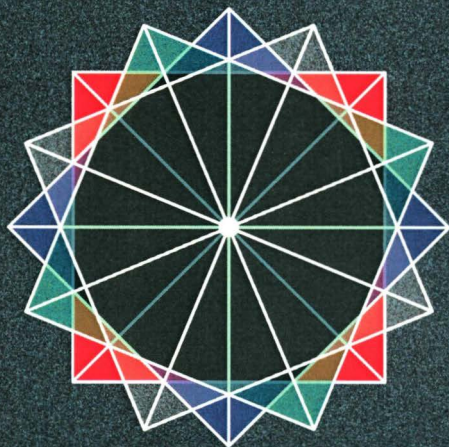


MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA POBREZA

Propuestas para su definición y evaluación
en América Latina y el Caribe



Introducción de
**Sonia Pérez Tello, Araceli Damián
y Claudio Salvadori Dedecca**

Julio Boltvinik | Araceli Damián González | Fernando Cortés | Víctor Borrás Ramos | Cecilia Capel |
Karina Colombo | Federico González Etchebehere | Pablo Messina | Mariana Tenenbaum | Laura
Zacheo | Pierre Antoine Delice | Freddy Jesús Ruiz Herrera | Héctor Alberto Botello Peñaloza | Nayssa
Alejandra Marín Díaz | José Luis Espinoza-Delgado | Claudio Salvadori Dedecca | Cassiano José
Bezerra Marques Trovão | Leonardo Flauzino de Souza | Eraldo da Silva Ramos Filho | Diosnara
Ortega | Griselda Alfaro | Mayari Castillo Gallardo | Rosa Elizabeth Flores Medina | Sonia Pérez Tello

ÍNDICE

Sonia Pérez Tello, Araceli Damián y Claudio Salvadori Dedecca Introducción	11
I.	
LA MULTIDIMENSIONALIDAD COMO UN DESAFÍO PARA LOS MÉTODOS Y TÉCNICAS DE LA MEDICIÓN DE LA POBREZA	
Julio Boltvinik América Latina, de la vanguardia al rezago en medición multidimensional de la pobreza. La experiencia contrastante de México ¿una guía para la región?	23
Araceli Damián González Reflexiones sobre la importancia de medir la pobreza de tiempo, retomando la experiencia desarrollada en México	75
Fernando Cortés La medición multidimensional de la pobreza en México	99
Víctor Borrás Ramos, Cecilia Capel, Karina Colombo, Federico González Etchebehere, Pablo Messina, Mariana Tenenbaum y Laura Zacheo Avances para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay desde un enfoque de derechos	127
Pierre Antoine Delice Hacia la oficialización del enfoque multidimensional de pobreza en América Latina y el Caribe	163

**Freddy Jesús Ruiz Herrera, Héctor Alberto Botello Peñaloza
y Nayssa Alejandra Marín Díaz**
Convergencia espacial de la Pobreza Multidimensional local con
enfoque diferencial en América Latina | 187

José Luis Espinoza-Delgado
La medición de la pobreza, de un enfoque unidimensional a uno
multidimensional. Implicancias para Nicaragua | 233

II.

LA MULTIDIMENSIONALIDAD COMO ENFOQUE INSPIRADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS SOCIALES INTERSECTORIALES

**Claudio Salvadori Dedecca, Cassiano José Bezerra Marques Trovão
y Leonardo Flauzino de Souza**
A avaliação multidimensional da pobreza no Brasil | 275

Eraldo da Silva Ramos Filho
A substituição da reforma agrária por programas de combate à pobreza
e à miséria no Brasil | 305

III.

NUEVAS DIMENSIONES PARA LA COMPRENSIÓN DE LA POBREZA

Diosnara Ortega
¿Qué nos dicen los estudios sobre la pobreza desde CLACSO-CROP?
Sistematización de cuarenta y cinco estudios sobre pobreza
promovidos por CLACSO-CROP | 341

Griselda Alfaro
Los derechos humanos como una dimensión de la pobreza.
El derecho a una alimentación adecuada | 371

Mayari Castillo Gallardo
Fronteras simbólicas y discriminación en las clases medias. Miradas
sobre las "marcas" de la pobreza | 421

Rosa Elizabeth Flores Medina
Ser pobre, desde la óptica de los beneficiarios de programas sociales
de reducción de la pobreza en América Latina | 445

Sonia Pérez Tello
La pobreza en emergencia. Nuevas dimensiones en situaciones de crisis | 457

América Latina ha sido vanguardia metodológica a nivel mundial desde los años ochenta, como se plantea en este libro en el primero de los tres capítulos, a cargo de Boltvinik, quien incluye algunos aspectos de lo sucedido en materia de medición en la región, como también lo hace de manera sucinta Cortés en el tercer capítulo del primer apartado. Cabe aclarar que ambos autores se centran en la experiencia de México, primer país en establecer dos medidas oficiales de pobreza multidimensional, una a nivel federal y otra por parte del gobierno de la capital, mediante la aprobación de sus respectivas Leyes Generales de Desarrollo Social.

En ambos trabajos se puede constatar que el interés por los métodos multidimensionales ha estado presente en la región desde hace varias décadas, ya que hubo un reconocimiento de que el ingreso es insuficiente para determinar el nivel de bienestar y de pobreza. Sin embargo, diversos acontecimientos llevaron a su abandono y en la región se impusieron las mediciones unidimensionales de la pobreza, basadas en el ingreso. El rechazo a las medidas multidimensionales quedó plasmado en el estudio pionero de Óscar Altimir (1979), que dio origen al método de medición de la pobreza por ingreso utilizado hasta nuestros días por la CEPAL. Aunque en su estudio, Altimir afirma que es posible “la medición de la pobreza sobre la base de una definición multivariada que tenga en cuenta diferentes dimensiones del bienestar” (p. 24), optó por un método de medición basado exclusivamente en el ingreso, bajo el argumento de que “existen dificultades en la agregación de indicadores múltiples del nivel de vida en un solo indicador” (p.25).

Aun así la medición multidimensionalidad estuvo presente en algunos países de la región, como Chile, Argentina, Ecuador, Perú, Venezuela, Colombia, en otros; sobre todo a través de métodos de NBI (medición de necesidades básicas insatisfechas). Además se elaboraron matrices de contingencia de los resultados obtenidos con este método y el de línea de pobreza (LP), para poder apreciar en qué medida ambos identificaban la misma población carenciada. Fue evidente que los universos identificados con cada método eran distintos, como quedó demostrado en la investigación realizada en el marco del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este trabajo buscó determinar el nivel de pobreza en ocho países latinoamericanos,² uti-

2 Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, República Dominicana y Uruguay.

lizando por primera vez la medición integrada de la pobreza (MIP), que tomó como criterio de identificación de los pobres la unión de los conjuntos formados por los hogares que presentaban al menos una carencia en alguno de los indicadores de NBI, y el de los que tenían un ingreso por debajo del umbral de pobreza (ver PNUD, 1990 y Beccaria, et al. 1992). A partir de esta experiencia, a inicios de los años noventa Boltvinik desarrolló el Método de Medición Multidimensional de la Pobreza, MMIP, (cuyas características se explican en el primer capítulo). En este método se identifica a los pobres mediante el establecimiento de ponderadores para cada componente de NBI y posteriormente se combina con la carencia por ingreso. El MMIP se ha utilizado para medir la pobreza en México desde los años noventa y recientemente fue adoptado como método oficial por el gobierno local de la ciudad de México.

Cabe señalar, por otra parte, que además de las dimensiones de LP y NBI, el MMIP incluye un indicador de tiempo, el cual se explica en el segundo capítulo del libro por Damián quien aborda la problemática de ignorar al tiempo en los estudios de pobreza, aun cuando sean multidimensionales. En ese trabajo se presenta una discusión teórico-metodológica sobre las implicaciones que tiene el ignorar que el tiempo disponible es un recurso o fuente de bienestar para satisfacer las necesidades humanas, además de que el tiempo disponible para el ocio está desigualmente distribuido en nuestra sociedad, lo cual afecta los niveles de bienestar. Se muestra cómo esta situación ha tendido a subestimar la pobreza y se presenta la metodología desarrollada para México, mediante el índice de exceso de tiempo de trabajo ETT, el cual forma parte del MMIP.

Luego, a mediados de la década pasada, se desarrolló en México la metodología del CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social), en la que como explica el trabajo de Cortés, se estableció como criterio de identificación de los pobres multidimensionales el de intersección de los conjuntos formados por la población que resulta pobre por ingreso y el de la que presenta alguna carencia en los indicadores de privación social (educación, salud, etc.). El cálculo realizado por el organismo para México en 2008 se presenta en el trabajo de Cortés. Esta metodología fue adaptada para calcular la pobreza multidimensional en Uruguay, utilizando datos de 2006 y 2011, trabajo que se incluye en la primera parte del libro (ver Borrás, et al.).

En el trabajo de Cortés se puede observar que el porcentaje de población con un ingreso inferior a la LP es de 48.7% y el de los que tienen alguna carencia en los indicadores de privación social se eleva a 66.7%, sólo se identifican como pobres multidimensionales a 44.2% de la población de México en el 2008 (Cortés, gráfica 3). Así resulta

que el porcentaje de los pobres multidimensionales es inferior, por definición, a los dos universos de los que se deriva el dato (por carencia de ingreso y privación social). Por la naturaleza del método, algo similar sucede en Uruguay, en donde 13.6% de la población resultó pobre por ingreso en 2011 y 56.1% presentaba alguna carencia en los indicadores de privación, no obstante, la pobreza multidimensional se ubicó en 12.2%, como explican Borrás y coautores. Como se observa, aun cuando la metodología multidimensional del CONEVAL amplía el espectro de variables a ser consideradas en la medición multidimensional, el criterio de intersección de los conjuntos conlleva a que la pobreza multidimensional sea menor a la identifica mediante cualquiera de los dos métodos parciales, como señala Boltvinik en su crítica al método, pero cabe resaltar que la diferencia entre la pobreza multidimensional y el porcentaje que presenta carencias en los indicadores de privación es mayor que con el del universo de pobres por ingreso.

A la población que no cumple con el criterio de ser pobre por las dos dimensiones, pero que sí presenta carencia en alguna de ellas, se le llama vulnerable. No obstante, esta denominación resulta conceptualmente ambigua si nos atenemos a la definición de vulnerable que ofrece el Diccionario de la Real Academia Española, es decir, como el “que puede ser herido o recibir lesión física o moralmente”. Con base en esta definición podemos decir que la condición de vulnerabilidad alude a la *potencialidad* de ser dañado, sin embargo, quienes son clasificados como vulnerables presentan carencias reales y objetivas en la satisfacción de sus necesidades (salud, educación, vivienda, etc.) o en los niveles de ingreso para no ser pobre. Por tanto, más que vulnerables esta población está vulnerada en materia de incumplimiento de sus derechos socioeconómicos y culturales.

Esta forma de identificación de los pobres, la de intersección, que ha sido utilizada por el “método de los verdaderamente pobres” (ver Nolan y Whelan 1996, y Gordon et al. 2000), excluye de la contabilidad oficial a una proporción importante de la población vulnerada en sus derechos. Un ejemplo es el caso de México, donde la población vulnerada en sus derechos, pero “no pobre multidimensional”, representa 37.5% y en Uruguay 45.3% (ver Cortés, y Borrás, et al.). Citando a Sen, podemos decir que esto equivale a que gobierno y sociedad dijeran: “Mire anciano, usted no es pobre aunque esté padeciendo hambre ya que en las circunstancias actuales es imposible mantener el ingreso [o el nivel de satisfacción en los indicadores sociales de privación] de todos por encima del nivel requerido para eliminar el hambre [y las carencias sociales]” (Sen, 1992: 315)

Como se deriva de lo anterior, el lector podrá encontrar que en los trabajos de la primera sección hace un repaso crítico de los distin-

tos enfoques con los que se ha medido la pobreza en América Latina, así como los problemas metodológicos que ha enfrentado el enfoque multidimensional en América Latina. En la sección se hizo un esfuerzo por incluir, además, aquellos enfoques de medición multidimensional de la pobreza que fueron presentados en el seminario que analizan la pobreza desde una perspectiva distinta a la de los organismos internacionales, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) o el Banco Mundial (BM), que se refieren a la pobreza de ingresos.

De esta forma se incluyen también tres trabajos con metodologías multidimensionales, que retoman la propuesta de medición multidimensional de Alkire y Foster (2008), cuya metodología es similar a las primeras aplicaciones de NBI, en relación a las variables contempladas (educación, salud, vivienda), aunque difieren ligeramente en las formas de agregación. Los capítulos son los de Delice que compara datos para Haití, República Dominicana y Colombia; el de Ruiz et al., que incluye a Colombia, Uruguay, Chile y Argentina y, finalmente, el de Espinoza que aborda, mediante ejemplos hipotéticos, los problemas de agregación en las metodologías multidimensionales a fin de contribuir a la discusión en Nicaragua sobre la posible adopción de un método oficial multidimensional.

Cabe resaltar que en la discusión del seminario estuvo presente la preocupación sobre la inconveniencia de establecer umbrales de satisfacción de necesidades humanas tan bajos como los propuestos por Alkire-Santos,³ ya que se incurre en una subestimación del nivel de carencia o en un desconocimiento del grado de violación de derechos humanos en la región. No podemos negar que esta tendencia ha sido resultado de un acercamiento a las visiones de los organismos internacionales, como el Banco Mundial, que han sostenido que existen dificultades para determinar de manera objetiva los umbrales de pobreza más allá de la alimentación. Lo anterior, a pesar de la posición que mantuvo Sen en su libro *Poverty and Famines*, en donde señala que existe un considerable grado de consenso social sobre normas mínimas de bienestar y retoma a Adam Smith, quien para su tiempo establecía:

3 Como plantea Boltvinik, el PNUD aceptó la propuesta de Alkire-Santos y la incluyó en su Informe de Desarrollo Humano núm. 20, correspondiente a 2010 aplicándolo a 104 países. Este informe se puede consultar en <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/>>. En éste se puede constatar, por ejemplo, que las autoras determinan que la pobreza multidimensional en México es de cuatro por ciento, menos de la décima parte del identificado por el CONEVAL, lo que muestra los muy bajos umbrales utilizados en la propuesta de las autoras.

Por mercancías necesarias entiendo no sólo las indispensables para el sustento de la vida, sino todas aquellas cuya carencia es, según las costumbres de un país, algo indecoroso entre las personas de buena reputación, aun entre las de clase inferior. En rigor, una camisa de lino no es necesaria para la vida. Los griegos y los romanos vivieron de una manera muy confortable a pesar de que no conocieron el lino. Pero en nuestros días, en la mayor parte de Europa, un honrado jornalero se avergonzaría si tuviera que presentarse en público sin una camisa de lino. Su falta denotaría ese deshonesto grado de pobreza al que se presume que nadie podría caer sino a causa de una conducta en extremo disipada. La costumbre ha convertido, del mismo modo, el uso de zapatos de cuero en Inglaterra en algo necesario para la vida, hasta el extremo de que ninguna persona de un sexo osaría aparecer en público sin ellos". (1992 [1981]: 18)

En el trabajo de Delice se muestra muy bien que umbrales muy bajos sólo revelan carencia en los países más pobres de la región, como Haití y no identifican las carencias en países con niveles de desarrollo más elevado, como Colombia. Basándose en un trabajo de Alkire y Rose, Delice determina normas de satisfacción asociadas a la pobreza extrema en los distintos componentes del indicador multidimensional. Por su parte, en el trabajo de Ruiz et al., se presentan aproximaciones a los niveles de carencia multidimensional en Colombia, Uruguay, Argentina y Chile basado también en el modelo Alkire-Foster y Alkire-Santos, pero territorializando los resultados y mostrando algunas diferencias por la jefatura por sexo y en la evolución entre países.

Es claro pues que en los trabajos compilados existen diversas estimaciones de pobreza multidimensional, cuyas características en términos de umbrales y criterios de identificación tienen consecuencias para el diseño de la estrategia para la superación de la pobreza, así como en la determinación del nivel de violación a los derechos socioeconómicos y culturales de la población en América Latina. Algunas propuestas de medición constituyen ejercicios académicos que buscan definir metodologías alternativas a las dominantes para establecer los niveles de carencia, mientras que otras están orientadas a cumplir con los requerimientos planteados por los gobiernos para estimar los niveles de pobreza con fines de política pública y evaluación del desarrollo. Esta dicotomía ha estado presente siempre en los estudios de pobreza, los cuales están enmarcados en lo que Amartya Sen (1992) denominó la definición política de la pobreza, "la cual depende ... de una evaluación de factibilidad ("debe implica puede") pero, -como también señala el Premio Nobel-(no debemos olvidar que) aceptar que algunas privaciones no se pueden eliminar de inmediato no equivale a conceder que no se deban considerar como priva-

ciones" (p.315). La afirmación de este autor toma aún más relevancia si consideramos que nunca antes en la historia de la humanidad se habían tenido tantos medios disponibles para garantizar que todos los seres humanos gocen de estándares de vida decentes, lo cual todavía es un sueño, aun en los países más avanzados de nuestra región latinoamericana.

Con todo, la medición de la pobreza se presenta como una tarea compleja para los países y sus gobiernos, habiendo múltiples posibilidades metodológicas para su identificación. Y éste es justamente el tema que aborda la segunda sección del presente libro. El desafío de medir la pobreza se expresa aún más cuando se incorporan otras dos perspectivas complementarias: el grado de desarrollo con sus expectativas de bienestar y el sistema de protección social con sus determinaciones legales en cada nación.

En cuanto al grado de desarrollo y las expectativas de bienestar, es fundamental explicitar que la situación de pobreza en cualquier país de América Latina o de otras regiones del mundo en el comienzo del siglo XX, guarda poca relación con la situación observada en el comienzo del siglo pasado. En otras palabras, la definición de pobreza se debe históricamente al grado de desarrollo alcanzado, lo que requiere la consideración de las expectativas de consumo mínimo de bienes y servicios, que sea adecuado y con posibilidades de acceso a través de las vías de mercado y extra-mercado. En efecto, cuando se analiza el desarrollo de los países europeos durante el siglo XX, se aprecia que la situación de pobreza comenzó a ocurrir crecientemente a partir de la falta de acceso a las modalidades de los sistemas de protección social y, aún más cuando se considera el acceso a bienes y servicios a través del mercado, así como de las expectativas de patrones mínimos de consumo.

Las reflexiones sobre el contexto brasilero que se desarrollan en la segunda sección, tocan la complejidad de la situación de pobreza en un país de dimensión continental, con grandes diferencias regionales, marcado por una elevada desigualdad socioeconómica, pese al grado de desarrollo alcanzado.

Dedecca et al. exploran cómo el crecimiento económico brasilero, con generación de empleos, asociado a políticas públicas de salario mínimo, transferencia de renta y previsión social, han permitido reducir la desigualdad de ingresos y atacar la pobreza de naturaleza monetaria. Los autores demuestran los avances en la disminución de la pobreza en esta dimensión, pero apuntan a la naturaleza estructural y multidimensional que el problema sustenta. Concluyen demostrando que la superación de la pobreza en el país exige la adopción de políticas públicas integradas, que amplíen el acceso y garanticen calidad de

los bienes y servicios públicos colectivos, tales como salud, educación, saneamiento y vivienda.

El ensayo de Da Silva Ramos Filho, por su parte, explora la pobreza en el medio rural. Brasil posee aún casi 30 millones de personas residiendo en el campo, conviviendo con un sector de población en situación de pobreza extrema. El ensayo analiza la dimensión de este problema, según el acceso insuficiente y de mala calidad que tiene la población pobre respecto de la propiedad de la tierra. Demuestra así la importancia de la reforma agraria en cuanto política de superación de la pobreza rural, en la región más pobre del país: el Nordeste.

Los dos ensayos se complementan, pues el primero presenta un marco que abarca la pobreza desde los desafíos que la política pública encuentra para su superación; mientras que el segundo ensayo explora la importancia de acciones para combatir la pobreza en el campo, demostrando evidencia de la contradicción social vivida por un país que alcanzó un razonable grado de desarrollo, pero que no resolvió el problema de acceso a la tierra.

En la tercera sección, un grupo de trabajos orientan la atención a nuevas dimensiones que permiten ampliar el entendimiento de la pobreza y sus mecanismos de funcionamiento, desde perspectivas más bien cualitativas. Ortega ubica la investigación en pobreza como un espacio de construcción discursiva y social, organizando un meta-análisis sobre las dimensiones abordadas de la pobreza en las recientes publicaciones del CLACSO-CROP. Por su parte, Alfaro propone un enfoque de derechos, evidenciando las dificultades de su aplicación y planteando el desafío desde las vivencias de las propias comunidades, en específico respecto al derecho alimentario en una localidad de Argentina. Siguiendo el sendero de la subjetividad. Castillo, a su vez, introduce el campo subjetivo como estructurante simbólico de la producción de desigualdades, a partir de estudios en Chile, ubicando al cuerpo como significativo de las prácticas relacionadas con la pobreza. Flores continúa el análisis subjetivo instalando la necesidad de acudir a la población en situación de pobreza, para amplificar su voz sobre los activos que ellos mismos valoran. Por último, Pérez Tello propone una reflexión sobre las implicancias de la consideración del sujeto en la comprensión de las actuales dinámicas de la pobreza, interpelando la dimensión subjetiva a partir de resultados de sus estudios sobre tácticas y sentidos de los enfrentamientos del riesgo a la pobreza.

Con todos estos aportes, distribuidos en las tres secciones, la pregunta por la pobreza y su ubicación en la estructura social resulta ser también una pregunta por su medición, por las políticas involucradas, por la construcción de sujeto, por los símbolos subyacentes a las prác-

ticas cotidianas de desigualdad y por la dignidad del ser humano. En otras palabras, el *para qué* de la evaluación multidimensional.

BIBLIOGRAFÍA

- Altimir, Óscar 1979 *La dimensión de la pobreza en América Latina en Cuadernos de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 27
- Alkire, Sabine and Foster, James 2008 *Counting and multidimensional poverty measurement* en Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) Working Paper N° 7.
- Beccaria, Luis A., Julio Boltvinik, Juan Carlos Feres, Óscar Fresneda, Arturo León y Amartya Sen 1992 *América Latina: El reto de la Pobreza, Características, evolución y perspectivas, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza*, (Bogotá: PNUD).
- Gordon, Dave; Laura Adelman, Karl Ashworth, Jonathan Bradshaw, Ruth Levitas, Sue Middleton, Christina Pantazis, Demi Patsios, Sarah Payne, Peter Townsend y Julie Williams 2000 *Poverty and Social Exclusion in Britain* (Reino Unido: Joseph Rowntree Foundation/York, United Kingdom).
- Nolan, Brian y Christopher T. Whelan, Resources 1996 *Deprivation and Poverty* (Oxford: Clarendon Press).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 1990 "Desarrollo sin Pobreza, Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina". Bogotá, Colombia.
- Sen, Amartya 1992 [1981] *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, (Gran Bretaña: Oxford University Press).
- 1992 "Sobre conceptos y medidas de pobreza" en *Comercio Exterior*, vol. 42, abril.

COLECCIÓN CLACSO-CROP

El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) es una institución internacional no-gubernamental, creada en 1967 y que mantiene relaciones formales de consulta con la UNESCO. En la actualidad nuclea un total de 314 centros de investigación y programas de docencia de grado y posgrado en Ciencias Sociales radicados en 25 países de América Latina y el Caribe, en Estados Unidos y en Europa.

Los objetivos del Consejo son la promoción y el desarrollo de la investigación y la enseñanza de las Ciencias Sociales; el fortalecimiento del intercambio y la cooperación entre instituciones e investigadores de dentro y fuera de la región; y la adecuada diseminación del conocimiento producido por los científicos sociales entre las fuerzas y movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil. A través de estas actividades CLACSO contribuye a repensar, desde una perspectiva crítica y plural, la problemática integral de las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

Patrocinado por



Norwegian Agency for Development Cooperation



Comparative Research Programme on Poverty

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



CLACSO

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

ISBN 978-987-1891-66-5



9 789871 891665