



**GRUPO DE TRABAJO SOBRE ESTADÍSTICAS DE POBREZA  
DE LA CONFERENCIA ESTADÍSTICA DE LAS AMÉRICAS DE LA CEPAL  
BIENIO 2018-2019**

**EXPERIENCIAS EN LA MEDICIÓN DE DIMENSIONES  
FALTANTES DEL IPM**

**DICIEMBRE 2019**

## EXPERIENCIAS EN LA MEDICIÓN DE DIMENSIONES FALTANTES DEL IPM

### 1. Introducción

Las mediciones de pobreza han evolucionado de la mano con definiciones como desarrollo económico y social. De esta manera, se llegó a la conclusión de que las medidas complementarias a las tradicionales de pobreza monetaria, como el índice de pobreza multidimensional –IPM–, son relevantes tanto para el estudio de la pobreza como para la generación de políticas públicas para su reducción. Así mismo, se avanzó la conexión de los conceptos con las técnicas de medición de estos indicadores hasta llegar a metodologías que permiten una interacción completa de conceptos y aplicabilidad como la metodología Alkire-Foster (2007).

Una de las primeras aplicaciones de la metodología Alkire-Foster (2007) fue lanzada en 2010 en el *Human Development Report* de las Naciones Unidas, diseñada en coautoría por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina de Reporte de Desarrollo Humano (HDR) y la Iniciativa para la Pobreza y el Desarrollo Humano de Oxford (OPHI), actualizado en 2014 y 2018, que permitió realizar comparaciones a nivel internacional de las dimensiones y privaciones determinadas más relevantes.

De esta manera, actualmente 57 países se han unido al *Multidimensional Poverty Peer Network (MPPN)* con el propósito de generar espacios de diálogo, construir capacidad técnica y compartir experiencias y lecciones aprendidas en la medición de estos indicadores de pobreza multidimensional. Lo anterior, evidencia el interés de los países y gobiernos por adoptar medidas alternativas que permitan generar políticas públicas para la reducción de la pobreza que sean coherentes con la realidad de cada contexto.

A pesar de los avances y el aumento en la participación de países alrededor del mundo en la medición del IPM, aún se trabaja de manera continua para lograr un consenso sobre las diferentes dimensiones e indicadores que deberían ser incluidos en el análisis. Cada país u organización ha buscado analizar las privaciones de las personas en ámbitos relacionados con los derechos que son considerados fundamentales para alcanzar el desarrollo propio de los hogares y/o personas como son el acceso a la educación, la salud y los servicios básicos como agua potable y calidad de la vivienda. Sin embargo, estas consideraciones pueden variar según el contexto propio del análisis y del grado de avance alcanzado en materia de la reducción de la pobreza. Adicionalmente, la decisión sobre los umbrales, se encuentra sujeta a la subjetividad de lo que cada sociedad quiere o tiene como meta alcanzar, o los parámetros que se aceptan como mínimos para establecer que un hogar o persona se encuentre privado de ese derecho.

Teniendo en cuenta lo anterior, y en concordancia con los avances del mundo en materia de reducción de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida de las personas, las nuevas necesidades a las que se enfrentan las sociedades y los retos adoptados internacionalmente como la agenda 2030, el grupo de trabajo en temas de pobreza de CEA-CEPAL ha recopilado

información sobre los desarrollos más recientes realizados por los países de Latinoamérica en materia de medición de la pobreza no monetaria.

## **2. Aproximación teórica del bienestar y definición de nuevas dimensiones para la medición del IPM**

Durante el bienio 2016-2017 el grupo de trabajo de CEA-CEPAL se concentró en la revisión de los avances y desafíos que han presentado los países de la región en la medición de indicadores no monetarios de pobreza, incluyendo indicadores como el de necesidades básicas insatisfechas. El documento producto del trabajo regional, evidenció retos en cuanto a la actualización de los indicadores y dimensiones incluidas en los IPM de los países de la región y la medición de dimensiones que no fueron consideradas en el desarrollo inicial de los mismos, pero que, a través de los años han cobrado relevancia. Por ello, durante el bienio 2018-2019, el grupo realizó una primera aproximación a la revisión de dichas dimensiones e indicadores.

Ahora bien, antes de mostrar los resultados obtenidos en el ejercicio realizado por el grupo en el bienio 2018-2019, se realizará un breve recuento de algunas definiciones teóricas de bienestar.

Primero, se hace mención a la *Teoría del Desarrollo a Escala Humana* de Manfred Max-Neef (1986). Según Max-Neef, el desarrollo se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas, la generación de niveles crecientes de autodependencia y articulaciones orgánicas de los seres con la tecnología y la naturaleza. De esta manera, define las necesidades humanas dentro de las siguientes categorías: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad.

Amartya Sen (1998) con su enfoque de la *Economía del Bienestar*, también planteó el análisis de la pobreza desde una dimensión diferente al tradicional nivel de ingresos, afirmó que es "...más convincente medir el progreso por la reducción de las privaciones...", así, el bienestar se asocia a la reducción de las privaciones que enfrenta la población menos favorecida. Resalta que estos grupos poblacionales, en general, enfrentan privaciones en educación, salud, acceso a la tierra, justicia, apoyo familiar y comunitario, créditos y otros recursos productivos, voz en las instituciones y acceso a las oportunidades.

Así las cosas, las dimensiones de los índices multidimensionales de pobreza más utilizadas actualmente conforman una parte del universo total de posibles dimensiones que afectan el acceso a oportunidades de los individuos o la satisfacción de necesidades humanas. Sin embargo, las necesidades humanas y aquello que se requiere para su satisfacción evoluciona con el tiempo y contexto. Teniendo en cuenta lo anterior y los avances en materia de medición de la pobreza no monetaria en la región, se vuelve relevante explorar nuevas mediciones de dimensiones/indicadores o la redefinición de dimensiones/indicadores existentes de acuerdo a la evolución de las necesidades.

En esta línea, OPHI, propuso cinco dimensiones faltantes que considera vitales para que las personas pobres tengan una mejor calidad de vida<sup>1</sup>:

- Calidad del trabajo
- Autonomía y empoderamiento
- Seguridad física
- Conexión social
- Bienestar psicológico y subjetivo

Para efectos de la revisión regional realizada, se tomaron las dimensiones mencionadas y algunas adicionales que se detallarán más adelante.

### **3. Avances en la medición de dimensiones e indicadores faltantes<sup>2</sup> del IPM**

Los países que han implementado la medición del IPM en la región son: México (2008), Colombia (2011), Chile (2015), Costa Rica (2015), El Salvador (2015), Honduras (2016), Ecuador (2016), Panamá (2017) y República Dominicana (2017)<sup>3</sup>.

El Cuadro 1 presenta los resultados del grupo de trabajo en el bienio 2016-2017, en el cual se observa la información de las dimensiones y los indicadores utilizados por los países latinoamericanos en el IPM oficial.

Los principales indicadores incluidos en la construcción de IPM en la región están relacionados con dimensiones como Educación, Salud, Servicios Básicos, Empleo y Vivienda. De manera complementaria El Salvador, Chile y Panamá han avanzado en dimensiones como Calidad del Hábitat e Integración Social; y México, Costa Rica, Ecuador, Honduras y Panamá integran indicadores relacionados con Ingresos en el cálculo del IPM.

Como se ha mencionado a lo largo del documento, la medición del IPM implica retos en la implementación de nuevas dimensiones que proporcionen más elementos y herramientas para conocer las condiciones de vida de los hogares. Bajo este enfoque, algunos países de la región han avanzado en el rediseño de dimensiones y/o indicadores para la medición de la pobreza multidimensional. El resto del documento se enfocará en mostrar de manera consolidada estos avances.

Así, algunos países de la región diligenciaron el cuestionario enviado con el único propósito de conocer los avances mencionados. En este proceso se obtuvo información de los siguientes

---

<sup>1</sup> Se tomaron los conceptos y definiciones publicados por OPHI en <https://ophi.org.uk/research/missing-dimensions/>.

<sup>2</sup> En el presente documento se denominan “dimensiones e indicadores faltantes” aquellos diferentes al ingreso, relacionados con aspectos y/o elementos considerados vitales para alcanzar un nivel mínimo de calidad de vida y que facilitan el desarrollo integral de las personas y/o hogares considerando la evolución del concepto de desarrollo (Ejemplo: cobertura versus calidad en las diferentes dimensiones e indicadores). Estos elementos, se consideran desafíos para alcanzar un verdadero desarrollo y superar brechas en la sociedad.

<sup>3</sup> Villatoro, Pablo et al (2017). *Indicadores no monetarios de pobreza: avances y desafíos para su medición*. Memoria seminario regional CEPAL, Santiago de Chile.

países: Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, Panamá, República Dominicana y Colombia.

**Cuadro 1. Dimensiones e indicadores IPM de la región**

<b>Dimensión/Indicador</b>	México	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Chile	Ecuador	Honduras	Panamá
<b>Educación</b>								
Bajo logro educativo	X	X	X	X	X	X	X	X
Inasistencia escolar	X	X	X	X	X	X	X	X
Rezago escolar		X	X	X	X			X
Cuidado primera infancia		X	X	X				
Analfabetismo		X					X	
No acceso a educación superior por razones económicas							X	
<b>Salud</b>								
Inseguridad alimentaria	X			X				
Malnutrición (desnutrición, obesidad)					X			X
Persona con problema de salud que no recibió atención		X			X			X
Control de embarazo								X
<b>Servicios básicos</b>								
Fuente de agua inadecuada	X	X	X	X	X	X	X	X
Saneamiento inadecuado	X	X	X	X	X	X	X	X
Sin electricidad	X						X	X
Recolección de basura			X			X		
Tipo de combustible							X	
Sin acceso de internet			X					X
<b>Empleo</b>								
Trabajo infantil		X		X		X	X	
Desempleo/desempleo de largo plazo		X	X	X	X	X	X	X
Ocupado independiente informal			X					
Subempleo o inestabilidad				X			X	
Persona fuera de la fuerza de trabajo por obligaciones familiares			X					
<b>Seguridad/protección social</b>								
Población no afiliada a seguro salud	X	X	X	X	X			
Población no afiliada a pensiones	X	X	X	X	X	X	X	X
Población 65+ sin pensiones ni jubilaciones	X				X			
Incumplimiento de derechos laborales			X					X
Discapacitados sin transferencias			X					
<b>Vivienda</b>								
Materiales de la vivienda	X	X	X	X	X		X	X
Hacinamiento	X	X	X	X	X	X	X	X
Tenencia insegura				X				
<b>Calidad del hábitat</b>								
Infraestructura pública				X	X			X
Victimización, percepción de inseguridad				X	X			
Daños por fenómenos naturales				X				X
Contaminación medioambiental, tiempo de traslado					X			
<b>Integración social</b>								
Apoyo y participación social					X			
Percepción de discriminación					X			

<b>Ingresos</b>				
Salarios inferior al mínimo		X		X
Ingresos <LP o LPE	X		X	
Bienes			X	

Fuente: CEPAL. Villatoro, et al (2017). Indicadores no monetarios de pobreza: avances y desafíos para su medición

El cuestionario indagó principalmente sobre 8 dimensiones determinadas previamente como alternativas para la medición de pobreza multidimensional:

1. Empleo y calidad del trabajo
2. Empoderamiento
3. Seguridad física
4. Bienestar psicológico y subjetivo
5. Discriminación percibida
6. Redes de apoyo social
7. Acceso a transporte
8. Condiciones de vivienda y acceso a servicios públicos
9. Otra dimensión faltante

Los aspectos que se tienen en cuenta para las diferentes dimensiones hacen referencia a los siguientes conceptos:

*Empleo y calidad el trabajo:* Tener un trabajo bueno y decente está relacionado con estar fuera de la pobreza, además de generar un sentido de respeto a sí mismo y de realización personal. OPHI incluye cuatro ámbitos en esta dimensión: protección, ingreso, tiempo y seguridad.

*Empoderamiento:* Expansión de la libertad de elección, incremento del control sobre los recursos y las decisiones que inciden en la vida personal; ampliación de la capacidad de agencia. Proceso en el que las personas, organizaciones y comunidades adquieren control sobre los problemas que son importantes para sus vidas.

*Seguridad física:* Hace referencia a la falta de seguridad física que genera la violencia perpetrada por individuos, grupos y/o actores estatales o paraestatales. Violencia relacionada con los crímenes cotidianos, conflictos violentos e insurgencias.

*Bienestar psicológico y subjetivo:* El bienestar psicológico hace referencia a la percepción del significado de la vida que es definido por el individuo y basado en su potencial único. Además, se contempla la habilidad de aspirar a la excelencia para cumplir este ideal. En el bienestar subjetivo, las percepciones subjetivas del bienestar se componen de la satisfacción de vida y la felicidad (sentimientos positivos o negativos). En relación a la satisfacción se debe considerar tanto para la vida en general como para aquellos ámbitos que se consideran importantes.

*Discriminación percibida:* Discriminar es “cometer una acción o una falta de acción injusta contra personas que pertenecen, o son percibidos como pertenecientes a un grupo determinado, especialmente a grupos estigmatizados”<sup>4</sup>. La discriminación se caracteriza por relaciones de poder desiguales y acciones que afectan la dignidad de las personas, generando una sensación de ser degradado injustamente. La discriminación puede tener fuentes diversas

<sup>4</sup> Zavaleta, Diego. (2011) *Pobreza, vergüenza y humillación: una propuesta de medición*. Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano. PNUD.

como las relaciones con individuos, grupos de individuos, instituciones, una ley, normas sociales, etc.

*Redes de apoyo social:* Hace referencia a la conectividad social (en términos de relaciones personales) con que cuenta las personas y los hogares como mecanismo que facilitan el cuidado familiar, la cooperación, apoyo mutuo y acceso a recursos materiales, culturales y económicos para realización de objetivos personales y colectivos.

*Acceso a transporte:* En el marco del derecho a la vivienda adecuada se subraya la importancia de identificar características del entorno, de la infraestructura y del medioambiente como variables que se relacionan con las condiciones de vivienda y hábitat residencial fundamentado en la ubicación de esta. Una vivienda no es adecuada “si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas”<sup>5</sup>. El acceso a transporte hace parte de los servicios que se debería encontrar en el entorno de la vivienda para que esta sea adecuada. En esta dimensión Colombia ha realizado algunas mediciones piloto.

*Condiciones de vivienda y acceso a servicios públicos:* Es una de las dimensiones que ha estado presente desde los inicios del IPM, sin embargo, las variables consideradas para su medición se han transformado. Actualmente no sólo se contemplan aspectos relacionados con cobertura, las condiciones de la vivienda se encuentran relacionadas con la habitabilidad y el acceso a servicios públicos domiciliarios que permitan un pleno desarrollo de las actividades del hogar y mejoren el bienestar de los individuos. El principio de habitabilidad establece que una vivienda no se considera adecuada si “no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales”<sup>6</sup>.

El Cuadro 2 muestra los resultados de los avances de los países en el diseño y/o rediseño para la medición del IPM.

**Cuadro 2. Dimensiones incluidos en los IPM o trabajados por los países de la región**

Países	Empleo y calidad del trabajo	Discriminación percibida	Seguridad Física	Redes de apoyo social	Acceso a transporte	Condiciones de vivienda y acceso a servicios públicos	Otra dimensión /indicador faltante
Costa Rica	x			x		x	Educación
Paraguay	X					x	
Chile		x	x				
Colombia	X		x		x	x	Entorno
Ecuador							
Bolivia						x	
República Dominicana						x	

Fuente: Elaboración propia, con la información remitida por los países consultados.

Es posible observar que la dimensión que presenta más variaciones avances en 5 de los 8 países de los que se tiene información, es condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos. Los países que consignan avances son Bolivia, Paraguay, República Dominicana,

<sup>5</sup> Metodología de medición de pobreza multidimensional con entorno y redes (2016). CASEN

<sup>6</sup> Metodología de medición de pobreza multidimensional con entorno y redes (2016). CASEN

Colombia y Costa Rica, y referenciaron la implementación de indicadores adicionales a los tradicionales en la medición de esta dimensión, los siguientes:

- \* Porcentaje de hogares con acceso a energía eléctrica
- \* Precariedad de los materiales de construcción de la vivienda (como un solo indicador)
- \* Tenencia insegura de la vivienda
- \* Mal estado del techo o el piso
- \* Mal estado de las paredes exteriores
- \* Sin uso de internet

El cuadro 3 muestra de manera más detallada los indicadores que han sido desarrollados en algunas de las dimensiones listadas anteriormente.

**Cuadro 3. Dimensiones e indicadores incluidos en los IPM o trabajados por los países de la región**

Dimensiones	Indicadores	Países	
<b>Empleo y calidad del trabajo</b>	Desempleo de larga duración o personas desalentadas	Costa Rica Colombia	
	Incumplimiento de derechos laborales	Costa Rica	
	Empleo independiente informal	Costa Rica	
		Colombia	
<b>Condiciones de vivienda y acceso a servicios públicos</b>	Cobertura de agua	Bolivia	
	Cobertura de saneamiento	Bolivia	
	Porcentaje de hogares con acceso a energía eléctrica	Bolivia	
		República Dominicana	
	Precariedad de los materiales de construcción de la vivienda	República Dominicana	
		Colombia	
		Panamá	
	Hacinamiento	Costa Rica	
		República Dominicana	
		Colombia	
	<b>Redes de apoyo social</b>	Tenencia insegura de la vivienda	República Dominicana
		Mal estado del techo o el piso	Colombia
			Costa Rica
Mal estado de las paredes exteriores		Colombia	
		Costa Rica	
Sin uso de internet		Costa Rica	
		Panamá	
Inadecuada eliminación de excretas	Colombia		
Sin acceso a agua de fuente mejorada	Colombia		
<b>Educación</b>	Primera infancia sin cuidado	Costa Rica	
	Personas adultas mayores sin pensión		
	Personas con discapacidad sin transferencia		
	Fuera de la fuerza de trabajo por obligaciones familiares		
<b>Otras dimensiones /indicadores</b>	No asistencia a la educación formal	Colombia	
	Rezago educativo		
	Sin logro de bachillerato		
<b>Otras dimensiones /indicadores</b>	Bajo desarrollo de capital humano	Costa Rica	
	Otras (Seguridad Alimentaria)		
	Entorno (Riesgos Naturales)		
	Protección Social	Colombia	
		Costa Rica	



**Fuente:** Elaboración propia, con la información remitida por los países consultados

Las dimensiones con mayores avances en el desarrollo de indicadores corresponden a empleo y calidad del trabajo y, condiciones de vivienda y acceso a servicios públicos. El cuadro 3 muestra la mayor parte de la región ha enfocado sus esfuerzos en la medición de estas dos dimensiones.

Adicionalmente, Costa Rica y Colombia reportaron avances en la categoría “otras dimensiones faltantes”, en la cual Costa Rica ha realizado trabajos en la dimensión de educación con indicadores como i) No asistencia a la educación formal, ii) Rezago educativo, iii) Sin logro de bachillerato y iv) Bajo desarrollo de capital humano; y Colombia en la dimensión de entorno (Riesgos Naturales) y otras (Seguridad Alimentaria).

Las principales motivaciones para el rediseño de las dimensiones y/o indicadores, parten no solo de la necesidad de reconocer las diferentes connotaciones que tiene la pobreza, sino como se ha expuesto en diversos escenarios<sup>7</sup>, avanzar en un perfeccionamiento de indicadores, lograr una actualización de las temáticas acorde con las nuevas realidades y obtener mejoras en la focalización de los recursos.

#### **4. Taller regional virtual “Avances y desafíos en la medición de dimensiones e indicadores faltantes en la medición de la pobreza no monetaria”**

En el marco del taller regional virtual “Avances y desafíos en la medición de dimensiones e indicadores faltantes en la medición de la pobreza no monetaria” realizado con los países de la región, se discutió acerca de la implementación de nuevas dimensiones y/o indicadores que permitan conocer las condiciones de vida de los hogares y posibiliten una mejora en la medición de la pobreza multidimensional. De esta manera, se realizaron dos talleres; el primero de ellos, enfocado en los avances de los países en la medición de las condiciones de vivienda y entorno, específicamente en Chile, Colombia y Ecuador; y el segundo, que abordó avances en la medición de indicadores subjetivos y seguridad alimentaria que han incorporado en su medición Chile y México.

##### **4.1 Condiciones de vivienda y entorno**

Colombia considera actualmente cinco dimensiones<sup>8</sup> para la medición del IPM oficial, dentro de las que se encuentra condiciones de la vivienda y acceso a los servicios públicos. De manera adicional, en el proceso de rediseño del IPM, se han realizado pruebas piloto de preguntas en aspectos como: vulnerabilidad de la vivienda frente a condiciones climáticas adversas y desastres naturales; y acceso a servicios públicos domiciliarios de calidad, particularmente en el caso de energía eléctrica y acueducto.

---

<sup>7</sup> Villatoro, Pablo et al (2017). Memorias Seminario Regional “Indicadores no monetarios de pobreza: avances y desafíos para su medición”, CEPAL. Santiago de Chile, pág. 119.

<sup>8</sup> Condiciones educativas (analfabetismo y bajo logro educativo), condiciones de la niñez y juventud (inasistencia escolar, rezago escolar, barreras de acceso a servicios de cuidado de la primera infancia, trabajo infantil), trabajo (trabajo informal, desempleo de larga duración), salud (barreras de acceso a salud, sin aseguramiento en salud), condiciones de vivienda y servicios públicos (sin acceso a fuente de agua mejorada, inadecuada eliminación de excretas, material inadecuado de pisos, material inadecuado de paredes y hacinamiento crítico).

De la misma manera, se han probado preguntas que intentan aproximar la calidad del entorno donde se consideran dos aspectos principales: afectaciones y accesibilidad a servicios del entorno. Así, dentro de afectaciones se tiene en cuenta ruidos molestos, malos olores, presencia de basuras, contaminación del aire, contaminación de ríos, canales y lagos, invasión del espacio público, y presencia de insectos y roedores. Por otro lado, en accesibilidad a servicios del entorno se agrupa la cercanía del hogar a servicios como hospitales y centros de salud, supermercados, estación de policía, farmacias, transporte público, establecimiento educativo, zonas verdes, etc.

En Chile, actualmente incorpora en su medida de pobreza multidimensional cinco dimensiones<sup>9</sup>, dentro de los que se incluye vivienda y entorno. En esta dimensión se mide la habitabilidad, acceso a servicios básicos y entorno. Dentro del indicador de habitabilidad se encuentra el nivel de hacinamiento y el estado de la vivienda, en la dimensión entorno se incorporan problemas de contaminación ambiental (contaminación del aire, acumulación de basura, contaminación en ríos y embalses, contaminación del agua procedente de la red pública), y accesibilidad a equipamientos básicos de salud, educación y transporte, y por último, el acceso a servicios básicos considera la tenencia de servicios sanitarios básicos (WC, llave y agua según escala urbana o rural) dentro de una vivienda.

Finalmente, en Ecuador se miden las condiciones de vivienda y entorno a partir de la dimensión del buen vivir, en donde se considera que un hogar pertenece al umbral de suficiencia requerido para no ser pobre, cuando posee una vivienda digna, sistema adecuado de eliminación de desechos, disponibilidad de áreas verdes, sistema adecuado de eliminación de desechos, tenencia segura y disponibilidad de servicios públicos.

#### **4.2 Indicadores subjetivos y seguridad alimentaria**

Dentro de la medición de indicadores subjetivos e inseguridad alimentaria, Chile y México consideran las dimensiones de redes y cohesión social, e inseguridad alimentaria, respectivamente.

Chile incluye trato igualitario, apoyo y participación social, y seguridad dentro de la dimensión de redes y cohesión social. El indicador trato igualitario se consolida a partir de la ley de discriminación arbitraria (Ley 20.609)<sup>10</sup>, el hogar presenta un grado de carencia si durante los últimos 12 meses algún miembro del hogar ha sido discriminado o tratado injustamente a partir de su nivel socio-económico, edad, orientación sexual, estado civil, ropa, tener tatuajes/piercing/expansiones/perforaciones, lugar donde vive, lugar donde estudió, apariencia física, pertenencia a un grupo indígena, condición de salud o discapacidad, creencias o religión, color de piel, ser extranjero, e ideología u opinión política.

Este indicador, tiene como objeto medir la percepción de un trato irrespetuoso, injusto y de ser discriminado, que afecta las posibilidades de conseguir empleo, y adquisición de servicios o educación.

---

<sup>9</sup> Educación (asistencia, rezago escolar, escolaridad), salud (malnutrición en niños, adscripción al sistema de salud, atención), trabajo y seguridad social (ocupación, seguridad social, jubilaciones), vivienda y entorno (habitabilidad, servicios básicos, entorno), redes y cohesión.

<sup>10</sup> Se define discriminación como la distinción, exclusión o restricción sin justificación razonable efectuada por agentes particulares o estatales, que cause privación, amenaza o perturbación a los derechos fundamentales establecidos en la constitución política o en los tratados internacionales sobre derechos humanos.

Por otro lado, el indicador de apoyo y participación social define la falta de redes de apoyo, contactos, y vínculos sociales como una situación de privación que alude a deficiencias en las relaciones sociales, lo que no permite una adecuada conectividad social y, por tanto, afecta la adquisición de servicios. De tal manera, esta carencia se presenta a nivel de los hogares que tienen relaciones con organizaciones sociales<sup>11</sup>, organizaciones de trabajo<sup>12</sup>, y redes de trabajo del hogar<sup>13</sup>.

Por último, en la medición de pobreza multidimensional de Chile también se considera la carencia de seguridad alimentaria utilizando la escala FIES, en la que se contempla dicha situación en una escala que va de una situación leve a una situación grave.

México, por su parte, incorporó la medida del acceso de alimentación como un indicador directo<sup>14</sup> en el IPM oficial, compatible con el enfoque de derechos humanos. En las discusiones generadas a lo largo de la sesión, los colegas de México desde su experiencia compartieron que la mejor manera para el cálculo del indicador, es a través de las escalas de reporte de experiencia que posibilita la identificación de la inseguridad alimentaria a nivel de hogar, territorio y para poblaciones vulnerables (población rural e indígenas), además permite determinar niveles de desigualdad regional, y brechas sociales y económicas entre grupos de diferentes ingresos. Sin embargo, también resaltaron que al igual que cualquier medida, esta forma de medición ha sido cuestionada debido a su carácter subjetivo, y las posibles incongruencias que pueden existir en hogares con ingresos aceptables, pero, carentes de seguridad alimentaria.

## **5. Seminario regional “Desafíos e innovaciones en la medición de la pobreza y el seguimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1”**

### **5.1 Avances y desafíos en la medición multidimensional de la pobreza**

En el marco de este módulo, se dio paso a la discusión de los siguientes ejes: en primer lugar, los avances y desafíos en torno al diseño de medidas de pobreza multidimensional, en segundo lugar, las innovaciones en la construcción del IPM nacional (con la participación de Paraguay y Colombia), así como, discusiones en torno a indicadores faltantes, y en tercer lugar, la necesidad de construir medidas regionalmente comparables, y de generar mediciones para poblaciones específicas como los niños, niñas y adolescentes o asimetrías de género.

La discusión de los avances y desafíos en torno al diseño de medidas de pobreza multidimensional, se dio en base al marco del primer Objetivo de Desarrollo Sostenible. En primera instancia, se definió la pobreza como un fenómeno observable que determina

---

<sup>11</sup> Se presenta ausencia si un miembro mayor de 14 años no pertenece a algún grupo social, como Juntas de vecinos, club deportivo o recreativo, grupos de identidad cultural, agrupaciones juveniles o estudiantiles, agrupaciones de mujeres, agrupaciones de adultos mayores, voluntariado, agrupación ideológica o partido político, etc.

<sup>12</sup> Se presenta ausencia si un miembro mayor de 18 años activo laboralmente, no pertenece a sindicatos, asociaciones de funcionarios, asociaciones gremiales o colegios profesionales.

<sup>13</sup> Se presenta ausencia si los miembros del hogar no conocen alguna persona fuera del hogar que les brinde servicios de apoyo en caso de enfermedad, necesidad de préstamo económico, ayuda en trámites legales o financieros, ayuda en el uso de tecnología, ayuda en reparaciones del hogar, etc.

<sup>14</sup> Dentro de los indicadores directos se discutió el consumo de alimentos con recordatorios de 24 horas y las escalas de seguridad alimentaria, por otro lado, en los indicadores indirectos se tiene en cuenta la medición de la desnutrición, el gasto en alimentación e ingreso de los hogares.

privaciones simultáneas<sup>15</sup> cuya medición directa se encuentra dada bajo los siguientes parámetros de diseño: propósito, espacio de medición, unidad de identificación (hogar o individuo) y selección de dimensiones. A partir de esto, se explicó la importancia de definir la especificidad de indicadores cuando la unidad de análisis es el hogar, la relevancia de las técnicas de imputación con el fin de resolver los valores faltantes, la realización de un análisis de redundancia para verificar cuestiones de robustez, y la selección de ponderadores. Por último, se expusieron pros y contras de incluir –o no- la pobreza por ingresos dentro del IPM<sup>16</sup>.

De la misma forma, en el mismo eje temático, se discutió acerca del diagnóstico y recomendación de indicadores no monetarios para el monitoreo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 1.2 y 1.4, de tal forma, se definieron recomendaciones para la medición de indicadores como materiales de la vivienda, hacinamiento, tenencia de la vivienda, bienes durables, agua potable, saneamiento, escalera de higiene, energía recolección de residuos, transporte, educación, empleo y protección social, y salud.<sup>17</sup>

Por otro lado, a partir de las innovaciones en la construcción del IPM e innovaciones en medición de dimensiones/indicadores faltantes, se realizaron cinco intervenciones que incluyeron, por un lado, las innovaciones en la construcción del IPM de Paraguay y Colombia, e innovaciones en la medición de inseguridad alimentaria en México y avances y desafíos en la medición del entorno y las redes sociales en Chile.

Comenzando por Paraguay<sup>18</sup> y Colombia<sup>19</sup>, ambos países consideran al IPM como un complemento a la medición de la pobreza monetaria; utilizan como unidad de análisis el hogar. En el caso de Paraguay se tienen en cuenta cuatro dimensiones (trabajo y seguridad social, vivienda y servicios públicos, salud y ambiente, y educación) con 15 indicadores en total, sin embargo, se distingue la importancia de compartir los indicadores del IPM con los “hacedores de políticas” puesto que son diferentes según lo estima cada entidad. En el caso colombiano, el indicador oficial cuenta con 5 dimensiones (salud, educación, condiciones de la niñez y juventud, trabajo y condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos) y 15 indicadores; el indicador ha servido como instrumento de política pública por 9 años y

---

<sup>15</sup> Intervención de María Emma Santos

<sup>16</sup> Razones para incluirlo; la obtención de políticas integradas y simultáneas. Razones para separarlo; los indicadores captan diferentes tipos de pobreza.

<sup>17</sup> 1. Se considera materiales de vivienda a la unidad de pisos, techos y paredes; para su medición es importante tener en cuenta factores como durabilidad y aislación térmica de los materiales, sin embargo, no todos los materiales se encuentran definidos (en especial los rudimentarios), 2. Se problematizó el indicador hacinamiento, debido a la variación de sus umbrales, 3. En la tenencia de la vivienda se sugiere la mejora en el fraseo de preguntas respecto al modo de la ocupación, 4. Se afirmó que los bienes durables facilitan el uso efectivo de servicios básicos, y responden a necesidades de movilidad y comunicación, 5. Para los indicadores de agua potable y saneamiento se problematiza la cobertura de estos servicios, ya que se considera que se debe tener en cuenta la calidad de los mismos y se debe realizar una revisión de las categorías definidas en las encuestas, 6. En la escalera de higiene, como indicador novedoso, se debe revisar la práctica del lavado de manos, 7. La recolección de residuos tiene un impacto importante en la salud, 8. En transporte, debe ser incluida una pregunta alrededor de la distancia del hogar a puntos de acceso a servicios, 9. En educación se debe medir asistencia y bajo logro educativo, con preguntas adicionales para captar capacidades cognitivas de las personas, 10. En salud, es importante tener en cuenta indicadores de malnutrición por medio de medidas de antropometría.

<sup>18</sup> Intervención por Celso Ovando.

<sup>19</sup> Intervención por Laura Vargas.

actualmente el DANE en conjunto con un Comité de expertos se encuentra en proceso de rediseño del indicador. En este proceso, se busca la redefinición de indicadores con baja prevalencia como trabajo infantil, algunos indicadores de la dimensión de vivienda y adicionalmente, incluir la temática de adulto mayor, temas asociados a la adolescencia y jóvenes (inactividad, desempleo juvenil y embarazo adolescente), inseguridad alimentaria, y capital social, temáticas que se presentan como desafíos para la revisión del IPM nacional.

México<sup>20</sup> por su parte, señala como indicador fundamental, la medición de la seguridad alimentaria, justificada bajo la idea de que la carencia del derecho a la alimentación genera otro tipo de privaciones. Para su medición, se tiene en cuenta la escala de seguridad alimentaria (se descarta la vía ingreso, desnutrición, gasto en la alimentación y variedad en el consumo). De esta manera, siendo un método de bajo costo, que mide directamente el acceso a alimentos, y permite actuar de manera preventiva en favor al derecho a la alimentación, se considera las escalas de reporte de experiencias de seguridad como el método más adecuado para la medición de la inseguridad alimentaria. Así mismo, con este método, la dimensión de pobreza comienza a tomar forma de monitoreo de política pública.

La medición de entorno y redes sociales fue discutida en la intervención de Juan Cristóbal Moreno alrededor de los cambios realizados en la medición del IPM en Chile, quien mostró cómo se llevó a cabo la transición y la inclusión de dicha dimensión al indicador oficial de pobreza multidimensional, así como la importancia de su inclusión según el contexto chileno.

De manera adicional, teniendo en cuenta el trabajo realizado por el grupo de trabajo en medición de pobreza de la CEA-CEPAL en el bienio 2018-2019 sobre las innovaciones en la construcción de los IPM regionales y los desafíos en cuanto a indicadores faltantes, Laura Vargas mostró el proceso realizado por el grupo regional en el bienio: la realización del cuestionario de sobre indicadores y dimensiones faltantes, la identificación de temáticas a abordar en los talleres virtuales, los talleres virtuales y finalmente el seminario regional.

Como conclusiones del trabajo regional se resaltó que existe gran heterogeneidad en los periodos de diseño e implementación de la medición de indicadores de pobreza no monetaria en la región han llevado a una gran variedad y avances en la definición de nuevos indicadores/dimensiones. En particular se resaltaron temas comunes entre países como: la introducción de indicadores de acceso a internet y uso de las TIC, temas asociados a entornos vulnerables y evolución de conceptos asociados a las condiciones de la vivienda. Por otra parte, existen temas clasificados como novedades tales como: redes de apoyo social, precariedad del empleo, indicadores específicos para población adulto mayor e interés por migrar de la medición de acceso a servicios por calidad.

En torno a la posibilidad para captar las asimetrías de género, Iliana Vaca Trigo, mostró que las mediciones tradicionales de pobreza realizadas a nivel de hogar no permiten ver desigualdades que existen entre sus miembros. En el caso específico del IPM, tampoco se han incluido indicadores que den cuenta de las diferencias intra-hogar (tal es el caso del trabajo no remunerado). De tal forma, profundizó en la necesidad de incorporar en la medición indicadores o nuevas mediciones de pobreza que visibilicen las desigualdades de todo tipo al interior del hogar, así como las de género. En línea con lo anterior, la presentación de Enrique Delamónica sobre la medición de pobreza multidimensional infantil realizada por UNICEF y Piero Conforti sobre la construcción de un IPM rural, mostró una vez más la necesidad de

---

<sup>20</sup> Intervención por Ricardo Aparicio.

realizar análisis específicos para segmentos de la población con características que pueden quedar ocultas dentro de las mediciones oficiales de los países.

Finalmente, se dio cierre al primer módulo del seminario con las discusiones acerca de la construcción de un IPM regionalmente comparable. Si bien es clara la importancia de medir un IPM regional en el marco del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de erradicación de la pobreza, dicha medición presenta la dificultad de escoger dimensiones, indicadores y umbrales que sean comparables a nivel regional. Así, Pablo Villatoro, en nombre de CEPAL menciona que es necesario trabajar en dimensiones comunes a partir de una toma de decisiones conjunta entre los países de la región, por medio de, por ejemplo, la realización de encuestas multipropósito en cada país que tenga información comparable entre todos.

## **5.2 Avances y desafíos en la medición del ingreso y la pobreza monetaria**

En el módulo “Avances y desafíos en la medición del ingreso y la pobreza monetaria” inició con la intervención de Xavier Mancero de CEPAL, quien mostró la actualización metodológica de líneas de pobreza de la CEPAL; primero, respecto a la canasta de alimentos el experto explicó que se utilizó la base del Departamento de Agricultura de Estados Unidos USDA (2018); segundo, alrededor del tratamiento de comidas preparadas fuera del hogar, debido a la falta de información acerca de la composición calórica de estos alimentos, se asumió que el costo de la caloría es mayor fuera del hogar que dentro del hogar, y su consumo, se define como una relación creciente cuando aumenta el ingreso de las personas; tercero, se adoptó el supuesto de actividad física moderada para la definición de los requerimientos calóricos; cuarto, se implementó el ajuste de las cantidades consumidas de la canasta a macronutrientes definidos.

La segunda intervención: “Consideraciones sobre las encuestas de ingresos y gastos” de Agustín Acre del INE de Chile enfatizó en la cobertura y las acciones a tomar derivadas de la no-respuesta de en los cuestionarios de gastos diarios de las encuestas de ingresos y gastos. En particular, mostró que la no-respuesta es no aleatoria y por el impacto que ello puede tener sobre la construcción de las canastas y líneas de pobreza, el INE de Chile decidió utilizar métodos de imputación de *Hot-Deck*. A pesar de lo anterior, existen desafíos respecto a la imputación pues soluciona el tema de la cantidad, pero no necesariamente de la calidad de la información. Por tanto, el siguiente paso puede ser explorar el uso de registros administrativos.

La siguiente intervención también se concentró en el tema del uso de imputaciones en Encuestas de Ingresos y Gastos, Annia Chaves del INEG de Costa Rica, explicó que utilizaron el método del vecino más cercano para la imputación del gasto. Esta se utilizó para los registros con gasto cero y hogares con bajo gasto, y se imputó aproximadamente el 8- 10% de gasto de los hogares. No obstante, al igual que el caso chileno, se mencionó que debe tenerse en cuenta la búsqueda de innovaciones en la captura del gasto para minimizar la no respuesta como el llenado el uso de los códigos de barras de las facturas de supermercados para autodiligenciar los formularios de gastos diarios.

De manera adicional, en este módulo se abordaron temas que tratan de mejorar la recolección y medición de los ingresos de poblaciones específicas como, la medición del ingreso rural (presentación realizada por José Rosero de FAO), la medición de los ingresos en especie (intervención realizada por Trudi Renwick del US Census Bureau), la medición de ingresos por autoconsumo (presentación realizada por Laura Vargas del DANE Colombia), los avances

de la medición de pobreza de Honduras (intervención realizada por Alexander David del INE Honduras) y se cerró con la intervención de Maira Colecce sobre pobreza monetaria y género en América Latina. En las intervenciones mencionadas desde los diferentes aspectos abordados cada estudio mostró las limitaciones que presenta la medición de la pobreza monetaria que utilizamos y potenciales soluciones que podría mejorar la recolección de ingresos considerando las particularidades de los grupos poblacionales y por tanto generar medidas más precisas para dichos grupos poblacionales.

### **5.3 Nuevas demandas y oportunidades para la medición de la pobreza**

A lo largo de la jornada de cierre del seminario se abordaron varias temáticas. La primera de ellas directamente relacionada con el aprovechamiento de nuevas metodologías y fuentes de información que permita generar indicadores de pobreza con mayores niveles de desagregación. Para abordar esta temática, Andrés Gutiérrez de CEPAL presentó las generalidades de la estimación en áreas pequeñas que es una oportunidad para dar solución a la representatividad de las muestras de áreas pequeñas; adicionalmente, Macarena Alvarado del Ministerio de Desarrollo Social de Chile abordó la misma temática desde la óptica del uso de registros administrativos con sus ventajas y limitaciones; finalmente, Fernando Lemus del Departamento Nacional de Planeación de Colombia realizó una intervención mostrando los resultados de un ejercicio realizado en Colombia para predecir la pobreza multidimensional utilizando la estimación en áreas pequeñas.

Para finalizar el seminario, se abordó la temática de medición de cifras de pobreza desde la óptica de su contribución en el diseño de políticas públicas y los desafíos que se presentan en dichas mediciones cuando son utilizadas como herramienta para la formulación de las políticas públicas. En este módulo, participaron Ernesto Espíndola de CEPAL, Alejandra Candia del Ministerio de Desarrollo Social de Chile, Ricardo Aparicio de CONEVAL de México y Lorena Custodio del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay.

Los participantes hablaron sobre los desafíos que tiene el uso de las mediciones de pobreza en la implementación de las políticas públicas, por una parte no siempre los esfuerzos de los gobiernos por reducir la pobreza se ven reflejadas en las cifras teniendo en cuenta que las fuentes de información para la medición y la implementación de políticas no son las mismas, pero por otra parte, la falta de articulación de las entidades lleva a que los recursos no necesariamente lleguen en conjunto a quienes lo necesitan.

De manera adicional, se conversó sobre el desafío existente en realizar diagnósticos para poblaciones específicas más allá del hogar, la relevancia de la coordinación intersectorial para lograr la efectividad de las políticas y finalmente sobre el reto existente en toda América Latina de cerrar brechas sociales y territoriales.

## Referencias

Alkire, Sabina y James Foster (2007). "Counting and multidimensional poverty measurement". OPHI. University of Oxford. Documento de Trabajo No. 7.

Alkire, Sabina (2010). Multidimensionalidad de la pobreza. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Medición multidimensional de la Pobreza en América Latina", CEPAL, OPHI, FSP, MIDEPLAN, Santiago de Chile, 4 a 5 de marzo, 2010.

Añazco, Roberto. Pérez, Fausto. Medición de la Pobreza Multidimensional en Ecuador. INEC, Ecuador.

Metodología de medición de pobreza multidimensional con entorno y redes. (2016). Serie Documentos Metodológicos Casen N° 32. CASEN 2015, Gobierno de Chile.

Max-Neef, M. Elizalde, A y Openhayn, M (1986). Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro, CEPUR, Santiago (Chile)

Morillo, Antonio (2017). El Índice de Pobreza Multidimensional para América Latina (IPM-AL): Una aplicación para República Dominicana 2000-2016, Santo domingo (República Dominicana).

Sen, Amartya (1998). "Capacidad y bienestar". En: Nussbaum, Martha y Sen, Amartya (Comp.). La calidad de vida, FCE, México: FCE.

Villatoro, Pablo (Compilador) (2017). Indicadores no monetarios de pobreza: avances y desafíos para su medición. Memoria Seminario regional, CEPAL. Santiago de Chile

Zavaleta, Diego. (2011) Pobreza, vergüenza y humillación: una propuesta de medición. Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano. PNUD.