

# ATLAS SOCIODEMOGRÁFICO Y DE LA DESIGUALDAD DEL URUGUAY

FASCÍCULO 1

## Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011

JUAN JOSÉ CALVO (COORDINADOR)

VÍCTOR BORRÁS / WANDA CABELLA / PAULA CARRASCO / HUGO DE LOS CAMPOS  
MARTÍN KOOLHAAS / DANIEL MACADAR / MATHÍAS NATHAN / SANTIAGO NÚÑEZ  
IGNACIO PARDO / MARIANA TENENBAUM / CARMEN VARELA

# ATLAS SOCIODEMOGRÁFICO Y DE LA DESIGUALDAD DEL URUGUAY

FASCÍCULO 1

## ■ Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011

JUAN JOSÉ CALVO (COORDINADOR)

VÍCTOR BORRÁS, WANDA CABELLA, PAULA CARRASCO, HUGO DE LOS CAMPOS,  
MARTÍN KOOLHAAS, DANIEL MACADAR, MATHÍAS NATHAN, SANTIAGO NÚÑEZ,  
IGNACIO PARDO, MARIANA TENENBAUM, CARMEN VARELA

Instituto Nacional de Estadística  
Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales - Udelar  
Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración - Udelar  
Ministerio de Desarrollo Social  
Fondo de Población de las Naciones Unidas  
Comisión Sectorial de Población - Oficina de Planeamiento y Presupuesto

*Los textos incluidos en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del UNFPA. Este documento es para distribución general. Se autorizan las reproducciones y traducciones siempre que se cite la fuente. Queda prohibido todo uso de esta obra, de sus reproducciones o de sus traducciones con fines comerciales.*

© 2013, Programa de Población  
Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de la República  
Constituyente 1502 piso 4to.  
1200 Montevideo, Uruguay  
<http://www.fcs.edu.uy>

Producción editorial  
**TRILCE**  
Ediciones Trilce  
Durazno 1888  
11200 Montevideo, Uruguay  
<http://www.trilce.com.uy>

ISBN 978-9974-32-616-3  
Primera edición julio 2013

## **Contenido**

**Presentación** 5

**Introducción** 7

### **Capítulo 1**

*Metodología de cálculo de las Necesidades Básicas Insatisfechas* 9

### **Capítulo 2**

*Resultados generales y distribución territorial y por edades de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas* 27

### **Capítulo 3**

*La heterogeneidad del comportamiento reproductivo: fecundidad y Necesidades Básicas Insatisfechas* 41

### **Capítulo 4**

*Las Necesidades Básicas Insatisfechas y los migrantes internos, internacionales y uruguayos retornantes* 47

### **Capítulo 5**

*Situación de la población afrodescendiente* 54

### **Capítulo 6**

*Limitaciones en la población y Necesidades Básicas Insatisfechas* 67

**Síntesis** 74

**Referencias bibliográficas** 76

## Presentación

*El Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay* tiene por objetivo principal generar y difundir conocimiento acerca de la situación demográfica y poblacional, con una mirada que prioriza el análisis territorial de las desigualdades (generacional, por género, por condición étnico-racial, por lugar de residencia y limitaciones de las personas, entre otras) a través, principalmente, del procesamiento de los Censos 2011.

Las distintas investigaciones que abarca el *Atlas* comprenden aspectos de la dinámica demográfica (crecimiento y estructura por edades y sexo), fecundidad, mortalidad, migración interna e internacional, familias, infancia, juventud, adultos mayores, condición étnico-racial, género, educación, mercado laboral, discapacidades, distribución territorial, condiciones de bienestar, pobreza, desigualdad y carencias críticas.

El procesamiento de los datos censales y análisis de la información se realiza considerando unidades territoriales relativamente pequeñas (secciones censales, barrios), además del tradicional análisis por departamentos.

Los resultados de las investigaciones se publican bajo la forma de fascículos temáticos de la serie *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en el Uruguay*, de los cuales «Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011» constituye el primer ejemplar.

El proyecto es una iniciativa académica conjunta del Instituto Nacional de Estadística, el Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales, el área «Pobreza, empleo y distribución del ingreso» del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración y el Ministerio de Desarrollo Social. En algunos fascículos, como el presente, otras instituciones se suman al proyecto.

Las instituciones participantes cooperan entre sí a través de sus técnicos y bases de datos. Se ha conformado un equipo de investigación el que a su vez se divide en subgrupos dedicados a temas específicos y que pueden incorporar, según la naturaleza del trabajo, técnicos de otras instituciones o a título personal.

El presente fascículo resume los principales resultados del procesamiento de los Censos 2011 con el objetivo de calcular la población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en el Uruguay. La coordinación del documento estuvo a cargo de Juan José Calvo y contó con los aportes de los técnicos, investigadores y especialistas en el tema que participaron en el proceso: Víctor Borrás, Wanda Cabella, Mariana Cabrera, Miguel Canto, Paula Carrasco, Marco Colafranceschi, Karina Colombo, Hugo de los Campos, Fiorella Di Landri, Juan Carlos Fortuna, Teresita Fuster, Nora Gesto, Rodrigo Horjales, Martín Koolhaas, Cecilia Lara, Julio Llanes, Daniel Macadar, Andrea Macari, Pablo Martínez, Mathías Nathan, Laura Nalbarte, Santiago Núñez, Ignacio Pardo, Diego Rodríguez, Mariana Tenenbaum, Victoria Tenenbaum, Carmen Varela, Adriana Verengo y Andrea Vigorito. Se agradece el asesoramiento de Andrés Peri para la elaboración del indicador relativo a educación y de Alicia Abayian, Ana Inés López, Rodolfo Mascaró y Verónica Míguez (INE-Cartografía) para la elaboración de los mapas temáticos.

## Introducción

En este documento se presenta, en primer lugar, la nueva metodología para la medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) a partir de la información relevada por los censos de población, vivienda y hogares realizados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en 2011. En segundo lugar, se presentan los principales resultados del procesamiento de esta información utilizando dicha metodología.

Durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2012 se desarrolló una serie de talleres de discusión conceptual y metodológica con la participación de técnicos, investigadores y especialistas nacionales en la temática, provenientes de diversas instituciones: Instituto Nacional de Estadística (INE), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Comisión Sectorial de Población - Oficina de Planeamiento y Presupuesto (CSP-OPP) y de la Universidad de la República (Udelar) y expertos a título personal. Como producto de ese proceso se elaboró la propuesta metodológica que se plantea en las siguientes páginas.

En los meses siguientes, el equipo técnico se abocó a la tarea de procesar las bases de microdatos censales utilizando las definiciones de NBI previamente acordadas. El resultado de esta cooperación interinstitucional es el documento que aquí se presenta, fruto del trabajo colectivo de investigadores que desempeñan su labor en distintos estamentos del Estado, tanto en el medio académico como en el diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas. Esta colaboración no se limita a la definición y cálculo de las NBI, sino que forma parte de un proyecto más general de uso y análisis de las nuevas bases de datos generadas a partir de los Censos 2011: el *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay*.<sup>1</sup>

El documento que aquí se presenta está ordenado de la siguiente manera: en el capítulo 1 se desarrolla el marco conceptual en el que se inscriben los estudios de carencias críticas, así como la nueva metodología utilizada a partir del uso de los datos censales de 2011. El capítulo 2 presenta los resultados generales de la población con NBI, considerando el sexo, la edad y la distribución en el territorio. El capítulo 3 analiza las desigualdades de los niveles de fecundidad de las mujeres vinculándolos con los grados de carencias críticas observados en sus hogares. En el capítulo 4 se analiza cómo varían las NBI cuando consideramos la condición

---

1 Un antecedente relevante de este tipo de trabajos es el de Adela Pellegrino *et al.*, *Atlas demográfico del Uruguay. Indicadores sociodemográficos y de carencias básicas*, Ed. Fin de Siglo, Montevideo, 1995. Premio Nacional Bartolomé Hidalgo (Ciencias Sociales) en 1995.

migratoria de las personas, tanto en lo referente a la movilidad interna como internacional, distinguiendo en este último caso entre uruguayos retornados e inmigrantes. El capítulo 5 indaga y analiza los grados de desigualdad considerando la condición étnico-racial de las personas, aprovechando la innovación del censo 2011 que recoge la declaración de las personas sobre su ascendencia, con énfasis en la situación de la población afrodescendiente. El capítulo 6 toma en cuenta otra innovación del formulario censal (un módulo de preguntas sobre discapacidad) para analizar las diferencias en las NBI relacionadas con las limitaciones que sufren las personas. Finalmente se presenta un apartado con una breve síntesis de los principales resultados.

# Capítulo 1. Metodología de cálculo de las Necesidades Básicas Insatisfechas<sup>2</sup>

## Introducción

El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se encuadra dentro de los llamados métodos directos de medición de la pobreza<sup>3</sup> con un enfoque multidimensional. Se orienta a identificar la falta de acceso a bienes y servicios (o problemas críticos en cuanto a la calidad de aquellos) cuya disposición constituye una condición para el ejercicio de derechos sociales. En tanto requiere la selección de las necesidades que serán consideradas *básicas* y la fijación de los umbrales por debajo de los cuales se estima que la privación es *crítica*, el método tiene un carácter fuertemente normativo. Constituye una herramienta para la identificación de población potencialmente beneficiaria de políticas públicas orientadas a asegurar el ejercicio de derechos (habitar una vivienda decorosa, acceder a la educación o a la atención de salud), la fijación de prioridades de intervención del Estado y el seguimiento de los resultados de dichas intervenciones (De los Campos, 2005; Fernández, 2012).

Propuesta por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) como instrumento para realizar mediciones de pobreza desde la década de los ochenta, la metodología es ampliamente utilizada en América Latina a partir de datos censales (Feres y Mancebo, 2001, Calvo y Giraldez 2000, Battinson *et al.* 2007).

Entre las ventajas del método puede destacarse la sencillez, el fácil entendimiento por parte de la población en general y la capacidad, aplicada sobre datos censales, de detectar las diferentes carencias críticas en áreas menores.

---

2 Este capítulo fue redactado por Paula Carrasco, Juan José Calvo y Hugo de los Campos.

3 No es unánime la opinión de que se trate de un método para la medición de la pobreza. Algunos autores restringen la definición de pobreza a la insuficiencia de ingresos de los hogares (inferiores a los necesarios para costear una canasta básica de alimentos y bienes no alimentarios) siendo en esta perspectiva el llamado método del ingreso (línea de pobreza) la medida apropiada para identificar hogares y personas pobres. Es, sin embargo, «visible una creciente inconformidad entre los especialistas por lo que podría denominarse la inconsistencia entre una medida unidimensional de la pobreza (por ingresos), una explicación estructural de sus causas, una política social fundada en derechos y una evaluación de los programas centrados en logros no monetarios. Esto ha favorecido un relativo florecimiento de ejercicios multidimensionales» (Fernández, 2012). El método de las NBI puede considerarse en este contexto como una aproximación parcial al fenómeno de la pobreza, complementario al método del ingreso.

El proceso típico de definición de las NBI implica seleccionar las necesidades básicas que se quieren evaluar (establecer las *dimensiones relevantes*), determinar el o los indicadores con los que se va a medir la insatisfacción de dichas necesidades y fijar los umbrales que permiten identificar la no satisfacción de ellas. Este proceso supone no solo alcanzar acuerdos normativos, sino evaluar su posibilidad de medición sobre la base de la información disponible, ya sea en los censos o en otras fuentes de datos.

La Dirección General de Estadística y Censos<sup>4</sup> (DGEC) definió conceptualmente las necesidades básicas como *el conjunto de requerimientos psicofísicos y culturales cuya satisfacción constituye una condición mínima necesaria para el funcionamiento y desarrollo de los seres humanos en una sociedad específica*. Y propuso que los umbrales de privación se fijasen *tomando como referencia lo que la imagen colectiva de lo que una sociedad o comunidad particular considera como condiciones dignas de vida* (DGEC, 1990).

Existen tres cuestionamientos fundamentales al método: a) la arbitrariedad en la definición de las dimensiones e indicadores; b) el criterio de agregación de dimensiones que este adopta y c) el hecho de no dar cuenta de la relevancia de cada privación, violando el principio de monotonicidad (Battinson *et al.* 2007). Con relación a la primera crítica, hemos procurado lograr consensos entre los actores con competencias académicas y roles de decisión política en cada una de las dimensiones, para arribar a las definiciones de NBI que en este estudio se utilizan. Respecto a la segunda, se han realizado ponderaciones mediante la agrupación de varios indicadores para algunas dimensiones.

En el siguiente apartado de este capítulo se detalla la propuesta metodológica. A continuación se analizan las principales diferencias que esta propuesta presenta con relación a las definiciones de NBI previas realizadas en Uruguay. El último apartado se destina a identificar limitaciones de la propuesta considerando la disponibilidad de información, así como a explicitar algunos debates en torno a la definición de algunos indicadores y umbrales.

## Dimensiones, indicadores y umbrales críticos utilizados para el cálculo de las NBI a partir de los Censos 2011

Durante el proceso de discusión realizado en los talleres metodológicos se determinaron en primer lugar cuáles debían ser las dimensiones a considerar como necesidades básicas. Teniendo en cuenta las anteriores mediciones realizadas para Uruguay y la información que aportan los Censos 2011 se especificaron cuáles serían el o los indicadores a través de los cuales se iba a captar la satisfacción o no de cada una de esas necesidades y, en lo que constituyó la etapa más compleja del proceso en términos de alcance de consensos, se consideró el nivel mínimo de cada indicador y cada necesidad (umbrales críticos de privación).

---

4 La Dirección General de Estadística y Censos pasa a ser en 1993 el actual Instituto Nacional de Estadística.

## DIMENSIONES DE LAS NBI

Las necesidades básicas consideradas son seis y se vinculan al acceso a:

- vivienda decorosa
- abastecimiento de agua potable
- servicio sanitario
- energía eléctrica
- artefactos básicos de confort
- educación

Históricamente los indicadores vinculados a la vivienda, tanto por el tipo de información que se releva en los Censos como por la propia relevancia de esta dimensión, han tenido un peso muy importante dentro del conjunto de las NBI. Las subdimensiones que se tendrán en cuenta para la consideración de si una vivienda es o no decorosa son: a) materialidad de la vivienda, b) espacio habitable (hacinamiento, y c) espacio disponible para cocinar. La primera subdimensión refiere a las carencias de estructura de la vivienda, su capacidad de aislar a los individuos del medio, haciendo que cumpla su función de protección y abrigo para los hogares (resguardo). Las dos últimas refieren a carencias de espacio. Por un lado, el hacinamiento mide las carencias de espacio relativo. Entre los problemas que conlleva una densidad de ocupación muy alta se pueden destacar los riesgos de salubridad (Feres y Mancebo, 2001). La subdimensión referida a la existencia de un espacio adecuado para cocinar hace referencia a una noción absoluta de espacio destinado a un fin particular. La no disposición por parte de un hogar de un espacio adecuado para este fin puede conducir también a problemas de salubridad.

Con relación a las condiciones de abastecimiento de agua potable es indudable que el acceso a este servicio constituye una necesidad básica para las personas. Esta dimensión integra factores vinculados al origen del agua así como a la forma en que ella llega a la vivienda.

Acceder a baño con sistema de evacuación aislado de la superficie está asociado también a cuestiones de salubridad (Feres y Mancebo, 2001). Para considerar si se poseen condiciones básicas de vida se tiene en cuenta la disponibilidad del baño por parte de cada hogar, su exclusividad de uso, así como la forma de evacuación de excretas.

El acceso a energía eléctrica, independientemente de si se realiza a través de la red general u otro medio (cargador, grupo electrógeno, etcétera) es considerado un elemento básico de confort para los hogares.

Respecto a la disposición de bienes básicos de confort se seleccionaron, luego de analizar varias opciones, tres tipos que determinan condiciones mínimas de calidad de vida. Concretamente se determinó la privación en esta dimensión en base a la ausencia de medios de calefacción, para refrigerar alimentos o para disponer de agua caliente en el baño.<sup>5</sup>

---

5 Se evaluó la posibilidad de incorporar una medida sintética a través de un índice de bienes durables. Habiendo corroborado que al considerar la tenencia de los tres bienes seleccionados se llega a resultados similares, se optó por esta última alternativa que resulta más sencilla y clara.

La educación constituye un requerimiento mínimo para que las personas puedan incorporarse adecuadamente a la vida productiva y social (Feres y Mancebo, 2001). La asistencia de los niños y adolescentes al sistema educativo fue el indicador seleccionado para dar cuenta de carencias críticas en esta dimensión. Lo anterior se justifica por las normas que en nuestro país establecen como obligatoria la asistencia a algún centro educativo entre los 4 años y hasta la educación media superior.<sup>6</sup> Se trata de la única dimensión que no tiene por unidad a los hogares. La asistencia a centros educativos formales es un atributo de las personas, que luego se imputa al resto de los integrantes de su hogar. Otra diferencia con las anteriores dimensiones es que mientras aquellas aplican a cualquier hogar esta solo lo hace a aquellos que tienen entre sus integrantes al menos uno con edad comprendida entre los 4 y los 17 años. La justificación para considerar la no asistencia de los niños y adolescentes como carencia crítica de todo el hogar viene dada por la responsabilidad que los adultos que lo integran tienen para que la asistencia se efectivice, y el efecto negativo que la no asistencia de un niño o adolescente puede tener para otros integrantes comprendidos en ese tramo de edad que sí lo hacen (clima educativo del hogar).

A continuación se detallan los indicadores definidos, así como los umbrales que determinan una situación de no satisfacción y los requerimientos para considerar la existencia de una necesidad básica insatisfecha en cada dimensión.

La condición de satisfacción o insatisfacción de carencias críticas se calcula para toda la población uruguaya residente en hogares particulares, no considerando a quienes residen en hogares colectivos o se contabilizaron en situación de calle en los Censos 2011. En todos los casos, el hecho de que un hogar presente carencias críticas en una dimensión o subdimensión implica que el conjunto de sus miembros tenga dicha carencia.

## INDICADORES Y UMBRALES CRÍTICOS

### *Vivienda decorosa*

*Un hogar particular tendrá una necesidad básica insatisfecha en vivienda si presenta una carencia crítica en al menos uno de los siguientes indicadores:*

#### ■ *Materialidad*

El indicador considera carencias críticas en los materiales de la vivienda (techo, paredes y pisos).

*Un hogar particular tiene una carencia crítica en la materialidad de la vivienda si en la misma los materiales predominantes en techos o paredes son de desecho, o en el piso predomina la tierra sin piso ni contrapiso.*

El criterio de agregación dentro de esta subdimensión implica que si se constatan carencias en al menos uno de los componentes se tenga una carencia crítica en la materialidad de la vivienda.

---

6 Que el límite superior se establezca en función de un nivel educativo puede generar ambigüedades. Se optó por considerar la edad teórica en que una persona, sin rezago escolar, finalizaría este nivel.

### ■ *Espacio habitable*

El indicador permite identificar carencias críticas en el espacio relativo disponible para cada miembro del hogar dentro de la vivienda.

*En un hogar particular existe hacinamiento si la cantidad de personas del hogar con relación a la cantidad total de habitaciones de la vivienda, excluyendo al baño y la cocina, es mayor estricto que dos.*

### ■ *Espacio apropiado para cocinar*

El indicador considera otra carencia crítica asociada al espacio disponible, pero esta vez vinculado a una actividad particular (cocinar), así como a la calidad de ese espacio (que la cocina cuente con pileta y canilla).

*Tendrá carencias críticas en este indicador todo hogar particular que no disponga de un lugar apropiado para cocinar con pileta y canilla, sea el mismo privado o compartido con otros hogares.*

## **Abastecimiento de agua potable**

En este caso se construye un indicador que considera tanto el origen del agua como las características de llegada de ella a la vivienda.

*Un hogar particular tendrá una necesidad básica insatisfecha con relación al abastecimiento de agua potable si esta no llega por cañería dentro de la vivienda o si, en caso de que lo haga, el origen no sea red general ni pozo surgente protegido.*

## **Servicio higiénico**

Se utiliza un único indicador que combina la disponibilidad de baño, las características de su uso, así como la evacuación del servicio sanitario.

Se consideró que el compartir el baño con otros hogares es de por sí una situación que pone en riesgo las condiciones higiénicas del hogar con las consecuencias que esta situación puede tener sobre la salud de sus miembros. Adicionalmente, si la evacuación no se hace a través de la red general, fosa séptica o pozo negro, también existe una carencia crítica en el saneamiento.

*Un hogar particular tendrá necesidades básicas insatisfechas en saneamiento si cumple al menos una de las siguientes condiciones: a) no accede a baño; b) accediendo, su uso no es exclusivo del hogar o; c) la evacuación del servicio sanitario no es a red general, fosa séptica o pozo negro.*

## **Energía eléctrica**

*Se considera que un hogar particular tiene una necesidad básica insatisfecha si no accede a energía eléctrica en la vivienda donde habita.<sup>7</sup>*

---

7 Concretamente que el hogar carece de cualquiera de los siguientes servicios de eléctricos: UTE, cargador de batería, grupo electrógeno propio, u otro servicio.

## Artefactos básicos de confort

El indicador identifica una carencia crítica vinculada a la tenencia de tres bienes.

*Un hogar particular tendrá una necesidad básica insatisfecha en el acceso a artefactos básicos de confort si no cuenta con: a) ninguna fuente de energía para calefaccionar ambientes o, b) refrigerador o freezer o, c) calefón, termofón, caldereta, o calentador instantáneo de agua.*

## Educación

*Se considera que un hogar particular tiene una necesidad básica insatisfecha si al menos uno de sus integrantes es niño, niña o adolescente (entre 4 y 17 años) (cumplidos al 30 de abril de 2010) y no asiste a ningún centro educativo, siempre que no haya finalizado la educación secundaria superior.*

CUADRO 1. DIMENSIONES, INDICADORES Y UMBRALES CRÍTICOS DE PRIVACIÓN

| DIMENSIÓN                      | INDICADORES   | UMBRALES  |
|--------------------------------|---|---|
| VIVIENDA DECOROSA              | Materialidad  | El hogar habita una vivienda con techos o paredes construidas predominantemente con materiales de desecho, o piso de tierra sin piso ni contrapiso.                                   |
|                                | Espacio habitable                                     | Más de dos miembros del hogar por habitación en la vivienda (excluyendo baño y cocina).   |
|                                | Espacio apropiado para cocinar                        | El hogar habita una vivienda que no cuenta con un espacio para cocinar con canilla y pileta.  |
| ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE | Origen y llegada de agua a la vivienda                | El agua no llega por cañería dentro de la vivienda que habita el hogar, o su origen no es red general o pozo surgente protegido.  |
| SERVICIO HIGIÉNICO             | Acceso y calidad del servicio higiénico               | 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.  |
| ENERGÍA ELÉCTRICA              | Acceso a energía eléctrica                            | El hogar no cuenta con energía eléctrica en la vivienda que habita.   |
| ARTEFACTOS BÁSICOS DE CONFORT  | Calefacción   | El hogar no cuenta con ningún medio para calefaccionar la vivienda que habita.  |
|                                | Conservación de alimentos                             | El hogar no cuenta con heladera o freezer.  |
|                                | Calentador de agua para el baño                       | El hogar no posee calefón, termofón, caldereta o calentador instantáneo.  |
| EDUCACIÓN                      | Asistencia a enseñanza formal de niños y adolescentes | Al menos un integrante del hogar con edad comprendida entre los 4 y los 17 años no se encuentra asistiendo a un centro educativo formal, no habiendo finalizado enseñanza secundaria. |

Fuente: elaboración propia

## Diferencias con las definiciones utilizadas en los cálculos de las NBI realizados con los Censos 1985 y 1996

### CAMBIOS EN EL PROCESO DE DEFINICIÓN

Como se adelantó, la identificación de los bienes y servicios cuya disposición constituye una necesidad básica, la especificación de los indicadores para medir aquel acceso y los umbrales de privación crítica definidos, son el fruto de acuerdos entre técnicos del Instituto Nacional de Estadística, funcionarios de las Secretarías de Estado y Entes Autónomos rectores o ejecutores de políticas públicas, especialistas de la Universidad de la República y técnicos del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Uruguay, así como expertos a título personal.

Previo al inicio de la anterior Administración un estudio encargado por el Fondo de Población de Naciones Unidas a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, que tuvo por objetivo aportar a la redefinición del Sistema Estadístico Nacional, destacaba la necesidad de arribar a tales consensos para medidas con carácter normativo (De los Campos, 2005). La experiencia desarrollada con miras al cálculo de las NBI a partir de los Censos 2011 dota de legitimidad a las definiciones,<sup>8</sup> al tiempo que las ajusta a las demandas de información de los organismos públicos que tienen la responsabilidad de reducir la insatisfacción de necesidades básicas mediante el diseño y ejecución de políticas.

### CAMBIOS EN LAS DIMENSIONES, INDICADORES Y UMBRALES

Las dimensiones, indicadores y umbrales considerados se han ido modificando a lo largo de los años. Una de las causas fundamentales tiene que ver con el carácter histórico de lo que es considerado una necesidad básica insatisfecha. Así, dimensiones que no eran identificadas como tales en determinado momento histórico pueden pasar a serlo posteriormente. Por otro lado, considerando que una dimensión y sus indicadores asociados mantengan su vigencia, los umbrales que determinan lo que es una situación de carencia crítica pueden ir modificándose. Otro aspecto que incide en estas elecciones es la disponibilidad de información. Por todo lo anterior la comparación entre las mediciones de NBI presenta dificultades.

---

8 Lo anterior no significa obviamente que no puedan cuestionarse, en términos políticos o técnicos, algunas de aquellas. Por el contrario, alentamos la revisión crítica de los resultados de la tarea tendiente a mejorar la comprensión, identificación y posterior reducción, mediante intervenciones del Estado, de la insatisfacción de necesidades básicas.

En el cuadro 2 se presenta una comparación entre los indicadores incluidos en la medición de NBI a partir de los Censos de 1985 (DGE, 1990) y 1996 (Calvo y Giraldez, 2000).

CUADRO 2. INDICADORES Y UMBRALES CRÍTICOS DE PRIVACIÓN APLICADOS A LOS CENSOS 1985 Y 1996

| INDICADORES  | UMBRALES   |  |
|--|--|--|
|  | CENSO 1985   | CENSO 1996   |
| MATERIALES PREDOMINANTES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LAS VIVIENDAS | Hogares con al menos: paredes o techos de lata o material de desecho, o pisos de tierra o cascote suelto; o seis o más hogares y al menos dos de ellos comparten servicios sanitarios.   | Es carente toda persona integrante de un hogar particular que se encuentra en una vivienda en la cual el material predominante de las paredes exteriores o techos es lata o material de desecho, o el material predominante de los pisos es tierra o cascote suelto o hay cinco o más hogares en la vivienda y el uso de los servicios higiénicos es compartido.   |
| HABITACIONES DISPONIBLES PARA DORMIR                         | Hogares con más de dos personas por habitación (excluyendo baño y cocina).   | Es carente toda persona integrante de un hogar particular en el cual hay más de tres personas por habitaciones para dormir.  |
| CONDICIONES DE EVACUACIÓN DE LAS EXCRETAS (SANEAMIENTO)      | Hogares: sin servicios sanitario o sin sistema de evacuación de excretas o con sistema de evacuación igual a «otro»; o con servicio sanitario sin descarga de agua, compartido con otros hogares.  | Es carente toda persona integrante de un hogar particular que se encuentra en una vivienda que no dispone de servicio higiénico o la evacuación del servicio higiénico corresponde a la categoría «Otro» del censo (hueco en el suelo, superficie, etc.) o el servicio higiénico es compartido con otros hogares y sin descarga.   |
| CONDICIONES DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE                | 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.). | Es carente toda persona integrante de un hogar particular que se encuentra en una vivienda en alguna de las siguientes condiciones: a) el agua llega a la vivienda por cañería fuera de la vivienda; b) el agua llega a la vivienda por cañería dentro de la vivienda y el origen del agua utilizada para beber y cocinar se encuentra en la categoría «Otro» del censo (arroyo, río, etc.); c) el agua llega a la vivienda por otros medios, siendo su origen la red general o la categoría «Otro» del censo. |
| ACCESO AL ALUMBRADO ELÉCTRICO                                | No se considera.   | Es carente toda persona integrante de un hogar particular que se encuentra en una vivienda que no dispone de ninguno de los siguientes servicios de alumbrado eléctrico: UTE, cargador de batería, grupo electrógeno propio, otro servicio.  |
| UTILIZACIÓN DE MEDIOS PARA CALEFACCIONAR AMBIENTES           | No se considera.   | Es carente toda persona integrante de un hogar particular que se encuentra en una vivienda que no utiliza ningún medio para calefaccionar ambientes (estufa, panel radiante o similar, acondicionador de aire, calefacción central u otro).  |

*continúa*

| INDICADORES   | UMBRALES   |  |
|---|--|--|
|   | CENSO 1985   | CENSO 1996   |
| DERECHOS VIGENTES EN SERVICIOS DE COBERTURA DE SALUD                        | No se considera.   | Es carente toda persona integrante de un hogar particular que no dispone ni de cobertura parcial ni de cobertura total de salud (carné vigente del MSP, mutualista, cooperativa médica, sanidad militar, sanidad policial, asignaciones familiares, unidades móviles de emergencia, otros de cobertura total y otros seguros parciales). |
| ASISTENCIA ESCOLAR  | 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. | No se considera.   |
| RELACIÓN DE CARGAS FAMILIARES Y NIVELES EDUCACIONALES DE LOS JEFES DE HOGAR | 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.              | No se considera.   |

Fuente: elaboración propia en base a UNFPA 2005

En primer lugar podemos identificar la existencia de cuatro indicadores que están presentes en las definiciones adoptadas en ambos momentos: materialidad de la vivienda, espacio habitable, servicio sanitario y abastecimiento de agua potable.

En la propuesta para la determinación de NBI a partir de los Censos 2011 estos cuatro indicadores se encuentran presentes. El abastecimiento de agua potable constituye una dimensión en sí misma al igual que el acceso a servicio sanitario, al tiempo que los otros dos indicadores forman parte de la dimensión vivienda pero en forma conjunta con un nuevo indicador (espacio adecuado para cocinar en la vivienda).

Se han modificado los umbrales para identificar situaciones críticas. En particular, para definir una carencia en los materiales de la vivienda se deja de considerar la cantidad de hogares que la habitan y cuántos de ellos comparten el baño. De todas maneras, el hecho de compartir el baño con uno o más hogares es considerado según la nueva formulación como una carencia crítica en sí, independientemente del número de hogares que habiten en la vivienda (uso exclusivo del baño). Debido a cambios introducidos en el cuestionario del Censo, solo se considera como materiales de techos y paredes críticos a los desechos ya que la lata no fue incluida como opción.

Por su parte, la definición de hacinamiento adoptada para el Censo 2011 es la misma que la utilizada en el Censo de 1985, considerando las habitaciones totales excluyendo baño y cocina.

En el caso del servicio sanitario, el umbral se mantuvo prácticamente constante entre 1985 y 1996, mientras que para 2011 se modificó; el compartir el baño, como se mencionó previamente, constituye una carencia crítica independientemente de que el mismo tenga o no descarga de agua. Este cambio estuvo justificado por lo que la Dirección General de Aguas del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) considera una situación crítica, ya que se entiende que un hogar es una unidad en términos de morbilidad y tiene un comportamiento homogéneo en términos de higiene.

El caso de la redefinición del umbral de condición de abastecimiento de agua potable es un buen ejemplo de la temporalidad de la definición de necesidades básicas insatisfechas. En su formulación actual la no llegada del agua por cañería dentro de la vivienda ya es considerada una carencia crítica. Esta definición es claramente más exigente que las anteriores.

Existen tres nuevos indicadores aplicados en el Censo de 1996 que no estaban presentes previamente. El primero de ellos es el acceso a energía eléctrica, el cual también es considerado como una dimensión en la propuesta de NBI que se realiza para los Censos 2011. La tenencia de medios para calefaccionar ambientes se considera actualmente como uno de los componentes de la dimensión acceso de bienes básicos de confort.

Por último, en tanto en esta edición del Censo no se incluyeron preguntas referentes a los derechos vigentes para la atención de la salud esta dimensión no se considera.

Existen dos indicadores incluidos para el Censo de 1985 que no fueron considerados en las NBI aplicada para el Censo 1996: la asistencia al sistema educativo de los niños y adolescentes y la capacidad de subsistencia del hogar. De ellas solo la primera es nuevamente tenida en cuenta para el cálculo con los Censos 2011. El umbral, sin embargo, ha sido modificado en dos sentidos: ampliando el rango de edad de la población cuya inasistencia a un centro educativo formal se considera una carencia crítica del hogar y la no consideración de un nivel particular como suficiente en término de años aprobados. En cambio, el indicador considerado para aproximarse a la capacidad de subsistencia del hogar no fue tenido en cuenta para el Censo 1996 y no lo es para este tampoco, por considerarse que presenta problemas serios de validez (De los Campos, 2000).

## PONDERADORES DE LAS DIMENSIONES Y VALORES DEL ÍNDICE DE NBI

Un cambio importante entre la metodología propuesta y la aplicada para censos anteriores tiene que ver con el hecho de la no correspondencia entre dimensión e indicador.

En las mediciones previas si bien varias dimensiones podían referir a la satisfacción de una única necesidad básica, existía la misma cantidad de indicadores que de dimensiones. En consecuencia, las necesidades básicas que un hogar o persona podía acumular eran equivalentes al número de indicadores presentes. En la metodología actual, si bien cada dimensión tiene el mismo peso en el total, este hecho no se asocia a la cantidad de indicadores que

resume la dimensión. Podría ocurrir que los indicadores indiquen que se está por debajo de los umbrales de carencia crítica en todos los indicadores (10) pero la máxima cantidad de NBI será de 6. Dicho de otro modo, la propuesta metodológica actual presenta indicadores parciales donde la existencia de carencias críticas en uno o todos implica como máximo la presencia de una NBI en la dimensión que se esté considerando.<sup>9</sup>

Este hecho también determina que las mediciones de NBI realizadas para los censos anteriores no sean estrictamente comparables con las actuales.

CUADRO 3. CANTIDAD DE INDICADORES Y PONDERACIONES SEGÚN METODOLOGÍA

| METODOLOGÍA CENSOS 2011               |            |             |
|---------------------------------------|------------|-------------|
| DIMENSIÓN                             | PONDERADOR | INDICADORES |
| Vivienda decorosa                     | 1          | 3           |
| Abastecimiento de agua potable        | 1          | 1           |
| Servicio sanitario                    | 1          | 1           |
| Energía eléctrica                     | 1          | 1           |
| Educación                             | 1          | 1           |
| Bienes básicos de confort             | 1          | 3           |
| Total                                 | 6          | 10          |
| METODOLOGÍA CENSOS 1996               |            |             |
| DIMENSIÓN                             | PONDERADOR | INDICADORES |
| Vivienda / materiales                 | 1          | 1           |
| Hacinamiento                          | 1          | 1           |
| Abastecimiento de agua potable        | 1          | 1           |
| Condiciones de evacuación de excretas | 1          | 1           |
| Alumbrado eléctrico                   | 1          | 1           |
| Medio de calefacción                  | 1          | 1           |
| Derechos vigentes en salud            | 1          | 1           |
| Total                                 | 7          | 7           |
| METODOLOGÍA CENSOS 1985               |            |             |
| DIMENSIÓN                             | PONDERADOR | INDICADORES |
| Vivienda / materiales                 | 1          | 1           |
| Hacinamiento                          | 1          | 1           |
| Acceso a agua potable                 | 1          | 1           |
| Condiciones de evacuación de excretas | 1          | 1           |
| Educación                             | 1          | 1           |
| Capacidad de subsistencia             | 1          | 1           |
| Total                                 | 6          | 6           |

Fuente: elaboración propia

9 A modo de ejemplo estos cambios implican que si un hogar tiene una carencia crítica en los materiales de la vivienda y otra con relación al hacinamiento, tanto la metodología utilizada con el censo de 1985 como la utilizada con el censo 1996 indicarían que tiene dos necesidades básicas insatisfechas. En cambio en la definición actual solo presentará una, ya que los dos indicadores forman parte de la dimensión vivienda.

Por último, las distintas aplicaciones del método de las NBI para Uruguay han optado por formas de agregación diferente, que conducen a la definición de un índice de NBI. Mientras que en la metodología utilizada para el Censo 1985 se adopta el criterio de considerar con NBI a los hogares que tienen al menos una necesidad básica insatisfecha, en la utilizada con el censo 1996 se construyeron dos índices para sintetizar los resultados. El primero (IGCB(a)) operaba igual que el criterio de la metodología anterior, distinguiendo a las personas con al menos una NBI del resto. Y el segundo índice (IGCB(b)) clasificaba a la población integrante de hogares particulares en: sin carencias críticas, con una carencia crítica, con dos carencias críticas, y con tres o más carencias críticas.

En la metodología a utilizar para el cálculo en base a los Censos 2011 se clasificará a las personas y hogares particulares de acuerdo a la cantidad de NBI que acumulen, con un criterio similar al segundo índice propuesto en la metodología utilizada con el Censo 1996. En otras palabras se pasa de un variable dicotómica (1985) a una ordinal cuyos valores permiten determinar la intensidad de privación crítica en términos del número de necesidades básicas particulares que se encuentran insatisfechas.

## Limitaciones de la propuesta

La definición consensuada de las dimensiones, indicadores y umbrales de NBI, la incorporación de necesidades básicas como el acceso a bienes básicos de confort, y un mayor refinamiento en el cálculo de indicadores y del índice de NBI, constituyen a nuestro juicio las ventajas más destacables de la actual metodología en relación con las utilizadas para los Censos de 1985 y 1996.

Limitaciones que se vinculan a la información disponible y posibles alternativas a algunas definiciones adoptadas deben, sin embargo, tenerse en cuenta.

### EL NÚMERO DE DIMENSIONES

Resulta común cuando se construyen medidas complejas para su utilización en censos nacionales, que muchas de las dimensiones que teóricamente incluyen no pueden utilizarse debido a falta de información. La gran ventaja de trabajar con los censos radica en la posibilidad de realizar desagregaciones geográficas que serían imposibles en estudios sobre muestras de población. Pero, como contrapartida, los censos relevan mucho menos información que estudios como la Encuesta Continua de Hogares.<sup>10</sup>

---

10 No es posible ni deseable que los formularios censales incluyan demasiadas preguntas. A los problemas prácticos de aplicación se suma el aumento de errores de medición debido a la gran cantidad de aplicadores que llevan adelante las tareas de relevamiento.

La DGEC, por ejemplo, identificaba en su informe sobre NBI a partir del Censo 1985 trece necesidades básicas.<sup>11</sup> Y por no contar con la información requerida para reportarlas utilizó solo cinco de aquellas (DGEC, 1990).

En un reciente trabajo, que propone una metodología para la medición multidimensional de la pobreza, se identificaron siete necesidades (asimilables a las *dimensiones* en la metodología presentada en este trabajo)<sup>12</sup> 21 satisfactores (asimilables a *subdimensiones*) y 34 indicadores, que permiten dar cuenta del grado de satisfacción de los anteriores a través del acceso a bienes, servicios o informaciones que pueden obtenerse en los mercados, por el patrimonio del hogar, por intervenciones del Estado, por disponer de tiempo, contar con conocimientos, o a través de la comunidad local (Fernández, 2012).

Si bien esta limitación no puede sortearse directamente en el caso de los Censos 2011, sobre la base de estudios que releven mayor información vinculada a necesidades básicas insatisfechas, como la propia Encuesta Continua de Hogares, o investigaciones *ad hoc* realizadas en torno al concepto más amplio de calidad de vida, puede estimarse en qué grado la presencia de necesidades básicas que en este caso se consideran se correlacionan con otras que no pueden medirse. Del mismo modo sería posible estimar cuánta población no es considerada con NBI a partir de los datos censales presentando privaciones críticas en otras dimensiones. Ensayos como los descritos permitirían cuantificar la posible subcaptación de hogares y personas con NBI a partir de la información censal.

## LA COBERTURA DE LOS CENSOS 2011

Como cualquier fuente estadística, los censos suelen presentar errores de cobertura. Aunque esta limitación se aplica a la mayor parte de los temas sobre los que se quiera investigar a partir de la información obtenida en los Censos 2011, adquiere especial relevancia en el caso de las NBI. El INE estimó que 3,06% de la población residente no fue contabilizada, lo que constituye un valor aceptable considerando los parámetros internacionales (INE, 2012).

Una limitación adicional que surge como consecuencia de las dificultades operativas de los Censos 2011 es que para el 2,68% de la población contabilizada residiendo en hogares particulares (86.949 personas) no se relevó la información que permite construir los indicadores de

11 (1) Alimentación adecuada, (2) vestimenta funcional y decorosa, (3) alojamiento, (4) equipamiento doméstico mínimamente apropiado para el funcionamiento del hogar y el equilibrio psicofísico de sus integrantes, (5) disponibilidad de agua potable, (6) sistema de eliminación de excretas que garanticen estándares sanitarios mínimos, (7) seguridad, (8) acceso a servicios de salud, (9) educación, (10) cultura, así como los (11) recursos mínimos para los gastos complementarios que permitan el aprovechamiento de esos servicios, (12) condiciones ambientales sanas y que posibiliten la realización de actividades esenciales para el desarrollo individual y la integración social, (13) acceso a medios de transporte apropiados para trasladarse a los lugares de trabajo o estudio y para las otras actividades de integración social.

12 (1) Alimentación adecuada, (2) vivienda que proporcione protección y permita el desarrollo de relaciones sociales y de la intimidad, (3) vestimenta y presentación personal, (4) salud e higiene personal, (5) esparcimiento, (6) sociabilidad y (7) entendimiento.

NBI, así como otras preguntas del cuestionario en Dispositivo Electrónico Portátil (migración, discapacidad, actividad laboral, ascendencia étnico-racial, situación conyugal, etcétera). Esta población con información no relevada se distribuye en 1,05% (34.223 personas) que corresponde a población estimada como residente en viviendas con moradores ausentes y 1,62% (52.726 personas) que corresponde a población residente en viviendas particulares censada en el marco del operativo de contingencia realizado en los últimos días del relevamiento.<sup>13</sup>

Las 86.949 personas contabilizadas para las que no se dispone de información en las preguntas que permiten calcular las NBI se distribuyen en el territorio nacional de manera diferente al resto de la población. En efecto, 88% de las personas para las que no se relevó dicha información residen en Montevideo, representando 5,9% de la población residente en hogares particulares del departamento. Otros departamentos con un porcentaje de información no relevada superior al 1% son Rocha, Maldonado y Colonia (véase cuadro 4). En términos generales, puede decirse que los departamentos con un porcentaje de no relevado considerable son los que presentaron mayores dificultades para culminar el operativo censal y por ende finalizaron los Censos 2011 el 30 de diciembre, a diferencia de la mayoría que culminaron el 30 de noviembre.

CUADRO 4. POBLACIÓN EN HOGARES PARTICULARES CONTABILIZADA CON INFORMACIÓN NO RELEVADA EN PREGUNTAS DE NBI SEGÚN DEPARTAMENTO

| DEPARTAMENTO | POBLACIÓN CONTABILIZADA EN HOGARES PARTICULARES SIN INFORMACIÓN DE NBI |                         | TOTAL DE POBLACIÓN CONTABILIZADA EN HOGARES PARTICULARES |                         | PORCENTAJE DE POBLACIÓN SIN INFORMACIÓN DE NBI CON RELACIÓN A POBLACIÓN TOTAL CONTABILIZADA EN HOGARES PARTICULARES |
|--------------|--|-------------------------|--|-------------------------|---|
|              | PERSONAS   | DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL | PERSONAS   | DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL |   |
| Montevideo   | 76.851   | 88,4%                   | 1.299.711  | 40,0%                   | 5,9%  |
| Artigas      | 221  | 0,3%                    | 72.938   | 2,2%                    | 0,3%  |
| Canelones    | 2.216  | 2,5%                    | 515.785  | 15,9%                   | 0,4%  |
| Cerro Largo  | 235  | 0,3%                    | 84.169   | 2,6%                    | 0,3%  |
| Colonia      | 1.283  | 1,5%                    | 121.602  | 3,7%                    | 1,1%  |
| Durazno      | 23   | 0,0%                    | 56.676   | 1,7%                    | 0,0%  |
| Flores       | 42   | 0,0%                    | 24.679   | 0,8%                    | 0,2%  |
| Florida      | 11   | 0,0%                    | 66.307   | 2,0%                    | 0,0%  |
| Lavalleja    | 43   | 0,0%                    | 58.190   | 1,8%                    | 0,1%  |
| Maldonado    | 2.743  | 3,2%                    | 163.158  | 5,0%                    | 1,7%  |
| Rivera       | 83   | 0,1%                    | 102.491  | 3,2%                    | 0,1%  |

*continúa*

13 A la población censada que no respondió las preguntas que permiten construir los indicadores de NBI se le aplicó un cuestionario reducido en papel. Los instrumentos de recolección de información en papel fueron dos: el primero consistía en un cuestionario «corto» que incluía preguntas de edad, sexo, relación de parentesco, nivel educativo y fecundidad retrospectiva (cantidad de hijos nacidos vivos tenidos), previsto para aplicarse en hogares de guarda y establecimientos de reclusión, y que con el propósito de maximizar la cobertura del censo, se comenzó a aplicar a partir del 22 de diciembre a las viviendas particulares; el segundo era un cuestionario básico que únicamente incluía preguntas sobre el sexo y la edad de las personas. Este instrumento estaba previsto que se aplicara únicamente en los residenciales de ancianos.

| DEPARTAMENTO   | POBLACIÓN CONTABILIZADA EN HOGARES PARTICULARES SIN INFORMACIÓN DE NBI |                         | TOTAL DE POBLACIÓN CONTABILIZADA EN HOGARES PARTICULARES |                         | PORCENTAJE DE POBLACIÓN SIN INFORMACIÓN DE NBI CON RELACIÓN A POBLACIÓN TOTAL CONTABILIZADA EN HOGARES PARTICULARES |
|----------------|--|-------------------------|--|-------------------------|---|
|                | PERSONAS   | DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL | PERSONAS   | DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL |   |
| Salto          | 248  | 0,3%                    | 123.448  | 3,8%                    | 0,2%  |
| San José       | 240  | 0,3%                    | 105.478  | 3,2%                    | 0,2%  |
| Soriano        | 536  | 0,6%                    | 81.928   | 2,5%                    | 0,7%  |
| Tacuarembó     | 135  | 0,2%                    | 89.421   | 2,8%                    | 0,2%  |
| Treinta y Tres | 62   | 0,1%                    | 47.678   | 1,5%                    | 0,1%  |
| Total          | 86.949   | 100,0%                  | 3.247.370  | 100,0%                  | 2,7%  |

Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

Dentro del departamento de Montevideo se observa una concentración considerable de población contabilizada con información no relevada en la periferia urbana de la ciudad, que corresponde a las zonas que presentaron más dificultades para disponer del personal de campo necesario para realizar el operativo censal. En particular, más de la mitad de estos casos correspondientes a Montevideo se ubican en los CCZ 9 y 17, en el norte y oeste de la ciudad respectivamente (véase cuadro 5).

CUADRO 5. POBLACIÓN EN HOGARES PARTICULARES CONTABILIZADA CON INFORMACIÓN NO RELEVADA EN PREGUNTAS DE NBI SEGÚN CCZ. DEPARTAMENTO DE MONTEVIDEO

| CCZ | POBLACIÓN CONTABILIZADA EN HOGARES PARTICULARES SIN INFORMACIÓN DE NBI | TOTAL DE POBLACIÓN CONTABILIZADA EN HOGARES PARTICULARES | PORCENTAJE DE POBLACIÓN SIN INFORMACIÓN DE NBI CON RELACIÓN A POBLACIÓN TOTAL CONTABILIZADA EN HOGARES PARTICULARES |
|-----|--|--|---|
| 1   | 849  | 44.853   | 1,9%  |
| 2   | 1.475  | 97.411   | 1,5%  |
| 3   | 608  | 80.846   | 0,8%  |
| 4   | 318  | 37.096   | 0,9%  |
| 5   | 1.514  | 120.887  | 1,3%  |
| 6   | 976  | 58.484   | 1,7%  |
| 7   | 308  | 50.670   | 0,6%  |
| 8   | 1.137  | 42.934   | 2,6%  |
| 9   | 30.665   | 168.058  | 18,2%   |
| 10  | 6.703  | 45.763   | 14,6%   |
| 11  | 1.246  | 134.817  | 0,9%  |
| 12  | 2.491  | 56.921   | 4,4%  |
| 13  | 1.342  | 92.472   | 1,5%  |
| 14  | 625  | 82.726   | 0,8%  |
| 15  | 177  | 28.475   | 0,6%  |
| 16  | 315  | 36.138   | 0,9%  |
| 17  | 25.260   | 82.988   | 30,4%   |
| 18  | 842  | 38.172   | 2,2%  |

Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

Las limitaciones antes mencionadas pueden ser parcialmente solucionadas mediante la utilización de expansores que consideren las estimaciones de población no relevada. De todos modos lo anterior implica asumir que la prevalencia de NBI entre los no censados es similar a la de los que sí lo fueron en cada área, supuesto que puede razonablemente cuestionarse.

En particular, la evidencia presentada en el cuadro 5 pone en cuestión este supuesto para el departamento de Montevideo, ya que se muestra que precisamente las zonas con menor nivel socioeconómico son las que registran mayores proporciones de población contabilizada sin información en las preguntas que permiten calcular las NBI.

Corresponde también comentar que para el censo de 1996 no se cuenta con una estimación de la no cobertura, habiéndose asumido que la misma era similar a la del censo de 1985 y por lo tanto, tampoco se cuenta con información sobre a qué zonas afectó esa omisión, lo cual también afectó el cálculo de las NBI realizadas en su momento.

### LOS UMBRALES DEFINIDOS PARA EL INDICADOR MATERIALIDAD DE LA VIVIENDA

Para que un hogar particular presente carencia crítica en materialidad de la vivienda que habita, el techo y paredes de aquella deben estar contruidos con *materiales de desecho* y el piso debe ser de tierra *sin piso ni contrapiso*. El indicador identifica situaciones de precariedad extrema. Otras combinaciones de materiales pueden afectar negativamente las condiciones de vida y —aunque no lo hagan en el grado que los anteriores— integrar por tanto el umbral de NBI para este indicador. Por ejemplo, las paredes de *barro (adobe, terrón o fajina)* o de *materiales livianos (madera o chapa) sin revestimiento* (en casos extremos viviendas precarias contruidas con *costaneros*) no brindan un aislamiento térmico aceptable. Lo mismo puede suceder con los techos *livianos sin cielorraso*. Y en cuanto a los pisos, aquellos de *hormigón sin piso* generan problemas de higiene que pueden tener consecuencias importantes sobre la salud, en especial de los más pequeños.

Puede ensayarse la inclusión de otros materiales para la determinación del umbral del indicador. También es posible, como se hizo en la construcción del índice de NBI, definir niveles de criticidad.<sup>14</sup> En esta alternativa podría definirse como valor máximo de privación la presencia de materiales de desecho en techos o paredes, o pisos de tierra. Y como valor medio los pisos de hormigón, las paredes de barro o materiales livianos o los techos livianos sin cielorraso. De este modo sería posible trabajar con *intensidad de la privación*, esta vez por cada dimensión o subdimensión. La estrategia puede replicarse para otros indicadores como el espacio habitable o el servicio sanitario.<sup>15</sup>

14 En el caso del índice lo anterior se concretó en la construcción de una variable de tipo ordinal cuyos valores representan el número de NBI constatadas en el hogar.

15 En este caso considerar, por ejemplo, como valor más alto el no acceso a baño y como valor medio el acceso no exclusivo o la evacuación en superficie.

Adicionalmente el indicador no considera dos cuestiones clave: el estado de conservación y el estado de terminación de la vivienda. Lo anterior se realiza, entre otros estudios regulares, en la Encuesta Continua de Hogares a partir de 2006 y en los censos de asentamientos del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) del MVOTMA.

Una vivienda construida originalmente con techo de *planchada de hormigón o bovedilla con o sin tejas*, paredes de *ladrillos, ticholos, piedras o bloques* y pisos de *cerámica, baldosas, piedra laja, madera, moqueta, linóleo, etcétera*, puede encontrarse en estado ruinoso. Se trata típicamente de construcciones muy antiguas y sin mantenimiento cuyo nivel de deterioro genera problemas serios en términos de condiciones de vida.

Respecto al estado de terminación, es frecuente constatar en asentamientos irregulares hogares que residen en viviendas que están siendo construidas con aquellos materiales pero a las que aún no se le han colocado algunas aberturas, no han sido revocadas, etcétera. También en este caso la sola consideración de los materiales no basta para identificar una situación de carencia crítica. Ninguno de los atributos fue relevado en los Censos 2011.

#### USO COMPARTIDO DEL SERVICIO HIGIÉNICO

Un problema de menor relevancia que los anteriores, pero que fue puesto a discusión en los talleres metodológicos, se vincula a la consideración o no del uso compartido del baño para determinar el umbral de privación en la dimensión servicio sanitario.<sup>16</sup> Finalmente se optó por hacerlo entendiendo que en la mayor parte de los casos lo anterior se asocia a situaciones de tugurización.

Si se dispusiera de información (como ocurre en la Encuesta Continua de Hogares) sobre número de baños en la vivienda, podría proponerse en lugar del uso exclusivo o compartido, una medida que considerara el *número de personas por baño* en la vivienda. Se trataría de un criterio similar al utilizado para definir hacinamiento. En tal caso a partir de un número determinado de personas por baño, con independencia de si pertenecen a uno o más hogares, se consideraría que el hogar en su conjunto tiene una necesidad básica insatisfecha.

---

16 El argumento en contrario se basaba en que lo relevante no es cuántos hogares comparten eventualmente un baño sino cuántas personas (con independencia del número de hogares que integran) lo hace. Para poner un ejemplo extremo: dos estudiantes del interior del país, que comparten una vivienda en la capital donde cursan estudios universitarios, pero no comparten los gastos de alimentación, constituyen dos hogares. Habitando una vivienda con un solo baño presentan, según la definición adoptada, una necesidad básica insatisfecha. Mientras tanto un único hogar integrado por ocho personas, entre las cuales se encuentran tres o más generaciones (típicamente hijos que forman una pareja, tienen hijos pero siguen compartiendo techo y olla con sus padres por motivos económicos) no tiene una necesidad básica insatisfecha.

## EL DESBALANCE ENTRE UMBRALES: EDUCACIÓN

Mientras que para el indicador de material de la vivienda se fijó un umbral muy restrictivo, el establecido para educación puede considerarse ambicioso. Si solo un integrante del hogar con 16 años de edad no asiste a un establecimiento de enseñanza formal (no habiendo completado el nivel secundario) todo el hogar es clasificado como con NBI y por tanto se encuentra en la misma condición que un hogar que habita una vivienda construida con materiales de desecho. Este desbalance entre criticidad de los umbrales puede generar problemas de interpretación y uso de las medidas sintéticas (índice de NBI).

También en este caso puede ensayarse una alternativa que considere distintos niveles de privación. Por ejemplo, el más crítico para la presencia de niños con edad teórica correspondiente a 5 años de inicial y todo el ciclo primario (6 a 11 años); un nivel medio considerando la edad teórica correspondiente al Ciclo Básico Único (12 a 14 años); y un nivel moderado para los casos de niños de 4 años y adolescentes de 15 a 17 años que no asisten a enseñanza formal.<sup>17</sup>

---

17 Este tipo de ejercicios redundan en un aumento de la complejidad de la metodología, lo cual no es deseable. Podrían sí realizarse estudios específicos en el ámbito académico o de unidades especializadas en oficinas públicas de organismos que diseñan o ejecutan políticas públicas, con el objetivo de ofrecer medidas más exhaustivas para la toma de decisiones.

## Resultados generales y distribución territorial y por edades de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas<sup>18</sup>

A partir de los Censos 2011 y utilizando la nueva metodología de cálculo de las NBI, en Uruguay se encuentran casi 1.068.000 personas y 347.700 hogares particulares con al menos una carencia crítica. Esto equivale al 30,7% de los hogares particulares y al 33,8% de la población residente en ellos. Considerando el sexo de las personas, la población con NBI presenta una relación de 109 hombres por cada 100 mujeres, mientras que en la población NBS esa relación es de 96, lo cual denota masculinización en términos de carencias críticas (véanse cuadros 6 y 7).

CUADRO 6. POBLACIÓN RESIDENTE EN HOGARES PARTICULARES SEGÚN CONDICIÓN NBS Y NBI, POR SEXO. AÑO 2011

|                  | HOMBRES   | MUJERES   | TOTAL     | HOMBRES | MUJERES | TOTAL |
|------------------|-----------|-----------|-----------|---------|---------|-------|
| NBS              | 978.367   | 1.114.182 | 2.092.549 | 65%     | 68%     | 66%   |
| Al menos una NBI | 534.895   | 532.976   | 1.067.871 | 35%     | 32%     | 34%   |
| Total            | 1.513.262 | 1.647.158 | 3.1604.20 | 100%    | 100%    | 100%  |

Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

Nota: tanto en este como en los demás cuadros que se presentan en el documento se considera a la población residente en hogares particulares en viviendas ocupadas con moradores presentes, excluyendo personas en viviendas colectivas, en situación de calle y aquellas cuyos datos no fueron relevados, tal como se detalla en el apartado metodológico del capítulo anterior.

CUADRO 7. CANTIDAD DE HOGARES PARTICULARES SEGÚN CONDICIÓN NBS Y NBI. AÑO 2011

|                  | CASOS     | %     |
|------------------|-----------|-------|
| NBS              | 785.520   | 69,3  |
| Al menos una NBI | 347.736   | 30,7  |
| Total            | 1.133.256 | 100,0 |

Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

La situación con relación a la acumulación de carencias críticas no es homogénea en el conjunto de hogares con al menos una NBI; casi dos terceras parte de ellos presentan solamente una NBI, mientras que el tercio restante acumula dos o más carencias críticas

18 Este capítulo fue redactado por Juan José Calvo, Daniel Macadar y Mathías Nathan.

simultáneamente; este último grupo alcanza a casi 185.000 personas que habitan el 4,7% de los hogares particulares. El tamaño medio de los hogares, como es de esperarse, es menor en la población NBS (2,7 personas por hogar) con relación a los hogares con una NBI (2,8 personas por hogar) y de estos con respecto a hogares con dos, tres y más NBI acumuladas, en los cuales el tamaño medio es 3,5 personas por hogar (véanse cuadros 8 y 9).

**CUADRO 8. POBLACIÓN RESIDENTE EN HOGARES PARTICULARES  
SEGÚN CANTIDAD DE NBI ACUMULADAS, POR SEXO. AÑO 2011**

|                | HOMBRES   | MUJERES   | TOTAL     | HOMBRES | MUJERES | TOTAL |
|----------------|-----------|-----------|-----------|---------|---------|-------|
| NBS            | 978.367   | 1.114.182 | 2.092.549 | 65%     | 68%     | 66%   |
| Una NBI        | 309.154   | 321.089   | 630.243   | 20%     | 19%     | 20%   |
| Dos NBI        | 128.327   | 124.710   | 253.037   | 8%      | 8%      | 8%    |
| Tres y más NBI | 97.414    | 87.177    | 184.591   | 6%      | 5%      | 6%    |
| Total          | 1.513.262 | 1.647.158 | 3.160.420 | 100%    | 100%    | 100%  |

Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

Nota: los totales pueden no sumar 100% por efectos de redondeo

**CUADRO 9. HOGARES PARTICULARES SEGÚN CANTIDAD DE NBI ACUMULADAS. AÑO 2011**

|                | CANTIDAD DE HOGARES | %     |
|----------------|---------------------|-------|
| NBS            | 785.520             | 69,3  |
| Una NBI        | 221.960             | 19,6  |
| Dos NBI        | 72.198              | 6,4   |
| Tres y más NBI | 53.578              | 4,7   |
| Total          | 1.133.256           | 100,0 |

Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

Considerando las diferentes dimensiones e indicadores, la carencia crítica que combina el acceso a bienes básicos de confort (los que permiten calefaccionar la vivienda y el agua y conservar los alimentos) es la que presenta el mayor guarismo (23% tanto en hogares como en personas), seguido en importancia por un indicador combinado de vivienda decorosa (en el cual se consideran los materiales, el hacinamiento y la disponibilidad de espacio adecuado para cocinar); esta carencia alcanza a casi el 11% de hogares y personas. En el extremo opuesto, la disponibilidad de energía eléctrica es casi universal (aunque se ignora cuántos hogares acceden irregularmente a la misma), siendo menos del 1% los hogares y personas que carecen de acceso (véase cuadro 10).

**CUADRO 10. HOGARES Y PERSONAS CON CARENCIAS CRÍTICAS EN DISTINTAS DIMENSIONES. AÑO 2011**

| DIMENSIÓN                                   | HOGARES CON CARENCIAS | %    | PERSONAS CON CARENCIAS | %    |
|---|-----------------------|------|------------------------|------|
| Materialidad                                | 7.304                 | 0,6  | 20.856                 | 0,7  |
| Espacio habitable                           | 64.807                | 5,7  | 183.272                | 5,8  |
| Espacio para cocinar                        | 70.554                | 6,2  | 201.967                | 6,4  |
| NBI combinado vivienda decorosa             | 120.565               | 10,6 | 343.336                | 10,9 |
| Agua potable                                | 44.385                | 3,9  | 128.789                | 4,1  |
| Servicio higiénico                          | 64.940                | 5,7  | 179.796                | 5,7  |
| Energía eléctrica                           | 9.713                 | 0,9  | 27.788                 | 0,9  |
| Educación                                   | 54.622                | 4,8  | 155.235                | 4,9  |
| Calefacción                                 | 151.037               | 13,3 | 419.977                | 13,3 |
| Conservación de alimentos                   | 75.953                | 6,7  | 215.204                | 6,8  |
| Calentador de agua para baño                | 135.470               | 12,0 | 215.204                | 6,8  |
| NBI combinado artefactos básicos de confort | 263.928               | 23,3 | 742.535                | 23,5 |

Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

**RECUADRO 1. LOS RESULTADOS COMPARADOS DE LOS CÁLCULOS DE LAS NBI CON LOS CENSOS DE 1985, 1996 Y 2011**

Aunque no falto de cuestionamientos, el cálculo de las NBI puede ser visto como una aproximación alternativa al cálculo a través de los ingresos de la población en situación de pobreza. Mientras que la utilización de los ingresos permite captar en forma casi inmediata la variación en los niveles de pobreza por efecto de los cambios producidos, por ejemplo, en la situación del mercado de trabajo, el método de las carencias críticas capta aspectos estructurales que, si bien están vinculados a los cambios en los ingresos de las personas, no se reflejan de manera inmediata (por ejemplo, el deterioro en el estado de la vivienda no se observa de forma inmediata al deterioro de los ingresos). Siendo metodologías muy diferentes entre sí, es esperable que las mediciones sobre el total de personas que se encuentran clasificadas como pobres por poseer ingresos inferiores al umbral que delimita la línea de pobreza sea diferente al de personas que presentan algún tipo de carencia crítica. Por lo tanto, las comparaciones de los resultados de ambos tipos de mediciones deben ser utilizadas con cautela, pues es poco claro lo que nos indican.

Tampoco es claro lo que se puede sacar en limpio al comparar distintas mediciones de las NBI a lo largo del tiempo; el método, que se basa en determinar el acceso a un conjunto de bienes y servicios considerados necesarios en un momento determinado del tiempo, hace que los indicadores utilizados en cada ocasión sean diferentes, lo cual tiene en su base el fundamento que a medida que pasa el tiempo, nuevos bienes y servicios son considerados esenciales para llevar adelante la vida en condiciones nor-

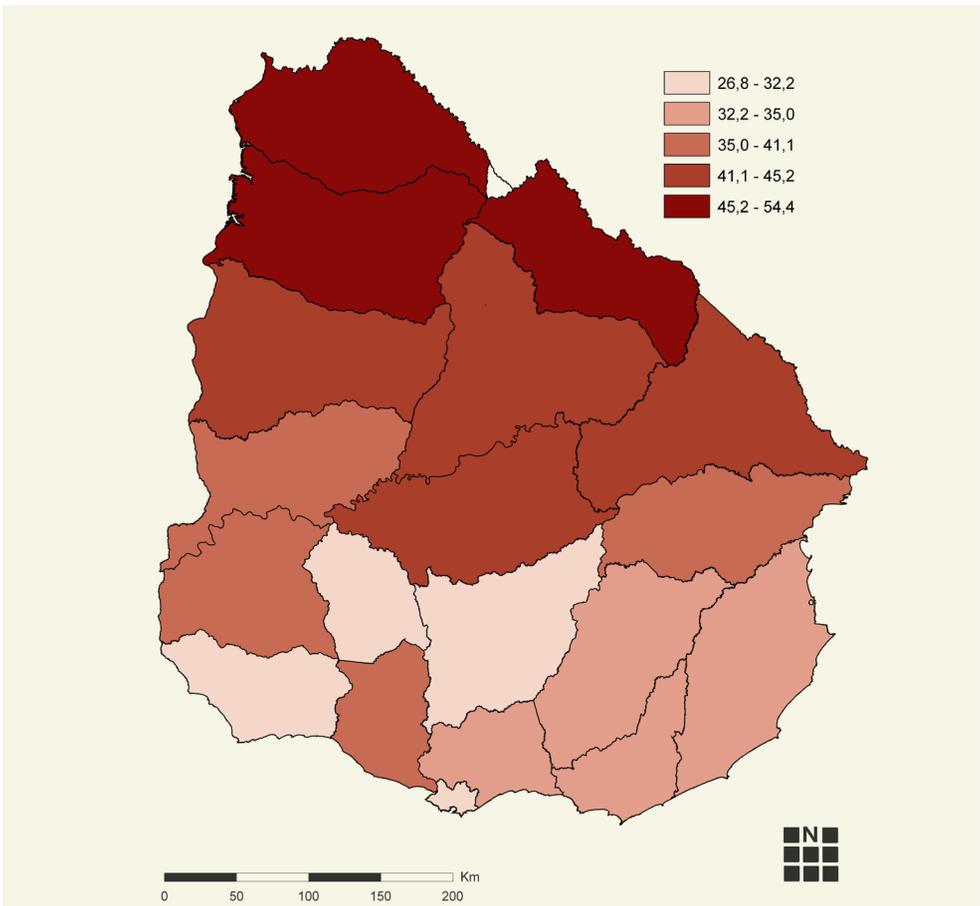
males. Lo que puede resultar una carencia crítica a los ojos actuales, podía no serlo en el pasado, así como un bien o servicio que hoy puede ser considerado suntuoso, sea visto como esencial en el futuro (basta imaginar la transformación en el mundo informático y de las telecomunicaciones para ejemplificar estos cambios). Considerando este criterio, cada nuevo indicador incorporado supone establecer un nuevo y más alto umbral a alcanzar y es por tanto esperable una cierta tendencia a observar valores altos en el indicador resumen (porcentaje de personas con al menos una NBI, no importando cuál). Asimismo, la comparación de los subindicadores que componen el indicador resumen puede orientarnos sobre el progreso o rezago en la dimensión respectiva de acuerdo a la evolución en el tiempo (si su metodología de construcción es invariable). En Uruguay se han calculado las NBI utilizando la información de los censos en tres ocasiones: con las bases censales de 1985 (DGEC), 1996 (Calvo y Giraldez) y 2011 en el presente documento. En todos los casos, las metodologías utilizadas fueron diferentes, incorporándose en cada caso nuevos y diferentes indicadores y obteniéndose resultados del indicador resumen que no son estrictamente comparables entre sí sin tomar la precaución de explicitar los cambios y nuevos requerimientos que introduce cada medición. Con los datos del censo de 1985, la DGCE determinó que 27,6% de la población tenía al menos una NBI (indicador resumen); el porcentaje ascendió a 38,7% en la estimación realizada por Calvo y Giraldez con el censo de 1996; en este caso, fue determinante para explicar el aumento la incorporación de la disponibilidad de algún medio para calefaccionar los hogares (del cual carecía 20,5% de la población) y acceso a cobertura de salud (7,3% de las personas no disponían de cobertura parcial o total) para explicar las diferencias. Vistos comparativamente, los subindicadores vinculados a las dimensiones hacinamiento, evacuación de excretas y materiales de la vivienda descendieron, indicando mejoras de 3% en los tres casos. Por el contrario, la dimensión vinculada al abastecimiento de agua potable desmejoró casi 6% en dicho período. Un razonamiento similar puede seguirse al comparar el valor del indicador resumen calculado con el censo 2011, en el cual 34% de las personas presentan al menos una NBI (4,7% por debajo del cálculo con la metodología utilizada en 1996), mientras que el hacinamiento, los materiales de la vivienda y el abastecimiento de agua potable descendieron 6%, 2% y 9% respectivamente, y fue nula la variación del indicador vinculado a la evacuación de excretas.

En conclusión, mientras que los indicadores de pobreza medidos a través de los ingresos señalaron una caída muy pronunciada de ella, los indicadores de carencias críticas, utilizando las bases de datos censales para calcular NBI diferentes a lo largo del tiempo, tuvieron fuerte incremento en la comparación 1985-1996 y una caída en la correspondiente a 1996-2011, siempre considerando el indicador resumen, compuesto de subindicadores muy diferentes entre sí en los distintos momentos. Al mismo tiempo, la tendencia general de los subindicadores que permiten una razonable comparación evidencian una clara tendencia al descenso, mientras que aparecen nuevas necesidades que se consideran básicas.

## Desigualdades en el territorio

Los ejercicios previos de cálculo de las NBI utilizando los censos de 1985 y de 1996 revelaron una fuerte heterogeneidad territorial en su distribución, encontrando dichos trabajos que los departamentos al norte del Río Negro y fronterizos con Brasil presentaban valores significativamente más elevados de porcentajes de población con carencias críticas. Esto vuelve a repetirse con la nueva metodología utilizada y los datos de los Censos 2011. Artigas (54%), Salto (49%) y Rivera (45%) presentan los valores más altos de población con al menos una NBI, mientras que Montevideo (27%), Flores (29%) y Colonia (30%) son los departamentos con menores valores (véanse mapa 1 y cuadro 11).

MAPA 1. PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON AL MENOS UNA NBI POR DEPARTAMENTO. AÑO 2011



Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

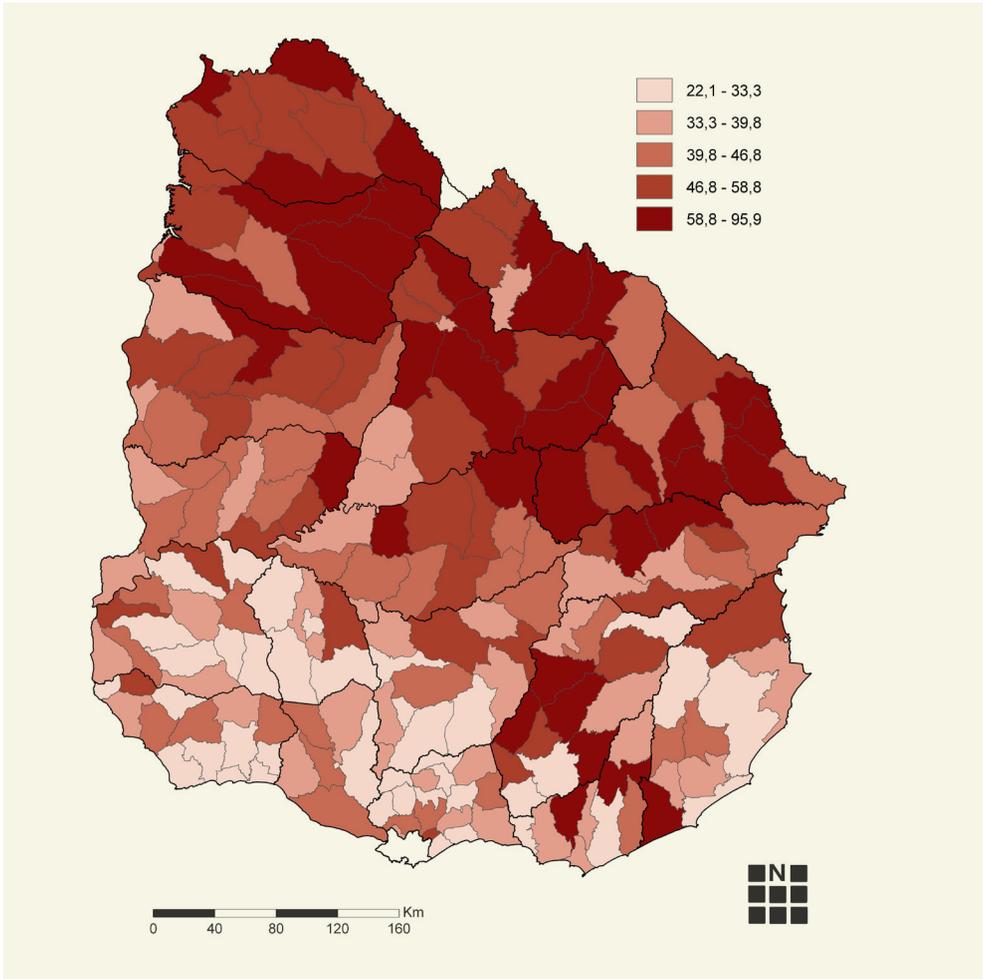
CUADRO 11. PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON AL MENOS UNA NBI POR DEPARTAMENTO

| DEPARTAMENTO   | %    |
|----------------|------|
| Artigas        | 54,4 |
| Salto          | 49,4 |
| Rivera         | 45,4 |
| Tacuarembó     | 45,2 |
| Cerro Largo    | 44,8 |
| Durazno        | 42,0 |
| Paysandú       | 41,4 |
| Treinta y Tres | 41,1 |
| Río Negro      | 38,9 |
| Soriano        | 38,9 |
| San José       | 35,7 |
| Rocha          | 35,0 |
| Maldonado      | 34,5 |
| Lavalleja      | 33,6 |
| Canelones      | 33,6 |
| Florida        | 32,2 |
| Colonia        | 30,3 |
| Flores         | 28,6 |
| Montevideo     | 26,8 |

Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

Diversos trabajos previos (particularmente en Pellegrino *et al.*, 1995 y Calvo y Giraldez, 2000) han puesto de manifiesto que la presentación de la información por departamentos oculta, bajo la forma de promedios, fuertes desigualdades que se vuelven visibles al utilizar desagregaciones geográficas menores, como las secciones censales y los barrios. En el mapa 2 se presenta el porcentaje de personas con al menos una NBI por secciones censales, clasificando a las mismas en quintiles. Se puede verificar que, como es de esperarse, el rango de valores se amplía con respecto a la mirada departamental (de 22% a 96%). En el quintil de secciones censales más crítico (de 59% a 96% de personas con al menos una carencia crítica) se encuentra una fuerte presencia de áreas rurales norteñas, próximas tanto a la frontera con Brasil como al «vacío demográfico» central; el bajo peso demográfico de muchas de estas secciones también explica que con una pequeña cantidad de casos se alcance un valor porcentual elevado de población con NBI. Algo similar se constata en algunas secciones censales de departamentos que en promedio tienen porcentajes relativamente bajos (Rocha, Lavalleja y Maldonado), donde se encuentran áreas ubicadas en el quintil superior de secciones con alto porcentaje de carencias.

MAPA 2. PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON AL MENOS UNA NBI POR SECCIÓN CENSAL . AÑO 2011  
(SIN MONTEVIDEO)

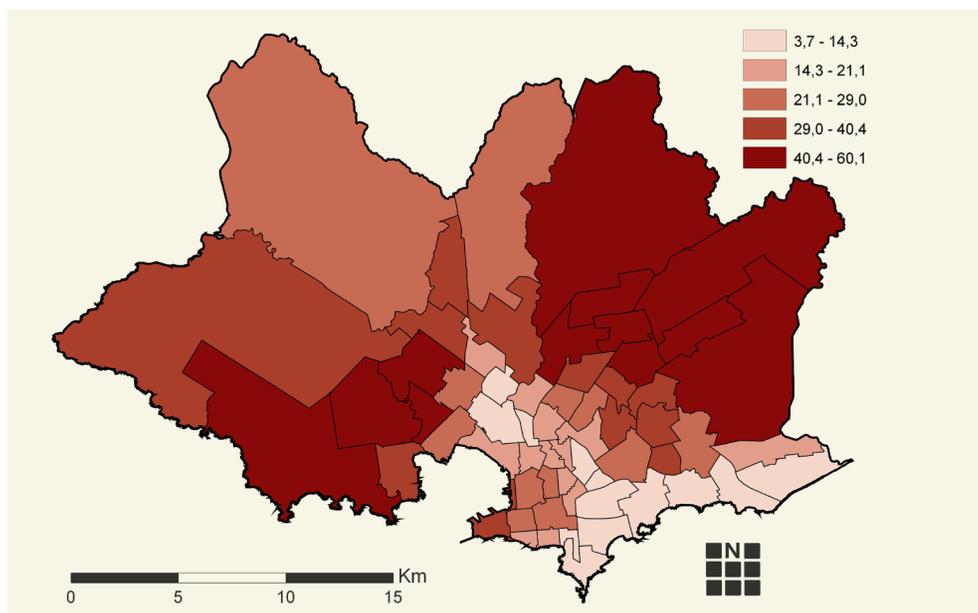


Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

Nota: La información relativa al departamento de Montevideo se presenta en el mapa 3.

El análisis de Montevideo (véase mapa 3) reitera en gran medida las diferencias barriales que se habían encontrado en trabajos previos de cálculo de las NBI con la información censal de 1985 (DGEC, 1990) y de 1996 (Calvo y Giraldez, 2000). Mientras que un conjunto de barrios<sup>19</sup> ubicados en su mayoría en la periferia montevideana presentan altos valores de población con carencias críticas (entre 40% y 60% del total de su población), todos los barrios de la costa este del departamento presentan valores muy bajos (inferiores a 14%), lo cual evidencia una distribución territorial polarizada de las NBI. Los barrios que se encuentran en peor situación son: Casavalle, Villa García, Manga, Toledo Chico, La Paloma, Tomkinson, Punta Rieles, Bella Italia, Tres Ombúes, Victoria, Bañados de Carrasco, Casabó, Pajas Blancas, Jardines del Hipódromo, Piedras Blancas, Nuevo París y Las Acacias, todos ellos por encima de 40% de población con al menos una carencia crítica. En el extremo opuesto, Punta Gorda y Carrasco no alcanzan a 4% de población con carencias críticas (véanse mapa 3 y cuadro 12). Es importante remarcar que, como se detalla en el capítulo 1, en el país hay 86.949 personas contabilizadas para las que no se dispone de información en las preguntas que permiten calcular las NBI y que estas se distribuyen en el territorio nacional de manera diferente al resto de la población; 88% de las mismas residen en Montevideo, y se concentran en mayor medida en los barrios de la periferia, representando 5,9% de la población residente de los hogares particulares del departamento.

MAPA 3. MONTEVIDEO: PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON AL MENOS UNA NBI POR BARRIO. AÑO 2011



Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

19 La clasificación de barrios utilizada corresponde a la elaborada por el INE con la información de 1985. Actualmente, dicha institución está elaborando una nueva clasificación con los datos de los Censos 2011.

**CUADRO 12. MONTEVIDEO: PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON AL MENOS UNA NBI POR BARRIO,  
EN PORCENTAJE. AÑO 2011**

| BARRIO                    | % DE PERSONAS CON AL MENOS UNA NBI | BARRIO                       | % DE PERSONAS CON AL MENOS UNA NBI |
|---------------------------|------------------------------------|------------------------------|------------------------------------|
| Casavalle                 | 60,1                               | Aguada                       | 24,2                               |
| Villa García, Manga Rural | 52,8                               | Villa Muñoz, Retiro          | 23,9                               |
| Manga, Toledo Chico       | 47,6                               | Cordón                       | 23,6                               |
| La Paloma, Tomkinson      | 47,4                               | Centro                       | 22,0                               |
| Pta. Rieles, Bella Italia | 47,3                               | Unión                        | 21,4                               |
| Tres Ombúes, Victoria     | 47,3                               | Aires Puros                  | 21,1                               |
| Bañados de Carrasco       | 44,9                               | Barrio Sur                   | 20,9                               |
| Casabó, Pajas Blancas     | 44,6                               | La Comercial                 | 20,1                               |
| Manga                     | 44,0                               | Palermo                      | 19,1                               |
| Jardines del Hipódromo    | 42,5                               | Capurro, Bella Vista         | 17,7                               |
| Piedras Blancas           | 41,7                               | Reducto                      | 17,7                               |
| Nuevo París               | 41,2                               | Mercado Modelo, Bolívar      | 17,1                               |
| Las Acacias               | 40,4                               | La Figurita                  | 17,1                               |
| Paso de la Arena          | 39,8                               | Sayago                       | 16,3                               |
| Colón Centro y Noroeste   | 38,2                               | Tres Cruces                  | 15,9                               |
| Conciliación              | 36,9                               | Brazo Oriental               | 15,8                               |
| Peñarol, Lavalleja        | 34,7                               | Carrasco Norte               | 15,2                               |
| Ituzaingó                 | 34,1                               | Jacinto Vera                 | 14,5                               |
| Cerro                     | 33,5                               | Paso de las Duranas          | 14,3                               |
| Maroñas, Parque Guaraní   | 32,7                               | Buceo                        | 12,5                               |
| Flor de Maroñas           | 32,5                               | Prado, Nueva Savona          | 11,7                               |
| Villa Española            | 31,9                               | Larrañaga                    | 11,6                               |
| Ciudad Vieja              | 31,4                               | Parque Rodó                  | 11,2                               |
| Malvín Norte              | 30,5                               | Parque Batlle, Villa Dolores | 10,2                               |
| Colón Sureste, Abayubá    | 29,0                               | La Blanqueada                | 9,5                                |
| Lezica, Melilla           | 28,8                               | Atahualpa                    | 9,3                                |
| La Teja                   | 28,5                               | Pocitos                      | 8,2                                |
| Cerrito                   | 27,5                               | Punta Carretas               | 7,8                                |
| Las Canteras              | 26,3                               | Malvín                       | 7,1                                |
| Castro, P. Castellanos    | 25,3                               | Punta Gorda                  | 3,9                                |
| Belvedere                 | 24,5                               | Carrasco                     | 3,7                                |

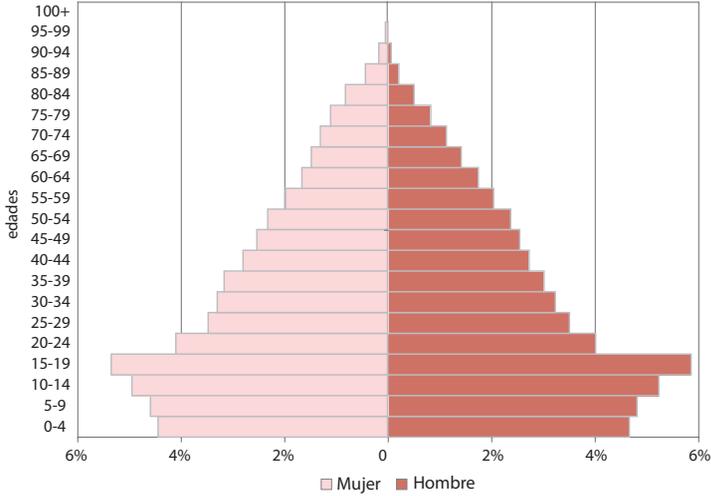
Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

## Desigualdades en la estructura por edades

Otra de las tendencias que se repite con respecto a los ejercicios previamente realizados para calcular las NBI es la muy diferente estructura por edades entre la población NBI y la población NBS. El análisis de las respectivas pirámides de población establece que la población con al menos una carencia crítica tiene una estructura joven, con una pirámide de forma predominantemente triangular, la cual expresa el mayor peso relativo que tienen las

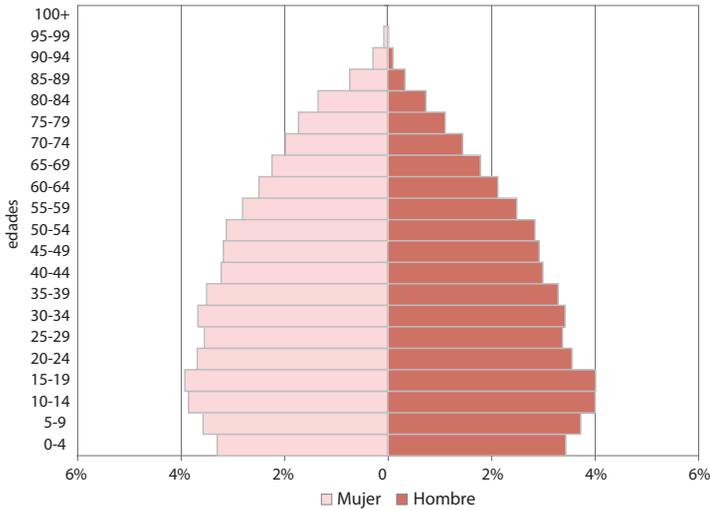
personas en edades infantiles y jóvenes respecto a los restantes grupos de edad. Por otro lado, la población NBS presenta una forma casi rectangular, lo cual indica una estructura más envejecida (véanse gráficos 1a y 1b).

**GRÁFICO 1A. PIRÁMIDE DE POBLACIÓN CON AL MENOS UNA NBI. AÑO 2011**



Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

**GRÁFICO 1B. PIRÁMIDE DE POBLACIÓN CON NBS. AÑO 2011**



Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

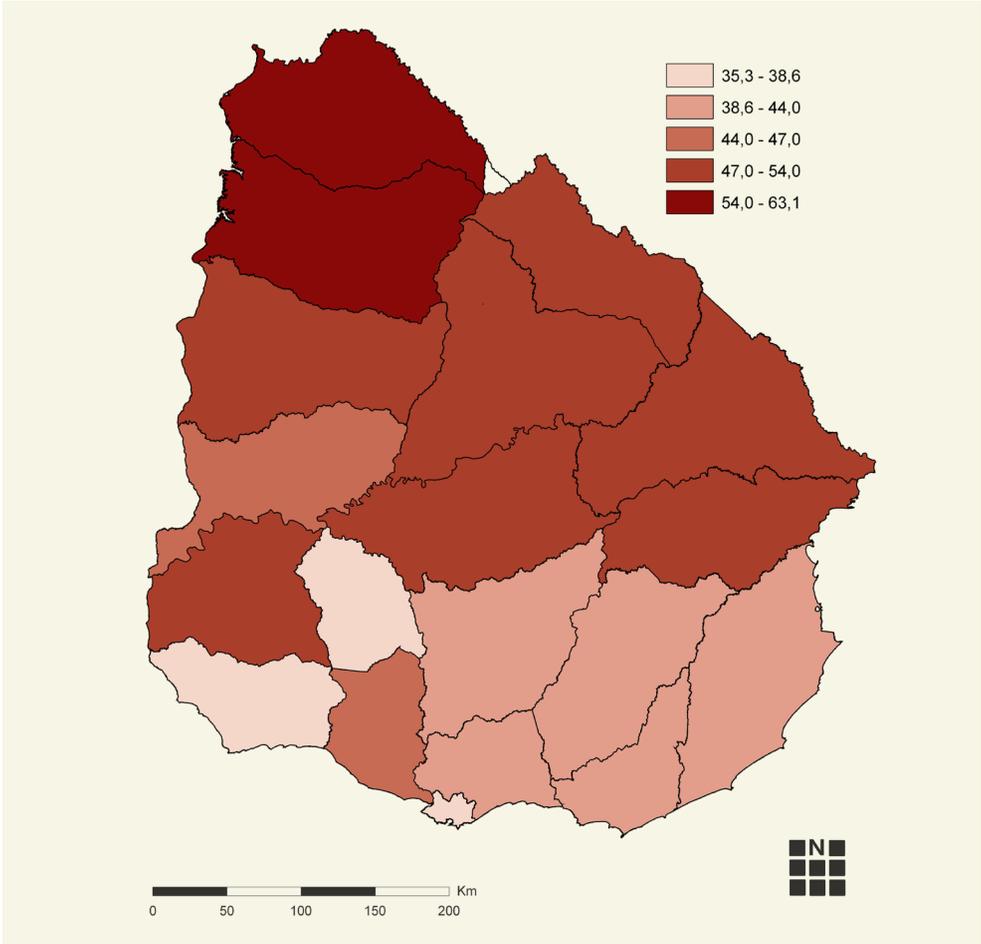
Combinando la mirada que toma en cuenta la distribución territorial y por edades se encuentran diferencias aún mayores; en todos los departamentos la relación entre la edad y el porcentaje de población con NBI es inversa, siendo la población infantil el grupo claramente más desfavorecido. El 44% de los niños y niñas tienen al menos una necesidad básica insatisfecha, sumando 306.470 personas. Esta cifra se descompone en 153.441 niños con una NBI, 86.405 con dos NBI y 66.624 niños con tres o más NBI acumuladas. Más del 50% de la población infantil de Artigas, Cerro Largo, Durazno, Paysandú, Rivera, Salto y Tacuarembó se encuentra en esa situación. El indicador tiene su valor máximo en Artigas, donde 63% de los niños presenta al menos una carencia crítica. Los valores descienden prácticamente a la mitad en el otro extremo etario; la población con 65 y más años promedia 23% de personas con NBI para el total del país y el valor mínimo en ese tramo de edades se encuentra en Montevideo con 17% (46 puntos porcentuales por debajo de los niños artiguenses) (véanse cuadro 13 y mapa 4).

CUADRO 13. PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON AL MENOS UNA NBI POR GRANDES GRUPOS DE EDAD, SEGÚN DEPARTAMENTO. AÑO 2011

| DEPARTAMENTO   | 0-14 AÑOS | 15-34 AÑOS | 35-64 AÑOS | 65 AÑOS Y MÁS | TOTAL |
|----------------|-----------|------------|------------|---------------|-------|
| Montevideo     | 37,6      | 30,7       | 21,8       | 17,4          | 26,8  |
| Artigas        | 63,1      | 58,9       | 48,0       | 41,8          | 54,4  |
| Canelones      | 42,9      | 37,5       | 27,4       | 24,9          | 33,6  |
| Cerro Largo    | 52,5      | 49,9       | 39,0       | 35,2          | 44,8  |
| Colonia        | 38,6      | 35,5       | 25,1       | 21,5          | 30,3  |
| Durazno        | 51,8      | 47,3       | 35,1       | 30,7          | 42,0  |
| Flores         | 35,3      | 34,7       | 23,6       | 20,0          | 28,6  |
| Florida        | 40,8      | 36,1       | 26,6       | 24,7          | 32,2  |
| Lavalleja      | 41,7      | 36,4       | 29,5       | 27,5          | 33,6  |
| Maldonado      | 44,0      | 40,7       | 27,7       | 19,6          | 34,5  |
| Paysandú       | 52,1      | 46,5       | 34,3       | 27,8          | 41,4  |
| Río Negro      | 47,0      | 43,8       | 32,5       | 26,9          | 38,9  |
| Rivera         | 53,5      | 50,1       | 39,6       | 33,2          | 45,4  |
| Rocha          | 43,9      | 39,8       | 29,6       | 25,8          | 35,0  |
| Salto          | 59,6      | 53,9       | 41,9       | 35,5          | 49,4  |
| San José       | 45,3      | 39,6       | 29,6       | 26,1          | 35,7  |
| Soriano        | 49,5      | 43,7       | 32,1       | 27,3          | 38,9  |
| Tacuarembó     | 54,0      | 50,4       | 38,8       | 34,7          | 45,2  |
| Treinta y Tres | 49,8      | 46,2       | 35,5       | 30,3          | 41,1  |
| Total          | 44,3      | 38,0       | 27,9       | 23,2          | 33,8  |

Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

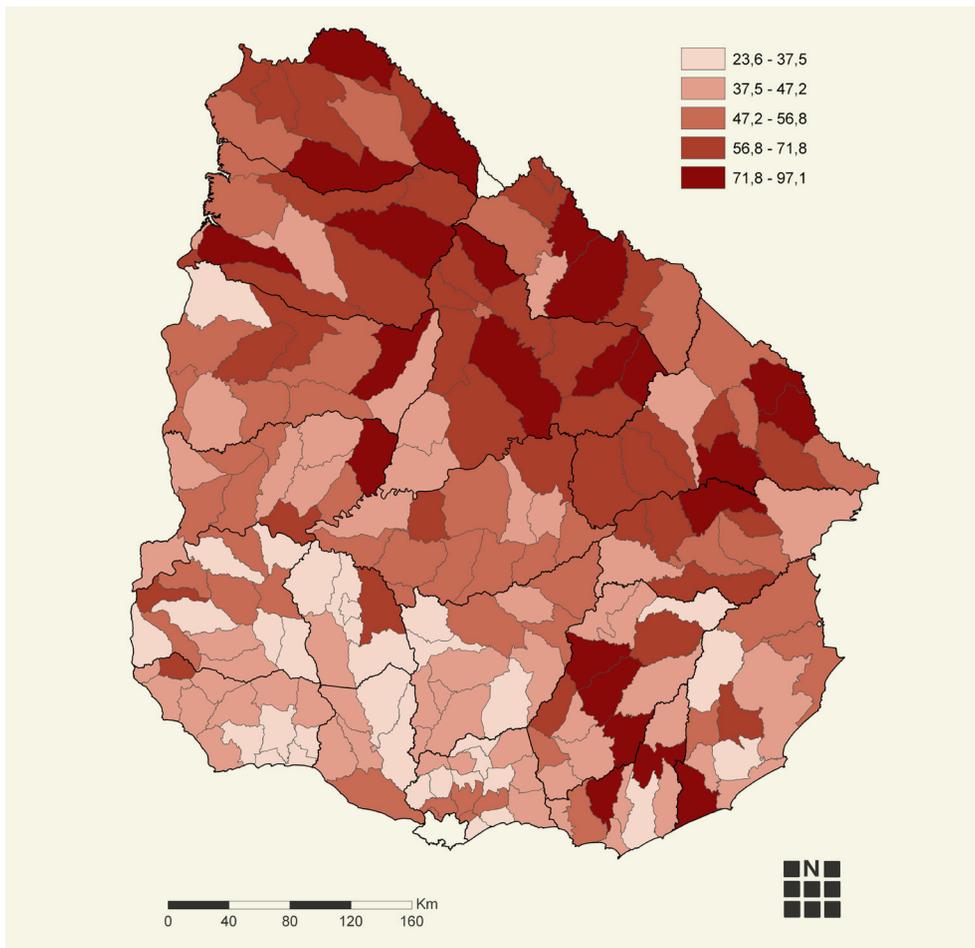
MAPA 4. PORCENTAJE DE POBLACIÓN ENTRE 0-14 AÑOS CON AL MENOS UNA NBI POR DEPARTAMENTO. AÑO 2011



Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

Nuevamente, y al igual que cuando se realiza el análisis para la población en su conjunto, al considerar la situación de la población infantil por secciones censales se extiende considerablemente el rango de variación del indicador: de 23% a 97% de niños con carencias críticas. El mapa que permite visualizar estas diferencias (véase mapa 5) presenta a grandes rasgos una distribución con iguales características que el correspondiente al total de la población; aquellas secciones con porcentajes muy altos (por encima de 85% de niños con alguna carencia crítica) coinciden con secciones con muy bajo peso demográfico (en general, menos de 500 personas).

MAPA 5. PORCENTAJE DE POBLACIÓN ENTRE 0-14 AÑOS CON AL MENOS UNA NBI POR SECCIÓN CENSAL . AÑO 2011  
(SIN MONTEVIDEO)

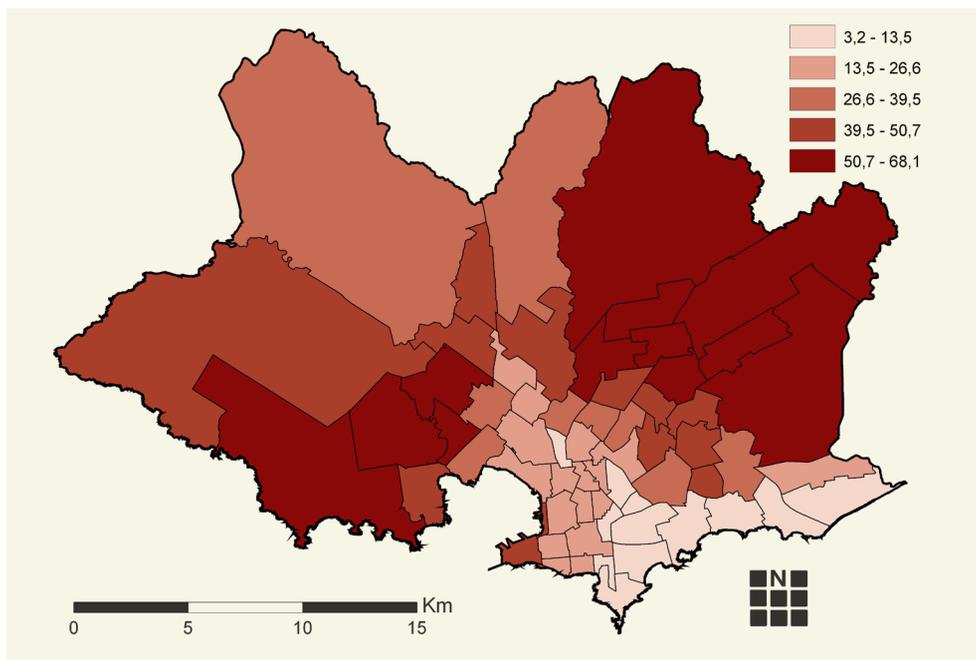


Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

Nota: La información relativa al departamento de Montevideo se presenta en el mapa 6.

De igual modo, la distribución territorial de la población infantil con NBI en Montevideo sigue, a grandes líneas, las tendencias ya vistas para el conjunto de la población, ubicándose el rango de variación entre 3% y 68% (véase mapa 6).

MAPA 6. MONTEVIDEO: PORCENTAJE DE POBLACIÓN ENTRE 0-14 AÑOS CON AL MENOS UNA NBI, POR BARRIO. AÑO 2011



Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

## La heterogeneidad del comportamiento reproductivo: fecundidad y Necesidades Básicas Insatisfechas<sup>20</sup>

El Censo de Población de 2011 brinda la posibilidad de analizar los distintos patrones de fecundidad que conviven en Uruguay observando las diferencias existentes entre mujeres con distintos niveles de privación social (a través de la presencia de NBI en sus hogares) y desagregando estos patrones a nivel departamental. Ello permite complejizar los habituales análisis sobre la fecundidad que toman al país como una unidad o lo dividen en Montevideo e interior.

En el *Atlas sociodemográfico del Uruguay* (Pellegrino *et al.*, 1995) se analizó, a partir del Censo de Población de 1985, el nivel de la fecundidad por departamento y sección censal, pero no la fecundidad de acuerdo a las diferencias sociales. En Uruguay tal análisis es central, porque si bien el territorio muestra comportamientos diferenciales, focalizar en las diferencias dadas por los niveles de privación social permite apreciar variaciones de igual o mayor importancia.

En el período intercensal 1996-2011 el comportamiento reproductivo de las mujeres uruguayas experimentó cambios sustanciales. El nivel de la fecundidad medido a través de la tasa global de fecundidad (TGF)<sup>21</sup> pasó de 2,45 a 1,93 hijos por mujer y con ello descendió por debajo del umbral requerido para mantener el reemplazo de la población a largo plazo (2,1 hijos por mujer), aunque eso no significa que la población uruguaya haya dejado de crecer. Esta disminución no ha sido homogénea y no trajo consigo una disminución de las brechas en el comportamiento reproductivo de las mujeres de distintos estratos sociales. Muy por el contrario, se ha mantenido su polarización, tanto en intensidad como en calendario. Las mujeres con desigual acumulación de capital educativo, así como las que pertenecen a hogares con distintos niveles de carencias críticas, por ejemplo, siguen teniendo comportamientos diferentes en cuanto a su fecundidad (Amarante y Perazzo, 2011; Niedworok, 1994; Varela, Fernández y Fostik, 2012; Varela, Fostik y Pollero, 2008; Videgain, 2012; Calvo, 2001).

---

20 Este capítulo fue redactado por Ignacio Pardo y Carmen Varela.

21 La tasa global de fecundidad (TGF), es el número de hijos que en promedio tendría cada mujer de una cohorte hipotética que cumpliera con dos condiciones durante su período fértil: a) tener hijos de acuerdo a las tasas de fecundidad por edad de la población en estudio durante ese momento y b) no estar expuesta a riesgo de mortalidad.

Las diferencias son tales que remiten a estadios distintos de la primera transición demográfica.<sup>22</sup> En Uruguay existen grupos poblacionales asimilables al inicio de esta transición (con una TGF de 5 hijos por mujer); otros reflejan valores propios de estadios más avanzados (TGF entre 3,5 y 2,5 hijos por mujer),<sup>23</sup> mientras que gran parte de las mujeres con más años de educación y menos carencias críticas, que presentan una fecundidad por debajo del reemplazo poblacional (una TGF de 2,1 hijos por mujer), son asimilables a la etapa de inicio de la llamada segunda transición demográfica,<sup>24</sup> que la mayoría de los países desarrollados han comenzado desde las últimas décadas del siglo XX.

Para profundizar en las diferencias de comportamiento reproductivo según territorio y condiciones de vida, se analizará la fecundidad por departamentos y según el nivel de NBI del hogar a partir de dos indicadores:

- la *paridez media acumulada*<sup>25</sup> en la adolescencia, es decir al inicio de la etapa reproductiva (mujeres de 15 a 19 años) y
- la *paridez media final* (mujeres de 45 a 49 años de edad), correspondiente al final del período reproductivo.

Así se podrá reflejar el número medio de hijos que efectivamente tuvieron las mujeres de dichas cohortes.<sup>26</sup>

En el total del país, la paridez media acumulada de las adolescentes es de 0,11 hijos por mujer (véase cuadro 14). Comparado con censos anteriores, el valor es inferior al de 1996 (0,19 hijos) pero se sitúa en iguales niveles que en 1975 y 1985 (Varela, Fostik y Pollero, 2008). Por tanto, si bien se produjo una disminución importante entre 1996 y 2011, el comportamiento reproductivo de las adolescentes continúa siendo tan elevado como en los setenta y ochenta. Parece existir una resistencia a retrasar el inicio de la trayectoria reproductiva en importantes sectores de la población, quizá explicada por el deterioro relativo de sus condiciones de vida en el período. Mientras tanto, la paridez media final (45-49 años) sí ha

---

22 La primera transición demográfica ha sido definida como un proceso prolongado que transcurre entre dos situaciones extremas: la primera, de bajo crecimiento poblacional y altas tasas de mortalidad y natalidad; la final, también registra con bajo crecimiento poblacional pero con bajos niveles de mortalidad y fecundidad. La transición se inicia con el descenso de la mortalidad, seguido por el descenso de la fecundidad, hasta la estabilización de ambas.

23 Clasificación realizada por CEPAL/CELADE, en Chackiel y Shkolnik (2004).

24 El término de segunda transición demográfica fue acuñado por Dick Van de Kaa en 1986 y Ron Lesthaeghe en 1995. Refiere cambios en la fecundidad, la formación y disolución de las uniones, la durabilidad de las mismas, el incremento de la cohabitación no matrimonial, la masificación de los anticonceptivos y la disminución de la fecundidad en el resto de las edades, entre otros. La segunda transición demográfica se diferencia de la primera en la centralidad de la autonomía individual y la emancipación de la mujer como generadores de cambios en la familia y el significado de la maternidad.

25 La paridez media acumulada es el número medio de hijos tenidos hasta determinada edad.

26 La TGF, que no se considera en este apartado, es una medida de nivel de momento de la fecundidad y por tanto puede estar distorsionada por el retraso en el calendario reproductivo de las mujeres de las cohortes más jóvenes en (edades entre 20 y 34 años).

descendido en los últimos años (de 2,70 hijos en 1996 a 2,45 en 2011) y probablemente continúe experimentando leves reducciones. En cualquier caso, este análisis del total del país oculta lo dicho antes: existen comportamientos diferenciales, asociados a distintos niveles de bienestar social de las mujeres. En el mismo cuadro 14, estas diferencias se hacen notorias. La paridez media final de las mujeres en hogares con dos o más NBI es de 4,47, mientras que la de las mujeres NBS es de casi dos hijos y medio menos (2,08). La paridez media de las adolescentes muestra estas brechas de forma aún más impactante: las adolescentes de hogares con dos o más NBI tienen una paridez media acumulada (0,26) más de seis veces mayor que las de hogares con NBS (0,04).

**CUADRO 14. PARIDEZ MEDIA ACUMULADA (15-19 AÑOS) Y PARIDEZ MEDIA FINAL (45-49 AÑOS) DE MUJERES RESIDENTES EN HOGARES PARTICULARES SEGÚN CONDICIÓN DE NBS Y NBI. AÑO 2011**

|                         | 15-19 AÑOS | 45-49 AÑOS |
|-------------------------|------------|------------|
| Paridez total           | 0,11       | 2,45       |
| Hogares con NBS         | 0,04       | 2,08       |
| Hogares con NBI         | 0,19       | 3,45       |
| Hogares con NBS         | 0,04       | 2,08       |
| Hogares con 1 NBI       | 0,12       | 2,93       |
| Hogares con 2 NBI y más | 0,26       | 4,47       |

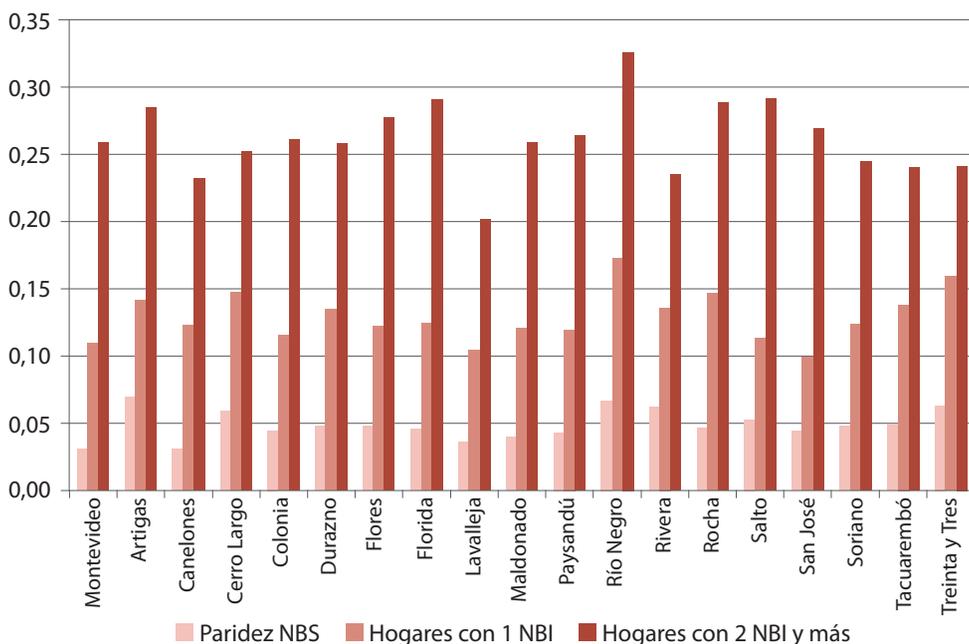
Fuente: elaborado a partir del Censo de Población 2011

Para avanzar hacia la desagregación territorial de estos comportamientos, se replica el análisis incorporando los datos de cada departamento, tanto para la paridez media adolescente (véase gráfico 2) como para la paridez media final (véase gráfico 3). En ambos casos, la conclusión es significativamente similar. Todos los departamentos muestran el patrón esperado: a mayor cantidad de NBI del hogar, mayor cantidad media de hijos. Acaso esto puede interpretarse como la prevalencia de las variables socioeconómicas sobre las territoriales a la hora de diferenciar el comportamiento reproductivo, aunque de todos modos, el patrón se expresa con intensidad variable según departamento.

En la paridez media adolescente las distancias son mayores, como también era de esperar. Sucede que el comportamiento reproductivo es diferencial no solo en cuanto a intensidad sino también a calendario. La presencia de madres adolescentes es abrumadoramente más frecuente en los hogares más desfavorecidos que en el resto. Allí, las mujeres tienen más hijos y también comienzan a tenerlos más tempranamente (véase gráfico 2). Mientras que la paridez media de las adolescentes en hogares con NBS en los 19 departamentos del país oscila entre 0,03 y 0,07 hijos, en hogares con una NBI la variación es entre 0,10 y 0,17 y en aquellos con dos o más NBI los valores están entre 0,20 y 0,33 hijos.

No es sencillo identificar un patrón territorial en los resultados, aunque varios departamentos del litoral muestran valores especialmente altos en las adolescentes con más privaciones. Las adolescentes en hogares con dos o más NBI de Río Negro y Salto, por ejemplo, son las que presentan la mayor paridez media del país (0,33 y 0,29 respectivamente). Montevideo, por otra parte, muestra una paridez adolescente similar a la del país en su conjunto.

GRÁFICO 2. PARIDEZ MEDIA ACUMULADA DE MUJERES DE 15-19 AÑOS RESIDENTES EN HOGARES PARTICULARES SEGÚN CONDICIÓN DE NBS Y NBI POR DEPARTAMENTO. AÑO 2011

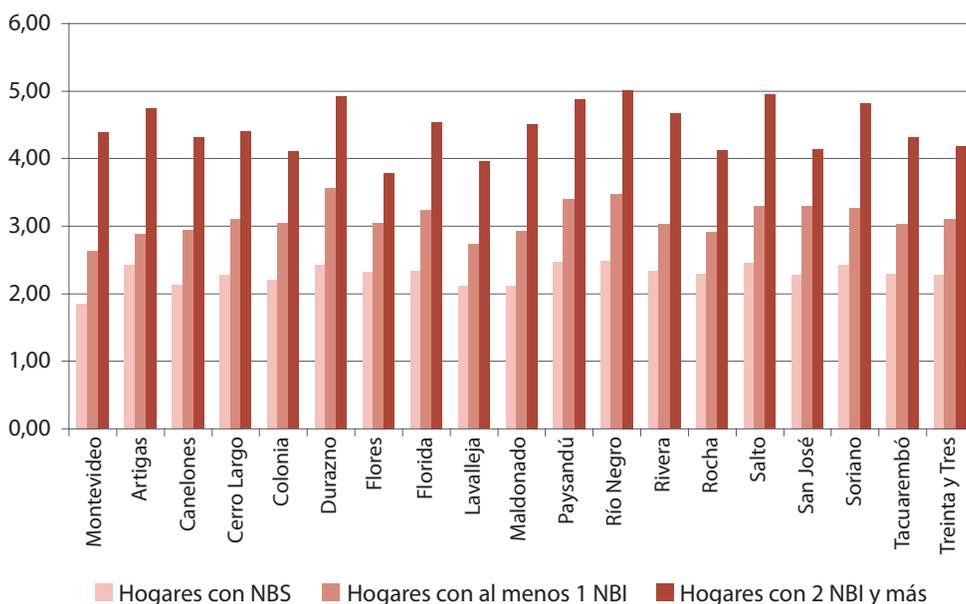


Fuente: elaborado a partir del Censo de Población 2011

Las diferencias en torno a la paridez media final (véase gráfico 3) son también significativas y existen en todos los departamentos, aunque con menor variabilidad que en la paridez media adolescente. En algún caso extremo, como el departamento de Río Negro, las mujeres en hogares con dos o más NBI tienen una paridez media final de 5,01 hijos (correspondiente a valores del inicio de la primera transición demográfica). La situación es similar en otros departamentos del litoral del país, como Salto, Paysandú y Soriano. La paridez media final de las mujeres en hogares con NBS, por otra parte, suele ser inferior a la mitad de estos valores, situándose en el entorno de los dos hijos, con leves variaciones territoriales. En una situación intermedia se encuentra la paridez media final de las mujeres en hogares con una sola NBI, en torno a los tres hijos por mujer. Significativamente, en Montevideo la paridez media final de las mujeres residentes en hogares con NBS se sitúa por debajo del reemplazo de la población (1,85): un valor inferior al que se registra en el total del país (2,08).

En suma, el comportamiento de las mujeres que se encuentran finalizando la trayectoria reproductiva permite identificar distintos modelos reproductivos relacionados a situaciones de bienestar o privación social. Sus diferencias son tales que los valores pueden asociarse, como se mencionó anteriormente, a estadios distintos de la primera y segunda transición demográfica.

GRÁFICO 3. PARIDEZ MEDIA ACUMULADA DE MUJERES DE 45-49 AÑOS RESIDENTES EN HOGARES PARTICULARES SEGÚN CONDICIÓN DE NBS Y NBI, POR DEPARTAMENTO. AÑO 2011



Fuente: elaborado a partir del Censo de Población 2011

¿Qué importancia otorgarle a estas diferencias? La reducción de la natalidad y la fecundidad ocupan un lugar progresivamente importante en la agenda gubernamental y en la discusión pública uruguaya. Sin embargo, es escasa la acumulación de investigación que permita delimitar claramente su magnitud en los distintos estratos sociales, los factores asociados a su reducción y su interacción con otros procesos demográficos.

La progresiva incorporación de información demográfica en el diseño de políticas (especialmente en el caso de políticas de población en sentido estricto, pero también en otros sectores como vivienda, seguridad social, género o educación) compromete a los especialistas en demografía y estudios de población a presentar información de calidad que estime, proyecte e interprete correctamente la dinámica poblacional uruguaya. Dada la centralidad de la fecundidad en la dinámica demográfica y la necesidad de conformar medidas en torno al Sistema Nacional de Cuidados o la matriz de protección social, es de primera importancia

tomar en cuenta la heterogeneidad de comportamientos que contribuyen a reproducir la población uruguaya.

Para discernir los principales ejes en torno a los cuales existe heterogeneidad (y acaso diseñar políticas vinculadas a la fecundidad), lo territorial no es menor. Aunque en la región existan países más homogéneos, Uruguay está lejos de constituir un territorio plenamente homogéneo. Sin embargo, son más importantes aún las diferencias en torno a estratos sociales. La mayor fecundidad de las mujeres de los estratos más bajos y su temprano calendario, que pudo observarse en las diferencias en la paridez media adolescente, es un tema por demás relevante en la sociedad uruguaya, de cara a políticas sociales que reduzcan los riesgos de la reproducción de condiciones de vulnerabilidad, así como la reducción de las desigualdades en las generaciones actuales y las futuras.

## Las Necesidades Básicas Insatisfechas y los migrantes internos, internacionales y uruguayos retornantes<sup>27</sup>

El censo de población realizado en 1996 mostró que la condición migratoria determinaba diferencias sustantivas en los niveles de privaciones críticas, siendo mayores los porcentajes de población con NBI entre los migrantes internos recientes con respecto al resto de la población. Los Censos 2011 incorporaron una batería de preguntas destinadas a indagar sobre la condición migratoria; al comparar el lugar de residencia habitual de las personas al momento de ser censadas con su lugar de residencia cinco años antes (2006), se definen como migrantes internos recientes a aquellos que han modificado su departamento de residencia. Cuando el lugar de partida en 2006 está fuera de Uruguay es un caso de inmigración internacional, la cual puede corresponder a la de uruguayos retornantes o extranjeros.

Los migrantes internos recientes en hogares particulares suman 144.354 personas y su estructura por edad y sexo es joven (16% de menores de 15 años, 48% entre 15 y 34 años, 36% de 35 y más años) y ligeramente femineizada (52%, mismo porcentaje que en el total de la población) (véase gráfico 4). Analizando su distribución territorial, se constata que tres departamentos (Montevideo, Canelones y Maldonado) suman 93.002 migrantes internos, equivalente a 64% del total y que tres de cada cuatro migrantes recientes reside en un departamento costero al Río de la Plata u océano Atlántico (véase cuadro 15).

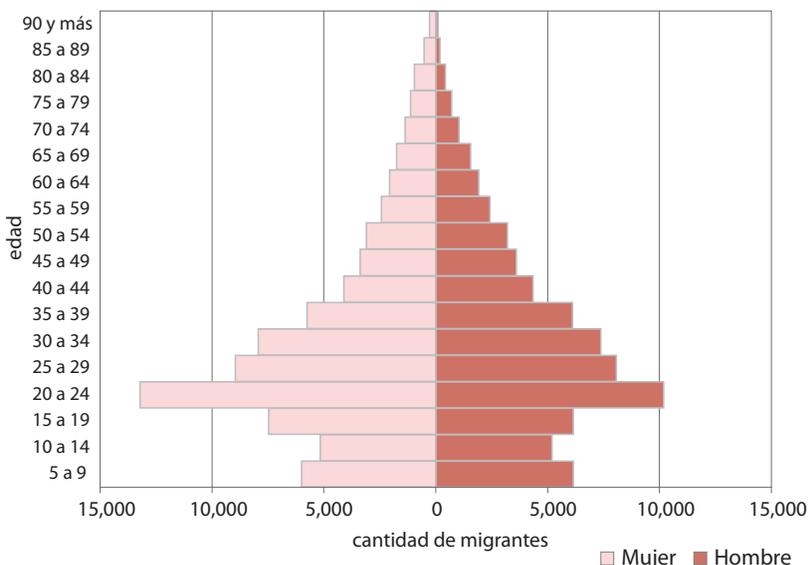
CUADRO 15. DISTRIBUCIÓN POR DEPARTAMENTOS DE LOS MIGRANTES INTERNOS RECIENTES QUE RESIDEN EN HOGARES PARTICULARES. AÑO 2011

| DEPARTAMENTO | MIGRANTES | DEPARTAMENTO   | MIGRANTES |
|--------------|-----------|----------------|-----------|
| Montevideo   | 39.543    | Paysandú       | 3.410     |
| Artigas      | 1.792     | Río Negro      | 2.874     |
| Canelones    | 41.209    | Rivera         | 3.138     |
| Cerro Largo  | 2.994     | Rocha          | 3.079     |
| Colonia      | 5.314     | Salto          | 3.548     |
| Durazno      | 2.550     | San José       | 6.944     |
| Flores       | 1.280     | Soriano        | 2.870     |
| Florida      | 3.197     | Tacuarembó     | 3.008     |
| Lavalleja    | 2.519     | Treinta y Tres | 2.335     |
| Maldonado    | 12.250    | Total país     | 144.354   |

Fuente: elaborado con datos del INE, Censo de Población 2011.

27 Este capítulo fue redactado por Juan José Calvo, Martín Koolhaas y Daniel Macadar.

**GRÁFICO 4. ESTRUCTURA POR EDAD Y SEXO DE LOS MIGRANTES INTERNOS RECIENTES RESIDENTES EN HOGARES PARTICULARES. AÑO 2011**



Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

Del total de migrantes internos recientes, 36% cuenta con al menos una NBI, tres puntos porcentuales por encima de la población no migrante mayor de 5 años de edad (véase cuadro 16).

**CUADRO 16. POBLACIÓN DE 5 Y MÁS AÑOS DE EDAD SEGÚN CANTIDAD DE NBI ACUMULADAS POR CONDICIÓN MIGRATORIA INTERNA RECIENTE. AÑO 2011**

|                | NO MIGRANTES (TOTAL DE PERSONAS Y DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL) |       | MIGRANTES INTERNOS (TOTAL DE PERSONAS Y DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL) |       |
|----------------|--|-------|--|-------|
| NBS            | 1.861.325  | 67.1% | 92.415   | 64.0% |
| Una NBI        | 547.556  | 19.7% | 31.368   | 21.7% |
| Dos NBI        | 210.751  | 7.6%  | 12.695   | 8.8%  |
| Tres y más NBI | 153.101  | 5.5%  | 7.876  | 5.5%  |
| Total          | 2.772.733  | 100%  | 144.354  | 100%  |

Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

Nota: la condición migratoria interna reciente se establece comparando el lugar de residencia (departamento) en 2006 con el de 2011. No incluye a personas menores de 5 años de edad, inmigrantes internacionales y uruguayos retornantes del exterior. Los totales pueden no sumar 100% por efecto de redondeo de las cifras.

Analizando la situación desde una perspectiva territorial, las diferencias de niveles de migrantes internos recientes con carencias críticas son importantes entre los departamentos, así como la brecha de esa misma población con la población no migrante. En el

primer caso, la distancia mayor se da entre los migrantes internos residentes en Artigas (48% de los cuales tienen al menos una carencia crítica, aunque este porcentaje es casi 6 puntos menor al de la población no migrante) y los de Canelones, donde el porcentaje llega a casi 30% (véase cuadro 17).

Cuando se compara la situación de migrantes y no migrantes, los resultados son dispares; mientras que en diez departamentos los primeros están en peor situación que los segundos, en otros nueve departamentos la situación es la inversa. Sin embargo, es importante resaltar que las brechas son en promedio significativamente más altas en perjuicio de los migrantes, particularmente en tres departamentos fuertemente receptores de los mismos: Montevideo (casi 10 puntos porcentuales), San José (11 puntos) y Maldonado (casi 9 puntos) (véase cuadro 17).

CUADRO 17. POBLACIÓN CON NBI SEGÚN CONDICIÓN MIGRATORIA INTERNA RECIENTE, POR DEPARTAMENTO DE RESIDENCIA. AÑO 2011

| DEPARTAMENTO   | MIGRANTES INTERNOS RECIENTES CON AL MENOS UNA NBI | NO MIGRANTES CON AL MENOS UNA NBI | BRECHA |
|----------------|---|-----------------------------------|--------|
| Montevideo     | 35,6  | 25,7                              | 9,9    |
| Artigas        | 48,1  | 53,8                              | -5,7   |
| Canelones      | 29,9  | 33,0                              | -3,1   |
| Cerro Largo    | 42,2  | 44,1                              | -1,9   |
| Colonia        | 32,1  | 29,5                              | 2,6    |
| Durazno        | 38,5  | 41,3                              | -2,8   |
| Flores         | 34,4  | 27,7                              | 6,7    |
| Florida        | 39,8  | 30,9                              | 8,9    |
| Lavalleja      | 37,0  | 32,8                              | 4,2    |
| Maldonado      | 41,8  | 33,0                              | 8,8    |
| Paysandú       | 38,7  | 40,1                              | -1,4   |
| Río Negro      | 34,9  | 30,3                              | 4,6    |
| Rivera         | 41,7  | 44,9                              | -3,2   |
| Rocha          | 36,8  | 34,0                              | 2,8    |
| Salto          | 45,1  | 48,7                              | -3,6   |
| San José       | 45,1  | 34,0                              | 11,1   |
| Soriano        | 36,0  | 38,1                              | -2,1   |
| Tacuarembó     | 40,5  | 44,7                              | -4,2   |
| Treinta y tres | 43,1  | 40,4                              | 2,7    |
| Total          | 36,0  | 32,9                              | 3,1    |

Fuente: elaborado con datos del INE, Censo de Población 2011.

Nota: la condición migratoria interna reciente se establece comparando el lugar de residencia (departamento) en 2006 con el de 2011. No incluye a personas menores de 5 años de edad, inmigrantes internacionales y uruguayos retornantes del exterior.

## Los inmigrantes internacionales

Del total de la población contabilizada en el censo 2011 para la que se cuenta con información sobre su condición migratoria (3.101.249 personas), el 2,4% (76.388 personas) corresponde a la categoría de inmigrantes internacionales, es decir, personas que han nacido en otro país y en el 2011 residen en Uruguay. Su nivel educativo promedio es más alto que el promedio de la población no migrante (Koolhaas y Nathan, 2013) por lo que sería esperable encontrar que la población nacida en el exterior tenga menos carencias críticas que la población no migrante. Los datos del Censo 2011 confirman esta hipótesis: mientras el 34% de la población vive en un hogar con al menos una NBI, los porcentajes son menores para las distintas categorías de migrantes internacionales considerando el año en que arribaron al país, porcentajes que varían entre 29% y 22% (véase cuadro 18).

CUADRO 18. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN CONTABILIZADA POR ÍNDICE DE NBI SEGÚN CONDICIÓN MIGRATORIA INTERNACIONAL. AÑO 2011

| CONDICIÓN MIGRATORIA                  | SITUACIÓN DEL HOGAR RESPECTO A LAS NBI |           |           |                 | TOTAL | NÚMERO DE PERSONAS |
|---------------------------------------|--|-----------|-----------|-----------------|-------|--------------------|
|                                       | SIN NBI                                | CON 1 NBI | CON 2 NBI | CON 3 O MÁS NBI |       |                    |
| Inmigrantes arribados entre 2005-2011 | 76,1                                   | 16,2      | 5,0       | 2,7             | 100,0 | 18.634             |
| Inmigrante arribados entre 2000-2004  | 70,9                                   | 18,5      | 6,6       | 4,1             | 100,0 | 6.239              |
| Inmigrantes arribados antes de 2000   | 78,3                                   | 15,8      | 3,7       | 2,2             | 100,0 | 51.515             |
| No migrantes                          | 65,7                                   | 20,1      | 8,2       | 6,0             | 100,0 | 3.024.861          |

Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

Cuando se compara la incidencia de las NBI entre inmigrantes recientes (es decir, arribados al Uruguay a partir del año 2000) y no migrantes según atributos como el sexo, el nivel educativo, la región de residencia y la edad, se observa que únicamente cuando se controla por dos grandes categorías de logro educativo aparece un mayor porcentaje de población con NBI para los inmigrantes recientes (véase cuadro 19). Esto sugiere la conveniencia de realizar un análisis más profundo que incorpore el control de atributos de corte socioeconómico. Para profundizar en el conocimiento del efecto de la condición migratoria sobre las carencias críticas se requiere realizar un análisis multivariado que incorpore en un mismo modelo explicativo los factores asociados a las diferencias en materia de condiciones de vida de las personas. Esta tarea excede el alcance del presente trabajo, que tiene un propósito principalmente descriptivo.

**CUADRO 19. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN CONTABILIZADA POR ÍNDICE DE NBI SEGÚN CONDICIÓN MIGRATORIA (INMIGRANTE INTERNACIONAL 2000-2011 O NO MIGRANTE), SEXO, EDUCACIÓN, REGIÓN DE RESIDENCIA Y EDAD. AÑO 2011**

| CARACTERÍSTICAS  | NÚMERO DE PERSONAS | TOTAL | SITUACIÓN DEL HOGAR RESPECTO A LAS NBI |           |           |                 |
|--|--------------------|-------|--|-----------|-----------|-----------------|
|  |                    |       | SIN NBI                                | CON 1 NBI | CON 2 NBI | CON 3 O MÁS NBI |
| <b>VARONES</b>   |                    |       |  |           |           |                 |
| Inmigrante 2000-2011                                   | 12.239             | 100,0 | 74,5                                   | 17,0      | 5,4       | 3,1             |
| No migrante  | 1.448.637          | 100,0 | 64,1                                   | 20,6      | 8,7       | 6,6             |
| <b>MUJERES</b>   |                    |       |  |           |           |                 |
| Inmigrante 2000-2011                                   | 12.634             | 100,0 | 75,1                                   | 16,5      | 5,4       | 3,0             |
| No migrante  | 1.576.224          | 100,0 | 67,2                                   | 19,7      | 7,7       | 5,4             |
| <b>SIN BACHILLERATO COMPLETO (18 Y + AÑOS DE EDAD)</b> |                    |       |  |           |           |                 |
| Inmigrante 2000-2011                                   | 4.828              | 100,0 | 60,8                                   | 23,0      | 9,9       | 6,2             |
| No migrante  | 1.631.094          | 100,0 | 63,6                                   | 22,3      | 8,2       | 6,0             |
| <b>CON BACHILLERATO COMPLETO (18 Y + AÑOS DE EDAD)</b> |                    |       |  |           |           |                 |
| Inmigrante 2000-2011                                   | 10.572             | 100,0 | 84,2                                   | 12,5      | 2,4       | 1,0             |
| No migrante  | 560.811            | 100,0 | 88,5                                   | 9,8       | 1,4       | 0,3             |
| <b>MONTEVIDEO</b>                                      |                    |       |  |           |           |                 |
| Inmigrante 2000-2011                                   | 12.115             | 100,0 | 78,4                                   | 15,2      | 4,2       | 2,2             |
| No migrante  | 1.143.382          | 100,0 | 72,6                                   | 17,9      | 6,1       | 3,4             |
| <b>RESTO DEL PAÍS</b>                                  |                    |       |  |           |           |                 |
| Inmigrante 2000-2011                                   | 12.758             | 100,0 | 71,4                                   | 18,2      | 6,5       | 3,9             |
| No migrante  | 1.881.479          | 100,0 | 61,5                                   | 21,5      | 9,4       | 7,6             |
| <b>0-14 AÑOS</b>                                       |                    |       |  |           |           |                 |
| Inmigrante 2000-2011                                   | 8.344              | 100,0 | 72,8                                   | 17,6      | 6,3       | 3,3             |
| No migrante  | 680.010            | 100,0 | 55,4                                   | 22,2      | 12,6      | 9,7             |
| <b>15-34 AÑOS</b>                                      |                    |       |  |           |           |                 |
| Inmigrante 2000-2011                                   | 8.402              | 100,0 | 69,5                                   | 19,8      | 6,6       | 4,1             |
| No migrante  | 886.363            | 100,0 | 61,6                                   | 21,9      | 9,6       | 6,9             |
| <b>35-64 AÑOS</b>                                      |                    |       |  |           |           |                 |
| Inmigrante 2000-2011                                   | 7.183              | 100,0 | 81,6                                   | 13,0      | 3,5       | 1,8             |
| No migrante  | 1.048.868          | 100,0 | 71,7                                   | 18,3      | 5,9       | 4,1             |
| <b>65 Y MÁS AÑOS</b>                                   |                    |       |  |           |           |                 |
| Inmigrante 2000-2011                                   | 944                | 100,0 | 87,8                                   | 10,3      | 1,3       | 0,6             |
| No migrante  | 409.620            | 100,0 | 76,3                                   | 17,3      | 3,7       | 2,8             |

Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

## Los uruguayos retornados

Siendo que el promedio educativo de los uruguayos que retornan al país es más elevado que el de las personas no migrantes, en el cuadro 20 se aprecia, como era de esperarse, que al igual que los inmigrantes internacionales, los uruguayos retornados del exterior presentan un menor porcentaje de población sin carencias críticas con respecto a los no migrantes.

CUADRO 20. URUGUAY: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN CONTABILIZADA POR NBI, SEGÚN CONDICIÓN MIGRATORIA (RETORNADO O NO MIGRANTE). AÑO 2011

| CONDICIÓN MIGRATORIA                     | SITUACIÓN DEL HOGAR RESPECTO A LAS NBI |           |           |                 | TOTAL | NÚMERO DE PERSONAS |
|--|--|-----------|-----------|-----------------|-------|--------------------|
|  | SIN NBI                                | CON 1 NBI | CON 2 NBI | CON 3 O MÁS NBI |       |                    |
| Retornado 2005-2011                      | 76,4                                   | 17,1      | 4,6       | 2,0             | 100,0 | 26.536             |
| Retornado 2000-2004                      | 77,7                                   | 15,8      | 4,2       | 2,3             | 100,0 | 7.110              |
| Retornado antes de 2000 o fecha ignorada | 80,5                                   | 14,6      | 3,3       | 1,6             | 100,0 | 25.474             |
| No migrante                              | 65,7                                   | 20,1      | 8,2       | 6,0             | 100,0 | 3.024.861          |

Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

El análisis según atributos tales como el sexo, la región de residencia, la edad y la educación no modifica significativamente la conclusión de que los retornados presentan menores carencias críticas que los no migrantes, aunque cabe mencionar que para la población con bachillerato completo prácticamente no se verifican diferencias entre retornados y no migrantes, siendo un punto porcentual mayor la población retornada que presenta al menos una NBI (véase cuadro 21).

CUADRO 21. NBI SEGÚN CONDICIÓN MIGRATORIA (RETORNADO 2000-2011 O NO MIGRANTE), SEXO, EDUCACIÓN, REGIÓN DE RESIDENCIA Y EDAD (EN PORCENTAJE). AÑO 2011

| CARACTERÍSTICAS     | NÚMERO DE PERSONAS | TOTAL | SITUACIÓN DEL HOGAR RESPECTO A LAS NBI |           |           |                 |
|---------------------|--------------------|-------|--|-----------|-----------|-----------------|
|                     |                    |       | SIN NBI                                | CON 1 NBI | CON 2 NBI | CON 3 O MÁS NBI |
| VARONES             |                    |       |  |           |           |                 |
| Retornado 2000-2011 | 17.729             | 100,0 | 75,6                                   | 17,3      | 4,8       | 2,3             |
| No migrante         | 1.448.637          | 100,0 | 64,1                                   | 20,6      | 8,7       | 6,6             |
| MUJERES             |                    |       |  |           |           |                 |
| Retornado 2000-2011 | 15.917             | 100,0 | 77,8                                   | 16,3      | 4,1       | 1,8             |
| No migrante         | 1.576.224          | 100,0 | 67,2                                   | 19,7      | 7,7       | 5,4             |

continúa

| CARACTERÍSTICAS                         | NÚMERO DE PERSONAS | TOTAL | SITUACIÓN DEL HOGAR RESPECTO A LAS NBI |           |           |                 |
|---|--------------------|-------|--|-----------|-----------|-----------------|
|   |                    |       | SIN NBI                                | CON 1 NBI | CON 2 NBI | CON 3 O MÁS NBI |
| Retornado 2000-2011                     | 16.665             | 100,0 | 70,5                                   | 20,3      | 6,2       | 3,0             |
| No migrante                             | 1.631.094          | 100,0 | 63,6                                   | 22,3      | 8,2       | 6,0             |
| CON BACHILLERATO COMPLETO (18 Y + AÑOS) |                    |       |  |           |           |                 |
| Retornado 2000-2011                     | 12.888             | 100,0 | 87,5                                   | 10,6      | 1,5       | 0,3             |
| No migrante                             | 560.811            | 100,0 | 88,5                                   | 9,8       | 1,4       | 0,3             |
| MONTEVIDEO                              |                    |       |  |           |           |                 |
| Retornado 2000-2011                     | 18.351             | 100,0 | 79,5                                   | 15,6      | 3,5       | 1,4             |
| No migrante                             | 1.143.382          | 100,0 | 72,6                                   | 17,9      | 6,1       | 3,4             |
| RESTO DEL PAÍS                          |                    |       |  |           |           |                 |
| Retornado 2000-2011                     | 15.295             | 100,0 | 73,2                                   | 18,3      | 5,7       | 2,9             |
| No migrante                             | 1.881.479          | 100,0 | 61,5                                   | 21,5      | 9,4       | 7,6             |
| 0-14 AÑOS                               |                    |       |  |           |           |                 |
| Retornado 2000-2011                     | 3.033              | 100,0 | 69,1                                   | 20,9      | 6,4       | 3,5             |
| No migrante                             | 680.010            | 100,0 | 55,4                                   | 22,2      | 12,6      | 9,7             |
| 15-34 AÑOS                              |                    |       |  |           |           |                 |
| Retornado 2000-2011                     | 11.498             | 100,0 | 74,9                                   | 17,7      | 5,3       | 2,1             |
| No migrante                             | 886.363            | 100,0 | 61,6                                   | 21,9      | 9,6       | 6,9             |
| 35-64 AÑOS                              |                    |       |  |           |           |                 |
| Retornado 2000-2011                     | 16.273             | 100,0 | 78,4                                   | 15,8      | 3,9       | 1,9             |
| No migrante                             | 1.048.868          | 100,0 | 71,7                                   | 18,3      | 5,9       | 4,1             |
| 65 Y MÁS AÑOS                           |                    |       |  |           |           |                 |
| Retornado 2000-2011                     | 2.842              | 100,0 | 81,2                                   | 14,6      | 2,7       | 1,5             |
| No migrante                             | 409.620            | 100,0 | 76,3                                   | 17,3      | 3,7       | 2,8             |

Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

## Situación de la población afrodescendiente<sup>28</sup>

En el presente capítulo se presenta una sección introductoria que tiene dos objetivos: a) explicar las decisiones tomadas para categorizar la población según su ascendencia étnico-racial y b) presentar una breve descripción de la composición y distribución territorial de la población uruguaya de acuerdo a su ascendencia. Las secciones siguientes componen el aporte central del capítulo y se destinan a analizar la situación de la población afrodescendiente y no afrodescendiente en términos de la cobertura de las necesidades básicas.

### Introducción<sup>29</sup>

Este capítulo se propone analizar la incidencia de las NBI en la población uruguaya tomando en cuenta su pertenencia étnico-racial. Debe señalarse el carácter inédito de este tipo de análisis, en razón de que es la primera vez que un censo uruguayo posterior al siglo XIX incluye una variable que permite distinguir a la población en términos de su ascendencia étnico-racial. El trabajo se concentra en el análisis de las diferencias en los niveles de satisfacción de las necesidades básicas entre personas afrodescendientes y no afrodescendientes. Esta elección responde a que la población afrodescendiente es cuantitativamente la minoría étnico-racial más importante en Uruguay.<sup>30</sup>

---

28 Este capítulo fue redactado por Wanda Cabella, Mathías Nathan y Mariana Tenenbaum.

29 Esta introducción es una versión resumida de algunas secciones del documento *La población afrodescendiente* (Cabella, Nathan y Tenenbaum, 2013) del Proyecto Atlas sociodemográfico y de la desigualdad. En ese fascículo se realizan algunas precisiones respecto a los conceptos de raza y etnia. En este capítulo cabe de todos modos aclarar que el concepto de raza hace alusión estrictamente a la construcción social que hacen las poblaciones en torno a las características fenotípicas de las personas.

30 Si bien hay un número importante de personas que reconoce tener ascendencia indígena, en el país no existen comunidades indígenas. Por otro lado, investigaciones anteriores muestran que en términos socioeconómicos y demográficos la población declarada indígena no tiene un perfil particular: se parece mucho al promedio de la población (Bucheli y Cabella, 2007).

En el cuadro 22 puede observarse la distribución de la población de acuerdo a su ascendencia étnico-racial. A la izquierda de la tabla se presenta la información considerando que las personas pueden haber reconocido tener ascendencias múltiples (ello explica que los porcentajes no sumen 100), mientras que a la derecha la información refiere a la ascendencia principal.<sup>31</sup> En ambos casos, puede observarse que la población uruguaya reconoce la fuerte influencia del componente caucásico en su composición (en torno al 90% considera que tiene ascendencia blanca y que esta es su ascendencia principal). Los datos censales confirman también la escasa presencia de población de origen asiático.

CUADRO 22. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR ASCENDENCIA ÉTNICO-RACIAL, EN VALORES ABSOLUTOS Y PORCENTAJE. AÑO 2011<sup>32</sup>

| ¿CREE TENER ASCENDENCIA...? |           |       | ¿CUÁL DE ELLAS CONSIDERA LA PRINCIPAL? |       |
|-----------------------------|-----------|-------|--|-------|
| Afro o negra                | 254.127   | 8,1%  | 149.220                                | 4,8%  |
| Asiática o amarilla         | 15.302    | 0,5%  | 7.287                                  | 0,2%  |
| Blanca                      | 2.942.187 | 93,1% | 2.842.609                              | 90,7% |
| Indígena                    | 158.525   | 5,0%  | 76.127                                 | 2,4%  |
| Otra                        | 6.709     | 0,2%  | 4.756                                  | 0,2%  |
| Ninguna                     | No aplica |       | 53.039                                 | 1,7%  |
| Total                       | 3.133.038 |       | 3.133.038                              | 100%  |

Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

A pesar de la fuerte presencia blanca o caucásica, la información del Censo 2011 permitió contabilizar algo más de 250.000 personas que se declararon afrodescendientes y casi 160.000 que se autoidentificaron como descendientes de indígenas. En términos porcentuales, estos valores implican 8% y 5% de la población total, respectivamente. Aun cuando los datos censales presentan algunas diferencias con los recogidos en la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada y la Encuesta Continua de Hogares (véase Bucheli y Cabella, 2007; Porzecanski, 2008; MIDES-INMUJERES, 2010), *grosso modo* ambas fuentes son consistentes respecto a la magnitud de las minorías étnico-raciales en Uruguay con relación a la población total.

31 La ascendencia principal se preguntaba exclusivamente a las personas que declararon más de una ascendencia. Por lo tanto, en las categorías de esta variable están agrupadas las personas que reconocen un único origen étnico racial y aquellas que reconociendo más de uno eligen una ascendencia como la principal. Obsérvese que hubo un conjunto de personas (1,7%) que consideró que ninguna de sus ascendencias era la principal. Si se usara el criterio de favorecer la visibilidad de las minorías, estas personas podrían ser reconsideradas en la categoría étnico-racial minoritaria. Para una discusión conceptual de las dificultades de categorización en los casos de declaración multirracial, los criterios adoptados, las ventajas y limitaciones de las categorizaciones véase (Cabella, Nathan, Tenenbaum, 2013. Proyecto Atlas sociodemográfico y de la desigualdad).

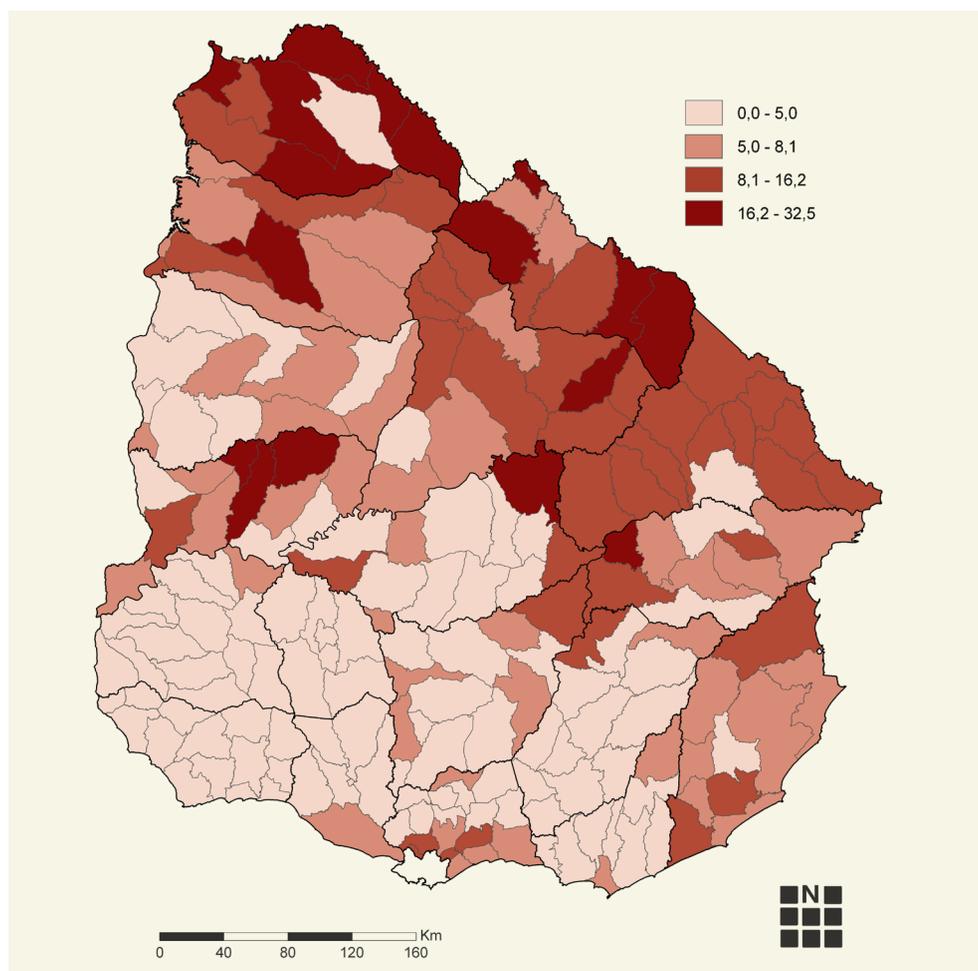
32 Los valores absolutos presentados en esta tabla corresponden a la población censada en viviendas particulares con información disponible para todas las variables del cuestionario censal. Recuérdese que hubo una pequeña parte de la población que fue censada con un formulario reducido en papel. Ello implica que para esa población no se conocen la mayoría de las variables, incluida la ascendencia.

La inclusión en la categoría «afrodescendiente» puede ser delimitada de distintas formas. Mientras que hay consenso en que la identidad racial debe ser entendida como un atributo subjetivo —las personas se autoclasifican al momento de la encuesta o censo—, las categorías que son luego utilizadas para el análisis estadístico responden a los criterios adoptados por los analistas o investigadores. Esta operación se restringe al margen de acción que permite la pregunta utilizada en el instrumento de captación de la variable etnia-raza. En el caso de Uruguay, el Censo 2011 habilita la elección de ascendencias múltiples, por lo que es posible recurrir a diversas agrupaciones. En este trabajo se adoptará la clasificación utilizada en trabajos anteriores (Bucheli y Cabella, 2007; Cabella, 2008; MIDES-INMUJERES, 2011) que corresponde a un criterio amplio de inclusión, en el sentido que favorece la visibilización estadística de esta minoría. Si la persona declaró que tenía ascendencia «negra o afro» se incluye dentro de la categoría afrodescendiente, independientemente de si marcó además otra u otras opciones (por ejemplo, si reconoció tener a la vez ascendencia «afro o negra», «blanca» e «indígena», en este trabajo se la incluye en la categoría afrodescendiente). De modo que la población censada en este capítulo será analizada en dos categorías: 1) afrodescendiente (con la definición que se acaba de describir) y b) no afrodescendiente (que comprende a todas las personas que no marcaron la opción de ascendencia «afro o negra» en el cuestionario censal). En los mapas y cuadros que componen este capítulo, las necesidades básicas de la población serán estudiadas siguiendo este criterio de clasificación.

## Distribución de la población afrodescendiente en el territorio

La distribución de la población afrodescendiente en el territorio nacional obtenida con los datos censales presenta un patrón ya conocido a partir de estudios anteriores, con la salvedad de que el censo permite observar el fenómeno sorteando los límites departamentales (Bucheli y Cabella, 2007). El promedio nacional esconde una realidad geográfica bien diferenciada en términos de composición étnico-racial: hay grandes zonas del país en las que la población afrodescendiente no supera el 5% de la población, en tanto que en otras áreas llega a ser casi un tercio del total. La población del norte del país es netamente más afrodescendiente que la del sur. En particular se extiende una franja que va desde el noroeste hasta el centro-este con una fuerte presencia de población de origen afro. A la inversa, la franja que se extiende desde el suroeste hacia el sureste (exceptuando las secciones censales ubicadas en el departamento de Rocha) se caracteriza por una muy escasa presencia de población afrouruguaya. Esta distribución responde a los patrones históricos de poblamiento del país y a los intercambios migratorios con los países vecinos (véase mapa 7).

MAPA 7. PORCENTAJE DE AFRODESCENDIENTES POR DEPARTAMENTO Y SECCIÓN CENSAL. AÑO 2011



Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

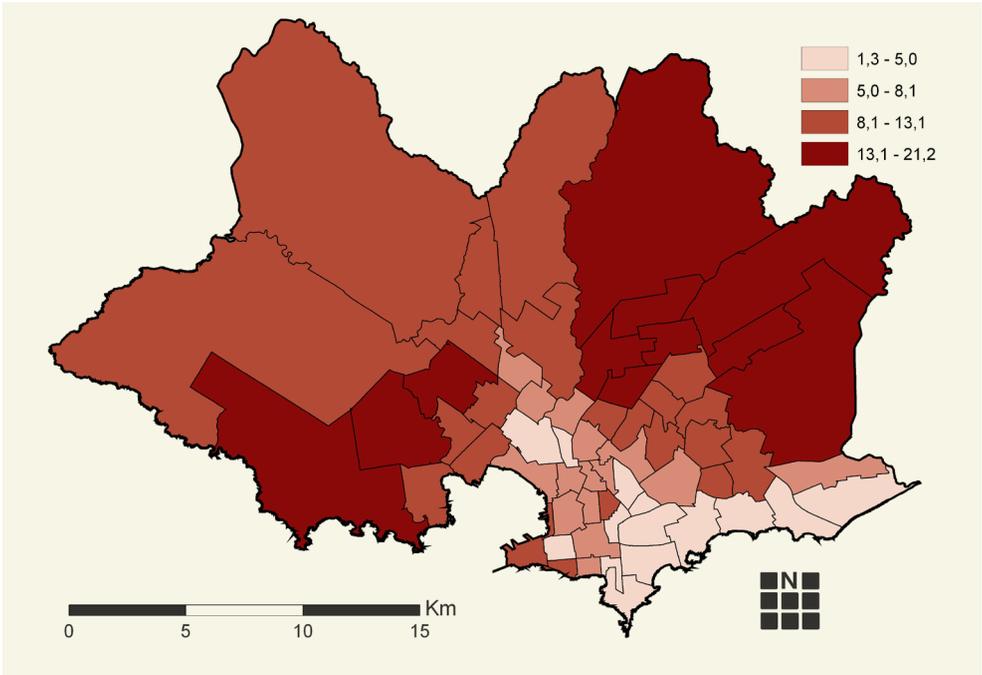
Nota: la información correspondiente a Montevideo se presenta en el mapa 8.

En Montevideo, la distribución espacial de la población según su ascendencia también expresa una fuerte concentración de afrodescendientes en zonas específicas de la ciudad,<sup>33</sup> coincidentes con los barrios situados en la periferia urbana. La proporción de población afrodescendiente es sistemáticamente menor a 5% en los barrios costeros (Carrasco, Pun-

33 El análisis de la distribución territorial de la población montevideana se basa en las divisiones administrativas aproximadas a las definiciones de barrios.

ta Gorda, Pocitos, Punta Carretas, etcétera), en los que reside la población de donde los porcentajes de población con NBI son más bajos, como se vio en el capítulo 2 y alcanza a ser entre un quinto y un séptimo en algunos barrios ubicados en el cinturón de pobreza de la capital (Casavalle, Casabó, Punta Rieles, La Paloma, Nuevo París o Casabó-Pajas Blancas, por ejemplo) (véase mapa 8).

MAPA 8. MONTEVIDEO: PORCENTAJE DE AFRODESCENDIENTES POR BARRIO. AÑO 2011



Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

## Necesidades Básicas Insatisfechas de la población afrodescendiente<sup>34</sup>

Como se observa en el cuadro 23, al estudiar la distribución de la población de acuerdo al grado de satisfacción de carencias críticas según ascendencia étnico-racial se observan diferencias importantes entre los grupos.

La población afrodescendiente que reside en hogares que tienen al menos una NBI alcanza el 51,3%, la población indígena en esta situación es el 36,2%, la asiática o amarilla el 35,6% y la población blanca el 31,9%. Si se compara a las minorías étnico-raciales respecto de la población blanca, la situación es desfavorable para todas ellas. Sin embargo, mientras que la brecha entre la población asiático-amarilla y la indígena respecto a la población blanca no supera los 4 puntos porcentuales, la diferencia entre la población afrodescendiente y la población blanca con al menos una NBI es de casi 16 puntos.

CUADRO 23. PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN SEGÚN CANTIDAD DE NBI Y ASCENDENCIA ÉTNICO-RACIAL. AÑO 2011

| CANTIDAD DE NBI | AFRO O NEGRA | ASIÁTICA O AMARILLA | BLANCA | INDÍGENA | OTRA  | TOTAL |
|-----------------|--------------|---------------------|--------|----------|-------|-------|
| NBS             | 48,7         | 64,4                | 68,1   | 63,8     | 70,2  | 66,3  |
| Una             | 25,8         | 20,6                | 19,3   | 21,2     | 17,7  | 19,9  |
| Dos             | 13,7         | 8,6                 | 7,4    | 8,6      | 7,2   | 8,0   |
| Tres o más      | 11,8         | 6,4                 | 5,2    | 6,4      | 4,9   | 5,8   |
| Total           | 100,0        | 100,0               | 100,0  | 100,0    | 100,0 | 100,0 |

Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

Al analizar la composición de las NBI por cantidad de carencias acumuladas se observa que las poblaciones asiática-amarilla e indígena presentan desempeños similares al promedio de la población, mientras que la población afrodescendiente está en notoria desventaja. En particular, interesa señalar que la proporción de población negra que vive en hogares con dos o más carencias críticas duplica el valor observado en las otras categorías de ascendencia. Este resultado está en línea con las fuertes diferencias que se observan en las tasas de pobreza de ingresos de la población afrodescendiente. Aun cuando en los últimos años la caída de la pobreza ha beneficiado a toda la población, este proceso no ha sido acompañado por una reducción de la brecha racial: la tasa de pobreza de la población afrodescendiente continúa siendo más del doble que la del resto de la población (en el año 2012 la incidencia de la pobreza en la población afrodescendiente fue 27,2% mientras que en la población total el valor fue 12,4%) (INE, 2013).

34 El tamaño medio de los hogares integrados al menos por una persona con ascendencia afro supera al promedio de hogares conformados por personas no afrodescendientes (3,4 y 2,8 personas por hogar, respectivamente según Censo 2011).

Las necesidades básicas con mayor nivel de insatisfacción en la población total son las relativas al confort (23,4%), la vivienda (14,5%) y la educación (8,6%), seguidas por el saneamiento (5,1%) y el acceso al agua potable (3,8%). La electricidad presenta un nivel de carencia muy bajo (0,7%).

El porcentaje de carencias críticas en materia de bienes de confort se eleva a más de un tercio dentro de la población afrodescendiente, superando en 15 puntos porcentuales a la población no afrodescendiente.

En las NBI de vivienda se observa una brecha de más de 12 puntos de desventaja de la población afrodescendiente respecto de aquella que no lo es. Se debe recordar que la dimensión vivienda en esta oportunidad se mide a partir de tres indicadores: hacinamiento, material de techo, piso o pared y cocina. El hacinamiento es el que tiene mayor peso dentro de la NBI vivienda (10,6%), en segundo lugar la falta de cocina adecuada (6,2%) y la carencia en el material de techo, piso o pared (menor al 1%). Los tres tipos de carencia presentan la misma tendencia que si se compara la carencia de vivienda agregada: el porcentaje de afrodescendientes con carencias, en cualquiera de los tres indicadores de vivienda, duplica al de los no afrodescendientes (véase cuadro 24).

La población afrodescendiente con NBI en educación alcanza un 14,5%, mientras que el resto de la población presenta un 8% de insatisfacción en esta dimensión. Debe recordarse que el indicador de educación se estima solo para los hogares en los que hay al menos una persona entre 4 y 17 años cumplidos. Este resultado es consistente con un nivel de fecundidad de las afrodescendientes mayor que el del promedio de la población (un hijo más), combinado con menores tasas de asistencia de los jóvenes afrodescendientes en ambos ciclos de la enseñanza secundaria (Cabella, 2008).

Aun en los indicadores que alcanzan niveles muy altos de cobertura, como los que reflejan la expansión de la infraestructura urbana (agua, electricidad y saneamiento) los afrodescendientes presentan el doble de carencias críticas que el resto de la población. Este resultado global probablemente refleja la mayor proporción de población afrodescendiente residente en las zonas del interior y en los barrios de Montevideo con menos acceso a estos servicios.

CUADRO 24. PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CON NBI SEGÚN ASCENDENCIA POR TIPO DE NBI. AÑO 2011

| TIPO DE NBI      | AFRODESCENDIENTE | NO AFRODESCENDIENTE | TOTAL |
|------------------|------------------|---------------------|-------|
| NBI Confort      | 37,1             | 22,2                | 23,4  |
| NBI Vivienda     | 25,8             | 13,5                | 14,5  |
| NBI Educación    | 14,5             | 8,0                 | 8,6   |
| NBI Saneamiento  | 9,1              | 4,7                 | 5,1   |
| NBI Agua         | 6,5              | 3,6                 | 3,8   |
| NBI Electricidad | 1,2              | 0,6                 | 0,7   |
| NBI Total        | 51,3             | 32,3                | 33,8  |

Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

## Las carencias críticas de los afrodescendientes en el territorio

La proporción de población afrodescendiente con al menos una NBI es particularmente elevada en los departamentos de Artigas, Salto y Tacuarembó. En estos departamentos la población afro local presenta porcentajes de carencias críticas diez puntos por encima del valor nacional de la población afrodescendiente (51,3%). En Artigas y Salto, por ejemplo, dos tercios de la población afrodescendiente tiene al menos una NBI. Además de ser tres departamentos con una alta concentración de población que se declara negra o afrodescendiente, se debe tener en cuenta que, junto con Rivera, son los departamentos que presentan mayores niveles de NBI para el total de la población del país. Sin embargo, los departamentos con mayor brecha racial respecto a la población con carencias críticas son Montevideo, Canelones, Florida y Salto (véase cuadro 25).

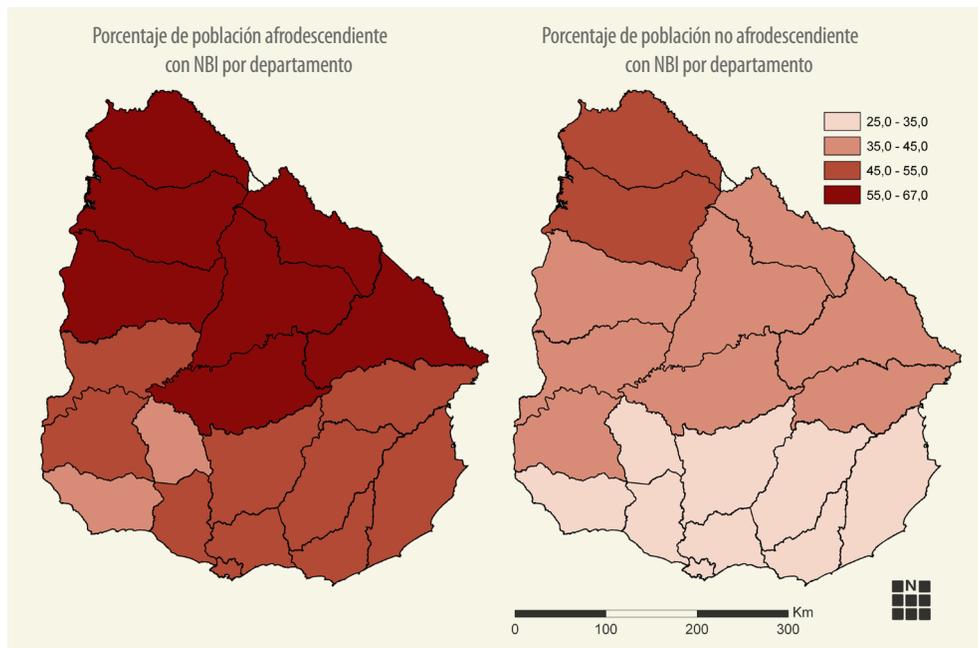
CUADRO 25. PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON NBI SEGÚN ASCENDENCIA POR DEPARTAMENTO. AÑO 2011

| DEPARTAMENTO    | AFRO | NO AFRO | TOTAL | BRECHA |
|-----------------|------|---------|-------|--------|
| Montevideo      | 45,8 | 25,0    | 26,8  | 20,8   |
| Artigas         | 66,3 | 51,9    | 54,4  | 14,4   |
| Canelones       | 51,0 | 32,2    | 33,6  | 18,8   |
| Cerro Largo     | 58,7 | 43,1    | 44,8  | 15,6   |
| Colonia         | 44,1 | 29,8    | 30,3  | 14,3   |
| Durazno         | 57,6 | 41,0    | 42,0  | 16,6   |
| Flores          | 44,7 | 28,0    | 28,6  | 16,7   |
| Florida         | 49,6 | 31,3    | 32,2  | 18,3   |
| Lavalleja       | 47,2 | 33,0    | 33,6  | 14,2   |
| Maldonado       | 49,5 | 33,6    | 34,5  | 15,9   |
| Paysandú        | 57,8 | 40,7    | 41,4  | 17,1   |
| Río Negro       | 51,0 | 38,1    | 38,9  | 12,9   |
| Rivera          | 58,4 | 42,7    | 45,4  | 15,7   |
| Rocha           | 49,8 | 33,9    | 35,0  | 15,9   |
| Salto           | 65,7 | 47,7    | 49,4  | 18,0   |
| San José        | 52,5 | 34,7    | 35,7  | 17,8   |
| Soriano         | 51,5 | 38,5    | 38,9  | 13,0   |
| Tacuarembó      | 60,1 | 43,6    | 45,2  | 16,5   |
| Treinta y T res | 53,2 | 40,1    | 41,1  | 13,1   |
| Total           | 51,3 | 32,3    | 33,8  | 19,0   |

Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

Las diferencias entre la población afrodescendiente y no afrodescendiente con al menos una NBI quedan fuertemente expuestas en los mapas departamentales. Entre los afrodescendientes, el porcentaje con al menos una NBI supera el 44% en todos los departamentos y en siete de ellos (región centro-norte del país) se ubica por encima del 55%. En cambio, entre la población no afrodescendiente el porcentaje con NBI supera el 45% únicamente en Artigas y Salto, mientras que en otros nueve departamentos —todos ellos ubicados al sur del Río Negro— se encuentra por debajo del 35% (véase mapa 9).

MAPA 9. PORCENTAJE DE POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE Y NO AFRODESCENDIENTE CON AL MENOS UNA NBI, POR DEPARTAMENTO. AÑO 2011



Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

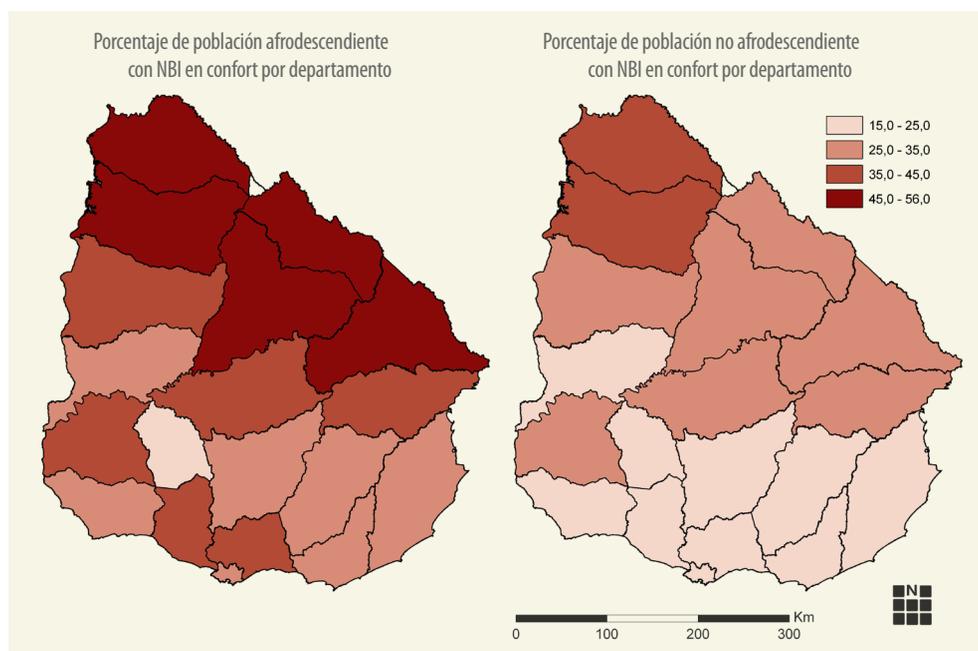
Por tratarse de las dimensiones en las que el nivel de insatisfacción es mayor, en esta sección se presentan los mapas departamentales de carencias críticas en confort, vivienda, educación y saneamiento para la población afrodescendiente y no afrodescendiente.

En materia de acceso a los bienes de confort por departamento, la población afrodescendiente presenta claros déficits en comparación con el resto de la población. La proporción de afrodescendientes con carencias críticas en confort alcanza a una de cada dos personas en los departamentos del noreste de Uruguay (Artigas, Salto, Tacuarembó, Cerro Largo y Rivera) y supera al tercio de la población en otros doce departamentos. La proporción de población no afrodescendiente con NBI en esta dimensión en la región noreste se ubica en

valores sensiblemente menores (cerca al 33%) y Artigas es el único departamento donde supera al 40%. En los restantes departamentos el porcentaje de NBI en confort para este grupo se ubica entre 15% y 30% (véase mapa 10).

Entre los departamentos con baja proporción de afrodescendientes con NBI en confort se destacan Colonia (25,5%) y Flores (24,2%): dos departamentos donde el peso cuantitativo de personas con ascendencia afro o negra también es particularmente bajo. Vale también mencionar el caso de Montevideo, donde el porcentaje de población afrodescendiente con necesidades insatisfechas en materia de confort duplica al de los no afrodescendientes (31,5% y 15,4%, respectivamente).

**MAPA 10. PORCENTAJE DE POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE Y NO AFRODESCENDIENTE CON NBI EN CONFORT, POR DEPARTAMENTO. AÑO 2011**



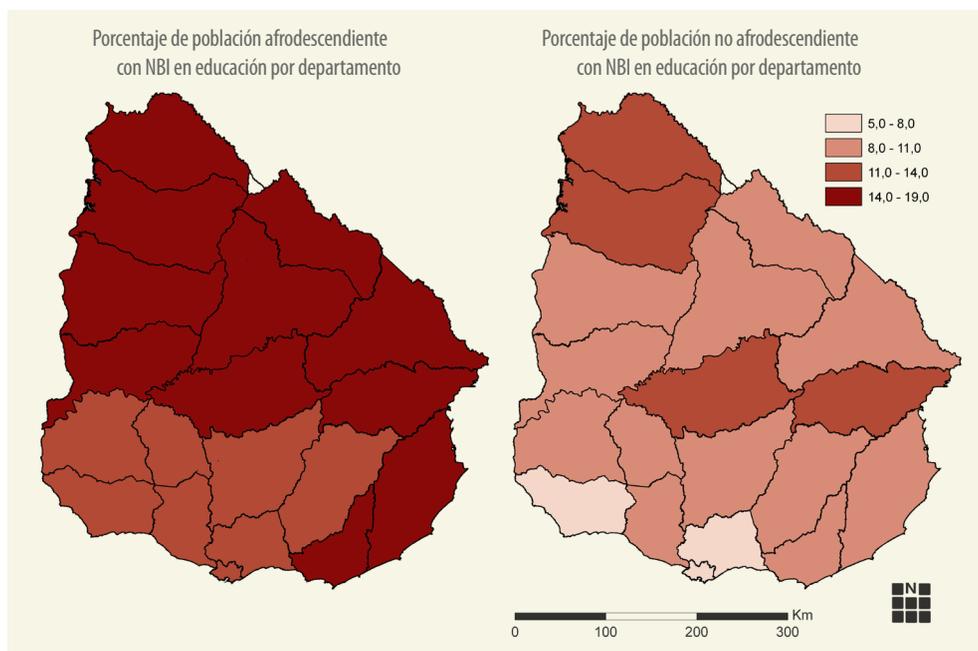
Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

Los porcentajes de NBI en educación por departamento también resultan sensibles a la condición étnico-racial de la población. Se observa entre los afrodescendientes valores superiores al 10% en todos los departamentos; más aún, en la mayoría de ellos se ubican por encima del 14%, siendo los departamentos del centro-sur y sur-oeste la excepción a esta realidad. Visualmente, esto se refleja en que no hay departamentos cuyos valores correspondan a las dos categorías con valores más bajos. De todos modos, las distancias entre los porcentajes observados en los departamentos de norte y sur son menores, con lo cual el

panorama en materia de NBI en educación resulta bastante homogéneo para la población afrodescendiente. Este resultado refleja la dificultad de los hogares de afrodescendientes para lograr sostener la participación de los niños y adolescentes en el sistema educativo, lo que probablemente se explique por la salida de los jóvenes de la educación secundaria y su inserción temprana en el mercado de empleo.<sup>35</sup>

La incidencia de NBI en educación es menor en la población no afrodescendiente, más allá del departamento considerado. No obstante, Montevideo se destaca del resto por ser el departamento con la mayor proporción de personas no afrodescendientes que presentan satisfacción en la dimensión analizada (5,7%), así como también por ser el único donde dicho valor es menor al 50% del valor observado en la población afrodescendiente (13,1%) (véase mapa 11).

**MAPA 11. PORCENTAJE DE POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE Y NO AFRODESCENDIENTE CON NBI EN EDUCACIÓN POR DEPARTAMENTO. AÑO 2011**



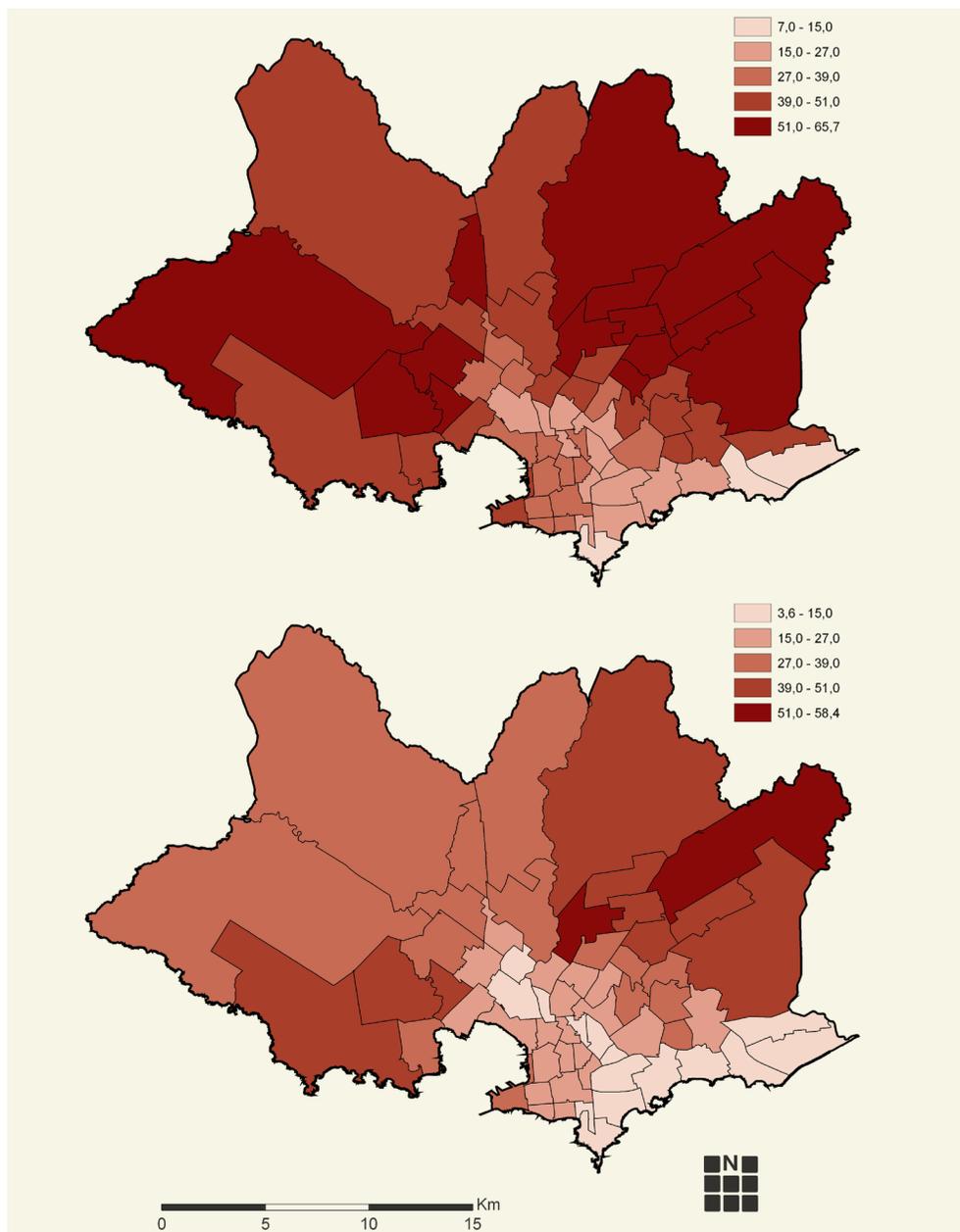
Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

35 Debe recordarse que este indicador no es demasiado exigente: alcanza con que una de las personas del hogar que está en la edad en que por ley es obligatorio permanecer en el sistema educativo (4 a 17 años) no asista para tener carencias críticas en educación.

En Montevideo, la población con al menos una NBI se concentra fuertemente en los barrios de la periferia, donde la proporción de personas afrodescendientes es, a su vez, superior a la media departamental. El porcentaje de población afrodescendiente con al menos una carencia crítica se ubica por encima del 50% en los barrios de Bañados de Carrasco, Jardines del Hipódromo, Itzaingó, Las Acacias, Casavalle, Piedras Blancas, Manga-Toledo Chico, Casabó, Pajas Blancas, La Paloma-Tomkinson, Nuevo París, Tres Ombúes-Victoria, Paso de la Arena, Colón centro y noroeste, Manga y Villa García-Manga Rural. Hay otro conjunto importante de barrios como por ejemplo Ciudad Vieja, Malvín Norte, Villa Española o Peñarol-Lavalleja, donde el porcentaje de afrodescendientes con NBI presenta valores mayores al 40%.

Si bien el porcentaje de población afrodescendiente con NBI es superior al de no afrodescendientes en igual condición en todos los barrios montevideanos, en algunos de ellos las diferencias son particularmente importantes. A modo de ilustración, en doce barrios el porcentaje de afrodescendientes con al menos una NBI duplica al de los no afrodescendientes. Estos barrios se caracterizan por integrar el conjunto de zonas con niveles medios o bajos de población con NBI (Palermo, Parque Rodó, Pocitos, Malvín, Prado, Capurro o Jacinto Vera, por ejemplo). La brecha más acuciante entre afrodescendientes y no afrodescendientes se encuentra en Carrasco Norte, donde el porcentaje de personas con al menos una NBI es de 45,1% entre los primeros y 13,2% entre los segundos (véase mapa 12).

MAPA 12. PORCENTAJE DE POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE Y NO AFRODESCENDIENTE CON NBI POR BARRIO DE MONTEVIDEO. AÑO 2011



Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

## Limitaciones en la población y Necesidades Básicas Insatisfechas<sup>36</sup>

### Introducción

En este apartado se observarán las carencias críticas con relación a la población con limitaciones relevada por el Censo 2011. Para ello se analizarán las NBI en las personas con distintos tipos y grados de limitaciones.

Tomando en cuenta la definición de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad,<sup>37</sup> donde tanto las dificultades funcionales de las personas como su entorno son componentes fundamentales en el estudio de la discapacidad, es que se considera un importante insumo el analizar en qué condiciones viven las personas que tienen limitaciones, esto es analizándolas con relación a las necesidades básicas.

#### RECUADRO 2. DEFINICIONES Y FACILITADORES DE LECTURA

- Los tipos de limitaciones hacen referencia a dificultades para ver, oír, caminar/ subir escaleras y entender/comprender.
- El Censo 2011 identifica niveles de limitaciones. En este trabajo serán llamadas de la siguiente manera:
  - «alguna dificultad» = limitación leve;
  - «mucho dificultad» = limitación moderada;
  - «no puede hacerlo» = limitación severa;
  - «no tiene dificultad» = no tiene limitación.
- Prevalencia de limitaciones implica la presencia de limitaciones en personas sin diferenciar el nivel de limitaciones; indica si presenta o no presenta dificultades.
- Indicador «Personas con al menos una limitación» es un indicador que agrega todos los tipos de limitaciones considerando personas de 6 y más años de edad. En caso de que la persona tenga más de una limitación se considera el nivel más severo en la clasificación. Este indicador puede ser visto por su prevalencia (personas con al menos una limitación sin diferenciar el nivel) o desagregado por niveles (leve, moderado y severo).

<sup>36</sup> Este capítulo fue redactado por Víctor Borrás y Santiago Núñez.

<sup>37</sup> La discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás (CDPD-ONU, 2006).

## Incidencia de limitaciones en la población

La prevalencia de limitaciones en las personas mayores de 5 años<sup>38</sup> con al menos una limitación es de 17,7%: de estas, 0,8% (22.882 personas) presentan limitaciones severas. Si se consideran los tipos de limitación, la prevalencia de limitaciones para ver es la mayor 10,7% seguida por caminar con 7% y la limitación para entender/comprender es la de menor incidencia 2,9% (véase cuadro 26).

CUADRO 26. PREVALENCIA DE LIMITACIONES POR TIPO DE LIMITACIÓN EN PERSONAS DE 6 Y MÁS AÑOS. AÑO 2011

|                             | LIMITACIONES |           |           |           |           |           |           |           |                         |           |
|-----------------------------|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------------------|-----------|
|                             | OÍR          |           | VER       |           | CAMINAR   |           | ENTENDER  |           | AL MENOS UNA LIMITACIÓN |           |
|                             | Relativos    | Absolutos | Relativos | Absolutos | Relativos | Absolutos | Relativos | Absolutos | Relativos               | Absolutos |
| Prevalencia de limitaciones | 4,1          | 117.392   | 10,7      | 309.444   | 7,0       | 203.206   | 2,9       | 82.616    | 17,7                    | 512.741   |
| Limitaciones severas        | 0,1          | 3.054     | 0,1       | 4.126     | 0,5       | 12.928    | 0,2       | 5.706     | 0,8                     | 22.882    |

Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

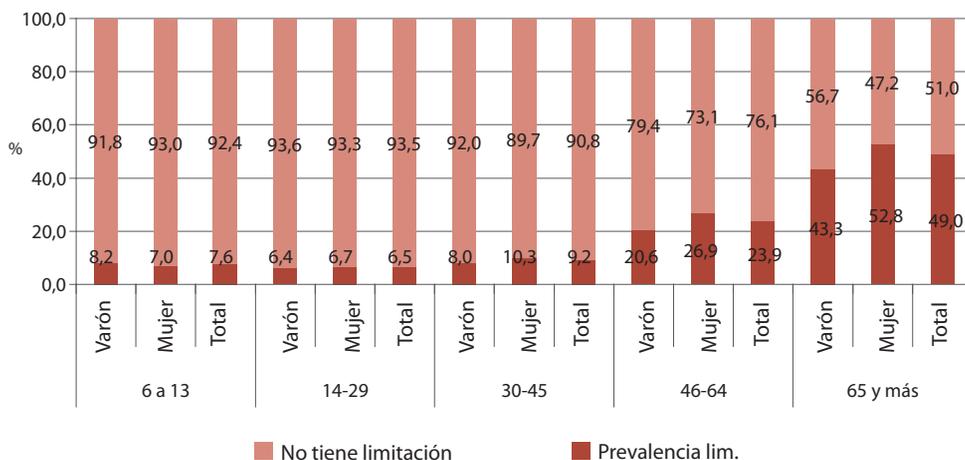
Nota: no comprende población de 5 y menos años.

La incidencia de las limitaciones, así como la severidad de ellas, aumentan con la edad. El gráfico 5 muestra porcentajes más altos de prevalencia en los tramos de edad más avanzados, llegando a un 49% en la población de 65 y más años. Las mujeres de este tramo etario son las más afectadas (52,8%) en comparación a los varones (48,4%).<sup>39</sup>

38 Las preguntas sobre cada limitación fueron realizadas para totales poblacionales diferentes que dependen de la edad de la persona. Las relacionadas a ver y oír no tuvieron exclusiones por edad; en cambio la pregunta sobre dificultades permanentes para caminar/subir escaleras fue dirigida solo a las personas de 2 o más años. La pregunta sobre dificultades para entender/comprender fue realizada para las personas de 6 o más años. Es por esta razón que el total de población de cada pregunta es diferente y por tanto no comparable. Sin embargo, las relaciones de prevalencia se mantienen cuando analizamos solamente a las personas de 6 o más años, caso en que sí se puede comparar.

39 La brecha en la prevalencia de limitaciones entre varones y mujeres se relaciona con el aumento de las limitaciones con la edad y la mayor esperanza de vida en las mujeres.

GRÁFICO 5. DISTRIBUCIÓN EN PERSONAS DE 6 Y MÁS AÑOS SEGÚN PRESENCIA DE AL MENOS UNA LIMITACIÓN POR TRAMO DE EDAD Y SEXO. AÑO 2011



Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

Nota: no comprende población de 5 y menos años.

## Limitaciones en la población y las NBI

En el indicador de al menos una limitación, las personas de 6 años y más con dificultades y simultáneamente al menos una NBI suman 184.301. La brecha entre prevalencias en este indicador agregado en personas con NBI (19,38%) y las que no tienen NBI (16,82%) es mayor que la existente si observamos la prevalencia por tipo de limitación. Aquellas personas que han declarado «no poder hacerlo» frente a las opciones oír, ver, caminar o entender (limitación severa) representan el 0,89% (8.458 personas) dentro del grupo de personas con NBI.

Entre las personas con al menos una NBI, la prevalencia de «limitaciones para ver» es la mayor, seguida por la de «limitaciones para caminar». La prevalencia «limitaciones para entender» (4,54%) más que duplica la correspondiente a la población con NBI mayor de 5 años de edad (véanse cuadros 27 y 28).

**CUADRO 27. PREVALENCIA DE LIMITACIONES POR TIPO EN POBLACIÓN DE 6 Y MÁS AÑOS SEGÚN CONDICIÓN DE NBI Y NBS, EN PORCENTAJE. AÑO 2011**

|                          | OÍR     |         | VER     |         | CAMINAR |         | ENTENDER |         | AL MENOS UNA LIMITACIÓN |         |
|--------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|---------|-------------------------|---------|
|                          | SIN NBI | CON NBI | SIN NBI | CON NBI | SIN NBI | CON NBI | SIN NBI  | CON NBI | SIN NBI                 | CON NBI |
| No tiene dificultad      | 95,90   | 96,07   | 89,81   | 88,39   | 93,00   | 93,01   | 97,98    | 95,46   | 83,18                   | 80,62   |
| Prevalencia limitaciones | 4,10    | 3,93    | 10,19   | 11,61   | 7,00    | 6,99    | 2,02     | 4,54    | 16,82                   | 19,38   |
| Total                    | 100     | 100     | 100     | 100     | 100     | 100     | 100      | 100     | 100                     | 100     |

Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

Nota: no comprende población de 5 y menos años.

**CUADRO 28. PREVALENCIA Y LIMITACIONES SEVERAS POR TIPO DE LIMITACIÓN EN PERSONAS CON AL MENOS UNA NBI. AÑO 2011**

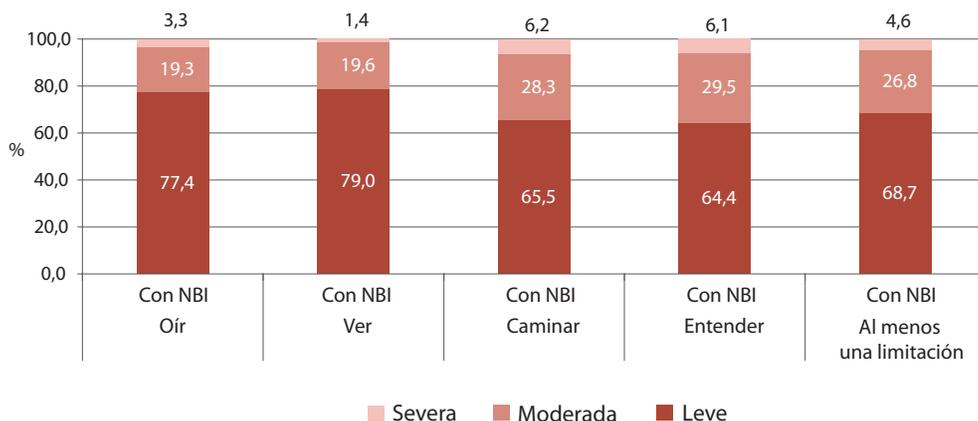
|                          | PERSONAS CON NBI |         |      |         |         |         |          |         |                         |         |
|--------------------------|------------------|---------|------|---------|---------|---------|----------|---------|-------------------------|---------|
|                          | OIR              |         | VER  |         | CAMINAR |         | ENTENDER |         | AL MENOS UNA LIMITACIÓN |         |
| No tiene dificultad      | 96,1             | 913.625 | 88,4 | 840.588 | 93,0    | 884.518 | 95,5     | 907.816 | 80,6                    | 766.711 |
| Prevalencia limitaciones | 3,9              | 37.387  | 11,6 | 110.424 | 7,0     | 66.491  | 4,5      | 43.191  | 19,4                    | 184.301 |
| Limitaciones severas     | 0,1              | 1.245   | 0,2  | 1.509   | 0,4     | 4.136   | 0,3      | 2.638   | 0,9                     | 8.458   |

Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

Nota: no comprende población de 5 y menos años

El gráfico 6 muestra cómo se distribuyen los niveles de limitaciones (leves, moderadas y severas) por tipo de limitación en aquellas personas con NBI y con dificultades. Dentro de las 184.301 personas con limitaciones y NBI, 4,6% (8.458) tiene limitaciones severas; 68,7% (126.540) tiene limitaciones leves y el resto, moderadas.

GRÁFICO 6. DISTRIBUCIÓN POR NIVELES DE LIMITACIONES EN PERSONAS CON NBI SEGÚN TIPO DE LIMITACIÓN. AÑO 2011



Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011  
 Nota: no comprende población de 5 y menos años

## Las carencias críticas y las limitaciones en la población

El cuadro 29 muestra la prevalencia de limitaciones en población con NBI y NBS tomando en cuenta las distintas dimensiones de las carencias críticas y el tipo de limitación. De las diez carencias críticas, en ocho la prevalencia de limitaciones (en todos los tipos) es mayor en el grupo de personas con NBI si la comparamos con la prevalencia de limitaciones en personas con NBS; las excepciones son las carencias en hacinamiento y educación. La primera podría estar explicada porque las limitaciones se concentran en las personas adultas mayores (65 años y más de edad) donde a su vez el tipo de hogar predominante es el unipersonal. La carencia en educación se explica por el hecho de que es una variable creada en base a la asistencia a la educación en un rango de edad de 4 a 17 años, en cambio las limitaciones son válidas para un rango de personas más amplio (la edad inicial depende del tipo de limitación y no tiene restricciones en edades superiores).

**CUADRO 29. PREVALENCIA DE LIMITACIONES POR TIPO DE CARENCIAS SEGÚN TIPO DE LIMITACIONES.  
AÑO 2011**

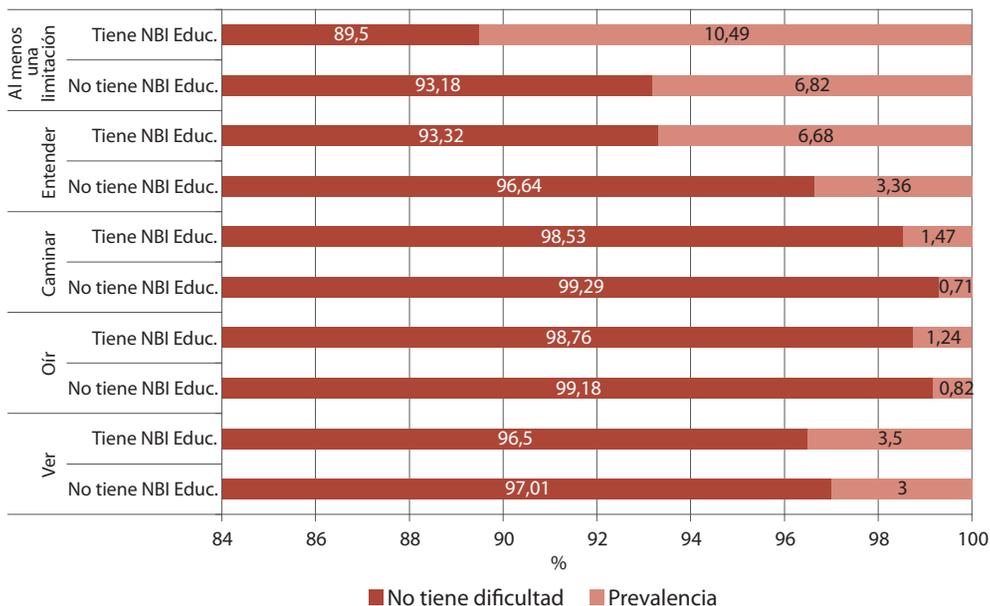
|              |              | VER   | OÍR  | CAMINAR | ENTENDER | AL MENOS UNA LIMITACIÓN |
|--------------|--------------|-------|------|---------|----------|-------------------------|
| Materiales   | No tiene NBI | 10,64 | 4,05 | 7,00    | 2,80     | 17,62                   |
|              | Tiene NBI    | 13,00 | 4,32 | 7,87    | 8,89     | 24,21                   |
| Hacinamiento | No tiene NBI | 10,99 | 4,25 | 7,40    | 2,62     | 18,04                   |
|              | Tiene NBI    | 7,38  | 2,10 | 3,22    | 4,97     | 13,95                   |
| Cocina       | No tiene NBI | 10,49 | 4,01 | 6,93    | 2,58     | 17,30                   |
|              | Tiene NBI    | 13,31 | 4,48 | 8,22    | 7,07     | 23,40                   |
| Agua         | No tiene NBI | 10,56 | 4,03 | 6,97    | 2,70     | 17,45                   |
|              | Tiene NBI    | 13,30 | 4,49 | 7,78    | 6,51     | 22,95                   |
| Saneamiento  | No tiene NBI | 10,59 | 4,03 | 6,98    | 2,71     | 17,51                   |
|              | Tiene NBI    | 11,85 | 4,17 | 7,32    | 5,46     | 20,58                   |
| Electricidad | No tiene NBI | 10,62 | 4,03 | 6,98    | 2,82     | 17,61                   |
|              | Tiene NBI    | 15,34 | 5,27 | 9,27    | 7,23     | 26,17                   |
| Calefacción  | No tiene NBI | 10,42 | 4,01 | 6,89    | 2,59     | 17,24                   |
|              | Tiene NBI    | 12,27 | 4,29 | 7,73    | 4,62     | 20,51                   |
| Calentador   | No tiene NBI | 10,30 | 3,96 | 6,81    | 2,36     | 16,94                   |
|              | Tiene NBI    | 13,35 | 4,65 | 8,35    | 6,35     | 22,93                   |
| Refrigerador | No tiene NBI | 10,50 | 4,00 | 6,91    | 2,65     | 17,35                   |
|              | Tiene NBI    | 13,26 | 4,83 | 8,28    | 6,05     | 22,60                   |
| Educación    | No tiene NBI | 10,90 | 4,21 | 7,28    | 2,66     | 17,93                   |
|              | Tiene NBI    | 8,16  | 2,28 | 3,92    | 4,92     | 14,84                   |

Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

Nota: En limitaciones para ver y oír no tiene restricciones en la edad, en limitaciones para caminar no incluye personas menores de 2 años y en limitaciones para entender no comprende población de 5 y menos años.

El gráfico 7 muestra cómo se invierte este último resultado cuando se restringe el cálculo a personas de 5 a 17 años de edad. Precisamente, la prevalencia en este grupo que tienen carencia en educación pasa a ser mayor a la prevalencia de las personas que no tienen carencias en educación.

**GRÁFICO 7. URUGUAY: DISTRIBUCIÓN ENTRE PREVALENCIA POR TIPO DE LIMITACIÓN EN PERSONAS DE 5 Y MÁS AÑOS Y MENORES DE 18 POR CARENCIA EN EDUCACIÓN. AÑO 2011**



Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

Nota: Para todos los tipos de limitación y personas con al menos una limitación solo se consideran personas menores de 18 años. En limitaciones para ver y oír no se consideran los y las niñas de menores de 5 años, en limitaciones para caminar no incluye niños y niñas de 2 a 4 años.

# Síntesis

El cálculo de las NBI utilizando los Censos 2011 determina que 33,8% de las personas y 30,3% de los hogares presentan al menos una carencia crítica, equivalentes respectivamente a 1.067.874 personas y 347.736 hogares. La estimación realizada utiliza una nueva metodología con respecto a los antecedentes calculados utilizando los censos de 1985 y 1996, por lo cual la comparación de resultados debe realizarse con cautela y considerando que en cada censo, cuando se realiza una nueva medición, se introducen nuevas dimensiones que pasan a ser consideradas necesarias para las personas.

La situación de la población respecto al nivel de carencias críticas observadas varía significativamente al considerar la edad, lugar de residencia, comportamiento reproductivo, condición migratoria, ascendencia étnico-racial y limitaciones de las personas, encontrándose en muchos casos distancias importantes en los valores de estos grupos con respecto a los promedios, lo cual evidencia situaciones de desigualdad.

La estructura por edades de la población con NBI es claramente más joven que la de la población con NBS y las diferencias en las cifras de porcentajes de carencias se maximizan cuando se compara a la población infantil con la de adultos mayores, en detrimento de los primeros.

En los departamentos al norte del Río Negro se observan mayores porcentajes de hogares y personas con NBI respecto a los del sur, destacándose los valores de Artigas, Rivera y Salto. Sin embargo, la clásica perspectiva de análisis que divide al país en departamentos oculta situaciones de fuerte heterogeneidad y desigualdades que se evidencian al utilizar unidades territoriales más pequeñas, como las secciones censales y los barrios. De esta manera se conforman regiones homogéneas a su interior y heterogéneas respecto a otras, muchas veces entre secciones censales colindantes entre sí y no pertenecientes al mismo departamento. En Montevideo, el conjunto de barrios ubicados en la periferia montevideana presentan valores de población con carencias críticas de entre 40% y 60% del total de su población y todos los barrios de la costa este presentan valores inferiores a 14%, lo cual evidencia una distribución territorial polarizada de las NBI. Los barrios que se encuentran en peor situación son: Casavalle, Villa García, Manga, Toledo Chico, La Paloma, Tomkinson, Punta Rieles, Bella Italia, Tres Ombúes, Victoria, Bañados de Carrasco, Casabó, Pajas Blancas, Jardines del Hipódromo, Piedras Blancas, Nuevo París y Las Acacias; en el extremo opuesto, Punta Gorda y Carrasco no alcanzan a 4% de población con carencias críticas.

En lo que refiere a la fecundidad, la desigualdad de acuerdo al nivel de NBI es impactante; la paridez media final de las mujeres en hogares con dos o más NBI es de 4,47 hijos, mientras

que la de las mujeres NBS es de casi dos hijos y medio menos (2,08). Las diferencias entre las adolescentes es aún mayor: las pertenecientes a hogares con dos o más NBI tienen una paridez media acumulada más de seis veces mayor que las de hogares con NBS.

Los migrantes internos recientes presentan valores algo superiores al promedio; las diferencias de niveles de migrantes internos recientes con carencias críticas son importantes entre los departamentos; las brechas son en promedio significativamente más altas en perjuicio de los migrantes, particularmente en Montevideo, San José y Maldonado. Por otro lado, los inmigrantes internacionales recientes (retornados y extranjeros) se sitúan casi 10 puntos porcentuales por debajo del valor observado para el total de la población.

La población afrodescendiente con al menos una NBI alcanza el 51,3%, 10 puntos porcentuales por encima de la media nacional y 16 puntos por encima de la población blanca, en una nueva evidencia de la inaceptable inequidad provocada por la condición étnico-racial de las personas. La proporción de población afrodescendiente con al menos una NBI es particularmente elevada en los departamentos de Artigas, Salto y Tacuarembó.

## Referencias bibliográficas

- Amarante, Verónica y Perazzo, Ivonne (2011). *Determinantes de la fecundidad en Uruguay (1996-2006)*, Instituto de Economía, Udelar, Montevideo.
- Battinson, Diego, et al. (2007). *Refining the Basic Need Approach: A multidimensional analysis of poverty in Latin America*. OPHI Working Papers n.º 17.
- Bucheli, M. y Cabella, W. (2007). *El perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial*, Instituto Nacional de Estadística, Montevideo, 2007. Disponible en <www.ine.gub.uy/enha2006/informes%20tematicos.asp>.
- Cabella, Wanda; Nathan, Mathías y Tenenbaum, Mariana (2013). *La población afro-uruguaya en el Censo 2011*. Convenio ACCAU-Udelar. Montevideo (en proceso).
- Cabella, Wanda (2008). «Panorama de la infancia y adolescencia en la población afro-uruguaya», En Scuro, L. (coord.), *Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay*, PNUD, Montevideo.
- Calvo, Juan José y Giraldez, Carlos (2000). *Las necesidades básicas insatisfechas en Montevideo de acuerdo al Censo de 1996*. Unidad Multidisciplinaria, FCS, Udelar. Documento de Trabajo n.º 44. Montevideo.
- Calvo, Juan José (2001). «¿Cuántos hijos tienen las mujeres pobres?», en Katzman R. y Filgueira, F. *Panorama Social de la Infancia y la Familia*, IPES, Montevideo.
- CDPD-ONU (2006). *Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad*, Naciones Unidas, Nueva York.
- Chackiel Juan y Schkolnik, Susana (2004). «América Latina: los sectores rezagados de la transición de la fecundidad», en: *La fecundidad en América Latina: ¿transición o revolución?*, Serie Seminarios y Conferencias/CEPAL, Santiago de Chile.
- De los Campos, Hugo (2000). *El índice de necesidades básicas insatisfechas. Crítica de la definición oficial y propuesta de una metodología alternativa*. Documento de Trabajo n.º 13. Departamento de Trabajo Social (FCS-Udelar). Montevideo.
- (2005). «Parte II Informes Sectoriales Cap. IV Pobreza». En Filardo, Verónica et al. *Proyecto Estadísticas Socio Demográficas en Uruguay. Diagnóstico y Propuestas*. Fondo de Población de Naciones Unidas – FCS, Udelar, Montevideo.
- DGEC (1990). *Las Necesidades Básicas en el Uruguay*. Montevideo, DGEC.
- Feres, Juan Carlos y Mancebo, Xavier (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Serie estudios estadísticos y prospectivos n.º 7, CEPAL.
- Fernández, Tabaré (2012). «Metodología preliminar para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay», en: Cortés, F. y Mora, M. *Metodología multidimensional de medición de la pobreza*. El Colegio de México. México.
- Fresneda, Oscar (2007). *La medida de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) como instrumentos de la medición de la pobreza y la focalización de los programas*. Serie Estudios y Perspectiva. CEPAL. Bogotá.

- INMUJERES (2010). *La población afrodescendiente en Uruguay desde una perspectiva de género*. MIDES-UNFPA, Cuaderno del Sistema de Información de Género - Uruguay, n.º 1, Montevideo. Disponible en <[www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/18530/1/cuaderno1.pdf](http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/18530/1/cuaderno1.pdf)>.
- INE (2013). *Estimación de la pobreza por el método del ingreso*, Montevideo.
- (2012). *Metodología de estimación de la población total residente en el Censo de Población 2011*, Montevideo. Disponible en <<http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/docmet.pdf>>.
- Koolhaass, Martín y Nathan, Mathías (2013). *Inmigrantes internacionales y retornados en Uruguay*, INE, Montevideo.
- Lesthaeghe, Ron (1995). «The Second Demographic Transition in Western Countries: An Interpretation» en: Mason, K Oppenheim y Jensen, A. (eds), *Gender and family change in industrialized countries*, IUSSP, Clarendon Press Oxford.
- Niedworok, Nelly (1994). *Mujer y fecundidad en Uruguay. Factores determinantes directos de la fecundidad y sus implicancias en salud*, Montevideo, Ediciones Trilce.
- Pardo, Ignacio, Varela, Carmen y Pollero, Raquel (2011). *Tendencias de la fecundidad en Uruguay y la región: sistematización y valoración de políticas, programas e intervenciones*, en V Encuentro Nacional de Demógrafos y Estudiosos de la Población, UCV, Caracas, Venezuela.
- Pellegrino, Adela, Calvo, Juan José, Peri, Andrés y Varela Petito, Carmen (1995). *Atlas Socio Demográfico del Uruguay*, Programa de Población de la Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, Fin de Siglo.
- Porzecanski, Rafael (2008). *Raza y desempeño educativo en el Uruguay contemporáneo: un análisis de la brecha entre afrodescendientes y blancos*. Trabajo presentado al III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Córdoba, Argentina, 24-26 de septiembre 2008.
- Van de Kaa, Dick (1986). «Europe's Second Demographic Transition», *Population Bulletin*, 42(1), The Population Reference Bureau, Washington.
- Varela Petito, Carmen, Fernández, Mariana y Fostik, Ana (2012). *Maternidad en la Juventud y desigualdad social*. Cuaderno n.º 6, Fondo de Población de Naciones Unidas, Montevideo.
- Varela Petito, Carmen, Fostik, Ana y Pollero, Raquel (2008). «La fecundidad: evolución y diferenciales en el comportamiento reproductivo», en: Varela Petito, Carmen (coord.), *Demografía de una sociedad en transición: la población uruguaya a inicios del siglo XXI*, Montevideo, Trilce.
- Videgain, Karina (2012). *Cambios en el patrón de estructuración por edad de los cursos de vida tempranos en Montevideo: una aproximación a los efectos de interacción entre historia, estructura de desigualdades y biografía (1985-2006)*, Tesis doctoral, COLMEX, México DF.



**ATLAS SOCIODEMOGRÁFICO Y DE LA  
DESIGUALDAD DEL URUGUAY**