

Revista de Ciencias Sociales





Revista de Ciencias Sociales (RCS)
Vol. XXIV, No. 4, Octubre - Diciembre 2018, pp. 98-113
FCES - LUZ • ISSN 2477-9431

Medición de pobreza multidimensional de la iniciativa en pobreza y desarrollo humano*

Ponce, María Gabriela**

Resumen

Este trabajo constituye una reflexión crítica a la propuesta de pobreza multidimensional de la iniciativa en pobreza y desarrollo humano de la Universidad de Oxford. Para ello en una primera instancia se ubica al lector en el contexto de la discusión sobre la pobreza: su concepción como un fenómeno multidimensional y su relación con las políticas públicas. Seguidamente se expone la propuesta de medición, así como la lógica de su construcción, plasmada en el Índice de Pobreza Multidimensional que acompaña el informe de Desarrollo Humano desde el año 2010 y especialmente el Índice Multidimensional desarrollado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Luego se sopesan algunas ventajas y limitaciones de estos planteamientos en el contexto de la discusión sobre la pobreza y las políticas públicas para su superación. Los resultados muestran cómo la multidimensionalidad ocurre con más frecuencia en condiciones de privación severa o extrema pero existen otras situaciones de carencia merecedoras de atención de la sociedad y políticas públicas. Concluyendo que esta propuesta al construir un acercamiento a la pobreza en términos de su influencia en las políticas públicas, si varias privaciones ocurren de manera conjunta, puede conducir a una intensa focalización de las intervenciones en materia de pobreza en la región.

Palabras clave: Pobreza; bienestar; mediciones de pobreza; multidimensionalidad; políticas públicas

* Este artículo forma parte de los avances de investigación de la tesis doctoral del autor. Agradecimiento a los profesores Cesar Gallo y Sary Levy por sus muy valiosas aportaciones y comentarios.

** Doctora© en Estudios del Desarrollo (Universidad Central de Venezuela (CENDES-UCV). Especialista en Sistemas de Información (Universidad Católica Andrés Bello). Licenciada en Sociología (Universidad Católica Andrés Bello). Profesor-investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, Venezuela. Email: mponce@ucab.edu.ve.

Multidimensional poverty measurement of the initiative on poverty and human development

Abstract

This work constitutes a critical reflection on the proposal of multidimensional poverty of the initiative in poverty and human development of the University of Oxford. For this, in the first instance it is located at reader in the context of the discussion on poverty: its conception as a multidimensional phenomenon and its relationship with public policies. Next, the measurement proposal, as well as the logic of its construction, reflected in the Multidimensional Poverty Index that accompanies the report of Human Development since 2010 and especially the Multidimensional Index developed by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Then some advantages and limitations are weighed of these approaches in the context of the discussion on poverty and public policies for their overcoming. The results show how multidimensionality occurs more frequently in conditions of severe or extreme deprivation but there are other situations of deprivation deserving attention of the society and public policies. Concluding that this proposal to build an approach to poverty in terms of their influence on public policies, if several deprivations occur jointly, can lead to intense targeting of poverty interventions in the region

Keywords: Poverty; well-being; poverty measurement; multidimensionality; public policies.

Introducción

El análisis desarrollado aborda el tema de la pobreza, ampliamente discutido y considerado por los científicos sociales, pero de poco consenso en términos de la forma como ésta se concibe y se producen los acercamientos a la realidad del fenómeno. En este contexto amplio y dinámico de la discusión sobre el concepto de pobreza y su aproximación, la Iniciativa en Pobreza y Desarrollo Humano (Oxford Poverty & Human Development Initiative, OPHI), ha desarrollado una propuesta de medición de la pobreza multidimensional ampliamente difundida, que acompaña el Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), igualmente diversas iniciativas y propuestas de medición oficial de pobreza en América Latina, entre las cuales cobra especial importancia la propuesta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para la región, la cual también será desarrollada en este artículo.

Si se parte de la importancia de la conceptualización y acercamiento del fenómeno de la pobreza en las políticas públicas y su

evaluación, como se intentará establecer en el primer apartado de este trabajo, es necesario revisar sus postulados y formas de construcción a efectos de realizar una lectura crítica de la propuesta sopesando sus ventajas y desventajas, lo cual se articulará en el desarrollo de este análisis. Ello con el objeto de contribuir en la discusión sobre un fenómeno que impacta de manera directa extensos sectores de la población y cuyos impactos lo ubican en el centro de la agenda científica y de los hacedores de políticas públicas, dado el peso de los conceptos y acercamientos en la materia.

1. Pobreza, multidimensionalidad y políticas públicas

En el curso del desarrollo de la discusión científica y académica sobre el tema de la pobreza, lo primero a acotar es la no existencia en la actualidad de una concepción unívoca del término. Muchas son las definiciones en la literatura sin que aún exista un consenso en torno al tema. Las visiones del fenómeno de la pobreza han sido tan diversas que Paul Spicker reconoce once posibles formas de

identificarla a partir de las concepciones de: necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable (Spicker, 1999:151-160). De manera similar, Misturelli y Heffernan (2010) identifican 159 definiciones o palabras claves asociadas al concepto de pobreza.

La definición de pobreza está ligada a la de bienestar. Es a partir de la forma como se construye socialmente el bienestar como se identifica el estado o nivel de vida que no puede ser alcanzado por ciertas personas, siendo esto en definitiva la esencia del concepto de pobreza. Así, la forma de entender y concebir el bienestar en buena medida va a definir su carencia o privación: “La noción de pobreza se basa, en última instancia, en un juicio de valor sobre cuáles son los niveles de bienestar mínimamente adecuados...” (Altimir, 1979:7).

Pobreza y bienestar no son términos estáticos, han venido variando en el tiempo y el contexto en el que se desarrollan (Ponce, 2013). Ello hace que sus significados se encuentren fuertemente investidos de valoraciones sociales, adquiriendo distintas definiciones y sentidos a partir del contexto socio-histórico, presentando incluso visiones heterogéneas para distintas instituciones, comunidades y personas a lo interno de las sociedades.

La ampliación y diversificación del bienestar, las propias evidencias empíricas y el desarrollo de los países han generado la necesidad de mediciones más inclusivas y complejas de la pobreza (Ponce, 2009). Son las visiones multidimensionales las que actualmente han adquirido mayor relevancia tanto en la discusión científica como en el ámbito de la formulación de políticas públicas: “La pobreza como preocupación de la política pública a cualquier nivel: global, nacional o local, es ahora ampliamente considerada como un problema multidimensional” (Fukuda-Parr, 2006: 6). Sin embargo, en la actualidad no existen consensos sobre las distintas dimensiones que lo configuran y la forma como éstas deben ser captadas en la realidad (Lustig, 2011; Cortes, 2014, CEPAL, 2013 y 2014).

Son muchas las interrogantes conceptuales y de orden metodológico a ser respondidas y para las cuales no existen respuestas unánimes. Entre estas últimas destacan los ámbitos o dimensiones que lo configuran, la fijación de los umbrales mínimos, la agregación de distintas dimensiones en un índice sintético o el peso que cada una de estas dimensiones debería tener en la conformación del mismo (CEPAL, 2006, 2014; Zavaleta, 2017).

Parte de la dificultad reside en tratar de resumir en indicadores sintéticos un fenómeno que se plasma en prácticamente todas las esferas de la vida social, con importantes connotaciones, no sólo para quienes sufren de estas privaciones en forma directa, sino para la sociedad en general. Sin embargo, las formas como se entienda y aborde la pobreza va a tener impactos sustantivos tanto en el propio diseño y orientación de las políticas públicas e intervenciones para su superación como en la evaluación que de ellas se hace. Mientras un acercamiento monetario (ingresos-gastos) induce a fórmulas macroeconómicas para la superación de la pobreza (crecimiento, redistribución del ingreso, empleo, salarios, entre otros), perspectivas como el de necesidades básicas insatisfechas tienden a poner mayor énfasis en la provisión de servicios sociales y públicos.

Por su parte, los enfoques de derechos y exclusión tienden a dirigir las acciones en torno a las causas de las desigualdades no solo en el ámbito económico sino político, social y fundamentalmente institucional y jurídico. Estas orientaciones no solo direccionan las acciones para su superación, también determinan la forma cómo éstas se evalúan: “...de los enfoques con los que se entienda el problema, depende en gran parte la evaluación de sus avances y retrocesos” (Pérez et al., 2014:11).

2. El índice de pobreza multidimensional de la Iniciativa en Pobreza y Desarrollo Humano (OPHI)

En el contexto reseñado en términos de la discusión del tema de pobreza y su vinculación con las políticas públicas surgen los desarrollos teóricos y metodológicos de la Iniciativa en Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI), los cuales han venido teniendo una importancia creciente en torno a la concepción del fenómeno y el método de medición.

Desde esta instancia se creó y diseñó el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que aparece desde el año 2010 en los Informes de Desarrollo Humano. En América Latina, ha venido acrecentando su influencia en la incorporación de mediciones de pobreza multidimensional, siendo ésta la región en la cual más rápidamente se han incorporado mediciones oficiales (Zavaleta, 2017). Hasta el 2017, México, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Ecuador y Panamá han incorporado mediciones oficiales de pobreza multidimensional con el apoyo de OPHI. Igualmente, participó en la propuesta de la CEPAL de un Índice Multidimensional de Pobreza para la región.

Se presentara aquí el Índice de Pobreza Multidimensional del PNUD y la propuesta de medición multidimensional de la CEPAL, haciendo especial énfasis en esta última, dado que la misma es un desarrollo especialmente adaptado para América Latina.

La metodología Alkire-Foster a través de la cual se construye el Índice Multidimensional de Pobreza (Alkire y Foster, 2008, 2011 y Alkire, et al. 2015), es una propuesta flexible en términos de dimensiones e indicadores, permitiendo su adaptación al contexto de implementación de la medición con base en la conceptualización de la pobreza, las fuentes de datos existentes y las disponibilidades de información.

Esta metodología, a partir de la determinación y construcción de las dimensiones, sus indicadores y umbrales respectivos, propone un método de identificación de la pobreza en el cual en primer lugar se determina, a partir del contraste con los umbrales de cada indicador, si el hogar o persona de referencia sufre de la

carencia o no, para posteriormente agregar en forma algebraica las ponderaciones asignadas a cada uno de los indicadores una vez verificada la privación. De esta forma, cada unidad de análisis (hogar o persona) obtendrá una puntuación equivalente a la suma de las ponderaciones de aquellos indicadores en los cuales se encuentra por debajo de los umbrales mínimos requeridos.

Adicionalmente es necesario el establecimiento de un punto de corte “K”. Este segundo punto de corte es el que va a fijar el umbral de pobreza multidimensional. Este umbral traza la proporción de privaciones que una persona u hogar debe tener para ser identificada como pobre o, alternativamente, la puntuación a partir de la cual la suma ponderada de las puntuaciones obtenidas por una persona u hogar lo definen como pobre multidimensional.

En este método entonces, la identificación como pobre multidimensional se produce a partir del contraste entre el umbral o punto de corte K (que en la práctica constituye un porcentaje) con el puntaje obtenido en el total de indicadores utilizados para medir las dimensiones. Cuando este último supera la puntuación establecida en K, se genera la identificación como pobre multidimensional.

Esta metodología, si bien trabaja a partir de umbrales para la identificación de la pobreza al igual que los métodos tradicionales de medición como línea pobreza o Necesidades Básicas Insatisfechas¹, agrega un nuevo umbral o punto de corte (K) el cual constituiría una novedad respecto a este tipo de mediciones, dado el uso dos puntos de corte o “punto de corte dual” para la identificación de la pobreza.

Este nuevo umbral “K” en la práctica representa una exigencia de ocurrencia simultánea de privaciones (dependiendo de los pesos asignados a los indicadores), utilizando el criterio de intersección² y no de unión como en el caso del método NBI, en el cual basta que una necesidad esté insatisfecha para considerar el hogar pobre. Ello va a tener implicaciones de peso a la hora de analizar la incidencia del fenómeno que se desarrollará posteriormente.

El método Alkire-Foster provee de tres índices: la incidencia o Índice de Conteo “H” que refiere al porcentaje o proporción de la población total en situación de pobreza, y dos índices adicionales que constituyen un aporte importante para el análisis: la intensidad y el Índice de Recuento Ajustado.

La intensidad de la pobreza “A” es una de las mediciones contempladas dentro del método de línea de pobreza en la familia de indicadores Foster-Greer y Thorbecke, análogo a la brecha de pobreza o “Poverty Gap”. En el caso del Índice de Pobreza Multidimensional, este indicador se obtiene dividiendo el puntaje ponderado de privaciones de los pobres en todas las dimensiones (indicadores) por el total de personas pobres, dando cuenta del promedio ponderado de privaciones que sufren aquellos identificados en situación de pobreza.

El Índice de Recuento Ajustado (M0) por su parte, es el resultado de la multiplicación de la incidencia (Índice de Conteo H) por la intensidad (A). La gran ventaja de este índice es su sensibilidad, tanto a las variaciones en el número de pobres como a los cambios en el número de privaciones experimentadas, de forma que sus variaciones van a ocurrir no solo por el cambio en el número de pobres sino que también puede darse como

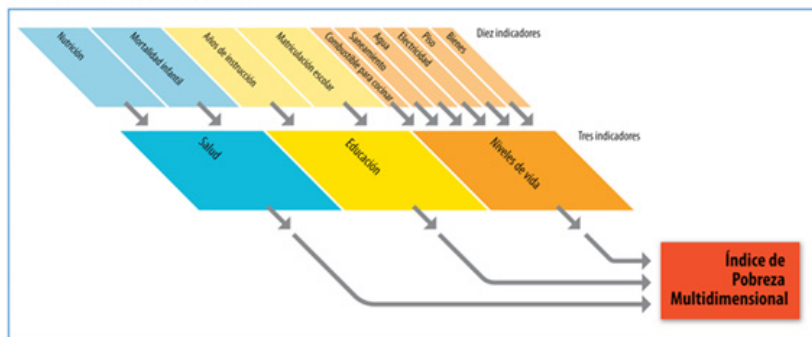
consecuencia del aumento o disminución en el promedio ponderado de privaciones, quienes fueron identificados en situación de pobreza multidimensional.

2.1. Índice de Pobreza Multidimensional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (IPM-PNUD).

A partir del año 2010 comienza a publicarse en los Informes de Desarrollo Humano el Índice de Pobreza Multidimensional (Alkire y Santos, 2010). Esta medición cuenta con 3 dimensiones y 10 indicadores. Las dimensiones componentes de este índice son las mismas contempladas en el IDH: salud, educación y nivel de vida. Salud y educación cuentan con 2 indicadores en su composición mientras la dimensión niveles de vida cuenta con 6 (ver Figura I).

Cada una de las dimensiones consideradas tienen el mismo peso para la conformación del índice global (1/3); sin embargo, la ponderación de los indicadores va a depender del número de indicadores utilizado para cada dimensión, manteniendo todos los indicadores componentes la misma ponderación a lo interno de la dimensión.

IPM: tres dimensiones y 10 indicadores



Fuente: Alkire y Santos (2010).

Figura I
Estructura del Índice de Pobreza Multidimensional del PNUD

El cuadro I que se presenta a indicadores y puntajes asignados para la continuación, muestra las dimensiones, conformación del índice global.

Cuadro I
Dimensiones, indicadores y pesos relativos del Índice de Pobreza Multidimensional del PNUD

Dimensión (I/3)	Indicador	Se considera privación si	Peso relativo
Educación (33,4%)	Años de escolaridad	Ningún miembro del hogar ha completado 5 años de escolaridad	16,7%
	Asistencia escolar (1/6)	Al menos un niño en edad escolar no asiste a la escuela (grados 1 a 8)	16,7%
Salud (33,4%)	Mortalidad	Ha muerto algún niño en el hogar	16,7%
	Nutrición (1/6)	Algún miembro del hogar (adulto o niño) del cual exista información nutricional está desnutrido	16,7%
Nivel de vida (33,6%)	Electricidad	El hogar carece de servicio eléctrico	5,6%
	Saneamiento	No tiene baño o lo comparte con otros hogares o si lo tiene, carece de servicios de eliminación de excretas (cloacas- pozo séptico)	5,6%
	Agua	El hogar no tiene acceso a agua potable o el mismo se encuentra a más de 30 minutos caminando desde el hogar	5,6%
	Piso	El hogar tiene piso de tierra o arena	5,6%
	Combustible para cocinar	El hogar usa combustible "contaminante" para cocinar (estiércol, leña o carbón)	5,6%
	Activos (1/18)	El hogar no tiene auto, camión o vehículo motorizado similar y posee sólo uno de los siguientes bienes: bicicleta, motocicleta, radio, refrigerador, teléfono o televisor.	5,6%

Fuente: PNUD, 2010.

Siguiendo la metodología Alkire-Foster una vez identificadas las privaciones, sus ponderaciones deben ser sumadas algebraicamente, y si esa sumatoria es igual al 30% -establecido como el punto de corte K- se considera el hogar como pobre multidimensional. En el caso del Índice de Pobreza Multidimensional del PNUD existe una categoría adicional. Ésta comprende a aquellos hogares cuya suma ponderada de privaciones está ubicada entre 20% y 30%, considerándose como población en riesgo de caer en pobreza multidimensional o vulnerable (PNUD, 2010).

2.2. Índice de Pobreza Multidimensional de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (IPM-CEPAL)

La propuesta de Pobreza Multidimensional de CEPAL salió a la luz pública en el Panorama Social del año 2013.

Para la publicación del año siguiente se presentó una nueva versión del Índice. Esta versión será la que se desarrollará por ser la última disponible que modificó y actualizó la propuesta del año previo (CEPAL, 2014). Cabe destacar además el hecho que en ambas publicaciones correspondientes al Panorama Social de los años 2013 y 2014, se destina toda la primera sección del capítulo a la pobreza de ingresos, su evolución y análisis, aspecto de larga trayectoria en estas publicaciones de la CEPAL, para después referir a la pobreza multidimensional en la segunda parte, por lo cual pareciese que esta propuesta no logró superar la visión centrada en los ingresos aún prevaleciente en el organismo. De hecho en las publicaciones siguientes del Panorama Social, el cálculo de la pobreza multidimensional propuesto y su análisis desaparecen de la publicación y en el capítulo de pobreza se encuentra solamente la ya tradicional medición por ingresos.

La propuesta de pobreza multidimensional de la CEPAL en su versión del año 2014, incluye 5 dimensiones y 13 indicadores. Desde el punto de vista de los referentes teóricos y conceptuales son los enfoques de capacidades, derechos y de necesidades básicas insatisfechas (NBI), los grandes marcos orientadores de la medición (CEPAL, 2013 y 2014), siendo la incorporación de la medición de las necesidades básicas insatisfechas la única diferencia con respecto al enfoque del IPM-PNUD, dada su tradición y particularidad regional.

En términos operativos el conjunto de dimensiones e indicadores seleccionados actualiza los umbrales de algunos indicadores del NBI (especialmente en educación), incorpora la línea de pobreza y agrega privaciones adicionales a las ya tradicionales. Dentro de este grupo se encuentra un conjunto de indicadores complementarios: tenencia insegura de la vivienda, falta de energía eléctrica y carencia de bienes durables, igualmente un conjunto de indicadores vinculados al empleo y la educación los cuales, según los proponentes, incorporan elementos de integración social: desempleo, empleo sin remuneración o desalentado, acceso a la protección social y rezago educativo (CEPAL, 2014).

A diferencia del IPM-PNUD no todas las dimensiones tienen el mismo peso en la conformación del índice global. La mayoría tiene un peso correspondiente a 22,2% pero la dimensión “Empleo y protección social” tiene la mitad de la ponderación de las otras dimensiones (11,1%). Respecto a los indicadores, la mayoría tiene la misma contribución en la conformación tanto de la dimensión como del índice global (7,4%) con dos excepciones, el ingreso y la protección social (ver Figura II).

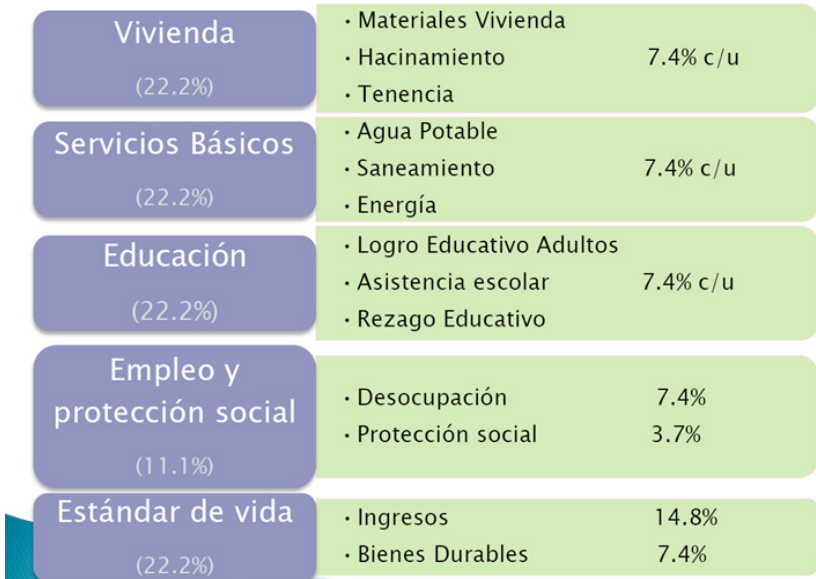
El indicador de ingresos recibe el doble de la ponderación general (14,8%), sobreponderación que es defendida por los autores con base a la capacidad de este indicador de representar privaciones en otras esferas no consideradas “...el ingreso es un indicador sintético que presumiblemente

agrega muchas privaciones funcionando como un sustituto para aquellas privaciones que no pudieron ser incluidas” (Santos, et al., 2015:18). El otro indicador cuya ponderación es diferente al resto es el referido a la protección social, correspondiente a la mitad del peso del resto de los indicadores con la excepción del ingreso (3,2%). Las dimensiones, indicadores y sus pesos se presentan en la Figura II.

Con relación a los indicadores y las limitaciones de las fuentes de información tanto en la publicación de la CEPAL (2014) como en el papel de trabajo de OPHI (Santos et al, 2015) resaltan un conjunto de consideraciones importantes a ser destacadas, puesto que develan importantes limitaciones que obstaculizan las posibilidades de medición de muchos aspectos sociales y económicos en la región y de intentos de medición multidimensional de fenómenos sociales complejos como es el caso de la pobreza.

En primer lugar, se destaca la dimensión de salud como la principal ausente de la medición. Esta dimensión, de tan alta connotación en términos de las condiciones de vida de la población y sus carencias, no existe en todas las encuestas de la región, siendo el acceso a un seguro de salud el único indicador existente en las encuestas de la región. Tal como argumentan los autores el acceso a un seguro de salud “... no revela el uso efectivo de los servicios y tampoco capta resultados de salud” (CEPAL, 2014:75). Algo similar podría indicarse respecto al estado nutricional de la población captada tangencialmente y de forma indirecta a partir de los ingresos y la canasta de consumo alimentario, la cual se utiliza como umbral a la identificación de la pobreza extrema en el método de línea de pobreza ya incorporado al índice. Asimismo, se hace mención a la necesidad de contar con indicadores que posibiliten la captación de la calidad de la educación recibida o de los servicios conexos a la vivienda, especialmente los referidos a garantizar la continuidad de acceso a los mismos, como otra de las recomendaciones destacadas acertadamente en la propuesta.

En cuanto a la dimensión de empleo



Fuente: Mancero, 2017.

Figura II
Estructura del Índice de Pobreza Multidimensional de la CEPAL

y protección, se reconoce las dificultades de acercarse a alguna medición de trabajo decente, bien porque no existe una convención generalizada en la región, ni tampoco se dispone de muchos de los indicadores e instrumentos que puedan ser incorporados a la medición. En base a ello, se seleccionó el desempleo como uno de los indicadores para esta dimensión “como primer paso”, argumentando que éste simultáneamente funge como indicador de integración social (CEPAL, 2013:79). Sin embargo, la solución adoptada luce poco acertada si, tal como indican las propias investigaciones tanto de la CEPAL como de OPHI el desempleo abierto, y menos aún el desalentado, no son característicos de las poblaciones en situación de pobreza, dado que, al carecer de sistemas de protección, la población de menores recursos salen a la búsqueda de ingresos insertándose

en trabajos precarios.

Esto en alguna medida es lo que explica los relativamente bajos niveles de desempleo en la región y especialmente en los sectores más carenciados. De hecho, en el documento de trabajo de OPHI sobre empleo es bastante elocuente en relación al tema:

“En países en desarrollo, el desempleo no es suficiente para evaluar la falta de empleo decente. En contextos donde el seguro de cesantía es escaso, si es que existe, el desempleo no es una opción para la mayoría de la población. Frecuentemente, las personas trabajan en actividades poco productivas, mal pagadas, sin contratos y/o en condiciones extremadamente inseguras. Por lo tanto, contar con indicadores de las condiciones de trabajo puede ser tan importante (o más) que la disponibilidad de trabajo” (Lugo, 2007).

La incorporación del acceso a las nuevas tecnologías (TICs) también fue otro de los aspectos evaluados para su incorporación en el Índice de Pobreza Multidimensional pero como indican los proponentes de la medición: “...Si bien hay una amplia literatura en que se señala la existencia de una brecha digital que reproduce las distancias socioeconómicas, la irrupción de la telefonía móvil en la región dificulta la inclusión de esta dimensión...” (CEPAL, 2014:80)

De manera similar al IPM-PNUD la propuesta del IPM-CEPAL utiliza la metodología Alkire-Foster para la identificación y agregación en el índice sintético de pobreza. En cuanto a los umbrales, se establece como en situación de pobreza multidimensional, el hogar cuya suma de privaciones es igual o mayor a 25% (K) lo cual equivale a una cuarta parte de la suma de todas las privaciones ponderadas. Esto en términos prácticos implica que se requiere tener privaciones en cuatro indicadores, o tener privación en el ingreso y dos indicadores adicionales para que el hogar sea considerado pobre. Por estas razones, las privaciones en solo una dimensión no configuran pobreza bajo esta concepción. En el documento este criterio es justificado, parcialmente, por las posibilidades de errores en el levantamiento de la información y la consecuente probabilidad de identificar erróneamente un hogar en pobreza a partir de una sola dimensión o indicador. En palabras de los propios autores:

“...no se utiliza el enfoque de unión, en que se requiere solo de una privación para que las personas sean identificadas como pobres, puesto que este procedimiento incrementa mucho la probabilidad de error de inclusión, por cuanto todos los indicadores presentan error de medición. Tampoco se emplea el método de intersección, en que se requiere que las personas estén privadas en todas las dimensiones, porque incrementa fuertemente la probabilidad de error de exclusión. En este índice se prefirió aplicar un criterio intermedio, con un $k=25\%$. Con este valor, las personas identificadas como

pobres deben estar privadas en el equivalente a una dimensión completa y algún otro indicador, o deben estar privadas en ingresos y tener al menos dos carencias adicionales. Además, con $k=25\%$ se asegura que ninguna persona que presente privación solo en una dimensión sea identificada como pobre en términos multidimensionales, lo que disminuye el error de inclusión” (CEPAL, 2014:82).

3. Un balance de la propuesta de pobreza multidimensional y la metodología Alkire- Foster

Varias son las lecturas que pueden y deben hacerse a esta nueva propuesta de medición multidimensional, liderada por OPHI, la cual ha venido acaparando la discusión académica en torno a las mediciones de pobreza tanto a nivel internacional como en la región. Se parte de la premisa que cualquier tipo de esfuerzos capaces de ampliar la visión de la pobreza -todavía muy centrada en los ingresos como se muestra en las propias publicaciones de la propia CEPAL, a pesar de la profusa literatura en la materia por parte del organismo y el consenso sobre la multidimensionalidad del fenómeno- constituye una aportación valiosa al análisis y comprensión de un fenómeno que afecta de manera relevante a una porción importante de la población de la región hacia la cual deben dirigirse los esfuerzos de la política pública.

En el caso de la propuesta del IPM-CEPAL el índice se construye sobre las fuentes estadísticas existentes en los países de América Latina, fundamentalmente las Encuestas de Hogares por Muestreo, mostrando las posibilidades de construcción de mediciones alternativas de la pobreza a partir de las fuentes existentes y la maximización del uso de la información, plasmada como objetivo en la propia presentación del mismo. A ello habría que agregarle las posibilidades de comparabilidad entre los distintos países, cuyo valor intrínseco no tiene duda. Por otra parte, las consideraciones y recomendaciones

generadas a partir del empleo de estas fuentes de datos y las limitaciones que ellas imponen, permiten aunar esfuerzos y avanzar en términos de los requerimientos de información en los países de América Latina.

El Índice de Pobreza Multidimensional tiene propiedades muy significativas para la comprensión del fenómeno. Entre las ventajas más frecuentemente citadas sobre este índice multidimensional están: 1) el uso de datos ordinales, 2) el uso de un nuevo criterio de identificación de pobreza multidimensional, 3) el uso de diferentes pesos entre dimensiones e indicadores, y 4) las propiedades de monotonicidad: reflejo de las mejoras y desmejoras de la situación de la población pobre, y descomposición: por grupos y por dimensiones (Gallo, 2012).

Las posibilidades de descomposición, que permiten valorar y afinar el estudio de la pobreza en los distintos contextos y/o subgrupos de población, pueden contribuir a mejorar las políticas públicas en materia de superación de la pobreza a partir del análisis de las particularidades y especificidades de los mismos. No obstante, en relación a este aspecto es importante destacar cómo esto no constituye una novedad respecto a metodologías de medición de pobreza tradicionales como la línea de pobreza o el método de Necesidades Básicas Insatisfechas.

En general, la descomposición constituye una propiedad intrínseca de los métodos de aproximación a la pobreza puesto que estos se construyen a partir de la observación de las unidades de menor nivel (hogar o persona) los cuales siempre podrán ser agregados de acuerdo con características o atributos geográficos, sociodemográficos o dimensión del bienestar y su carencia a considerar.

Contar con otros elementos como la intensidad de la pobreza y un índice de recuento ajustado, sensible al cambio tanto del porcentaje de personas en situación de pobreza como de las privaciones, constituyen sin duda herramientas que permiten hacer mejores análisis y monitoreo del fenómeno en el tiempo y sus particularidades, así como su

pertinencia en la evaluación de las políticas públicas.

Las posibilidades de este tipo de índices para revelar las asociaciones existentes tanto a lo interno de las dimensiones, como entre los distintos ámbitos que la configuran, pueden contribuir a develar las heterogeneidades existentes, derrumbando el mito de homogeneidad presente en muchas de las concepciones de pobreza y por tanto en las políticas públicas para su superación. Esta aportación es sustantiva si, como se observa en la tradición científica en materia de pobreza, se asume que la privación en una esfera está indefectiblemente ligada a la carencia en otros aspectos. Tal vez la definición clásica de pobreza de Altimir, pionero en los estudios de pobreza de la CEPAL y frecuentemente citada en la región, es una clara referencia de ello:

“Síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una situación inestable en el aparato productivo o dentro de estratos primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social y quizás la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de las del resto de la sociedad” (Altimir, 1979:2).

Este supuesto de homogeneidad ocurre a pesar que el análisis del fenómeno y estudios empíricos a partir de métodos combinados y multidimensionales, especialmente en el caso de América Latina, proveen suficiente evidencia sobre el hecho que la privación en una esfera particular o en algún aspecto de las condiciones de vida no genera de manera irremediable y directa carencias en otras dimensiones y viceversa.

Estas generalizaciones conducentes a las grandes divisiones entre pobres y no pobres, generan importantes dificultades para el diseño de políticas públicas de superación de la pobreza, porque suponen la equivalencia de un conjunto importante de condiciones y situaciones que no necesariamente aparecen de

manera conjunta en la realidad, configurando condiciones de vida diferenciales, lo cual debe ser considerado desde el punto de vista de la intervención social en forma de políticas públicas y una propuesta de esta naturaleza puede contribuir a ponerlo de manifiesto. No obstante este supuesto de homogeneidad, contradictoriamente, también está en la base de la propuesta de dimensiones perdidas o faltantes de la pobreza propuestas por el propio OPHI: bienestar psicológico y subjetivo, humillación y vergüenza, y violencia y empleo³ (Alkire, 2007).

Ser pobre no necesariamente implica la falta de satisfacción con la vida, la carencia de bienestar psicológico o la adscripción a una escala de valores diferentes a la socialmente imperante. Tampoco humillación y vergüenza de forma automática o directa. Este tipo de emociones, conductas y sentimientos, al igual que la discriminación de la cual pueden ser objeto los seres humanos tiene fuentes muy diversas, una de las cuales podría ser la pobreza, pero no es la única, características como el sexo, la raza, la religión o la orientación sexual, más vinculadas a la desigualdad en su sentido amplio, tal como se hace explícito desde el desarrollo de los derechos humanos, están entre las fuentes de esta situación e implica desde el punto de vista de políticas públicas e intervenciones de naturaleza muy distinta⁴.

Otra de las posibles ventajas de un índice como el propuesto, reside en que al poner el acento sobre la ocurrencia de privaciones simultáneas en varios aspectos y dimensiones permite trascender las visiones más parceladas de la realidad, ampliando el campo de acción de las políticas públicas y trascendiendo la sectorialidad propia de las políticas sociales, las cuales en muchos casos terminan restringiendo tanto el desarrollo de intervenciones inter sectoriales como la evaluación de sus implicaciones en una u otra esfera.

Sin embargo, existen algunas observaciones y limitaciones que es necesario incluir en este balance.

En los documentos analizados este índice y la metodología de cálculo propuesto

por Alkire Foster se presenta como una innovación respecto a las mediciones de pobreza en la región. No obstante, América Latina cuenta ya con una larga tradición en métodos multidimensionales. Más allá de las críticas que pueda hacerse a la medición por Necesidades Básicas Insatisfechas o al método integrado, el cual combina indicadores monetarios y no monetarios, estas mediciones han sido ampliamente difundidas y utilizadas en la región, de forma que tanto el uso de indicadores multidimensionales de pobreza como la combinación de indicadores monetarios y no monetarios no constituyen una novedad. Otras propuestas como la recientemente adelantada por Boltvinik (2013, 2014) que incorpora a una visión mejorada del método integrado una dimensión de pobreza de tiempo, en contraposición a la postura oficial liderada por OPHI y el CONEVAL (2009) en México, se encuentran también entre las mediciones con estas características.

En lo que respecta a los criterios de identificación y agregación, consustanciales a cualquier método de medición de pobreza, es importante destacar la concepción subyacente de la pobreza en este método como un fenómeno de múltiples carencias simultáneas, la cual se especifica a partir del punto “K”. Esta condición excluye de la conceptualización, y eventualmente de la mira de las políticas públicas y la intervención, aquellos hogares y personas con privaciones en algún aspecto específico, o que por el efecto de las ponderaciones (Caso protección social en el IPM-CEPAL) no logran el umbral de multidimensionalidad, independientemente del nivel de afectación o lo extendido que pueda ser ese atributo en la sociedad considerada. En el caso del IPM-PNUD, incluso la multidimensionalidad es relativa, dado que considera como pobres multidimensionales a quienes tienen privaciones en todos los indicadores de una sola dimensión, por tanto se estaría caracterizando como pobre multidimensional poblaciones que, en estricto sentido, son pobres “unidimensionales”.

Pero más allá de taxonomías y etiquetas, la propuesta de OPHI parte de un marco de

orientaciones generales y conceptuales muy amplio, el cual recoge buena parte de la discusión en torno al fenómeno. Muchos de los criterios utilizados, especialmente en lo referente a la ponderación de las dimensiones e indicadores que conforman el índice y en la definición del punto de corte “K”, que en definitiva constituye el umbral general a partir del cual un hogar o persona pasa a ser considerado como pobre, obedecen a consideraciones de tipo estadístico antes que conceptuales. Este es el caso de la baja ponderación asignada para la dimensión de empleo y protección social para la cual se esgrimen razones como las siguientes:

“...Dado que las tasas de privación en empleo y protección social tienden a ser altas con los umbrales asignados, asignar la misma ponderación que las otras dimensiones resulta en una desproporcionada contribución de las privaciones en esta dimensión al índice global de pobreza” (Santos et al, 2015:17).

Si bien los métodos de pobreza intentan dimensionar cuantitativamente el fenómeno y por tanto el uso de herramientas estadísticas es consustancial a su implementación, la selección de dimensiones e indicadores, al igual que los pesos asignados a los mismos deben partir de la conceptualización del fenómeno, por ello argumentos de esta naturaleza lucen poco aceptables. Si el empleo y la protección social, como en efecto ocurre en el caso de América Latina, constituyen carencias relevantes en la población de la región, además de derechos constitucionalmente aceptados en la mayoría de los países, esto debe ser develado en un índice con pretensiones de visibilizar las privaciones que experimenta la población y su importancia. Bajar la ponderación de forma arbitraria genera dificultades para visibilizar su contribución al espectro general de pobreza. De hecho, una de las ventajas que un índice multidimensional debe ofrecer, tal como es expresado en la propia propuesta, es la posibilidad de orientar la política pública a partir de las contribuciones que los distintos aspectos del fenómeno presentan en el indicador global.

Cuando se afecta la ponderación de un indicador o dimensión se afecta de forma directa la estructura del índice y su lectura. Algo similar ocurre con las razones esgrimidas para ubicar el punto de corte “K” en 25% o 33% y no en otro nivel. Desde este punto de vista tampoco luce suficiente el argumento citado sobre la disminución del error de inclusión para la elevación del umbral, dado que si alguna variable tiene dificultades en su levantamiento es precisamente el ingreso (Ortiz y Marco, 2006; Ponce, 2009), especialmente en los países de la región.

Es precisamente el énfasis en este tipo de razonamientos lo que le ha valido las críticas, algunas veces muy lapidarias, de algunos detractores como Julio Boltvinik, para quien la metodología Alkire-Foster y el método de Pobreza Multidimensional propuesto constituye: “...una variante del NBI en la que el criterio de unión ha sido reemplazado por un umbral de carencias formado por una suma arbitraria de ponderadores de privación” (Boltvinik, 2013: 26).

Conclusiones

La metodología Alkire-Foster y las propuestas de pobreza multidimensional vienen acaparando la atención de los académicos, hacedores de políticas públicas y agencias internacionales de desarrollo porque responden en esencia a una perspectiva más plural y compleja del bienestar y su carencia, la pobreza. Igualmente a la necesidad de aproximaciones más comprensivas del fenómeno, las cuales gozan de altos niveles de consenso académico y científico, pero no terminan de superar visiones unidimensionales del mismo, si se juzga el uso generalizado del método de línea de pobreza para su dimensionamiento y análisis.

Probablemente el valor de este tipo de propuestas está en el reconocimiento de la multiplicidad de facetas constitutivas de la pobreza, lo que sin duda constituye una ampliación de la visión y concepción del fenómeno, y puede impactar favorablemente en las intervenciones de política pública en

pos de su superación. Sin embargo, la lógica de su construcción y especialmente la forma de asignación de ponderaciones y el uso de la intersección como criterio, al exigir la ocurrencia de privaciones simultáneas para definir la pobreza, genera enormes contradicciones con enfoques como el de derechos, declarado como una de las bases conceptuales adoptadas por los proponentes como marco de referencia y orientación.

El enfoque de derechos establece al menos tres principios no cumplidos en la metodología propuesta: la equiponderación: todos los derechos tienen el mismo peso e importancia; la interdependencia: para que su aplicación sea efectiva (y tengan sentido cada uno), no basta la satisfacción de uno de los derechos, sino que ésta depende de la satisfacción de los demás y finalmente la indivisibilidad, muy ligada al principio de interdependencia, al estipular que los derechos humanos no pueden aplicarse divididos unos de otros, sino de manera holística e integral.

Como bien acotan Pérez, Damián y Dedecca sobre la experiencia de medición multidimensional mexicana liderada por OPHI, y convertida en medición oficial¹, esta forma de identificación genera la exclusión de la medición oficial de grupos de población con carencias, a quienes se les ha vulnerado sus derechos por el solo hecho de no lograr el umbral asignado (Pérez et al., 2014), referencia que bien puede ser extendida a las categorías de población en riesgo de caer en pobreza multidimensional o vulnerable utilizada por el IPM-PNUD. Por su parte, en el caso de la propuesta del IPM-CEPAL estos grupos de población ni siquiera son visibilizados dentro de la propuesta.

Finalmente, si se considera el impacto de los acercamientos a la pobreza en términos de su influencia en las políticas públicas como someramente se ha intentado establecer, esta propuesta al construir un acercamiento al fenómeno si y solo si varias privaciones ocurren de manera conjunta, además de la necesidad de lograr la sumatoria requerida para alcanzar el segundo punto de corte, puede conducir a una intensa focalización de las

intervenciones en materia de pobreza.

La evidencia empírica recabada y los estudios previos en la región, develada por ejemplo a partir de la aplicación de métodos como el integrado, muestran cómo la multidimensionalidad ocurre con mucho más frecuencia en las situaciones de privación más severa o extrema pero existen otras situaciones de carencia merecedoras de la atención de la sociedad y la política pública, que corren el riesgo de salir de agenda a partir de esta limitación.

Al ser tan restrictivos en este aspecto, es difícil y hasta contradictorio entender la inclusión de nuevas dimensiones como las dimensiones perdidas de la pobreza propuestas por OPHI. De hecho, el propio centro aún no las ha incorporado a sus propuestas de medición de pobreza multidimensional más difundidas como es el caso de los índices que aquí ocupan (IPM-PNUD e IPM-CEPAL). Tampoco ninguno de los países latinoamericanos a los cuales ha prestado asesoría en sus mediciones multidimensionales oficiales. Estas dimensiones, con la excepción del empleo, trascienden las condiciones sociomateriales de la población, con el riesgo de la pérdida de especificidad de un concepto que de por sí es, y ha sido siempre una discusión abierta, contribuyendo más a su vaguedad e indeterminación que a su definición y cuyo correlato sería la dispersión de esfuerzos en materia de intervención y políticas públicas.

Notas

¹ En el caso de los métodos de ingreso la línea de pobreza constituye el umbral. En el caso del método de Necesidades Básicas Insatisfechas, la no satisfacción de una o más de las 5 necesidades consideradas, constituye el criterio de determinación de la pobreza.

² Se aclara al lector que en el contexto de los documentos de OPHI cuando hablan de intersección hacen referencia a la privación en todos los indicadores y dimensiones consideradas. En este análisis, y en términos generales en la literatura sobre pobreza, cuando se habla de intersección se concibe en un rango

más amplio: desde la ocurrencia simultánea de forma parcial en algunos indicadores hasta la ocurrencia simultánea en todos los indicadores considerados.

³ En el caso de la dimensión de empleo hay plena coincidencia con OPHI respecto a su incorporación a las mediciones de pobreza. Sin embargo, esta dimensión no ha sido ajena al análisis de la pobreza en el contexto general y de la región dada su alta asociación con los ingresos.

⁴ Convergemos plenamente con Millán en la importancia de este tipo de mediciones, quien indica: “el conocimiento de la “evaluación” que los individuos realizan sobre sus propias vidas es de extrema importancia no solo porque revela factores que las variables objetivas (consumo, ingreso) no resaltan, sino también porque puede advertir, de manera más oportuna, los cambios que se están gestando en los parámetros de valoración de necesidades y demandas futuras. Aun si se asume como mera “percepción”, su importancia es obvia. “Las percepciones son reales y tienen enormes consecuencias” (Millán, 2011:23). En lo que no se tiene coincidencia es en su fusión como nuevas dimensiones componentes del fenómeno para definir la carencia o privación, que es en definitiva el marco del concepto de pobreza.

⁵ En términos de la metodología desarrollada en este país solo son considerados como pobres multidimensionales a aquellos en los que se da la intersección o coincidencia entre las privaciones de ingreso y sociales, el resto se define como población “vulnerable” bien sea por ingresos o por carencias sociales (Cortez, 2014).

Referencias Bibliográficas

- Alkire, Sabine (2007). **The missing dimensions of poverty data. An introduction**. Oxford. Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), Working Paper No. 00. Pp. 15.
- Alkire, Sabine y Foster, James (2008). **Counting and multidimensional poverty measurement**. Oxford. Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI). Working Paper No. 7. Pp. 33.
- Alkire, Sabina y Foster, James (2011). “Counting and multidimensional poverty measurement”. **Journal of Public Economics**. Vol. 95, No. 7-8. Netherlands. Pp. 476-487.
- Alkire, Sabina y Santos, Maria Emma (2010). **Acute multidimensional poverty: A new index for developing countries**. Washington. United Nations Development Programme. Human Development Reports. Research Paper 2010/11. Pp. 138.
- Alkire, Sabina; Foster, James E.; Seth, Suman; Santos, María Emma; Roche, José M. y Ballon, Paola (2015). **Multidimensional poverty measurement and analysis**. Oxford. Oxford University Press. Pp. 312.
- Altimir, Oscar (1979). **La dimensión de la pobreza en América Latina**. Santiago de Chile. CEPAL. Cuadernos de la CEPAL. Pp. 89.
- Boltvinik, Julio (2014). “América Latina, de la vanguardia al rezago en medición multidimensional de la pobreza. La experiencia contrastante de México ¿una guía para la región?”. En: Boltvinik, J. et al. (Eds.). **Multidimensionalidad de la pobreza: propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe**. Buenos Aires, Argentina. CLACSO. Primera edición. Colección Claso-CROP. Pp. 23-74.
- Boltvinik, Julio (2013). “Medición multidimensional de Pobreza. América Latina de precursora a rezagada”. **Revista Sociedad y Equidad**. No. 5. Santiago de Chile. Pp. 4-29.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006). **Panorama Social de América Latina 2006**. Santiago de Chile. CEPAL. Pp. 436.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013). **Panorama Social de América Latina 2013**. Santiago de Chile. CEPAL. Pp. 228.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). **Panorama Social de América Latina 2014**. Santiago de Chile. CEPAL. Pp. 298.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) (2009). **Metodología para la medición de la pobreza multidimensional en México**. México. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Cortes, Fernando (2014). “La medición multidimensional de la pobreza en México”. En: Boltvinik, J. et.al. (Eds.). **Multidimensionalidad de la pobreza: propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe**. Buenos Aires, Argentina. CLACSO. Primera edición. Colección Claso-CROP. Pp. 99-126.
- Fukuda-Parr, Sakiko (2006). “The human poverty index: A multidimensional perspective”. **Poverty in Focus**. No. 9. Brasil. Pp. 7-9.
- Gallo, Cesar (2012). **Medida de pobreza multidimensional propuesta por: Sabina Alkire y James Foster**. Presentación realizada para el PNUD. Caracas, Venezuela. Pp.10.
- Lugo, Maria Anna (2007). **Employment. a proposal for internationally comparable indicators**. Oxford. Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI). Working Paper No. 2. Pp. 16.
- Lustig, Nora (2011). Multidimensional indices of achievements and poverty: ¿What do we gain and what do we lose?. **The Journal of Economic Inequality** Vol. 9, No. 2. Washington. Pp. 227-234.
- Mancero, Xavier (2017). **Situación actual de las mediciones multidimensionales de pobreza en América Latina**. Santiago de Chile. Seminario Regional “Indicadores no monetarios de pobreza: avances y desafíos para su medición”. Pp. 32.
- Millán, René (2011). “El bienestar como el nuevo “objeto” del progreso. Cinco reflexiones”. En: Rojas, Mariano (coord). **La medición del progreso y del bienestar. Propuestas desde América Latina**. México. Foro Consultivo Científico y Tecnológico. Pp.19-28.
- Misturelli, Federica y Heffernan, Claire (2010). “The concept of poverty: a synchronic perspective”. **Progress in Development Studies**. Vol. 10, No. 1. Reino Unido Pp. 35-58.
- Pérez, Sonia; Damián, Araceli y Dedecca, Claudio (2014). “Introducción”. En: Boltvinik, Julio, et al. (Eds.). **Multidimensionalidad de la pobreza: Propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe**. Buenos Aires, Argentina. CLACSO. Primera edición. Colección Claso-CROP. Pp. 11-20.
- Ponce, María Gabriela (2013). “Pobreza y bienestar: Una mirada desde el desarrollo”. **Cuadernos del CENDES**. Vol. 83, No. 30. Caracas, Venezuela. Pp. 1-21.
- Ponce, María Gabriela (2009). “La pobreza en Venezuela: Mediciones, acercamientos y realidades. 1997-2007”. **Temas de Coyuntura**. Caracas, Venezuela. No. 60. Pp. 53-99.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010). **Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano**. Nueva York. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Pp. 247.

- Santos, Maria Emma; Villatoro, Pablo; Mancero, Xavier y Gerstenfeld, Pascual (2015). **A multidimensional poverty index for Latin America**. Oxford. Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI). Working Paper No. 17. Pp. 47.
- Spicker, Paul (1999). "Definitions of poverty: eleven clusters of meaning". En: Spicker, Paul & Gordon, David (Eds.). **The international glossary on poverty**. Londres. Zed Books. Pp. 150-162.
- Zavaleta, Diego (2017). "What are the dimensions and indicators most commonly used by countries in their national MPI's?" **Dimensions**. No. 2. Oxford. Pp. 13-17.