

Reflexión y diálogo

Medición de la pobreza en el continente:
paradigmas y desafíos

Tertulias por una América Consciente



**América
Solidaria**

www.americasolidaria.org

Aportaron en contenidos y edición:
Tamara Cisterna
María José Hess
Nicole Rodríguez
Sebastián Zulueta





**América
Solidaria**

En América Solidaria tenemos la convicción de que es posible construir un continente más justo y solidario; buscamos abrir las miradas, borrar las fronteras y trabajar juntos para la superación de la pobreza y la exclusión. En colaboración con la Fundación Henry Dunant y la Asociación Chilena de ONG ACCION, buscamos generar espacios de diálogo y la reflexión en los temas que nos tocan, aportando a la generación de una América Consciente.

En las páginas siguientes se encuentra material de reflexión a partir de diversas fuentes de información con el objetivo de apoyar el debate sobre experiencias y desafíos para los países de nuestro continente en Medición de Pobreza.

I. Distintos enfoques para comprender la pobreza

1. Enfoque de las capacidades de Amartya Sen

En su obra, este economista y filósofo realiza una crítica transversal al modelo económico imperante desde mediados del siglo XX. Una de sus principales propuestas es centrarse en las capacidades humanas; realizando una crítica profunda al modelo económico racional que visualiza al homo economicus, y que se encuentra extremadamente concentrado en los aspectos del intercambio de bienes privados en mercados competitivos, dejando de lado fenómenos tales como las relaciones sociales de producción. Contrario a esta visión, Sen plantea:

“Los individuos, en tanto, agentes libres y racionales, son capaces de ir más allá de la búsqueda exclusiva del respectivo bienestar individual de cada uno, reconociendo la rica variedad de motivaciones y razones que tiene la gente para obrar”.

El enfoque de las “capacidades” de Sen, se centra en la “potencia” que tiene el ser humano para actuar y para contribuir con sus actos al desarrollo de la sociedad, por lo tanto, para el economista, el espacio apropiado para evaluar su bienestar, es aquel donde tiene la capacidad de decidir y actuar, más que el espacio de los bienes.

“El verdadero bienestar del sujeto económico no se deduce de la mera posesión de bienes, ni de la utilidad, sino de lo que la persona logra efectivamente hacer con los bienes.”

En cuanto a la conceptualización de pobreza, Sen se enfoca en las potencialidades de las personas y en las condiciones de todo tipo que restringen la libertad de tener y ser lo que cada uno considera racionalmente que valga la pena tener y ser.

“La condición de pobreza de una persona equivale a algún grado de privación que impide el desarrollo pleno de sus capacidades, y en última instancia, de su libertad”.



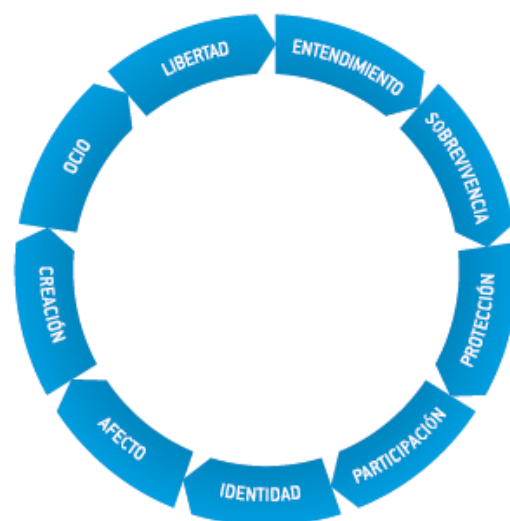
**América
Solidaria**

A partir de esta consideración, es que tanto la identificación como la medición de la pobreza, corresponden a ejercicios intelectuales que requieren ir más allá del espacio de bienes, para abarcar el campo de lo social (Ej. la expansión de servicios públicos), así como también el campo de lo político, en referencia a la participación del sujeto-actor en el proceso de decisiones, a partir de esta definición, es que la pobreza se presenta como un fenómeno multidimensional. El enfoque de las capacidades humanas permite comprender mejor la naturaleza y las causas de la pobreza, trasladando la clásica atención en los medios, a los fines que los individuos persiguen, y por lo tanto, a las libertades necesarias para poder satisfacer estos fines.

“Las vidas humanas se pueden empobrecer de muchas maneras, y el tratamiento de todas estas maneras, es el mayor desafío que enfrenta hoy la economía como ciencia social.”

Las “capacidades” para Sen, constituye todo aquello que permiten a una persona estar bien para formar parte de la vida comunitaria, en este sentido, las necesidades básicas constituyen una parte de las capacidades, pero estas se refieren a algo mucho más amplio. El bienestar humano consiste en desarrollar las capacidades de las personas, en este sentido, se debe hablar de desarrollo cuando las personas son capaces de hacer más cosas, no cuando estas son capaces de comprar más bienes o servicios. “La pobreza es absoluta en el plano de las capacidades y relativa en el plano de los productos básicos.”

El rostro de la pobreza en el mundo ha sufrido transformaciones, por lo que la mirada y medición de la pobreza concentrada en el déficit de ingresos se ha quedado carente como herramienta de análisis del fenómeno. Es así, como el enfoque de Sen, que otorga una mirada multidimensional de la pobreza, está siendo recogida por distintos países, como por ejemplo México, Colombia, Chile, para incorporarlo en el desarrollo de sus políticas públicas. En este sentido, es relevante el trabajo que ha estado realizando instituciones como la Fundación para la Superación de la Pobreza (FUSUPO) en Chile, quienes, siguiendo la línea de Sen, plantean que desde una mirada de las “necesidades”, la pobreza se manifiesta como un conjunto de necesidades humanas inadecuadamente satisfechas.



Catálogo de necesidades axiológicas de Enfoque de Desarrollo a Escala Humana.



América Solidaria

También, se plantea que la pobreza se manifiesta como un conjunto de “capacidades” humanas desarrolladas de manera incompleta o parcial

Asimismo, la pobreza es un fenómeno que da cuenta de la presencia de derechos humanos incumplidos y vulnerados.



Para más información revisa nuestras fuentes de información:

- Umbrales sociales, 2013, Fundación Superación Pobreza, resumen ejecutivo:

<http://www.superacionpobreza.cl/incidencia/umbrales-sociales-para-chile/>

- El concepto de pobreza en Amartya Sen:

<http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2149671.pdf>

<http://www.eumed.net/librosgratis/2008c/425/La%20Pobreza%20y%20las%20Capacidades%20Enfoque%20de%20Amartya%20Sen.htm>



2. El trabajo de Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI)

Muchos autores están de acuerdo respecto a dimensiones de importancia crítica de la medición de la pobreza. La falta de datos en múltiples áreas se vuelve un problema crucial para la investigación de la pobreza multidimensional y, luego, para las políticas de superación de la pobreza.

Hoy el debate está establecido en definir cuál o cuáles son las mejores herramientas metodológicas para medir la pobreza multidimensional y qué variables son las más apropiadas para cada territorio.

En este debate de nivel internacional encontramos un foco teórico claro expresado a partir de las bases de la *Teoría de la Seguridad Humana*, la cual implica la protección de las libertades fundamentales para la vida de las personas ante situaciones críticas o amenazas (Almqvist, 2005), una visión donde se reconoce la protección de las personas frente a distintos tipos de amenazas, que convergen no sólo en la dimensión de seguridad física y la libertad del individuo, sino que también comprende la dimensión del desarrollo integral, autonomía y bienestar de las personas (Rojas, 2012), desprendiendo una gama de instrumentos que amplían la visión de cómo construir la política pública.

Una contribución a permear esta visión multidimensional de la pobreza ha sido el impulso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que abogaron a nivel internacional por una serie de indicadores en relación a dimensiones fundamentales de bienestar: Educación, Salud, Nutrición, Género, Medioambiente; pero existen otros indicadores ausentes en esta cruzada (OPHI, 2007) dejando fuera a dimensiones fundamentales del desarrollo humano.

El estudio de Deepa Narayan “Escuchar la Voz de los Pobres”, expone que las personas en situación de pobreza valoran el empleo, la seguridad, la dignidad, la libertad de elección y acción, y la tranquilidad, pero también releva la **capacidad de vivir sin vergüenza**, una dimensión que se captura desde la teoría de la Exclusión y la Inclusión Social.

De dimensiones tan relevantes para las personas, hoy, precisamente, no tenemos datos. Al no tener datos, no tenemos bases empíricas para la incorporación de los llamados “nuevos temas de la agenda de pobreza”. En este contexto, en el año 2005 OPHI desarrolla **The Missing Dimensions of Poverty Data**, donde introduce 5 dimensiones como expresión de esta necesidad.

1. **Trabajo**: ciertamente no es una nueva dimensión de bienestar, pero a veces se olvida lo humano en las políticas de desarrollo y de reducción de la pobreza o, al menos, no se consideran con la suficiente profundidad: nos referimos a calidad del empleo y otras particularidades.
2. **Agencia o empoderamiento** el cual se ha definido como lo que una persona es libre de hacer y lograr (Sen, 1985).
3. **Seguridad física**, uno de los mayores obstáculos para la seguridad humana, la violencia perpetrados por individuos, grupos y actores estatales dentro fronteras interiores

naciones, como foco de violencia destruye los logros de desarrollo alcanzados en áreas como la educación, la salud, el empleo, los ingresos generación y provisión de infraestructura. Además, se impide la libertad del hombre para vivir con seguridad y la seguridad, y puede sostener trampas de la pobreza en muchas comunidades.

4. La **capacidad de Vivir sin Vergüenza**, la vergüenza y la humillación son esenciales para nuestra comprensión de la pobreza todavía datos comparables a nivel internacional en estas dimensiones están desaparecidos.

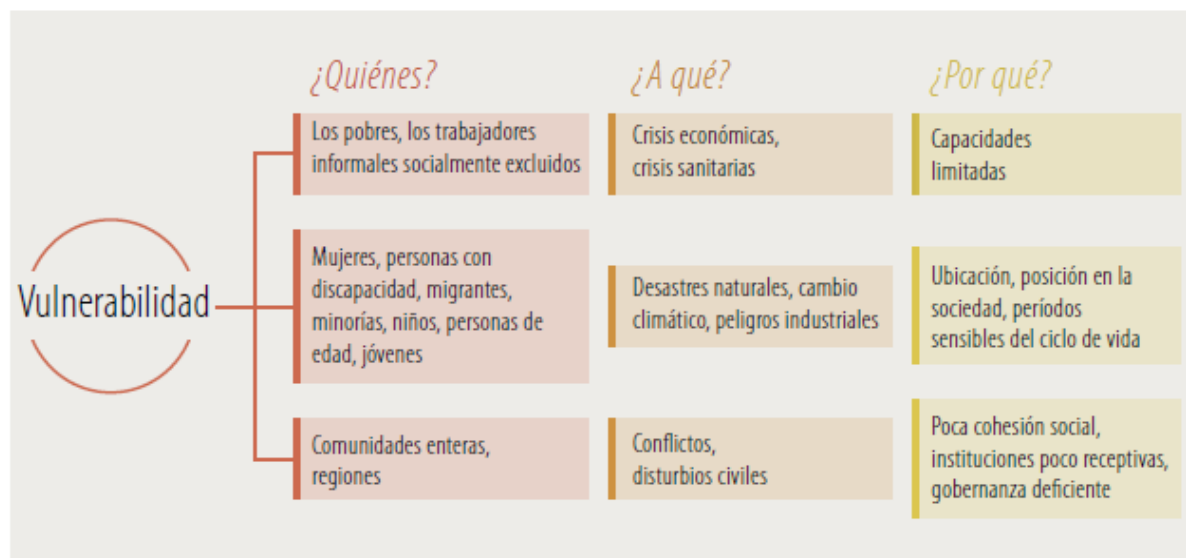
5. **Bienestar psicológico y subjetivo**: se refiere a los estados psicológicos y subjetivos de bienestar, que tienen claro valor intrínseco e instrumental.

2. Índice de Desarrollo Humano del PNUD:

Desde el año 1990 el PNUD ha estado desarrollando los informes de desarrollo humano en el mundo, en los cuales se ha establecido el concepto de desarrollo humano, que va más allá de del crecimiento o caída de los ingresos de una nación pues, se busca garantizar el ambiente necesario para que las personas y los grupos humanos puedan desarrollar sus potencialidades y así llevar una vida creativa y productiva conforme a sus necesidades e intereses. Dicha forma de ver el desarrollo se centra en ampliar las opciones que tienen las personas para llevar la vida que valoran, es decir, en aumentar el conjunto de cosas que las personas pueden ser y hacer en sus vidas, así el desarrollo es mucho más que crecimiento económico, y la consigna debe ser “el desarrollo de la gente, por la gente y para la gente”. Todo ello, va de la mano con la necesidad de redefinir la mirada y medición de la pobreza en los países, según el enfoque multidimensional siguiendo la línea de autores como Amartya Sen.

En el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (2014) se analiza la reducción de la vulnerabilidad y el fomento del desarrollo humano, entendiendo la vulnerabilidad de la siguiente manera:

¿Quiénes son vulnerables, a qué y por qué lo son?



Fuente: Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano.



Aquellos que viven en pobreza y escasez se encuentran entre los más vulnerables, aunque han habido progresos en la reducción de la pobreza, más de 2.200 millones de personas se encuentran en situación de pobreza multidimensional, esto significa más del 15% de la población mundial. Así mismo, casi el 80% de la población mundial no cuenta con una protección social integral, alrededor del 12% (842 millones) de la población padece hambre crónica y casi la mitad de los trabajadores (más de 1.500 millones) tienen empleos informales o precarios.

Se destaca también en el informe del PNUD la importancia de la generación de capacidades durante todo el ciclo de vida de una persona, las cuales se deben fomentar y mantener, esto ya que muchas de las vulnerabilidades y fortalezas de las personas, son el resultado de lo que han vivido, por lo que los logros pasados influyen en la exposición presente y los modos de subsistencia. Asimismo, es importante fomentar la resiliencia en las personas, otro concepto que se destaca en el informe, que subyace a cualquiera de los enfoques relativos a la seguridad y sostenibilidad del desarrollo humano. En concreto, la resiliencia consiste en garantizar que el Estado, la comunidad y las instituciones mundiales trabajan para empoderar y proteger a las personas. En el informe se destacan algunas de las políticas, los principios y las medidas más importantes necesarias para fomentar la resiliencia:

- Adopción de la universalidad→ todos los individuos tienen el mismo valor y el derecho a recibir protección y apoyo.
- Las personas son lo primero→ para reducir las vulnerabilidades es necesario afirmar el mensaje básico del desarrollo humano “las personas son lo primero”, las políticas públicas deben considerarse medios para un fin, no fines en sí mismas.
- Compromiso por la acción colectiva→ para afrontar los desafíos actuales es necesaria la acción colectiva. Cuando las personas cooperan, dirigen sus capacidades y oportunidades individuales a superar las amenazas y su resiliencia conjunta fomenta el desarrollo y lo hace más sostenible.
- Coordinación entre los Estados y las instituciones sociales→ los individuos no pueden prosperar solos.

Para más información revisa nuestras fuentes de información:

Informe sobre Desarrollo Humano 2014, resumen:

<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Summary-Spanish.pdf>

Informe sobre Desarrollo Humano 2014, informe completo:

<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf>

http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=i1-----&s=a&m=a&e=A&c=02008#.VViz9LI_Oko



**América
Solidaria**

3. Intentos por medir el bienestar (felicidad):

En los últimos años, en diversos foros internacionales, políticos y académicos se ha venido señalando que la búsqueda de la felicidad coincide con el creciente interés que va más allá de lo meramente económico. La felicidad representaría “aquello que verdaderamente importa”, el fin último de las personas. Por ello, se plantea que debiera ser también el fin último de la sociedad y el horizonte de una visión integral del desarrollo. La felicidad va mucho más allá de la mera búsqueda del placer a corto plazo, se hace imprescindible profundizar en los diferentes elementos detrás de este estado humano. Dada la complejidad para conceptualizar y definir el término de felicidad, la ciencia ha optado por hablar de Bienestar Subjetivo, corresponde a un sentido del bienestar con nuestra vida, tanto en términos de sentimientos como de pensamientos. Diener, 2003 define al bienestar subjetivo como un constructo multidimensional que incorpora diferentes pero interrelacionados aspectos de la experiencia humana, incluyendo lo que una persona siente (elementos afectivos) pero también el cómo esta persona evalúa su vida (elementos cognitivos). El bienestar subjetivo combina una elevada presencia de estados afectivos positivos (orgullo, alegría, placer, una ausencia de estados afectivos negativos, miedo, rabia, rencor, y la satisfacción) con nuestra vida en términos generales (matrimonio, trabajo, hijos, educación). Una persona feliz sería aquella con un alto nivel de Bienestar Subjetivo que piensa que su vida va bien y que además experimenta sentimientos acorde con estos pensamientos.

Para más información revisa nuestras fuentes de información:

Diener, E., Scollon, C.-N and Lucas, R.E., 2003. The evolving concept of subjective wellbeing: the multifaceted nature of happiness. In: P.T. Costa and I. C. Siegler, ed. The psychology of aging. New York: Elsevier

Midiendo el Bienestar Subjetivo:

La literatura señala que el bienestar subjetivo corresponde al grado con que una persona juzga favorablemente la calidad global de su propia vida como un todo, por eso éste indicador no pretende imponer una definición sobre de qué es la Felicidad, sino que intenta obtener una definición sobre que es la fidelidad en las personas, a través de su declaración propia y establecida de los encuestados, señalando que el bienestar corresponde a un estado duradero, no pasajero, capaz de trascender estados emocionales instantáneos, de esta manera se asume que esa algo que una persona piensa, por lo que puede medirse, a través de la declaración que se realiza sobre ella (auto reportes evaluativos), pudiendo ser recogida mediante entrevistas, encuestas y otros instrumentos de medición.

Para más información revisa nuestras fuentes de información:

Veenhoven, R (2009) Medidas de la felicidad nacional brut. Intervención psicosocial 279-299.





**América
Solidaria**

En los últimos años, el interés por medir el bienestar subjetivo en las políticas públicas ha crecido en forma significativa a nivel mundial, el informe Mundial de la Felicidad (2012) de las Naciones Unidas y la publicación de OCDE del Better life index que incorporan la dimensión de satisfacción de las personas, son solo muestras de cómo el bienestar subjetivo podría tener un efecto "preformativo" en la medida que una mayor cantidad de políticas públicas asumen este enfoque.

El Better life index posee 11 indicadores y una escala de 0 a 10 donde de los países OCDE el 76% de las personas manifiestan tener más experiencias positivas que negativas en un día normal. Entre los países OCDE Islandia, Japón y Nueva Zelanda son lo que sienten de forma más positiva, al contrario Grecia y Turquía que muestran los niveles más bajos de felicidad..

<http://www.oecdbetterlifeindex.org/>

El Instituto de la Tierra de la Universidad de Columbia (Estados Unidos) publica en abril del 2015 el World Happiness Report (Reporte de la Felicidad del Mundo) donde demuestra cuales son los factores que influyen en el bienestar de las personas y cuáles son los países donde sus habitantes disfrutan más de la vida. De acuerdo al ranking, los países más felices del mundo son Dinamarca, Noruega, Finlandia y Holanda, los más infelices se encuentran en África Subsahariana.

Los factores sociales que describe el informe que generan bienestar entre los ciudadanos corresponden a la libertad política, la institucionalidad y la ausencia de corrupción, a nivel individual; la salud, el trabajo, y la familia, donde la cesantía es una de las principales causas de infelicidad.

4. Incorporación de la medición de pobreza multidimensional. Los casos de México, Colombia, Filipinas, Chile y Bután:

Los enfoques multidimensionales de medición de la pobreza no son nuevos en América Latina, al principio de los años 80 la CEPAL presentó el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), por el cual los pobres eran identificados mediante el recuento del número de privaciones que experimentaron. Entonces, el método comenzó a ser utilizado como un método complementario al método de línea de pobreza (PL), es decir, una medida de la pobreza de ingresos.

Desde el año 2000 ha habido un renovado interés en multidimensional métodos a nivel mundial y en particular en la región latinoamericana. Este ha sido influenciado por los nuevos marcos metodológicos, como el enfoque de los derechos humanos y el enfoque de las capacidades, que puede ser mejor articulado con medidas multidimensionales y no con los ingresos limitados. Conceptualmente la medición multidimensional de la pobreza se toma prestado de tres enfoques conceptuales, tomándose como complementaria: el enfoque de las necesidades básicas, el enfoque de las capacidades, y el enfoque de derechos.





Los gobiernos de México, Colombia, Filipinas y Chile ya han comenzado a caminar para tener medidas multidimensionales de pobreza a nivel estadístico nacional, que les permite diseñar programas efectivos de reducción de la pobreza. Uno de los métodos proviene justamente de OPHI. El método de OPHI para la medición Multidimensional "método Alkire Foster" es una forma de medir la pobreza multidimensional desarrollado por Sabina Alkire de OPHI y James Foster, consta de caracterizar los tipos de privaciones que los individuos experimentan (falta de educación, o empleo, mala salud y calidad de vida). Estos perfiles de privación se analizan para identificar quién es pobre, donde Naciones Unidas construye un Índice de Pobreza Multidimensional MPI.

Más información en: <http://www.ophi.org.uk/research/multidimensional-poverty/alkire-foster-method/>

México

A partir de la promulgación en el 2004 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), queda establecido en la Política Nacional de Desarrollo Social en México, dos grandes objetivos, la promoción de las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales -individuales o colectivos-, así como el impulso de un desarrollo económico con sentido social. La incorporación de mecanismos institucionales de evaluación y seguimiento de las políticas de desarrollo social constituye una innovación fundamental de la LGDS. Para ello, se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que es un organismo público con autonomía técnica y de gestión; tiene la misión de normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social y de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

En consonancia con la discusión académica y el debate internacional, la LGDS, en su artículo 36, establece que para la medición de la pobreza en México deben considerarse los derechos sociales y el bienestar económico. De esta forma, derechos y bienestar social, asociados al principio universal e inalienable de libertad individual, reflejan el espíritu de una ley que considera un vínculo social contractual (que no es sólo político, sino normativo a partir de los criterios establecidos en la propia LGDS) entre el Estado, la comunidad y los individuos, con el propósito fundamental de garantizar el acceso de toda la población al desarrollo social y humano que la sociedad es capaz de generar.

Más información en:

Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México: http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf

Pobreza Multidimensional en México: <http://www.revistahumanum.org/blog/pobreza-multidimensional-en-mexico/>



Colombia

Desde el 2010 se ha estado realizando un trabajo en conjunto entre el Departamento de Planeación Nacional basado en la metodología de Alkire Foster, e investigadores de la Universidad de Oxford, para mejorar la medición de la pobreza, para lograr esto han empleado el uso de un sistema de medición multidimensional que básicamente hace un estudio sobre el impacto de las políticas públicas y no sobre la pobreza medida por ingresos. Este es el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el cual se construye con base a cinco dimensiones: las condiciones educativas del hogar, las condiciones de la niñez y la juventud, la salud, el trabajo, el acceso a los servicios públicos domiciliarios y las condiciones de la vivienda.

Dentro de los objetivos primordiales se encontraban la comparabilidad en subgrupos, la evaluación de políticas públicas, la descomposición por indicador, la posibilidad de adaptación al contexto colombiano y la generación de indicadores de incidencia, brecha e intensidad. En 2007, el DNP, con el apoyo de OPHI, propone para la discusión pública, académica y política una serie de criterios para la creación de un indicador multidimensional de pobreza.

Dimensiones, Indicadores y Umbrales

La propuesta del DNP considera las siguientes dimensiones:

- Clima educativo del hogar: logro educativo, analfabetismo,
- Condiciones de la niñez y la juventud. asistencia escolar, resago escolar, atención integral primera infancia, trabajo infantil,
- Salud: aseguramiento, acceso a servicios de salud dada una necesidad.
- Ocupación : desempleo de larga duración.
- Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda: acceso a fuentes de agua, acceso a electricidad, manejo de basuras, hacinamiento crítico, eliminación de residuos, pisos.

Adicionalmente existen otras dimensiones por incluir (Gasto Corriente e Ingreso disponible) o considerar (Educación y salud en el espacio de los fines; Calidad del empleo; Seguridad física; Dignidad; Bienestar subjetivo y/o psicológico).

Más información:

<http://www.dane.gov.co/>

Filipinas

El gobierno de Filipinas ha adoptado oficialmente la medida multidimensional de la pobreza en su Plan de Desarrollo (2011-2016), basada en el método Alkire Foster, el cual ha sido adaptado al contexto filipino.

La medida se ha utilizado para establecer un objetivo clave de la reducción de la pobreza en un esfuerzo por asegurar un crecimiento incluyente y mejoras en la calidad de vida de los casi 97 millones los ciudadanos del país. El plan sirve como guía general del gobierno filipino y el marco para la formulación de políticas y la implementación de programas hacia un crecimiento económico inclusivo.

Más información en:

What Has Really Happened to Poverty in the Philippines? New Measures, Evidence, and Policy Implication:
<http://www.econ.upd.edu.ph/dp/index.php/dp/article/view/682/148>



Chile

Tuvieron que pasar 25 años para que Chile cambiará la forma de medir la pobreza, actualizando su canasta básica de alimentos basada en 1987 a raíz de la encuesta de presupuestos familiares e incluyendo la medición por ingresos y la medición multidimensional.

A principios del 2014 una comisión de expertos creada por el gobierno de Sebastián Piñera para revisar y mejorar la forma de medición de la pobreza, presentó una serie de recomendaciones, entre ellas la introducción de una medida de pobreza multidimensional. La metodología fue presentado oficialmente en diciembre del 2014 en un seminario organizado por el Ministerio de Desarrollo Social y el Centro Social para el Estudio de conflicto y Cohesión Social COES.

La propuesta de la comisión se basa en el método de OPHI y junto a los ingresos propone cinco dimensiones (educación, salud, empleo y seguridad social, vivienda, y las redes de la comunidad y el medio ambiente). Chile aplicó en esta versión cuatro de las dimensiones propuestas por la comisión: Salud, Vivienda, Educación, Trabajo y Seguridad Social y por cada uno los siguientes indicadores:

- Salud: nutrición de niños, adscripción al sistema de salud, atención
- Educación: asistencia, rezago escolar, escolaridad.
- Trabajo y Seguridad Social: ocupación, seguridad social, jubilaciones.
- Vivienda: hacinamiento, estado de la vivienda, servicios básicos.

Según los datos de la CASEN 2013, Chile registra un 20,4% de la población en situación de pobreza multidimensional, mientras que el 14,4 % en pobreza por ingresos.

Además, Chile es parte de la red mundial Global Multidimensional Poverty Peer Network (MPPN), una iniciativa de cooperación sur-sur que apoya las responsabilidades políticas para desarrollar medidas de pobreza multidimensional, promoviendo el uso de esta medida como instrumento eficaz para la superación de la pobreza.

Bután

En enero del 2008 el Rey Keshar creó una comisión especial para definir los lineamientos de la medición de la felicidad, incorporando el Índice de Pobreza Multidimensional nacional. La encuesta se realizó entre diciembre del 2007 y marzo del 2008 a 950 personas en 12 de las 20 provincias de Bután.

Dimensiones e indicadores:

- Bienestar psicológico: niveles de angustia, balance emocional, indicadores de espiritualidad,
- Uso del tiempo: tiempo disponible para actividades no laborales, tiempo disponible para actividades no pagadas.
-
-





**América
Solidaria**

- Relación con la con la comunidad: indicador de vitalidad familiar, percepción de seguridad, indicador de reciprocidad, niveles de confianza, cercanía de apoyo social, nivel de sociabilización, densidad familiar.
- Diversidad cultural y adaptabilidad: tasa de uso de dialectos, presencia de deportes tradicionales, numero de festivales comunitarios, nivel de habilidad artesanal, indicador de trascendencia de valores, indicador de preceptos básicos.
- Salud: indicador de nivel de salud, nivel en conocimientos de salud, barreras de acceso a la salud.
- Educación: nivel de escolaridad, población utilizando el idioma oficial (Dzongkha), nivel de alfabetismo histórico y cultural.
- Medio ambiente: nivel de degradación ecológica, nivel de conocimiento de daño ambiental, indicador de deforestación.
- Nivel de vida: nivel de ingresos, características de la vivienda, indicador de seguridad alimentaria, indicador de privaciones.
- Gobernabilidad: efectividad del gobierno, nivel de libertad, indicador de confianza en instituciones.

Todos los indicadores tienen un mismo valor 1/3. La metodología utilizada por el Gobierno de Bután determina umbrales mínimos necesarios para cada indicador generalmente y socialmente aceptados, un hogar que alcanza estos mínimos alcanza un nivel satisfactorio de felicidad. Adicionalmente, se establece que mayores incrementos en el indicador (por sobre el mínimo) no generan felicidad per se, siendo el principal foco de atención los hogares privados. El informe de Bhután presenta que un 12,7% de la población son pobres multidimensionales

5. ¿Qué pasa cuando la pobreza sólo se mide por los ingresos?:

La forma más tradicional de medir la pobreza en América Latina y el Caribe es a través del ingreso, introducida en los años 70 por la CEPAL. La dificultad de medir la pobreza a través del ingreso, es que este indicador representa una visión sesgada de la realidad de las personas, si bien es una medida coherente a la planificación de las políticas públicas en términos de focalización de la ayuda, éste no es el único factor relevante, ya que muchas áreas de la pobreza no pueden ser medidas desde lo cuantitativo, se debe priorizar la inclusión de mediciones cualitativas de forma periódica que comprendan la visión más amplia de la pobreza, “la pobreza no debe ser entendida como un problema unicausal, es un fenómeno multifactorial” (Umbrales sociales para Chile, 2013, FSP).

Estudios longitudinales muestran que hogares que son encuestados periódicamente revelan que su situación de pobreza cambia transitoriamente al medir la pobreza por ingresos, los estudios de corte transversal revelan un sesgo de la realidad actual, ya que los hogares experimentan cíclicamente una





América Solidaria

superposición de necesidades mal satisfechas. Si medimos la pobreza por ingresos “enfoque objetivo” hablamos de una cuantificación y caracterización de la población en situación de pobreza que permite orientar y dimensionar los esfuerzos necesarios para superarla, a la vez evaluar el impacto de las políticas públicas en su evolución midiendo la pobreza en términos absolutos, utilizando al ingreso como un indicador del nivel de vida, más específicamente, como un indicador de la capacidad de satisfacción de las necesidades básicas. Lo que indica el límite entre quiénes están en situación de pobreza y quiénes no lo están, el cual se define en relación a mínimos de satisfacción de necesidades básicas, alimentarias y no alimentarias, y el límite entre quiénes están en situación de pobreza extrema y quiénes no lo están se define en relación a mínimos de satisfacción de necesidades alimentarias. De este modo, los mínimos se establecen en términos de ciertos niveles de ingreso o “líneas de pobreza” determinadas a partir de la estimación del costo de una Canasta Básica de Alimentos. Las líneas de pobreza pueden ajustarse ya sea manteniendo fijas las cantidades de las canastas y actualizando sus precios de mercado o determinando canastas nuevas. Las canastas construidas según los hábitos de consumo se basan normalmente en encuestas de ingresos y gastos que se hacen cada 5 o 10 años en la mayoría de los países en vías de desarrollo. Salvo que la pobreza sea medida en forma exclusiva en esos años, será necesario actualizar el valor de la línea al año en que se recoja información sobre los ingresos para mantener la consistencia entre ellos, generalmente, se usan los IPC desagregados en tantos ítems como sea necesario y posible. Las políticas públicas se construyen bajo la mirada del tipo de medición de la pobreza

Crítica a la medición de la pobreza por ingresos:

- Dificultades para alcanzar un consenso general sobre lo que debería ser considerado como necesidades básicas y su nivel de satisfacción y, por otra, la relevancia de un valor de ingreso agregado donde las posibilidades de sustitución podrían permitir la satisfacción de las necesidades básicas.
- Medición absoluta concentrada en los alimentos, ¿cuál es el umbral de satisfacción de la necesidad? Y cuál es la selección de los ítems para la satisfacción de la necesidad.
- Situación rural – urbana “pobreza en contexto”, la cual debe abarcar la diversidad del territorio.

[Medición de la pobreza a partir del ingreso: Avances y desafíos Seminario internacional Medición multidimensional de la pobreza en América Latina Santiago de Chile, 13 y 14 de mayo de 2010. CEPAL.](#)

[Ministerio de Desarrollo Social de Chile \(2015\). CASEN 2013. Situación de la Pobreza en Chile. Presentación de la nueva metodología de medición de la Pobreza y síntesis de los Principales Resultados.](#)<http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013> Situación [Pobreza Chile.pdf](#)



**América
Solidaria**

6. Otras visiones o paradigmas en el mundo sobre medición de pobreza:

En el mundo hay tres enfoques que predominan para medir la pobreza, según el PNUD: el de línea de pobreza, el de pobreza multidimensional y un método integrado de ambos.

- EEUU: realiza una línea de la pobreza absoluta, según una canasta básica fijada en 1955, ajustada por inflación. Esta línea se cruza con umbrales de pobreza que representan los ingresos en efectivo mínimos requeridos por familias de diversos tamaños. Con escalas de equivalencia se definen 48 líneas de pobreza o umbrales, según tamaño de la familia y edad de sus integrantes.
- Canadá: la Oficina de Estadísticas pública tiene tres tipos de cálculos con el porcentaje de población con bajos ingresos: LICO (Low Income Cutoffs,) es la línea de pobreza relativa que representa el monto según el cual la mayoría de los canadienses gastan en promedio un 20% más que el promedio en alimentación, vivienda y vestuario. LIM (Low Income Measures), línea de pobreza relativa calculada como el 50% del ingreso medio, usa una tabla de equivalencia basada en tamaño y composición del hogar. MBM (Market Basket Measure), línea de pobreza absoluta, según el costo de una canasta básica (alimentos, vestuario, vivienda, transporte y otros gastos esenciales).
- Reino Unido: Desde 1997 usa un enfoque multidimensional de más de 50 indicadores para distintos grupos de la población.
- Irlanda: Usa los tres enfoques, el de línea de pobreza tiene varias líneas relativas, según porcentajes del ingreso promedio (40%, 50% y 60%) y de ingreso mediano (50%, 60% y 70%). El enfoque multidimensional contempla 23 indicadores de carencia agrupados en cuatro categorías (carencia de estilo de vida básico y secundario, de vivienda y otros) que luego suma. El combinado usa distintas líneas de pobreza y ocho indicadores de carencia de estilo de vida básicos para medir lo que definen como “pobreza consistente”.
- Australia: su principal referente es una línea de pobreza absoluta fijada en los 70. También publican líneas relativas de pobreza y el gobierno está implementando mediciones de inclusión social.
- Nueva Zelanda: El Ministerio de Desarrollo Social publica datos con enfoque de línea de pobreza y multidimensional. En el primero, usa líneas relativas calculadas como 50% y 60% del ingreso mediano. En el segundo, emplea un indicador de mediciones subjetivas que evalúa 14 ítems de tenencia restringida, siete de participación social, 16 comportamientos económicos y dos autoevaluaciones.



**América
Solidaria**

Visiones críticas:

Método de Medición Integrada de la Pobreza Boltvinik, 1992: define el concepto de “fuentes del bienestar” el cual se refiere a las carencias humanas derivadas de las limitaciones de recursos económicos. El autor mexicano combina indicadores directos de privación con indicadores indirectos de recursos, entre los que incluye el tiempo disponible en el hogar para trabajo doméstico, educación y tiempo libre, incluyendo como fuentes de bienestar a los activos, el tiempo y el acceso a servicios gubernamentales gratuitos. A diferencia de las instituciones internacionales de medición de pobreza (FMI, OCDE, PNUD) los que observan la pobreza entre ingresos y privación, el umbral mínimo en términos de ingresos para que la población no sufra carencias generalizadas, reduciendo con ello el concepto de recursos al de ingresos. El autor adopta una postura mucho más normativa, que busca definir en cada dimensión del quehacer humano una norma, en la medida de lo posible basada en prescripciones sociales existentes.

Boltvinik, J. (1992). El Método de Medición Integrada de la Pobreza. Una propuesta para su desarrollo. Comercio Exterior 42(4), 354-365.

En 1954 Townsend señaló que la principal falla para la medición de la pobreza es la falta de relación con los presupuestos y costumbres de los trabajadores. Por ello propuso "aislar, de entre aquellos hogares que satisfagan sus necesidades alimentarias al 25% que lo obtengan con los menores ingresos menos uno o dos costos fijos involuntarios como renta o segura de salud. El gasto medio total medio de estos hogares, menos los costos fijos de acuerdo con el tamaño del hogar, puede considerarse bajo la línea de pobreza.

Peter Townsend, "Measuring Poverty", in British Journal of Sociology, vol. v, núm. 2, junio de 1954, p. 135.

Pobreza rural: el análisis de la pobreza en zonas rurales continúa estando muy restringido por la falta de datos adecuados. Hentschel (2000) proporciona una excelente visión general de las fuentes de datos para el análisis de la pobreza. La mayoría de las veces, las series de datos con tamaño de muestra y de cobertura adecuados no proporcionan información sobre variables que se quisiera utilizar por ejemplo gastos. A veces, se obtiene esta información de pequeñas muestras de encuestas de hogares, pero estos datos no son representativos más allá de un cierto nivel de desagregación. Recientemente, un grupo de investigadores (Elbers et al., 2000) desarrolló una técnica de imputación de encuestas pequeñas a grandes, que permite combinar series de datos más detalladas pero más pequeñas (por ejemplo, encuesta de hogares de Estudio de Medición de los Estándares de Vida), con encuestas menos detalladas pero más grandes y más representativas (por ejemplo, datos de censo). Esto permite extrapolar los datos espaciales desagregados a nivel de familia a la cobertura más amplia y posteriormente estimar las medidas de pobreza espacialmente desagregadas.

Hentschel (2000): Household welfare measurement and the pricing of basic services.