



NACIONES UNIDAS



Distr.
LIMITADA
LC/L.3615(CE.12/5)
17 de abril de 2013
ORIGINAL: ESPAÑOL

Duodécima reunión del Comité Ejecutivo de la
Conferencia Estadística de las Américas de la
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Pucón (Chile), 24 a 26 abril de 2013

LA MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA*

2013-236

* Documento preparado por la División de Estadísticas de la CEPAL, para su discusión en la XII reunión del Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas, que se celebrará en abril de 2013.

A. INTRODUCCIÓN

Existe un consenso creciente respecto de la necesidad de que los países dispongan de mediciones multidimensionales de la pobreza, a fin de contar con información complementaria a la obtenida mediante los métodos convencionales, basados en los ingresos monetarios¹. En ello han influido distintos factores, como el surgimiento y predominio de nuevos enfoques sobre el desarrollo social y el bienestar, la constatación de las limitaciones de los indicadores monetarios como aproximaciones al estándar de vida, la necesidad de una mayor alineación entre los indicadores de pobreza y las políticas tendientes a superarla y las nuevas metodologías de medición multidimensional de la pobreza.

En todo caso, la construcción de una medida oficial de pobreza multidimensional, ya sea dentro de los países como a nivel regional, presenta importantes desafíos conceptuales, metodológicos y prácticos. Así, en esta nota se exponen: i) algunos argumentos para avanzar hacia una medición multidimensional de la pobreza; ii) una descripción de los pasos necesarios para elaborar un índice multidimensional de pobreza, junto con una discusión de las dificultades habitualmente verificadas en dicho proceso; iii) algunos avances metodológicos recientes, que permiten la construcción de un índice multidimensional de pobreza, y iv) los desafíos y exigencias que podrían enfrentar los sistemas estadísticos nacionales que participen directamente en la construcción de este índice o que deban proporcionar la información necesaria para su elaboración.

B. ¿POR QUÉ ES NECESARIA UNA MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA?

En los últimos años, ha cobrado relevancia en las agendas de política la necesidad de avanzar hacia un enfoque multidimensional de medición de la pobreza. Se han ampliado los esfuerzos de las entidades académicas y de los organismos internacionales por proponer indicadores multidimensionales de pobreza y los gobiernos han manifestado un interés cada vez mayor en este tipo de instrumentos para el análisis de las políticas públicas. Este proceso se ha visto impulsado, en América Latina y otras regiones, por el predominio de nuevos marcos conceptuales sobre el desarrollo social y el bienestar, como el enfoque de derechos y las perspectivas de capacidades, que van más allá de la noción de pobreza limitada a la insatisfacción de necesidades básicas.

El enfoque de derechos se fundamenta en principios éticos como la dignidad humana, la igualdad, la libertad y la solidaridad, que se plasman en derechos humanos universales vinculantes y exigibles a los Estados². Los derechos son indivisibles, abarcan distintas dimensiones de la vida humana (alimentación, salud, educación, participación social y otras) y tienen igual importancia (no hay derechos más relevantes que otros). Sobre la base de esta lógica, los seres humanos son portadores de derechos que definen el acceso a los recursos y las libertades necesarias para un nivel de vida adecuado. De este modo, la pobreza

¹ Este planteo trasciende el campo de la pobreza. Se ha propuesto avanzar hacia indicadores que provean una visión multidimensional del progreso social, en la que la concepción del bienestar se vincule a la del desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2012; Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009).

² Algunos hitos históricos a considerar en el desarrollo del enfoque de derechos son: i) la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), ii) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y iii) la Declaración del Milenio (8 de septiembre de 2000).

no se considera un estado de carencia o necesidad, sino una situación de falta de acceso a derechos básicos y de negación de la ciudadanía.

Por su parte, en el enfoque de capacidades (Sen, 1979, 1983, 1985, 1997) se critican las perspectivas de medición de pobreza basadas solamente en los recursos, dado que la disponibilidad de recursos no brinda información sobre las cosas que las personas pueden hacer, o hacen efectivamente, con esos medios. De este modo, las capacidades indicarían las posibilidades o los grados de libertad que las personas tienen para alcanzar determinados funcionamientos, como estar bien nutrido, obtener empleo y educación, o vivir sin sentimientos de humillación ni vergüenza. En esta lógica, la pobreza es la incapacidad de lograr ciertos funcionamientos básicos.

Un segundo argumento utilizado para justificar el desarrollo de indicadores multidimensionales es que las mediciones de pobreza basadas exclusivamente en los ingresos monetarios proporcionan una evaluación incompleta del estándar de vida. La identificación de los pobres a partir de sus ingresos corrientes es una aproximación a la capacidad de consumo de los hogares por medio del mercado y no capta directamente el acceso a bienes públicos (educación, salud, infraestructura básica) que no son adquiridos con el ingreso, lo que hace que la correlación entre ingreso y bienestar se erosione.

Asimismo, la medición de la pobreza es un instrumento fundamental para la evaluación de las políticas y programas de reducción de la pobreza y, puesto que dichas iniciativas no solo entregan transferencias monetarias, sino que también prestan servicios en ámbitos educativos, de salud, laborales e incluso psicosociales, los indicadores de pobreza basados exclusivamente en la métrica monetaria estarían proporcionando una información insuficiente para captar el impacto de las iniciativas de reducción de la pobreza. En suma, la incorporación de los aspectos no monetarios al índice permitiría una mejor alineación entre la medición de la pobreza y las políticas.

C. PASOS PARA EFECTUAR UNA MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA

La medición multidimensional de la pobreza consiste en evaluar si las personas logran alcanzar umbrales mínimos de bienestar (o estándar de vida) en cada una de las dimensiones consideradas. Por tanto, de manera similar a la medición monetaria, se requiere información desagregada al nivel de las personas o los hogares, como la que se obtiene de las encuestas de hogares o los censos de población.

En la práctica, su implementación requiere de cuatro pasos: seleccionar las dimensiones del bienestar que se va a evaluar, identificar los indicadores que representan dichas dimensiones, fijar los umbrales mínimos para cada indicador y, eventualmente, combinar los resultados obtenidos en las distintas dimensiones en un indicador sintético. Para todos estos pasos es preciso tomar varias decisiones conceptuales y metodológicas que presentan altos niveles de complejidad política, conceptual y metodológica.

Para seleccionar las dimensiones, indicadores y umbrales, se requiere definir el enfoque normativo que subyace a la medición. Esta no es una tarea fácil, puesto que no hay argumentos suficientes para afirmar la superioridad intrínseca de algún enfoque de la pobreza por sobre los demás y por la amplia variabilidad entre los distintos contextos en los que se mide la pobreza. Esto significa que no existe una única solución aplicable a todos los contextos para la selección de dimensiones, indicadores y umbrales. Así, la selección de un enfoque pertinente a la realidad de la pobreza en el contexto, la

determinación de las posibilidades prácticas de lograr los umbrales y el esclarecimiento de la viabilidad de comprobar empíricamente si las personas alcanzan dichos umbrales revisten importancia crítica.

El uso del enfoque de derechos permite ejemplificar algunas dificultades mencionadas en el párrafo anterior. A la ambigüedad del significado de los derechos (¿qué significa el derecho a la educación?, ¿derecho al acceso, a la conclusión, a educación de calidad?) se agrega el costo económico de su provisión, lo que conducirá a relativizar el contenido normativo del derecho a la viabilidad práctica (de economía política) de su garantía. Este dilema no tiene que ver con la naturaleza de los derechos; una sociedad podría plantearse garantizar el derecho a un ingreso mínimo y las dificultades políticas para definir el monto de dicho ingreso podrían ser similares a las apreciadas para definir algún umbral educativo.

Hay diversas modalidades para seleccionar las dimensiones, ninguna de las cuales está exenta de problemas. Una de ellas es preferir aquellos aspectos que tienen valor intrínseco en la vida de las personas. Esta aproximación podría ser difícil de cumplimentar en contextos caracterizados por una amplia gama de condiciones socioeconómicas y culturales. Dadas estas dificultades, se ha propuesto alcanzar acuerdos mediante el diálogo social³. Este tipo de ejercicio entraña riesgos, puesto que podrían incluirse aspectos cuya vinculación con la pobreza sea discutible o que presenten dificultades de traducción operacional. Otra forma es basarse en las preferencias u opiniones de la población (captadas por medio de encuestas o estudios cualitativos), caso en el que se enfrenta un desafío importante si la significación de las dimensiones socialmente percibidas de la pobreza difiere sustancialmente entre distintos grupos de la población. Además, se debe destacar que, independientemente del procedimiento de selección de las dimensiones, la exclusión de alguna dimensión relevante de la pobreza implica darle un peso cero a esta, lo que conducirá a la subidentificación de los pobres.

A su vez, en la selección de indicadores y umbrales se debe tomar muy en cuenta la disponibilidad de información relevante en una fuente de información única. Para ilustrar mejor esta necesidad, se puede recurrir a la experiencia regional. Una de las iniciativas pioneras en la medición multidimensional de la pobreza fue el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), promovido por la CEPAL en la década de 1980 como una alternativa para aprovechar la información de los censos de población en América Latina. La selección de dimensiones del método NBI estuvo fuertemente condicionada por las variables disponibles en los censos. Si bien se incluyeron dimensiones relevantes para la satisfacción de necesidades, como vivienda, agua y saneamiento, educación y capacidad de consumo, se excluyeron otras, como nutrición, salud y empleo.

La importancia de la información también guarda relación con la aptitud de los indicadores disponibles para dar cuenta de la dimensión que se pretende medir en la unidad de análisis que se seleccione (individuos u hogares). Por ejemplo, algunos indicadores considerados en las mediciones de NBI, como los de materialidad de la vivienda, solo describen situaciones muy extremas de privación. A su vez, el indicador de educación se basaba en la asistencia escolar de los menores de edad, por lo que no servía para evaluar los niveles educativos en los hogares sin niños.

En la actualidad, la información disponible en las encuestas de hogares para implementar un método multidimensional es superior a la de los censos. No obstante, en muchos casos continúa siendo insuficiente, sobre todo si se tienen en cuenta los cambios en los requerimientos para poder satisfacer necesidades básicas y participar en la sociedad. Por ejemplo, en educación, se cuenta con indicadores de

³ Esta es la posición de Sen.

acceso de la población en edad escolar, pero no sobre las competencias de alfabetización de los adultos⁴; en el ámbito de la vivienda, se dispone prácticamente de las mismas variables y categorías contenidas en los censos de los años ochenta, y en varias encuestas de la región no se releva el ámbito de la salud. En los casos en que se dispone de variables útiles, por ejemplo, sobre mortalidad infantil y desnutrición en las encuestas sobre la base de indicadores múltiples y en las de demografía y salud, estas no suelen ir acompañadas de otras variables relevantes (por ejemplo, la situación laboral o los ingresos del hogar).

De este modo, las encuestas de hogares habitualmente utilizadas para las mediciones de pobreza no siempre contienen variables que puedan captar adecuadamente el logro de los umbrales mínimos en distintas dimensiones para toda la población. Estas restricciones implican que, si se espera que la medición multidimensional aporte información útil sobre los distintos ámbitos del bienestar, es conveniente revisar si los instrumentos disponibles contienen la información necesaria. No es común que las encuestas con que se da seguimiento a la pobreza contengan desde un inicio toda la información deseable para efectuar una medición multidimensional.

Una vez seleccionadas las dimensiones, los indicadores y los umbrales, se requiere pasar a la etapa de agregación, en la que se asigna un peso (o importancia relativa) a cada una de las dimensiones y se establecen puntos de corte para diferenciar a los pobres de los no pobres. Uno de los dilemas para la agregación radica en la inexistencia de criterios teóricamente fundados para definir los pesos de las dimensiones, por lo que este ejercicio no está exento de arbitrariedad. Una de las aproximaciones más frecuentemente utilizadas para la agregación de distintas dimensiones en un índice de pobreza es la equiponderación. La decisión de equiponderar supone que las distintas dimensiones son igualmente importantes en todo contexto geográfico y social y en todo momento del ciclo de vida, lo que puede originar una subestimación o sobreestimación de la pobreza en determinadas subpoblaciones.

Para identificar a las personas pobres, el camino usual es contabilizar el número de privaciones y seleccionar a quienes tienen un número superior al umbral determinado. En un enfoque de “unión” se consideran pobres a quienes tienen carencias en cualquiera de las dimensiones consideradas. Este era el procedimiento empleado en el método NBI tradicional, por el que se identificaba como pobres a los hogares con al menos una carencia crítica⁵. Esta forma de agregación ha sido objeto de diversas críticas, tanto por su incapacidad para dar cuenta de la cantidad de privaciones (y por tanto, de la severidad de la pobreza) como por la elevada sensibilidad de los resultados al número de dimensiones incluidas en el análisis. Esto incrementa el riesgo de incluir entre los pobres a personas que no lo son, porque el aumento de la cantidad de dimensiones hace crecer la probabilidad de que una persona u hogar que no tiene un nivel de vida inadecuado sea clasificada como pobre. Por otra parte, en un enfoque de “intersección” son pobres los que tienen carencias en todas las dimensiones simultáneamente. Esta opción tendrá como resultado la no identificación como pobres de un grupo de personas que sí tienen un nivel de vida inadecuado (riesgo de subidentificación).

⁴ En la década de 1950, se consideraba alfabetizada a una persona con capacidades de lectoescritura (alfabetismo elemental). Luego se empezó a hablar del analfabetismo funcional, noción relativa a las destrezas cognitivas de manejo del entorno social. En la actualidad, el concepto que se utiliza es el de competencias de alfabetización, que incluye todos los aspectos necesarios para participar adecuadamente en la sociedad moderna (el uso eficaz de las destrezas aritméticas y de lectoescritura necesarias para la sociedad del conocimiento).

⁵ El uso de este criterio de agregación más bien estricto (ya que un hogar debe satisfacer todas las necesidades para ser considerado no pobre) se justifica, en parte, porque los umbrales habitualmente utilizados eran poco exigentes (Grupo de Río, 2007).

En este punto, es necesario volver a las consideraciones de política. La determinación del procedimiento de agregación debe realizarse atendiendo a los propósitos de la política social en el contexto. Si la construcción de la nueva medición multidimensional se efectúa en un marco de políticas que prioriza un incremento de la población destinataria (es decir, el problema que se pretende resolver es la subidentificación), lo recomendable será el uso de un criterio menos exigente. En cambio, si se pretende incrementar la eficiencia del sistema de asistencia social (por ejemplo, reducir filtraciones), lo más razonable será el empleo de un criterio más exigente.

Otra cuestión a tener en cuenta es que los resultados que se obtengan con el método de agregación que se seleccione deberán ser distintos de los obtenidos con el método que se empleaba habitualmente para medir la pobreza (unidimensional o multidimensional), pero no demasiado diferentes. Deberán ser distintos porque, en caso contrario, la relación costo-beneficio del ejercicio podría ser cuestionada (¿para qué gastar millones adicionales en un nuevo método que produjo el mismo resultado que el procedimiento anterior?), pero no muy diferentes, porque la nueva información que se ponga en circulación deberá anclarse en las representaciones preexistentes de la pobreza y de su magnitud.

Las recientes propuestas de nuevas formas de agregación superan algunos de los obstáculos metodológicos con índices más complejos que permiten dar cuenta de las brechas existentes (por ejemplo, de la intensidad de la pobreza). Varias de estas aplicaciones utilizan una posición intermedia respecto de los enfoques de unión e intersección (véase la sección D), por ejemplo, consideran pobres a quienes tienen dos o más privaciones. De cualquier modo, algunas de las limitaciones metodológicas del método NBI son inherentes a los métodos multidimensionales, como la identificación de los pobres a partir de un conteo de privaciones. Las nuevas propuestas tampoco resuelven las complejidades políticas asociadas a la construcción de un índice multidimensional de la pobreza.

D. AVANCES METODOLÓGICOS RECIENTES

En los últimos años se ha producido un desarrollo acelerado en los múltiples ámbitos relacionados con la medición multidimensional de la pobreza. Por una parte, el renovado interés en producir índices de pobreza multidimensional, que atiendan de la mejor manera posible los desafíos planteados por la agregación de dimensiones en un indicador único, ha dado lugar a la aparición de diversos tipos de índices y metodologías analíticas. Las propuestas que han alcanzado una mayor difusión son las basadas en axiomas, que consisten en formular un conjunto de propiedades deseables para los indicadores de pobreza y desarrollar los indicadores que las satisfagan. En este grupo se inscriben propuestas como las de Bourguignon y Chakravarty (2003) y Alkire y Foster (2009)⁶.

Paralelamente, tanto a nivel nacional como internacional, se han generado aplicaciones prácticas de medición multidimensional de la pobreza. A continuación se describen brevemente algunas de ellas, como forma de ilustrar las estrategias utilizadas para encarar los desafíos que implica una medición de este tipo. Estos ejemplos no solo se caracterizan por su calidad metodológica, sino también

⁶ Otra estrategia posible es la empírica, que habitualmente se ha expresado en el uso de técnicas multivariadas para reducir la variabilidad de distintos indicadores de pobreza a una cantidad menor de dimensiones y derivar ponderadores de dichas estructuras empíricas. Esta estrategia ha sido mucho menos utilizada en las mediciones oficiales de pobreza multidimensional.

por su carácter de mediciones oficiales, que las coloca en un plano diferente del que tienen las aplicaciones solo académicas⁷.

El índice de pobreza multidimensional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fue encargado a la Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) con el fin de disponer de información complementaria para el seguimiento de la meta de reducción a la mitad de la extrema pobreza propuesta en la Cumbre del Milenio. A diferencia de otros índices multidimensionales usados por el PNUD, como los de desarrollo humano y pobreza humana, este índice no es un agregado de agregados (otros indicadores), sino que añade dimensiones al nivel de cada hogar (y por tanto requiere trabajar al nivel de los microdatos de las encuestas de hogares).

El índice de pobreza multidimensional es una medida de pobreza aguda, que refleja carencias en el acceso a servicios básicos y en funcionamientos clave de las dimensiones de educación, salud y nivel de vida para la población de 104 países, incluidos varios de América Latina y el Caribe. Las dimensiones de este índice fueron seleccionadas a partir de criterios como la parsimonia (pocas dimensiones simplifican la comparación con la medida monetaria de 1 dólar diario usada por el Banco Mundial), el consenso (la educación, la salud y el estándar de vida poseen un valor ampliamente reconocido) y la inclusión de los aspectos instrumentales e intrínsecos del desarrollo humano (Alkire y Santos, 2010).

La unidad de análisis es el hogar, por lo que se asume que las privaciones son enfrentadas simultáneamente por todos los integrantes del hogar más que por los individuos aislados, y se evita además la necesidad de emplear umbrales distintos para cada individuo del hogar. Las personas son clasificadas como pobres cuando residen en hogares que tienen tres o más privaciones y la agregación de las dimensiones se realiza por equiponderación.

En el cuadro 1 se resumen los indicadores utilizados y los umbrales de privación, así como el peso relativo que recibe cada uno.

El índice de pobreza multidimensional se calcula como el índice de recuento ajustado propuesto por Alkire y Foster (2009). Este se obtiene como el producto de dos indicadores: el índice de recuento (H), que es la proporción de la población pobre multidimensional, y la intensidad de la pobreza multidimensional (A), es decir, el porcentaje medio de privaciones que tiene la población pobre.

Un segundo ejemplo es el índice multidimensional de pobreza de Colombia (IMPC), elaborado en 2011 por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). En este caso, para la selección de las dimensiones y la definición de los indicadores y sus umbrales, se consideraron como criterios: i) las dimensiones y variables clave de distintos índices multidimensionales de pobreza y bienestar nacionales e internacionales, ii) las prioridades establecidas en la Constitución del país, iii) las variables relevantes consideradas en el estudio cualitativo “Voces de los ‘pobres de Colombia’” (Arboleda, Petesch y Blackburn, 2004), iv) los umbrales de la Cumbre del Milenio, v) la política social del país, dándose preferencia a variables que pudieran ser afectadas por la política social, y vi) la disponibilidad de información en una sola fuente (la Encuesta Nacional de Hogares) (Angulo y otros, 2013).

⁷ También se debe mencionar la medición de la pobreza multidimensional infantil, tanto a nivel mundial (Gordon y otros, 2003) como en América Latina (CEPAL/UNICEF, 2010). Estas no se incluyen en el presente documento por corresponder solo a un tramo etario de la población.

Cuadro 1
**DIMENSIONES, INDICADORES, UMBRALES Y PESOS DEL ÍNDICE DE POBREZA
 MULTIDIMENSIONAL DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
 PARA EL DESARROLLO (PNUD) Y OXFORD POVERTY
 & HUMAN DEVELOPMENT INITIATIVE (OPHI)**

Dimensiones	Indicadores	Umbrales La persona está privada si...	Peso relativo
Educación	Años de escolaridad completos	...ningún miembro del hogar completó cinco años de educación.	16,7%
	Asistencia de los niños a la escuela	...al menos un niño en edad escolar (hasta grado 8) no asiste a la escuela.	16,7%
Salud	Nutrición	...al menos un miembro del hogar está desnutrido.	16,7%
	Mortalidad infantil	...uno o más niños del hogar han muerto.	16,7%
Estándar de vida	Electricidad	...no tiene electricidad.	5,6%
	Saneamiento	...no tiene acceso a saneamiento adecuado.	5,6%
	Agua	...no tiene acceso a agua potable.	5,6%
	Piso	...habita una vivienda con piso de tierra.	5,6%
	Combustible para cocinar	...usa combustible contaminante (estiércol, leña o carbón) para cocinar.	5,6%
	Bienes	...no tiene auto, camión ni vehículo motorizado y posee solo uno de los siguientes bienes: bicicleta, motocicleta, radio, refrigerador, teléfono o televisor.	5,6%

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Sabine Alkire y Maria Emma Santos, “Acute multidimensional poverty: a new index for developing countries”, *OPHI Working Paper*, N° 38, 2010 [en línea] <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ophi-wp38.pdf>.

El IMPC incluye 5 dimensiones y 15 variables, relacionadas con las condiciones educativas del hogar, las condiciones de la infancia y la adolescencia, la salud, el empleo y el acceso a servicios básicos y condiciones de vida en el hogar. Al igual que en el índice multidimensional de la pobreza, la unidad de análisis es el hogar. El número de privaciones requerido para ser considerado pobre en este caso es de cinco o más. El procedimiento de agregación de las dimensiones es por equiponderación, mecanismo que también se emplea en la agregación de los indicadores dentro de cada dimensión. Los índices de pobreza que se calculan están basados en la metodología de Alkire y Foster (2009).

El índice de pobreza multidimensional empleado por México desde 2010 (CONEVAL, 2010) adopta una perspectiva más cercana a la del método bidimensional, en el que se utilizaron complementariamente los métodos de indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y de línea de pobreza monetaria. En el método bidimensional clásico, la complementariedad estriba en que cada método capta necesidades diferentes. La métrica monetaria se asocia con la privación en el corto plazo, dada la sensibilidad de los ingresos al ciclo económico, mientras que el enfoque de NBI se relaciona con una pobreza estructural, dado que sus indicadores son más estables en el tiempo (CEPAL/DGEC, 1988).

El índice de pobreza multidimensional de México contempla dos dimensiones, una de derechos (carencias) y otra de bienestar (ingresos). La medición de los derechos se hace mediante seis indicadores: el rezago educativo, el acceso a los servicios de salud, el acceso a la seguridad social, la calidad y los espacios de la vivienda, los servicios básicos de la vivienda y el acceso a la alimentación.

Sobre la base del argumento de la indivisibilidad de los derechos sociales, se considera que una persona tiene carencia en dicha dimensión cuando tiene al menos una de las seis carencias sociales. La agregación entre las dos dimensiones se hace por medio de una tabulación cruzada (CONEVAL, 2010) (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
**TIPOLOGÍA DE POBREZA BASADA EN EL ÍNDICE DE POBREZA
MULTIDIMENSIONAL DE MÉXICO**

Derechos y bienestar	Hogares con carencias	Hogares sin carencias
Hogares pobres por ingresos	Pobres multidimensionales	Vulnerables por ingreso
Hogares no pobres por ingresos	Vulnerables por carencia social	No pobres y no vulnerables

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Informe de pobreza multidimensional en México 2008”, 2010 [en línea] http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/med_pobreza/Informe_pobreza_multidimensional/Informe_de_Pobreza_Multidimensional_en_Mexico_2008_.pdf?view=.

Todas estas aplicaciones presentan varios elementos útiles para la reflexión. En lo que respecta a los desafíos inherentes a la inclusión o exclusión de dimensiones, el índice del PNUD constituye un buen ejemplo. Si se siguen los criterios de selección de dimensiones planteados por Alkire y Santos (2010), resulta debatible la omisión del empleo como una dimensión de análisis. La relevancia del empleo ha sido reconocida en distintas declaraciones internacionales basadas en derechos, como la propia Cumbre del Milenio, y el empleo tiene importancia instrumental e intrínseca para las personas.

Otro tema relevante se refiere a que todas las dimensiones reciban la misma ponderación. Por una parte, la equiponderación de las dimensiones supone que estas son igualmente importantes a lo largo del ciclo de vida, lo que, como se señaló antes, puede causar una subestimación o sobreestimación de la pobreza en determinados grupos (la salud puede ser más relevante en las etapas iniciales y finales del ciclo vital, y la educación puede ser más importante para los más jóvenes). Por otra parte, cuando el número de indicadores utilizado en cada dimensión es distinto, la equiponderación de las dimensiones no se mantiene entre indicadores. Ello provoca, por ejemplo, que expresiones críticas de la privación, como el hacinamiento y la carencia de un sistema adecuado de eliminación de desechos cloacales, pesen menos que el retraso escolar o que el acceso al empleo formal.

Asimismo, cabe tener presente que los métodos multidimensionales pueden enfrentar restricciones similares a los de la pobreza monetaria en cuanto a la selección de la unidad de análisis, ya que muchos de los indicadores de carencia son fijados al nivel de los hogares y no de los individuos. Tal como sucede con el uso del ingreso per cápita como indicador del bienestar individual, el uso de umbrales comunes para todos los miembros del hogar pasa por alto el hecho de que los miembros de los hogares no tienen las mismas preferencias, que en ocasiones no comparten sus recursos económicos y que las asignaciones de recursos y tiempos en los hogares reflejan las diferencias de poder de los individuos dentro de estos (por ejemplo, las relacionadas con el género).

Por último, la combinación de las mediciones monetaria y multidimensional plantea un desafío no menor para definir las poblaciones destinatarias de las políticas. Tomando como referencia la tipología utilizada en la medición de México, si se define como población destinataria a los pobres multidimensionales, los vulnerables con carencias múltiples quedarán excluidos, y también quedarán fuera los hogares con una renta muy baja pero sin carencias sociales. En cambio, si los tres grupos se

consideran destinatarios, una cantidad muy grande de población podría ser clasificada como pobre, sobre todo si el criterio de agregación utilizado en la dimensión de carencias es de unión; de hecho, sobre la base de este criterio, en México los pobres multidimensionales y unidimensionales constituían un 81,7% de la población en 2008 (CONEVAL, 2010).

E. DESAFÍOS

Las medidas multidimensionales tienen el potencial de mejorar la caracterización de la pobreza y podrían brindar un aporte sustancial a la formulación y a la evaluación de las políticas sociales. No obstante, la construcción de una medida oficial de pobreza multidimensional enfrenta varios desafíos que deben ser encarados por las oficinas de estadística y los organismos responsables del seguimiento de las políticas. La selección de dimensiones y umbrales de pobreza adecuados para la realidad nacional y que informen apropiadamente la toma de decisiones, la definición de la ponderación relativa entre las distintas dimensiones y la forma en que estas interactúan con la pobreza por ingresos, la validación técnica de los índices o la comunicabilidad y transparencia de los resultados, son solo algunos de ellos.

Aun cuando no existen soluciones definitivas para estos desafíos, la experiencia indica que se puede avanzar hacia una medición multidimensional oficial. Hay dos elementos que parecen esenciales en ese proceso. El primero es asegurar un respaldo institucional a la medición, cualquiera sea el esquema particular que se adopte. La medición multidimensional de la pobreza requiere tomar una serie de decisiones para las cuales no siempre se cuenta con marcos teóricos o evidencia empírica que las sustenten. En ese contexto, lo más adecuado es que su implementación se base en un diálogo con las instituciones y los actores sociales relevantes, para evitar un cuestionamiento generalizado a la validez de la medición.

El segundo elemento es la necesidad de revisar y afinar los instrumentos existentes para que puedan emplearse en la medición multidimensional de la pobreza. Como se ha indicado anteriormente, las encuestas de hogares, el instrumento de mayor uso para la implementación de métodos multidimensionales de medición, muchas veces no contienen el tipo de información adecuado para dar cuenta de ciertas privaciones o del incumplimiento de derechos básicos. Por ello, es importante invertir en un desarrollo adicional de las fuentes de información, de manera que sea posible abarcar dimensiones desde una perspectiva más completa.

Bibliografía

- Alkire, Sabine y James Foster (2009), “Counting and multidimensional poverty measurement. Revised and updated”, *OPHI Working Paper*, N° 32 [en línea] <http://www.ophi.org.uk/working-paper-number-32/>
- Alkire, Sabine y Maria Emma Santos (2010), “Acute multidimensional poverty: a new index for developing countries”, *OPHI Working Paper*, N° 38 [en línea] <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ophi-wp38.pdf>.
- Angulo, Roberto, Beatriz Yadira y Renata Pardo (2013), *Multidimensional Poverty in Colombia, 1997-2010* [en línea] <https://www.iser.essex.ac.uk/publications/working-papers/iser/2013-03.pdf>.
- Arboleda, Jairo, Patty Petesch y James Blackburn (2004), *Voces de los pobres de Colombia*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bourguignon, François y Satya R. Chakravarty (2003), “The measurement of multidimensional poverty”, *Journal of Economic Inequality*, vol. 1, N° 1, abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.11.II.G.6.
- CEPAL/DGEC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Dirección General de Estadística y Censos del Uruguay) (1988), “La heterogeneidad de la pobreza: una aproximación bidimensional” (LC/MVD/R.12/Rev.1), Montevideo, oficina de la CEPAL en Montevideo.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2010), “Pobreza infantil en América Latina y el Caribe” [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/42796/Libro-pobreza-infantil-America-Latina-2010.pdf>.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2010), “Informe de pobreza multidimensional en México 2008” [en línea] http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/med_pobreza/Informe_pobreza_multidimensional/Informe_de_Pobreza_Multidimensional_en_Mexico_2008_.pdf?view=true.
- Gordon, David y otros (2003), *Child Poverty in the Developing World*, Bristol, The Policy Press.
- Grupo de alto nivel sobre la sostenibilidad mundial (2012), *Resilient People, Resilient Planet: A future worth choosing*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Grupo de Río (Grupo de Expertos en Estadísticas de Pobreza) (2007), *Compendio de mejores prácticas en la medición de la pobreza* [en línea] http://www.eclac.cl/deype/publicaciones/sinsigla/xml/9/34409/rio_group_compendium_es.pdf.
- Kaztman, Rubén (1996), “Virtudes y limitaciones de los mapas censales de carencias críticas”, *Revista de la CEPAL*, N° 58, abril.
- Sen, Amartya (1979), “Equality of what?”, *The Tanner Lecture on Human Values*.
- _____ (1983), “Poor, relatively speaking”, *Oxford Economic Papers, New Series*, vol. 35, N° 2, julio.
- _____ (1985), “Well-being, agency and freedom: the Dewey Lectures 1984”, *The Journal of Philosophy*, vol. 82, N° 4.
- _____ (1997), “From income inequality to economic inequality”, *Southern Economic Journal*, vol. 64, N° 2.
- Sen, Amartya, Joseph Stiglitz y Jean Paul Fitoussi (2009), *The Measurement of Economic Performance and Social Progress Revisited* [en línea] <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/overview-eng.pdf>.