Dimensiones

Publicación de la Red de Pobreza Multidimensional (MPPN) Noviembre 2016 | Número 1

ENTREVISTA A GONZALO HERNÁNDEZ

MEDICIÓN DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN COLOMBIA

Roberto Angulo

EL SALVADOR: ¿CÓMO ELIGIERON LAS DIMENSIONES DEL IPM?

Carolina Moreno

Dimensiones

Fotografía de la portada: Alejandro Olayo-Méndez

3 Editorial

4 MPPN
Conectando líderes para superar la pobreza multidimensional

6 Entrevista a Gonzalo Hernández
"En México, la política social se ha volcado a la medición multidimensional"

11 Medición de la pobreza multidimensional en Colombia: ¿qué lecciones podemos aprender?
Roberto Angulo

16 El proceso participativo en El Salvador para definir las dimensiones del IPM
Carolina Moreno

21 El dato del mes

22 Noticias destacadas

MPPN
Multidimensional Poverty Peer Network
www.mppn.org

Oxford Department of International Development

OPHI
www.ophi.org.uk

University of Oxford

Editores: Diego Zavaleta, Carolina Moreno

Consejo Editorial: Sabina Alkire, John Hammock, Ana Vaz, Adriana Conconi

Las opiniones y análisis expresados en este sitio web y en la Revista Dimensiones son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la MPPN, de su Comité Directivo, de sus países u organizaciones participantes.

Alejandro Olayo-Mendez

¿QUÉ ES REVISTA DIMENSIONES?

La pobreza es un fenómeno que va mucho más allá de la carencia de ingresos y, como tal, debe ser entendida y medida en su complejidad. Un grupo de países ha tomado la iniciativa en esta forma de ver la pobreza y ha establecido la Red de Pobreza Multidimensional (MPPN por sus siglas en inglés). La MPPN es una agrupación de países e instituciones enfocada en eliminar la pobreza a través de mediciones de la pobreza multidimensional, bajo la premisa: "lo que se mide, se hace".

Revista Dimensiones es el nuevo vehículo de comunicación de la MPPN para compartir, de manera práctica, concisa e informativa, las experiencias de los países en la elaboración de las mediciones de la pobreza multidimensional. Dimensiones muestra, a través de un lenguaje sencillo, las múltiples formas de la pobreza y las maneras en que la pobreza multidimensional es medida y analizada en los diferentes países, las distintas experiencias en el diseño de políticas públicas para erradicarla, así como reseñas de nuevas investigaciones en la materia.

Dimensiones es un instrumento para difundir el trabajo de la MPPN a través de artículos, opiniones, entrevistas, resúmenes informativos, entre otros. Dar a conocer el trabajo de la MPPN, compartir experiencias y mostrar cómo se ha hecho o lo están haciendo, es vital para dar apoyo a una comunidad preocupada en no dejar a nadie atrás a través de políticas que tengan sustento empírico, y que ayuden a eliminar las principales carencias de las personas.

Junto a Dimensiones, la MPPN está lanzando su nueva página web en la forma de un depositorio de información sobre los países que conforman la MPPN, con documentos técnicos, de políticas públicas, enlaces y breves informes sobre los países. ¿Cómo se han elaborado los Índices de Pobreza Multidimensional existentes? ¿Qué procesos institucionales se han llevado a cabo? ¿Qué países están aplicando el IPM? ¿Para qué están usando el IPM los países? Estas son algunas de las preguntas que responden Dimensiones y la nueva web de la MPPN.

Sabina Alkire, Oxford Poverty & Human Development Initiative

MPPN CONECTANDO LÍDERES PARA SUPERAR LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL

La red de pobreza multidimensional (MPPN por sus siglas en inglés) es una plataforma compuesta por más de 60 países y organizaciones internacionales, enfocada en la medición de la pobreza multidimensional. La red entrega apoyo técnico, cursos de formación y acceso a un repositorio de experiencias y lecciones aprendidas sobre la medición de la pobreza multidimensional.

Creada en 2013, la Multidimensional Poverty Peer Network (MPPN) tiene por objetivo erradicar la pobreza a través de mediciones que consideren los distintos tipos de carencias de las personas que viven en situación de pobreza. La MPPN trabaja para que las políticas públicas tengan un mejor diseño técnico, mayor focalización y sean más efectivas en disminuir la pobreza en todas sus dimensiones.

La red se estableció para entregar apoyo a los formuladores de políticas que están implementando el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) o que están explorando la posibilidad de construir mediciones de pobreza multidimensional. Este apoyo incluye recomendaciones en el diseño de la medición, en los procesos políticos y en los arreglos institucionales necesarios para llevar a cabo la medición.

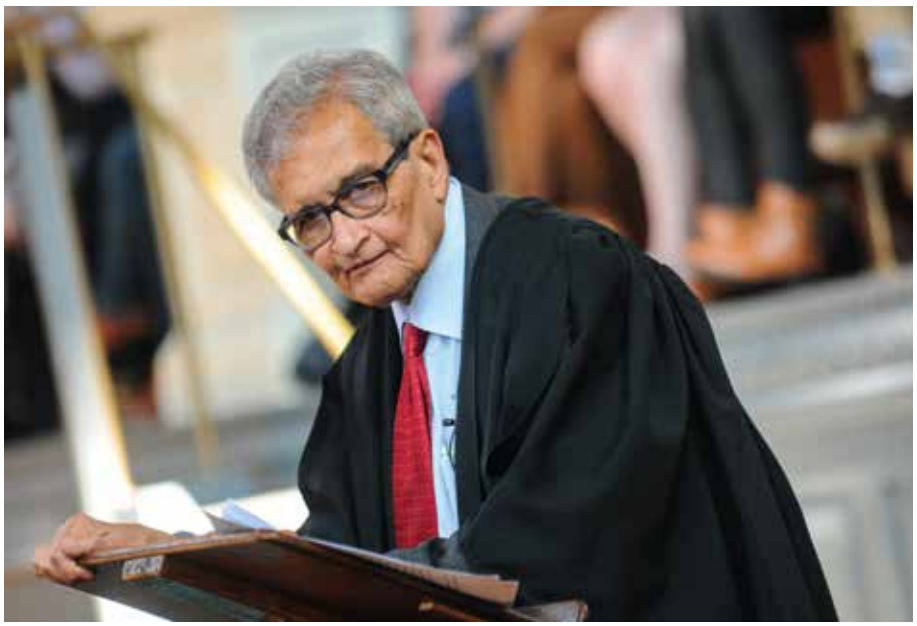
Para la red, el apoyo a la medición multidimensional tiene fines concretos: utilizar los recursos públicos de manera más efectiva, mejorar el diseño de las políticas, monitorear la efectividad de las políticas en el tiempo y ayudar a focalizar los programas sociales en las personas más necesitadas.

"Soy un convencido de que nuestro deber es liderar cambios sociales ambiciosos en nuestros países. Afortunadamente, la Red sobre Pobreza Multidimensional será la plataforma para ayudar a realizar esto. La sola idea de implementar esta herramienta (el método Alkire-Foster) en más países es inspiradora".

– Presidente Juan Manuel Santos (Colombia)

Greg Smolonski | Photovibe

La Secretaría de la MPPN está a cargo de la Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), institución que coordina la red y su sitio web. Las actividades de la Secretaría son dirigidas por el Comité Directivo, compuesto por una parte representativa de los participantes de la red.



Greg Smolonski | Photovibe

Greg Smolonski | Photovibe

Greg Smolonski | Photovibe

MPPN: DATOS IMPORTANTES

- Creada en 2013
- Participan representantes de 52 países y 12 instituciones (Octubre 2016)
- Se lleva a cabo una reunión anual para compartir experiencias en la medición de la pobreza multidimensional
- La Secretaría de la red está a cargo de OPHI
- Contacto: mppn@ophi.org.uk | www.mppn.org

"EN MÉXICO, LA POLÍTICA SOCIAL SE HA VOLCADO A LA MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL"

Creado en 2006, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) se ha transformado en el principal referente para la medición de la pobreza multidimensional y la evaluación de las políticas sociales de México. Revista Dimensiones conversó con su Secretario Ejecutivo, **Gonzalo Hernández Licona**.

Por qué decidieron medir multidimensionalmente la pobreza en México?

Todo empieza por querer medir la pobreza a secas. Hasta antes del año 2000 México no tenía ninguna medición oficial de pobreza. Entonces empezó una medición por ingresos en el año 2002 que la hizo el propio gobierno directamente con la Secretaría (Ministerio) de Desarrollo Social. Ahí empieza la aventura mexicana de medir pobreza, pero solamente por ingresos. Después de unos dos o tres años de publicar información sobre pobreza con esta metodología, resultó que la pobreza, de hecho, bajaba.

Lo que sucedió fue políticamente interesante porque la oposición en el Congreso vio con dudas una medición que salía del propio gobierno y que además decía que la pobreza venía bajando.

En México, y muchos países de América Latina, sospechar de lo que el gobierno hace es una cosa común. Por esa razón, en el año 2005 el Congreso decide hacer dos cosas. Una instancia que midiera la pobreza de manera autónoma para evitar la sospecha en lo que el gobierno quería que se dijera. Y dos, que esa instancia siguiera la propia Ley de Desarrollo Social que fue, por cierto, aprobada por unanimidad por todos los partidos políticos y en la que se pide, además, que la medición de pobreza sea multidimensional. Entonces fue el Congreso mexicano quien decidió que la medición de pobreza

Zach Damberger

se hiciera de manera autónoma, independiente y de manera multidimensional.

La multidimensionalidad se debe al tratar de compaginar una medición de pobreza de Estado, no de un gobierno, con la Constitución y la Ley de Desarrollo Social. Ambas establecen el acceso a los derechos sociales como el hilo conductor de la política pública del Estado mexicano. En la Constitución se marca la importancia de los derechos sociales, entonces el Congreso decide que la medición de pobreza también contenga el acceso a los derechos sociales, donde se preserve el ingreso pero se consideren otras seis dimensiones, porque la Constitución así lo mandata. La medición no la decidió un académico o un gobierno. La decidió el Congreso mexicano.

¿Cómo fue el proceso de selección de la metodología?

En cuanto el Coneval se conforma finalmente en el año 2006, creamos una ruta de trabajo que incluía invitar y tener diálogo con personas nacionales e internacionales que trabajan en el tema.

Para crear la metodología final, es decir, indicadores, variables, umbrales, nos pusimos una ruta crítica de tres años. Esta ruta tenía dos pilares. Por una parte, la parte técnica, por eso invitamos a expertos nacionales e internacionales a que aportaran ideas técnicas sobre cómo mezclar las variables. Por otra parte, los actores políticos, gubernamentales y del Congreso.

Partimos de la base que si queríamos un indicador de pobreza que fuera usado por los actores políticos, no podíamos solamente encargarlo a un grupo técnico que entregara una fórmula y luego decirle al político "usa esa metodología". En Coneval decimos: *Construir un sistema de medición y de evaluación es un reto político con elementos técnicos y no al revés.* Porque si se toma sólo la parte técnica, que tiene que estar, pero no se toma en cuenta a los actores, esa metodología puede ser perfecta pero nadie la va a usar. Hay que dialogar mucho.

En este proceso de tres años, hablamos con investigadores, organizaciones internacionales, gente del Banco Mundial, de las Naciones Unidas, con James Foster, Sabina Alkire, David Gordon, Chakravarty. Fue un diálogo bien extenso que le dio un servicio enorme al mundo. De alguna manera, fue ese intercambio y esa conversación por varios meses con James Foster y Sabina Alkire, que facilitó la adopción por parte del PNUD de un indicador específico sobre pobreza con esta metodología de OPHI. A México nos convino el diálogo con OPHI, quienes nos ayudaron a conformar nuestra metodología y además, ha servido para darle un impulso a la medición multidimensional en todo el mundo a partir de los esfuerzos específicos de OPHI y luego con la Red de Pobreza Multidimensional: fue *win win situation* (todos ganamos).

"Si se toma sólo la parte técnica, que tiene que estar, pero no se toma en cuenta a los actores, esa metodología puede ser perfecta pero nadie la va a usar. Hay que dialogar mucho"

¿Cómo eligieron los indicadores?

Como las seis dimensiones estaban dadas por la Ley, Coneval combinó esas dimensiones e identificó como medirlas. Se incluyó el punto de vista que ya se había decidido políticamente en otros espacios. Por ejemplo, rezago educativo o la carencia en acceso a la educación, ¿dónde pones el umbral? ¿Alfabetismo, primaria, secundaria, universitaria, doctorado? Hace años, el Congreso decidió que la educación obligatoria y mínima es hasta secundaria. Entonces

seguimos ese criterio. Para las dimensiones donde el Congreso Nacional ya había decidido los umbrales, utilizamos esos umbrales. Lo cual nos facilitó el trabajo técnico y le dimos al Congreso la deferencia que tenía al haber elegido los umbrales. Y cuando no había decisión del Congreso, lo conversamos con las instancias expertas nacionales pertinentes. Nos demoramos tres años en determinar la metodología por este conjunto de conversaciones con los expertos y con el gobierno.

¿Cómo evalúan las políticas sociales de manera independiente?

En el año 2001, el Congreso decidió por primera vez en la historia de México que hubiera una evaluación anual de todos los programas de subsidios del Gobierno federal. Aquí otra vez la desconfianza fue un factor fundamental. Desde 1997 el Congreso tiene un color político diferente al de la Presidencia, son partidos diferentes. El Congreso del año 2000 veía que por primera vez iba a haber elecciones competitivas y con la posibilidad de que un partido diferente al que había estado por décadas en la presidencia podría ganar. Lo que quería la oposición era evitar que el Gobierno usara los programas sociales con fines políticos. Entonces puso varios candados, entre ellos, la exigencia de que hubiera una evaluación externa a los programas sociales federales. Se comienzan a hacer evaluaciones externas a partir del 2001 y lo que pasó es que nadie sabía bien como hacer una evaluación buena o técnicamente adecuada. Además, cada programa contrataba su propio evaluador externo, entonces este evaluador decía que el programa era una maravilla. El mismo Congreso que crea Coneval llega a la conclusión que los programas no podían hacer las evaluaciones. Entonces, se estimó que Coneval no sólo mirara la pobreza sino también evaluara los programas.

Lo interesante es que el origen del Coneval es la desconfianza en las instituciones. Entonces, había que crear una instancia que generara confianza.

Actualmente, las cifras de Coneval son muy utilizadas. Hemos logrado que no haya duda de la transparencia de la cifra. No tiene que ver con simpatías políticas. Esto se debe a dos razones: la primera, la información es pública. Cualquier persona con una computadora puede replicar las cifras de pobreza que Coneval publica. La segunda razón es la independencia política. Se publican las cifras sin considerar el color político del gobierno, ya sea federal, estatal o municipal.

Zach Damberger

Con las evaluaciones pasa lo mismo. Hay un balance donde decimos lo que va bien e identificamos lo que va mal.

¿Cómo usa el Estado mexicano los datos de Coneval?

El Coneval ha entablado un diálogo fructífero y permanente con gobernadores de los Estados y ministros federales, independientemente de su color partidista, para comprender en primer lugar la medición de pobreza y en

segundo lugar la forma cómo poder bajar la pobreza de acuerdo con esa medición del Coneval. En la práctica, se ha transformado en la guía de la política social del Gobierno. El Plan Nacional de Desarrollo publicado en 2013 tiene 14 indicadores, dos de ellos son de Coneval, de la pobreza multidimensional.

Como la pobreza ha subido del 2012 al 2014, el Gobierno se ha volcado a reducir los índices de pobreza tal como los mide el Coneval. Lo que está pasando es que ligamos dos cosas que siempre tienen que estar relacionadas desde la academia o desde la técnica: un instrumento de medición con el incentivo político de los políticos. A ningún gobernador le gusta que la pobreza suba porque políticamente se ve mal, los medios los pueden criticar severamente. Los gobiernos saben que no pueden reducir la pobreza cambiando la medición, como pasaba antes con varias cifras públicas, y la única forma de bajarla es con políticas públicas eficientes. La política social se ha volcado a este indicador.

¿Qué recomendaciones le daría a otros países que estén en el proceso de diseño o implementación de una medición multidimensional?

Zach Damberger

Se abre una enorme oportunidad con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una de las metas es bajar la pobreza en todas las dimensiones de acuerdo a los estándares nacionales. Con estas nuevas metas, cada país va a estar obligado a generar sus propias formas de medir la pobreza en varias dimensiones. Eso es un

INFORMACIÓN CLAVE

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social: Organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión. Creado en 2006
- Página web: www.coneval.gob.mx
- Dimensiones utilizadas en su medición nacional de pobreza multidimensional: ingreso, rezago educativo, carencias por acceso a los servicios de salud, seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación.

plus en vez de un problema. Es cierto, si cada uno crea su propia metodología no vamos a poder hacer comparaciones internacionales, pero abrimos una oportunidad enorme de que los países puedan innovar y que todos podamos aprender de cómo cada país define la pobreza. Podemos aprender por qué la pobreza tiene un concepto, y por qué la dimensión tal es tan importante en este país y no en otro. Los países deberían tomar este nuevo mandato con optimismo, seriedad e innovación.

Por otro lado, es un error dejarle exclusivamente a los técnicos el proceso de creación de la medición de pobreza. Es fundamental tomar en cuenta la idiosincrasia y la historia de los países para crear un indicador con un sentido técnico interesante pero que surja del propio país.

Entrevista realizada el 19 de mayo de 2016.

James Jewel

MEDICIÓN DE LA POBREZA MULTI-DIMENSIONAL EN COLOMBIA: ¿QUÉ LECCIONES PODEMOS APRENDER?

Colombia fue uno de los primeros países en implementar una medida de pobreza multidimensional. En este artículo, **Roberto Ángulo** señala algunas de las lecciones aprendidas de ese proceso, y destaca la importancia de una arquitectura institucional sólida que apoye la creación e implementación del índice.

El diseño de un índice de pobreza multidimensional involucra al menos tres frentes de análisis y discusión: el frente conceptual, que considera la aplicación correcta del método; el frente de las políticas públicas que debe garantizar que el índice refleje las prioridades políticas; y el frente estadístico que tiene que estimar el índice y garantizar su robustez. El resultado involucrará siempre *trade-offs* entre las preocupaciones conceptuales, de política pública y estadísticas. La definición adecuada del objetivo y los principios orientadores de la medición serán claves para tomar decisiones durante el proceso de diseño e implementación.

Si el objetivo del índice de pobreza multidimensional es estimular una acción, entonces se requerirá no solo un diseño multidimensional, también será necesario diseñar una **arquitectura institucional sólida que apoye y legitime el proceso desde el diseño del índice hasta su implementación.**

Cameron Thibos

IPM-COLOMBIA

Después de más de cuatro años de discusiones técnicas, el Gobierno colombiano lanzó, en septiembre de 2011, sus nuevas metodologías de medición de la pobreza monetaria y multidimensional. Bajo la asesoría de la Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), el índice de pobreza multidimensional de Colombia (IPM-C) fue introducido por el gobierno como una innovación para complementar la medición de pobreza monetaria.

Además, el IPM-C fue diseñado al mismo tiempo que el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Entonces, ambas metodologías fueron presentadas como parte de una plataforma de seguimiento de la estrategia de reducción de la pobreza en Colombia para ese periodo.

El caso de Colombia tiene matices interesantes. Para comenzar, es el Estado en su conjunto quien diseña, aplica y, en general, gestiona el IPM-C. No hay una sola institución a cargo de todas las fases de diseño y aplicación del indicador; son varias las instituciones gubernamentales involucradas en su desarrollo, las que se coordinan y tienen definidas sus responsabilidades. La arquitectura institucional usada en ese país utiliza las especialidades de sus agencias gubernamentales en cada parte del proceso: la función de coordinación está a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) quienes realizan el diseño del índice e implementación del proceso de acuerdo a su función de monitoreo de las políticas; el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), como agencia oficial autónoma, se preocupa de las mediciones estadísticas, y la función de implementación enfocada en el diseño de políticas publicas está a cargo del Departamento de Prosperidad Social (DPS). Esta última institución formula y dirige los programas sociales enfocados en reducir la pobreza. Es decir, **las responsabilidades del diseño, estimación, diseminación e implementación del IPM-C están definidas claramente** (ver figura). Cabe destacar que si bien existen estas instancias,

Alejandro Olayo-Mendez

el proceso de implementación involucra a una amplia gama de actores: ministerios, instituciones, gobiernos locales y sector privado.

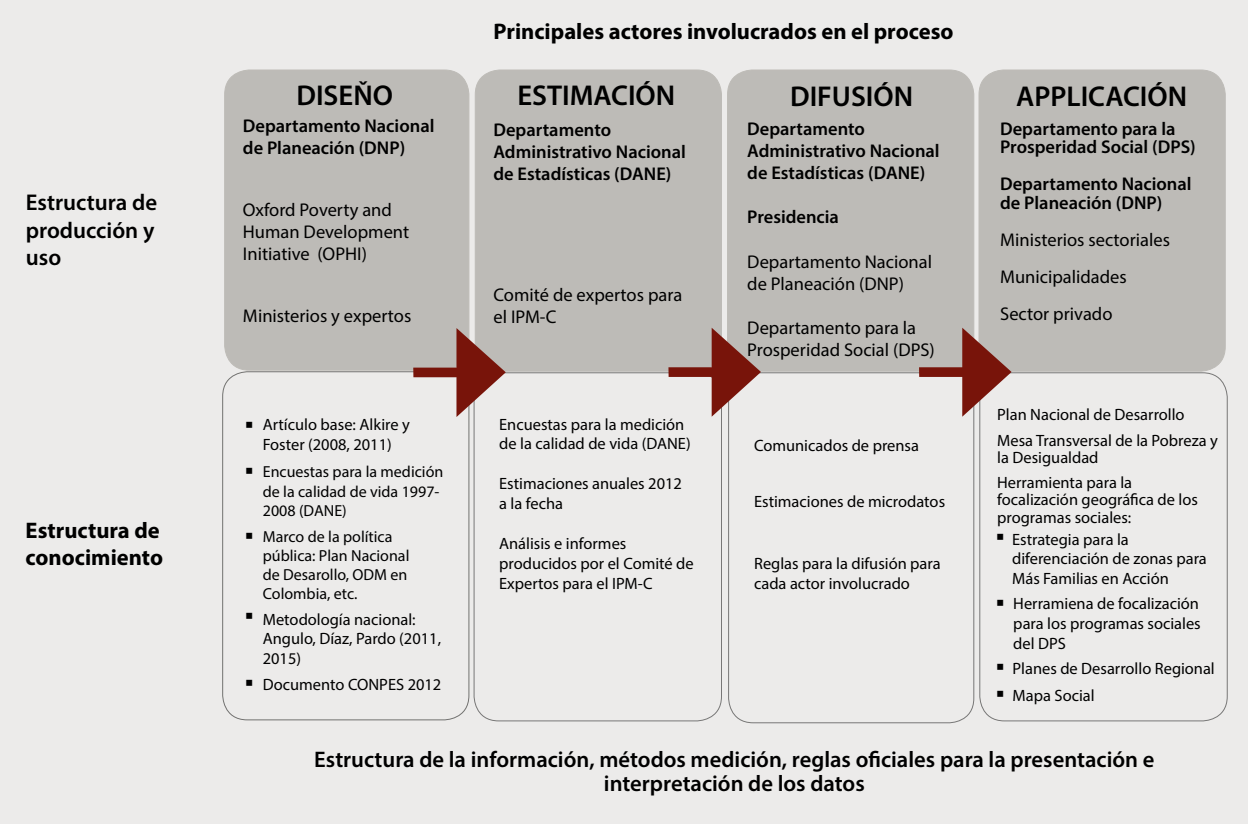
Por otra parte, **existe una interacción estructurada entre las partes interesadas y las consideraciones técnicas.** En Colombia, los actores estratégicos "protegen" a la medición de las presiones naturales de las partes interesadas. Por ejemplo, el proceso de diseño incluye la asesoría y la validación técnica del índice llevadas a cabo por la OPHI. Además, el proceso de estimación involucra a un comité experto (en su mayoría independientes) para garantizar la transparencia y la calidad técnica.

La suma de un diseño multidimensional robusto y una arquitectura institucional sólida, contribuye a que la medición multidimensional estimule la coordinación de una política pública multisectorial para combatir la pobreza

Ademas, en Colombia **el proceso de implementación combina el IPM-C con otros indicadores y herramientas**. El proceso de seguimiento a nivel nacional incluye no sólo el IPM-C, también considera la pobreza monetaria, el coeficiente de Gini y los objetivos administrativos. Como herramienta de focalización, el IPM-C está siendo usado como criterio geográfico, el que generalmente se combina con otras variables dependiendo del área y objetivo del programa social.

Finalmente, desde un punto de vista conceptual, el índice de pobreza multidimensional representa la noción de carencias múltiples que los individuos u hogares enfrentan al mismo tiempo.

En consecuencia, **una solución de política pública requiere de la coordinación entre diferentes sectores para eliminar los distintos tipos de carencias de manera simultánea.** En Colombia se



lleva a cabo la Mesa Transversal para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MTDP), un comité bianual de alto nivel convocado y liderado por el Presidente de la República, donde se da seguimiento a las acciones del gobierno nacional en esa materia. En el comité participan los ministros que están directamente relacionados con la estrategia de reducción de la pobreza, además de los directores de varias instituciones que están a cargo de los programas sociales. En el comité se revisa el tablero de pobreza y desigualdad que tiene cuatro índices estratégicos: el índice de pobreza monetaria, el coeficiente de Gini, el IPM-C, y el número de familias que han salido de la pobreza por medio de la red de protección para pobreza extrema llamada "Red Unidos".

El caso de Colombia entrega lecciones importantes en cuanto a una buena articulación entre marco conceptual, ejecución estadística e implementación. La suma de un diseño multidimensional robusto y una arquitectura institucional sólida, contribuye a que la medición multidimensional estimule la coordinación de una política pública multisectorial para combatir la pobreza.

Este artículo se basa en el Documento de trabajo No 102 de OPHI llamado "*From Multidimensional Poverty Measurement to Multisector Public Policy for Poverty Reduction: Lessons from the Colombian case,*" Roberto Angulo. Original en inglés.

Zach Damberger

Junio 2015, Cartagena

Conectando líderes para superar la pobreza multidimensional

3a Reunión Anual de la MPPN en Colombia

www.mppn.org

Photos: Zach Damberger

EL PROCESO PARTICIPATIVO EN EL SALVADOR PARA DEFINIR LAS DIMENSIONES DEL IPM

¿Qué significa la pobreza, cuáles son las dimensiones que la componen y qué estrategias utilizan las personas en condición de pobreza para sobrevivir? Fueron las preguntas que guiaron la consulta llevada a cabo en El Salvador para definir las dimensiones e indicadores del IPM-ES. **Carolina Moreno** relata brevemente este proceso.

A fines de 2009, El Salvador comenzó el proceso de creación de una medida de pobreza multidimensional. Un tema central fue la definición de las dimensiones constitutivas del Índice de Pobreza Multidimensional. ¿Cómo elegir las dimensiones que reflejaran mejor lo que la sociedad salvadoreña considera como partes centrales de la pobreza? El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de El Salvador y la organización Techo, con el apoyo de la Secretaría Técnica y de Planificación (STPP) de la Presidencia de la República, llevaron a cabo una serie de 23 grupos focales en distintas zonas del país donde le preguntaron a personas viviendo en situación de pobreza lo que significaba la pobreza, las dimensiones que la componían y las estrategias que utilizaban para sobrevivir.

A partir del análisis de grupos focales se identificaron las principales carencias desde la perspectiva de las personas. Se establecieron 5 dimensiones y 20 indicadores que actualmente forman parte de la medición de la pobreza multidimensional. La serie de grupos focales fue determinante en la definición de las dimensiones y los indicadores del Índice de Pobreza Multidimensional.[1]

> Hasta el momento, éste ha sido el primer y único proceso participativo para definir las dimensiones de un índice de pobreza multidimensional llevado a cabo por un país

ELIGIENDO LAS DIMENSIONES

El proceso de definición de las dimensiones del Índice de Pobreza Multidimensional de El Salvador (IPM-ES) comenzó con una discusión sobre el tema por parte del Consejo Asesor presidido por la STPP de El Salvador y el PNUD donde, sobre la base de su experiencia, se listó una serie de dimensiones o componentes deseables para una medición de la pobreza multidimensional. Un segundo ejercicio consistió en identificar dimensiones a partir de lo que la literatura sobre pobreza generalmente proponía, considerando informes como los de la Comisión Sen-Stiglitz-Fitoussi[2] e indicadores ya probados, tales como los contenidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En el Consejo se llegó al consenso de que era necesario hacer un primer ejercicio con los datos disponibles en el país. Teniendo esto en mente se analizaron las encuestas existentes para identificar qué era medible de todo lo mencionado. Se revisó principalmente la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), ya que se trataba de la encuesta anual con mayor nivel de representatividad. Sin embargo, esta encuesta

contaba con buena información únicamente para tres dimensiones: el mercado laboral, materiales de la vivienda y servicios básicos, y educación, dejando de lado otros temas importantes como la salud o la seguridad. Había una brecha entre los componentes deseados para un IPM más allá de estas tres dimensiones básicas y lo que las encuestas de hogares podían entregar en términos de los datos.

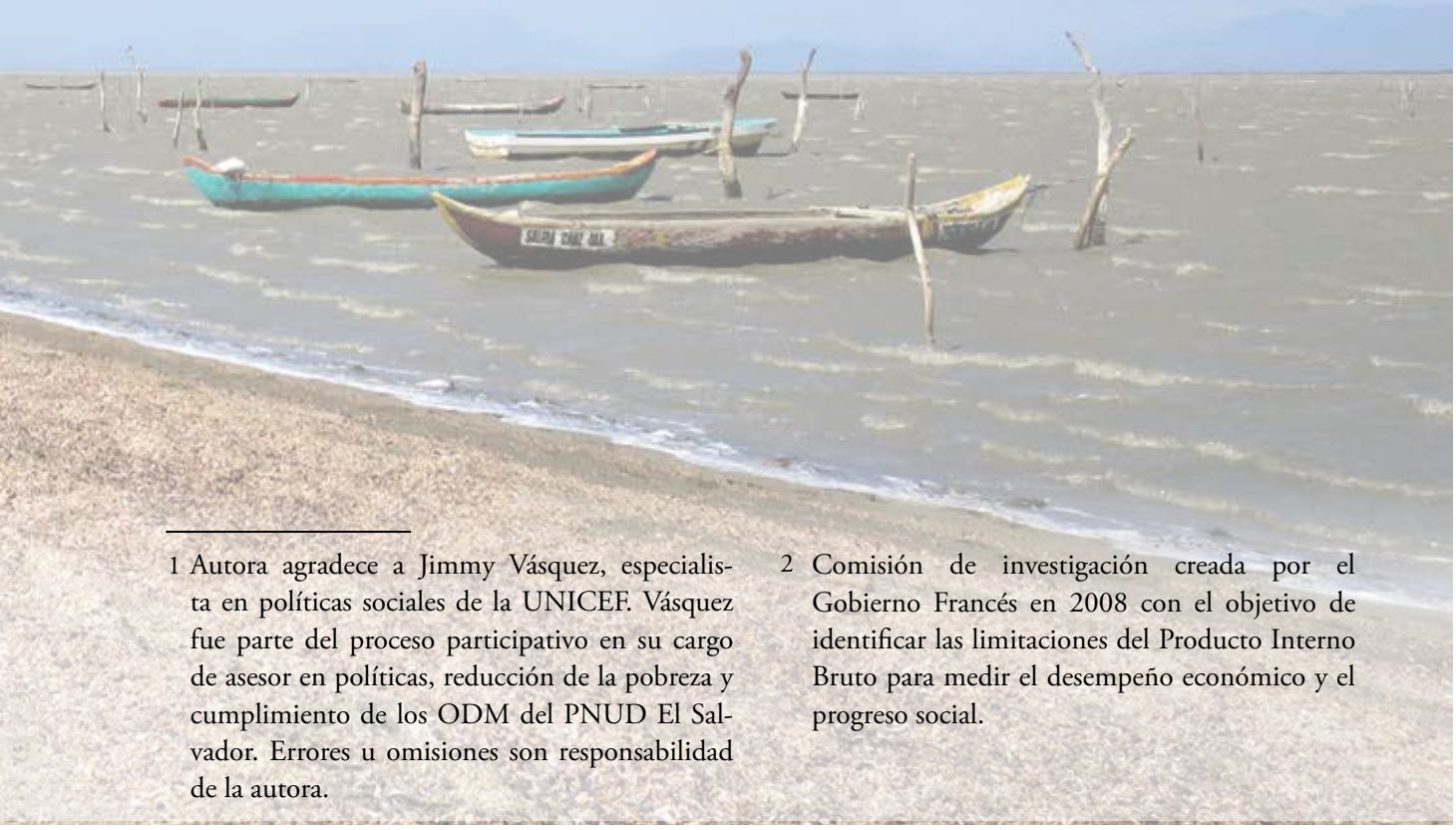
Esta brecha de información sólo era posible subsanar modificando y añadiendo preguntas a la EHPM, para lo cual había recursos y voluntad política. La pregunta que surgió fue, ¿cuáles dimensiones había que incluir en la encuesta? En este momento se decidió impulsar un proceso consultivo con la población viviendo en situación de pobreza.

ESTUDIO CUALITATIVO

Entre agosto y septiembre de 2012, el PNUD en conjunto con la organización Techo llevó a cabo una serie de 23 grupos focales o mesas de consulta con habitantes de 20 comunidades viviendo en pobreza. De los 23 grupos focales, en 20 participaron personas adultas (18 años y más) y los otros 3 fueron grupos especiales: niños, líderes comunales y mujeres. En total, colaboraron alrededor de 250 personas.

La identificación de las zonas se hizo a partir del Mapa de Pobreza y Exclusión Social, herramienta que sirvió para definir los asentamientos y hogares precarios en mayor situación de vulnerabilidad.

Se eligió implementar un estudio cualitativo porque se buscaba entender el fenómeno a partir de las propias explicaciones de las personas viviendo en situación de pobreza. Los estudios de este tipo



Alejandro Olayo-Mendez

1 Autora agradece a Jimmy Vásquez, especialista en políticas sociales de la UNICEF. Vásquez fue parte del proceso participativo en su cargo de asesor en políticas, reducción de la pobreza y cumplimiento de los ODM del PNUD El Salvador. Errores u omisiones son responsabilidad de la autora.

2 Comisión de investigación creada por el Gobierno Francés en 2008 con el objetivo de identificar las limitaciones del Producto Interno Bruto para medir el desempeño económico y el progreso social.

no pretenden ser estadísticamente significativos sino que están orientados a reconocer la mayor cantidad de representaciones sociales y las diferentes realidades, las particularidades entre el área urbana y la rural, entre mujeres, niños, zonas del país, y adultos mayores, entre otras. Se identificaron aproximadamente 30 realidades diferentes a partir de estos grupos.

Uno de los factores que facilitó el proceso, fue el trabajo con la organización Techo, quienes ayudaron a llevar a cabo los grupos. Esta organización se dedica a realizar trabajo comunitario en sectores vulnerables de El Salvador, lo que facilitó el trabajo porque sus miembros ya contaban con la confianza de los habitantes de las diferentes poblaciones vulnerables. Ese trabajo comunitario permitió que las personas no se sintieran intimidadas al conversar y hablar sobre su vida.

El proceso duró dos meses y medio, y se realizó principalmente durante los fines de semana para asegurar la presencia de las personas en sus hogares. Cada grupo tuvo una duración aproximada de una hora y media.

El trabajo de campo se hizo con varios grupos de investigadores quienes contaban con un temario con los cuatro bloques temáticos siguientes: la definición de pobreza, las dimensiones de la pobreza, las estrategias para lidiar con la pobreza y la proyección para el futuro (ver video sobre el tema). No se identificaron dimensiones de la pobreza de antemano, puesto que el objetivo era dejar que éstas se evidenciaran naturalmente en la conversación.

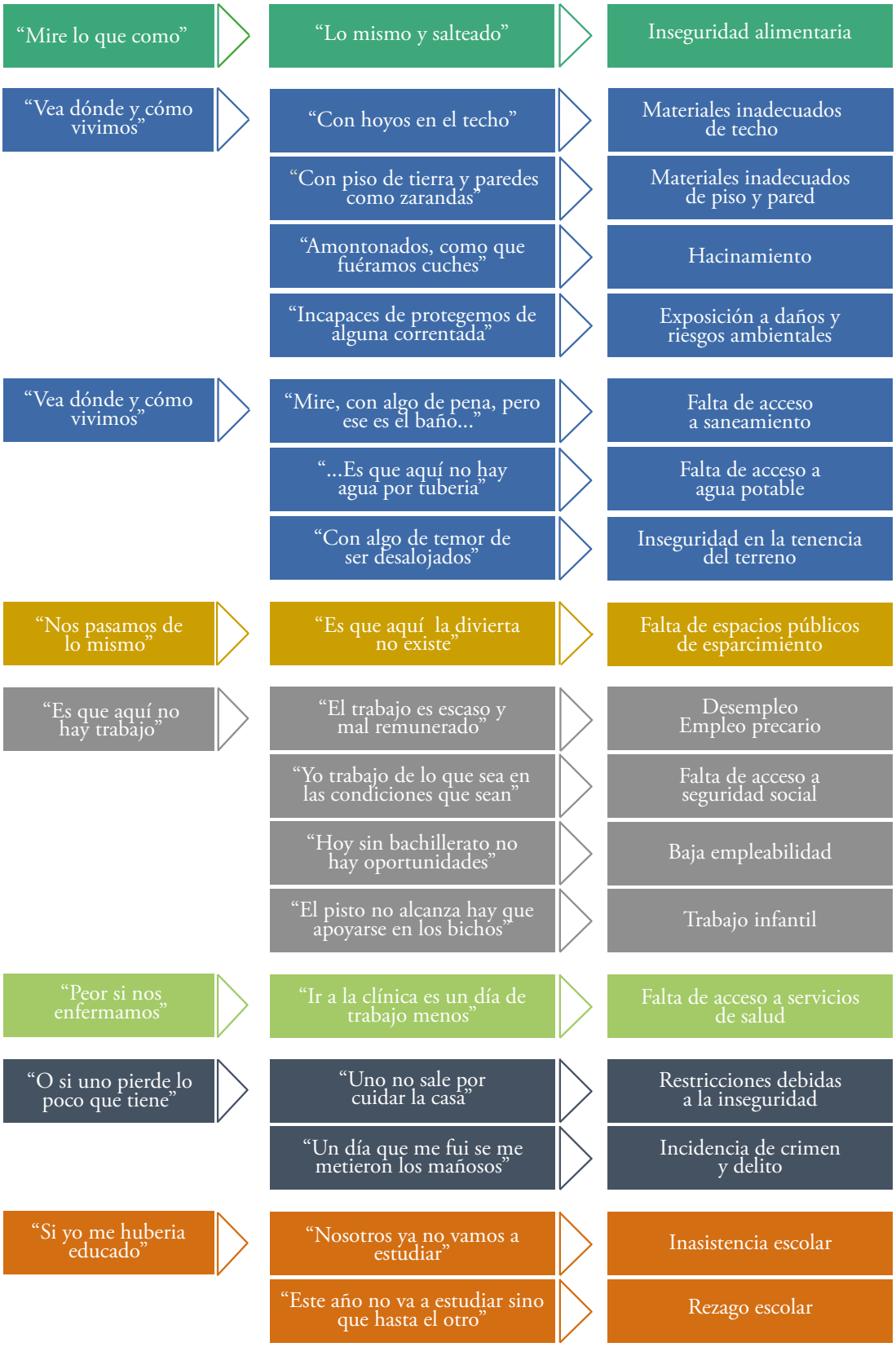
PASANDO DEL DISCURSO A LAS DIMENSIONES

Una vez finalizados los grupos, se realizó el análisis por medio de la técnica de análisis de discurso. Esto permitió identificar, por un lado, las privaciones más sentidas por la población salvadoreña y, por otro, las principales categorías o dimensiones considerando las carencias que más se repetían en los distintos grupos. El siguiente paso consistió en darle una traducción técnica, es decir, construir preguntas a ser incluidas en la EHPM para captar estas privaciones.

"Mire lo que como", "vea dónde y cómo vivimos", "no pasamos de lo mismo", "aquí no hay trabajo",

Desconocido | OPHI

Figura: Principales carencias presentadas en el discurso de las personas en situación de pobreza en El Salvador y su correspondiente indicador asociado.



Fuente de las figuras: Documento "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en El Salvador," Taller interno GOES. PowerPoint, Enero 2015.

"peor si nos enfermamos", "uno no sale por cuidar la casa" o "si yo me hubiera educado" son algunas de las potentes frases que marcaron el análisis y delimitaron los indicadores a ser usados: inseguridad, hacinamiento, falta de espacios públicos de esparcimiento, desempleo o trabajo precario, falta de acceso a servicios de salud, inseguridad y carencias educativas (ver figura). Cada frase describe una vivencia común en la población y, mediante este ejercicio, se transformó en un indicador a ser medido por el índice.

Un equipo interinstitucional conformado por representantes de la Dirección de Estadística y Censos, la STPP y el PNUD, con apoyo técnico de OPHI, analizó cada una de las carencias y se identificaron las que eran medibles. Se crearon 48 indicadores nuevos, lo que dio como resultado alrededor de 70 preguntas nuevas, las que fueron probadas en terreno en dos pruebas piloto durante 2013. A partir de ese trabajo se identificaron los indicadores que funcionaban considerando los que eran prioritarios para las personas y que, además, eran más robustos estadísticamente. Es así como se identificaron 20 indicadores, que se incorporaron al Índice de Pobreza Multidimensional a través de 5 dimensiones.

Photo: David Álvarez Veloso

CONCLUSIÓN

¿Cómo elegir dimensiones e indicadores que orienten mejor las políticas públicas, en particular la social? Fue la pregunta que se hicieron en El Salvador en las primeras etapas del proceso de creación del IPM-ES. Se probaron varios caminos. Habían muchas ideas de dimensiones e indicadores. Pero, sabiendo que la pobreza es más que ingreso, ¿cuáles son las otras dimensiones más sentidas por la población? Para responder a esta pregunta se decidió llevar a cabo un proceso participativo que fue determinante en la definición de las dimensiones y los indicadores del índice final.

Hasta el momento, éste ha sido el primer y único proceso participativo para definir las dimensiones de un índice de pobreza multidimensional llevado a cabo por un país. La participación de las personas permitió crear indicadores del IPM-ES que reflejaran las principales carencias de las personas en el contexto salvadoreño.

DOCUMENTOS RELACIONADOS

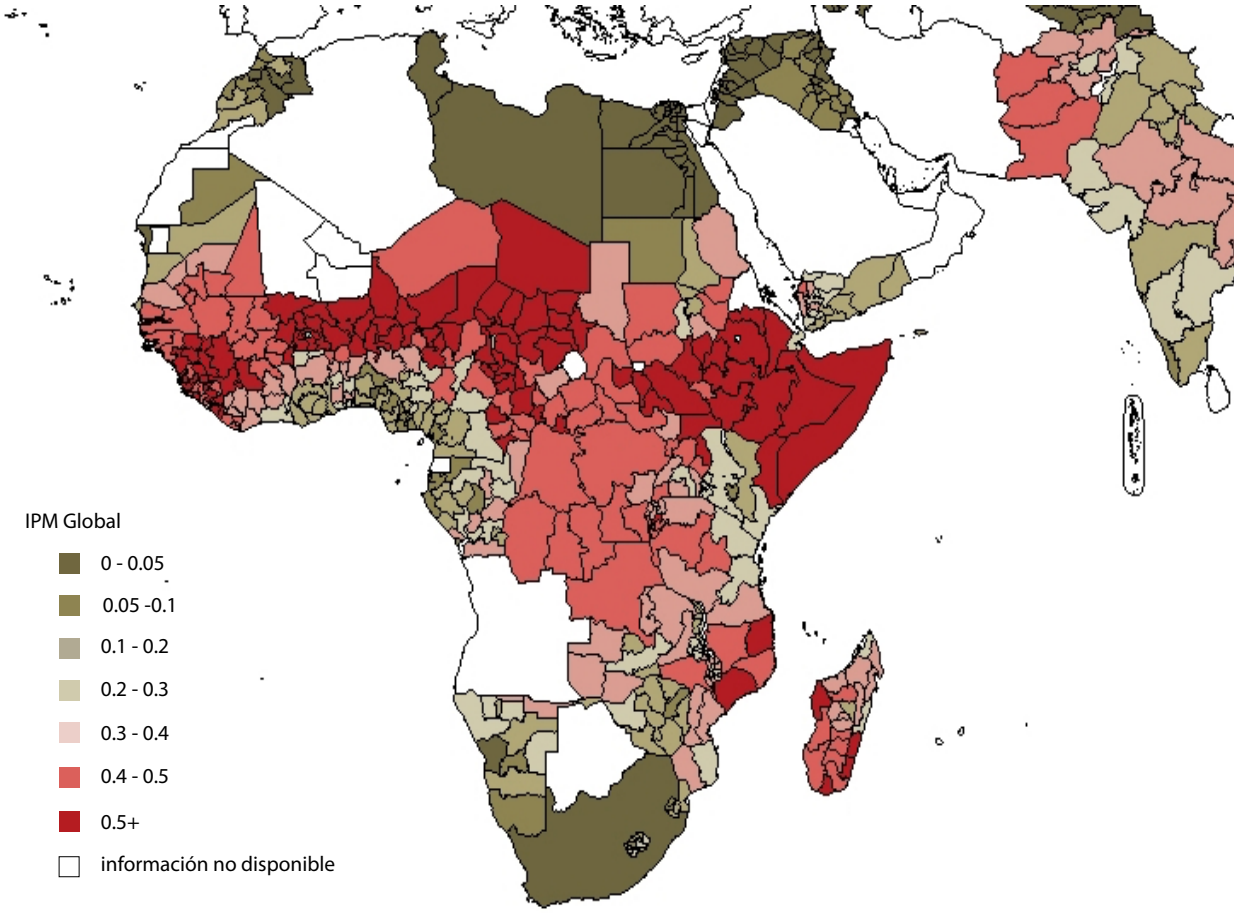
- Video "La pobreza en El Salvador desde la mirada de sus protagonistas."
- Medición multidimensional de la pobreza en El Salvador, Secretaría Técnica y de Planificación de El Salvador y Ministerio de Economía del Gobierno de El Salvador, 2015.
- Mapa de pobreza y exclusión social, Flacso, PNUD y Ministerio de Economía del Gobierno de El Salvador, 2010.
- La pobreza en El Salvador desde la mirada de sus protagonistas, PN.

DATO DEL MES

Estamos acostumbrados a oír comparaciones entre países de acuerdo a sus niveles de pobreza. Por ejemplo, de acuerdo a las últimas cifras disponibles sabemos que Madagascar, Burundi, o la República Democrática del Congo son los países con mayores tasas de pobreza por ingresos en el mundo (usando la medida de US$ 1.90 al día). Pero, ¿sabe usted cuáles son las regiones subnacionales más pobres del mundo?

Gracias a las fuentes de datos que usa, el Índice de Pobreza Multidimensional global permite desagregar resultados nacionales por región (estado, departamento, o cualquier división política de un país para los cuales los datos sean representativos). En un análisis de 962 regiones de 78 países del mundo usando el IPM Global, sabemos que la región más pobre del mundo es la de Salamat en Chad, con un IPM de 0.715, seguida de cerca por Est y Sahel en Burkina Faso, y por Hadjer Lamis y Lac también en Chad.

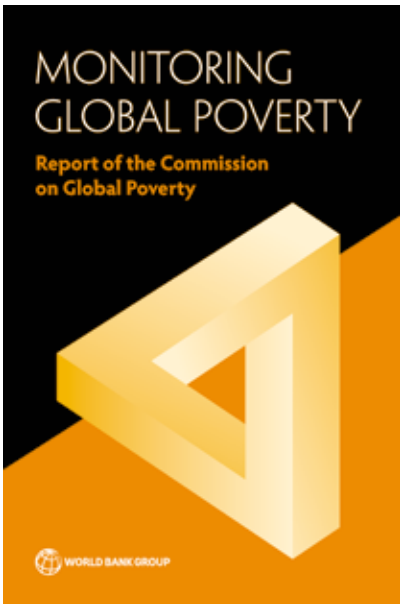
Fuente de la figura: Alkire, S., Jindra, C., Robles, G., and Vaz, A. (2016). "Multidimensional Poverty in Africa," *OPHI Briefing* 40, Universidad de Oxford.



NOTICIAS DESTACADAS

INFORME DE LA COMISIÓN ATKINSON

Recientemente, el Banco Mundial lanzó el informe "Monitoreando la Pobreza Global" realizado por la Comisión sobre Pobreza Global presidida por Sir Anthony B. Atkinson. Esta comisión fue establecida por el Economista Jefe del Banco Mundial para asesorar a esta institución sobre como medir y monitorear la pobreza a nivel global, tanto en aspectos monetarios como no monetarios. Entre las principales recomendaciones adoptadas por el Banco Mundial, se encuentra la de incorporar un indicador de pobreza multidimensional basado en el método de conteo como un indicador complementario para la medición de la pobreza (Recomendaciones 18 y 19).



EVENTO DE ALTO NIVEL EN NACIONES UNIDAS: "MEDIR Y TERMINAR CON LA POBREZA EN TODAS SUS DIMENSIONES"

En este evento, altos representantes de los países, mostraron como el Índice de Pobreza Multidimensional está siendo usado en la práctica: como un indicador a nivel nacional y mundial, como una herramienta de diagnóstico para visibilizar las carencias y como un instrumento de gobierno para el diseño y la coordinación de políticas públicas y planes nacionales.

En la reunión, llevada a cabo en el contexto de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2016, los países abogaron por el uso del IPM como indicador para informar sobre los avances de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) en su objetivo 1 "Terminar con la pobreza en todas sus formas".

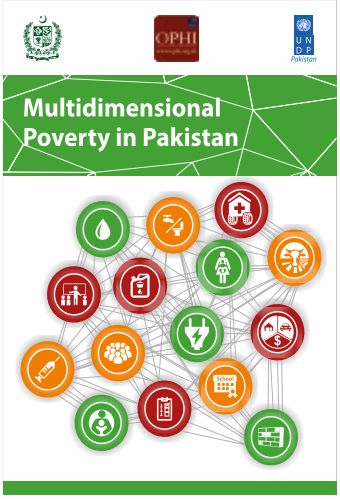
El evento fue organizado por la República de Sudáfrica a nombre de la MPPN con el apoyo del Gobierno de Seychelles y OPHI.

Zach Damberger

NOTICIAS DESTACADAS

HONDURAS Y PAKISTÁN LANZARON ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL

Los gobiernos de Pakistán (junio) y Honduras (agosto) lanzaron oficialmente el Índice de Pobreza Multidimensional. El objetivo de ambas mediciones es mejorar la focalización y evaluación de las políticas públicas, ayudando en el diseño e implementación de políticas más efectivas.



Tanto el IPM de Pakistán como el de Honduras fueron construidos utilizando el método Alkire-Foster y complementan la medición de la pobreza por ingreso.

Zach Damberger