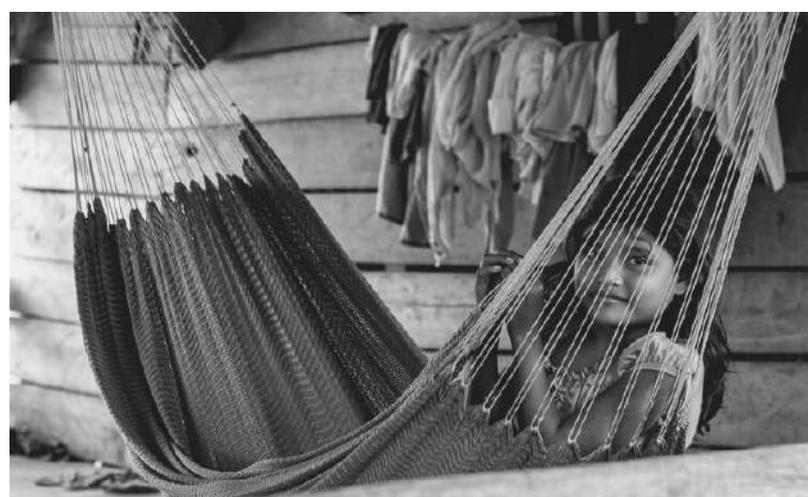




OEA | Más derechos
para más gente

Compendio sobre Experiencias y Lecciones Aprendidas en la Medición de la Pobreza Multidimensional en las Américas





OEA | Más derechos
para más gente

Compendio sobre Experiencias y Lecciones Aprendidas en la Medición de la Pobreza Multidimensional en las Américas

**Comisión Interamericana de Desarrollo
Social (CIDES)**

Grupo de Trabajo 1 (GT1) :

“Mediciones de la pobreza
multidimensional y el diseño de
políticas públicas enfocadas a
garantizar el bienestar y goce de
buena calidad de vida”

Octubre 2022

Secretaría de Bienestar de México
Presidencia GT1

Departamento de Empleo y Desarrollo Social de
Canadá
Vicepresidencia GT1

Ministerio de Desarrollo Social de Guatemala y
Ministerio de Desarrollo Social del Paraguay
Integrantes GT1



BIENESTAR
SECRETARÍA DE BIENESTAR

Canada



Ministerio de
**DESARROLLO
SOCIAL**

*Paraguay
de la gente*



**GOBIERNO de
GUATEMALA**
DR. ALEJANDRO GIAMMATTEI

**MINISTERIO DE
DESARROLLO
SOCIAL**



Contribuciones

Agradecemos muy especialmente las contribuciones de Michelle Muschett, Asesora Senior de Políticas Públicas, y de Ricardo Nogales Investigador Asociado de la Iniciativa sobre Pobreza y Desarrollo Humano (OPHI) de la Universidad de Oxford, quienes elaboraron los apartados: "Medición de la pobreza multidimensional: contexto regional actual" y "Conclusiones y recomendaciones" del presente compendio.



Michelle Muschett

Asesora Senior de Políticas Públicas de la Iniciativa sobre Pobreza y Desarrollo Humano (OPHI) de la Universidad de Oxford



Ricardo Nogales

Investigador Asociado de la Iniciativa sobre Pobreza y Desarrollo Humano (OPHI) de la Universidad de Oxford

Créditos



Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo 1: Departamento de Inclusión Social, Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad de la Organización de los Estados Americanos (OEA)

Coordinadora: Sara Mía Noguera

Compiladoras: Clara Burjel y Sarah Galbenski.

Colaboradores: Jean Ricot Dormeus, Mariana Herrera, Paula López, Pedro Ivo Oliveira y Ana Hilbert.

Diseño Gráfico: Nicole Levoyer

Elaborado con el apoyo financiero del Programa de Investigación y Compromiso Estratégico del Gobierno de Canadá.



Compendio sobre experiencias y lecciones aprendidas en la medición de la pobreza multidimensional en las Américas.

ISBN 978-0-8270-7560-3

Esta es una publicación de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA). Las publicaciones de la OEA son independientes de intereses nacionales o políticos específicos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente el punto de vista de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

No está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, ni su tratamiento informático, ni su transmisión de ninguna manera.

© Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos 2022

Para solicitar permiso para reproducir o traducir parte o la totalidad de esta publicación, por favor diríjase a: SG/OEA 17th St. & Constitution Ave., N.W. Washington, D.C. 20006 USA

OAS Cataloging-in-Publication Data

Compendio sobre experiencias y lecciones aprendidas en la medición de la pobreza multidimensional en las Américas [elaborado por la Comisión Interamericana de Desarrollo Social de la OEA].
p.; cm. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.D/XXVI.48)

ISBN 978-0-8270-7560-3

1. Poverty--Measurement--America. 2. Economic development--America. 3. Social policy--America. 4. Equality--America. I. Title. II. Inter-American Committee on Social Development of the OAS. Organization of American States. III. Department of Social Inclusion. Secretariat for Access to Rights and Equity. Organization of American States. IV. Series.

OEA/Ser.D/XXVI.48



Tabla de contenido

- I. Introducción 7**

- II. Medición de la pobreza multidimensional:
contexto regional actual 11**

- III. Estados Miembros de la OEA participantes 15**
 - Argentina
 - Canadá
 - Chile
 - Ecuador
 - El Salvador
 - Guatemala
 - Jamaica
 - México
 - Panamá
 - Paraguay

- IV. Capítulos elaborados por Estados
Miembros de la OEA 57**
 - Colombia
 - Granada
 - Perú
 - República Dominicana
 - Suriname

- V. Conclusiones y recomendaciones 84**

- VI. Anexos 88**

1.

Introducción

Introducción

A nivel regional, los índices de pobreza experimentaron una significativa reducción a partir de la década de los noventa; tendencia que comenzó a revertirse desde el año 2015, y agravado a partir de las consecuencias derivadas de la pandemia de COVID-19. A medida que los países de la región avanzan hacia la superación de la crisis sanitaria, es necesario renovar los esfuerzos hacia el cumplimiento de la meta 1.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, la cual implica reducir al menos a la mitad la proporción de personas que viven en situación de pobreza en todas sus dimensiones para el año 2030; frente a ello, resulta más importante que nunca contar con mediciones precisas, multidimensionales y útiles para el abordaje integral de la pobreza.

Comprender las heterogeneidades y las diversas carencias simultáneas que enfrentan los hogares se convierte en una herramienta esencial para el desarrollo de políticas que promuevan acciones más eficaces para reducir la pobreza. Este cambio de paradigma, desde la concepción de la pobreza como mera falta de recursos económicos hacia el reconocimiento de las diversas expresiones de este fenómeno, se ve reflejado en el presente compendio, en el que catorce países de la región comparten su experiencia en la medición multidimensional de la pobreza con énfasis en su aplicabilidad para mejorar las políticas públicas destinadas a erradicar la pobreza en todas sus formas.

En el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA) los países de la región han avanzado de manera importante reconociendo -a través de diversas instancias e instrumentos del sistema interamericano-¹ que la pobreza tiene múltiples dimensiones. En la Segunda Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social (II REMDES), que tuvo lugar en Cali, Colombia, en 2010, los Estados Miembros de la OEA afirmaron que "la pobreza y la desigualdad son fenómenos multidimensionales que requieren marcos intersectoriales y coordinados en el marco de una estrategia nacional de desarrollo". Dicha declaración ha impulsado la labor de la OEA facilitando espacios para que los Estados Miembros compartan sus experiencias y avances logrados a través de sus respectivas metodologías nacionales.

Más recientemente, en la IV Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social (IV REMDES) celebrada en 2019 en Guatemala, bajo el lema "Superando la Pobreza Multidimensional y Cerrando las Brechas de Equidad Social: hacia una Agenda Interamericana de Desarrollo Social"; los Estados Miembros de la OEA adoptaron una "Declaración Interamericana de Prioridades en materia de Desarrollo Social", que busca intensificar los esfuerzos regionales para abordar conjuntamente las principales problemáticas sociales que enfrenta el hemisferio.

Para viabilizar la implementación de esta Declaración, los Estados Miembros de la OEA elaboraron y adoptaron por primera vez a nivel interamericano en el área de desarrollo social; un Plan de Acción que creó tres grupos de trabajo con el objetivo de avanzar en los compromisos vinculados al abordaje de la pobreza multidimensional, la promoción de sistemas integrales de protección social y la cooperación hemisférica. Estos grupos de trabajo se encargan de asesorar a la Comisión Interamericana de Desarrollo Social (CIDES) sobre el cumplimiento de las prioridades establecidas en la Declaración adoptada en Guatemala, ejecutar las actividades definidas en el Plan de Acción, facilitar el intercambio de experiencias y, dar seguimiento a las iniciativas hemisféricas vinculadas.

¹ Tales como: la Carta Social de las Américas y su Plan de Acción; las actividades impulsadas por la Red Interamericana de Desarrollo Social (RIPSO); las instancias de diálogo político en el marco de la OEA (Asamblea General, Cumbre de las Américas, Reuniones Ministeriales, Consejo Permanente, Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, entre otras).

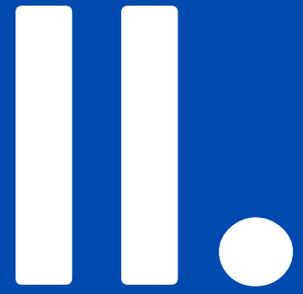
En este sentido, el Grupo de Trabajo 1 (GT1), denominado "Mediciones de la pobreza multidimensional y el diseño de políticas públicas enfocadas a garantizar el bienestar y goce de buena calidad de vida", liderado por la Secretaría de Bienestar de México (presidencia) y el Departamento de Empleo y Desarrollo Social de Canadá (vicepresidencia), y sus miembros: Ministerio de Desarrollo Social de Guatemala y Ministerio de Desarrollo Social de Paraguay; se propusieron desarrollar las siguientes actividades contempladas en el período 2021-2022: 1) organizar un taller virtual para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los equipos que lideran el diseño e implementación de herramientas de medición de la pobreza multidimensional en la región y, 2) la publicación de un compendio de experiencias de medición multidimensional de la pobreza en las Américas. Ambas actividades han sido posibles a través de la contribución financiera del Gobierno de Canadá en su rol de vicepresidencia del grupo.

El mencionado taller, titulado "Índices de Pobreza Multidimensional, buenas prácticas y lecciones aprendidas de las Américas, y el impacto de la pandemia de COVID-19 en la pobreza" se desarrolló el pasado 26 y 27 de abril de 2022, contando con la participación de expertos de la Iniciativa sobre Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI, por sus siglas en inglés) y representantes de los Estados Miembros y de las instituciones sectoriales nacionales encargadas de medir y/o combatir la pobreza. Las intervenciones realizadas durante el taller fueron un insumo clave para la elaboración del presente compendio que recoge los principales aportes del taller.

En este sentido, el presente compendio ha sido construido de forma colaborativa a través de insumos brindados por los Estados Miembros participantes, quienes compartieron sus experiencias, prácticas prometedoras y lecciones aprendidas en el desarrollo e implementación de mediciones de pobreza multidimensional, a través de un cuestionario distribuido en marzo de 2022 por la Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad de la OEA, Departamento de Inclusión Social (SARE/DIS). Adicionalmente, algunos Estados Miembros optaron por contribuir al compendio, al presentar sus experiencias a través de la redacción de un capítulo que recoge cómo se mide la pobreza multidimensional en su país, cómo esas mediciones se traducen en la mejora de sus políticas públicas y cuáles desafíos y lecciones aprendidas han enfrentado en el proceso de construcción e implementación de estas mediciones. Tanto los insumos recabados a través del cuestionario como las presentaciones del taller y los capítulos nacionales han sido incorporados en esta publicación.

Durante la Quinta Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social (V REMDES) en Santo Domingo, República Dominicana, los ministros, ministras y altas autoridades adoptarán una nueva Declaración Interamericana de Prioridades en materia de Desarrollo Social y su consecuente Plan de Acción que dará continuidad a la labor de los grupos de trabajo. Es así como el GT1, continuará impulsando la agenda vinculada a la medición de la pobreza multidimensional y el diseño de políticas públicas para el bienestar durante el próximo trienio hasta la VI REMDES en 2025; a través de una serie de actividades tales como: la difusión de este compendio como herramienta para fortalecer los procesos nacionales de creación, implementación y aplicabilidad de las mediciones de pobreza multidimensional, promoviendo intercambios de cooperación técnica con el objetivo de cerrar brechas de capacidad en el diseño e implementación de soluciones adecuadas al contexto local.





Medición de la pobreza multidimensional: contexto regional actual²

² Apartado elaborado por Michelle Muschett y Ricardo Nogales de la Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI, por sus siglas en inglés).

Medición de la pobreza multidimensional: contexto regional actual

La forma en la que los Estados definen y miden la pobreza determina el tipo de políticas públicas y estrategias nacionales para su reducción. Esto incluye la focalización y selección de beneficiarios, la asignación de recursos, la coordinación del conjunto de actores involucrados en su diseño e implementación y los arreglos institucionales necesarios para la implementación de dichas políticas y estrategias.

En las Américas, hasta mediados de 2022, se registran 12 países que cuentan con instrumentos para medir la pobreza con un enfoque multidimensional -adaptadas a sus respectivos contextos- constituyéndose en la región pionera en el mundo en la adopción de este tipo de enfoque. En adición, 21 de los 35 Estados Miembro de la OEA participan de la Red de Pobreza Multidimensional (MPPN, por sus siglas en inglés), una plataforma que brinda apoyo técnico y formación a los formuladores de política que estén implementando o explorando la posibilidad de adoptar mediciones de pobreza multidimensional.

En el caso específico de América Latina, los esfuerzos por medir la pobreza con un enfoque multidimensional datan de los años setenta y ochenta, con la adopción del enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por la mayoría de los países de la región. Este método surge como respuesta a la dificultad de medir la pobreza monetaria de manera sistemática y regular debido a la falta de encuestas de hogares, ofreciendo un marco técnico y normativo para caracterizar privaciones de bienestar. El enfoque de NBI ya reconocía la pobreza como un fenómeno multidimensional, a pesar de que el concepto subyacente de pobreza se basaba en el ingreso insuficiente. Sin embargo, este enfoque fue desplazado por el surgimiento de las encuestas de hogares hacia finales de los ochenta hizo posible medir la pobreza monetaria directamente y de modo regular.

El lanzamiento del Índice de Pobreza Multidimensional Global (IPM-G) en el año 2010, desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y OPHI, fomentó el debate a nivel internacional sobre la forma en la que se debe medir la pobreza para capturar sus múltiples facetas, muchas veces intangibles, que van más allá del aspecto monetario. Ese mismo año, el gobierno de México adoptó oficialmente la primera medida de pobreza multidimensional nacional, cuyo proceso de construcción dio inicio en el 2004³ bajo el liderazgo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), actualmente Secretaría de Bienestar y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Esta medida, basada en el método Alkire-Foster, combina pobreza por ingreso y carencias en derechos sociales. En el 2011, Colombia adopta oficialmente el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), también basado en el método Alkire-Foster, con el objetivo de complementar las medidas monetarias y monitorear la reducción de pobreza a nivel nacional, seguido por El Salvador, Chile y Costa Rica en el 2015; Ecuador y Honduras en 2016; Panamá y República Dominicana en 2017; Guatemala en 2019; y, Paraguay en 2021.

³ De manera oficial, se plasma el inicio de la medición de la pobreza en México en el año 2004, con la publicación de la Ley General de Desarrollo Social, pasando por la primera medición de 2008 y culmina en 2010 con la publicación de los "Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de pobreza" de México.

Un aspecto importante detrás de la adopción de las medidas de pobreza multidimensional en la región es el hecho de que cada proceso y cada medida son únicos, ya que responden a la realidad de cada país y a sus correspondientes prioridades de política pública. En este sentido, los países de las Américas han innovado en la inclusión de indicadores en materia de género, medio ambiente, seguridad, percepción de discriminación, niñez y adolescencia, entre otros, así como en el desarrollo de Índices de Vulnerabilidad Multidimensional (IVM) para dar respuesta a los efectos de la pandemia y adaptaciones de sus IPMs nacionales a través del censo de población para lograr una mayor desagregación de los datos de pobreza multidimensional al nivel subnacional más fino posible.

A pesar de la unicidad de cada proceso y de las innovaciones introducidas por varios países de la región, todos los países de las Américas que cuentan con un IPM oficial aplican un marco metodológico robusto y flexible a la vez. Además, comparten el propósito de utilizarlo para i) monitorear la evolución de la pobreza en el tiempo y ii) orientar la toma de decisiones de política pública para eliminar la pobreza en todas sus formas. Los Estados también coinciden en la importancia que otorgan a la posibilidad de contar con datos desagregados por etnia, edad, género, territorio, entre otros, que permitan identificar las heterogeneidades socioeconómicas y carencias múltiples prevaecientes en los distintos grupos vulnerables. Esta posibilidad de desagregación es particularmente relevante para el caso de América Latina, que se caracteriza por ser la región más desigual del planeta.⁴ Conocer el grado en el que estos grupos vulnerables sufren de carencias múltiples es una condición imprescindible para orientar políticas públicas encaminadas a no dejar a nadie atrás como parte de un proceso de desarrollo sostenible y justo. Conocer, además, la intensidad con la que estas personas experimentan la pobreza permite a los gobiernos implementar estrategias para mejorar las vidas de estas poblaciones.

Si bien la adopción de medidas de pobreza multidimensional robustas y flexibles representa un paso importante dentro de los esfuerzos para reducir la pobreza, esto no se traduce automáticamente en reducción de pobreza. Es su uso sostenido como herramienta de política pública lo que permite materializar dicha reducción. En este sentido, la experiencia en la región es muy diversa, tal y como evidencia este compendio. Existe un grupo de países con altos grados de madurez técnica e institucional para lograr que sus mediciones de pobreza multidimensional sean poderosas herramientas de política pública. Otro grupo de países cuenta con altas capacidades técnicas para medir y actualizar sus mediciones de manera estable en el tiempo, pero enfrentan aún el reto de fortalecer mecanismos institucionales que permitan convertir sus métricas en instrumentos clave para políticas anti-pobreza. Finalmente, otros países enfrentan el desafío de oficializar su medida y garantizar su continuidad a través de los cambios de gobierno.

Esta heterogeneidad de experiencias hace que los países de la región estén en diferente capacidad de usar sus IPM como elementos guía de acción pública hoy en día. La llegada de la crisis sanitaria, social, humanitaria y económica derivada de la pandemia por COVID-19, combinada con las consecuencias de la guerra en Ucrania, han acentuado vulnerabilidades preexistentes en la población en las Américas, amenazando con el retroceso de hasta dos décadas de progreso en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.^{5, 6} Ante este contexto,

⁴ Y. Gaudin y R. Pareyón Noguez (2020) "Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual-metodológica". Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/139; LC/MEX/TS.2020/36), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

⁵ Cárdenas, Mauricio; Guzmán Ayala, Juan J. (2020) "Planificando una recuperación pospandémica sostenible en América Latina y el Caribe". PNUD LAC C19 PDS No. 21. PNUD América Latina y el Caribe.

⁶ Alkire, Sabina; Nogales, Ricardo; Quinn, Natalie; Suppa, Nicolai (2021) "Pobreza multidimensional global y COVID-19: ¿Una década de progreso en peligro?" *Social Science & Medicine*, 291, 114457.

varios países de las Américas se han constituido en ejemplos a nivel global por sus métodos innovadores de recolección de datos, la adaptación de mediciones de pobreza multidimensional para la detección temprana de estas vulnerabilidades y la puesta en marcha de intervenciones novedosas para mitigar los efectos negativos que amenazan desproporcionadamente a la población en condiciones de pobreza. Sin embargo, varios otros tienen aún el reto de determinar el impacto que estas crisis están teniendo sobre la pobreza para poder implementar las correspondientes acciones de política pública.

Los países que han logrado utilizar exitosamente sus mediciones de pobreza multidimensional para el diseño, ejecución y monitoreo de políticas públicas, así como para dar respuesta a la población vulnerable en tiempos de crisis, parten de un liderazgo político al más alto nivel, sumado a estructuras institucionales que facilitan, no solo la construcción, sino la continuidad y preservación de sus metodologías para medir la pobreza multidimensional en el tiempo. Estas estructuras institucionales en muchas ocasiones descansan en marcos normativos que sustentan y protegen dichas medidas y promueven la toma de decisiones integrando aspectos técnicos, políticos y burocráticos, así como una efectiva coordinación interinstitucional e intersectorial alrededor de estas mediciones. Esta infraestructura permite diseñar estrategias de política pública de largo aliento, reconociendo que la reducción de la pobreza multidimensional es una política de Estado que requiere continuidad y visión de largo plazo.

El intercambio de experiencias, prácticas prometedoras y lecciones aprendidas del desarrollo e implementación de mediciones de pobreza multidimensional que recoge este compendio resulta fundamental para que los países de las Américas puedan aprender unos de otros y que la región pueda retomar las tendencias de reducción de la pobreza previas a la pandemia, que sugerían que la región en general se encontraba encaminada a cumplir con la meta planteada por el objetivo 1.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): para el 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones.⁷

⁷ Moreno, H. and Pinilla-Roncancio, M. (2021) "Multidimensional Poverty and COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Recent Trends and the Route Ahead", OPHI Briefing 57, Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), University of Oxford.



**Estados Miembros de
la OEA participantes**

ARGENTINA⁸



Medición de la pobreza multidimensional

La Argentina ha manifestado su interés sostenido en adoptar un índice de pobreza multidimensional sin embargo, actualmente este fenómeno no se mide propiamente desde un índice de pobreza multidimensional, sino que se aplica, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), como programa nacional de producción sistemática y permanente de indicadores sociales que lleva a cabo el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), que permite conocer las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población.

Asimismo, desde el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, se articulan las áreas del Estado nacional que implementan políticas sociales, reuniendo y compartiendo información necesaria para alcanzar una correcta y cada vez más eficaz administración de los recursos disponibles.

Históricamente, Argentina atravesó por distintas crisis sociales y económicas, a partir de las cuales surgió la necesidad de identificar a los sectores poblacionales con nuevas carencias tanto en términos monetarios como no monetarios. En este sentido, se presentó la oportunidad de generar una nueva medida que detecte estas carencias y las sintetice en un índice, permitiendo una evaluación más completa del estándar de vida y generando un instrumento para la evaluación de las políticas y programas de reducción de la pobreza.

A diferencia de la medición de pobreza por ingresos, las mediciones de pobreza no monetaria identifican de manera directa las carencias, no dependiendo así de los supuestos en torno al comportamiento optimizador de los hogares o a la población en el empleo de sus recursos monetarios para la satisfacción de sus necesidades. Esta medición pretende resaltar los aspectos/dimensiones en los que la población padece ciertas carencias y contribuye a evidenciar cómo se interrelacionan dichas carencias. Esto permite a los

formuladores de políticas públicas, asignar los recursos y diseñar las acciones de un modo más eficaz.

La aplicación simultánea de las mediciones de pobreza por ingresos y pobreza multidimensional permite a la gestión de gobierno conocer en profundidad la complejidad y heterogeneidad de la pobreza y brindar las respuestas necesarias a través de la implementación de políticas públicas más eficientes y con mayor impacto sobre el bienestar de las personas. Al mismo tiempo, estas mediciones permiten conocer en mayor profundidad el estado de la situación social al momento de la medición. Además, supone la ventaja de poder utilizar aquellos indicadores y ponderaciones que sean relevantes a nivel nacional, creando herramientas de medición de la pobreza adaptadas a las especificidades propias del país, y que reflejen indicadores y datos locales desagregados.

Aplicabilidad de las mediciones de pobreza multidimensional: políticas públicas y prácticas promisorias para la promoción del bienestar

Existen consensos acerca de la necesidad de estrategias multidimensionales para hacer frente a los impactos sociales de una crisis como la que actualmente enfrenta Argentina. Si bien el crecimiento económico es una condición necesaria para superar esta crisis, no es una condición suficiente. Es necesario apuntalar el crecimiento con políticas que atiendan las varias dimensiones que implica la situación social incluyendo déficits de acceso al cuidado, a la educación, a la salud, a un hábitat de calidad y a empleos con buenas condiciones. Reducir la pobreza requiere de una estrategia multisectorial y coordinada capaz de sostenerse en el tiempo.

En el corto plazo, determinadas políticas de transferencias monetarias continuarán cumpliendo un papel central dada su probada capacidad de amortiguar el efecto de la caída de los ingresos en los hogares más pobres. En un contexto donde casi seis de cada diez

⁸ Apartado elaborado con insumos provistos por el Ministerio de Desarrollo Social de la Argentina.

niñas/os viven en hogares bajo la línea de pobreza, un eje estratégico de intervención ha pretendido fortalecer las transferencias a los hogares con niños/as y adolescentes, tendiendo hacia un ingreso universal para la infancia. Además, será imprescindible avanzar en la transición de las políticas de ingresos por la emergencia hacia un esquema que dialogue con la paulatina recuperación de la actividad económica y las condiciones fiscales y que, al mismo tiempo, permita asegurar pisos mínimos de protección social para todos y todas. En este contexto, se han considerado las discusiones sobre propuestas alternativas tales como las políticas de ingreso mínimo garantizado o ingreso básico. Este tipo de iniciativas puede guiarse por los principios de progresividad, suficiencia, inmediatez, dinamismo y evaluabilidad.

En el mediano plazo, la estrategia para hacer frente a los impactos sociales de la crisis deberá considerar acciones clave para desactivar la reproducción intergeneracional de la pobreza incluyendo políticas para la garantía de los derechos sexuales y reproductivos, la ampliación de la cobertura de los espacios de crianza, enseñanza y cuidado para niños y niñas, la permanencia y finalización escolar de los/as adolescentes y el acceso y mejoramiento del hábitat. Además, dada la centralidad del acceso a empleos de calidad como vía de superación de la pobreza, será fundamental potenciar el impacto de las políticas de empleo y de la economía social y popular. Finalmente, será clave establecer niveles mínimos de inversión en política pública con financiamiento a través

Finalmente, será clave establecer niveles mínimos de inversión en política pública con financiamiento a través de un sistema de recaudación lo más progresivo posible.

La prevención, protección integral y promoción social en el Estado argentino se traduce en políticas públicas con cobertura a todas las personas durante todo su ciclo de vida, desde la primera infancia hasta la vejez.

En este sentido, a través del "Plan Nacional de Primera Infancia" se ha trabajado para asegurar que los niños y niñas tengan igualdad de oportunidades de desarrollo en los primeros años de vida, independientemente del lugar de su nacimiento y condición social.

El "Programa Inclusión Joven", impulsado por la Secretaría de Inclusión Social, pretende crear y fortalecer estrategias para la promoción y la inclusión social. Está destinado a jóvenes de entre 18 y 29 años en situación de vulnerabilidad, propiciando el acceso a recursos que garanticen sus derechos. A partir de distintos convenios celebrados entre la Secretaría de Inclusión Social y municipios, provincias e instituciones de la sociedad civil que trabajan en la temática, esta herramienta apunta al financiamiento de proyectos socio productivos, socio laborales y socio comunitarios impulsados por jóvenes.

Mediante la creación del "Plan Nacional de Protección Social", destinado específicamente a familias en situación de extrema vulnerabilidad, el Estado Argentino



procura interrumpir los circuitos de reproducción intergeneracional de la pobreza, garantizando los derechos sociales y el ejercicio pleno de la ciudadanía, mediante el empoderamiento de las personas, los hogares que éstas componen y las comunidades donde viven, a través de transferencias de ingresos, acompañamiento familiar y desarrollo comunitario.

En cuanto a la generación de empleo, se ha desarrollado el Programa Nacional de Inclusión Socio Productiva y Desarrollo Local "Potenciar Trabajo", el cual tiene como objetivo contribuir a mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas a través del desarrollo de proyectos socio-productivos, socio-comunitarios, sociolaborales y la terminalidad educativa, con el fin de promover la inclusión social plena para personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y económica.

Vinculado al programa mencionado anteriormente, el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENATEP) ha sido una destacada herramienta ya que pretende reconocer, formalizar y garantizar los derechos de los trabajadores y trabajadoras de la economía popular habilitando el acceso a herramientas que les permitan potenciar su trabajo. Ser parte de este registro les permite acceder a programas de trabajo, seguridad social y capacitación; participar de redes de comercialización y tener acceso a herramientas crediticias y de inclusión financiera.

Adicionalmente, desde el "Plan Nacional de Seguridad Alimentaria" se busca garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a una nutrición adecuada. En este sentido, el Plan "Argentina contra el Hambre" se apoya en el fortalecimiento de las acciones que lleva adelante el "Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional" el cual impulsa la promoción y fortalecimiento del acceso a la "Canasta Básica de Alimentos". Su principal política pública es la Tarjeta Alimentar, la cual consiste en la asignación de un monto mensual en la cuenta de las y los titulares para que puedan comprar alimentos y productos de higiene personal.

Asimismo, el Programa "Sembrar Soberanía Alimentaria", como herramienta de financiamiento, tiene el objetivo de propiciar el fortalecimiento de procesos organizacionales y de gestión de las unidades productivas vinculadas al sector alimenticio, así como la consolidación del entramado territorial de productores a

partir de redes de producción, elaboración y distribución de alimentos para el abastecimiento local y regional. Por otra parte, desde el Programa "Pro-Huerta" se promueve la autoproducción de alimentos (brindando capacitaciones, semillas y herramientas a tal fin) para el consumo personal, familiar y comunitario y para la comercialización de excedentes.

Los programas alimentarios y nutricionales han sido una inversión social clave para la lucha contra la pobreza. En este sentido, la seguridad y soberanía alimentaria ha de ser para los Estados un factor primordial de atención y objeto de políticas públicas, ya que permite un mayor y mejor desarrollo humano y social.

Con respecto a la pobreza estructural, Argentina se encuentra trabajando en la urbanización de 4.400 barrios donde viven 4 millones de personas, que necesitan de un abordaje integral para la creación de barrios con servicios básicos, agua potable y condiciones aceptables para el desarrollo humano, pudiendo garantizar la tierra, el hábitat, el techo y el trabajo; siendo posible a través de las "Políticas de Integración Socio Urbanas en los Barrios Populares". Por un lado, el Programa "Argentina Unida por la Integración de los Barrios", se plantea financiar la elaboración e implementación de proyectos de integración socio urbana para los barrios inscritos en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) en proceso de integración socio urbana, contemplando la participación de las organizaciones comunitarias y de los trabajadores y las trabajadoras de la "Economía Popular" y está destinado a las familias de barrios populares. En este sentido, el "Programa de Integración Socio Urbana" se propone promover la integración de los barrios vulnerables del país, priorizando aquellos comprendidos dentro del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP).

Desafíos para la medición de la pobreza multidimensional e impacto de la pandemia de COVID-19

En Argentina, los impactos sociales y económicos de la pandemia del COVID-19 profundizaron la situación de vulnerabilidad social que el país ya atravesaba. La crisis desenlazada por la pandemia ha afectado a toda la sociedad, sin embargo, impactó diferencialmente sobre los hogares que ya se encontraban en situación de pobreza y vulnerabilidad, percibiendo ingresos bajos y medios-bajos, insertos en algunos sectores particularmente afectados. Una proporción importante de los hogares en situación de pobreza presentaron

composiciones familiares (parejas con niños/as, hogares monomarentales y/o familias extendidas) que tuvieron más dificultades para lidiar con desafíos que ha supuesto la crisis. Además, en su mayoría, estos grupos poblacionales han tenido inserciones laborales precarias y experimentaron mayores carencias educacionales, habitacionales y de salud.

En este sentido, la Argentina utilizó indicadores para medir el impacto de la pandemia sobre la pobreza multidimensional. Teniendo en cuenta las limitaciones emergentes de las fuentes de datos disponibles, los indicadores considerados fueron: precariedad de los materiales de la vivienda, hacinamiento, tenencia insegura de la vivienda, condiciones sanitarias deficientes, ubicación de la vivienda en zona vulnerable, inasistencia a un establecimiento educativo en las edades obligatorias, rezago escolar de los asistentes, logro educativo insuficiente, dificultades para acceder al empleo remunerado, precariedad laboral de los trabajadores, déficit de cobertura previsional de los adultos mayores y ausencia de doble cobertura de salud. Cada uno de estos indicadores fue relevado sobre los hogares y las características de sus miembros, considerando las vulnerabilidades que pudieran presentar. Para poder dar cuenta de la multidimensionalidad de la pobreza, se determinó que, si un hogar presenta privaciones en al menos dos indicadores de distintas dimensiones, sería considerado en situación de pobreza; por ejemplo, una privación en la dimensión vivienda (hacinamiento) y otra en la dimensión educación (rezago escolar).

Desde el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y el Gobierno Nacional, se instrumentaron un conjunto de estrategias y acciones para paliar las consecuencias de la emergencia ocasionada por el COVID-19, considerando especialmente las necesidades de la población más vulnerable. En este contexto, el Gobierno Nacional, junto con los gobiernos provinciales y municipales; y una vasta red de organizaciones sociales y territoriales (comunitarias, clubes, centros barriales e iglesias, entre otras), continúan trabajando mancomunadamente para paliar los efectos de la crisis y, a su vez, generar las condiciones que permitan vislumbrar la salida de la crisis. Estos actores han sido el centro de la estrategia de intervención.

Frente a situaciones de emergencia, el Estado como garante de los derechos de su ciudadanía, debe tomar medidas que brinden respuestas urgentes y plantear una

agenda social para contener la situación. Ante este contexto, el MDS definió cinco ejes prioritarios de acción que incluyen distintas políticas públicas y programas para garantizar los derechos de la población argentina. Dichos Ejes de intervención son:

- Eje 1 → Argentina contra el Hambre: políticas de seguridad y soberanía alimentaria;
- Eje 2 → Políticas de inclusión laboral, ampliación de acceso al crédito no bancario y finanzas solidarias;
- Eje 3 → Políticas de cuidado para la niñez, adolescencia, adultos mayores con eje en el territorio y la comunidad;
- Eje 4 → Políticas de protección social para las poblaciones más vulnerables y acompañamiento en situaciones de emergencias;
- Eje 5 → Políticas para la integración socio urbana en los barrios populares.

Lecciones aprendidas

En concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, el Gobierno Argentino entiende a la pobreza como un fenómeno complejo y multidimensional, que excede la medición unidimensional por ingresos. El modo en que se concibe a la pobreza y sus causas estructurales es fundamental para definir el enfoque de las políticas sociales. El cambio hacia un enfoque multidimensional requiere de los esfuerzos de todas las áreas de gobierno en pos de construir un camino hacia la protección social integral con equidad.

A través de la incorporación de este tipo de medición, se pudo superar la consideración limitada a la insatisfacción de un conjunto elemental de necesidades básicas, permitiendo la sustitución del método tradicional de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por un abanico más amplio, que contempla otras dimensiones e indicadores asociados al cumplimiento de los derechos sociales establecidos por la Constitución Nacional y a través de los compromisos asumidos en acuerdos internacionales. Así también, la decisión de mantener separadas ambas mediciones (método directo e indirecto) habilita a desarrollar, ulteriormente, una clasificación de los hogares en la que se conserve la distinción entre los dos tipos alternativos de enfoques metodológicos.

La erradicación de la pobreza en todas sus formas implica un trabajo conjunto de políticas a largo plazo. Todos los programas y planes nacionales anteriormente expuestos tienen como meta este objetivo fundamental para el progreso de la Argentina y de todos sus ciudadanos en pos de la sostenibilidad de las acciones y el crecimiento de la Nación, a fin de alcanzar la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible, sin dejar a nadie atrás.

CANADÁ⁹



Medición de la pobreza multidimensional

En agosto del año 2018, el Gobierno de Canadá publicó *Oportunidades para todos: Primera Estrategia de Reducción de la Pobreza de Canadá*. Antes del lanzamiento de esta estrategia, el gobierno participó en una consulta pública integral para ayudar a informar y configurar los componentes clave de la estrategia. A través de estas consultas, miles de canadienses compartieron relatos de primera mano sobre cómo viven la pobreza, cómo las medidas gubernamentales han sido útiles para reducir la pobreza y dónde se debería fortalecer el trabajo para brindar apoyo adicional.

La mencionada estrategia se encuentra alineada con los objetivos y metas de la Agenda 2030 y contiene compromisos a largo plazo para guiar las acciones e inversiones gubernamentales actuales y futuras para reducir la pobreza, incluido el establecimiento de la “Medida de la Canasta de Mercado” (MCM)¹⁰ como la Línea Oficial de Pobreza de Canadá¹¹ (LOPC), la introducción de objetivos de reducción de la pobreza utilizando una línea de base de 2015 para una reducción del 20 % para 2020 y una reducción del 50 % para 2030, la introducción del “Panel Oficial de Pobreza de Canadá” y la creación de un “Consejo Asesor Nacional sobre Pobreza” (CANP).¹² El CANP asesora al Ministro/a de Familias, Niños y Desarrollo Social sobre la reducción de la pobreza y produce un informe anual sobre el progreso hacia los objetivos de reducción de la pobreza de Canadá, que se presenta ante el parlamento.¹³ Más allá de los niños, las niñas y las personas mayores, la estrategia cubre áreas como la vivienda, la seguridad alimentaria, el agua potable, la salud, el transporte, el aprendizaje temprano y el cuidado de los niños y niñas, y las habilidades y el empleo, que contribuyen a abordar las múltiples dimensiones de la pobreza.

Adicionalmente, a través del amplio proceso de consulta pública, el gobierno contempló una demanda de la comunidad respecto a la rendición de cuentas de los

gobiernos actuales y futuros. Para atender esta demanda, el 21 de junio de 2019 entró en vigor la “Ley de Reducción de la Pobreza”, para anclar en la ley piezas fundacionales de la Estrategia de Reducción de la Pobreza. Esta ley estableció los objetivos de reducción de la pobreza mencionados anteriormente, la LOPC como la medida oficial de pobreza de Canadá y el CANP.

Además de lo incluido en la legislación federal, el gobierno canadiense asumió otros compromisos dentro de la Estrategia de Reducción de la Pobreza que reflejan la diversidad de Canadá. Uno de estos compromisos ha sido el de trabajar con las Organizaciones Indígenas Nacionales -y otros- para identificar y desarrollar conjuntamente indicadores de pobreza y bienestar desde las perspectivas de las Primeras Naciones, Inuit y Métis. El objetivo de estos indicadores es reflejar las múltiples dimensiones de la pobreza y el bienestar que experimentan los pueblos indígenas en formas culturalmente relevantes. Además, Canadá se comprometió a desarrollar e implementar una línea de pobreza oficial para sus tres territorios del norte de Yukón, los Territorios del Noroeste y Nunavut, llamada Medida de la Canasta de Mercado del Norte (MCM-N). Cuando se desarrolló la Medida de la Canasta de Mercado, las entradas de datos necesarias para calcularla no estaban disponibles para los diferentes territorios de Canadá. Además, la canasta de bienes y servicios utilizada para calcular la MCM no reflejaba adecuadamente la vida en dichos territorios. La MCM-N aborda estos problemas y actualmente se encuentra en sus últimas etapas de desarrollo. Además, dentro de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, Canadá se comprometió a continuar mejorando y ampliando la recopilación de datos (por ejemplo, ampliando la Encuesta Canadiense de Ingresos para incluir la recopilación de datos sobre seguridad alimentaria y necesidades de atención médica insatisfechas, entre otros) para permitir un análisis más detallado de la pobreza y los factores asociados con la pobreza en

⁹ Apartado elaborado con insumos provistos por el Departamento de Empleo y Desarrollo Social de Canadá.

¹⁰ Market Basket Measure (MBM).

¹¹ Canada's Official Poverty Line (COPL).

¹² Canada's Official Poverty Line (COPL).

¹³ Empleo y Desarrollo Social de Canadá (2019) “Estrategia de reducción de la pobreza de Canadá: una actualización”. <https://www.canada.ca/content/dam/esdc-edsc/documents/programs/results/2050-Layout-EN.pdf>



grupos específicos, como las personas indígenas, las comunidades racializadas, las personas con discapacidad, las familias monoparentales, los y las inmigrantes, las personas mayores y otros.

La Línea Oficial de Pobreza de Canadá (LOPC) es la primera medida oficial de pobreza en la historia de Canadá que atiende una brecha identificada a través del proceso integral de consulta pública. Como se indicó anteriormente, la LOPC se calcula utilizando la medida MCM. La LOPC refleja los costos combinados de una canasta de bienes y servicios que las personas y las familias requieren para satisfacer sus necesidades básicas y lograr un nivel de vida digno en las comunidades de todo Canadá. La canasta incluye artículos como alimentos saludables, vivienda adecuada y mantenimiento del hogar, ropa, transporte y otros bienes y servicios que permiten la participación en la comunidad. Una característica clave de la LOPC es su capacidad para calcular el costo de diferentes canastas en todo el país que reflejan la diversidad de Canadá entre sus provincias y territorios del norte, así como entre áreas rurales y urbanas. La LOPC actualmente refleja distintos umbrales de pobreza para 53 regiones diferentes de Canadá, incluidas 19 comunidades específicas. Se considera que las familias y las personas que no cuentan con un ingreso disponible para cubrir el costo de la canasta calculada para su región, viven por debajo de la LOPC, es decir, viven en condiciones de pobreza. Es importante destacar que la MCM se actualiza regularmente, aproximadamente cada 5 años, para garantizar que refleje el costo actual de una canasta de bienes y servicios que representan un nivel de vida básico y modesto en Canadá. De igual manera, los umbrales son indexados a la inflación anualmente.

La Estrategia de Reducción de la Pobreza de Canadá también incluyó un “Tablero Oficial de Pobreza”¹⁴ de Canadá, que abarca 12 indicadores multidimensionales para dar seguimiento al progreso hacia la reducción de la pobreza, reconociendo que se trata de un fenómeno que va más que la falta de ingresos e impacta sobre diversos aspectos de la vida de las personas, como la salud, la seguridad alimentaria, las necesidades de vivienda, entre otros. Estos indicadores se enmarcan en tres pilares clave: 1) dignidad, 2) oportunidad e inclusión, y 3) resiliencia y seguridad. El pilar de dignidad brinda prioridad a los más necesitados y pretende eliminar la privación de las necesidades básicas, como a una

¹⁴ Centro de Dimensiones de Pobreza (statcan.gc.ca)

vivienda segura y asequible, alimentos saludables y atención médica. Los cuatro indicadores asociados a esta categoría son: severa escasez de ingresos, necesidades de vivienda insatisfechas y falta de vivienda crónica, necesidades de salud insatisfechas e inseguridad alimentaria. El pilar de oportunidad e inclusión se encuentra alineado al derecho a la igualdad y no discriminación en la legislación nacional. Los cuatro indicadores que se incluyen dentro de esta categoría son: ingresos relativamente bajos (proporción de ingresos del 40% inferior), participación juvenil y alfabetización literaria y numérica. Por último, el pilar que refiere a la resiliencia y seguridad tiene como objetivo apoyar a la clase media protegiendo a los canadienses de una movilidad social descendiente y atendiendo su seguridad en materia de ingresos y resiliencia. Los cuatro indicadores que corresponden a esta categoría son: el salario medio por hora, la brecha de pobreza promedio, la resiliencia de los activos y las tasas de entrada y salida de rentas bajas. El Gobierno de Canadá considera que el mencionado Tablero se constituye como una herramienta útil para monitorear el progreso de los aspectos multidimensionales de la pobreza, más allá de la medición de los ingresos.

Un componente adicional clave de la Estrategia de Reducción de la Pobreza de Canadá es la creación del Consejo Asesor Nacional sobre Pobreza (CANP). El mandato del CANP es brindar asesoramiento sobre programas y actividades que impulsen la reducción de la pobreza en Canadá; monitorear e informar sobre el progreso en los esfuerzos de reducción de la pobreza a través de un informe anual; y mantener un diálogo nacional sobre la pobreza, incluida la comunidad académica y otros expertos, personas indígenas y personas con experiencia vivida de pobreza. Elegido entre más de 800 solicitudes de todo Canadá, el Consejo Asesor reúne a un grupo diverso y comprometido de nueve miembros, incluidos líderes, expertos, académicos y profesionales que trabajan en el campo de la reducción de la pobreza y miembros con experiencias vividas de pobreza. El CANP publicó su primer informe anual en el año 2020, el segundo informe en 2021 y el tercer informe del Consejo Asesor se publicó en el otoño de 2022.

Aplicabilidad de las mediciones de pobreza multidimensional: políticas públicas y prácticas promisorias para la promoción del bienestar

Una característica clave de la Estrategia de Reducción de la Pobreza de Canadá es que se encuentra



Foto proporcionada por Canadá

efectivamente integrada en otras iniciativas y marcos gubernamentales clave, como el “Marco de Calidad de Vida” que incorpora aspectos del bienestar en el desarrollo de políticas nacionales y es considerado para la toma de decisiones presupuestarias. En virtud de su interconexión, se amplifica su utilidad como herramienta para informar la toma de decisiones. Las metas e indicadores de reducción de la pobreza de Canadá reflejan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030. La meta a largo plazo establecida para reducir la pobreza en un 50 % para el año 2030 refleja el compromiso del país con el ODS 1: “acabar con la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”. Después de amplias consultas públicas, Statistics Canada, la agencia nacional de estadísticas de Canadá lanzó el “Marco de Indicadores Canadienses para los ODS”, pretendiendo monitorear e informar sobre el progreso en sus prioridades para lograr la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Además de los elementos clave de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, otros programas gubernamentales que incluyen el Beneficio Infantil de Canadá, la Prestación para Trabajadores de Canadá, el Suplemento de Ingresos Garantizados y la Estrategia Nacional de Vivienda son programas gubernamentales que continúan apoyando a los canadienses con bajos y medios ingresos, contribuyendo a los esfuerzos de reducción de la pobreza.



El Beneficio Infantil de Canadá (BIC) es una prestación libre de impuestos que brinda apoyo a familias de ingresos bajos a medios para aportar al costo que supone la crianza de niños y niñas. El BIC brinda apoyo a más de 3,5 millones de familias, incluidos más de 6 millones de niños y niñas. La mayoría de las familias que reciben los montos máximos del BIC son familias monoparentales, y más del 90% de ellas están bajo jefaturas femeninas. Para garantizar que el BIC continúe apoyando a las familias canadienses a largo plazo, el BIC se indexa cada mes de julio, cuando comienza un nuevo año de asignación de beneficios, para acompañar los cambios en los costos de vida. La tasa de asignación del BIC ha sido alta, superando el 95% desde su introducción. Esto significa que un pequeño porcentaje de canadienses elegibles actualmente no accede a los beneficios que le corresponden. Para contribuir a garantizar que todas las familias elegibles reciban el BIC al que tienen derecho, el Gobierno de Canadá proporciona financiamiento continuo para mejorar el acceso al BIC y otros beneficios. Algunas de estas medidas incluyen la expansión de los esfuerzos de divulgación a las comunidades indígenas como la realización de actividades piloto de divulgación para las comunidades indígenas urbanas.

En el año 2018, el Gobierno de Canadá presentó el nuevo Beneficio para Trabajadores de Canadá (BTC) que entró en vigencia para el año fiscal 2019. Se trata de un crédito fiscal reembolsable que ayuda a complementar los ingresos de los trabajadores de bajos ingresos al permitirles contar con mayores ingresos mientras

trabajan. Este beneficio cuenta con dos componentes: un monto básico y un complemento por invalidez. El BTC se mantiene al día con los aumentos del costo de vida, ya que está indexado a la inflación. Para garantizar que todas las personas con derecho al BTC, efectivamente lo perciban, en el año fiscal 2019, la Agencia de Ingresos de Canadá, responsable de administrar este beneficio, comenzó a determinar automáticamente si un contribuyente es elegible para el Beneficio, independientemente de si lo solicitó o no. Actualmente, los destinatarios elegibles son inscriptos automáticamente para recibir el Beneficio.

Por otra parte, el Suplemento de Ingreso Garantizado (SIG) proporciona un beneficio mensual no sujeto a impuestos a los beneficiarios de pensiones del Seguro por Vejez (SV) que tienen bajos ingresos y viven en Canadá. El SIG se prueba según los ingresos anuales del solicitante o, en el caso de una pareja, sus ingresos combinados. En el año 2016, para apoyar a las personas mayores que viven en condiciones de pobreza o se encuentran en riesgo (en su mayoría mujeres) el Gobierno de Canadá aumentó el monto del SIG, destinado a personas mayores solteras con ingresos bajos. Este aumento de hasta C\$947 anuales ha contribuido a mejorar la seguridad financiera de cerca de 900.000 personas mayores vulnerables y ha permitido reducir la cantidad de personas mayores solteras que viven en condiciones de pobreza en 52.000 menos entre 2015 y 2017. Si bien la tasa de percepción del SIG es alta (91,2% en 2016), el Gobierno de Canadá ha estado trabajando para optimizar el acceso al SIG. Este trabajo

ha supuesto la implementación de la inscripción automática al SIG en 2017 y la introducción del formulario de solicitud combinado SV-SIG en 2018; garantizando que todos los beneficiarios que presenten una declaración de impuestos sean evaluados para el SIG año tras año sin tener que aplicar nuevamente. El Gobierno también aumentó la pensión SV para las personas mayores de 75 años en un 10% de manera continua a partir de julio del año 2022. Este cambio implica un aumento de los beneficiarios, alcanzando aproximadamente a 3,3 millones de personas mayores, proporcionando pagos adicionales de C\$766 a jubilados durante el primer año, indexado a la inflación. Esto pretende brindar a las personas mayores más seguridad financiera en el futuro, particularmente cuando enfrenten mayores gastos de atención y cuidados y un mayor riesgo de quedarse sin ahorros.

El 22 de noviembre del año 2017, el Gobierno anunció la primera Estrategia Nacional de Vivienda (ENV) de Canadá, que pasó de ser un plan de C\$40 mil millones a un plan de más de C\$72 mil millones que, en un plazo de 10 años, brindará a más canadienses un lugar al cual llamar hogar. La ENV se propone lograr objetivos medibles y ambiciosos resumidos en: la construcción de 160.000 nuevas unidades de vivienda; renovación y modernización de 300.000 unidades existentes; brindar apoyo de asequibilidad a 385.000 hogares y reducir la falta de vivienda crónica en un 50% para 2027-2028. Además de estos objetivos, el gobierno federal ha establecido que al menos el 25% de las inversiones de la estrategia apoyen especialmente las necesidades de las mujeres y sus hijos. Como parte de la ENV, "Alcanzar el hogar: Estrategia de abordaje para personas sin hogar en Canadá" es un programa comunitario lanzado en el año 2019 y destinado a prevenir y reducir la falta de vivienda en Canadá. Este programa brinda financiamiento y apoyo a comunidades urbanas, indígenas, rurales y remotas para ayudarles a abordar las necesidades locales de vivienda.

La ENV prioriza las necesidades de vivienda de los canadienses más vulnerables, incluidas las personas y poblaciones que experimentan barreras sistemáticas y discriminación. La "Ley de Estrategia Nacional de Vivienda", legislación federal promulgada en 2019, reconoce la importancia de la vivienda para la dignidad y el bienestar de las personas en Canadá y promueve la realización progresiva del derecho a una vivienda digna. Requiere que el gobierno federal mantenga una

estrategia nacional de vivienda que priorice las necesidades de los más vulnerables; adicionalmente creó nuevos mecanismos de participación y rendición de cuentas en la forma de un "Defensor Federal de Vivienda" y un "Consejo Nacional de Vivienda".¹⁵

Contexto estratégico e impacto de la pandemia de COVID-19

En respuesta a la pandemia de COVID-19, el Gobierno de Canadá introdujo una serie de medidas y beneficios temporales para apoyar a los canadienses durante la pandemia. Los datos recientes sobre pobreza para el año 2020 publicados por *Statistics Canada* mostraron que, en general, los apoyos de emergencia del gobierno han funcionado según lo previsto, protegiendo la seguridad de los ingresos de las personas y las empresas en respuesta al cierre económico y las restricciones establecidas durante la pandemia de COVID-19. Si bien las interrupciones laborales dieron como resultado pérdidas significativas de ingresos, los beneficios implementados durante la pandemia mitigaron el impacto de las pérdidas de ingresos ya que los hogares experimentaron un aumento en el ingreso disponible total del 10% entre 2019 y 2020. Sin embargo, diversas poblaciones, como los inmigrantes recientes, las personas con discapacidades, los solteros en edad de trabajar y las familias monoparentales, continúan enfrentando índices de pobreza más altos que la población general.

Durante la última década, varios desarrollos han identificado preocupaciones de larga data de las que la economía estándar no puede proporcionar una imagen completa. Esto ha llevado a los gobiernos de todo el



Foto proporcionada por Canadá

mundo a prestar mayor atención a otras dimensiones que son importantes para la calidad de vida de las personas, como una mayor igualdad, junto con las medidas tradicionales. En respuesta, el Gobierno de Canadá lanzó el "Marco de Calidad de Vida" en abril del año 2021. El marco contiene cinco indicadores amplios que representan todos los diferentes determinantes de la calidad de vida, más allá de los ingresos, y los incorpora en el desarrollo de políticas públicas, así como en la toma de decisiones presupuestarias. Estos cinco indicadores se basan en los principios de equidad, inclusión, sostenibilidad y resiliencia, y se resumen en los siguientes: prosperidad, salud, sociedad, medio ambiente y buena gobernanza. El "Marco de Indicadores de Canadá" y el "Marco de Calidad de Vida" son consistentes con la Estrategia de Reducción de la Pobreza y sus objetivos, y se refuerzan mutuamente de manera efectiva. El impulso de este marco fue la pandemia global y las reflexiones que provocó sobre lo que resulta más relevante a los ciudadanos, así como el impacto de las acciones gubernamentales en la mejora de la seguridad y la calidad de vida de sus ciudadanos. La crisis demostró que lo que importa a las comunidades no siempre se mide o describe fácilmente en términos económicos o financieros. Además de la salud y la seguridad de los canadienses, la crisis ha evidenciado una variedad de problemas, como la salud mental, la violencia familiar, el acceso a espacios verdes, la conexión social, la seguridad laboral, el acceso al cuidado de niños y niñas y la calidad de la vida a largo plazo. También destacó las desigualdades de larga data, como el trabajo esencial mal pagado, los desequilibrios de género en las responsabilidades de cuidado y las brechas en la red de seguridad social de Canadá.

En el futuro, Canadá se compromete a seguir trabajando para reducir, de manera sostenible, la tasa de pobreza en el país en un 50 % para el año 2030 en comparación con el nivel de 2015, en consonancia con el ODS 1. Canadá seguirá produciendo e integrando mejores datos para contribuir a informar la toma de decisiones y continuar haciendo uso de los marcos recientes introducidos para guiar las acciones, incluido el examen del impacto de la pobreza en grupos específicos y dónde se podrían tomar medidas adicionales para aprovechar la amplia gama de inversiones que se han realizado. Esto requerirá un enfoque inclusivo que tenga en cuenta las políticas sociales y económicas e introducirá nuevas inversiones y compromisos en diversos ámbitos, como el cuidado de

los niños y niñas y la vivienda asequible. La creación de un proceso transparente sobre cómo se mide la pobreza permitirá a todos los canadienses unirse a la conversación para evaluar cómo lo está haciendo el gobierno y determinar dónde se podría hacer mayor hincapié para cumplir con los objetivos de reducción de la pobreza.



Foto proporcionada por Canadá

CHILE¹⁶



Medición de la pobreza multidimensional

La estimación del IPM en Chile se realiza a partir de los datos levantados mediante la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Casen. La Encuesta Casen es una encuesta multipropósito, de responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, aplicada en Chile desde 1987, y es el principal instrumento de medición a nivel nacional para captar información en diversas dimensiones de las condiciones de vida de la población. Su representatividad nacional, regional y por zona geográfica permite realizar análisis de las diferencias territoriales que pueda evidenciar la metodología de medición de pobreza multidimensional y otras mediciones de las condiciones socioeconómicas de los hogares. La encuesta contiene todas las preguntas necesarias para medir las carencias que componen cada una de las 5 dimensiones del IPM (educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno, redes y cohesión social).¹⁷

Evolución histórica de la medición de la pobreza en Chile

Hasta el año 2013, la metodología de medición de pobreza por ingresos utilizada en Chile no había tenido variaciones desde su construcción en 1987. Si bien esto favorecía la comparabilidad, debido al paso del tiempo y al cambio en las preferencias, la medida no reflejaba los patrones actuales de consumo familiar, ni tampoco daba cuenta de los cambios en la composición sociodemográfica de la población y los respectivos cambios en las necesidades de los hogares y en la forma de satisfacerlas. Por ello, la metodología de medición de pobreza por ingresos requería una actualización que permitiera una mejor cuantificación y caracterización de las personas en situación de pobreza.

Ante esto, en el año 2013 se convocó a la Comisión Asesora Presidencial para la Medición de la Pobreza (CMP). Dicha Comisión planteó propuestas para la actualización de la metodología de medición de pobreza

por ingresos, así como también la adopción de un índice de pobreza multidimensional.

Los planteamientos realizados por la CMP fueron analizados por una Mesa Técnica Interinstitucional (MTI), instancia de trabajo y discusión conformada por el Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), con la asesoría experta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Además, complementariamente al trabajo realizado en el marco de la MTI, el Ministerio convocó la participación de otros ministerios y servicios públicos, estimulando el diálogo y la reflexión conjunta acerca de posibles dimensiones, indicadores y umbrales a considerar para la construcción de un Índice de Pobreza Multidimensional para Chile (IPM-CL). Entre los Ministerios y servicios públicos participantes se encontraban los Ministerios sectoriales vinculados a las dimensiones contempladas en la medida de pobreza multidimensional (Ministerios del Trabajo y Previsión Social, Educación, Salud, y Vivienda y Urbanismo), un conjunto de servicios relacionados con el Ministerio de Desarrollo Social (Servicio Nacional de la Discapacidad, Servicio Nacional del Adulto Mayor, Servicio Nacional de la Mujer, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Instituto Nacional de la Juventud) y otras instancias públicas en el ámbito social (equipo técnico del Consejo Nacional de la Infancia).

La propuesta inicial de la CMP para la medición multidimensional incluía cuatro dimensiones: Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, y Vivienda. Asimismo, se consideró en dicha propuesta un conjunto de indicadores específicos dirigidos a caracterizar una quinta dimensión de análisis denominada "Entorno y Redes", utilizando como base las preguntas incluidas por primera vez en el cuestionario de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) 2013.

¹⁶ Apartado elaborado con insumos provistos por el Departamento de Análisis de la Realidad Social, División Observatorio Social, Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile.

¹⁷ Los detalles sobre la metodología utilizada para construir el IPM, aplicando estas cinco dimensiones, se han recogido en el documento metodológico Casen, 26 diciembre 2016, disponible en la sección "Metodología" del siguiente enlace: <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2015>

Los indicadores contenidos en esta propuesta fueron evaluados por la MTI desde un punto de vista conceptual y metodológico. Posteriormente también fueron analizados estadísticamente por el Ministerio de Desarrollo Social (una vez que se dispuso de la base de datos de la encuesta Casen 2013). Junto con ello, el Ministerio, contó con la asesoría técnica de (OPHI) para analizar las alternativas de indicadores disponibles.

La evaluación de resultados obtenidos de los indicadores de “Entorno y Redes” propuestos por la CMP, si bien constituyeron un aporte y una innovación en el sentido de ampliar la mirada en torno al fenómeno de la pobreza desde una perspectiva multidimensional, evidenciaron problemas en distintos niveles. Estos problemas se refieren a aspectos tales como su definición conceptual, diseño y operacionalización a partir de las preguntas de la Encuesta Casen, así como la precisión de las estimaciones generadas. Ante tal escenario, en la primera versión de medición de pobreza multidimensional se consideró prudente no incluir la medición de la dimensión de “Entorno y Redes”, de modo de continuar discutiendo y evaluando alternativas de nuevos indicadores.

Teniendo en cuenta la relevancia del entorno y de las redes de apoyo que disponen los hogares para su nivel de bienestar, la decisión de postergar la inclusión de estos dos elementos en la medida de pobreza multidimensional buscó garantizar que las preguntas y los datos a utilizar reflejaran de la mejor forma dichas problemáticas, manteniendo así la validez y el consenso alcanzado respecto de la medida multidimensional presentada inicialmente. Ante ello, se constituyó en el año 2015 un Comité Asesor Ministerial sobre “Entorno y Redes”, conformado por académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de acompañar el proceso de evaluación de la incorporación de estos ámbitos en la medida de pobreza multidimensional en Chile.

Este proceso contó con los aportes recogidos en el marco de un taller participativo organizado por el Ministerio de Desarrollo Social, donde se manifestaron las apreciaciones de la sociedad civil respecto de la medición multidimensional de la pobreza y específicamente, con referencia a la posible incorporación de indicadores que midieran carencias asociadas al entorno en que se insertan y a las redes sociales de las que disponen los hogares.

El Comité sobre Entorno y Redes entregó propuestas y recomendaciones que derivaron en el desarrollo de nuevas preguntas que fueron evaluadas en la prueba de campo de Casen 2015, posteriormente incluidas en el cuestionario definitivo de la versión 2015 de la Encuesta Casen. Considerando estas preguntas como principal insumo, el Comité propuso la generación de indicadores y la definición de umbrales para evaluar su incorporación a la medida de pobreza multidimensional.

Al igual que en el proceso anterior, la evaluación de esta propuesta y la construcción y validación de una nueva medida de pobreza multidimensional ha contado con la asistencia y apoyo técnico permanente de OPHI y con la retroalimentación de ministerios y servicios públicos, además de los aportes realizados por la Mesa Técnica Interinstitucional, así como comentarios de CEPAL y la asesoría de un Panel de Expertos convocado en el contexto de la realización de la Encuesta Casen 2015. A partir de esta nueva medida de pobreza multidimensional, considerando sus cinco dimensiones, ha sido posible obtener un diagnóstico para los años 2015-2017.

Desafíos para la medición de la pobreza multidimensional e impacto de la pandemia de COVID-19

El principal efecto de la pandemia de COVID-19 en torno a la medición de la pobreza en Chile, se evidenció en el levantamiento de la fuente principal de información por el cual se estiman ambos indicadores de pobreza (ingreso y multidimensional): La encuesta Casen. Durante el año 2020, el contexto de la pandemia por COVID-19 presentó nuevos desafíos a enfrentar para la medición de la pobreza multidimensional a partir de Casen. Dadas las restricciones impuestas por la situación sanitaria, la versión 2020 de la encuesta fue realizada principalmente en modalidad telefónica, siendo denominada “Casen en Pandemia 2020”. Este cambio de modalidad implicó una reducción en los contenidos de la encuesta, de modo que el tiempo de aplicación fuera acorde a las recomendaciones internacionales respecto al levantamiento de información por vía telefónica.

Estas restricciones implicaron que para la versión de “Casen en Pandemia 2020” fuera posible estimar solo 10 de los 15 indicadores de carencia definidos en la metodología de pobreza multidimensional, junto a un subindicador (subindicador de hacinamiento, de la carencia de habitabilidad).



Las cinco carencias que se debieron excluir en dicha medición fueron indicadores correspondientes a la dimensión de “Redes y Cohesión Social” y las carencias de “Habitabilidad” y de “Entorno” comprendidas en la dimensión “Vivienda y entorno”. Debido a lo anterior, para el año 2020 no se cuenta con la medida sintética de pobreza multidimensional. Sin embargo, los datos obtenidos permiten analizar las diez carencias que sí fueron medidas lo cual ha sido un insumo relevante para guiar las decisiones de política pública, particularmente en el contexto de la crisis sanitaria. Un análisis de estas carencias se puede encontrar en el documento “Análisis de Carencias de Pobreza Multidimensional Casen en Pandemia 2020”, elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile en conjunto con el PNUD.¹⁸

Por otro lado, si bien los indicadores comprendidos en la dimensión “Redes y Cohesión Social” no pudieron ser medidos en la encuesta “Casen en Pandemia 2020”, un conjunto de indicadores de dicha dimensión pudo ser recolectados en la encuesta complementaria Encuesta de Bienestar Social (EBS) que es una encuesta bifásica de Casen, permitiendo complementar la información obtenida a través de la encuesta “Casen en Pandemia 2020”.

Cabe destacar que el Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile se encuentra próximo a realizar, entre noviembre de 2022 y enero de 2023, la encuesta Casen 2022 que, si la condición sanitaria lo permite, se levantará de manera presencial en los hogares y permitirá calcular y actualizar el IPM del país.

Lecciones aprendidas

Algunos de los aspectos a destacar en el proceso de elaboración de la medida de pobreza multidimensional en Chile se centran en la constante inclusión y trabajo

intersectorial. Tal como se detalló anteriormente, se realizó un permanente trabajo articulado a nivel de Ministerios, servicio público, instituciones y sociedad civil para todo el proceso que conllevó la determinación de los indicadores que componen cada una de las dimensiones consideradas. Adicionalmente, a nivel comunicacional, se ha instalado el IPM como una fuente de información complementaria a la medida de pobreza por ingresos, de modo que hoy la discusión en torno a temas de pobreza se nutre de ambos datos, lo que permite dar cuenta de la multidimensionalidad del fenómeno.

En este sentido, la medición de pobreza multidimensional en Chile ha permitido dar seguimiento y avanzar en el cumplimiento de los ODS, particularmente aquellos plasmados en la meta 1.2 de la Agenda 2030, la cual establece “Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.” Este objetivo releva la importancia de la medida de pobreza multidimensional, al aportar una medida que complementa y amplía el alcance de la medida de pobreza por ingresos.

De la misma manera, el monitoreo de las carencias correspondientes a cada dimensión permite, por un lado, contar con una revisión constante del cumplimiento de distintos ODS y, por otro, construir diagnósticos para que desde la política pública se tomen acciones en las áreas más carentes. Así, las distintas carencias que componen las dimensiones del IPM se vinculan a diversos objetivos de la Agenda 2030.

¹⁸ Casen (2020) “Análisis de Carencias de Pobreza Multidimensional Casen en Pandemia 2020”. <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-en-pandemia-2020>

ECUADOR¹⁹



Medición de la pobreza multidimensional

Para el cálculo de la pobreza multidimensional en Ecuador se utiliza como fuente de información la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), que realiza periódicamente el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

“Este indicador mide el cumplimiento de los derechos del Buen Vivir estipulados en la Constitución de la República entre los que destacan el acceso a: Trabajo y seguridad social; agua y alimentación; salud; ambiente sano; hábitat y vivienda; educación; y comunicación e integración. En este sentido, el indicador cuenta con cuatro dimensiones: educación; trabajo y seguridad social; salud, agua y alimentación y hábitat, vivienda y ambiente sano y en base a éstas elabora 12 indicadores los cuales se ponderan para poder calcular el índice. Así, una persona es considerada pobre cuando presenta una carencia de al menos 4 indicadores. De la misma manera, se considera como pobre extremo a una persona que presente una privación en al menos 6 indicadores”.²⁰

Así, la pobreza multidimensional en Ecuador es medida, conforme a la estructura establecida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), contando con datos históricos disponibles desde el año 2009, los cuales se publican periódicamente a través de la revista de Estadísticas y Metodología del INEC.

Para efectuar dichas mediciones en Ecuador, se aplica el método Alkire Foster (AF), el cual permite evaluar de manera simultánea las diferentes privaciones o vulneraciones de derechos a los cuales se enfrentan los hogares ecuatorianos. Al igual que en la medición monetaria, la metodología multidimensional requiere información desagregada a nivel de personas u hogares; de ahí que la fuente utilizada en Ecuador sea la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)

a partir del 2009. Como toda medida de pobreza, el método AF aborda el problema de identificación y agregación.²¹ Para identificar a las personas pobres multidimensionales se aplica un criterio de corte dual que tiene dos etapas. En la primera, se construye un set de indicadores donde se fija un umbral de privación por cada indicador.

En la segunda etapa, se define un punto de corte que determina el número de privaciones que requiere una persona para ser identificada como pobre. Finalmente, para obtener una medida de agregación, el método se basa en la familia de los indicadores FGT²² aplicados al contexto multidimensional.²³ La aplicación del método AF para Ecuador consiste en elaborar un conjunto de indicadores que reflejen los derechos del Buen Vivir de las personas. Por cada indicador se fija un peso o importancia relativa y un umbral de privación. Aquellas personas cuyos derechos se afecten serán identificadas como “privadas” en el indicador específico.

Adicionalmente, si existe al menos una persona “privada”, el hogar es a su vez identificado como “privado”. Posteriormente, todas aquellas personas que tengan más de un determinado número de privaciones ponderadas son identificadas como pobres multidimensionales, siendo así el hogar la unidad de identificación. Finalmente, en la fase de agregación se construyen indicadores similares a los empleados en las mediciones de pobreza por ingreso o consumo como, por ejemplo, la tasa de incidencia FGT (0), la brecha FGT (1) y la severidad FGT (2).

A diferencia de las mediciones unidimensionales, el método AF ajusta la pobreza por la intensidad de esta. La tasa de incidencia ajustada por la intensidad de la pobreza deriva en el IPM.²⁴

¹⁹ Apartado elaborado con insumos provistos por el Ministerio de Inclusión Económica y Social de Ecuador.

²⁰ Boletín ODS Ecuador. “Pobreza multidimensional”.

²¹ Sen, A. K. (1976) *Poverty: an ordinal approach to measurement*. *Econometrica, Journal of the Econometric Society*, 219-231.

²² Foster, J., Greer, J. y Thorbecke, E. (1984) *A class of decomposable poverty measures*. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 761-766.

²³ Sen, A. K. y Foster, J. (1997) *On Economic Inequality: with a substantial annex after a Quarter Century*. Clarendon Press, Oxford.

²⁴ INEC, Castillo Añazco, Roberto; Jácome Pérez, Fausto (2022).

Aplicabilidad de las mediciones de pobreza multidimensional: políticas públicas y prácticas promisorias para la promoción del bienestar

La medición del IPM a través de la metodología INEC, articula los resultados obtenidos a partir de las dimensiones consideradas; estas dimensiones representan los grandes ejes donde se evalúa la vulneración de los derechos de las personas. El índice aplicado en Ecuador agrupa cuatro de ellos: i) educación, ii) trabajo y seguridad social, iii) salud, agua y alimentación, y iv) hábitat, vivienda y ambiente sano. “La construcción de las dimensiones, parten de la interpretación estadística del Capítulo segundo del Buen Vivir de la Constitución Nacional (Artículos 12 al 34); esto permite establecer la privación del derecho en cada ámbito y asociarlo con la información estadística existente para alcanzar una convergencia entre la privación conceptual y el indicador construido”.²⁵

La metodología aplicada por el INEC para la confección del IPM de Ecuador, permite al país obtener información que caracteriza la pobreza y extrema pobreza desde el reconocimiento de las variables de bienestar complementado con la medición monetaria de la pobreza. Bajo este enfoque, se permite analizar a la pobreza multidimensional como la privación al ejercicio de los derechos de las personas establecidos en la Constitución y faculta la toma de decisiones en política pública para provisión de servicios.

Así, la información aportada por las mediciones de pobreza multidimensional en Ecuador ha sido clave para la toma de decisiones asertivas en política pública. Una de las ventajas de la obtención de datos referidos a los hogares -y no a los individuos- para seis indicadores de los doce considerados en el IPM ha sido la posibilidad de valorar la solidaridad intra-hogar y, de acuerdo con el enfoque de las políticas sociales, considerar tal información en la aplicación de múltiples intervenciones y programas tales como el “Bono de Desarrollo Humano”.

El análisis de pobreza permite focalizar la atención en los grupos prioritarios y por ende ser más eficiente en las respuestas tomando en cuenta los factores de riesgo para la población más vulnerable del Ecuador. En este sentido, resulta fundamental por ejemplo en la consideración de personas con discapacidad, enfocarse

y producir datos referidos al desarrollo de habilidades blandas y duras, así como en la alimentación, salud, educación, entre otros factores que limitan las capacidades de los individuos de tener una vida digna.

Es así que, el análisis multidimensional permite conocer cuántas carencias experimentan los hogares al mismo tiempo, presentando una visión panorámica. Esto permite establecer en los Planes anuales de acción estatal, el aporte que desde cada instancia del Gobierno se hace para la reducción de la pobreza; la reducción de las desigualdades y de la discriminación.

Desafíos para la medición de la pobreza multidimensional e impacto de la pandemia de COVID-19

En cuanto a los impactos de la pandemia de COVID-19 sobre la construcción y disponibilidad de información de ciertas operaciones estadísticas se identificaron quiebres o rupturas en las series históricas de determinados indicadores asociados al cambio de método de recolección y captación de datos y a los cierres de las instituciones, organizaciones y empresas, lo cual limitó el acceso a las fuentes de información y dificultó la medición de los fenómenos analizados.

La pandemia ha impactado fuertemente sobre la pobreza multidimensional; las tasas de desempleo a nivel país y subempleo han incrementado, así como ha disminuido la capacidad de compra de las familias, en especial de alimentos, medicinas y pago de servicios básicos. Para diciembre del año 2021, los datos indicaban que el índice de pobreza multidimensional en Ecuador fue de 19,7 puntos porcentuales a nivel nacional; 10,9 en área urbana, y 38,4 en el sector rural. En este sentido, el Estado ecuatoriano ha desarrollado una diversidad de estrategias para atender a la población vulnerable y evitar que las múltiples afectaciones de la pobreza incrementen. Así, el Ministerio de Inclusión Económica y Social adaptó sus apoyos y prestaciones a las condiciones impuestas por la crisis sanitaria con la finalidad de brindar continuidad a los servicios disponibles, estableciendo modalidades de atención virtual y semipresencial, que en algunos casos se vieron afectadas por la falta de conectividad y acceso a internet. Se mantuvieron los servicios destinados a los grupos de atención prioritaria, garantizando la atención a

²⁵ INEC, Castillo Añazco, Roberto; Jácome Pérez, Fausto (2022).



quienes se encuentran en situación de extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad; se incrementaron bonos de apoyo monetario y en especie, entre otros servicios que si bien constituyen un avance significativo en política pública, el reto actual para el aparato estatal consiste en recomponer y consolidar los programas sociales y las inversiones en esferas como la salud y la educación, de manera que disminuya la vulnerabilidad de los estratos sociales más afectados.

Lecciones aprendidas

El IPM de Ecuador, como metodología multidimensional fundamentada en el acceso a derechos como eje de análisis transversal, permite tomar acciones que desde diferentes actuaciones gubernamentales permitan incidir en el cambio programático de las condiciones de vida de la población con políticas que den respuesta a los ODS y a las necesidades de la población.

Una de las bondades a destacar ha sido la posibilidad de contar con datos desagregados por etnia, discapacidad, territorialidad, género entre otras, permitiendo el análisis progresivo y específico de las condiciones socioeconómicas del país.

Al igual que en la medición monetaria, la metodología multidimensional requiere contar con información desagregada a nivel de personas u hogares, para ello la fuente utilizada en Ecuador ha sido -desde el 2009- la

Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Durante el año 2020 y 2021, la ENEMDU implementó ciertos cambios metodológicos asociados al tamaño y distribución de la muestra considerada, nivel de representatividad de los estimadores y construcción de factores de ponderación, lo cual afectó las posibilidades de realizar comparaciones históricas de las estadísticas oficiales.

Ante esta problemática, se efectuaron las siguientes acciones, con el fin de preservar la comparabilidad de las cifras:

- ▶ Mantener el esquema tradicional de diseño muestral, estandarizando el cálculo de factores de ponderación a nivel de la Unidad Primaria de Muestreo;
- ▶ Recalcular los indicadores desde septiembre del año 2020 hasta mayo del 2021;
- ▶ Actualizar las proyecciones de población como insumo para el cálculo de los factores de ponderación.²⁶

26 INEC. "Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo 2021 (ENEMDU)".

EL SALVADOR²⁷



Medición de la pobreza multidimensional

La medición de la pobreza multidimensional en El Salvador se encuentra enmarcada legalmente por la “Ley de Desarrollo, Protección e Inclusión Social” (LDPS) aprobada en abril del año 2014. Dicha ley reconoce que la pobreza afecta diversas dimensiones de la vida de las personas, restringe el potencial de desarrollo de sus capacidades y, en consecuencia, limita sus oportunidades de vivir dignamente entendiéndose que si un hogar o persona se encuentra en condición de pobreza multidimensional resulta privada de sus derechos fundamentales.

La instancia encargada de la medición de la pobreza multidimensional en el país es la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) en cumplimiento a la mencionada ley, y el levantamiento de información se realiza a partir de la “Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples” (EHPM); su primera medición se realizó en el año 2014 y desde el año 2016 se ha efectuado de manera anual. En este sentido, se cuenta con un portal para el monitoreo de los índices e indicadores de pobreza multidimensional que permite visualizar de manera gráfica los resultados obtenidos anualmente a través de las mediciones desarrolladas por la DIGESTYC.

La medición de pobreza multidimensional es complementaria a la medición de pobreza monetaria. Esta considera además otros ámbitos esenciales para el desarrollo y bienestar de las personas incorporando cinco dimensiones del bienestar: i) educación; ii) condiciones de la vivienda; iii) trabajo y seguridad social; iv) salud, servicios básicos y seguridad alimentaria; y v) calidad del hábitat. Estas cinco dimensiones son evaluadas a través de los siguientes indicadores del bienestar: 1) inasistencia escolar, 2) rezago educativo, 3) cuidado temprano inadecuado, 4) baja educación de los adultos, 5) materiales inadecuados del techo, 6) materiales inadecuados de pisos y paredes, 7) hacinamiento, 8) inseguridad en la tenencia del terreno,

9) sub-empleo e inestabilidad en el trabajo, 10) desempleo, 11) falta de acceso a seguridad social, 12) trabajo infantil, 13) falta de acceso a servicios de salud, 14) falta de acceso a agua potable, 15) falta de acceso a saneamiento, 16) inseguridad alimentaria, 17) falta de espacios públicos de esparcimiento, 18) incidencia de crimen y delito, 19) restricciones debidas a inseguridad y 20) exposición a daños y riesgos ambientales. Así, para que un hogar sea considerado en situación de pobreza multidimensional, debe registrar privaciones en al menos siete de los veinte indicadores definidos.

El proceso de diseño y aplicación de la metodología de pobreza multidimensional en El Salvador constó de 5 pasos clave:

- **Paso 1: Determinación de la unidad de análisis y medición de la pobreza**

La metodología desarrollada adopta la práctica usual en el análisis de encuestas, tomando al hogar como unidad de medida, es decir a la unidad formada por las personas que comparten un mismo presupuesto de alimentación y vivienda. Aunque la pobreza impacta sobre las necesidades y aspiraciones de las personas, la “Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples” (EHPM) –principal fuente de información del IPM-ES–, no está diseñada para que haya representatividad individual y, en su mayoría, la información se obtiene de forma confiable a nivel del hogar. Establecer al hogar como unidad de análisis permite aproximarse a la situación de las personas en función de situaciones compartidas, y realizar análisis a nivel individual cuando la escala de los datos lo permite, reconociendo que son las personas quienes tienen la titularidad de los derechos.

- **Paso 2: Selección de dimensiones e indicadores de pobreza**

Una de las decisiones más importante en el proceso de construcción de la metodología multidimensional

²⁷ Apartado elaborado con insumos provistos por el Despacho de la Comisionada Presidencial para Operaciones y Gabinetes de Gobierno, Presidencia de El Salvador.



de medición de la pobreza es la selección de las dimensiones e indicadores que conformarán la medida. Para el caso de El Salvador, esta decisión partió de los lineamientos de la LDPS, que establecen que para la medición de la pobreza “deberán utilizarse, al menos, las dimensiones de ingreso per cápita del hogar, el acceso a la alimentación, educación, servicios de salud, empleo, seguridad social, vivienda y servicios básicos” (Art. 46). Por otro lado, también señala que los indicadores deberán ser consistentes con el criterio de progresividad y considerar las mejores prácticas internacionales en la materia (Art. 43) para lo cual fue revisada la experiencia de México y Colombia, entre otros. Además de los factores de índole normativo, también se tuvieron en cuenta criterios técnicos vinculados con la disponibilidad efectiva de datos anuales a nivel de hogar, así como las opiniones expresadas en el marco de un proceso consultivo en el que participaron diversos sectores (gobierno, academia, agencias de cooperación, referentes en materia de política social, líderes comunitarios, usuarios y generadores de información estadística, entre otros).

Una de las particularidades del proceso de selección de las dimensiones e indicadores de pobreza multidimensional en El Salvador fue la consideración de las opiniones y percepciones de personas que viven en situación de pobreza. Con este fin se desarrolló una investigación cualitativa en todo el territorio nacional²⁸ a través de grupos focales que permitieron identificar cómo definen su situación las personas que viven en condiciones de pobreza, cuáles son las principales privaciones que enfrentan, entre otros. Como resultado de lo anterior, el Índice de Pobreza Multidimensional en El Salvador (IPM-ES) definió la incorporación de las cinco dimensiones mencionadas anteriormente. Una vez seleccionadas las dimensiones, se establecieron sus correspondientes indicadores a través de los cuales se mediría de manera objetiva la evolución en el tiempo de cada una de las dimensiones. Los indicadores debían provenir de una misma fuente de información (en este caso, la EHPM), contribuir a la robustez de las diferentes medidas de pobreza (incidencia, intensidad e IPM-ES), guardar relevancia con las dimensiones y con los enfoques de derechos

28 PNUD (2015) “Informe Anual PNUD El Salvador 2014”.
<https://www.undp.org/es/el-salvador/publications/informe-anual-pnud-el-salvador-2014>

y de ciclo de vida, así como facilitar la comparabilidad entre grupos poblacionales y entre períodos de tiempo.

- **Paso 3: Establecimiento de umbrales de privación para cada indicador**

El umbral de privación establece el valor de referencia para determinar si una persona u hogar enfrenta carencia o no en un indicador. La definición de los umbrales para el IPM-ES tuvo en cuenta dos enfoques: i) el enfoque de derechos, que exige valores mínimos compatibles con aquellos establecidos en la legislación nacional; y ii) el enfoque de capacidades, que implica que los umbrales establecidos permitan distinguir niveles de logro para alcanzar una vida digna, de acuerdo al contexto salvadoreño. Para definir los umbrales, las instancias asesoras realizaron arduos procesos consultivos que utilizaron como insumo la normativa vigente en El Salvador, la bibliografía disponible en la temática, así como experiencias internacionales de referencia. A diferencia de otros instrumentos de planificación y focalización de pobreza diseñados previamente en El Salvador, los umbrales establecidos para determinar la existencia de privaciones no distinguen entre hogares urbanos y rurales. Esto ha sido un salto cualitativo importante en la medición de pobreza ya que reconoce que no debe existir discriminación alguna respecto a los estándares de calidad de vida asociados a derechos que deben ser universales.

- **Paso 4: Agregación de privaciones en indicadores individuales a nivel de hogar**

Algunos de los indicadores incorporados abordan la situación a nivel del hogar (como los relacionados con las condiciones de la vivienda, la calidad del hábitat y el acceso a los servicios básicos), mientras que otros son atributos individuales y hacen referencia a la situación de una o varias personas que conforman el hogar (es el caso de los indicadores referentes a las dimensiones de educación, trabajo y seguridad social). Dado que el hogar se ha definido como unidad de análisis para la medición de la pobreza multidimensional en El Salvador, los indicadores individuales deben ser agregados por hogar. En este sentido, previo a determinar si un hogar es pobre en términos multidimensionales, se debe determinar cuántas personas que conforman el hogar están privadas en los indicadores seleccionados. Para realizar este

proceso de agregación, El Salvador ha definido que un hogar se considera privado en un indicador si al menos una de las personas que lo integran reporta privación en ese indicador.

- **Paso 5: Recuento de privaciones a nivel de hogar**

Para elaborar las mediciones de pobreza multidimensional y determinar si un hogar es pobre en términos multidimensionales, se contabilizan las privaciones identificadas en cada hogar. Según el método Alkire-Foster, una vez definidas las dimensiones, indicadores, pesos y umbrales, los indicadores se convierten para adoptar únicamente dos valores: cero (0), para indicar que se supera el umbral y que, en consecuencia, no existe privación; y uno (1), para indicar que existe privación. Sin embargo, no existe un único método para realizar el conteo de las privaciones. De hecho, la metodología Alkire-Foster propone diferentes estrategias de las cuales, El Salvador –siguiendo la experiencia mexicana (CONEVAL)– adoptó la siguiente: desarrollar una agregación intermedia para definir privaciones a nivel de cada dimensión y, después, agregar el número de dimensiones que indican privación.

Así, la medición de pobreza multidimensional en El Salvador considera tres herramientas de cálculo:

- 1 **Incidencia o tasa de pobreza multidimensional (H):** porcentaje de hogares con 7 o más privaciones (considerados pobres multidimensionales);
- 2 **Intensidad de la pobreza multidimensional (A):** proporción de privaciones que, en promedio, enfrentan los hogares que son pobres multidimensionales;
- 3 **Índice de Pobreza Multidimensional:** índice que refleja la proporción de privaciones que experimentan las personas en condiciones de pobreza, del total de privaciones que podrían experimentar. Este índice surge de la multiplicación de la incidencia de la pobreza (H) por la intensidad de la pobreza (A).

Aplicabilidad de las mediciones de pobreza multidimensional: lecciones aprendidas

La medición multidimensional de la pobreza permite ampliar la mirada sobre la pobreza, entendiendo que no es posible evaluarla únicamente por las variaciones de los ingresos. Para garantizar derechos humanos fundamentales a la población es necesario conocer y atender las dimensiones que componen el bienestar de

forma integral. Esta medición ha permitido en El Salvador identificar desigualdades en términos concretos de acuerdo a cada dimensión en zonas geográficas o grupos poblacionales en mayor condición de vulnerabilidad y a partir de allí priorizar recursos y esfuerzos para disminuir las brechas, especialmente de las causas estructurales de la desigualdad.

Una de las prácticas a destacar en la experiencia de aplicación del IPM-ES ha sido el levantamiento regular y periódico de los datos requeridos para su cálculo, obtenidos principalmente a través de la “Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples”. Dicha encuesta incluye varios de los indicadores considerados en el IPM por lo que resultó práctica la adición de un cuestionario para relevar aquellos indicadores propios del índice; obtener gran parte de los datos a través de la encuesta permanente ha viabilizado la medición multidimensional de la pobreza de manera ininterrumpida. Al seleccionar las dimensiones a incluir en el IPM-ES, se consideró especialmente que la amplia mayoría de ellas estuvieran contempladas en la EHPM.

La medición multidimensional de la pobreza permite hacer un análisis más amplio de las determinantes estructurales de la pobreza y orientar más eficientemente el diseño de políticas públicas para superarla. Como resultado positivo de la implementación de esta medición en el país se destaca la posibilidad de identificar brechas de pobreza multidimensional por área y por departamento al considerar los hogares y, por sexo, área y departamento cuando se expresa en personas.

Contar con esta medición permitió incorporar sus resultados como base para el diseño de políticas sociales tales como la “Estrategia de Erradicación de la Pobreza” que se implementa en el país desde el año 2016 a la fecha; impactando directamente sobre los indicadores de pobreza multidimensional en el país.

Adicionalmente, las mediciones de pobreza multidimensional han resultado útiles para dar seguimiento y reportar progresos respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible definidos en la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

Desafíos para la medición de la pobreza multidimensional e impacto de la pandemia de COVID-19

Durante el período de pandemia por COVID-19, El Salvador pudo sostener la recolección de datos

necesarios para la medición de la pobreza multidimensional realizando ciertos ajustes a la metodología de levantamiento de la información dadas las restricciones de movilidad; pudiendo retornar a la modalidad original en el año 2021.

La situación de emergencia ocasionada por el COVID-19 impulsó la adopción acelerada de medidas de respuesta por parte del gobierno de El Salvador, pretendiendo atender las nuevas necesidades derivadas de la pandemia, así como contener los niveles de pobreza en sus múltiples dimensiones. A través de diversas coordinaciones interinstitucionales se desplegó oportunamente una estrategia de protección social adaptada a la coyuntura, destacándose las siguientes medidas adoptadas:

➔ Protección social y protección del ingreso familiar:

Se realizó la transferencia monetaria más extensa y cuantiosa de la historia del país, acción que contribuyó económicamente a las familias y desaceleró la escala de crecimiento de contagios por COVID-19.

➔ Seguridad alimentaria:

Se entregaron paquetes alimentarios a nivel nacional para paliar las consecuencias de la suspensión de la actividad económica que afectó con mayor intensidad a los sectores de menores ingresos; se brindaron paquetes agrícolas de granos básicos y se continuó apoyando la producción nacional en ganadería, piscicultura y avicultura.

➔ Reactivación económica:

Suspensión del cobro de servicios básicos, otorgamiento de facilidades fiscales a productos alimentarios y de higiene/desinfección, flexibilidades para el pago de los impuestos y créditos a las empresas, apoyo al financiamiento productivo de las MIPYMES.

➔ Salud:

Se adquirieron insumos, medicamentos y contratación de personal sin precedentes; se construyeron dos hospitales y readecuaron espacios en la red hospitalaria del país.

➔ Educación:

Mejora de la infraestructura de los centros educativos e impulso a la estrategia de innovación y acceso a recursos tecnológicos para cerrar la brecha digital, especialmente en las zonas más vulnerables del país (se entregaron 1.2 millones de computadoras/tabletas a estudiantes del sistema público).

Actualmente, El Salvador se encuentra monitoreando el impacto de la pandemia sobre las diversas dimensiones del bienestar, principalmente en indicadores de educación, salud y seguridad alimentaria, con el objetivo de realizar acciones prioritarias en estas áreas para reducir las afectaciones.

GUATEMALA²⁹



Medición de la pobreza multidimensional

La pobreza multidimensional se mide en Guatemala mediante el IPM (IPM-Gt), construido a través del método Alkire-Foster. Esta herramienta fue creada con el acompañamiento de OPHI y la participación de organismos de las Naciones Unidas con presencia en el país (PNUD, UNICEF, PMA), entre otros cooperantes (UE, OEA). En 2019, mediante el Acuerdo Gubernativo 230-2019 se oficializó su creación y estructura (dimensiones e indicadores incorporados).

El IPM-Gt ha sido formulado en el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible; su diseño se alineó al proceso de vinculación ODS-Plan Nacional de Desarrollo, que arrojó como resultado las Prioridades Nacionales de Desarrollo. El IPM-Gt será, a su vez, el indicador para darle seguimiento a la Meta 1.2 del ODS 1, en materia de reducción de la pobreza en todas sus dimensiones; constituyendo el arreglo a las definiciones nacionales que menciona la meta 1.2.

Desde la esfera pública, la medición de la pobreza multidimensional se realiza específicamente a través de este índice, sin embargo, existen otras mediciones complementarias tales como el Índice de Desarrollo Humano, el Índice de Progreso Social, entre otros que se han diseñado y aplicado coordinadamente con organizaciones no gubernamentales e internacionales. Cabe mencionar que, en su mayoría, los índices utilizan las mismas fuentes de información oficiales (censos, encuestas, registros administrativos), por lo que su actualización también depende de la actualización de estas fuentes.

Aplicabilidad de las mediciones de pobreza multidimensional: políticas públicas y prácticas promisorias para la promoción del bienestar

El IPM-Gt contribuye a la formulación de políticas públicas al permitir coordinar y dar sustento empírico a las acciones en los territorios priorizados; estimar los hogares concebidos como “privados” y su focalización por pobreza multidimensional; geolocalizar los hogares a través de una cartografía digital, entre otros.

En la actualidad, Guatemala se encuentra utilizando indicadores del IPM-Gt en la formulación y actualización de diversas políticas públicas, entre ellas se destacan los esfuerzos de actualización de las siguientes:

➔ Política Nacional de Juventud 2022-2032

Esta política incluye dentro de los indicadores que considera, información sobre privaciones y las diferencias que estas presentan entre la población joven. El IPM-Gt será utilizado para analizar los resultados de la política en mediciones futuras.

➔ Política de Desarrollo Social y Población:

Al actualizar esta política, se propone que sean incluidas las tasas de privación censuradas y no censuradas,³⁰ como herramientas de seguimiento de la política en sus componentes, y la evolución del IPM-Gt como un indicador del desempeño global de la política.

➔ Registro Social de Hogares sensible al género (RSH-sg):

El IPM-Gt se implementa mediante el RSH-sg para la captura de información en censos municipales, lo cual permite elaborar perfiles a nivel de hogar, para la coordinación de programas sociales a través de una ruta de derivación entre los mismos, con un enfoque de atención a privaciones bajo el enfoque multidimensional.

Áreas de éxito

- Se contó con acompañamiento de alto nivel para la creación del IPM-Gt;
- El IPM-Gt contó con aprobación presidencial y ha sido oficializado en el país.

²⁹ Apartado elaborado con insumos provistos por la Dirección de Monitoreo y Evaluación, Viceministerio de Política, Planificación y Evaluación del Ministerio de Desarrollo Social de Guatemala.

³⁰ Para más información sobre la diferencia entre tasas de privación censuradas y no censuradas, consulte este enlace: <https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/Formulas-del-Metodo-AF.pdf?7ff332>

Prácticas promisorias

- ▶ Una buena práctica que puede considerarse al formular IPM en otros países, es vincular la definición de dimensiones e indicadores, con otros procesos de planificación y formulación de políticas de desarrollo. En el caso guatemalteco, la definición del IPM-Gt coincidió con un esfuerzo de armonización del Plan Nacional de Desarrollo “K’atun, Nuestra Guatemala 2032” con la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 de Naciones Unidas. Esta vinculación arrojó, mediante el análisis cualitativo de nodos críticos, una agenda de “Prioridades Nacionales de Desarrollo”, sobre las cuales se formularon “Metas Estratégicas de Desarrollo”. Dichas metas, traducidas a umbrales, fueron consideradas en los umbrales de privación, que a su vez se tradujeron en los indicadores que conforman las dimensiones del IPM-Gt.
- ▶ Ello hace que el IPM-Gt esté vinculado a prioridades, que a su vez obedecen a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, lo que le da solidez por su vinculación a mediano y largo plazo con una agenda global.

Lecciones aprendidas

- ▶ La formulación de IPM nacionales deberá considerar el ciclo político para hacer coincidir su creación y lanzamiento con coyunturas políticas favorables y evitar instancias que puedan poner en riesgo la aplicación y utilización de las mediciones multidimensionales con el cambio de administración.
- ▶ Para el caso guatemalteco, fue clave contar con cooperación técnica internacional experta en la materia para posicionar este tema como relevante para el país y concretar su creación.

Desafíos para la medición de la pobreza multidimensional e impacto de la pandemia de COVID-19

Las consecuencias derivadas de la pandemia de COVID-19 no impactaron directamente sobre la medición de la pobreza en Guatemala, sin embargo, implicó ciertas dificultades para el aprovechamiento de la información complementaria disponible, para focalizar esfuerzos. Por ejemplo, para la implementación del “Bono Familia” (transferencias monetarias masivas durante 2020, para inyectar recursos en los hogares ante los confinamientos), se aprovechó información administrativa del consumo de energía eléctrica (umbral

de consumo de 200kW/h mensual a febrero de 2020) para focalizar las transferencias de la forma más eficaz posible (considerando todos los hogares con energía eléctrica y la posibilidad de incluir hogares sin acceso al servicio, aplicando ciertos instrumentos de recolección de información a través de visitas domiciliarias). Con ello, se buscó reducir el error de inclusión (dar transferencias a hogares con alto nivel de consumo e ingresos) optimizando la implementación de la prestación a través del aprovechamiento de la información disponible y reducidos esfuerzos adicionales. Estas prácticas, amplían el uso de información para esfuerzos de focalización aprovechando datos disponibles. Los Estados producen datos sobre su población y considerar que existe dicha información, aunque imperfecta, permite depurar con un criterio aproximado e identificar -como en este caso- aquellos hogares con mayor nivel socioeconómico; siendo esta una innovación de la que puede aprenderse a futuro.

El Estado guatemalteco ha implementado una serie de estrategias para combatir la pobreza durante la pandemia de COVID-19 y contribuir a la reducción de sus múltiples dimensiones, entre ellas, se destacan:

➔ Bono Familia:

Transferencias de dinero, a hogares seleccionados por un criterio administrativo (consumo de energía eléctrica inferior a 200kWh en febrero de 2020), y hogares focalizados sin acceso a energía eléctrica, mediante censos de comunidades identificadas por mapeo de pobreza (censo de población 2018). Con ello, se atendieron a 2.5 millones de hogares con energía eléctrica y más de 140 mil hogares sin energía eléctrica.

➔ Asistencia alimentaria:

Con el acompañamiento del Programa Mundial de Alimentos (PMA) se distribuyeron alimentos a nivel nacional, a familias identificadas en el área urbana y rural del país.

➔ Apoyo al comercio popular:

Transferencias de efectivo a comerciantes identificados por las autoridades locales, quienes remitieron listados certificados con información de pequeños comerciantes afectados por los confinamientos.



JAMAICA³¹



Medición de la pobreza multidimensional

Jamaica está en proceso de desarrollo de un IPM, complementario a la medición de pobreza basada en el consumo. Dicho IPM permitirá identificar y cuantificar diferentes áreas de privación, mejorando el proceso de focalización de las políticas públicas en materia de pobreza, abordando la heterogeneidad de dimensiones que componen esta problemática social.

El proceso de construcción del IPM en Jamaica ha sido posible a través de la financiación del Banco de Desarrollo del Caribe y el apoyo técnico de OPHI, quienes brindaron orientación respecto a la metodología diseñada por Alkire-Foster. Para su elaboración se prevén dos instancias clave: 1) Debates colectivos a través de grupos focales en toda la isla y 2) Creación del índice y validación. La finalización del proyecto está prevista para junio de 2023.

Jamaica concibe la pobreza como una problemática de desarrollo que, además de la esfera monetaria o de ingresos, comprende otras dimensiones transversales. Tal como se mencionó, el país utiliza una medida absoluta de pobreza (complementaria a la medición multidimensional) representada a través de un umbral de pobreza construido a partir del nivel de consumo (consumo necesario para mantener un nivel de vida aceptable al menor coste posible). Adicionalmente, se define un umbral de pobreza alimentaria para el cual se considera la canasta básica de alimentos; este umbral se define por el requerimiento calórico mínimo recomendado para mantener a una familia promedio de cinco personas (dos adultos y tres niños).

Las personas cuyo consumo se encuentra por debajo del umbral de pobreza se consideran en situación de pobreza absoluta, mientras que las que consumen por debajo del umbral de pobreza alimentaria se consideran en situación de pobreza extrema. Entre ellos, el país presta especial atención a los grupos poblacionales en mayor situación de vulnerabilidad—diferencialmente expuestos a condiciones de pobreza—niños y jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad, personas sin hogar. Asimismo, la población residente en áreas rurales de Jamaica enfrenta mayores carencias, traducidas en mayores niveles de pobreza. Según estimaciones de OPHI, las privaciones en materia de nutrición, años de escolarización, asistencia a la escuela, combustible para cocinar, saneamiento, agua potable, electricidad, vivienda y bienes son notablemente más elevadas en las zonas rurales que en las urbanas.³²

El Informe de Desarrollo Humano 2020 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo señala que para el año 2014, el 4,7% de la población jamaicana se encontraba en situación de pobreza multidimensional y el 6,4% en situación de vulnerabilidad a la pobreza multidimensional.³³

Aplicabilidad de las mediciones de pobreza multidimensional: políticas públicas y prácticas promisorias para la promoción del bienestar

El gobierno jamaicano cuenta con un marco de acción denominado "Visión 2030 Jamaica - Un plan nacional de desarrollo,"³⁴ que se constituye como el primer plan de desarrollo estratégico a largo plazo, abarcando un período de 21 años comprendido entre 2009 y 2030. El plan ha sido alineado a los ODS.

³¹ Apartado elaborado con insumos provistos por el Instituto de Planificación de Jamaica mediante su participación en el taller: "Índices de Pobreza Multidimensional, Buenas Prácticas y Lecciones Aprendidas de las Américas y el Impacto de la Pandemia COVID-19 sobre la Pobreza", organizado por el Grupo de Trabajo 1 de la Comisión Interamericana de Desarrollo Social, CIDES, OEA (abril 2022).

³² Iniciativa de Oxford sobre Pobreza y Desarrollo Humano (OPHI)(2021) "Informe de país del IPM global 2021: Jamaica (América Latina y el Caribe)". https://ophi.org.uk/wp-content/uploads/CB_JAM_2021.pdf

³³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2020) "La próxima frontera: el desarrollo humano y el Antropoceno". <https://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/JAM.pdf>

³⁴ Instituto de Planificación de Jamaica (2020) "Visión 2030 Jamaica: Un plan nacional de desarrollo". <https://www.vision2030.gov.jm/wp-content/uploads/sites/2/2021/04/vision-2030-jamaica-national-development-plan-1.pdf>

La estrategia nacional del plan de desarrollo se compone de cuatro grandes objetivos y 15 resultados esperados. Los cuatro objetivos nacionales son: 1) los jamaicanos están capacitados para alcanzar su máximo potencial; 2) la sociedad jamaicana es segura, cohesionada y justa; 3) la economía de Jamaica es próspera; y 4) Jamaica tiene un entorno natural saludable.

En referencia a la situación nacional de la pobreza, el resultado 3 del plan, denominado "protección social efectiva," pretende incorporar los temas de vulnerabilidad en todas las políticas públicas y ampliar las oportunidades que permitan a la población en situación de pobreza desarrollar medios de vida sostenibles.

La Política Nacional de Pobreza (NPP) y el Programa Nacional de Reducción de la Pobreza (NPRP) tiene por objetivo erradicar la pobreza extrema para el año 2022 (considerada por debajo del 3,0%)³⁵ y reducir la prevalencia nacional de la pobreza a menos del 10,0% para el año 2030. Este objetivo se define en el plan de desarrollo estratégico nacional a través de un enfoque integral:

- Describe la prioridad que asigna el Gobierno a los temas de pobreza;
- Esboza los principios, estrategias y enfoques fundamentales para la reducción de la pobreza;
- Establece responsables para la coordinación del Programa Nacional de Reducción de la Pobreza;
- Promueve la mejora de la coordinación, la integración, la colaboración y la eficacia de los programas de reducción de la pobreza;
- Establece un mecanismo efectivo para influir positiva y directamente en la prevalencia de la pobreza;
- Identifica las áreas de acción clave y los grupos poblacionales a priorizar;
- Argumenta la necesaria movilización de recursos para los programas de pobreza;
- Proporciona y garantiza un enfoque estructurado y coordinado para el seguimiento y la evaluación de las intervenciones de reducción de la pobreza.

Los principios rectores articulados en la Política Nacional de Pobreza (NPP) y el Programa Nacional de

Reducción de la Pobreza (NPRP) fueron elaborados considerando ocho principios básicos para el fortalecimiento de las capacidades de las personas, los hogares y las comunidades. Estos principios se resumen en: 1) el respeto a los derechos humanos; 2) el desarrollo inclusivo y participativo; 3) la prosperidad compartida; 4) el empoderamiento y la responsabilidad personal; 5) el acceso equitativo a los bienes y servicios básicos; 6) el seguimiento y la evaluación basada en evidencia; 7) la transparencia y responsabilidad, y; 8) el enfoque de desarrollo sostenible.

Según la Política Nacional de Pobreza (NPP) y el Programa Nacional de Reducción de la Pobreza (NPRP) lanzados por el Gobierno de Jamaica en el año 2017, la prevalencia de la pobreza en el país ha sido sistemáticamente mayor en las zonas rurales. Si bien los esfuerzos para combatir la pobreza en el país han estado principalmente dirigidos por el Estado, existen una multiplicidad de iniciativas impulsadas por organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que operan articuladamente con las instancias estatales correspondientes.

El Gobierno de Jamaica está realizando esfuerzos decididos para lograr su compromiso de erradicar la pobreza extrema y reducir la pobreza nacional a menos del 10% para 2030. El NPRP proporciona un enfoque coordinado y sistemático a las estrategias de reducción de la pobreza, evitando la duplicación y abordando las brechas de cobertura, mejorando el seguimiento, la evaluación y rendición de cuentas, y fortaleciendo la cooperación.

Desafíos para la medición de la pobreza multidimensional e impacto de la pandemia de COVID-19

Jamaica ha sido fuertemente impactada por las consecuencias derivadas de la pandemia de COVID-19; el PIB se vio afectado negativamente, y la pérdida de empleo derivó en menores ingresos disponibles, lo que probablemente haya dado lugar a un aumento de los niveles de pobreza durante los períodos de mayor impacto. Los efectos de la pandemia en las industrias de servicios fueron más graves, como lo demuestran los efectos en el sector del turismo, una valiosa fuente de empleo, ingresos públicos y divisas dentro de la

³⁵ Instituto de Planificación de Jamaica (2017) *National Policy on Poverty and National Poverty Reduction Programme*. <https://www.pioj.gov.jm/policies/national-policy-on-poverty-and-and-the-poverty-reduction-programme/>

empleo, ingresos públicos y divisas dentro de la economía nacional. Los datos del Ministerio de Turismo indican que al menos 50.000 empleados del sector turístico fueron despedidos, un impacto que es probablemente mayor si se considera al sector informal.

Frente a ello, el gobierno jamaicano ha llevado a cabo numerosas intervenciones para mitigar el impacto de la pandemia de COVID-19. Estas medidas incluyen reducciones de la carga impositiva sobre las personas y las empresas y apoyos en forma de transferencias monetarias a personas en situación de vulnerabilidad (empresas, estudiantes, ancianos y personas sin hogar). En el marco del Programa Nacional de Reducción de la Pobreza (NPRP), las instituciones y organismos adaptaron sus programas para satisfacer las nuevas y crecientes necesidades de la población (incremento de las prestaciones monetarias, paquetes de atención psicosocial, entre otros servicios públicos).

Las medidas de respuesta utilizadas incluyeron el lanzamiento del programa de COVID-19 Asignación de Recursos para Empleados (CARE) para ayudar a los trabajadores y las empresas durante la pandemia.³⁶ El "CARE" es un programa de transferencia temporal de efectivo a individuos y empresas para amortiguar el impacto económico de la COVID-19, entendido como un hito importante, especialmente para las personas en situación de mayor riesgo social.

La implementación de estos programas ha estimulado y continúa estimulando la recuperación tanto en el mercado laboral como en la economía, y se prevé una recuperación completa para el año fiscal 2023-24.



³⁶ Departamento de Auditoría General (2020) "Auditoría del programa COVID-19. Asignación de Recursos para Empleados (CARE)". https://auditorgeneral.gov.jm/wp-content/uploads/2020/12/Audit-of-the-COVID-19-Allocation-of-Resources-for-Employees-CARE-Programme_November-2020.pdf

MÉXICO ³⁷



Medición de la pobreza multidimensional

En la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), aprobada por unanimidad por todas las fuerzas políticas del país y promulgada en el año 2004, se estableció la creación del CONEVAL y se indicó que este Consejo establecería los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza en México; asimismo, se establece la periodicidad de la producción y publicación de la medición de pobreza multidimensional, a realizarse cada 2 años a nivel estatal y nacional, y 5 años a nivel municipal. En la LGDS se contempla el acceso a 6 derechos sociales básicos, además del ingreso económico, para estimar la situación de la pobreza en el país.

En cumplimiento a su mandato, desde el año 2007 al 2010, el CONEVAL se dio a la tarea de formular y precisar los lineamientos para estas mediciones; culminando con la publicación en 2010 de los “Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza (Lineamientos 2010)”, anexando un documento técnico clave denominado “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”.³⁸ La evolución de la pobreza en el periodo 2008-2018, se calculó con los Lineamientos 2010, con la finalidad de lograr comparabilidad en el tiempo y contar con evidencia de los avances y retos persistentes en materia de política social.³⁹

Así, en la LGDS se establecen desde el año 2004, las bases para la definición y medición de la pobreza, al apuntar que la pobreza debe considerar no solo el bienestar económico, mediante el ingreso de las personas/hogares, sino otros dos espacios fundamentales: el de los derechos sociales y el ámbito territorial concebido para dar cuenta del contexto relacional y comunitario.⁴⁰

En este sentido, se define que “(...) una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades(...)”.⁴¹

Específicamente, la dimensión “ingresos”, se construye a partir de dos líneas definidas:

1 Línea de Pobreza por Ingresos

Considera el valor de la canasta alimentaria y no alimentaria, por persona, al mes. Mide los gastos para cubrir los satisfactores básicos adicionales a la ingesta calórica y energética necesaria: bienes necesarios de difícil sustitución; percepción de necesidad en los hogares; frecuencia de consumo en los hogares.⁴²

2 Línea de Pobreza Extrema por Ingresos

Considera el valor de la canasta alimentaria, por persona, al mes. Esta se mide a través de los productos alimentarios en 37 rubros genéricos cotizados en 46 ciudades del país, en función de: frecuencia de consumo, porcentaje de gasto respecto al total de ingresos; ponderación por el porcentaje de gasto y frecuencia de consumo y; actualización del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) por producto.

Tanto la “Línea de Pobreza por Ingresos” como la “Línea de Pobreza Extrema por Ingresos”, se calculan diferencialmente para el sector rural y urbano (evidenciando un mayor costo de la canasta alimentaria y no alimentaria en el área urbana). Ambas mediciones se actualizan de manera mensual; toman en cuenta los cambios en las canastas alimentaria y no alimentaria, utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

³⁷ Apartado elaborado con insumos provistos por la Secretaría de Bienestar de México y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

³⁸ CONEVAL “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México.”

³⁹ CONEVAL “10 años de medición de pobreza en México, avances y retos en política social.”

⁴⁰ CONEVAL “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México.”

⁴¹ Ibid.

⁴² CONEVAL “Evolución de las Líneas De Pobreza Por Ingresos.”

Respecto a la dimensión de “derechos sociales”, esta se mide a través de la construcción específica de seis indicadores de carencia social:⁴³

➔ **Rezago Educativo**

Considera a la población que cumple con alguno de los siguientes criterios: i) 3 a 21 años de edad, no cuenta con la educación obligatoria y no asiste a un centro de educación formal; ii) 22 años o más, nació a partir del año 1998 y no ha terminado la educación obligatoria (media superior); iii) 16 años o más, nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatorio vigente en el momento en que debía haberlo cursado (primaria completa); iv) 16 años o más, nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (secundaria completa).

➔ **Acceso a servicios de salud**

Se considera que una persona se encuentra en situación de carencia por acceso a los servicios de salud cuando no cuenta con afiliación o derecho a percibir servicios médicos de alguna institución prestadora, incluyendo el “Seguro Popular”,⁴⁴ las instituciones públicas de seguridad social (Instituto Mexicano del Seguro Social-IMSS, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado-ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.

➔ **Acceso a la seguridad social**

Se considera que una persona tiene carencia por acceso a la seguridad social según los siguientes criterios:

- Población económicamente activa, asalariada: no presenta carencia en esta dimensión si accede, a través de su trabajo, a las prestaciones establecidas por la normativa legal vigente;
- Población trabajadora no asalariada o independiente: tiene acceso a la seguridad social cuando dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria del régimen obligatorio del IMSS y, además, cuenta con un servicio de retiro/fondo de jubilación laboral;
- Para la población en general, se considera que tiene acceso a la seguridad social cuando goza de alguna jubilación o pensión o es familiar de una persona con acceso a la seguridad social;

- En el caso de la población en edad de jubilación (65 años o más), se considera que tiene acceso a la seguridad social si es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores cuyo monto mensual otorgado sea mayor o igual al valor promedio de la canasta alimentaria (calculado como el promedio simple de las líneas de pobreza y pobreza extrema por ingresos en el ámbito rural y urbano, respectivamente).

La población que no cumple con ninguno de los criterios mencionados se considera en situación de carencia por acceso a la seguridad social.

➔ **Calidad y espacios de la vivienda**

Se considera como población en situación de carencia por la calidad y los espacios de la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características:

- El material de los pisos de la vivienda es de tierra;
- El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos;
- El material de las paredes de la vivienda es de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o de material de desecho.
- La razón de personas por cuarto (hacinamiento) supera las 2.5 personas.

➔ **Acceso a servicios básicos en la vivienda**

Se considera como población en situación de carencia por servicios básicos en la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características:

- El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la adquieren por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante;
- No cuentan con servicio de drenaje o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta;
- No disponen de energía eléctrica;
- El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.

⁴³ CONEVAL “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”.

⁴⁴ A partir del año 2019, el “Seguro Popular” fue reemplazado primeramente por el “Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI)”, el cual posteriormente fue sustituido por el programa “IMSS-Bienestar”, a fin de proporcionar servicios de salud y medicamentos a las personas que no contaban con seguridad social.

➔ Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad

Se considera en situación de carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad a los hogares que presenten un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo, o presenten limitación en el consumo de alimentos. La inseguridad alimentaria se determina a partir de una distinción entre los hogares con población menor de dieciocho años y los hogares sin población menor de dieciocho años, específicamente:

- ▶ Para el total de hogares donde no habitan menores de dieciocho años de edad se identifican aquellos en los que algún adulto, por falta de dinero o recursos:
 - no tuvo una alimentación variada;
 - dejó de desayunar, comer o cenar;
 - comió menos de lo que debería comer;
 - se quedaron sin comida;
 - sintió hambre, pero no comió;
 - hizo solo una comida;
 - dejó de comer durante todo el día.

- ▶ En el caso del total de hogares donde habitan menores de dieciocho años de edad se identifican aquellos en los que por falta de dinero o recursos, tanto las personas mayores como las menores de dieciocho años:
 - no tuvieron una alimentación variada;
 - comieron menos de lo necesario;
 - disminuyeron las cantidades servidas en la comida;
 - sintieron hambre, pero no comieron;
 - hicieron una comida;
 - dejaron de comer durante todo el día.

Evolución de la medición de pobreza multidimensional en México

Los lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza del año 2010, establecieron que, a fin de asegurar que las mediciones efectuadas mantengan cierta continuidad, las modificaciones a los criterios metodológicos se

realizarían en un intervalo no menor a diez años.⁴⁵ Por tal motivo, en octubre del año 2018, fueron publicadas las modificaciones necesarias a la metodología para la medición multidimensional de la pobreza, a través de un acuerdo por el cual se actualizaron dichos lineamientos (Lineamientos 2018)⁴⁶ siendo implementados a partir de la medición 2020. Estas modificaciones obedecieron principalmente a cambios en las leyes que garantizan el acceso a los derechos sociales asociados a la pobreza, así como a propuestas surgidas desde diferentes ámbitos que buscaron robustecer la medición de la pobreza.

A continuación, se destacan las actualizaciones que se incluyeron en la medición multidimensional de la pobreza desde el año 2020. A partir de la reforma al artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (realizada en 2012), se considera que la educación media superior es obligatoria, por lo cual se incorpora este criterio en el indicador de rezago educativo. Asimismo, en el año 2013 se efectuaron reformas a algunos de los artículos de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), que ampliaron los indicadores mínimos para la definición y medición de la pobreza, considerando por ejemplo la accesibilidad a carreteras pavimentadas. Posteriormente, en el año 2016, se actualizó nuevamente la LGDS, incorporando el concepto de alimentación nutritiva y de calidad a partir de definiciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).



⁴⁵ Diario Oficial de la Federación (DOF) "Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza". https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineamientos_DOJ.aspx

⁴⁶ DOF (2018) "Acuerdo por el cual se actualizan los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de pobreza" https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5542421&fecha=30/10/2018#gsc.tab=0

De esta manera, en agosto del año 2021 el CONEVAL da a conocer los resultados de la medición multidimensional de la pobreza a nivel nacional y por entidad federativa para el período 2018-2020 con base en los "Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de pobreza (Lineamientos 2018)" y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018 y 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Con la publicación de esta información, el CONEVAL comienza una nueva serie de medición de pobreza, cuya finalidad es proporcionar a la ciudadanía y a los tomadores de decisiones un panorama social actualizado en función de los cambios que definen los umbrales para las carencias sociales. En esta medición se destaca que 13 de 32 entidades federativas a nivel nacional redujeron el porcentaje de la población en situación de pobreza. Las entidades federativas que presentaron una mayor reducción en el porcentaje de población en situación de pobreza mostraron una caída de entre 5 y 3 puntos porcentuales menos, respectivamente.⁴⁷

Aplicabilidad de las mediciones de pobreza multidimensional: políticas públicas y prácticas promisorias para la promoción del bienestar

La medición de la pobreza desde una perspectiva multidimensional permite establecer las bases para la planeación de la política pública, principalmente las de carácter económico y social. Viabiliza la focalización de los esfuerzos y recursos para reducir y erradicar la pobreza, contribuyendo a una mayor eficacia y eficiencia de los programas sociales. Asimismo, ubica en tiempo y espacio a las personas, permitiendo hacer políticas públicas ajustadas a las características regionales (urbana y rural), sociales (carencias sociales) y de ingreso. Además, al incorporar diferentes dimensiones permite vincular de manera sencilla los programas sociales con las dimensiones consideradas, permitiendo guiar de manera eficaz las decisiones de política pública.

Así, el impacto de la medición de pobreza multidimensional afecta a 49 millones de personas

potenciales beneficiarias por los programas sociales federales y las acciones del Fondo de Aportaciones de la Infraestructura Social (FAIS).⁴⁸ Tras una década de medición multidimensional de la pobreza ha sido posible monitorear las acciones en materia de desarrollo social, así como la evolución en el acceso a los derechos sociales y los elementos que componen esta dimensión.

De manera reciente, ante el contexto de emergencia sanitaria por COVID-19, los resultados de la medición de pobreza multidimensional 2020 permitieron guiar y fortalecer la implementación de programas y acciones de política de desarrollo social enfocadas en alentar la recuperación del ingreso de las personas y la atención del conjunto de carencias sociales, a través de la coordinación interinstitucional de los tres niveles de gobierno.⁴⁹

En cuanto a los aspectos metodológicos, la medición realizada en México incorpora indicadores que no se contemplan en otras mediciones. En este sentido, al considerar el bienestar de forma integral se prioriza la dimensión de ingresos y acceso a derechos sociales.

Al aplicar el enfoque de derechos sociales para medir la pobreza, no solo se alinea la medición de pobreza con el mandato de la Constitución Mexicana y de la LGDS, sino que también contribuye a solucionar algunas dificultades metodológicas. En particular, se resuelve el problema de los ponderadores y umbrales; al asignar una misma relevancia a todos los derechos sociales, la ponderación es la misma para todas las dimensiones del área social.⁵⁰

La metodología multidimensional de la pobreza es una aportación innovadora de México que ha tenido impacto en diversos países al ser la primera nación en contar oficialmente con una medición multidimensional de pobreza. Desde el año 2008, México ha compartido esta experiencia con 41 países y 55 organismos internacionales.⁵¹

Adicionalmente, el enfoque multidimensional promovido por México ha sido utilizado a nivel internacional para la

⁴⁷ CONEVAL, Nota de prensa, 5 de agosto 2021 "CONEVAL presenta las estimaciones de pobreza multidimensional 2018 y 2020". https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_009_MEDICION_POBREZA_2020.pdf

⁴⁸ El FAIS es uno de los ocho fondos que conforman el Ramo 33. Desde su creación en 1998, ha sido clave para la construcción del Bienestar y el acceso a los derechos sociales. Tiene como objetivo el financiamiento de proyectos, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a zonas de atención prioritaria (ZAP), localidades con alto y muy alto grado de rezago social y población en pobreza extrema. Gobierno de México. Nota de Prensa, 11 de abril de 2022 "El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social <https://www.gob.mx/bienestar/%7Cfais/acciones-y-programas/el-fondo-de-aportaciones-para-la-infraestructura-social>

⁴⁹ Ibid.
⁵⁰ CONEVAL "Medir la pobreza con varias dimensiones: el aporte metodológico de México al mundo". https://www.coneval.org.mx/Informes/home/Medir_la_pobreza_mediante_m%C3%BAltiples_dimensiones.pdf

⁵¹ CONEVAL "10 años de medición de pobreza en México, avances y retos en política social". https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Comunicados_Pobreza_2018/COMUNICADO_MEDICION_POBREZA_2018_CDMX.pdf

construcción y seguimiento de la Agenda 2030, particularmente en referencia a los objetivos de reducción de la desigualdad y superación de la pobreza.⁵² Concretamente, permite dimensionar los progresos en 8 Objetivos y metas de Desarrollo Sostenible (Fin de la pobreza; Hambre cero; Salud y bienestar; Educación de calidad; Agua limpia y saneamiento; Energía asequible y no contaminante; Reducción de las desigualdades, y; Ciudades y comunidades sustentables). En este sentido, la vasta experiencia de México en la medición de la pobreza multidimensional ha impulsado su participación permanente y consolidada en los ODS.

Cabe destacar que, en el año 2015 la Comisión de Estadística de la ONU creó un grupo interinstitucional de expertos para elaborar el marco de indicadores de los ODS, integrando a México como uno de los 28 países participantes. En el mismo año, México lanzó la "Herramienta de Datos para el Desarrollo Sostenible" como iniciativa del Gobierno de la República, empleada para visualizar, explorar y comparar indicadores relacionados con los ODS y revisar las estrategias de reducción de la pobreza y las desigualdades.

Desafíos para la medición de la pobreza multidimensional e impacto de la pandemia de COVID-19

En México, la información generada en materia de pobreza e ingreso, así como los aprendizajes acumulados en materia de desarrollo social, permitieron: i) dimensionar el problema que enfrenta el país; ii) identificar alternativas e instrumentos para priorizar la protección social de los más vulnerables, y; iii) ponderar las implicaciones fiscales, normativas y operativas de los cursos de acción desarrollados durante la contingencia.⁵³ De manera específica, los instrumentos empleados para la medición multidimensional de la pobreza permitieron aproximar los efectos de la coyuntura en materia de pobreza por ingresos, pobreza laboral y el riesgo de que, en ausencia de políticas sociales, grupos de ingreso medio enfrentaran condiciones de pobreza.

En este sentido, CONEVAL estimó los efectos potenciales de la crisis derivada de la COVID-19 sobre los niveles de pobreza por ingresos. Se realizaron estimaciones a partir de las fuentes estadísticas

utilizadas para medir la pobreza (Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares -ENIGH-) y pobreza laboral en el corto plazo (Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo -ENOE-). Para la primera, se construyeron dos escenarios en función de la distribución del impacto entre diversos grupos de población. En el primer escenario se simula una caída generalizada en el ingreso equivalente al 5 por ciento, y; en el segundo, una reducción en el ingreso más pronunciada para los hogares en pobreza urbana. En cada escenario se recalculó la pobreza por ingresos de acuerdo con la metodología del CONEVAL, ajustando las líneas de pobreza vigentes a marzo del año 2020 considerando las expectativas de inflación del Banco de México a agosto del 2020.⁵⁴ Los resultados permitieron identificar:

- En ambos escenarios, el total de personas en situación de pobreza por ingresos se incrementa, entre 7,2 y 7,9 puntos porcentuales (entre 8,9 y 9,8 millones de personas);
- El número total de personas en situación de pobreza extrema por ingresos incrementa entre 4,9 y 8,5 puntos porcentuales (6,1 y 10,7 millones de personas);
- Sin políticas públicas que atiendan a la población con ingreso medio la cantidad de personas en situación de pobreza por ingreso aumentaría;
- La crisis puede cambiar las condiciones de ingresos de la población.

Ante el desafío generado por la pandemia de COVID-19, este análisis permitió reafirmar la necesidad de ampliar y fortalecer las medidas emergentes de respuesta desplegadas, a partir de programas prioritarios, que mejoren su capacidad operativa, a través de la focalización adecuada que ha permitido la medición multidimensional de la pobreza.

Cabe mencionar que, el CONEVAL en su informe 2016-2020, reportó que la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza por ingreso pasó de 49,8% en 2018 a 52,8% en 2020, indicando un aumento de 2,9 puntos porcentuales, resultado muy inferior a las proyecciones iniciales debido al impacto de los nuevos programas sociales, así como a la ampliación de la cobertura de las

⁵² Ibid.

⁵³ CONEVAL "La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México". https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf Ibid.

⁵⁴ Ibid.

prestaciones para atender a las poblaciones más vulnerables.

La producción y utilización de la información disponible, así como los ejercicios de focalización, monitoreo y evaluación periódica han permitido dar un **seguimiento permanente a la población con mayores necesidades durante la pandemia**. Entre ellas, se destacan tres actividades ejecutadas en este período, tomando como base los instrumentos para la medición multidimensional de la pobreza:

➔ **Identificación de riesgos y medidas de contención de la COVID-19**

Con base en la estructura de recopilación de información aplicada para la medición de pobreza multidimensional, se construyó un “Mapa de Brechas sobre Intervenciones” (MBI) frente a la COVID-19,⁵⁵ que proporciona información útil sobre 15 grupos de intervenciones y 4 grupos de riesgos asociados a la pandemia. Adicionalmente, la matriz agregada del “MBI COVID-19” incluye la clasificación de 299 intervenciones públicas.⁵⁶

➔ **Recopilación de información para la toma de decisiones**

Dadas las condiciones impuestas por la pandemia, fue clave la recopilación de información social relevante, brindada por parte de la sociedad civil. Se aplicaron durante este período, diversas encuestas tales como: i) la Encuesta Telefónica sobre COVID-19 y Mercado Laboral (ECOVID-ML) diseñada para recopilar información sobre el efecto de la



contingencia sanitaria en el mercado laboral y ofrecer información oportuna a los tomadores de decisiones; ii) la Encuesta para la Medición del Impacto del COVID-19 en la Educación (ECOVID-ED) llevada a cabo con el objetivo de conocer las consecuencias de la cancelación provisional de clases presenciales en las instituciones educativas del país para evitar los contagios de COVID-19; iii) el Estudio sobre la Demografía de los Negocios (EDN) con el propósito de identificar las transformaciones acaecidas en el conjunto de unidades económicas del país -micro, pequeñas y medianas- que desarrollan actividades económicas en los sectores manufacturero, comercial y de servicios privados no financieros y; iv) la Encuesta sobre el Impacto Económico Generado por el COVID-19 en las Empresas (ECOVID-IE), cuya finalidad ha sido obtener información sobre las afectaciones de la contingencia originada por la pandemia de COVID-19 en las empresas mexicanas.⁵⁷

➔ **Evaluación y Monitoreo**

Anualmente se elabora un proceso de evaluación de los programas sociales activos; en el ciclo 2020-2021 se destaca la inclusión, en los instrumentos de monitoreo, de algunos apartados destinados a informar sobre las acciones públicas efectuadas ante la emergencia sanitaria, permitiendo su revisión y ajuste.⁵⁸

Medidas para combatir la pobreza durante la pandemia de COVID-19

Ante las perspectivas de la crisis sanitaria, humana y económica provocada por la COVID-19, se tornó necesario diseñar una estrategia para afrontar los efectos que la emergencia provocó especialmente, sobre los grupos más vulnerables en las dimensiones referidas al bienestar económico y al ejercicio de derechos sociales. En el año 2020, mediante decreto presidencial, se incluyeron 19 programas e iniciativas de desarrollo social en el conjunto de 38 programas focalizados para atender la crisis, dando prioridad a las personas residentes en áreas rurales afectadas por mayores niveles de marginación.

⁵⁵ CONEVAL “De la Emergencia a la Recuperación de la Pandemia por la COVID-19: La Política Social Frente a Desastres”. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Politica_social_frente_desastres.aspx

⁵⁶ CONEVAL “La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México”. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf

⁵⁷ INEGI “Perspectiva en cifras COVID-19”. <https://www.inegi.org.mx/investigacion/covid/>

⁵⁸ Por más información, consulte las “Fichas iniciales de monitoreo y evaluación 2019-2020” y las “Fichas de Monitoreo y Evaluación 2020-2021” de los programas gestionados por la Secretaría de Bienestar. <https://www.gob.mx>

En seguimiento, el CONEVAL, en coordinación con las unidades evaluadoras de la Administración Pública Federal, han trabajado de cerca para mantener un monitoreo permanente de las actividades del Gobierno Federal, así como analizar el impacto de cada una de las mencionadas estrategias sobre los derechos sociales de los beneficiarios de los programas federales. Por ejemplo, en el documento “La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México”⁵⁹, se detalla el impacto de cada una de las acciones federales sobre el bienestar, desagregando los resultados según las diferentes categorías poblacionales más afectadas por la pandemia (población en condición de pobreza -distinguiendo poblaciones urbanas y rurales- trabajadores formales, trabajadores informales, población desempleada y MIPYMES).

De manera específica, la Secretaría de Bienestar de México impulsó las siguientes medidas -adaptando su implementación a las condiciones impuestas por la pandemia de COVID-19-:

- ▶ A través del programa “Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente” y la “Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores”, se adelantaron dos bimestres de apoyos económicos, beneficiando directamente a 8 millones de adultos mayores y 801 mil personas con discapacidad permanente.
- ▶ Por parte del Programa de “Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras”, se otorgaron apoyos monetarios para que las familias monoparentales puedan brindar atención y cuidados adecuados a sus hijas e hijos; concediendo un apoyo adicional para aquellos hogares al cuidado de niños/niñas con discapacidad.
- ▶ A través del programa “Sembrando Vida”, se impulsó la producción y comercialización agrícola a través de apoyos económicos mensuales destinados a la población rural con ingresos inferiores a la línea de bienestar rural y que contaran con 2,5 hectáreas disponibles para trabajar en proyectos agroforestales ubicado en zonas con alto potencial ambiental, forestal y de producción de alimentos. Se apoyaron así a 430 mil sembradores, 200 mil apoyos adicionales a los que se tenían programados previo a la pandemia.

- ▶ En el marco del Programa “Tandas para el Bienestar”, se otorgaron 292 mil financiamientos para fortalecer o iniciar un emprendimiento, de los cuales 70% fueron entregados a mujeres emprendedoras; durante el año 2021 se amplió la cobertura del programa a todos los municipios del país.

Medición de la pobreza multidimensional: lecciones aprendidas

Durante los últimos doce años, la implementación de las mediciones de pobreza multidimensional en México ha demostrado los beneficios de identificar las áreas prioritarias de acción, promover el diseño robusto y fortalecimiento de políticas públicas cada vez más oportunas, eficaces y eficientes. De manera adicional, ha permitido iniciar los trabajos hacia la inclusión de la medición del bienestar subjetivo; lo cual permitirá robustecer la medición actual de pobreza multidimensional, dotando de una nueva visión a las políticas de bienestar.

Las actuales mediciones económicas del bienestar deben estar acompañadas de la percepción de la ciudadanía, lo cual configuraría un avance sustantivo en este ámbito. Resulta imprescindible considerar el bienestar subjetivo para la evaluación de los programas sociales vigentes, cuya finalidad es mejorar la calidad de vida de las personas. La medición de bienestar subjetivo evidencia los costos y beneficios de adoptar diferentes decisiones en distintas áreas geográficas. Para ello, es necesario que los instrumentos que midan el bienestar subjetivo permitan desagregar la información, al menos, a nivel de localidad.⁶⁰

En este sentido, la presente administración trabaja en una nueva propuesta para transitar de la medición de la pobreza multidimensional hacia un enfoque que permita medir el bienestar integral y la reducción efectiva de las desigualdades. Lo anterior implica medir no solo los índices de pobreza, pretende ir más allá y adoptar una medición del bienestar que considere tanto la obtención de satisfactores, como la existencia de las condiciones necesarias que permiten el desarrollo de las capacidades y del bienestar del individuo en sociedad, considerando el plan de vida que cada persona estime conveniente para sí misma. En consecuencia, es necesario considerar la percepción ciudadana, el

⁵⁹ CONEVAL “La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México”. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf

⁶⁰ Caldera; Ortega; Sanchez (2021) “Bienestar Subjetivo: Autopercepción en Beneficiarios de un Programa Social en Guanajuato, México”. Vol.29, N.1, Pp.195-216. Epub Nov 08.

contexto territorial, la dimensión comunitaria, los entornos, las vías de comunicación y los servicios disponibles.

Con la nueva medición se pretende contar con herramientas que permitan evaluar la progresión del bienestar en la población mexicana; que apoyen la toma de decisiones de política pública para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos, y; no centrarse únicamente en una política social focalizada en la pobreza y pobreza extrema sino en la progresividad de la política social para alcanzar el bienestar en su más amplia concepción.

PANAMÁ⁶¹



Medición de la pobreza multidimensional

Actualmente, Panamá mide la pobreza multidimensional a través de su IPM nacional, basado en la metodología Alkire-Foster. Esta medida incluye un método de identificación (ρ_k) que permite conocer quién se encuentra en situación de pobreza multidimensional considerando el rango de deprivaciones que sufre, y un método de agregación de medidas de pobreza ($M\alpha$).

El enfoque de pobreza multidimensional forma parte de la agenda global plasmada a través de los ODS propuestos por los países que conforman las Naciones Unidas y adoptados por Panamá como pauta para el desarrollo. Los ODS establecen como su primer objetivo “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”, teniendo como meta específica “de aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”. Panamá se suma a este esfuerzo para comprender la pobreza en todas sus dimensiones, adoptando desde 2017 a la fecha tres medidas de pobreza multidimensional:

➔ Año 2017

El IPM nacional, que se mide a partir de cinco dimensiones y diecisiete indicadores; fue diseñado con el propósito de identificar y medir la incidencia e intensidad de las principales carencias o privaciones no monetarias que afectan las condiciones de vida de los panameños, y emplearlas como criterio complementario a la medición de pobreza por ingreso en la reorientación de la política social, para lograr una efectiva reducción de la pobreza de modo integral; utilizando como fuente de datos la encuesta de hogares, que permite una desagregación a nivel de provincias, comarcas, área urbana y rural, con un cálculo anual.

➔ Año 2018

El IPM de Niños, Niñas y Adolescentes (IPM-NNA). Se mide a partir de cinco dimensiones y diez indicadores, los cuales fueron identificados de manera participativa a través de actores relevantes, especialistas de la sociedad civil y especialmente niñas, niños y adolescentes de Panamá. El propósito del IPM-NNA es identificar la incidencia e intensidad de las principales carencias de la población de 0 a 17 años de edad en Panamá reconociendo que los niños, niñas y adolescentes tienen necesidades distintas y sufren la pobreza de manera diferente, por lo tanto requieren un análisis específico que permitiera un mejor diseño e implementación de políticas dirigidas a garantizar su bienestar y desarrollo adecuado; su cálculo es bianual utilizando como fuente de datos la encuesta de hogares.

➔ Año 2021

El IPM a nivel de distritos y corregimientos (IPM-C), el cual se mide a partir de cinco dimensiones y diez indicadores, utilizando como principal fuente de información el censo de población y vivienda. Su propósito es identificar a partir de la evidencia disponible las principales privaciones no monetarias que ocurren de manera simultánea y afectan directamente las condiciones de vida de la población panameña, distribuidas en los corregimientos del país, así como para una mejor focalización geográfica de la estrategia para reducir la pobreza en todas sus dimensiones, apoyar el desarrollo de intervenciones efectivas y sostenidas que sirvan de guía en el diseño e implementación de políticas públicas y utilizarla como complemento a las actuales mediciones nacionales de pobreza multidimensional y de ingreso.

61 Apartado elaborado con insumos provistos por el Gabinete Social del Ministerio de Desarrollo Social de Panamá.



Aplicabilidad de las mediciones de pobreza multidimensional: políticas públicas y prácticas promisorias para la promoción del bienestar

El IPM-C ha sido la base para la selección de los trescientos corregimientos con mayores niveles de carencias y vulnerabilidades del país que participan de la estrategia de reducción de la pobreza denominada “COLMENA”, actualmente la principal herramienta de reducción de pobreza en Panamá.

Las intervenciones para reducir la pobreza requieren de una creciente disponibilidad de datos focalizados en medir diferentes aspectos de este fenómeno. El gobierno nacional ha implementado una estrategia para fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para liderar las intervenciones sociales que requieren sus comunidades, atendiendo el reto que enfrenta Panamá para erradicar la desigualdad y la pobreza. Desde la Secretaría Técnica del Gabinete Social del Ministerio de Desarrollo Social de Panamá se inició un proceso de categorización geográfica sin precedente, aplicando criterios de división político-administrativa del territorio para identificar corregimientos con necesidades más urgentes de servicios públicos, y que a su vez permitiese construir estrategias geográficamente diferenciadas. En este sentido, el IPM por corregimiento permitió distinguir a la población en situación de pobreza y adicionalmente identificar la cantidad de carencias acumuladas que sufren y cuáles dimensiones afectan en mayor medida la calidad de vida de los habitantes de cada corregimiento.

Adicionalmente, los resultados obtenidos de las mediciones de pobreza multidimensional en Panamá han sido indispensables para darle seguimiento y avanzar en el cumplimiento del primer ODS que busca poner fin a la

pobreza en todas sus formas y dimensiones y, poder realizar los ajustes de política pública necesarios para cumplir con esta meta.

Desafíos para la medición de la pobreza multidimensional e impacto de la pandemia de COVID-19

Desde hace más de una década Panamá implementa diversos métodos para la medición de la pobreza, principalmente desde un enfoque monetario. De manera más reciente, y a propósito del ODS 1, se adoptó el método de medición de la pobreza desde un enfoque multidimensional. Los resultados de estas mediciones han sido publicados en una serie de informes por los Ministerios de Economía y Finanzas y de Desarrollo Social. La disponibilidad de estos datos sirvió de referencia técnica al Gobierno Nacional para la atención directa a la población en medio de la crisis y las condiciones impuestas por la pandemia.

El contexto de pandemia impulsó la consideración y análisis de las situaciones de vulnerabilidad; como concepto clave en la implementación del “Plan Panamá Solidario” por ejemplo, desarrollado principalmente para considerar aquellos ciudadanos que, a pesar de no encontrarse en condición de pobreza, sufrieron afectaciones a nivel socioeconómico, enfrentado ciertas fragilidades o encontrándose en condición de pobreza transitoria.

Este análisis implicó considerar que toda situación de vulnerabilidad comprende factores “externos” de riesgo, de los que son sujeto las personas o grupos poblacionales, y factores “internos” que refieren a la indefensión, a la ausencia de medios para enfrentar

exitosamente tales riesgos. Resulta necesario reconocer entonces, tres coordenadas que se articulan en la vulnerabilidad: la "exposición", o riesgo de ser expuesto a situaciones de crisis, la "capacidad", o riesgo de no contar con los recursos necesarios para enfrentarse a dichas situaciones, y la "potencialidad", o riesgo de sufrir serias consecuencias como resultado de las crisis.⁶²

En la actualidad el "Plan Panamá Solidario" consiste en la entrega de un apoyo solidario (transferencia monetaria) a los ciudadanos afectados por la pandemia para cubrir parte de sus necesidades básicas de alimentos, productos de higiene y medicamentos, durante el estado de emergencia nacional decretado ante la crisis sanitaria del COVID-19. Las medidas implementadas por el gobierno nacional como el "Plan Panamá Solidario" y el "Plan Protégete Panamá" resultaron estratégicas al considerar los datos poblacionales disponibles a través de las mediciones de pobreza multidimensional, constituyéndose como prácticas promisorias, útiles para el diseño de lo que será el "Sistema de Gestión Social de la Estrategia Colmena" actualmente en construcción.

Los resultados de las diferentes mediciones de pobreza empleados para diseñar un mecanismo de identificación y selección nominal de personas, ha evidenciado ciertas limitantes. En primer lugar, ante la implementación de medidas de apoyo social es necesario considerar el contexto; los efectos de la pandemia de COVID-19 y las medidas adoptadas para su contención, no se limitaron únicamente a la población en pobreza, sino que ciertos sectores urbanos de ingresos medios, usuarios del sistema financiero, perdieron ingresos debido a la suspensión de contratos, despidos, y cierre temporal de operaciones de diversas empresas, especialmente MIPYMES; requiriendo ahora un mayor apoyo estatal.

En segundo lugar, otra de las limitantes ha sido que estos mecanismos nominales de identificación y selección de ciudadanos dependen mayormente para su funcionamiento, de las bases de datos y registros administrativos informáticos a disposición del Estado que, de los resultados de estudios basados en muestras representativas de la población, los cuales podrían optimizar la identificación y selección de beneficiarios, sin embargo la identidad de los informantes en este tipo de estudios, está protegida por el principio de "secreto

estadístico" que rige a las estadísticas nacionales en Panamá, limitando su uso para este propósito.

⁶² Chambers, R. (1983) "Rural Development - Putting the Last First". Longmans Scientific and Technical Publishers, Essex, UK, 246 pp.

PARAGUAY⁶³



Medición de la pobreza multidimensional

El IPM es aún incipiente en su aplicación en Paraguay; siendo el primer boletín de Pobreza Multidimensional publicado en el año 2021. El proceso de construcción de la metodología de cálculo se realizó desde el año 2018 al 2021, a través de múltiples reuniones generales y bilaterales (con técnicos referentes de las instituciones públicas vinculadas a las dimensiones del IPM) para analizar y consensuar aspectos fundamentales, tales como el propósito del IPM Nacional, unidad de análisis, dimensiones, indicadores, pesos de las dimensiones y de los indicadores, punto de corte o línea de pobreza multidimensional y un plan de comunicación de los resultados.

El IPM como complemento a la medición de pobreza monetaria ha sido construido entonces, a partir de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), principal encuesta a hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE) y del país, con representatividad nacional y departamental; se trata así de una encuesta multitemática aplicada desde el año 1997. Dicha encuesta investiga sobre características de la vivienda, acceso a servicios básicos, salud, educación, trabajo e ingresos y; también se utiliza para la medición de pobreza por ingresos.

La EPH se transformó desde una encuesta puntual (4to trimestre de cada año) a una encuesta continua a partir del año 2017, lo cual implica la recolección de datos durante todo el año y sus resultados referidos al mercado laboral se publican trimestralmente. Sin embargo, por razones de temáticas y de comparabilidad en el tiempo, para el cálculo del IPM se utilizan los resultados que corresponden al 4to trimestre de cada año. La medición de pobreza multidimensional en Paraguay comprende así, cuatro dimensiones de análisis: trabajo y seguridad social, vivienda y servicios, salud y ambiente y educación.

Desafíos para la medición de la pobreza multidimensional e impacto de la pandemia de COVID-19

Los efectos derivados de la pandemia por COVID-19 no afectaron directamente la recolección de datos en Paraguay. En este sentido, si bien la metodología de cálculo del IPM no ha tenido ajustes para recoger información puntual vinculada a la crisis sanitaria y conocer los impactos de ésta sobre la pobreza multidimensional; al considerar variables del ámbito de la salud, por ejemplo, podría ser útil realizar estudios puntuales para aproximar inferencias que permitan analizar las repercusiones de la pandemia.

Durante la pandemia de COVID-19 ha sido clave la atención estatal a múltiples necesidades de la población, pretendiendo incidir positivamente sobre los niveles de pobreza. Para ello, se han implementado un paquete de incentivos tanto para el sector privado como para apoyar a la población en situación de vulnerabilidad económica y sanitaria, entre ellos, se destacan:

- Programa "Pytyvo", transferencias monetarias para trabajadores informales;
- Programa "Ñangareko", transferencias monetarias para población en situación de pobreza;



Foto proporcionada por Paraguay

63 Apartado elaborado con insumos provistos por el Ministerio de Desarrollo Social de Paraguay.

- Transferencias extraordinarias a participantes del programa “Tekoporã” (orientado a la protección y promoción de familias en situación de pobreza y vulnerabilidad);
- “Ollas populares” y transferencias de insumos de alimentos;
- Entrega de comida en barrios marginales desde el despacho de la primera dama;
- Líneas de crédito para profesionales independientes; para micro, pequeñas y medianas empresas “FOGAPY”; para comercios de ciudades fronterizas; para empresas vinculadas a negocios gastronómicos, turismo y servicios de eventos;
- Entrega de subsidios por cesantía de trabajadores del sector privado;
- Exoneración del pago de energía eléctrica;
- Reembolso de costos de medicamentos vinculados a COVID-19.

Lecciones aprendidas

El proceso de elaboración del IPM de Paraguay ha sido una tarea que demandó múltiples esfuerzos para consensuar acuerdos interinstitucionales necesarios tales como, la definición de los umbrales establecidos. El comité que lideró el proceso fue amplio y cada institución participante asumió la responsabilidad de adentrarse en aquellos indicadores para los cuales

incidía la gestión de sus servicios; lo cual implicó considerar además la divergencia de paradigmas existente.

Durante el proceso de elaboración se identificó la falta de algunos datos necesarios dado que varios de los indicadores que se utilizan para la medición de pobreza estructural no se lograron recabar en mediciones previas, como por ejemplo los datos de desnutrición. Por este motivo fue de gran importancia el asesoramiento de expertos del área social, quienes contribuyeron al cambio de paradigma necesario para la construcción del indicador permitiendo así el consenso entre matemáticos y técnicos sociales, logrando establecer los pesos y umbrales adecuados.

El IPM como complemento a la medición de pobreza monetaria puede ser utilizado por las instituciones del Estado para identificar las privaciones que deben ser atendidas para la reducción de la pobreza, así como para diseñar y monitorear políticas públicas, con un enfoque de derechos. Sin embargo, por su carácter incipiente en Paraguay, aún no se ha articulado en la práctica a la formulación y evaluación y ajuste de las políticas públicas vigentes; siendo éste un próximo paso en el proceso de implementación del IPM en Paraguay.

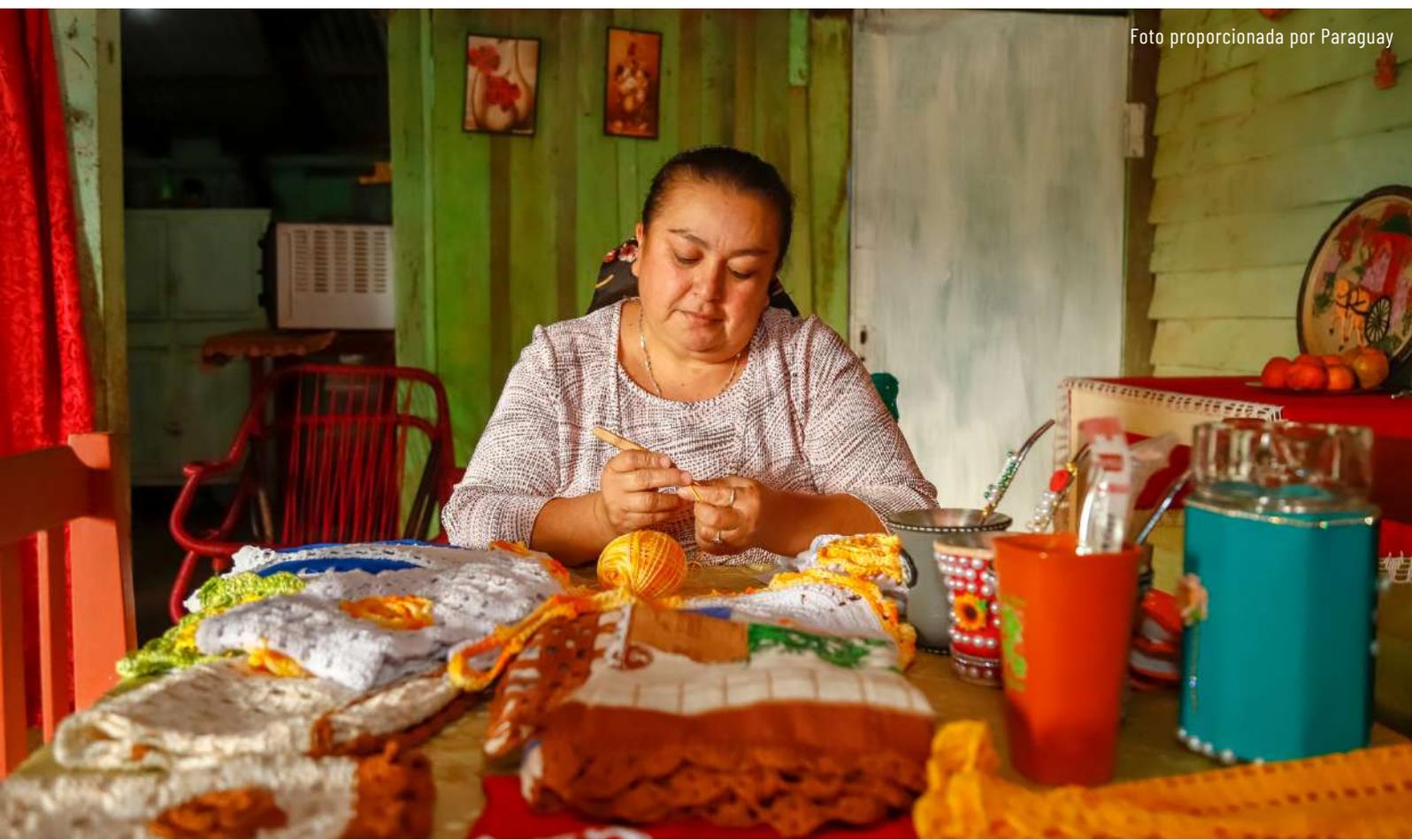


Foto proporcionada por Paraguay

IV.

**Capítulos elaborados
por Estados Miembros
de la OEA**

COLOMBIA⁶⁴



Metodología de medición de la pobreza nacional

La pobreza multidimensional se define como un fenómeno de múltiples dimensiones, es decir, integra factores adicionales al monetario. Las personas que se encuentran en situación de pobreza enfrentan restricciones en el acceso a salud, educación, trabajo, servicios para niños y jóvenes que componen sus hogares e incluso en las condiciones de las viviendas que habitan, por tanto, este indicador busca incorporar estas restricciones haciendo seguimiento a las carencias de los más vulnerables.

El índice incluye 5 dimensiones que agrupan 15 indicadores, cada indicador, a su vez, tiene definido un umbral, así, cuando un hogar (unidad de análisis para este fin) no alcanza el umbral establecido es considerado en privación de esa condición. Un hogar, y todas las personas que lo componen, es multidimensionalmente pobre si tiene privaciones en al menos el 33,3% de los 15 indicadores.⁶⁵

El cálculo de pobreza multidimensional se realiza haciendo uso de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) que es representativa para los dominios: total nacional, cabeceras municipales, centros poblados y rural disperso, y siete regiones para la serie 2010-2016. En 2017, la ECV tuvo representatividad únicamente para el dominio cabeceras municipales, y a partir del 2018 ha tenido representatividad para el total nacional, cabeceras municipales, centros poblados y rural disperso, nueve regiones y 32 departamentos del país. Los resultados oficiales se encuentran publicados en la página web del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).⁶⁶

Adicionalmente, con la información del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, se construyó la Medida de Pobreza Multidimensional Municipal de Fuente Censal

conformada por cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, salud, trabajo y condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos domiciliarios; considerándose en situación de pobreza los hogares que tengan privación en por lo menos el 33,3% de la suma ponderada de los indicadores.

Si bien la medida está compuesta por 15 variables y 5 dimensiones al igual que el diseño original del IPM que se construye con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV); la estimación realizada a partir de la información censal utiliza aproximaciones para dos de las quince variables por disponibilidad de la información. De manera adicional, el DANE implementó por primera vez el uso de registros administrativos para generar un indicador con información no incluida en el cuestionario del censo.⁶⁷

Institución encargada y período de aplicación de la metodología

La institución encargada del cálculo del IPM en Colombia es el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV)⁶⁸ siendo el período de aplicación de la metodología 2010-2019.

Prácticas promisorias

Colombia anunció el lanzamiento de su Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en el año 2011. Este lanzamiento vino acompañado de importantes innovaciones institucionales y de generación de políticas públicas informadas por este índice. Una innovación crucial fue la creación de un Tablero de Control tipo semáforo para apoyar el trabajo de una "Mesa de Pobreza", dirigida por el Presidente de la República.

Este tablero de control contiene las metas de reducción de la pobreza multidimensional, así como las metas para

⁶⁴ Capítulo elaborado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social de Colombia.

⁶⁵ Para calcular este porcentaje se tiene en cuenta la ponderación de cada indicador. En el caso de Colombia el indicador asigna la misma ponderación a todas las dimensiones, por lo que cada una pesa 20% y al interior de cada dimensión, cada indicador tiene el mismo peso.

⁶⁶ Consulte las estadísticas en el sitio oficial del DANE, pestaña "Anexos", <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad>.

⁶⁷ Angulo, Díaz y Pardo (2011) "Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997 - 2010". <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/382.pdf>

⁶⁸ Sitio web del DANE: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>

cada uno de los componentes del IPM para cuatro años (correspondiente al periodo presidencial en Colombia), todas ellas enmarcadas dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Para definir estas metas, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) realizó un innovador ejercicio de simulaciones de escenarios de política para estimar una meta de los logros en cada indicador del IPM, así como la meta global de pobreza multidimensional.

El diseño del IPM coincidió con el período de elecciones y cambio de gobierno en Colombia en el año 2010. El presidente entrante, Juan Manuel Santos, instruyó a sus colaboradores dos tareas: i) que el PND de su gobierno debía tener un énfasis importante y explícito en la reducción de la pobreza y desigualdad, y ii) el diseño de herramientas de gestión de buen gobierno que le ayudaran a hacer seguimiento para obtener resultados concretos. Para estos fines, en primer lugar, se le pidió al DNP –encargado en Colombia de las estimaciones de pobreza y del diseño del IPM nacional– que propusiera los indicadores que servirían como metas trazadoras de la estrategia de reducción de la pobreza.

En segundo lugar, se le pidió al equipo de asesores de la presidencia que diseñara una “Mesa de Pobreza” para el seguimiento a la estrategia de reducción de la pobreza, la cual sería dirigida por el presidente y donde participarían todos los ministros y directores de departamentos administrativos relacionados con las tareas de reducción de la pobreza (otras dos mesas de la misma naturaleza fueron la “mesa de empleo” y la “mesa de defensa y seguridad”).

El equipo del DNP decidió llevar a cabo lo que denominaron simulaciones y construcción de escenarios de política pública para el IPM-CO. En concreto, lo que se realizó fue un ejercicio de construcción de escenarios contrafactuales a partir de los microdatos de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) con base en la simulación de diferentes cargas de inversión en sectores sociales, reglas de focalización y acceso a bienes y servicios sociales conforme a la oferta de política pública. En otras palabras, se estimaron escenarios contrafactuales de pobreza multidimensional con los microdatos transformados para los cuatro años del gobierno. Al haberse trabajado sobre los microdatos de la encuesta, el ejercicio permitió obtener escenarios por dimensión, indicador y meta global del IPM.

Para esto, se ejecutaron varios pasos. El primero fue revisar las prioridades de gasto público (funcionamiento e inversión) del PND. Este marco fiscal permitió fijar un monto aproximado de gasto en la inversión social para el gobierno entrante. Una vez definidos los montos de gasto e inversión anual, el DNP se reunió con cada ministerio e institución estatal del sector social para realizar un plan de inversiones para el cuatrienio y establecer metas específicas. Estas metas fueron después plasmadas en el PND como metas sectoriales. Es importante aclarar que todas estas metas contaban con asignación presupuestaria anualizada, y eran territorializables, dado que varias de ellas respondían a las definiciones de la distribución regional del gasto establecidas por la ley. Este paso, que es un proceso de rutina del gobierno nacional para la elaboración del PND cada cuatro años, sirvió como marco para el ejercicio de construcción de escenarios basados en el IPM.

El equipo encargado del IPM-CO aprovechó estas discusiones para identificar todos aquellos compromisos específicos de inversión o gasto dentro de cada ministerio o institución que impactarían directamente en los indicadores del IPM-CO (por ejemplo, la construcción de viviendas de interés social para la población en condición de pobreza extrema).

Objetivos y resultados alcanzados

La posibilidad de analizar múltiples dimensiones de la pobreza fue una de las razones para adoptar un IPM para Colombia. La metodología cumple con una serie de propiedades útiles para el análisis de la pobreza multidimensional, y al estar construido con variables susceptibles de modificación por medio de la política pública, lo hicieron un instrumento útil para el diseño y seguimiento de la política pública de la reducción de la pobreza en Colombia.



El principal resultado alcanzado ha sido la creación de una herramienta que ha permitido por cerca de 10 años hacer seguimiento al efecto de las decisiones de política pública sobre las condiciones de pobreza multidimensional de la población colombiana.

Principales desafíos en la implementación

➔ Seguimiento a la política pública

En Colombia el DNP elabora la medición de pobreza multidimensional considerando la metodología de Alkire y Foster cuyas principales ventajas radican en: i) es un indicador de incidencia, brecha y severidad; ii) cumple con las propiedades axiomáticas deseables en una medida de pobreza; iii) permite hacer un seguimiento a las políticas públicas puesto que la definición de las variables determina el responsable de su cumplimiento, y iv) se constituye en un instrumento que permite la focalización de la política en grupos poblacionales con múltiples carencias, exaltando su utilidad en la medida en que permite suplir las carencias a las que se enfrentan los más necesitados.

➔ Arreglos institucionales

En el año 2012 el documento “CONPES 150” reglamenta la medición de la pobreza en Colombia y sus arreglos institucionales. Colombia adopta como mediciones oficiales la pobreza monetaria (y pobreza monetaria extrema) y la pobreza multidimensional elaborada por el DNP. A partir del 2018 el Comité de Expertos en Medición de Pobreza (creado por el CONPES 150) ha trabajado interinstitucionalmente en la revisión y rediseño del IPM con el propósito de incluir privaciones relevantes para el nuevo contexto social en Colombia, y excluir privaciones superadas y cuya incidencia es bastante marginal.⁶⁹

En el 2020, en el marco del Decreto 1111⁷⁰ el Gobierno Nacional crea la “Mesa de Equidad”, instancia presidida por el Presidente de la República, con el objetivo de establecer directrices para la reducción de la pobreza y lograr la equidad social. En el marco de la “Mesa de Equidad”, el DNP y Prosperidad Social elaboran un tablero de control, el cual es el

instrumento principal de seguimiento y monitoreo de los indicadores de pobreza y desigualdad.

➔ Ajustes y actualizaciones metodológicas

El DANE en 2020 inicia un esfuerzo para la integración de registros administrativos (RRAA) con las encuestas de hogares con el objetivo de obtener mediciones más precisas de fenómenos como el de la pobreza. Este fue el caso de la pobreza monetaria con la integración de RRAA de pensiones, salud, y ayudas institucionales, y de pobreza multidimensional con la triangulación de tres fuentes de datos diferentes para estimar el indicador de inasistencia escolar. Los resultados de la medición de pobreza monetaria indican que las encuestas se pueden fortalecer a través de estos registros.⁷¹

Adicional a las mediciones de pobreza oficiales, el DANE ha estado trabajando en la generación de información estadística que permita contar con información complementaria sobre la pobreza y la calidad de vida de la población. Este es el caso de la encuesta “Pulso Social” que cuenta con el apoyo técnico del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y surge frente a la necesidad de contar con información sobre el impacto de la situación generada por el COVID-19 en la sociedad, y permite producir información relacionada con: confianza del consumidor; bienestar subjetivo; redes de apoyo de los hogares; bienestar de los hogares que cuentan con niños, niñas y adolescentes; y el conocimiento y acceso a las políticas nacionales y locales de apoyo a los hogares. Su cobertura geográfica es de 23 ciudades principales de Colombia.

Lecciones aprendidas en el diseño e implementación de estas mediciones

Las principales lecciones aprendidas en el diseño e implementación del IPM en Colombia, refieren a la relación entre la medición de la pobreza y la política pública.

⁶⁹ DNP (2012) “CONPES 150 de 2012. Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia”.

⁷⁰ 2020. Decreto 1111 de 2020. Por medio del cual se adiciona el numeral 5 del artículo 1.1.3.1 y la Parte 5 al Libro 2 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, se reglamenta el artículo 211 de la Ley 1955 de 2019 y se definen las reglas de organización y funcionamiento de la Mesa de Equidad.

⁷¹ DANE (2021) “Comité de Expertos en medición de pobreza”.

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/comunicado_expertos_pobreza_multidimensional_20.pdf



En este sentido, la definición de las dimensiones, los indicadores y los puntos de corte del IPM Colombia se realizaron basados en los siguientes elementos:

- Revisión de las variables de uso frecuente en otros indicadores aplicados en Latinoamérica;
- la Constitución Política de Colombia;
- la revisión de la literatura sobre dimensiones y variables prioritarias de uso frecuente en los índices multidimensionales aplicados a Colombia;
- la relación directa con la política social del Gobierno Nacional;
- los estudios de “Voces de los pobres” para Colombia;
- los umbrales definidos por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs Colombia) y por las políticas sectoriales respectivas;
- la disponibilidad de información en una sola fuente estadística (Encuestas de Calidad de Vida del DANE) y finalmente,
- la discusión con expertos y responsables sectoriales.

De esta forma, el índice per se constituye una herramienta de seguimiento de la política económica y sectorial, mediante la cual también se reportan anualmente los resultados de los avances agregados.

Adicionalmente el IPM-CO ha permitido darles seguimiento a los impactos de la pandemia. Esto se evidencia en los cambios registrados en las privaciones de la dimensión de niñez y adolescencia, mercado de trabajo y salud, altamente afectadas en pandemia.

GRENADA⁷²



La Oficina Central de Estadística (OCE) de Granada del Ministerio de Finanzas, Desarrollo Económico, Desarrollo Físico, Servicios Públicos y Energía, es el departamento encargado de a). realizar los censos, b) recopilar, compilar, analizar, resumir y publicar información estadística relativa a las actividades y condiciones sociales, agrícolas, económicas, comerciales e industriales de los habitantes de Granada.

En 2018-2019, la Oficina Central de Estadística (OCE) realizó la Encuesta de Condiciones de Vida y Presupuesto de los Hogares de Granada (ECVPHG). La ECVPHG 2018-2019 es la tercera de una serie de encuestas de hogares. La ECVPHG anterior fue realizada en 2008-2009 y es utilizada en este informe como un punto de referencia para la comparación de tendencias. El objetivo de estas encuestas es evaluar el estado de las condiciones de vida en Granada, examinar las tendencias de pobreza y desigualdad, y desarrollar una canasta de bienes y servicios que pueda utilizarse para estimar el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del país. La encuesta contiene información sobre gasto/consumo de los hogares, condiciones de la vivienda, demografía, educación, salud, seguridad alimentaria, seguridad y criminalidad, personas con discapacidades e indicadores del mercado laboral. Este documento narrativo recoge insumos del informe de pobreza y equidad como parte de la Encuesta de Condiciones de Vida y Presupuesto de los Hogares de Granada (ECVPHG) realizada en 2018-2019 por la Oficina Central de Estadística.

El informe de pobreza y equidad proporciona una comprensión básica de la situación de la pobreza en Granada. El país solo recopila datos de pobreza cada 10 años; por lo tanto, el informe se basa en la última Encuesta de Condiciones de Vida y Presupuesto de los Hogares de Granada (ECVPHG) disponible, realizada por la Oficina Central de Estadística (OCE) entre abril y mayo de 2018-2019. El informe es una colaboración entre la iniciativa "Práctica Global de Pobreza y Equidad del Banco Mundial", motivado por la necesidad de fortalecer

el monitoreo de la pobreza y, al mismo tiempo, contribuir a la política basada en evidencias en Granada. El informe proporciona estadísticas de pobreza actualizadas utilizando la encuesta mencionada anteriormente. Al igual que en otros países del Caribe, la pobreza en Granada se mide a través de un agregado de consumo construido por la OCE y las líneas de pobreza estimadas utilizando la metodología del consumo mínimo de alimentos de 2008. Para comparar los resultados de años anteriores, la línea de pobreza para 2018 fue determinada actualizando la línea de pobreza calculada en 2008, considerando la inflación. Además, incluye otras medidas no monetarias de la pobreza, como son el Índice de Pobreza Multidimensional y el Índice de Oportunidad Humana, para obtener un panorama integral de las personas que viven en la pobreza al considerar otros indicadores de bienestar.

Medición de la pobreza y la desigualdad

En su forma más básica, la medición de la pobreza refiere a la identificación de aquellos individuos u hogares que viven por debajo de un límite predefinido de bienestar. Dicho límite es conocido generalmente como la "línea de pobreza" y el agregado de bienestar que clasifica a la población de la más pobre a la más rica generalmente en términos monetarios a través de los ingresos o gastos de consumo. Dado que las encuestas de hogares de Granada son basadas en el consumo, la medida oficial de pobreza del país considera este indicador agregado de bienestar.

El perfil de pobreza de Granada para el año 2018 presentado en este informe se basa en una línea de pobreza actualizada de 2008 para reflejar mejor los cambios en los niveles de vida y los patrones de gasto de la población. La Oficina Central de Estadística de Granada (OCE) ha realizado la Encuesta de Condiciones de Vida y Presupuesto de los Hogares (ECVPHG) cada 10 años desde 1998. El objetivo de estas encuestas es evaluar el nivel de vida de la población granadina y generar los datos necesarios para la planificación

socioeconómica a nivel nacional y municipal. Por ejemplo, la ECVPHG es la fuente principal de cifras oficiales de pobreza y desigualdad en Granada, y proporciona información crítica para monitorear el progreso en las condiciones de vida y la reducción de la pobreza e identificar poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad. Por lo tanto, proporciona insumos para informar al gobierno sobre los efectos de las políticas sociales implementadas para la erradicación de la pobreza.

Las estimaciones de pobreza para los años previos a 2018 están basadas en la metodología de pobreza establecida en 2007-2008, utilizando la ECVPHG. Las tasas nacionales de pobreza calculadas en 2007-2008 se actualizaron con los valores correspondientes del Índice de Precios al Consumidor (IPC), para el período 2007-2008 a 2018-2019, teniendo en cuenta el valor promedio del IPC para los meses en los que ambas encuestas recolectaron datos sobre artículos alimentarios y no alimentarios. La nueva línea nacional de pobreza se estima en EC\$6782 (USD\$2509 aprox.) por año por persona a precios de 2019, un aumento del 16% con respecto a EC\$5842 (USD\$2161 aprox.) por año por persona en 2007-2008, lo que refleja un mayor costo de vida en el país. En 2018-2019, el consumo medio per cápita fue de EC\$8256 (USD\$3054 aprox.) por año, un 22% más que la línea de pobreza total. La línea de pobreza alimentaria se establece en EC\$2899 (USD\$1072 aprox.) por año por persona, lo que representa el 43% de la línea de pobreza. Para el hogar promedio de Granada, los alimentos constituyen aproximadamente el 21,9% del consumo total.

Medidas de bienestar no relacionadas directamente con los ingresos

La pobreza es un concepto complejo. De forma general, es posible afirmar que, para abordar la pobreza con éxito, ciertos aspectos relevantes del fenómeno no pueden medirse en términos monetarios, siendo necesario comprenderlo desde diferentes dimensiones y utilizar métricas más allá de las monetarias. Esta sección explora medidas no monetarias como el IPM, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y las condiciones de la vivienda.

El Índice de Pobreza Multidimensional en Granada

Para resumir la privación de los hogares en diferentes dimensiones, el IPM de Granada se construye en base a la

información disponible en la última ECVPHG (2018-2019). Esta es la primera vez que se elabora este índice para el país y el gobierno de Granada planea actualizarlo, en base a encuestas posteriores, para monitorear la pobreza multidimensional cada 10 años (o cada vez que se disponga de una nueva ECVPHG). El IPM de Granada abarca varias formas de privación experimentadas cotidianamente por las personas que viven en situación de pobreza, al capturar dimensiones no monetarias de la vida humana, como educación, salud, estándares de vida, empleo y gestión de riesgos, y vincular el contexto del país a cada una de ellas. Esta es una medida complementaria a la pobreza monetaria oficial (basada en el consumo de los hogares), y servirá como una forma de monitorear la pobreza multidimensional y sus indicadores en el país mientras se actualiza la medida a través de cada encuesta posterior. El IPM de Granada refleja privaciones simultáneas en un conjunto de 18 indicadores elegidos en base a un análisis detallado de relevancia y disponibilidad de datos. Para identificar si un hogar en Granada está o no privado de un indicador, se establece un límite específico. Esto da lugar a un conjunto de 18 variables binarias para cada hogar, cada una de las cuales toma el valor de 1 si el hogar tiene carencias en ese indicador y 0 en caso contrario.

Una vez calculado el conjunto de variables binarias, se asigna a cada hogar una puntuación de privación que indica la proporción de privaciones ponderada por la importancia relativa de cada indicador en la estructura del IPM. Esta puntuación toma valores entre 0 (el hogar no experimenta ninguna privación ponderada) y 1 (el hogar experimenta privaciones ponderadas en los 18 indicadores). Así, para identificar a los hogares en situación de pobreza multidimensional en Granada, la puntuación de cada hogar se compara con un umbral de pobreza (conocido como valor k). En Granada, el umbral de pobreza se fijó en 40%, basándose en el razonamiento de que este umbral equivale a estar privado en dos dimensiones completas o el equivalente de los indicadores ponderados. Todos los hogares con privación en varias carencias ponderadas iguales o superiores a este punto de corte se identifican como pobres multidimensionales. Una vez identificados estos hogares, el IPM se calcula como el producto de dos índices de componentes: el índice de recuento multidimensional y la intensidad de la pobreza multidimensional.⁷³

⁷³ Autoridad Nacional de Estadística e Información (2019).

La tasa de recuento multidimensional (H) refiere a la proporción de la población que es considerada multidimensionalmente pobre. La intensidad multidimensional de la pobreza (A) mide la proporción de indicadores ponderados en los que, en promedio, los hogares multidimensionalmente pobres están privados. En otras palabras, H mide la incidencia de la pobreza mientras que A mide la intensidad. El IPM combina estos dos aspectos de la pobreza de la siguiente manera: $IPM = H * A$, midiendo así tanto la incidencia como la intensidad de la pobreza.

El Índice de Oportunidad Humana en Granada

Esta sección presenta una medida operativa de equidad denominada Índice de Oportunidad Humana (IOH), que se centra, para el caso de Granada, en el acceso de los niños y niñas de 0 a 18 años a bienes y servicios básicos.⁷⁴ Este índice es utilizado para medir las oportunidades de los niños y niñas en función del acceso a servicios básicos considerados fundamentales para el desarrollo individual; el acceso universal a dichos servicios – por medio de la provisión pública o privada – es un objetivo socialmente válido y factible. Específicamente, esta medida considera tanto la cobertura media como la distribución de oportunidades básicas entre los diversos “grupos de circunstancias”. Estos grupos se definen de acuerdo con circunstancias predeterminadas al nacer, tales como raza, género, ingresos familiares, nivel de educación de los padres y lugar de residencia, de las cuales los niños y niñas no pueden ser considerados responsables y que, por lo tanto, desde el punto de vista de la equidad de oportunidades, no debería afectarse su acceso a bienes y servicios básicos.⁷⁵ Esta medida también puede verse como una medida sintética de cuán lejos está una sociedad del acceso universal a un bien o servicio esencial y cuán equitativamente se distribuye el acceso entre los individuos (grupos de circunstancias). Al centrarse en niños menores de 18 años, el IOH excluye el efecto del mérito y esfuerzo y las elecciones individuales. Así, para un servicio dado, la diferencia entre el IOH y su cobertura refleja cómo las circunstancias afectan la probabilidad de acceder a este servicio. Cuanto mayor es la brecha entre estas dos tasas, más desigual es el acceso.⁷⁶

En el caso de Granada, las circunstancias predeterminadas consideradas en el análisis incluyen: 1) quintiles de riqueza basados en la posesión de bienes en el hogar, 2) posesión de otros bienes (lavadora, internet en la casa y electrodomésticos de cocina), 3) género, 4) características de la familia, 5) educación del jefe de hogar, 6) sector laboral del jefe de hogar, 7) municipio de residencia y, 8) decil de gasto del hogar. Las oportunidades consideradas en el análisis incluyen: 1) comienza la escuela a tiempo (entre los 6 y 7 años de edad), 2) asiste a la escuela primaria (durante los 6 y 13 años), 3) asiste a la escuela secundaria (durante los 14 y 18 años), 4) finaliza seis años de educación a tiempo (entre los 12 y 16 años), 5) la vivienda tiene acceso a agua corriente y, 6) la vivienda se encuentra conectada a la red de saneamiento.

Resultados clave

- ▶ Acompañado por un crecimiento económico positivo, la tasa de pobreza en Granada disminuyó del 37,7% en 2008/2009 al 25,0% en 2018/2019. Sin embargo, la pobreza extrema aumentó del 2,4% en 2008/2009 al 3,5% en 2018/2019. En cuanto a los niveles de desigualdad, se registró un aumento leve para 2018/2019 en relación con 2008/2009, pasando el índice de Gini de 0,37 a 0,40 a nivel nacional. Otras medidas de desigualdad muestran tendencias similares: por ejemplo, en 2008, una persona ubicada en el 10% superior de la población nacional consumió 5 veces más que una persona ubicada en el restante 90%, y en 2018, se identificó una brecha de consumo de casi 7 veces más, exponiendo un aumento en la desigualdad.
- ▶ Desde 2008, la tasa de mortalidad materna disminuyó de 30 a 25 muertes por cada 100.000 nacimientos y se han logrado mejoras notables en términos de acceso a fuentes seguras de agua y acceso a la electricidad. Además, también se ha avanzado en la matriculación escolar, tanto en educación primaria como en secundaria.
- ▶ El IPM de Granada muestra que el 34,3% de la población vive en hogares considerados multidimensionalmente pobres.
- ▶ Un hogar en condición de pobreza tiene casi el doble

⁷⁴ Barros et al. (2009).

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Banco Mundial (2016).

de integrantes familiares que un hogar no pobre. Los jefes de hogar de hogares en pobreza deben mantener a más miembros por trabajador en el hogar, como lo muestra la tasa de dependencia de 1.02 para hogares pobres y de 0.70 para hogares no pobres. En promedio, se observa que los hogares encabezados por mujeres son más pobres que los hogares encabezados por hombres.

- ▶ Los hogares no pobres cuentan con viviendas de mejor calidad y mayor acceso a servicios públicos, como agua potable, electricidad y baño en sus viviendas.
- ▶ La pobreza es considerablemente mayor entre las personas desempleadas (38,8%), en comparación con las que se encuentran empleadas (20,8%).
- ▶ Entre los ocupados, los niveles de pobreza son más altos para los individuos que trabajan en actividades de salud humana y trabajo social.
- ▶ La tasa media de asistencia a la escuela desciende antes para las personas en situación de pobreza, a los 15 años, frente a los 17 años para los no pobres, lo que también se refleja en el bajo porcentaje de personas que alcanzan la educación terciaria, especialmente entre quienes se encuentran con condiciones de pobreza.
- ▶ Alrededor del 23,3% de los hogares declararon haber comido menos de lo que debían en los últimos 12 meses; esta proporción aumentó al 49% en el caso de los hogares pobres. Además, el 27% de todos los hogares encuestados declararon estar preocupados por quedarse sin alimentos en los meses siguientes.

Observaciones/Recomendaciones

- ▶ Se prevé que la pobreza habría disminuido al 16,9% en 2018/2019 si la desigualdad no hubiera aumentado en este período, como lo evidencia la descomposición de la pobreza de Datt-Ravaillon. Así, es posible que se necesiten políticas de mejora de la distribución para promover un camino de crecimiento equitativo.
- ▶ La disminución de la pobreza permitió mejorar los índices que denotan vulnerabilidad, como la tasa de mortalidad materna, el acceso a fuentes de agua y electricidad, así como la matrícula escolar general. En este sentido, el índice de pobreza

multidimensional, calculado por primera vez para el año 2018, expone que 34.3% de la población vive en hogares considerados multidimensionalmente pobres, incluyendo 22% de la población que está viviendo por encima de la línea de pobreza monetaria.

Conclusiones

Durante un período de diez años, entre 2008 y 2018, Granada experimentó una importante expansión económica que impulsó el crecimiento del consumo. Esto condujo a una reducción considerable de la pobreza, que pasó de 37,7% en 2008 a 25,0% en 2018. Sin embargo, esta tendencia fue más desacelerada para la parte más baja de la distribución del gasto, lo que hizo que la tasa de pobreza extrema aumentara del 2,4% en 2008 al 3,5% en 2018. Esto explica potencialmente el ligero aumento de la desigualdad durante este período, con un índice de Gini que pasó de 0,37 a 0,40 a nivel nacional. En este sentido, el país ha de aplicar más políticas que mejoren la distribución de la riqueza para promover una senda de crecimiento más equitativa.

En promedio, los hogares en situación de pobreza se diferencian de los hogares no pobres en diversos aspectos. Uno de ellos es el número de miembros del hogar, que es el doble para los hogares pobres que para los no pobres. En este contexto, la tasa de dependencia en los hogares pobres es mayor que en los hogares no pobres, lo que significa que los primeros tienen más miembros que mantener por trabajador que los segundos. Además, los hogares encabezados por mujeres tienden a ser más pobres que los hogares encabezados por hombres.

En cuanto a la vivienda y los servicios públicos, también se registran mayores niveles de acceso y calidad para los hogares no pobres en comparación a aquellos que enfrentan condiciones de pobreza. En cuanto a la educación, específicamente la asistencia escolar, parece seguir un patrón similar tanto para pobres como para no pobres hasta los 15 años, donde las diferencias entre los dos grupos comienzan a ser evidentes. Además, la pobreza es significativamente mayor entre quienes se encuentran desempleados, en comparación con los empleados, o incluso con las personas que no forman parte de la fuerza laboral (inactivos). En términos de salud y seguridad alimentaria, los hogares en situación de pobreza son, generalmente, más vulnerables que los hogares no pobres en términos de acceso y recursos.





Metodología de medición de la pobreza nacional

La medición oficial de la pobreza en el Perú corresponde a la pobreza monetaria; y la realiza anualmente el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) sobre la base de la información que se recoge con la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO).

La ENAHO es la investigación que permite al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) desde el año 1995, efectuar el seguimiento de la evolución de la pobreza, del bienestar y de las condiciones de vida de los hogares en el Perú.

La muestra de la ENAHO cubre geográficamente todo el país, a nivel nacional, área urbana y rural, comprendiendo los 24 departamentos y la Provincia Constitucional del Callao, con un tamaño de muestra de 36,862 viviendas. La muestra tiene un componente panel de viviendas de aproximadamente 30% del total. La recolección de la información en campo se realiza en dispositivo Tablet y; el instrumento de medición consta de 05 cuestionarios que contienen 405 preguntas y 329 ítems.

El INEI utiliza el enfoque monetario absoluto y objetivo de la pobreza para medir su incidencia. Según esta noción de pobreza, se considera pobre a todas las personas residentes en hogares particulares cuyo gasto/consumo per cápita valorizado monetariamente no supera el umbral de la línea de pobreza. Se identifica como pobreza monetaria, porque no considera las otras dimensiones no monetarias de la pobreza, como desnutrición, necesidades básicas insatisfechas, exclusión social, capacidades, entre otras. Los elementos considerados provienen exclusivamente del gasto o de los ingresos monetarios, así como también, otras formas de adquisición como son: el autosuministro y autoconsumo, el pago en especie, y las donaciones públicas y privadas.

Uno de los componentes en la medición de la pobreza es el indicador de bienestar. Para la medición de la pobreza

por el método de la Línea de Pobreza, se utiliza al ingreso o al gasto/consumo como indicador del bienestar. En las estimaciones del gasto se consideran todas las fuentes del ingreso, sea el ingreso monetario, como las diversas formas de adquisición de bienes y servicios que no implican un pago monetario de parte de los hogares. Este último grupo, incluye el autoconsumo y el autosuministro; así como los pagos en especie que provienen de las propias actividades económicas de los hogares y también los elementos de ingreso percibidos a través de transferencias ya sea desde otros hogares o por parte de organismos públicos y privados. Dentro de los componentes del gasto se han excluido los gastos en salud y educación pública, por falta de precios adecuados para valorar dichos servicios consumidos por los hogares. También se ha excluido la imputación por el consumo de agua de río o acequia, porque el grado de transformación de dichos bienes es casi nulo y no se cuenta con un valor mercantil que permita una adecuada valoración.

Con el propósito de garantizar la mayor transparencia en la metodología y procedimientos utilizados para la estimación oficial de la pobreza monetaria, el 12 de abril de 2010 se constituyó en el Perú la Comisión Consultiva para la Estimación de la Pobreza y otros indicadores relacionados en el país (Comisión Consultiva de Pobreza, de aquí en adelante), mediante la Resolución Suprema N°097-2010-PCM de la Presidencia del Consejo de Ministros. La Comisión Consultiva de Pobreza está presidida por el Jefe del INEI, y está integrada por representantes de los sectores público y privado, de la academia y la sociedad civil. Esta Comisión Consultiva de Pobreza tiene como objetivo garantizar la calidad, transparencia y confianza de la información en el campo de la medición de la pobreza y otros indicadores relacionados.

Actualmente, el Perú no cuenta con una medición oficial de la pobreza multidimensional. No obstante, existe un consenso sobre la importancia de recoger la naturaleza

77 Autoría del capítulo: Lucía Gáslac Torres, Jefa de Proyecto de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), INEI-DNCE, Perú y; José Antonio Llanos Solórzano, Coordinador del Equipo Técnico para la elaboración del Mapa de Pobreza, INEI-DNCE, Perú.

multidimensional de la pobreza e identificar cuáles son sus dimensiones más relevantes. Así, el Acuerdo Nacional “Visión del Perú al 2050”, aprobado en abril de 2019 por consenso público, hace referencia de forma explícita al objetivo de lograr un país en el que “la pobreza multidimensional ha disminuido considerablemente”. Por otra parte, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) planteados en la Agenda 2030 que el Perú ha suscrito, el Objetivo N°1: “Erradicación de la pobreza en todas sus formas”, establece en la Meta 1.2: “De aquí al 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres, niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”; por lo que el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), como ente rector del Sistema Estadístico Nacional (SEN), asume la labor de realizar el seguimiento y monitoreo a este objetivo.

Asimismo, la Comisión Consultiva de Pobreza ha recomendado incluir en su agenda de trabajo la discusión metodológica de la medición de la pobreza multidimensional, como complemento de la pobreza monetaria.

Con esta finalidad, la Comisión Consultiva de Pobreza acordó conformar el grupo de trabajo sobre pobreza multidimensional para discutir la pertinencia, uso y relevancia de la medición de la pobreza multidimensional en política pública. Este grupo de trabajo está integrado por representantes del Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD-Francia), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Entre los acuerdos logrados por este grupo de trabajo se destacan los siguientes:

- Consenso sobre la multicausalidad de la pobreza que incorpora diversas dimensiones; así como la pertinencia y uso de la medición de pobreza multidimensional en la política pública.
- La medición de la pobreza multidimensional se debe aproximar a un enfoque de derechos, para lo cual la referencia será la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS).



- Consenso sobre la construcción de una matriz de indicadores y dimensiones, a partir de las dimensiones comunes entre el MIDIS, el Acuerdo Nacional, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), los ODS y la MCLCP.

Período de aplicación de la metodología

Actualmente la discusión sobre la medición de la pobreza multidimensional en el Perú es un proceso que todavía se está llevando a cabo.

En el presente año se continuarán las reuniones en el seno de la Comisión Consultiva de Pobreza para definir los próximos pasos a seguir y continuar trabajando un acuerdo técnico que garantice una implementación sostenible de la medición de la pobreza multidimensional.

Prácticas promisorias

Como parte de las discusiones realizadas en las reuniones del grupo de trabajo sobre la pobreza multidimensional creado en el Perú, y en base al trabajo que se está realizando, se pueden identificar un conjunto de temas que se reconocen como claves para el éxito del trabajo sobre la medición de la pobreza multidimensional. Entre ellas se señalan las siguientes:

➔ Contar con el mapeo de los actores más relevantes del sector público, la academia y la ciudadanía

El mapeo de actores es importante dado que muchas de las decisiones que se tienen que tomar no son exclusividad de la Comisión Consultiva de Pobreza; por lo cual es necesario involucrar a más personas especialistas de los diferentes sectores que puedan contribuir con su experiencia en las discusiones de los objetivos, propósitos, dimensiones y preeminencia. Además, se debe generar un espacio de diálogo político para que el indicador de pobreza multidimensional sea relevante para las políticas públicas y que los sectores sepan cómo utilizarlo una vez que se disponga de esta información.

En este sentido, es necesario considerar que ciertos actores, no especialistas en el tema, pueden realizar propuestas de temas que desde su punto de vista son importantes, pero pueden no ser relevantes en un principio. Por lo tanto, es importante distinguir tres niveles de actores:

- La Comisión Consultiva de Pobreza, en donde se

está discutiendo cómo proceder;

- Actores técnicos, siendo más instrumental a la definición y operativa de los indicadores;
- Actores en general, en donde se tratará de generar consensos sobre las mediciones.

➔ Discutir con los actores que ya vienen trabajando el tema de la pobreza multidimensional en el país

Es importante la participación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en la discusión conceptual sobre la pobreza multidimensional en el país.

A este respecto, el MIDIS ha presentado recientemente la actualización de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) que establece el marco general para las intervenciones articuladas entre los tres niveles de gobierno, vinculadas a dicho sector. La PNDIS, como herramienta de gestión, permite hacer explícita la óptica multidimensional con la que el MIDIS se aproxima actualmente a la problemática de la pobreza, lo que permite enriquecer la manera en la que el Estado entiende, evalúa y actúa para reducir la pobreza en todas sus formas y dimensiones. Por lo tanto, el MIDIS se constituye como el principal usuario potencial de los resultados de la medición de la pobreza multidimensional.

Asimismo, en el ámbito de la academia ya existen algunos avances sobre la medición de la pobreza multidimensional en el Perú.

Objetivos y resultados alcanzados

Como resultados de las actividades realizadas en la Comisión Consultiva de Pobreza y en el grupo de trabajo sobre pobreza multidimensional del Perú, se pueden identificar los siguientes resultados:

➔ Capacitación

El INEI organizó un taller de Medición de la Pobreza Multidimensional, que se llevó a cabo del 1 al 3 de marzo de 2016, teniendo como capacitadores a los expertos de OPHI, entidad que elaboró la propuesta metodológica del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) adoptado por diversos países y organismos internacionales. Este taller contó con la participación de expertos nacionales, miembros de la Comisión Consultiva de Pobreza y funcionarios de los diversos ministerios.

➔ **Sistematización de Experiencias**

La sistematización del balance de las experiencias de implementación de la medición de la pobreza multidimensional en la región, y de sus usos en políticas públicas, es uno de los resultados de las discusiones en el seno de la Comisión Consultiva de Pobreza.

Existen trabajos internacionales que recogen la discusión sobre procesos dirigidos a identificar las distintas dimensiones de análisis; además de temas de interés, entre los cuales se puede mencionar:

- Cómo se ha abordado el tema de la unidad de análisis (hogar o personas).
- El debate público realizado para definir las dimensiones.
- Cómo se adoptó esta medición; así como el uso efectivo de dicha medición aplicado a las políticas públicas.

Por ejemplo, para analizar los diferentes puntos de vista sobre los objetivos y propósito de la medición, se analizaron las experiencias de Ecuador, Chile, Colombia, Costa Rica, México, y El Salvador y; en cuanto a los indicadores y dimensiones que forman parte de la medición de la pobreza multidimensional en los países de la región, se revisaron los casos de Colombia, Chile, El Salvador, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Venezuela, España, Argentina, Uruguay, y Panamá.

➔ **Mapeo de los actores más relevantes del sector público, la academia y la ciudadanía**

La Comisión Consultiva de Pobreza discutió y elaboró un mapa de actores para el acuerdo con otras instituciones externas, tal como se detalló anteriormente.

➔ **Inventario de Indicadores y Dimensiones**

A la fecha se cuenta con un primer listado de indicadores y dimensiones, como resultado de las actividades del grupo de trabajo sobre pobreza multidimensional en el Perú. Cada uno de los indicadores listados tendrá que ser socializado con diversos actores o subgrupos con el fin de recabar sus opiniones; y ser discutidos de manera conjunta hasta lograr el número de dimensiones apropiadas con el debido consenso. Actualmente, la lista de

indicadores está en el proceso de discusión para su evaluación y aprobación en el pleno de la Comisión Consultiva de Pobreza.

Este inventario inicial se ha construido a partir de la revisión de la información disponible a través de las diferentes encuestas que ejecuta el INEI: Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0), Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES), Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), Encuesta Nacional de Mercado Laboral (ENAMEL), los Censos Nacionales de Población y Vivienda, y diferentes registros administrativos. Asimismo, se han considerado las dimensiones comunes entre el MIDIS, el Acuerdo Nacional, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), los ODS y la MCLCP.

La información disponible contribuye a identificar los indicadores donde existe consenso; además de identificar otros indicadores que resultan importantes; y para los cuales no se cuenta con información actualmente, pero deberían estar explícitos para discutir cómo se pueden considerar y medir estos indicadores.

Entre los temas a discutir en la Comisión Consultiva de Pobreza con respecto a los indicadores presentes en el mencionado primer listado, se puede considerar la existencia de indicadores no muy sensibles que parecen no modificarse en el tiempo, pero que no incluirlos en la medición supondría un potencial riesgo de sesgo. Asimismo, se debe considerar el grado de incidencia del indicador, ya que si es baja puede generar problemas de robustez afectando la precisión con que puede medirse dicho indicador. Por otro lado, se deben conocer las limitaciones de los indicadores seleccionados en la determinación e identificación de las privaciones.

Principales desafíos en la implementación

El principal reto para la medición de la pobreza multidimensional en el Perú es completar el análisis exhaustivo de la metodología a aplicar en el proceso de construcción del indicador de pobreza multidimensional y su adecuación al contexto del país. Las discusiones actuales y futuras en el ámbito de la Comisión Consultiva de Pobreza deben lograr acuerdos en los siguientes



temas: unidad de análisis (hogares, individuos y colectivos), uso de indicadores universales y/o indicadores para grupos específicos (niños, adultos mayores, personas con discapacidad, etc.), estrategias de medición a corto y mediano plazo, utilización de encuestas a hogares o una combinación de encuestas, censos y registros administrativos georreferenciados, rediseño de las muestras (tamaño y cobertura), rediseño de los cuestionarios incluyendo nuevas dimensiones y variables, entre otras. Asimismo, se deberá continuar considerando el análisis de las interacciones entre las distintas dimensiones de la pobreza.

La medición de la pobreza multidimensional tiene un componente normativo ineludible, como es el caso de la selección y ponderación de dimensiones e indicadores, valor del umbral de pobreza k (dependiendo de la metodología utilizada); sobre los cuales existen experiencias contrastadas en los países que han adoptado este enfoque multidimensional. En este sentido, es necesario contemplar que las diferentes instituciones integrantes de la Comisión Consultiva de Pobreza, y los diferentes actores, pueden tener diferentes puntos de vista sobre estos temas. Por lo tanto, se debe reflexionar sobre los espacios de discusión adecuados y las metodologías que permitan promover la deliberación pública y la generación de consenso sobre las distintas decisiones de naturaleza normativa.

Otro aspecto importante es la comunicación de los resultados de la medición de la pobreza multidimensional. Se deben proponer las estrategias de comunicación para difundir los resultados de pobreza monetaria y de pobreza multidimensional de tal forma que se evite la confusión entre los usuarios y el detrimento de la credibilidad institucional.

Lecciones aprendidas en el diseño e implementación de estas mediciones

Participación de los hacedores de política

La discusión sobre la medición de la pobreza multidimensional debe incluir el aporte de los hacedores de política. De esta manera, se garantizará que los objetivos de la medición correspondan a las demandas de los sectores, a las estrategias generales de política pública o a las políticas de Estado establecidas de manera consensuada.

La medición es un proceso continuo

En base a la experiencia de la medición de la pobreza monetaria se tiene claro que, la construcción de un indicador para medir la pobreza multidimensional es parte de un proceso continuo realizado para alcanzar un estándar aceptable de calidad y robustez.

REPÚBLICA DOMINICANA⁷⁸



ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL: AVANCES Y DESAFÍOS

Metodología de medición de la pobreza nacional

Actualmente existen dos fuentes de seguimiento de la pobreza multidimensional en la República Dominicana. Ambas estimaciones se basan en la metodología Alkire-Foster (AF), creada desde OPHI utilizando los hogares dominicanos como las principales unidades de observación.⁷⁹ Esta metodología determina la incidencia de la pobreza multidimensional en un proceso de varias etapas:

- Se seleccionan las dimensiones e indicadores que serán incluidos en el indicador agregado de pobreza multidimensional.
- Se asignan pesos tanto para cada dimensión como para cada indicador.
- Para cada indicador, se define cuándo un hogar se encuentra privado del mismo.
- Se define el número de indicadores de los cuales un hogar debe estar privado, para ser considerado como multidimensionalmente pobre.

A partir de estos criterios, se construyen varios cálculos que permiten caracterizar los hogares dominicanos que se encuentran en condición de pobreza multidimensional. El primero de ellos es el indicador de incidencia H , que representa la proporción de hogares que son multidimensionalmente pobres; el segundo es el indicador de intensidad A , que mide el promedio de privaciones de los hogares multidimensionalmente pobres. Por último, el índice de pobreza multidimensional IPM , representa el producto de los

primeros indicadores según la ecuación 1:

$$\textcircled{1} \quad IPM = H * A$$

En el caso de República Dominicana, el IPM ha sido diseñado acorde a la realidad dominicana. A continuación, las versiones utilizadas.

➔ Metodología SIUBEN (IPM-RD)

La metodología IPM-RD para el cálculo de la pobreza multidimensional se realizó desde la Vicepresidencia de la República Dominicana en 2016 y 2019, con el apoyo del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), el apoyo técnico directo de OPHI y el acompañamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Los aspectos multidimensionales considerados para el IPM-RD fueron consensuados entre distintas instituciones vinculadas a la implementación de políticas públicas en el país, concluyendo la inclusión de las siguientes dimensiones: salud, educación y cuidado infantil, sustento y trabajo, vivienda y entorno y brecha digital y convivencia.⁸⁰

Para esta metodología, se considera un hogar como multidimensionalmente pobre cuando presenta privaciones en el 33 % del total de indicadores. La fuente de información usada para recoger estos indicadores fue la encuesta IPM-RD 2019.

⁷⁸ Capítulo elaborado por Raymer Díaz Hernández con la supervisión de Rosa Cañete Alonso del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo; Viceministerio de Análisis Económico y Social; Dirección de Pobreza, Desigualdad y Cultura Democrática de República Dominicana.

⁷⁹ Ver Alkire, S. y Santos, M.E. (2014) "Measuring Poverty in the Developing World: Robustness and Scope of the Multidimensional Poverty Index". *World Development*, 251-274.

⁸⁰ Vicepresidencia de la República Dominicana (2019) "IPM-RD: Índice de Pobreza Multidimensional de la República Dominicana". Santo Domingo, D.N.

➔ Metodología del Sistema de Indicadores Sociales de República Dominicana (IPM-AL)

La metodología IPM-AL para el cálculo de pobreza multidimensional dominicana se realiza a partir de las informaciones recogidas por la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT), encuesta de frecuencia trimestral que tiene como fin principal coleccionar información para la caracterización del mercado laboral dominicano. Además de las condiciones de empleo, la encuesta recoge información relacionada a los ingresos de los hogares, las condiciones de la vivienda y el acervo educativo de los miembros del hogar. Las respuestas se usan para la construcción de distintos indicadores de pobreza multidimensional; en este sentido, se considera un hogar como multidimensionalmente pobre cuando presenta privaciones en el 25 % de los indicadores.

Institución encargada y periodo de aplicación de las metodologías

El IPM-RD fue calculado por la Vicepresidencia de la República Dominicana, a partir de la base de datos del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN). La información requerida para este índice de pobreza multidimensional se recogió para los años 2016 y 2019. Los resultados del cálculo del IPM-RD fueron publicados por la Vicepresidencia de la República Dominicana (2019).

En el caso del IPM-AL, éste forma parte del Sistema de Indicadores Sociales de República Dominicana (SISDOM).⁸¹ Aunque la encuesta en la que se basa este índice se realiza trimestralmente, el IPM-AL se calcula con frecuencia anual, siendo el año 2020 el de actualización más reciente.

Objetivos y resultados alcanzados

De manera similar a otras versiones del índice de pobreza multidimensional, tanto el IPM-RD como el IPM-AL pretenden evaluar las condiciones de privación de los hogares dominicanos más allá de la pobreza monetaria. En este sentido, las dimensiones que se incluyen en estos índices permiten incluir aspectos de la vida cotidiana que los hogares dominicanos también tienen razones para valorar, como la salud, educación, trabajo, vivienda, seguridad ciudadana, protección social y participación democrática.

Los resultados generales de cada indicador revelan reducciones importantes en la pobreza multidimensional en los últimos cinco años, tanto en la metodología IPM-RD como en la metodología IPM-AL. Según estimaciones del IPM-RD, la incidencia de la pobreza disminuyó entre 2016 y 2019, pasando de 35.6 % a 18.5 %, respectivamente. Por otra parte, la intensidad de la pobreza multidimensional disminuyó en apenas 1.9 puntos porcentuales; en este aspecto, el promedio de privaciones de los hogares dominicanos habría pasado de 41.3 % en 2016 a 39.4 % en 2019.

En comparación con la incidencia de la pobreza multidimensional bajo el IPM-AL, ésta se redujo desde 23.5 % en 2016 a 16.4 % en 2020. Sobre este último indicador, cabe destacar que dicha incidencia aumentó en 2020 a 16.6 %, producto del cese de la actividad económica provocada por los confinamientos surgidos ante la presencia de la pandemia del COVID-19. Aunque no se han realizado análisis más exhaustivos sobre los efectos de la pandemia en la pobreza multidimensional, es probable que los efectos de la pandemia hayan sido mitigados en gran medida por las transferencias dirigidas hacia los hogares más pobres del país.

Principales desafíos en la implementación

Un índice de pobreza multidimensional permite tomar en cuenta diferentes indicadores de privación de manera simultánea. Para esto, es necesario seguir un conjunto de pasos ordenados, los cuales se presentan brevemente a continuación:

➔ Selección de indicadores a incluir en los índices de pobreza multidimensional

Como se mencionó anteriormente, los índices de pobreza multidimensional pretenden incluir aspectos del estilo de vida, carencias o falta de bienestar que la gente podría tener motivos para valorar. Sin embargo, alcanzar un consenso sobre cuáles aspectos son los que deben incluirse dentro del índice no representa una tarea fácil, ya que ese criterio varía de persona en persona. En adición, las encuestas que permiten recoger información sobre las distintas dimensiones incluyen una cantidad limitada de preguntas, debido tanto a los costos de una pregunta adicional como al aumento de la cantidad de tiempo que se requiere de los hogares para levantar la información.

⁸¹ Para acceder a los indicadores de pobreza multidimensional, así como a otros indicadores calculados para el país, dirijase al siguiente enlace: <https://mepyd.gob.do/sisdom>

En este sentido, OPHI propone distintos criterios a partir de los cuales se deben definir estos indicadores: evaluación de expertos, criterios empíricos, consultas sociales, aspectos teóricos, y relevancia para las políticas públicas.⁸² Sin embargo, debido tanto a la diversidad de criterios como a la posibilidad de medir esas dimensiones que las personas valoran, algunas dimensiones necesariamente quedarían fuera de cualquier índice multidimensional. Esto no supone que las dimensiones incluidas en un indicador deben ser las únicas dimensiones que representen el bienestar; más bien, los indicadores incluidos en cualquier caso son representativos de acuerdos entre las partes involucradas en las discusiones.

Por otra parte, las discusiones sobre los indicadores no se limitan a la selección de éstos. Un elemento normativo importante también se presenta al momento de decidir qué tanto importa cada dimensión en la pobreza. Al momento de diseñar estos indicadores, se asigna igual peso a cada dimensión que forma parte del índice; esta decisión, a su vez, asume de manera implícita que todas las dimensiones de pobreza incluidas en el índice tienen igual importancia para las personas.

El proceso de selección de dimensiones e indicadores que serían incluidos en cada IPM fue distinto. En el caso del IPM-RD, dicha selección incluyó varios procesos de discusión entre instituciones distintas, como el PNUD, OPHI, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), la Oficina Nacional de Estadística (ONE), el Banco Central de la República Dominicana, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre otras.⁸³ En adición, el PNUD realizó la encuesta "Mi Mundo", para identificar las prioridades de la ciudadanía que la población considera importante incluir en la definición de pobreza.

Por otra parte, el criterio de selección de variables incluidas en el IPM-AL obedeció a la inclusión de los distintos aspectos posibles de la noción de pobreza que podrían considerarse, en función de la disponibilidad de información que recoge la ENCFT y de criterios de robustez estadística.⁸⁴

Lecciones aprendidas en el diseño e implementación de estas mediciones

La implementación de la metodología Alkire-Foster para caracterizar múltiples dimensiones de la pobreza presenta distintas ventajas. En primer lugar, permite una fácil comunicación de resultados, tanto de incidencia como de intensidad. En segundo lugar, esta metodología permite una fácil desagregación por grupos poblacionales, lo que permite visibilizar las carencias de mujeres, grupos étnicos, niñez, territorios y zonas de residencia. En tercer lugar, como lo demuestra el IPM-RD, la metodología Alkire-Foster permite la participación de la sociedad a fin de determinar cuáles indicadores podrían formar parte del índice. Cuarto, el IPM permite vincular las carencias de los hogares dominicanos con componentes específicos de las políticas sociales, como los implementados por "SUPÉRATE".

De cara al futuro, el reto principal es poder establecer una única medida oficial de pobreza multidimensional para el país, que permita caracterizar las carencias de los hogares dominicanos y los resultados de políticas públicas de forma continua. En este sentido, ambos indicadores presentan desventajas importantes. Por una parte, el IPM-AL, aunque permite la actualización continua por basarse en la ENCFT, es un indicador multidimensional limitado, ya que se basa en las preguntas que ya recoge esta encuesta; en este aspecto, las encuestas de trabajo recogen poca información sobre indicadores de salud.⁸⁵

Por otro lado, el IPM-RD representa un índice más completo, ya que incluye indicadores de salud como la mortalidad infantil y la seguridad alimentaria. Además, permite trabajar con otras dimensiones que también forman parte de la condición de pobreza de las personas, como son la seguridad ciudadana, la tenencia de empleo y la cercanía a focos de contaminación. Sin embargo, la última vez que se recogieron indicadores para esta versión del IPM fue en el año 2019, y la metodología no se ha actualizado.

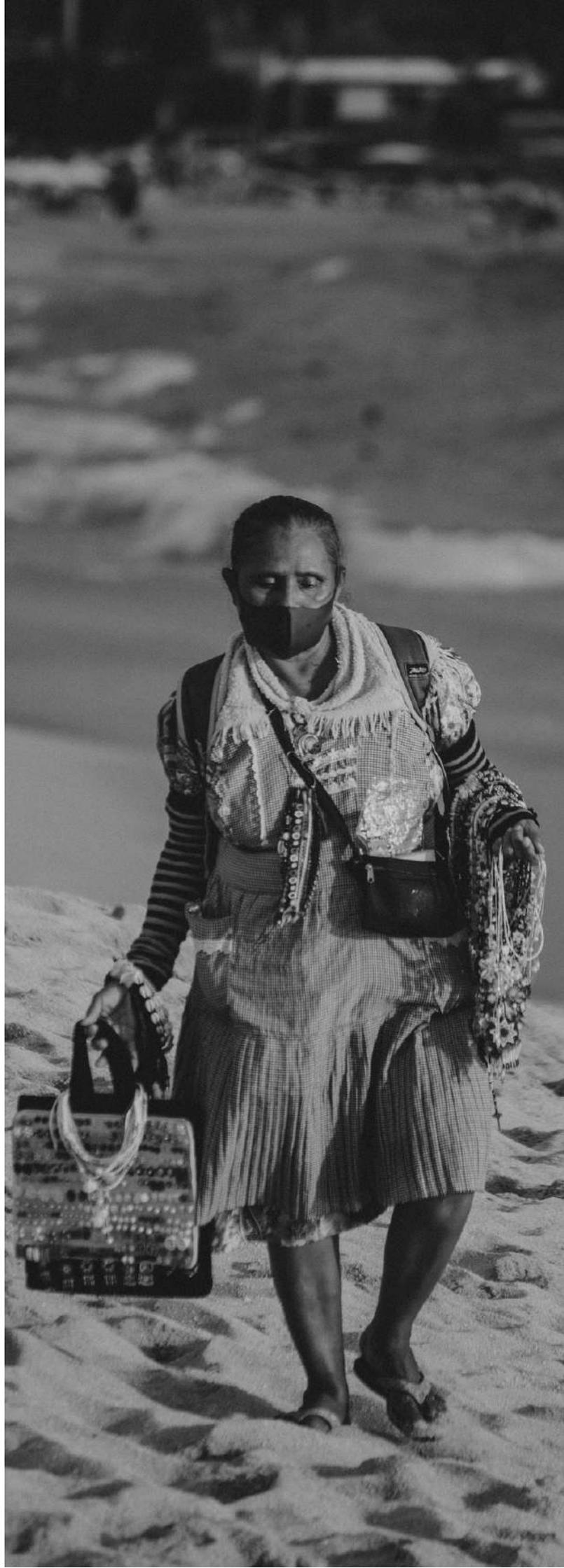
⁸² Alkire et al. (2015) *Multidimensional Poverty: Measurement and Analysis*. New York, NY: Oxford University Press.

⁸³ Vicepresidencia de la República Dominicana (2019) "IPM-RD: Índice de Pobreza Multidimensional de la República Dominicana". Santo Domingo, D.N.

⁸⁴ Morillo Pérez, A. (2017) "El Índice de Pobreza Multidimensional para América Latina (IPM-AL): Una Aplicación Para República Dominicana 2000-2016". Santo Domingo: Editorial Gente.

⁸⁵ Las encuestas que miden las condiciones laborales en América Latina son conocidas por esta debilidad (Santos et al. (2015) *A Multidimensional Poverty Index for Latin America*. Obtenido de OPHI: <https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHIWP079.pdf>

En este sentido, la Dirección de Pobreza, Desigualdad y Cultura Democrática del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo comenzará el proceso de elaboración de un IPM oficial en el segundo semestre de 2022, que cuente con el apoyo de distintos sectores de la ciudadanía, y que se vincule con las distintas instituciones encargadas de las políticas públicas, y sirva de herramienta para mejorar la calidad de vida de la gente.



SURINAME ⁸⁶



Hacia un enfoque multidimensional de la medición de la pobreza en Suriname

Perfil de país

Suriname se encuentra en la costa norte de América del Sur y forma parte del "Escudo Guayanés". Debido a su origen colonial (economía de plantación con esclavitud y trabajos forzosos), también se considera parte del Caribe. El país cuenta actualmente con una población estimada de 602,500 personas (Oficina General de Estadísticas, 2021) que viven en aproximadamente 160,000 hogares en diez distritos administrativos. Alrededor de dos tercios de la población vive en el área urbana, donde se encuentran los distritos de Paramaribo y Wanica.

Suriname tiene una población plural con varios grupos étnicos principales (indostanos, criollos, javaneses, cimarrones y amerindios). La composición de la población urbana es relativamente más heterogénea en comparación con las zonas rurales y el interior. El interior está poblado en gran parte por cimarrones y amerindios.

Suriname tiene una población relativamente joven, con una edad media de 32 años, distribuida equitativamente entre hombres y mujeres. La fuerza de trabajo representa aproximadamente el 62% de la población, entre la edad de 15-59 años y la proporción de personas menores de 15 años, es aproximadamente el 25%. Alrededor del 12% es mayor de 60 años. El PIB per cápita es de USD 4.784 (estimaciones de 2021, Oficina Nacional de Planificación). Aunque el país está clasificado como un país de ingresos medios altos por el Banco Mundial, este nivel de bienestar no se refleja en todas las áreas urbanas, rurales y del interior del país.

Aunque hay mejoras significativas en las condiciones de vida a nivel nacional, no es posible pasar por alto las grandes disparidades entre las diferentes áreas geográficas del país. Especialmente el alto nivel de pobreza en el interior de Suriname es motivo de gran

preocupación. Una comparación del área urbana con el interior del país muestra diferencias importantes en el acceso a los servicios e instalaciones básicas. Dado que las principales zonas del interior no tienen acceso a electricidad, los hogares tampoco poseen electrodomésticos básicos como un televisor, un refrigerador o una lavadora. Por ejemplo, en Paramaribo, la capital del país, el 95% de los hogares tienen acceso a la electricidad, mientras que, en Sipaliwini, un distrito en el interior, solo el 4%. La desigualdad entre las zonas geográficas también se refleja en los indicadores socioeconómicos. Estas disparidades plantearon preguntas en el pasado sobre la puesta en práctica de una medición de la pobreza a nivel nacional. Mediante el uso de un enfoque multidimensional con la aplicación de una medida que incorpora las desigualdades a nivel de distrito, este documento intenta abordar estos problemas.

El crecimiento económico de Suriname depende fuertemente de la industria minera, especialmente del sector del oro y el petróleo. En la última década, el país se enfrentó dos veces a un deterioro de su economía causado por los bajos niveles de los precios del mercado mundial para estos principales productos de exportación. El país enfrentó una contracción del crecimiento real a un nivel de (-)5% en 2016. Los desafíos en las circunstancias macroeconómicas también se relacionaron con la depreciación del dólar surinamés, una alta deuda del gobierno extranjero y una alta inflación, lo que resultó en una disminución persistente del poder adquisitivo de la población surinamés y causó un mayor crecimiento negativo del PIB (-16%) en 2021. En 2021, la crisis económica en Suriname se intensificó debido a la pandemia de COVID-19 que resultó en el cierre de negocios, aumento del desempleo y disminución de los ingresos de los hogares.

Como resultado de la crisis económica en Suriname,

⁸⁶ Ministerio de Trabajo, Empleo y Asuntos de la Juventud de Suriname. Autor correspondiente: Rosita Sobhie, investigadora principal. Universidad Anton de Korn de Suriname, dirección de correo electrónico: rosita.sobhie@uvs.edu. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Asuntos de la Juventud reconoce la contribución del Comité Multidisciplinario de Medición de la Pobreza de Suriname.

agudizada particularmente desde 2021, la implementación de un Plan de Recuperación con especial atención a la reducción de la pobreza ocupa un lugar destacado en la agenda de política social del Gobierno. El actual Gobierno, que asumió el cargo en julio de 2020, buscó el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI). El objetivo del Plan de Recuperación es lograr un crecimiento anual moderado del 2% y cifras macroeconómicas sólidas para 2023/24. Dado que el Plan consiste en medidas severas de reforma monetaria, el Gobierno ha dado prioridad a su programa de protección social para proteger a los hogares e individuos más vulnerables. El Gobierno estableció una alianza tripartita con los empleadores del sector privado y los sindicatos para equilibrar sus decisiones de reforma monetaria con programas sociales eficaces.

Metodología de la Medición Nacional de la Pobreza

Definición y compromisos nacionales

Garantizar el bienestar y la prosperidad de sus ciudadanos es uno de los fundamentos de la Constitución de Suriname, que establece lo siguiente:

“Garantizar la prosperidad y el bienestar de todos los ciudadanos es la aspiración de todo gobierno... los objetivos sociales del Estado tienen por objeto, entre otras cosas, una distribución justa del ingreso nacional, encaminada a una distribución justa del bienestar y la prosperidad entre todos los estratos de la población.” ⁸⁷

Suriname también reconoce la definición de las Naciones Unidas -como parte de la Declaración de Copenhague (Naciones Unidas, 1995)-, que describe la pobreza como:

- *“...diversas manifestaciones: falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles, hambre y malnutrición, mala salud, falta de acceso o acceso limitado a la educación y otros servicios básicos, aumento de la morbilidad y la mortalidad a causa de enfermedades, carencia de vivienda o vivienda inadecuada, medios que no ofrecen condiciones de seguridad, y discriminación y exclusión sociales.”* ⁸⁸

La medición de la pobreza en Suriname siempre ha sido un desafío. Durante décadas, la atención se centró únicamente en el enfoque monetario. Hubo menos consenso sobre las estimaciones de la pobreza, debido a la insuficiencia de los datos sobre los ingresos y a las diferentes opiniones sobre las técnicas de medición. Debido a la mejora de la investigación sobre la pobreza por parte del mundo académico y las instituciones públicas clave como la Oficina General de Estadística (GBS, por sus siglas en inglés), junto con un cambio para estudiar la pobreza también como un fenómeno multidimensional, Suriname dio grandes pasos afirmativos.

Cabe destacar la instalación de un Comité Nacional de Medición de la Pobreza y Estrategias de Focalización en 2016. Este Comité se estableció como una cooperación entre institutos clave como la Oficina General de Estadística, la Oficina Nacional de Planificación, la Universidad Anton de Kom de Suriname y el Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda. Este fue el punto de partida para reunir las percepciones y perspectivas políticas y técnicas y tener en cuenta los enfoques monetarios y multidimensionales. El objetivo principal del Comité era estudiar los conceptos y métodos de medición pertinentes para la estimación de la pobreza y proponer un enfoque adecuado para Suriname, teniendo en cuenta las disparidades geográficas.

El trabajo del Comité 2016 es continuado por el Comité Multidisciplinario de Medición de la Pobreza instalado en 2020. El objetivo principal del Gobierno es elaborar un marco nacional para medir la pobreza en Suriname. Esto implica la investigación y la prueba de los enfoques de pobreza existentes, las técnicas de cálculo y los procedimientos para determinar la incidencia y la gravedad de la pobreza, las limitaciones del enfoque monetario y la identificación de indicadores que se utilizarán como proxies en los programas de focalización. Esta contribución describirá el proceso y los progresos realizados hasta la fecha para desarrollar un enfoque multidimensional adecuado para la medición de la pobreza y la focalización en Suriname.

El Comité propuso utilizar tanto el enfoque de necesidades básicas (utilizando la metodología de consumo de energía y alimentos) como el enfoque

⁸⁷ Constitución de Suriname (1987). Disponible en: https://www.constituteproject.org/constitution/Surinam_1992.pdf?lang=en
⁸⁸ Naciones Unidas (1995), “Declaración de Copenhague”. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/116/54/PDF/N9511654.pdf?OpenElement>

multidimensional como medidas de pobreza para Suriname y formuló la siguiente definición de pobreza nacional:

*“La pobreza en los hogares en Suriname se caracteriza por la falta de ingresos y/o posesión para adquirir una canasta básica de alimentos y otros bienes y servicios necesarios para una vida digna. Cabe señalar que los bienes y servicios necesarios incluyen una vivienda adecuada, ropa, calzado, pero también acceso a servicios públicos como la educación, la atención de la salud y los servicios públicos (agua y electricidad), el transporte y la participación en la sociedad. Al componer las características de la pobreza, se considerarán las disparidades entre los diferentes distritos.”*⁸⁹

Estudios anteriores mostraron que la pobreza en Suriname se asocia principalmente y en cierta medida se explica por múltiples factores estructurales como la educación, los recursos económicos y la ubicación geográfica donde se encuentra el hogar. Los hallazgos señalaron que estos factores también están relacionados entre sí, por ejemplo, los distritos que están relativamente desarrollados a menudo tienen atención médica y educación de buena calidad. Además, hay algunas partes del país, especialmente pueblos en el interior, que están semi monetizados y donde la calidad y la disponibilidad de servicios básicos como el agua corriente y la electricidad están lejos de ser ideales. Estas circunstancias nos confrontan con la teoría de Sen de la justicia social y el bienestar, conceptualizada por el enfoque de la capacidad para optimizar las capacidades y el funcionamiento del individuo para que puedan vivir una vida digna de ser vivida. Por lo tanto, el objetivo es abordar la pobreza en Suriname también teniendo en cuenta su multidimensionalidad, relacionada con el enfoque de las capacidades (Alkire & Foster. 2011. Sen. 1985, 1992, 2001).^{90 91}

En este sentido, se propone una metodología y medidas

multidimensionales aplicables a Suriname. Dado que la medición a nivel nacional ha sido un desafío debido a la estructura socioeconómica y geográfica del país y las limitaciones asociadas, posteriormente se modificaron las medidas estándar y se construyeron índices basados en las circunstancias específicas del país para determinar si resultaban más adecuados y útiles. El objetivo es presentar un marco del enfoque multidimensional de la pobreza y las técnicas de medición conexas útiles para Suriname. Los indicadores seleccionados, las dimensiones, la estructura de pesaje aplicada y el límite de pobreza se basan en esta perspectiva.

La metodología y medidas propuestas para Suriname se basa en el método Alkire-Foster (Alkire & Foster, 2011)⁹², tomando la metodología de Santos et al. (2015)⁹³ para América Latina en cuenta. Santos et al. (2015) componen un índice multidimensional para América Latina (en adelante IPM-LA), que se basó en la práctica común de “Necesidades Básicas Insatisfechas” de los países latinoamericanos y el alcance más amplio que ofrece el método Alkire-Foster considerando múltiples dimensiones.

Relevancia de la capacidad y enfoque multidimensional para Suriname

Los resultados de investigaciones anteriores evidencian que la pobreza medida a través del uso de un enfoque de privación monetaria o material, se explica principalmente por factores estructurales como la educación, los ingresos y el acceso a los servicios básicos, el tamaño del hogar y el área geográfica donde se encuentra ubicado. Debido a la inaccesibilidad del interior y su subdesarrollo (falta de puentes, carreteras, áreas a las que solo se puede llegar en barco o avión), carecen de servicios básicos suficientes, como agua corriente y electricidad. El interior del país se compara con la zona urbana relativamente subdesarrollada y a menudo carece de atención médica y educación de buena calidad. Por ejemplo, la mayoría de los centros

⁸⁹ Sobhie, Rosita. (2018). “Measuring Poverty in Suriname, A systematic research on concepts and measurement methods” [Medición de la pobreza en Suriname: una investigación sistemática sobre conceptos y métodos de medición], VUBPress, Bélgica.

⁹⁰ Alkire, S. and Santos, E., (2010). “Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries”, [Pobreza multidimensional aguda: un nuevo índice para los países en desarrollo] www.ophi.org.uk.

⁹¹ Sen, Amartya (2001). “Development as Freedom” [Desarrollo como libertad]. Oxford New York: Oxford University Press. ISBN 9780192893307;

Sen, Amartya (1992). Inequality Reexamined. [Inequidades reexaminadas]. New York Oxford New York: Russell Sage Foundation Clarendon Press Oxford Univ. Press. ISBN 9780198289289;

Sen, Amartya (1985). “Commodities and Capabilities” [Productos básicos y capacidades]. Amsterdam New York New York, N.Y., U.S.A: North-Holland Sole distributors for the U.S.A. and Canada, Elsevier Science Pub. Co. ISBN 9780444877307.

⁹² Alkire, S. y Foster, J. (2011). “Counting and multidimensional poverty measurement” [Recuento y medición multidimensional de la pobreza]. Journal of Public Economics, 95(7-8), 476-487.

⁹³ Santos, M. E., Villatoro, P., Mancero, X. and Gerstenfeld, P. (2015). “A Multidimensional Poverty Index

médicos en estas áreas no tienen un médico permanente, y los otros integrantes del personal médico no se encuentran presentes todos los días. El número de docentes calificados en las escuelas es desigual si se comparan las zonas rurales y urbanas. Los gastos de subsistencia son más altos en el interior en comparación con las áreas urbanas, debido a los altos costos de transporte, especialmente para bienes duraderos. Para las aldeas a las que solo se puede llegar en barco o avión, poseer electrodomésticos básicos es casi imposible. Por otro lado, los gastos en alimentos son mucho más bajos que para los que viven en la región urbana, ya que cultivan sus propios alimentos, salen a pescar o a cazar.

El Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana (LAPOP, por sus siglas en inglés) recogido con la información de la encuesta del Barómetro de las Américas 2014, indicó que aunque el 98% de los encuestados manifestaron que estaban satisfechos con su vida en general, casi el 60% informó que sus ingresos eran apenas suficientes para llegar a fin de mes o insuficientes para enfrentar tiempos difíciles (LAPOP, 2014). Además, en comparación con la población que vive en el área urbana, los encuestados en el interior se manifestaron mucho más insatisfechos con la calidad de la salud, los servicios educativos y la infraestructura. Esto se relaciona nuevamente con el concepto de bienestar de Sen (Sen, 1985, 1992, 2001).

Según Sen, las funciones representan todas las posibilidades que una persona puede ser capaz de hacer en su vida y, por otro lado, son los recursos que representan el conjunto de características que una persona puede convertir en funciones. Esto significa que hay dos aspectos principales que van de la mano: la disponibilidad de un determinado recurso y la capacidad de la persona para convertir el recurso en una función valiosa. El éxito de este proceso representa el potencial y la capacidad de un individuo para lograrlo. Proporcionar las circunstancias en las que las personas son conscientes de sus opciones es importante porque puede haber casos en los que las personas están acostumbradas a circunstancias desfavorables, con el riesgo de que las interioricen.

El enfoque de las capacidades tiene varias ventajas en el contexto de Suriname, razón por la cual se utiliza un enfoque multidimensional dentro de este marco. En primer lugar, el enfoque de las capacidades presta más atención a lo que está más allá de los promedios. Otra

contribución importante de este enfoque es que enfatiza la libertad de elección y la libertad del tipo de vida que cada persona puede tener razones para valorar. Adicionalmente, otra ventaja es que obliga a los responsables políticos o a quienes están a favor de las estrategias de reducción de la pobreza a pensar en la pobreza no sólo como un bajo nivel de vida y bienestar, sino como una situación que no le permite a cada uno acceder al tipo de bienestar que puede lograr. De hecho, en el caso de Suriname, la situación desventajosa del interior puede deberse en cierta medida a circunstancias naturales, pero también depende de las opciones políticas y las condiciones para llevarlas a cabo.

El enfoque multidimensional de la pobreza permite explorar y abordar diferentes tipos de situaciones no deseadas, que no se capturan en un concepto tradicional de pobreza monetaria.

Metodología y medición

El Enfoque Multidimensional de la Pobreza propuesto para Suriname sigue la metodología Alkire-Foster (método AF, Alkire et al., 2011, 2015) según lo propuesto por la Iniciativa sobre Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford (OPHI, por sus siglas en inglés), con algunas modificaciones para capturar las características nacionales. Comenzando con la identificación de dimensiones e indicadores tanto a nivel nacional como subnacional, se llevó a cabo la primera ronda de selección. Como una segunda etapa para cada indicador dentro de una dimensión, se elige un corte de privación. Un siguiente paso fue asignar pesos a los indicadores y dimensiones, agregando la puntuación de privación ponderada para cada hogar. El último paso fue identificar a las personas en condición de pobreza, aplicando un segundo límite a nivel de dimensión para distinguir entre población pobre y no pobre.

Los indicadores se seleccionaron sobre la base de consideraciones teóricas en las que los indicadores son evaluaciones de los logros, vinculándolos a la labor conceptual del enfoque de la capacidad. Los indicadores seleccionados se asocian principalmente con dimensiones específicas relacionadas con el bienestar humano, como la educación, la salud o el nivel de vida de los hogares. Para esta publicación se seleccionan 21 indicadores agrupados en 4 dimensiones. Seguimos a Santos et al. (2015) utilizando indicadores que se identifican para América Latina, compuestos como un



conjunto de indicadores básicos de privación con respecto a las características de la vivienda, los servicios básicos y la educación, que generalmente se incluyen en el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en la región. Para Suriname se eligen las siguientes dimensiones: salud, educación, nivel de vida y seguridad socioeconómica. Las cuatro dimensiones están estrechamente relacionadas con la dimensión del método AF, sin embargo, son operacionalizadas por un conjunto más amplio de indicadores.

Después de la agrupación en dimensiones, para cada indicador se crea un corte para decidir si el hogar está privado o no en su logro del funcionamiento que está representado por el indicador. Un siguiente paso es que cada indicador se pesa, para discriminar la importancia de cada indicador. El método AF utiliza pesos iguales para las dimensiones, y dentro de cada dimensión pesos iguales para cada indicador. También utilizamos técnicas adicionales, como el análisis multivariante para validar las características subyacentes de los indicadores y las tasas de prevalencia en lugar de un peso igual para el indicador.

Para identificar a la población en pobreza se elige un segundo límite, y el hogar se identifica como pobre si la puntuación total de privación de un hogar es al menos igual o superior a este límite elegido. En nuestro caso, el hogar se considera en pobreza si está privado en al menos el 75% de la puntuación de privación acumulada. En consecuencia, la relación de recuento se define como la proporción de hogares pobres de la población total de hogares. Después de la relación de recuento (H), se calcula un segundo índice de agregación para medir la "intensidad" de la pobreza (A). La intensidad de la pobreza mide la proporción promedio de privaciones que sufre un hogar pobre con respecto a todas las privaciones entre la población pobre y también se conoce como el recuento censurado.

Para medir la pobreza teniendo en cuenta la incidencia y la intensidad de la pobreza, se formula un tercer índice denominado "ratio ajustado de plantilla", MO. Aquí los dos primeros índices calculados, H y A, se multiplican, y significa que el número de hogares pobres se ve reducido por la intensidad de la pobreza. Con H, se calcula la incidencia de la pobreza y la proporción de hogares que sufren una cierta cantidad de privaciones entre todas las privaciones posibles en la población total.

Los principales hallazgos a nivel de país, utilizando los datos disponibles de la última Encuesta de Censos y Grupos de Indicadores Múltiples de 2018, e incluyendo las modificaciones mencionadas anteriormente, muestran que la proporción de personas/hogares (H) se encuentra entre el 24 y el 28%, mientras que la intensidad de pobreza (A) es alrededor del 50%. La relación de plantilla ajustada (M) es de alrededor 12-14%. La descomposición a nivel de distrito y por etnia revela altas discrepancias para subgrupos de población específicos. Por ejemplo, la incidencia de la pobreza multidimensional para los hogares en el interior es mayor (alrededor del 75%) que para los hogares ubicados en las regiones urbanas (15%) y rurales (25%). La desigualdad en la incidencia de la pobreza entre los hogares encabezados por mujeres -y hombres- es mucho menor que entre los grupos étnicos.

La comparación de los resultados de la medida propuesta y otras estructuras de pesaje, muestra que las discrepancias entre el área geográfica se exponen mejor y se capturan mediante el uso de tasas de prevalencia como pesos, en lugar de puntuaciones de peso iguales. El índice construido se basa en gran medida en los indicadores disponibles de los datos utilizados y la elección que se hace en esta investigación para mantener el índice lo más cerca posible de los indicadores utilizados para América Latina. A diferencia de la proporción de personal, las cifras de intensidad de pobreza entre regiones no difieren mucho. El rango está entre 40 y 57%. Esto sugiere que entre los hogares pobres hay una gran incidencia de privaciones (casi la mitad del total), pero no hay mucha diferencia dentro de los hogares pobres.

Prácticas prometedoras

En una "política social basada en datos empíricos", la medición de la pobreza es un requisito previo para el desarrollo de programas y medidas de intervención, que orientan la aplicación, y un elemento indispensable en el seguimiento y la evaluación. Sin embargo, la pobreza es un concepto que se define de diferentes maneras a través de diversos enfoques. La pobreza puede tener una significación tanto absoluta como relativa en función del nivel de vida de la sociedad de que se trate o del objetivo que se persigue.

El objetivo principal de la metodología nacional de pobreza es tener una herramienta para la actualidad y para el futuro, que permita:

a. Cuantificar la pobreza. Medir el alcance y la intensidad de la pobreza es fundamental para cualquier programa de reducción de la pobreza, y se necesitan cálculos oportunos y confiables: ¿Cuántas personas son pobres y qué tan pobres son?

b. Análisis de las características de las personas en pobreza; incluyendo las causas de la pobreza. Este análisis es crucial para el desarrollo, la aplicación y el seguimiento de los programas sociales y de reducción de la pobreza. Específicamente, este análisis debe proporcionar herramientas para:

- Distinguir grupos y subgrupos relevantes para la focalización.
- Desarrollar medidas y directrices para aumentar el impacto de los programas, incluida la eficiencia y el uso de indicadores indirectos.
- Desarrollar mejores normas para programas específicos en ámbitos políticos tales como: política fiscal, política de empleo y salarios, educación, salud y política social.

c. Establecer un punto de referencia. Con la ayuda de una metodología de lucha contra la pobreza reconocida a nivel nacional, los órganos e instituciones de los sectores público y privado deberían poder establecer un punto de referencia para sus programas y medidas:

- Una línea de base o punto de partida (cuantitativo) con el que se puede avanzar medido en relación con otros momentos de medición en el período de planificación.
- Impacto. La determinación del efecto (cuantitativo) de las intervenciones en situación social y de pobreza. Es de particular importancia que el Gobierno vigile la situación de la pobreza como indicación del éxito de la política macroeconómica y de desarrollo, es decir, el uso de la focalización de la pobreza.

Lecciones aprendidas. Desafíos y camino a seguir en Suriname

La lucha contra la pobreza se aborda mediante un enfoque holístico del Gobierno, en el que varios ministerios tienen un papel que desempeñar. En el marco de la política nacional, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Asuntos de la Juventud tiene la función primordial de abordar las cuestiones en la esfera del trabajo. En particular, el desempleo, los bajos salarios y la protección laboral, que son algunas de las principales causas de pobreza. El Ministerio de Asuntos Sociales y

Vivienda tiene la tarea de ejecutar un programa de protección social para resolver las necesidades de los grupos e individuos vulnerables mediante una red de seguridad social en su programa de políticas.

Para aplicar sus programas de política con precisión y eficiencia, el Gobierno necesita información fidedigna sobre la situación de pobreza en el país. De esta manera, puede lograr desarrollar o mejorar sus programas de focalización y brindar asistencia efectiva a hogares e individuos vulnerables.

En el caso de Suriname, “ser pobre por falta de recursos” puede no ser aplicable de la misma manera a las diversas regiones del país. Argumentamos que en el interior esta falta o privación de bienes y servicios no solo se debe a “una situación de ingresos limitados u otros recursos del hogar”, sino también a las circunstancias naturales, la distancia a la capital de la nación y el estado subdesarrollado de la región.

Un segundo punto en el que adoptamos un enfoque diferente en comparación con la práctica común aplicada internacionalmente, se refiere a la cuestión de las diferencias urbanas/rurales al definir las privaciones. En lugar de utilizar diferentes niveles de privación de corte para los hogares en el área urbana y rural, decidimos que la situación nacional debería ser el punto de referencia. Esto es necesario para poder detectar desigualdades y discrepancias entre áreas.

La razón principal para explorar el enfoque multidimensional en el marco del enfoque de capacidades de Sen, fue detectar las circunstancias desventajosas que prevalecen en las áreas subdesarrolladas y determinar el riesgo de la incidencia de la “preferencia adaptativa”. El enfoque de capacidades optimiza la libertad de elección al tener en cuenta las capacidades existentes y requeridas en una sociedad, así como las capacidades de los individuos (Nussbaum, 2011)⁹⁴. Esto es importante porque las personas pueden tomar decisiones basadas en lo que generalmente hacen y/o en lo que creen que está a su alcance. Una combinación de capacidades en la sociedad y las capacidades del individuo puede mejorar su oportunidad de lograr una vida digna.

Un desafío en la implementación ha sido la necesidad de cambiar los puntos de vista tradicionales orientados

monetariamente, hacia el enfoque multidimensional propuesto. Durante las reuniones de las partes interesadas se observó que parte de la audiencia todavía piensa en términos monetarios y está buscando “líneas de pobreza monetaria” y trata de cuantificar la privación identificada en términos monetarios.

Otra dificultad ha sido la variedad de dimensiones e indicadores que se identificaron como parte del enfoque multidimensional. Sobre la base de sus antecedentes y experiencia, las partes interesadas propusieron una extensa lista de indicadores. Sin embargo, sobre la base de las limitaciones de datos, o la aplicabilidad a nivel subnacional o nacional, no todos podrían incluirse en la lista nacional final.

La decisión del punto de corte para cada indicador también fue una de las principales discusiones, ya que hubo diferentes puntos de vista, desde aquellos muy expertos y prácticos hasta los que pedían basarse en estándares y prácticas internacionales. También en este sentido, se llegó a un consenso observando la media a nivel subnacional y nacional, probando la aplicabilidad y validez, y en base a ello, se tomaron decisiones informadas.

La medición de la pobreza en Suriname a nivel nacional es un reto porque hay que tener en cuenta las estructuras socioeconómicas y geográficas específicas del país y las limitaciones conexas. Suriname se caracteriza por una notable diversidad cultural, étnica, social, demográfica y regional. Los diversos grupos étnicos no están distribuidos equitativamente desde una perspectiva geográfica. Además, existen diferencias significativas en el grado de apertura a los mercados y de monetización entre las áreas. Por lo tanto, los programas de protección social dependerán en gran medida de las medidas multidimensionales contra la pobreza, ya que proporcionan los criterios de selección necesarios.

Otros problemas de medición de la pobreza están relacionados con la disponibilidad de datos y la calidad de los datos recopilados, así como con la limitada disponibilidad de recursos económicos para realizar encuestas. Particularmente, en el área interior del país, se enfrentan grandes desafíos para obtener tasas de respuesta significativas en las encuestas. Especialmente, la tasa de respuesta de los ingresos familiares y personales ha sido persistentemente

94 Nussbaum, M. C. (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. [Creando capacidades: el enfoque de Desarrollo Humano] Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt2jbt31>

inferior al 70%.

No obstante, el Gobierno hará todo lo posible por introducir el enfoque multidimensional, ya que necesita una forma más estructurada de orientar sus programas de protección social.

El índice de pobreza multidimensional propuesto para Suriname se basa en el método AF-. Además del uso de la estructura de pesaje estándar del método AF, también se aplicó una estructura de pesaje más completa para capturar las disparidades regionales y de otro tipo. Los principales hallazgos han sido que a nivel de país utilizando las diferentes modificaciones, la proporción de personas/hogares (H) se encuentra entre el 24 y el 28%, mientras que la intensidad de pobreza (A) es de aproximadamente el 50%. La relación de plantilla ajustada (M) es de alrededor 12-14%. La descomposición a nivel de distrito y por etnia revela altas discrepancias para subgrupos de población específicos. Por ejemplo, la pobreza multidimensional es mucho más severa para los hogares en el interior (alrededor del 75%) que para los hogares ubicados en las regiones urbanas (15%) y rurales (25%). La desigualdad en la incidencia de la pobreza entre los hogares encabezados por mujeres -y hombres- es mucho menor que entre los grupos étnicos. Al comparar los resultados de la medida propuesta, otras estructuras de pesaje muestran que las discrepancias entre regiones se exponen/capturan mejor mediante el uso de tasas de prevalencia como pesos en lugar de puntuaciones de peso iguales. El índice construido se basa en gran medida en los indicadores disponibles de los datos utilizados y la elección que se hace en esta investigación ⁹⁵ para mantener el índice lo más cerca posible de los indicadores utilizados para América Latina. A diferencia de la proporción de personal, las cifras de intensidad de pobreza entre regiones no difieren mucho. El rango está entre 40 y 57%. Esto sugiere que entre los hogares pobres hay una gran incidencia de privaciones (casi la mitad del total), pero no hay mucha diferencia dentro de los hogares pobres.

⁹⁵ Sobhie, Rosita, (2018). "Measuring Poverty in Suriname, A systematic research on concepts and measurement methods" [Medición de la pobreza en Suriname: una investigación sistemática sobre conceptos y métodos de medición], VUBPress, Bélgica.

VI.

Conclusiones y recomendaciones⁹⁶

⁹⁶ Apartado elaborado por Ricardo Nogales y Michelle Muschett de la Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI, por sus siglas en inglés).

Prácticas promisorias

El Compendio resalta aspectos comunes entre países de la región en sus esfuerzos para reducir la pobreza en todas sus formas y dimensiones, entre los que destacan las siguientes prácticas promisorias:



Transparencia

Los países de la región se han dado a la tarea de socializar y dar a conocer los métodos y datos que subyacen a sus mediciones de pobreza multidimensional. Desde el momento de su concepción, hasta sus actualizaciones son siempre el objeto de detallados informes públicos. Esto es importante para generar confianza al interior del país, pero también ante la comunidad internacional. Por eso, muchos países incluyen aspectos importantes de las estrategias implementadas alrededor de sus IPM en documentos como los Reportes Nacionales Voluntarios presentados ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas.



Coordinación de actores

La región cuenta con ricas experiencias en cuanto a mecanismos de coordinación a múltiples niveles tales como interministerial, entre niveles de gobierno, entre equipos técnicos y políticos, con otros sectores de la sociedad. Esta coordinación a múltiples niveles es fundamental para la construcción de las medidas de pobreza multidimensional, así como para el diseño e implementación de estrategias para su reducción.



Monitoreo constante

Algunos países han revisado y actualizado sus medidas para que estén mejor adaptadas a sus contextos. En algunos casos los indicadores son ajustados, o dimensiones enteras son incluidas en versiones mejoradas de la medida. Esto se hace luego de una discusión profunda y transparente, y luego de haber agotado la toma de decisiones estratégicas a la luz de las medidas originales. Esto es importante porque el cambio de un IPM implica la ruptura de una serie temporal importante, que debe planificarse y ejecutarse de manera que no interrumpa planes de mediano/largo plazo de manera irremediable, ni genere desconfianza en gobiernos.



Disponibilidad de información de calidad

Los países que han logrado emplear sus IPM como verdaderas herramientas de política pública cuidan y refuerzan la existencia y calidad de la información subyacente. Incluso cuando información de los hogares no fue posible de recoger a través de encuestas tradicionales debido a la pandemia, los países no perdieron de vista la importancia de este aspecto esencial para luchar contra la pobreza en todas sus dimensiones.



Marco normativo

Los países han adoptado marcos normativos (leyes, decretos presidenciales) que sustentan la importancia de medir la pobreza con un enfoque multidimensional. Estos protegen la estructura de sus medidas y establecen una clara arquitectura institucional para su estimación y uso para política pública, al mismo tiempo que favorecen la continuidad de acciones a través de cambios de gobiernos.



Comunicación del IPM

Algunos países de la región han incluido entre sus prioridades lograr una efectiva comunicación sobre la importancia de medir la pobreza con un enfoque multidimensional, sus implicaciones para política pública y el potencial impacto en la vida de las personas que viven en pobreza. Esto ha generado la apropiación de la medida por parte de otros sectores de la sociedad, favoreciendo alianzas para la reducción de la pobreza y facilitando la continuidad de acciones.

Recomendaciones

- Establecer la reducción de la pobreza en todas sus formas y dimensiones como una prioridad compartida entre todos los países de las Américas, asumiendo el compromiso de pasar de la medición a la acción a través de la implementación de estrategias y políticas públicas integradas a partir de la información que arrojan las mediciones multidimensionales de pobreza adoptadas por los países.
- Reforzar y mantener capacidades técnicas. La constitución de equipos técnicos conformados por expertos de diversas instituciones es una de las fortalezas más importantes de algunos países en la región, y que puede ser emulada por muchos otros.
- Fortalecer las capacidades en los tomadores de decisión de manera que puedan conocer el potencial que ofrece el IPM para orientar acciones de política pública de lucha contra la pobreza, que sean eficientes y adecuadamente coordinadas. Una forma de fortalecer estas capacidades es participar activamente de los espacios existentes a nivel regional para conocer las experiencias de otros países en el uso de IPMs y poder así poner en marcha estrategias encaminadas a su reducción.
- Reforzar los mecanismos institucionales para actualizar constantemente los IPM y emplearlos realmente como herramientas de política pública. Muchos países han logrado diseñar y operacionalizar mecanismos de comunicación interinstitucional efectivos para lograr una estrecha coordinación a la luz de un IPM. Este reto se encuentra aún pendiente en algunos países en la región, y requiere de una madurez política que debe estar presente en las agendas estratégicas de planificación del desarrollo.
- Institucionalizar las medidas de pobreza multidimensional para dar mayor estabilidad a las mismas y propiciar la continuidad de esfuerzos. La lucha contra la pobreza es una prioridad de Estado y no así una transitoria política de gobierno. La adopción de un marco normativo que proteja la medida, el establecimiento de mecanismos de gobernanza que faciliten la coordinación entre actores a todos los niveles y la obligación de rendir cuentas son elementos claves para la institucionalización de la medida.
- Propiciar cada vez más espacios para discutir las experiencias, buenas y malas de los distintos países. El intercambio de conocimientos es clave para poder cumplir con el reto de erradicar un problema que claramente no está circunscrito a fronteras políticas y que afecta directa o indirectamente a toda la región.

VII.

Anexos

Cuestionario distribuido a los Estados Miembros de la OEA para recopilar información para la elaboración del presente compendio.

Plantilla de cuestionario para las presentaciones escritas

Información General

Nombre del Estado miembro de la OEA

Nombre del Departamento

Nombre:

Información de contacto

Dirección de correo electrónico:

Cargo:

Sección 1: Mediciones de la pobreza multidimensional

1.1. ¿Cómo se mide actualmente la pobreza multidimensional en su país?

1.2. ¿Puede proporcionar una visión general del contexto histórico y actual de su país con respecto al diseño y la implementación de sistemas para medir la pobreza multidimensional, por ejemplo, índice de pobreza multidimensional, índice de rezago social, grado de marginación y tablero de indicadores de pobreza, etc.?

1.3. Por favor describa las áreas de éxito o las prácticas promisorias y lecciones aprendidas de los esfuerzos de su país en la elaboración y aplicación de mediciones de la pobreza multidimensional.

Sección 2: El impacto de la pandemia de COVID-19

2.1. ¿Cómo ha afectado la pandemia de COVID-19 en la forma en que su país mide y entiende la pobreza?

2.2. Describa las acciones que ha tomado su gobierno para combatir la pobreza durante la pandemia de COVID-19

2.3. ¿Su país está utilizando actualmente indicadores para medir el impacto de la pandemia de COVID-19 en la pobreza multidimensional? En caso afirmativo: ¿puede compartir la experiencia de su país (por ejemplo, desafíos y oportunidades) del uso de esos indicadores?

Sección 3: Políticas Públicas

3.1. ¿Cómo contribuye la medición multidimensional de la pobreza de su país a la formulación de políticas públicas destinadas a promover el bienestar y una buena calidad de vida, así como a reducir la pobreza?

3.2. ¿Cómo se relaciona la medición de la pobreza multidimensional de su país con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas relativos a la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades?

Información o comentarios adicionales

4. Favor compartir cualquier información o comentarios adicionales.





BIENESTAR
SECRETARÍA DE BIENESTAR

Canada



Ministerio de
**DESARROLLO
SOCIAL**

*Paraguay
de la gente*



**GOBIERNO de
GUATEMALA**
DR. ALEJANDRO GIAMMATTEI

**MINISTERIO DE
DESARROLLO
SOCIAL**



OEA | Más derechos
para más gente

**Comisión Interamericana de Desarrollo
Social (CIDES)**