



DIRECTOR DE EVALUACIÓN Y MONITOREO /
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE URUGUAY
JUAN PABLO LABAT

Buenos días. Muchas gracias por la invitación. En función del acumulado de presentaciones que ya tenemos, voy a hacer un esfuerzo de economizar aspectos formales. Agradecer sí la presentación de UNICEF que hizo poner la máquina acá para presentar más fácil y voy a ir directamente a los objetivos principales de la presentación.

Lo primero es analizar la evolución de la pobreza multidimensional en el Uruguay entre el año 2006 y 2017 a los efectos de poder tener un resultado sobre qué poder discutir y después valorar la posibilidad de generar insumos sobre la medición multidimensional del bienestar en la perspectiva orientada de políticas públicas. Esos son los propósitos que orientan la presentación.

El ejercicio que nosotros trajimos hoy para conversar tiene que ver con la utilización, en este caso, del método Coneval, porque es el más claro en la forma de visualizar los distintos problemas que se pueden presentar en estas mediciones. Esto mismo está replicado en los *papers*, que está al final con metodología Alkire-Foster, para ver otros ensayos un poco más complejos, incluso una armonización entre el método Coneval y el método Alkire-Foster para un conjunto de parámetros que permiten presentar el método Coneval en versión Alkire-Foster y alguna comparación con resultado de CEPAL.

Esencialmente, como ya planteó el colega de PNUD, reconocemos dos grandes espacios que se identifican en el diagrama de Coneval, uno vinculado al bienestar económico, que en general se asocia con la medición por ingresos, y otro sobre los derechos sociales, que en realidad está vinculado también a la ausencia de ejercicios de los derechos sociales. Un enfoque de carencias o vulnerabilidades, que en este caso, para este ejercicio, lo probamos con las dimensiones de vivienda, educación, seguridad social y salud.

Metodología

- La metodología de **Pobreza multidimensional de CONEVAL** consiste en la combinación de dos enfoques para la identificación de la pobreza:

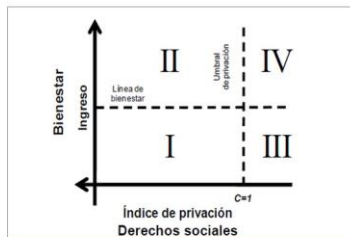
Bienestar económico: reconociendo el papel central del ingreso para la adquisición de bienes y servicios que se vincula a la satisfacción de necesidades básicas, entendiendo que su carencia limita la libertad de las personas para desarrollarse plenamente. Para su operacionalización se utiliza la pobreza monetaria (INE, 2009).

Derechos sociales: asociado a la existencia de garantías fundamentales, inalienables e interdependientes incorporadas en los marcos normativos. La pobreza constituye una negación de los derechos humanos. Los derechos sociales considerados para esta medición particular son: vivienda, educación, seguridad social y salud.

- Análisis realizado en base a las ECH del INE de los años 2006 a 2017.

Metodología

- Una vez definidos normativamente los umbrales mínimos en cada dimensión, el indicador de privación para cada derecho toma valor 0 en caso de no vulneración y 1 en caso de vulneración.
- Se construye un índice de privación de derechos sociales como la sumatoria de las privaciones, estableciendo que una persona es carente por derechos sociales si presenta $IPS \geq 1$.



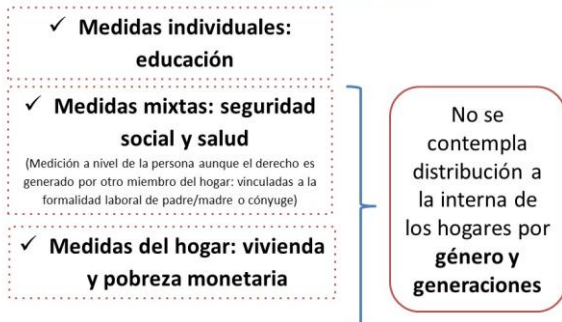
Este es el cuadrante que ya se presentó hoy temprano donde se describen cuatro espacios posibles donde se ubican las unidades de análisis por sus resultados en la valoración de la medición. Ellos pueden ser no pobres, no tienen carencias de ingresos ni en derechos y estarían en el cuadrante cuatro; pobres multidimensionales, que estarían en el cuadrante uno, porque tienen carencias de derechos y carencias de ingresos; los otros dos que son vulnerables por derechos en el cuadrante dos; y vulnerables por ingresos, en el cuadrante tres.

¿Por qué esta presentación?

Las dimensiones que nosotros utilizamos son las que ya dije: vivienda, salud, educación y seguridad social, y dentro de ellas están los indicadores que participaron en esta medición en cada uno de ellos, que no me voy a detener por razones de tiempo, pero sobre los que después voy a hacer algunas valoraciones de la integración de los indicadores.

Sí resaltar que es una medida, y esto incorpora un poco el comentario que hacía UNICEF sobre cuál es la unidad de análisis, por lo tanto, sobre qué es esperable tener resultados. Si bien estas medidas, en este caso, están hechas tomando la persona como unidad de análisis, esa persona toma información, alguna en forma directa de las bases informacionales que constituyen las encuestas continuas de hogares que son el material que utilizamos para hacer esto, pero otras, en forma indirecta, como es el caso de seguridad social, porque la

Unidad de análisis: persona

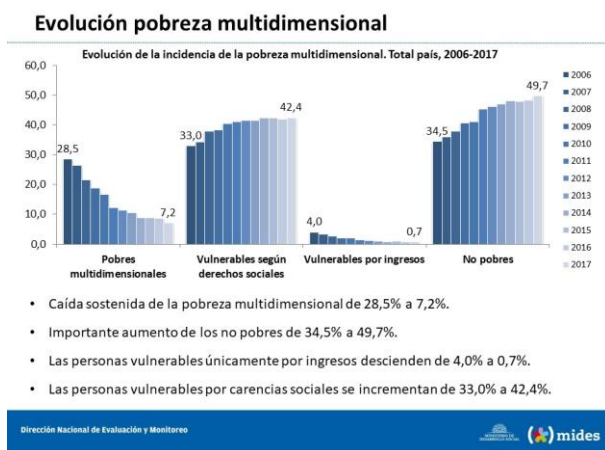


pertenencia de un miembro del hogar a la seguridad social, dado los vínculos de las políticas públicas. Acá interviene las políticas públicas adentro del hogar, generan vínculos

de protección social sobre los miembros, o sea, que ahí, indirectamente, la persona está vinculada a la formalidad de la protección social a través del padre que tiene empleo formal, por ejemplo, y otras que directamente vienen de la unidad de hogar o vivienda, porque los atributos de la vivienda se transportan como atributos de las personas. Entonces, una carencia de la vivienda es considerada como la carencia de una persona.

Pero, en el fondo, el conteo es a nivel de personas, pero ese conteo a nivel de personas, en general, se hace con las dimensiones que elegimos nosotros. Esa es una restricción de las bases informacionales sobre algunas dimensiones que no permiten hacer aperturas, en este caso, en el caso de género y generaciones, que es un tema ya vinculado.

Las bases informacionales podrían habilitar algunas de estas cosas, en la medida que empiecen a prepararse, en el sentido de lo que decía Paraguay, la directora de la Dirección de Estadística, si logran involucrar en los relevamientos de información a aquellas dimensiones que puedan hacer un indicador más complejo, que permitan hacer alguna de estas aperturas, pero empiezan las encuestas continuas de hogares a cargarse en forma significativa, o habría que empezar a recurrir a que nuestras encuestas empiecen a registrar otros datos de identificación que permitan cruces entre encuestas o avanzar en algunos casos hacia registros administrativos.



Resultados: esto me parece significativo y ahí está la claridad de este método. Nosotros estamos viendo acá una evolución en la gráfica más hacia la izquierda de los pobres multidimensionales, que presentan un descenso muy significativo del orden del 28% al 7%, y en la otra punta, los no pobres multidimensionales, que también tienen una evolución positiva del 34% al 49%.

A diferencia de la pobreza monetaria, donde uno es pobre monetario o no pobre monetario, en este caso, tenemos otras dos categorías, que son los vulnerables por derechos o por ingresos que participan en etapa intermedia entre ser pobres o no ser pobres multidimensionales. El objetivo de visualizarlo de esta forma es el objetivo de entender de que existen intervenciones de política que operan en estas etapas intermedias o que deben ser dirigidas en etapas intermedias, según problemas sociales específicos y que no hacen esencialmente al resultado directo, entonces, también la pobreza multidimensional ofrece un menú de interpretación de resultados que es interesante a los efectos de las políticas públicas, porque, además, esto luego se puede abrir por dimensiones.

En resumen, de esta muestra, nosotros tenemos que, mientras la pobreza monetaria en el Uruguay pasó del 2006 al 2017 de más de un 30% a menos de un 10%, el porcentaje, que son los naranjas, de personas con total ausencia de carencias, esencialmente pasó de un 35% a 50%. Hay una diferencia sustantiva que está en las otras etapas intermedias de vulnerabilidad, que por la pobreza monetaria no la podemos ver.

Evolución pobreza multidimensional



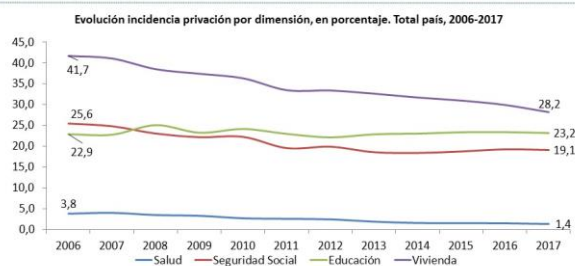
Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo



Salté algunas cosas, que es información más o menos redundante, para ver las posibilidades de la medición multidimensional también abriéndola por distintos estratos sociales. Acá se vuelve a ver lo que tienen todos nuestros países latinoamericanos de la infantilización de la pobreza conocida a nivel monetario, también conocida a nivel multidimensional, y si se observan y si se hacen los números también valorar de que la brecha relativa entre esas poblaciones no ha mejorado. La brecha absoluta ha mejorado y la brecha

relativa se mueve más lentamente, lo que demuestra que, claramente, en todos nuestros países en términos multidimensionales, los menores de 18 años se apropian con más lentitud de los progresos del desarrollo.

Evolución privaciones por dimensión



- La privación en vivienda presenta la mayor incidencia, seguida de educación, seguridad social y, por último, salud.
- A excepción de educación, todas las dimensiones presentan una mejora en el período considerado.

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo



Entro al otro problema, que nos interesa reflexionar sobre esto, que es el comportamiento de las dimensiones. Ahí están las cuatro dimensiones que nosotros elegimos para representar los derechos y vamos a ver que tres de ellas, sin ser la educación, mejoran, algunas más y otros menos, sin embargo, la educación se mantiene en un umbral constante.

Esto lo vamos a ver a continuación, sin embargo, no refleja la realidad de la política. Acá tenemos un problema en los

retos de indicadores de pobreza multidimensional. Eso tiene que ver con la sensibilidad de la medición respecto a los indicadores y respecto a las dimensiones que elegimos.

Esta es la misma gráfica que vimos recién, para un intervalo de tiempo más corto, pero aproximado. La gráfica de abajo muestra el desempeño en educación que recién yo aludía que se mantiene constante. Al utilizar una definición de indicadores, que es, en este caso, la



educación obligatoria que debe tener las personas, según las disposiciones del Estado. Como esa educación obligatoria ha cambiado, porque la normativa ha avanzado y se ha vuelto más exigente, hoy tenemos cortes enteros que empiezan a ingresar en una normativa más exigente, para la cual hay que tener el liceo completo, y si no se tiene el liceo completo, primero y segundo ciclo, se está en situación de carencia, cosa que no aplicaba hace diez años antes, donde había que tener hasta ciclo básico completo.

La indicación de arriba, sin embargo, es mucho más estilizada, según la literatura. Implica el clima educativo del hogar. Entonces, nosotros vemos que mientras uno de los indicadores que incluye el clima educativo del hogar, que sabemos que es una variable muy significativa en el desempeño de los funcionamientos sociales, se porta bien, la definición normativamente orientada según este criterio replicado de Coneval no refleja la realidad de la política, es uno de los temas a discutir en la elección de los indicadores.

En qué medida se definen como valor normativo el indicador, algo que también refleje la evolución de la política y que además tenga un valor lo suficientemente generalizable y no sea un indicador micro que lo único que sirve es para hacer política en el peor sentido.

Este tema, además, me plantea un conjunto de riesgos. Ese mismo cambio en el indicador demuestra que entre los propios grupos etarios, que yo consideré para valorar la pobreza, hay un cambio en el ordenamiento de las prioridades. Si yo quisiera atacar este asunto y si utilizo un indicador, el grupo prioritario es uno y si utilizo otro indicador, el grupo prioritario es otro. Si yo quisiera tener una atención de prioridad de política, problemas que los hacedores de políticas nos enfrentamos todos los días ante la restricción presupuestal, puedo tener un problema en las recomendaciones que me demandan de indicadores que no están bien comportados si no tenemos los suficientes análisis de reflexión de cómo son de sensibles frente a la elección de los indicadores que utilizamos.

Este es el mismo ejercicio visto para seguridad social cuando dejamos el pilar no contributivo afuera. Todos nosotros tenemos un montón de población integrada y vinculada a la seguridad social por una transferencia monetaria condicionada de unos pocos pesos por mes y lo estamos equiparando a una protección de seguridad social en la vejez, bastante más sustantiva. Si ponemos todo en la misma bolsa, tenemos el indicador de abajo, y si no, lo tenemos en el de arriba y eso nos vuelve a cambiar el ordenamiento de las prioridades de atención de la seguridad social donde ahora sí con el indicador, sin el pilar no contributivo, vuelven a quedar el grupo de menores de 18 con una extrema sensibilidad en la vulneración de esta dimensión.

La reflexión principal sobre esto es que múltiples combinaciones de dimensiones y variables y umbrales de privación y de formas de agregación de las mismas, implican decisiones diferentes, acerca de lo que se considera pobreza multidimensional y pueden llevar a diferentes priorizaciones de política.



Pese a los avances generales del bienestar en la sociedad uruguaya, este enfoque combinado permite visualizar que la mejora en el bienestar monetario no se ha traducido de la misma forma en el acceso a derechos sociales y el acceso a estos, a su vez, ha sido diferente, según las dimensiones y según los estratos de población.

En ese sentido, nos planteamos que tenemos algunas orientaciones para continuar trabajando en esta discusión y que son realmente complejas. Salud, por ejemplo. ¿Cuál es la mejor forma de captar la privación en salud ante un sistema universal como es en el caso uruguayo de acceso universal? Obviamente, reconocemos que hay estratificación en la calidad de los servicios, que tenemos que avanzar hacia parámetros de calidad que no se simplifican en parámetros de cobertura.

Educación. Esto que yo hoy planteaba, dado que la suficiencia de los logros educativos va cambiando mucho con la legislación, de qué manera medir la evolución de esta dimensión para dar cuenta de cambios cuando también interviene los resultados de modificaciones normativas en estas decisiones.

Seguridad social. Podemos juntar pilar contributivo y no contributivo como si fuera una misma cosa.

Vivienda. En nuestra legislación, vivienda tiene un montón de indicadores que podrían llevar a pensar que eso va a sobreestimar la participación en esta dimensión. Del otro lado, todos reconocemos la cantidad de políticas afectadas por los desempeños en la vivienda que deberían ser tenidos en cuenta como un pre requisito en otros desempeños. Por ejemplo, en la educación. ¿Cuánto interviene la condición de la vivienda en el desempeño de la educación? Entonces, en qué medida hacer en esto de que si la discusión sobre los ponderadores que podemos tener en Alkire-Foster a partir de otra valoración.

Ingreso. Esta es una de las principales discusiones. Creo que ya estuvo planteado en varios escenarios. ¿Cómo consideramos el acceso al ingreso? Es un derecho en sí mismo, debemos considerar un medio para hacer otros derechos. ¿Qué ponderación debería tener el ingreso dentro del IPM, tiene que estar adentro del IPM o tiene que estar afuera? ¿Qué precauciones deberían tomarse respecto a la monetización de servicios públicos que se cuentan en líneas de pobreza que después participa en estas mediciones? Y si no tenemos que avanzar además hacia la consideración de ingresos disponibles, yo en esto quiero agregar una reflexión que no está ahí y me parece importante y es que la provisión de bienestar en las sociedades latinoamericanas es incompleta y estratificada.

Los ingresos juegan un papel definitorio en muchos lugares y eso justifica esa ponderación estilo Coneval, donde el ingreso prácticamente vale lo mismo que los derechos en el sentido de la definición de la pobreza multidimensional. Pero está claro que en cada sociedad es distinto. Está claro que tenemos sociedades con estados ampliamente extendidos y



prestaciones públicas, y sociedades con estados mucho más retraídos y con muchos más servicios mercantilizados.

Ese tipo de cuestiones hacen a esta discusión sobre la armonización de indicadores, que yo creo, que es un tópico más que dificultoso, por lo menos si definimos un indicador, quizás haya que avanzar a un set de indicadores y nosotros en parte tenemos planteado trabajar en eso a pesar que hace muchos años que estamos haciendo esto, no hemos resuelto tener un indicador único.

¿Qué dimensiones faltan aún incluir en las mediciones para aportar la valoración de los distintos problemas sociales?? Territorio, comunidad... ¿Cómo se da cuenta de la problemática de género, uso del tiempo, violencia, mercado de trabajo? Dada la cantidad importante de supuestos que requieren las construcciones de medidas de esta naturaleza y en particular para la definición de umbrales de carencia, nosotros pensamos que tenemos que avanzar rápidamente, sin demorar la construcción de IPMs a la medición de desigualdades. ¿Por qué? porque la volatilidad, por decirlo de alguna manera, del umbral de definición de carencias, es algo tan grande que se precisan comparaciones relativas y porque además en esta idea de que queremos incluir a todos, que nadie quede atrás, esta idea de que nadie quede atrás es una idea relativa también, ¿atrás de qué? Creo que en Latinoamérica hemos avanzado mucho en estos tiempos para ahora empezar a des avanzar y volver sobre las pobrezas y no seguir avanzando sobre el bienestar, porque en el sentido de los retos que planteaba PNUD, del progreso multidimensional, de lo que plantea UNICEF, lo que plantean un conjunto de países es un momento también de empezar a ver la desigualdad como una razón y la pobreza como una patología de esa desigualdad, como la parte de debajo de esa distribución y no como un hecho aislable del resto de la problemática social porque entre otras cosas es producida por la dinámica social y esencialmente en el acceso a derecho en donde eso se ve claramente.

Una última cosa, si me puedo robar quince segundos. Yo creo que sobre el aspecto de los ingresos hay que volver a pensar y ahí tengo una diferencia con lo que planteaban los compañeros de PNUD. Yo creo que el momento de la fruta madura era el momento de los logros fáciles, era el momento en el que los ingresos no alcanzaban para ver qué es lo que pasa. Pero ahora el problema de los ingresos en la contracción de la economía vuelve a ser un tópico fundamental, muy vinculado al mercado de trabajo, quizás por el mercado del trabajo tenga que entrar en estas valoraciones, pero como tópico principal, los ingresos vuelven a la agenda, van a volver a la agenda permanente de las políticas sociales, porque es la única forma de sostenibilidad del funcionamiento de los hogares, los hogares pobres o vulnerables no viven de transferencias monetarias y programas sociales. Gracias.