernández (2011).

La selección de un conjunto de características que se consideren esenciales para la evaluación de una vida digna en el marco de los enfoques multidimensionales, por lo tanto, implica una decisión normativa de las sociedades que suele estar vinculada a los desarrollos académicos de las Ciencias Sociales, así como a decisiones políticas y a restricciones técnicas vinculadas con los datos disponibles y con la comparabilidad espacial y temporal que se quiera garantizar.

Los antecedentes del trabajo empírico que aquí se presentan pueden dividirse en dos grupos: trabajos precedentes que alimentan la construcción del MPI-LA en el marco de OPHI e investigaciones recientes que realizan mediciones multidimensionales y axiomáticas de pobreza en Uruguay.

---

<sup>3</sup> Esta aclaración se hace para diferenciar estas mediciones de otras como las de Necesidades Básicas Insatisfechas que tienen larga tradición en Uruguay y aunque también son multidimensionales no suelen ser axiomáticas ni responder estrictamente a un esfuerzo de operacionalización de conceptos de pobreza multidimensional sino al objetivo de utilizar información censal.

Dentro del primer grupo es necesario recoger los antecedentes que reconocen María Emma Santos y Pablo Villatoro en su presentación del MPI-LA (2018), donde destacan en primer lugar el Índice de Pobreza Multidimensional Global (MPI, Alkire y Santos) calculado históricamente por OPHI a partir de diez indicadores reunidos en tres dimensiones: salud, educación y estándar de vida. El objetivo del MPI es la comparabilidad entre países, en tanto su definición de pobreza supone la inhabilidad de una persona de llegar a los estándares internacionales mínimos en los indicadores relacionados a los desafíos del milenio y a funcionamientos considerados nucleares para la vida. Como su meta es la evaluación del logro de ciertos estándares internacionales, su prioridad es la comparabilidad. Esto supone que no considere especificidades culturales, regionales o locales que puedan vincularse con la pobreza en ciertos lugares.

Por esta razón es que Santos y Villatoro (2018) proponen la elaboración del MPI-LA, de forma de cubrir la brecha que observan entre los indicadores internacionales como el MPI global y los esfuerzos de mediciones nacionales que por su especificidad local pierden la comparabilidad espacial, entre los que destacan las iniciativas en México (CONEVAL, 2010), Colombia (Angulo, Gaviria, & Morales, 2013), Chile (Ministerio de Desarrollo Social, 2015), Ecuador (Castillo Añezco & Jácome Pérez, 2015), El Salvador (gobierno de El Salvador, 2015) y Costa Rica (INEC Costa Rica, 2015).

## 4. Metodología

Dados los objetivos del proyecto, y teniendo presente el concepto y alternativas metodológicas seleccionadas, esta sección se aboca a proponer soluciones a cinco problemas metodológicos fundamentales (i) la unidad de análisis: individuos, hogares o localidades, (ii) equiparación de indicadores para la medición multidimensional de la pobreza entre los tres cuestionarios censales aplicados en 1963, 1985 y 2011 y (iii) la comparación inter-temporal de las mediciones de pobreza, abarcando un período de 50 años.

### 4.1. La unidad de análisis

Es claro que la pobreza es una propiedad (o mejor, conjunto de propiedades) que tiene referencia empírica en el individuo. La referencia a colectivos en frases tales como “localidades pobres”, es una forma literaria y simplificada de hacer referencia al estadístico de agregación que informaría mínimamente de la *prevalencia* de la pobreza de un área geográfica.

Sin perjuicio de esta primera afirmación, el proyecto se fundamenta en la idea de pobreza en la localidad, estableciendo que cada unidad de este nivel de análisis pudiera caracterizarse por una propiedad analítica generada por agregación de una propiedad individual, la *prevalencia*. Por tanto, la pobreza como propiedad de una localidad habría de conceptuarse como una probabilidad, definida con un enfoque frecuentista, de que una persona sea pobre de residir en una localidad.

### 4.2. El panel de localidades

Debido a las características del objetivo propuesto se ha optado por un diseño longitudinal de tipo panel, donde se mide la pobreza en la localidad en tres diferentes períodos censales (1963, 1985 y 2011). En estos tres censos en total se relevaron 1300, se destaca es una drástica reducción de la cantidad de localidades, de hecho, en 1963 se constatan 1101 localidades, mientras que en 2011 se registran un total de 617 localidades. Debido a estas características, se optó por un panel de tipo incremental, es decir, se van incorporando las localidades a medida que van surgiendo en los censos de población.

Tabla 1: Descripción del panel de localidades 1963-2011.

Censo	Cantidad de localidades
1963	1101
1985	633
2011	617
Total	1265

Elaboración propia con base en microdatos de los Censos de población y vivienda en 1963, 1985 y 2011.

### 4.3. Indicadores de dos métodos de medición de pobreza

La medición de la pobreza se realizó a partir de dos métodos multidimensionales, no monetarios, pero diferentes principalmente por el tiempo histórico en que fueron desarrollados. El primero es el método NBI elaborado por la DGEC en 1989 para la medición multidimensional de pobreza del censo de 1985, el segundo, y más exigente, es el NBI ajustado creado por Borrás en su tesis de doctorado (Borrás, 2023).

Como se puede observar en la tabla 2, el método de NBI propuesto por la DGEC cuenta con seis dimensiones: (i) materiales de la vivienda, (ii) hacinamiento, (iii) fuente de agua, (iv) saneamiento, (v) asistencia a la educación y (vi) logro educativo de los niños, cada una de las dimensiones cuenta con un solo indicador a su interior con una misma ponderación. Por otra parte, el método de NBI ajustado de Borrás también cuenta con seis dimensiones: (i) vivienda decorosa, (ii) abastecimiento de agua potable, (iii) servicio higiénico, (iv) energía eléctrica, (v) artefactos básicos de confort y (vi) educación. Cada dimensión tiene uno o más indicadores que son ponderados

para que la suma de todos los indicadores sea igual a 1, de esta forma cada indicador dentro de las dimensiones está ponderado<sup>4</sup>.

Tabla 2: Dimensiones e indicadores del NBI (1989) y NBI ajustado (2023)

	Borrás (2022)	DGEC (1989)
<b>Vivienda</b>		
Materiales de la vivienda	Se consideran privados los hogares que residen en viviendas con paredes de material de desecho o de materiales livianos sin revestir; o pisos de tierra o contrapiso sin piso; o techos de material de desecho o material liviano sin revestimiento	El hogar habita una vivienda con techos o paredes construidas predominantemente con materiales de desecho, o piso de tierra sin piso ni contrapiso.
Personas por habitación	Hogares con más de dos personas por habitación de la vivienda	Más de dos miembros del hogar por habitación en la vivienda (excluyendo baño y cocina).
Espacio apropiado para cocinar	Hogares que no disponen de un lugar con canilla y pileta para cocinar o utilizan leña como principal fuente de energía para cocinar	
<b>Servicios básicos</b>		
Fuente de agua	Hogares que habitan viviendas donde el agua no proviene de Red General o pozo surgente protegido o el agua no ingresa por cañería dentro de la vivienda	Hogares que utilizan para beber y cocinar: abastecimiento por cañería fuera del terreno de la vivienda o a más de 100 metros de la vivienda abastecimiento por cañería en el terreno de la vivienda y cuyo origen es la red general pública o privada, u «otro» (arroyo, río, etc.); o sin abastecimiento por cañería y cuyo origen es la red general pública o privada, u otro (arroyo, río, etc.).
Saneamiento	El hogar no accede a baño de uso exclusivo o la evacuación del servicio sanitario no es a través de la red general, fosa séptica o pozo negro.	Hogares sin servicio sanitario; hogares sin cisterna de evacuación; hogares con cisterna pero que es igual a "otros"; hogares con servicio sanitario sin descarga y compartido con otros.
Energía	Hogares que no acceden a energía eléctrica para iluminarse	
<b>Artefactos básicos de confort</b>		
Refrigerador	Hogares que no poseen refrigerador (con o sin freezer)	
Calentador de agua para el baño	Hogares que no poseen calefón o termofón o calentador instantáneo de agua	
Calefacción	Hogares que no dispone de ningún medio para calefaccionar la vivienda	
Acceso a dispositivos de comunicación	Hogares que no disponen de teléfono fijo, ni celular, ni computadora (sea o no del Plan Ceibal) con internet.	
<b>Educación</b>		
Asistencia de niños a la escuela	Hogares integrados por al menos un menor de entre 4 y 17 años que no asiste a educación formal.	Hogares con presencia de niños (6 a 15 años) que no asisten a la escuela habiendo asistido y que no terminaron primaria, o personas entre 7 y 15 que nunca asistieron a un establecimiento de enseñanza regular.
Logro educativo de adultos		Hogares con jefes de 44 años o menos con primaria incompleta y de 45 años o más con hasta dos años de instrucción formal en hogares con más de tres personas por cada persona ocupada o perceptora.

Fuente: Elaboración propia a partir de DGEC (1989) y Borrás (2023).

<sup>4</sup> Cabe destacar que para esta metodología se plantea originalmente una diferencia para zonas urbanas y rurales en algunas dimensiones como abastecimiento de agua o servicio higiénico, para este trabajo, se optó por tomar en todos los casos, los criterios adoptados a las zonas urbanas, ya que son menos exigentes que los de contexto urbano.

#### 4.4. Comparación en el tiempo de las medidas de pobreza

Los 48 años que separan el primero y el último censo trabajados delimitan un problema teórico y metodológico de comparación que hemos designado con el término *historicidad de los indicadores*.

La validez de una medida de pobreza, en sus varias especies de material, constructo o predictiva, está asociada a un proceso de operacionalización que contempla una elección entre indicadores alternativos, pero socialmente “vigentes”. El modo, calidad o cantidad de un bien o servicio evaluado como estándar para la satisfacción de una necesidad no es el mismo en 1960 al empleado en 2011. Al decir de Max Neef (2001), varía el *satisfactor* o su *umbral*.

La educación obligatoria es un ejemplo nítido. En 1963, normativamente, la Ley establecía que un niño completara la Educación Primaria (4 años en escuelas rurales o 6 años en escuelas urbanas), en 2011 se espera, por la ley N° 18.437, que los estudiantes puedan finalizar toda la Educación Media, es decir 6 años más de escolarización. En este caso, se cambió el umbral de satisfacción de una necesidad, pero en otros casos se crean nuevos modos de satisfacción de necesidades básicas. Por ejemplo, a partir de finales del siglo XX con la instalación doméstica de Internet y las telecomunicaciones surge una nueva forma de comunicarse donde aquellas personas que no cuenten con dicha tecnología están en una posición de precariedad. Estos elementos podrían afectar que los cambios percibidos por el método de detección de la pobreza no se deban a un mayor nivel de satisfacción sino a cambios macrosociales. De esta forma, se podría subestimar la pobreza, especialmente en 2011. En este punto surge una especial tensión, ya que la incorporación de cambios en los indicadores y umbrales no resulta confiable para la comparación de una medida en tres cortes transversales (King, Keohane, & Verba, 2000).

De esta forma, el primero se mantuvo constante en los tres períodos para mantener sobre la medición de pobreza, mientras que, en el segundo caso, se contemplan los diferentes cambios que se experimentan en la medición de la pobreza que se deben a los cambios en la consideración de qué es una vida digna. De esta forma, se agregan nuevos indicadores como la inclusión del Internet, espacio adecuado para cocinar, inclusión de tenencia de energía eléctrica y algunos artefactos de confort (calentador de agua, calefacción y refrigerador para la comida). Para el método de NBI ajustado, en caso de los indicadores donde no existía la necesidad (tenencia de dispositivos de comunicación) o que no fueron relevados en censos anteriores (espacio adecuado para cocinar) el indicador no se tiene en cuenta para el cálculo de NBI en anteriores instancias.

A su vez, se constatan cambios en los umbrales de los indicadores tales como los asistencia a la educación (en DGEC se concibe que se considera que no tiene la necesidad básica satisfecha aquellos hogares que cuentan con al menos una persona entre 6 y 15 años que no asista a la educación formal o no haya acreditado Primaria, mientras que en NBI ajustado se concibe solo aquellas personas entre 4 y 17 que años que no asisten a educación formal), servicio sanitario, materiales de vivienda y llegada de agua. A su vez, en NBI ajustado, no se consideró la dimensión de logro educativo del jefe del hogar, luego de las críticas realizados por De los Campos (2000).

Las características y los tipos de ponderación de cada uno de los métodos, imponen que para el índice final de pobreza se establezcan dos criterios diferentes. Para el NBI establecido por DGEC se considera como pobre a todos aquellos individuos de hogares que cuentan con al menos una necesidad básica insatisfecha. Mientras que para el NBI ajustado, se tomó como punto de corte a aquellos individuos con un  $k > 0.19$ . Finalmente, para elevar la pobreza desde el nivel individual al de la localidad se elaboró la proporción de pobreza de una localidad.

Por último, se hizo un análisis de la confiabilidad de los indicadores con respecto a los índices finales y que tan consistentes son en los tres censos mediante el uso del alfa de Croanbach. Cuanto mayor es el alfa de Croanbach, mayor es la confiabilidad de los índices. En este caso, el NBI ajustado de Borrás muestra una mayor confiabilidad en los tres períodos en comparación con la medida del NBI de DGEC.

Tabla 3: Alfa de Croanbach de NBI DGEC y NBI ajustado en los Censos de Población y vivienda en 1963, 1985 y 2011 de Uruguay.

	NBI DGEC	Borrás
1963	0.58	0.79
1985	0.50	0.78
2011	0.44	0.98

Fuente: Elaboración propia con base a los microdatos de los Censos de Población y vivienda de 1963, 1985 y 2011.

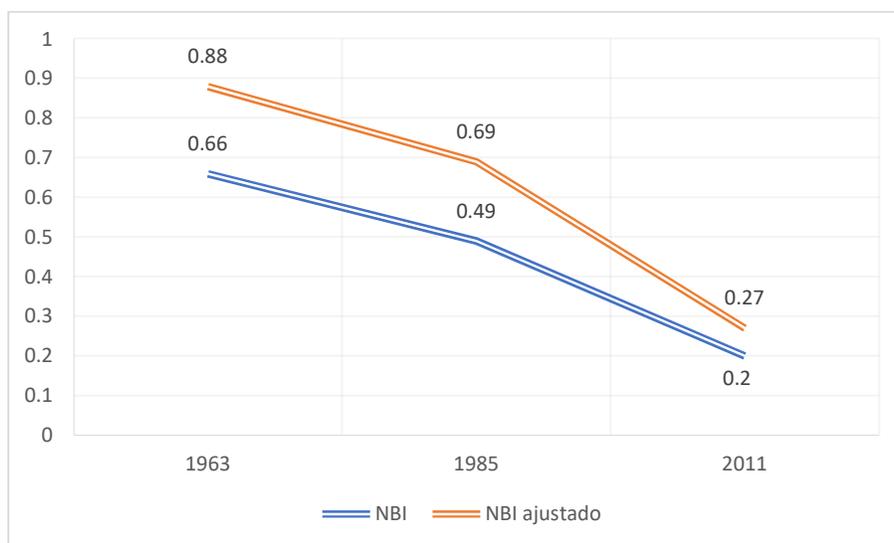
## 5. Pobreza en las localidades

Esta sección presenta una descripción de la evolución de la prevalencia de la pobreza de las localidades de Uruguay desde 1960 hasta 2011. Por prevalencia de la pobreza nos referimos a la proporción de individuos de cada una de las localidades que bajo alguno de los métodos utilizados son conceptuados en situación de pobreza. Es decir, la unidad de análisis principal del presente capítulo es la localidad.

### 5.1. Tendencia y descripción general.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, la prevalencia de la pobreza ha decrecido según los dos métodos de medición. Según DGEC, la disminución de la pobreza es de casi 60 puntos porcentuales, mientras que para el NBI ajustado es de casi 40 puntos porcentuales. Esta disminución de la prevalencia de la pobreza de las localidades se da específicamente en el período comprendido entre el censo de 1985 y de 2011, disminuyendo 29 puntos porcentuales según el método NBI ajustado de Borrás y 42 puntos según el NBI de la DGEC.

Gráfico 1: Prevalencia de pobreza en localidades en 1963, 1985 y 2011.



Fuente: Elaboración propia con base a los microdatos de los Censos de Población y vivienda de 1963, 1985 y 2011.

Sin embargo, se observa que sistemáticamente el método de NBI ajustado de Borrás detecta una mayor pobreza que DGEC, especialmente en 1963 y 1985. Esto se debe a que los umbrales de pobreza e indicadores seleccionados por Borrás son más exigentes que los elaborados por la DGEC treinta años antes y son susceptibles a críticas acerca de la historicidad de los indicadores.

### 5.2. La pobreza de las localidades entre departamentos según DGEC

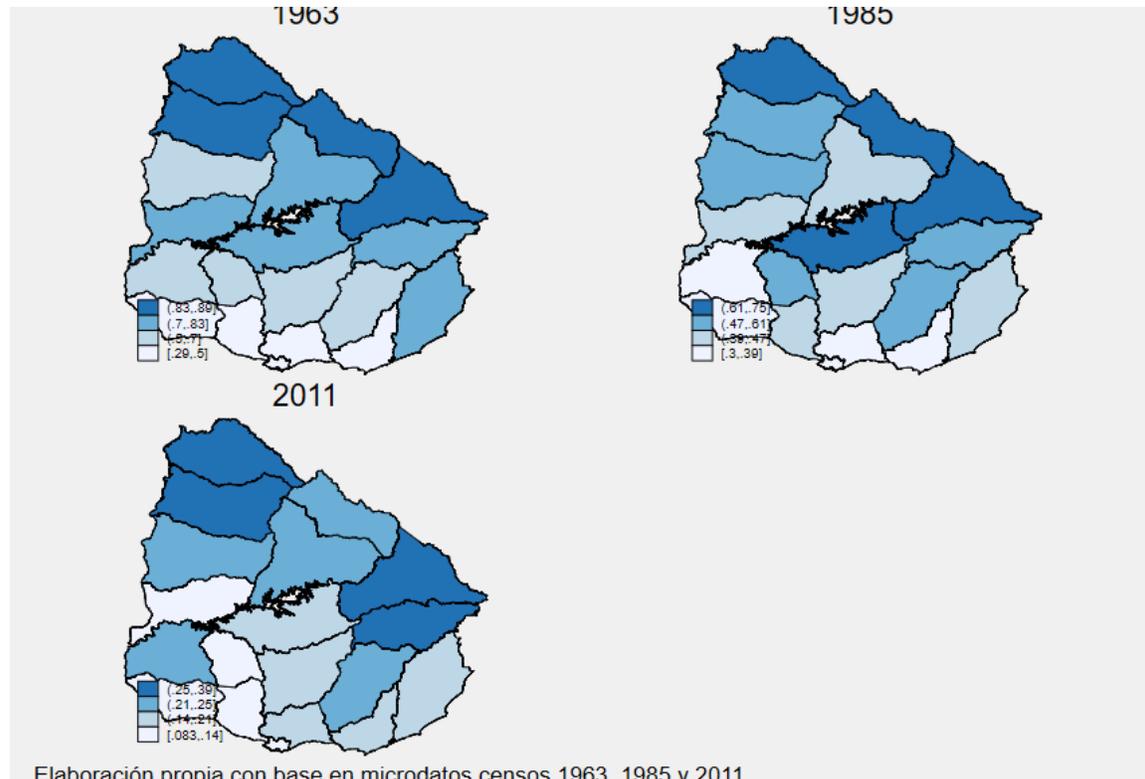
La ilustración 1, presenta la distribución de la incidencia de la pobreza en las localidades, estimada por el método de la DGEC, entre departamentos y para los tres períodos considerados. Para su representación gráfica, se recodificó la pobreza en cuartiles. La escala de colores atribuye a los diferentes cuartiles a la prevalencia de la pobreza en cada período censal, por ello, el mismo tono de color no refiere al mismo intervalo en cada uno de los años.

La prevalencia de la pobreza en las localidades disminuyó de gran forma en todo el país, donde en 1963 el cuartil con mayores niveles de pobreza alcanzaba aproximadamente un 90% y en 2011, esta misma franja es de sólo un 39%.

Una primera y rápida observación hace plausible la idea de que, la rigidez histórica de este método hace emerger una imagen de relativa estabilidad en la distribución geográfica a lo largo de medio siglo, con un Uruguay al Norte y un Uruguay al Sur.

Si bien la pobreza ha disminuido, este método registra cambios en la distribución por departamentos, en 1963 y 1985 se muestra una clara tendencia donde la mayor prevalencia de la pobreza persiste particularmente en los departamentos más extensos del país: Cerro Largo, Rivera, Artigas, Tacuarembó, Salto, Paysandú, Río Negro, Durazno y Treinta y Tres.

*Ilustración 1: Prevalencia de pobreza de las localidades desde 1963 hasta 2011, por departamento, según el método de NBI de DGEC (1989).*



Comparando la distribución de pobreza por departamentos en los tres censos, más allá de las diferencias de magnitud, ya discutidas anteriormente, se observa que sistemáticamente los departamentos de la región Noreste y del litoral tienen una mayor proporción de pobreza en comparación con el resto del Uruguay. Dos son los posibles mecanismos, en primer lugar, son los departamentos más extensos tendiendo a una mayor propensión de pequeñas localidades con menor mercado de trabajo o bienes públicos. El otro posible mecanismo es la presencia de un mercado de trabajo más aparejado con el medio rural y zafral por lo que las condiciones de vida de los pobladores son más inestables.

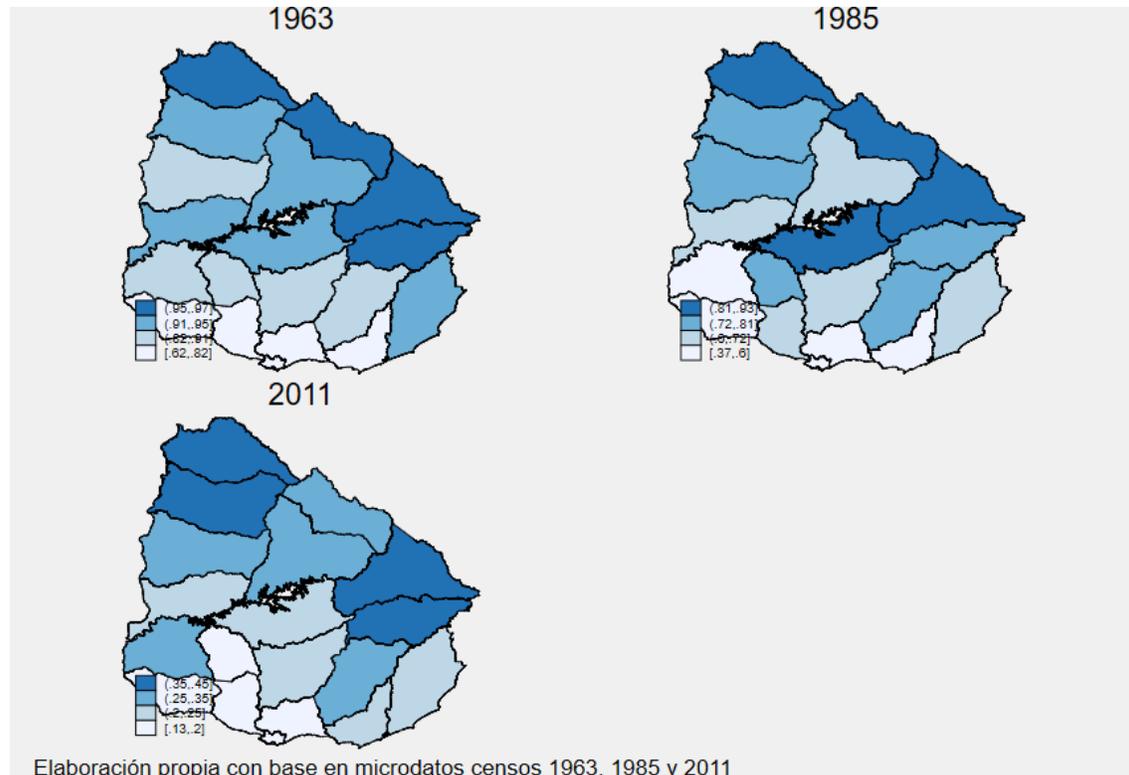
### 5.3. La pobreza de las localidades entre departamentos, según NBI ajustado y contraste entre los métodos.

Por otra parte, al observar esta la distribución de la prevalencia de pobreza por departamentos por el método de NBI ajustado es más estable que por el método de DGEC, ya que en los tres censos se mantienen tres departamentos de la región noreste (Artigas, Rivera y Tacuarembó) en el cuartil 4 de proporción de la pobreza. Uno de los datos a destacar es el aumento de prevalencia de la pobreza en las localidades del litoral (Salto, Paysandú y Río Negro). Especialmente se puede destacar el caso de Salto donde en 1963 era de los departamentos con menor prevalencia de pobreza en las localidades y 50 años después está entre el cuartil 4 de prevalencia de

pobreza. Nuevamente, al igual que en la sección anterior los departamentos del sur del Río Negro tienen una menor proporción de pobreza que los departamentos al norte de Río Negro. La región Central (Durazno, Flores y Florida) es la segunda con mayores proporciones de pobreza.

Cabe destacar el comportamiento con altibajos que se muestra en Tacuarembó y Durazno, donde por más que en números absolutos ambos departamentos tienen una disminución constante de la prevalencia de la pobreza en las localidades, en 1985 especialmente, tienen una menor tasa de descenso de la pobreza que el resto de los departamentos.

*Ilustración 2: Prevalencia de pobreza de las localidades desde 1963 hasta 2011, por departamento, según el método de NBI ajustado de Borrás (2023).*



Igualmente, ambos métodos por más que difieran en ciertos indicadores y umbrales para la medición de la pobreza, muestran claramente la existencia de un Uruguay al norte del Río Negro y otro al sur, así como la diferencia en la proporción de pobreza de las localidades de la región fronteriza con Brasil y el resto. Es especialmente, en esta región donde ambas mediciones muestran la mayor prevalencia de pobreza en las localidades, siendo consistente con todos los trabajos antecedentes nacionales (Calvo, y otros, 2013; Maubrigades, Montano, & Fernández, 2021).

#### 5.4. La densidad demográfica y la prevalencia

Una mirada más detenida sugiere la hipótesis de que la distribución geográfica de la pobreza estaría asociada a espacios regionales, algunos más allá de los departamentos, donde la pobreza tiene una incidencia y evolución semejante.

Un indicador que permite discutir preliminarmente esta primera hipótesis es la densidad demográfica de la población. Ahora bien, la densidad demográfica observada, por ejemplo, en 1963 o en 2011, es resultado del proceso histórico de presencia del Estado del establecimiento de poblamientos y de conformación de la estructura social en el territorio (Fernández, 2022), y más generalmente, con los procesos históricos de regionalización que conformaron lo que actualmente es Uruguay (Fernández, 2001; de Souza & Fernández, 2022). Es decir, cuanto más urbanizada este una región, dado por la conformación de una oferta de bienes y servicios pública institucionalizada, fomenta a una menor conformación de pequeñas localidades a su alrededor.

Tabla 4: Correlación de  $r$  de Pearson entre la pobreza y la densidad del departamento en cada uno de los censos

	Densidad 1963	Densidad 1985	Densidad 2011
NBI	-0.11	-0.09	-0.06
NBI ajustado	-0.13	-0.13	-0.09

Fuente: Elaboración propia con base a los microdatos de los Censos de Población y vivienda de 1963, 1985 y 2011.

La tabla muestra la correlación entre la densidad promedio del departamento y la prevalencia de la pobreza de las localidades promedio del departamento. Es decir, si el signo es negativo, se interpreta que existe una relación inversa entre la densidad del departamento y la prevalencia de la pobreza, por lo que los departamentos más densos, tienen una menor pobreza en promedio que el resto. Sin embargo, esta relación tiene una magnitud más débil en los censos más recientes, de hecho, en 2011 muestra una relación casi que insignificante, mientras que en 1963 es una relación débil, según la escala de Sierrabravo (Cortes, Rubalcava, & Fernández, 2014). En este sentido, se puede observar que a partir de una menor desigualdad territorial en la distribución de la pobreza entre las localidades.

#### 5.5. Prevalencia de la pobreza de las localidades, según características de las localidades.

Luego de haber identificado que la prevalencia de la pobreza no se distribuye igualitariamente, según departamentos, el siguiente paso es analizar si existen factores propios de las localidades que incidan en la prevalencia de la pobreza a nivel de las localidades en Uruguay. En trabajos anteriores hemos destacado la importancia del tamaño poblacional y el tipo fundacional de la localidad (Fernández, 2022). Especialmente, queremos destacar el papel del tipo fundacional como indicador que sintetiza la reglamentación e intervención del Estado en la localidad, es decir, aquellas localidades que en su fundación siguieron los lineamientos estatales, ya sea en el período en el que la Banda Oriental pertenecía al Imperio Español o el período independiente del Estado uruguayo, se considera que tiene una menor prevalencia de pobreza que el resto, ya que existe una mayor regulación de los bienes y servicios ofrecidos por el Estado, planeamiento por detrás y no son localidades surgidas oportunamente.

En la siguiente tabla, se puede observar la prevalencia de pobreza según el tipo fundacional de la localidad en los tres censos. En este sentido, se revela que no solo existen diferencias territoriales, sino que la historia propia de la localidad está asociada con la prevalencia de la pobreza en las localidades, en este sentido, se pueden relevar que sistemáticamente, las localidades informales tienen una mayor prevalencia de pobreza en los tres períodos estudiados. De hecho, en 1963 a partir del método de NBI de la DGEC, en promedio las localidades informales cuentan con un 70% de pobreza y 90% en el caso del NBI ajustado. Es decir, al menos 7 de cada 10 de los pobladores de este tipo de localidades son pobres. En 1985 esta cifra es de 54% (NBI) y 75% (NBI ajustado) respectivamente, siendo un descenso de aproximadamente 15 punto porcentuales en cada uno de los casos. Donde mayor se del descenso de la prevalencia de pobreza en las localidades informales es en el período comprendido entre 1985-2011, siendo un descenso de la prevalencia de la pobreza de aproximadamente 30 puntos porcentuales. Nuevamente, se debe ubicar la principal limitación de la autoselección de casos, es decir, es probable que el descenso en la prevalencia en la pobreza se deba a una desaparición de las localidades con mayor prevalencia de la pobreza como se muestra en la siguiente sección. Además, la cantidad de localidades informales cae drásticamente en cada período censal, en 1963 las localidades informales eran 890, en 1985 se da una reducción del 55% y pasa a ser 398 localidades, de esas en 2011 solo sobrevivieron 302. Es decir, se podría inferir que existe a su vez cierta asociación entre la pobreza y la desaparición de las localidades. Por otra parte, no existe diferencias significativas entre la prevalencia de la pobreza en las localidades informales con o sin estaciones ferroviarias.

Tabla 5: Promedio y FA de prevalencia de la pobreza, según tipo fundacional de las localidades en 1963, 1985 y 2011

	1963		1985		2011	
	NBI	NBI ajustado	NBI	NBI ajustado	NBI	NBI ajustado

Estatales	0.37 (32)	0.70 (32)	0.34 (30)	0.40 (30)	0.16 (30)	0.17 (30)
Privadas informales	0.70 (890)	0.90 (890)	0.54 (398)	0.75 (398)	0.24 (302)	0.30 (302)
Privadas formales	0.45 (89)	0.77 (89)	0.38 (89)	0.50 (89)	0.14 (88)	0.17 (88)
Pueblos ferrocarrileros informales	0.59 (72)	0.86 (72)	0.48 (53)	0.80 (53)	0.15	0.23 (44)
Pueblos ferrocarrileros formalizados	0.43 (18)	0.78 (18)	0.39 (18)	0.52 (18)	0.16 (18)	0.20 (18)
Desaparecida en 1963					0.51 (2)	0.59 (2)
No existía en 1963			0.49 (45)	0.68 (45)	0.20 (133)	0.27 (133)

Fuente: Elaboración propia con base a los microdatos de los Censos de Población y vivienda de 1963, 1985 y 2011.

Por el contrario, las localidades con menor prevalencia de pobreza son las localidades indianas. En cifras, en 1963 bajo el método de NBI solo en promedio el 37% de sus habitantes es pobre y un 70% según el NBI ajustado de Borrás. Veinte años después la situación es muy similar con respecto a las NBI, donde solo se reduce 3 puntos porcentuales, pero se da un mayor descenso con respecto a la pobreza según NBI ajustado. Mientras que, en 2011, tanto el método de NBI como el NBI ajustado da una proporción similar que ronda el 17%. En este caso, se puede observar, que el mayor descenso se da en bajo el método de NBI ajustado de Borrás.

En este sentido, es importante observar la diferencia de prevalencia de pobreza entre las localidades estatales y las informales como forma de acercarse a cuánto incide el Estado en la pobreza promedio de las localidades. En el período de 1963 se puede constatar que la diferencia de la prevalencia de la pobreza era de 33 puntos porcentuales según el método de NBI y de 20 puntos porcentuales según NBI ajustado de Borrás. Mientras que, en 2011, la diferencia decrece sustancialmente entre las localidades estatales e informales, ya que es de 8 (NBI) y 13 (NBI ajustado) puntos porcentuales. Es decir, no solo se redujo la desigualdad territorial, sino que también al observar entre las localidades, se alcanzó a una reducción de la pobreza en localidades donde históricamente hubo menor intervención estatal.

Por otra parte, al observar el tamaño de la localidad se puede observar un comportamiento similar al mostrado por las localidades según tipo fundacional. De hecho, se puede observar cómo sistemáticamente al ir creciendo el total de habitantes de la localidad se puede ver un descenso en la disminución de la pobreza. De esta forma, en 1963, las localidades pequeñas tenían en promedio una prevalencia de la pobreza de 0.71, en 1985 está descendiendo 16 puntos porcentuales y otros 22 puntos porcentuales en 2011. Mientras que, en las ciudades, bajo el método de NBI, en 1963 la prevalencia de la pobreza era de un 32%, aumenta en promedio 2 puntos porcentuales en 1985 en las ciudades<sup>5</sup> y cae hasta 0.15 en 2011. Se puede observar por lo tanto que en casi todos los períodos existe una gran diferencia entre la prevalencia de la pobreza entre los pequeños pueblos y las ciudades.

Tabla 6: Promedio y FA de prevalencia de la pobreza, según tamaño de la localidad en 1963, 1985 y 2011

	1963		1985		2011	
	NBI	NBI ajustado	NBI	NBI ajustado	NBI	NBI ajustado
Paraje y Pequeños poblados (hasta 299 habitantes)	0.71 (851)	0.90 (851)	0.55 (385)	0.80 (385)	0.23 (306)	0.32 (306)
Centros Poblados (299 a 1500)	0.56 (158)	0.85 (158)	0.45 (131)	0.61 (131)	0.19 (160)	0.23 (160)
Pueblos y villas	0.42 (51)	0.75 (51)	0.38 (63)	0.48 (63)	0.18 (77)	0.23 (77)
Ciudades	0.32 (41)	0.67 (41)	0.34 (54)	0.40 (54)	0.15 (74)	0.16 (74)

Fuente: Elaboración propia con base a los microdatos de los Censos de Población y vivienda de 1963, 1985 y 2011.

No obstante, se puede observar que las diferencias de la prevalencia de la pobreza, según el tamaño de la localidad, son menos importantes a medida que avanza el tiempo. En cifras, usando nuevamente el método de NBI, la diferencia de prevalencia de pobreza en 1963 era de 41 puntos porcentuales, en 1985 está es de 21 puntos, reduciéndose a solo 8 puntos en 2011. Por lo tanto, se puede mencionar que se ha acortado la brecha entre la pobreza en las principales localidades y las pequeñas localidades. Sin embargo, debe darse una principal advertencia a la conclusión y es la problemática que en el período estudiado se da una reducción de las localidades más pequeñas y a su vez un aumento de las ciudades y villas. Por lo tanto, se puede hipotetizar que las localidades que sobrevivieron fueron las que menor proporción de pobreza contaban. En la próxima sección se analizará esta problemática.

#### 5.6. Identificación de las localidades con mayor prevalencia de pobreza

Una forma de poder observar el descenso de la prevalencia de pobreza es observando la disminución de localidades donde esta es igual a 1. En cifras, en 1963, por el método de NBI 146 (14% de las localidades para 1963) tienen una proporción de la pobreza de 1 y bajo el método de NBI ajustado 355 localidades (32%). En 1985 esta cifra es inferior, siendo de 18 (3%) localidades donde la prevalencia de pobreza es de 1, según el método de NBI elaborado por la DGEC y 139 (22%) localidades por el método de NBI ajustado.

En la tabla 7 se detecta las 10 localidades con mayor prevalencia de pobreza para 1963, 1985 y 2011, según los dos métodos de estimación de la pobreza utilizados. el método de DGEC y NBI ajustado. Como se ha advertido en el párrafo anterior, en los censos elaborados en el siglo pasado existen más de diez localidades que tienen una prevalencia de la pobreza igual a 1, por lo tanto, en todos los casos, se tomó los diez últimos casos al ordenar las localidades bajo el método de medición de la pobreza.

Se puede observar que la prevalencia de la pobreza está mayormente ubicada al norte del Río Negro, especialmente, en las localidades ubicadas en la región noreste. De hecho, en los tres censos más de la mitad de las localidades con mayor prevalencia de la pobreza están ubicadas en esta región.

Por otra parte, al observar por población, ninguna de las catalogadas como villas o ciudades por el INE estaba entre las 50 localidades con mayor prevalencia de pobreza. Esto puede dar tempranos indicios de una asociación entre la oferta de bienestar dada por las ciudades y villas, mayores de 5000 habitantes y la prevalencia de la pobreza.

*Tabla 7: Las diez localidades con mayor prevalencia de pobreza según los índices de NBI y NBI ajustado en los Censos de población de 1963, 1985 y 2011 de Uruguay.*

	NBI				NBI ajustado			
	Depto.	Pob	Localidad	Prevalencia de pobreza	Depto.	Pob	Localidad	Prevalencia de pobreza
1963	Artigas	55	Paso Potrero	1	Salto	107	Sauce	1
	Lavalleja	84	Rincón de Cebollatí	1	Cerro Largo	109	Arbolito	1
	Durazno	74	Abella	1	Artigas	329	Guayubira	1
	Rocha	44	El Chimango de la Palma	1	Tacuarembó	117	Montevideo Chico	1
	Artigas	22	Palma Sola	1	Durazno	156	Las Cañas	1
	Artigas	275	La Bolsa	1	Artigas	80	Urumbela	1
	Durazno	15	Rojas	1	Cerro Largo	162	Puntas de Minas	1
	Tacuarembó	47	Sauce de Batoví	1	Cerro Largo	203	Rincón de Py	1
	Artigas	57	Las Piedras (secc.3)	1	Colonia	89	Minas de Talco de Narancio	1
	Cerro Largo	56	Laguna del Junco	1	Cerro Largo	142	Sarandí de Aceguá	1
1985	Cerro Largo	59	Coimbra	1	Lavalleja	67	Polanco Norte	1
	Lavalleja	45	Tapes Grande	1	Cerro Largo	37	Ganen	1
	Paysandú	13	Bella Vista	1	Rivera	295	Cerrillada	1
	Lavalleja	14	SANTA LUCIA	1	Salto	83	Laureles	1

	Durazno	28	Reynolds	1	Cerro Largo	56	Aguirre	1
	Durazno	13	Punta de las Flores	1	Durazno	40	Los Agregados	1
	Cerro Largo	56	La Gloria	1	Colonia	28	Costa de Navarro	1
	Cerro Largo	32	Las Limas	1	Cerro Largo	59	Campemento	1
	Cerro Largo	92	Rincón de Paiva	1	Durazno	30	Salinas	1
	Cerro Largo	65	Centurión	1	Cerro Largo	40	Rincón de los Montana	1
2011	Cerro Largo	72	Cañas	0.97	Paysandú	14	Cuchilla de Buricayupí	1
	Treinta y tres	62	Arrozal Rincón	1	Florida	3	Ferrer (Actual Pueblo Ferrer)	1
	Paysandú	81	Pueblo del Horno	1	Cerro Largo	5	Ñangapire	1
	Paysandú	14	Cuchilla de Buricayupí	1	Treinta y Tres	72	Arrocera San Fernando	1
	Cerro Largo	5	Ñangapire	1	Treinta y Tres	62	Arrozal Rincón	1
	Treinta y tres	39	Arrocera El Tigre	1	Treinta y Tres	39	Arrocera El Tigre	1
	Treinta y tres	72	Arrocera San Fernando	1	Cerro Largo	13	Nando	1
	Treinta y tres	29	Arrocera La Querencia	1	Treinta y Tres	29	Arrocera La Querencia	1
	Cerro Largo	13	Nando	1	Paysandú	81	Pueblo del Horno	1
	Florida	3	Ferrer (Actual Pueblo Ferrer)	1	Cerro Largo	35	Centurión	1

Fuente: Elaboración propia con base a los microdatos de los Censos de Población y vivienda de 1963, 1985 y 2011.

De las 146 localidades con mayor prevalencia de pobreza en 1963, bajo el método de DGEC 100 (68%), habían desaparecido en 1985. Esto hace pensar que mucha de estas localidades son rancheríos que al carecer cualquier tipo de institucionalización o estatalización de sus servicios y bienes (escuela, salud, energía eléctrica, etc.), son más propensos a la expulsión de su población o una mayor proporción de pobreza que en el largo plazo lleva a la desaparición de la localidad (Wilkins, 2022; Fernández, Wilkins, & Biramontes, 2021). Siendo una posible hipótesis tanto a la triplicación de las localidades entre los censos de 1908 y 1963, así como su importante disminución (de 1099 a 633 localidades) entre 1963 y 1985 (Fernández & Wilkins, 2019).

Por otra parte, en 1985 hasta 2011, solamente el 17% de las localidades que muestran mayor prevalencia de pobreza desaparecen en 2011. En este caso, el principal mecanismo que puede estar operando es la autoselección de las localidades, es decir, que las localidades más vulnerables y propicias a desaparecer hayan dejado de existir en el período entre 1963 y 1985, mientras que el resto pudo sobrevivir hasta 2011. Igualmente, se sigue mostrando un patrón donde la mayoría de las localidades con mayor prevalencia de la pobreza son pequeñas localidades que raramente superan los 100 habitantes.

## 6. Conclusiones

En Uruguay para el año 1963 la pobreza se encontraba muy extendida, a partir de la media de NBI, Montevideo presentaba 15% de personas en situación de pobreza, las capitales departamentales ubicadas al sur del Río Negro 28%, mientras que las capitales departamentales ubicadas al norte 39%. Es decir, los niveles de pobreza se encuentran distribuidos de forma desigual en el territorio.

Este capítulo se discute de forma teórica y empírica dos conceptos e indicadores de pobreza, a partir de la historicidad de sus indicadores. El primer método de NBI generado por DGEC es igual para los tres años estudiados. El segundo método utilizado es el de NBI adaptado generado por Borrás (2023) es más sensible a los cambios históricos, ya que se adoptó la decisión de que los indicadores sean modificables, según el contexto de cada momento histórico. Sin embargo, ambos métodos concluyen en una importante reducción de la pobreza para el período estudiado, independientemente de la discusión de la historicidad de los indicadores. En futuros trabajos

habrá que dirimir empíricamente si tal reducción estuvo asociada y en qué grado al despliegue del estado social de bienestar.

En este capítulo hemos presentado dos mediciones de pobreza en las localidades de Uruguay en tres momentos censales. La primera hipótesis establecía un decrecimiento de la pobreza en el período utilizado, independientemente del método utilizado. Tres son las principales conclusiones descriptivas que podemos extraer en el presente trabajo. En primer lugar, podemos destacar que controlando por dos mediciones de pobreza completamente diferentes, se puede relevar una tendencia a la disminución de la prevalencia de la pobreza en las localidades en la segunda mitad del siglo XX. De hecho, la prevalencia de la pobreza según el NBI de DGEC pasa de un 88% a un 27%, mientras que en el método ajustado el cambio es de 40 puntos porcentuales entre ambas mediciones.

La segunda hipótesis establecía que las localidades ubicadas al noreste presentan mayor proporción de pobreza en comparación a las regiones ubicadas al sur del país. En armonía con el resto de los antecedentes elaborados se muestra que por más que hayan cambiado fuertemente la magnitud de prevalencia de la pobreza, se sigue mostrando dos zonas reconocibles, una al sur del Río Negro y otra al norte, donde la primera región muestra una menor prevalencia de la pobreza en comparación con la segunda. En futuras investigaciones, se explorará en mayor profundidad los factores asociados con dicha desigualdad territorial.

Por último, la tercera hipótesis establecía que las localidades pequeñas e informales tienen mayor nivel en la prevalencia de la pobreza que las localidades con mayor cantidad de habitantes. Los resultados muestran dos tendencias claras, por una parte, la mayoría de estas localidades son de un reducido tamaño y que probablemente tengan una escasa estructura de bienestar, de hecho, ninguna ciudad o pueblo mayor de 5000 habitantes aparece entre las localidades con mayor proporción de pobreza en 1963 según el método de NBI elaborado por la DGEC. Eso nos lleva al segundo planteo, donde la mayor parte de las localidades con prevalencia de pobreza en 1963 no son relevadas por el INE en 1985. Esto puede ser un indicio de la disminución de rancheríos en la segunda mitad del siglo XX, así como de la importancia de la prestación de bienes y servicios públicos en las localidades.

## Bibliografía

- Alkire, S., & Foster, J. (2007). *Counting and Multidimensional Poverty Measurement*. Oxford: Oxford University Press.
- Altimir, O. (1979). *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL.
- Angulo, R., Gaviria, A., & Morales, L. (2013). *La década ganada: evolución de la clase media y las condiciones de vida en Colombia, 2002-2011*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Borras Ramos, V. (2017). Multidimensionalidad de la pobreza en Uruguay, 2006-2013 : análisis en cuatro dominios geográficos. *Revista de Ciencias Sociales*(40), 13-42.
- Borras, V. (2023). *Desigualdad espacial y pobreza en Uruguay*. Montevideo: FCS.
- Calvo, J. J., Borras, V., Cabella, W., Carrasco, P., de los Campos, H., Koolhaas, M., . . . Varela, C. (2013). *Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir del censo 2011*. Montevideo: Trilce.
- Castillo Añezco, R., & Jácome Pérez, F. (2015). *Medición de la pobreza multidimensional en Ecuador*. Quito.
- CLAEH / CINAM . (1963). *Situación económica y social del Uruguay Rural*. Montevideo: Centro Latino Americano de Economía Humana (CLAEH) / Ministerio de Ganadería, Presidencia de la República.
- CONEVAL. (2010). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social*. Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Cortes, F., Rubalcava, R. M., & Fernández, T. (2014). *Estadística social básica*. Montevideo, Uruguay: UdelaR.
- De los Campos, H. (2000). *El índice de necesidades básicas insatisfechas: crítica a la definición oficial y propuesta de una metodología alternativa*. Montevideo: Departamento de Trabajo Social - Facultad de Ciencias Sociales.
- de Souza, M., & Fernández, T. (2022). La frontera noreste. En T. Fernández, S. Vanoli, & A. Wilkins, *Estado, poblamientos y estructura social: Uruguay desde la Colonia al Siglo XX* (págs. 45-68). Rivera, UY: Núcleo Interdisciplinario de Estudios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República / Editora AGZ.
- DGEC. (1990). *Las necesidades básicas en Uruguay :a partir de los datos definitivos del censo de población y viviendas de 1985*. Montevideo: Dirección General de Estadísticas y Censos.
- Doyal, L., & Gough, I. (1997). *Teoría de las necesidades humanas*. Barcelona: ICARIA/FUHEM.
- Feres, J. C., & Mancero, X. (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Fernández, T. (2001). *El proceso histórico de regionalización en Uruguay (1700-1950)*. México, D.F.: Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.
- Fernández, T. (2011). *Metodología preliminar para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay*. Montevideo. Obtenido de [https://www.researchgate.net/profile/Tabarez-Fernandez/publication/356541134\\_Metodologia\\_preliminar\\_para\\_la\\_medicion\\_multidimensional\\_de\\_la\\_pobreza\\_en\\_Uruguay/links/619fced47323543e21081594/Metodologia-preliminar-para-la-medicion-multidimensional-de-la-pob](https://www.researchgate.net/profile/Tabarez-Fernandez/publication/356541134_Metodologia_preliminar_para_la_medicion_multidimensional_de_la_pobreza_en_Uruguay/links/619fced47323543e21081594/Metodologia-preliminar-para-la-medicion-multidimensional-de-la-pob)
- Fernández, T. (2022). La relación entre Estados poblamientos y la estructura social de Uruguay (1750-1960). En T. Fernández, S. Vanoli, & A. Wilkins, *Estado, poblamiento y estructura social* (págs. 7-17). Montevideo: ABZ editores.
- Fernández, T., & Wilkins, A. (2019). Procesos de Configuración regional y localidades de Uruguay 1900-1960. *Iberoamerica*, 21(1), 159-206. doi:<https://doi.org/10.19058/iberoamerica.2019.06.21.1.159>
- Fernández, T., Wilkins, A., & Biramontes, T. (2021). ¿Informales, excedentarias o segregadas? Tres hipótesis sobre la heterogeneidad de las localidades en Uruguay a inicios de la década de 1960. *Territorios*.

- Foster, J., Greer, J., & Thorbecke, E. (1984). A class of decomposable poverty measures. *Econometrica*, 53(3), 761-766. doi:doi:10.2307/1913475
- INEC Costa Rica. (2015). *Índice de Pobreza Multidimensional (IPM): Resultados generales*. San José. Obtenido de [http://accionsocial.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/indice\\_pobreza\\_multidimensional\\_2015.pdf](http://accionsocial.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/indice_pobreza_multidimensional_2015.pdf).
- King, G., Keohane, R., & Verba, S. (2000). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Maslow, A. (1943). Teoría de la motivación humana. *Psychological Review*, 50, 370-396.
- Maubrigades, S., Montano, M., & Fernández, M. (2021). *¿I can't get no satisfaction? Un estudio de las necesidades básicas insatisfechas entre las y los trabajadores de Uruguay (1963-2011)*. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria - Facultad de Ciencias Sociales.
- Max Neef, M. (2001). *Desarrollo a escala humana*. Montevideo: Nordan-Comunidad.
- Mora, M. (2010). *El desafío del análisis multidimensional de la pobreza*. México D.F: El Colegio de México.
- Pi Hugarte, R., & Wettstein, G. (1961). Rasgos Actuales de un Rancherío Uruguayo (El Rancherío de Cañas del Tacuarembó en el panorama general de nuestros rancheríos). *Revista Mexicana de Sociología*, 257-260.
- Ruggeri, C., Saith, R., & Stewart, F. (2003). Does it Matter that we do not Agree on the Definition of Poverty? A Comparison of Four Approaches. *Oxford Development Studies*, 31(3).
- Santos, M. E., & Villatoro, P. (2018). A Multidimensional Poverty Index for Latin America. *Review of Income and Wealth*, 52-82.
- Sen, A. (1987). *Commodities and Capabilities*. Calcuta: Oxford University Press.
- Sen, A. (1992). Sobre Conceptos y medidas de pobreza. *Revista de Comercio Exterior*, 42(4), 310-322.
- Spicker, P., Álvarez Leguizamón, S., & Gordon, D. (2009). *Pobreza: un glosario internacional*. Buenos Aires: Clacso.
- Terra, J. P. (1969). *La vivienda*. Montevideo: Colección Nuestra Tierra.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standards of living*. Middlesex: Penguin Books.
- Wilkins, A. (2022). Los rancheríos. En T. Fernández, S. Vanoli, & A. Wilkins, *Estado, poblamientos y estructura social: Uruguay desde la Colonia al siglo XX* (págs. 111-128). Montevideo: CENUR.