

SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

Indicadores no monetarios de pobreza: avances y desafíos para su medición

Memoria del seminario regional realizado
en Santiago, los días 15 y 16 de mayo de 2017

Pablo Villatoro
(compilador)



NACIONES UNIDAS

CEPAL

SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

Indicadores no monetarios de pobreza: avances y desafíos para su medición

Memoria del seminario regional realizado en
Santiago, los días 15 y 16 de mayo de 2017

Pablo Villatoro
(compilador)



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Pablo Villatoro, Asistente de Investigación de la Unidad de Estadísticas Sociales de la División de Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), como parte de las actividades del Grupo de Trabajo sobre Estadísticas de Pobreza de la Conferencia Estadística de las Américas y de la CEPAL (CEA-CEPAL).

El seminario regional Indicadores No Monetarios de Pobreza: Avances y Desafíos para su Medición, realizado en Santiago los días 15 y 16 de mayo de 2017, es una actividad del Grupo de Trabajo sobre estadísticas de Pobreza de la CEA-CEPAL, organizada conjuntamente por la División de Estadísticas de la CEPAL y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia, coordinador de dicho Grupo de Trabajo.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN: 1680-9041 (versión electrónica)

ISSN: 1680-9033 (versión impresa)

LC/TS.2017/149

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, diciembre 2017. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-01175

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	9
Introducción	
<i>Pascual Gerstenfeld</i>	11
Parte 1 Panorama Regional en la medición de indicadores no monetarios de pobreza	13
I. Situación de las mediciones multidimensionales de la pobreza en la región	
<i>Xavier Mancero</i>	15
A. Introducción	15
B. Similitudes y diferencias de las mediciones multidimensionales de pobreza	16
1. Dimensiones e indicadores.....	16
2. Umbrales de privación de cada indicador	20
3. Ponderación de dimensiones e indicadores.....	22
4. Umbrales multidimensionales.....	22
C. Consideraciones finales.....	23
Bibliografía	24
II. Medición multidimensional de la pobreza infantil	
<i>Ernesto Espíndola</i>	25
A. La especificidad de la pobreza infantil.....	26
B. Los enfoques teóricos.....	27
C. Las aproximaciones metodológicas a la pobreza infantil.....	27
D. La relación entre la medición multidimensional y el método monetario	33
E. Conclusiones	34
Bibliografía	34
III. Indicadores de carencias en la habitabilidad de la vivienda y en el acceso a agua y saneamiento en la región	
<i>Pablo Villatoro</i>	37
A. Indicadores de habitabilidad de la vivienda	38
1. Materialidad de la vivienda.....	38

2. Hacinamiento	39
B. Indicadores de acceso a agua y saneamiento	39
C. Consideraciones finales	43
Bibliografía	44
Parte 2 Nuevos desarrollos y temas faltantes	45
IV. Desigualdades socio demográficas, segregación residencial socioeconómica y su expresión territorial	
<i>Daniela González Ollino</i>	47
A. Las persistentes desigualdades en la región	47
1. Desigualdades sociodemográficas	48
B. Segregación residencial socioeconómica	49
1. Medidas de la segregación residencial socioeconómicas	50
C. El territorio como una dimensión de la medición de la pobreza	54
Bibliografía	56
V. El trabajo no remunerado en la medición no monetaria de la pobreza	
<i>Lucía Scuro e Iliana Vaca-Trigo</i>	57
A. Incorporar la perspectiva del género en las mediciones de pobreza	57
B. Las mediciones de uso del tiempo en América Latina y el Caribe	58
C. Aspectos a considerar para incorporar el trabajo no remunerado en las mediciones no monetarias de la pobreza	61
D. Desafíos para la medición	64
Bibliografía	65
VI. Pobreza multidimensional y trabajo decente	
<i>David Glebjerman</i>	67
A. Trabajo decente	68
B. Indicadores de trabajo decente en el IPM	70
C. Indicadores de trabajo y protección social en los IPM de los países de América Latina	74
Bibliografía	75
VII. Desarrollos metodológicos en la medición de la situación de la niñez: la prueba de calidad del agua	
<i>Vicente Terán</i>	77
A. El monitoreo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible vinculados a la niñez	77
B. El programa de encuestas MICS- encuestas sobre la niñez y la adolescencia	78
1. La prueba de calidad del Agua en el programa MICS	78
2. Ventajas de medir el acceso a servicios de agua gestionados de forma segura	80
3. Desafíos para incluir las pruebas de calidad del agua en las mediciones regulares de Pobreza Multidimensional a nivel nacional	80
Bibliografía	81
VIII. La medición de la calidad de la educación en América Latina en el marco de la Agenda ODS 4-Educación 2030	
<i>Juan Cruz Perusia</i>	83
A. La educación en los Objetivos de Desarrollo Sostenible	83
B. El monitoreo de los ODS y las metas educativas	83
C. Fuentes de datos para producir los indicadores de monitoreo del ODS 4	85
D. El uso de encuestas de hogares para los indicadores ODS 4	86
E. Reflexiones finales	87
Bibliografía	87
Parte 3 Experiencias de los países	89

IX. Medición de la pobreza a través de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas en Nicaragua	
<i>Saurasani Castañeda</i>	91
A. Antecedentes	91
B. Metodología de los indicadores NBI.....	91
C. Cálculo de los indicadores NBI.....	92
D. Incidencia de la pobreza extrema por municipio, Censo 2005.....	94
E. Algunos resultados de los indicadores NBI	96
Bibliografía	96
X. Necesidades básicas insatisfechas en la República Dominicana: situación actual y desafíos metodológicos	
<i>Nerys Ramírez Mordán</i>	97
A. Introducción	97
B. Experiencia nacional y fuentes de datos	99
C. Situación actual y retos metodológicos.....	101
D. Conclusiones	103
Bibliografía	104
XI. Medición multidimensional de la pobreza: El Salvador	
<i>Francisco Munguía</i>	105
A. Aspectos generales.....	105
1. Algunas valoraciones sobre la medición multidimensional de la pobreza.....	105
2. Aportes de la medición multidimensional de la pobreza en la planificación, diseño, monitoreo y evaluación de la política pública	106
B. Metodología	106
1. Método de Alkire & Foster	106
C. Dificultades de implementación y operativas	107
D. Desafíos a largo plazo	107
E. Algunos resultados.....	108
F. Medición de la calidad del hábitat: valoración operativa.....	109
G. Acciones complementarias para la medición	109
XII. El Índice Multidimensional de Pobreza en Costa Rica	
<i>Eddy Madrigal</i>	111
A. ¿Qué es la Pobreza?	111
B. Implementación de la medición de la pobreza multidimensional	112
C. Dimensiones empleadas	113
D. Indicadores por dimensión	113
E. Desafíos para el IPM.....	115
Bibliografía	115
XIII. Avances del rediseño del índice de pobreza multidimensional de Colombia	
<i>Silvia Botello</i>	117
A. Antecedentes del IPM	117
B. IPM actual.....	118
C. Motivación del rediseño del IPM.....	119
D. Rediseño del IPM (en proceso).....	119
1. Ciclo de vida	121
2. Educación.....	121
3. Entorno.....	121
4. Primera infancia	122
5. Seguridad alimentaria	122
6. Trabajo	123
E. Conclusiones	123
Bibliografía	123

XIV. Desafíos para avanzar en la medición multidimensional de la pobreza en Cuba	
<i>Norkis Plasencia Padrón</i>	125
A. Introducción	125
B. Desarrollo.....	127
C. El cálculo del IPM global para Cuba: avances y desafíos.....	129
D. Conclusiones	130
Bibliografía	131
XV. Desafíos para la medición de la pobreza multidimensional en Argentina	
<i>Sandra Duclós</i>	133
A. Introducción	133
B. Situación actual: desafíos planteados.....	135
C. Temática de la pobreza en la EPH	136
D. Pobreza: situación actual.....	137
E. Indicadores no monetarios	137
XVI. La medición de la inseguridad alimentaria en el módulo de condiciones socioeconómicas de la ENIGH, México	
<i>Tomás Ramírez</i>	139
A. Antecedentes	139
B. La Ley General de Desarrollo Social	140
C. El año parteaguas: 2008	140
D. La muestra ENIGH-MCS.....	141
E. Metodología de captación de la información en la ENIGH y el MCS.....	141
F. Indicador de carencia por acceso a la alimentación y su captación	142
G. Problemática para captar la información de la carencia por acceso a la alimentación.....	144
H. Preguntas sobre Inseguridad Alimentaria	144
I. Cambios en las preguntas sobre Inseguridad Alimentaria	145
J. Conclusiones	145
XVII. La medición de la inseguridad alimentaria y los indicadores no monetarios en el Sistema de Encuestas de Hogares IBGE, Brasil	
<i>Leonardo Santos de Oliveira</i>	147
A. Introducción	147
B. Las encuestas del IBGE y sus informaciones básicas para el monitoreo de la SAN	148
C. Actualización de las encuestas, el SIPD y la posibilidad de ir más allá de la Seguridad Alimentaria.....	154
Bibliografía	155
XVIII. La medición del Trabajo Decente en Chile	
<i>Leonardo González</i>	157
A. Marco conceptual.....	157
B. Importancia de su medición	157
C. Dimensiones.....	158
D. Indicadores por dimensión	159
E. El marco del trabajo decente y la medición de la pobreza multidimensional	163
F. Conclusiones	163
G. Anexos	164
Bibliografía	164
Serie Seminarios y Conferencias: números publicados	165
Cuadros	
Cuadro 1	América Latina (8 países): dimensiones e indicadores utilizados en los IPM de la región..... 18
Cuadro 2	América Latina (8 países): número de dimensiones e indicadores usados en los IPM de la región
	19

Cuadro 3	América Latina (8 países): características del indicador de logro educativo en los IPM de la región	21
Cuadro 4	América Latina (7 países): características del indicador de desempleo en los IPM de la región	22
Cuadro 5	América Latina (7 países): ponderación de dimensiones e indicadores en los IPM de la región	22
Cuadro 6	América Latina (6 países): umbrales multidimensionales de los IPM de la región.....	23
Cuadro 7	Dimensiones e indicadores utilizados en estudios de pobreza multidimensional infantil.....	31
Cuadro 8	Suficiencia y accesibilidad de las fuentes de agua en las encuestas y umbrales usados para la construcción de NBIAGUA1	41
Cuadro 9	Información sobre saneamiento captada por las encuestas de hogares.....	42
Cuadro 10	América Latina y el Caribe: encuestas, módulos o preguntas sobre el uso del tiempo y trabajo no remunerado, 1985-2016.....	59
Cuadro 11	Elementos fundamentales del trabajo decente (Modelo OIT, 2008)	69
Cuadro 12	Clasificación de los indicadores de Trabajo Decente según relevancia y disponibilidad	69
Cuadro 13	Indicadores Principales de Trabajo Decente	70
Cuadro 14	Criterios para identificar el Trabajo Infantil en el IPM de Honduras	75
Cuadro 15	Conceptos abordados por los indicadores para el monitoreo del ODS 4.....	84
Cuadro 16	Indicadores del ODS 4 que deberían calcularse en base a encuestas de hogares	86
Cuadro 17	Variables incluidas en el cálculo de necesidades básicas Insatisfechas NBI – Nicaragua.....	93
Cuadro 18	Necesidades Básicas Insatisfechas por Área de Residencia y Dominios de Estudio.....	96
Cuadro 19	Comparación 1998 – 2014 de los indicadores NBI por Área de Residencia.....	96
Cuadro 20	Fuentes de datos para el estudio socioeconómico de la población, 2017	101
Cuadro 21	El Salvador: porcentaje de hogares bajo el umbral de pobreza multidimensional por zona de residencia, valores nacionales y departamentales, 2014	108
Cuadro 22	Colombia. Clasificación de derechos según la Constitución Política.....	120
Cuadro 23	Definición de Ciclo de Vida.....	121
Cuadro 24	IPM Global. Dimensiones e Indicadores.....	128
Cuadro 25	Esquema de relevamiento de la EPH.....	135
Cuadro 26	Preguntas de acceso a la alimentación.....	143
Cuadro 27	Alimentos ingeridos en los últimos 7 días.....	144
Cuadro 28	Preguntas de Inseguridad Alimentaria en la ENIGH 2008.....	145
Cuadro 29	Alimentos presentes en el "plato" de los brasileños (artículos seleccionados).....	152

Gráficos

Gráfico 1	América Latina (8 países): indicadores de privación utilizados en los IPM de la región.....	19
Gráfico 2	América Latina (14 países): tiempo destinado al trabajo total (remunerado y no remunerado) de la población de 15 años de edad y más, según sexo	61
Gráfico 3	América Latina (8 países): tasa de ocupación de mujeres entre 20 y 59 años de edad y más según presencia de niños o niñas menores de 5 años de edad	62
Gráfico 4	América Latina (7 países): tiempo de trabajo no remunerado de la población de 15 años de edad y más según sexo y quintil de la distribución del ingreso de los hogares.....	63
Gráfico 5	América Latina (11 países): tiempo de trabajo no remunerado de la población de 15 años de edad y más según sexo y presencia de privaciones en el hogar	64
Gráfico 6	Los cuatro niveles de monitoreo de las metas de educación	84
Gráfico 7	República Dominicana: índice relativo del PIB anual a precios corrientes, 1990-2015	98
Gráfico 8	República Dominicana: índice relativo la incidencia de la pobreza (Línea CEPAL), 1990-2015	98
Gráfico 9	Hogares y seguridad alimentaria (EBIA) – Brasil 2009/2013.....	149
Gráfico 10	Distribución (%) de los hogares Urbana y Rural por la seguridad alimentaria (EBIA) - Brasil 2009/2013	149
Gráfico 11	Distribución (%) de los hogares por clases de ingresos mensual domiciliar per cápita (Salarios Mínimos - SM) – Brasil , IA pela EBIA – 2013	150

Gráfico 12	Porcentaje de hogares con bienes duraderos por tipo de seguridad alimentaria - Brasil 2009/2013.....	150
Gráfico 13	Distribución de los hogares en inseguridad alimentaria por algunas de las principales actitudes adoptadas en la falta de alimento, por Grandes Regiones – 2013	151
Gráfico 14	Incidencia del gasto en "alimentos fuera del hogar" en el gasto total en alimentos	152
Gráfico 15	Alimentos preparados e industrializados por quintiles de ingreso	153
Gráfico 16	Déficit y exceso de peso y obesidad de hombres y mujeres con 20 años o más - Brasil	153

Recuadros

Recuadro 1	Variables de Segmentación Social	54
Recuadro 2	Pobreza multidimensional y trabajo decente (a).....	67
Recuadro 3	Pobreza multidimensional y trabajo decente (b)	68

Diagramas

Diagrama 1	Gráfico y mapa que muestran los resultados del Índice de Moran global y local	53
Diagrama 2	Círculo vicioso entre la pobreza y la desigualdad	58
Diagrama 3	Indicadores de Trabajo Decente para la definición del IPM	71
Diagrama 4	Ejemplo de adaptación	71
Diagrama 5	Método de Necesidades Básicas Insatisfechas en Nicaragua	92
Diagrama 6	Construcción de la metodología de medición multidimensional de la pobreza en El Salvador.....	106
Diagrama 7	Porcentaje de hogares con privaciones en los Indicadores incluidos en el IPM El Salvador, 2014	107
Diagrama 8	Costa Rica. Dimensiones del Índice de Pobreza Multidimensional	113
Diagrama 9	Colombia. Composición del Índice de Pobreza Multidimensional	119
Diagrama 10	Marco analítico y temático de la EPH.....	136
Diagrama 11	Instrumentos de captación.....	141
Diagrama 12	Calidad de Vida (<i>Qualidade de Vida</i>)	155

Mapas

Mapa 1	Brasil: tasas de mortalidad infantil según estados. Censos de 1991 y 2000.....	49
Mapa 2	Área metropolitana de Río de Janeiro y de Ciudad de México: porcentaje de jefes de hogar con educación superior, Censos 2000 y 2010	51
Mapa 3	Área Metropolitana de Ciudad de México: porcentaje de hogares que se ubican en el decil superior (más rico), Censos 2000 y 2010.....	52
Mapa 4	Incidencia de la Pobreza Extrema por Municipio	95
Mapa 5	Índice de desarrollo Humano de la República Dominicana, 2014	99
Mapa 6	República Dominicana: Porcentaje de viviendas con deficiencia en pared exterior, 2010	102
Mapa 7	República Dominicana: Porcentaje de vivienda en condición de hacinamiento, 2010	102
Mapa 8	República Dominicana: Porcentaje de hogares con deficiencia en el servicio de energía, 2010 ...	102
Mapa 9	República Dominicana: Porcentaje de hogares sin servicio de abastecimiento de agua, 2010.....	102
Mapa 10	El Salvador: porcentaje de hogares bajo el umbral de pobreza multidimensional, total y por departamentos, 2014	108
Mapa 11	El Salvador: intensidad de la pobreza, valores nacionales y departamentales, 2014.....	109

Resumen

En este documento se dan a conocer las presentaciones efectuadas en el Seminario “Indicadores no Monetarios de Pobreza: Avances y desafíos para su medición”, realizado el 15 y 16 de mayo de 2017 en Santiago de Chile. Este Seminario Internacional fue organizado por la División de Estadística de la CEPAL y por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia, en su rol de coordinador del Grupo de Trabajo de la CEA sobre Medición de la Pobreza.

La organización de este documento es la siguiente: en la primera parte se exponen estudios sobre la forma en que se miden algunos indicadores no monetarios usualmente empleados en las mediciones de pobreza en América Latina, a los efectos de proveer un panorama regional. En la segunda parte se presentan experiencias de medición de dimensiones e indicadores habitualmente no considerados en las mediciones de pobreza, pero que son conceptualmente relevantes para una identificación más completa de los pobres. En la tercera sección se dan a conocer experiencias de los países en la medición de la pobreza, incluyendo tanto mediciones basadas en el enfoque de necesidades básicas insatisfechas como aplicaciones de nuevos métodos multidimensionales para la medición de la pobreza, y se abordan los desafíos que los países afrontan para avanzar en la medición multidimensional de la pobreza.

Introducción

Pascual Gerstenfeld¹

La medición del bienestar en dimensiones distintas al ingreso ha adquirido una gran importancia en los últimos años. Esto se refleja en la Agenda 2030 y sus objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), , y que incluyen diversas metas que requieren de indicadores de privaciones no monetarias para su seguimiento. Así por ejemplo, en el primer ODS se plantea “poner fin a la pobreza en todas sus formas”, y en la meta 1.2 se propone reducir a la mitad la proporción de población que vive en pobreza en todas sus dimensiones. Todo esto hace necesario contar con información pertinente y fiable que permita identificar a la población en situación de pobreza, más allá de los ingresos.

Atendiendo a la necesidad de promover el fortalecimiento de las Oficinas Nacionales de Estadística (ONE) para la medición de las privaciones no monetarias del bienestar, la CEPAL, junto al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia, en tanto coordinador del Grupo de Trabajo sobre Medición de la Pobreza, de la Conferencia Estadística de las Américas (CEA), organizaron el Seminario “Indicadores no Monetarios de Pobreza: Avances y desafíos para su medición”, el cual fue realizado los días 15 y 16 de mayo de 2017 en Santiago, Chile. El seminario tuvo como objetivo realizar un diagnóstico sobre la forma en que se miden algunos indicadores no monetarios de pobreza en los países de la región, así como discutir modalidades para avanzar en la armonización estadística y en contribuir junto con los países a mejorar la capacidad de medición del fenómeno.

En el Seminario participaron representantes de las ONE, especialmente funcionarios vinculados a la medición multidimensional de la pobreza y a la coordinación de las encuestas de hogares, así como expertos de Organismos Internacionales. Se realizaron presentaciones sobre los siguientes temas: a) disponibilidad, comparabilidad y calidad de los indicadores no monetarios habitualmente empleados en la medición de la pobreza en la región, b) nuevas dimensiones, indicadores y umbrales de privación en el contexto de la medición multidimensional de pobreza y, c) la experiencia reciente de algunos países de la región en el diseño y utilización de Índices Multidimensionales de Pobreza. Asimismo, tuvieron lugar instancias de intercambio de experiencias y de discusión de las modalidades para avanzar en la medición

¹ Director, División de Estadísticas de la CEPAL.

multidimensional de la pobreza en la región, tanto a nivel del índice sintético como de los indicadores que lo componen.

La riqueza y variedad de los temas cubiertos por las presentaciones efectuadas en el Seminario motivó a la CEPAL a publicar las presentaciones en un número especial de la Serie de Seminarios y Conferencias, tomando como perspectiva la difusión de los trabajos a una audiencia más amplia. Con este propósito, se solicitó a los participantes en el Seminario que plantearan los temas expuestos en sus presentaciones en un formato de artículo breve. El contenido de esta Serie es el resultado de dichas contribuciones, por las cuales agradecemos muy especialmente a sus autores.

Esperamos con este esfuerzo proveer a la audiencia regional con un material de apoyo que contribuya al fortalecimiento estadístico de los países de la región para la medición multidimensional de la pobreza y el seguimiento de la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El mejoramiento de la base estadística de información es esencial para tener políticas públicas más eficientes, transparentes y con el mejor impacto posible en la calidad de vida y en la garantía de derechos de las personas.

Parte 1

Panorama Regional en la medición de indicadores no monetarios de pobreza

I. Situación de las mediciones multidimensionales de la pobreza en la región

*Xavier Mancero*²

A. Introducción

La medición de la pobreza con metodologías que tomen en consideración de manera explícita las privaciones en múltiples dimensiones del bienestar se ha convertido en un tema de alto interés en años recientes. Tanto en el ámbito académico como entre quienes llevan adelante la gestión pública, las medidas multidimensionales de la pobreza han recibido un creciente interés como instrumentos útiles para el análisis y la formulación de las políticas públicas.

La conceptualización de la pobreza como un fenómeno que abarca múltiples dimensiones del bienestar y su medición mediante índices que combinan diversas formas de privación no son algo reciente³. Ahora bien, las medidas multidimensionales cobran una relevancia mayor en la actualidad por diversas razones:

- La metodología tiene un vínculo más estrecho con las conceptualizaciones de la pobreza desde el enfoque de derechos y desde la perspectiva de capacidades de Amartya Sen, cuya creciente adopción ha contribuido a expandir las fronteras del concepto de pobreza.
- La medición multidimensional puede dar cuenta de privaciones que no necesariamente se asocian a la escasez de recursos económicos, y por tanto son útiles para informar y evaluar el amplio espectro de políticas públicas que no inciden directamente en el ingreso de los hogares.

² Jefe, Unidad de Estadísticas Sociales, División de Estadísticas de la CEPAL

³ Véanse por ejemplo las definiciones de pobreza adoptadas en Altimir (1979) o en el Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995), así como la comparación entre métodos directos (multidimensionales) e indirectos (basados en el ingreso) planteada por Sen (1981). El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas impulsado en América Latina a partir de la década de los ochenta (Feres y Mancero, 2001) es un precursor directo de las mediciones multidimensionales de pobreza utilizadas en la actualidad

- Se han generado desarrollos metodológicos en torno a la construcción y examen de los índices multidimensionales, que han contribuido a dotar de mayor robustez y confiabilidad a los indicadores.

De esta forma, son cada vez más los países que han adoptado medidas multidimensionales de pobreza con carácter oficial, situación en la que América Latina se ha destacado por su empuje para la innovación. La medición multidimensional de la pobreza inclusive forma parte del marco global de indicadores para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el indicador 1.2.2, definido como la “proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en pobreza en todas sus dimensiones de acuerdo con definiciones nacionales”.

B. Similitudes y diferencias de las mediciones multidimensionales de pobreza

Hasta el momento de esta ponencia, los países que han adoptado un índice de pobreza multidimensional (IPM) incluyen, en orden cronológico, a México (2008), Colombia (2011), Chile (2015), Costa Rica (2015), El Salvador (2015), Ecuador (2016), Honduras (2016) y Panamá (2017) y República Dominicana (2017) (este último no analizado en este estudio).

Prácticamente todas las aplicaciones desarrolladas en América Latina se basan en la metodología propuesta por Alkire & Foster (2007), con la única excepción de la medida adoptada por México, que presenta algunos elementos particulares. En todas las metodologías de la región, la condición de pobreza requiere de la ocurrencia de más de 1 carencia. Esta generalidad es una de las diferencias más evidentes con respecto al método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), en el cual basta una carencia para ser considerado pobre.

La construcción de un IPM contempla los siguientes aspectos:

- i) Seleccionar las dimensiones e indicadores
- ii) Definir los umbrales para cada indicador y seleccionar la unidad de análisis
- iii) Establecer ponderaciones para las dimensiones e indicadores
- iv) Definir el umbral de pobreza multidimensional

A continuación se realiza una comparación de las mediciones adoptadas por los países de la región en cada una de esas etapas.

1. Dimensiones e indicadores

La denominación y la composición de las dimensiones utilizadas para la medición de pobreza en la región son heterogéneas. Es posible encontrar denominaciones distintas que dan cuenta de ámbitos similares del bienestar, así como denominaciones similares que hacen referencia a privaciones de distinto tipo. Para fines de comparación, es conveniente reagrupar los indicadores utilizados en un conjunto de dimensiones armonizadas. Naturalmente, este ejercicio conlleva cierto grado de arbitrariedad, puesto que existen diversas formas para seleccionar el número de dimensiones y la pertenencia de los indicadores a las mismas.

Las dimensiones consideradas son las siguientes:

a) Educación

Contempla aspectos como la no asistencia de los niños a un establecimiento educativo, el bajo logro educativo (número insuficiente de años de estudio), el rezago escolar y el cuidado de la primera infancia.

b) Salud

Combina aspectos de acceso a servicios de salud (por ejemplo, si un miembro del hogar con problemas de salud no recibió atención médica) con indicadores de estado de salud (situación de inseguridad alimentaria o de malnutrición).

c) Acceso a servicios básicos

Incluye carencias tales como una fuente de agua inadecuada, sistema de saneamiento inadecuado, ausencia de electricidad, ausencia de recolección de basura, uso de combustibles contaminantes, falta de acceso a internet.

d) Empleo

Combina diversas manifestaciones de inserción inadecuada en el mercado laboral, tales como desempleo, inestabilidad laboral o trabajo infantil.

e) Seguridad/protección social:

Contempla principalmente la afiliación a seguros de salud y sistemas previsionales, aunque incluye también situaciones de no cumplimiento o no pago de las prestaciones establecidas.

f) Vivienda

Incluye dos indicadores “clásicos” de necesidades básicas, la precariedad en los materiales de construcción de la vivienda y el hacinamiento, junto con situaciones de tenencia insegura.

g) Calidad del hábitat

Bajo esta denominación se agrupan indicadores de diverso tipo y que abarcan carencias en ámbitos como la infraestructura pública (lugares de esparcimiento, disponibilidad de vías de acceso), seguridad pública y niveles de victimización, vulnerabilidad a daños por fenómenos naturales, contaminación medioambiental y tiempo de traslado.

h) Integración social:

Esta dimensión da cuenta de aspectos tales como las redes de apoyo con las que cuentan las personas, el grado de participación en instancias comunitarias y la experiencia de sentirse discriminado.

i) Ingresos y patrimonio

Esta dimensión contempla indicadores de carencia tales como tener ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema o línea de pobreza total, percibir un salario inferior al mínimo legal y la tenencia de bienes durables en el hogar.

El cuadro 1 resume, de manera aproximada, el tipo de indicadores utilizados en los índices de pobreza multidimensional de 8 países de la región. A su vez, el gráfico 1 presenta una contabilización del número de países que utilizan cada uno de los indicadores (se incluyen solo indicadores usados por al menos 2 países). Se observan las siguientes características:

- Todos los IPM de la región cuentan con al menos un indicador correspondiente a las dimensiones de acceso a servicios básicos, educación, vivienda, seguridad social y, excepto en un caso, empleo.
- Por otra parte, indicadores correspondientes a las dimensiones de salud, calidad del hábitat, integración social e ingresos son menos frecuentes, y suelen encontrarse en no más de 3 países.
- Los indicadores de uso más extendido incluyen aquellos que provienen de la tradición de las Necesidades Básicas Insatisfechas, pero no se limitan a ellos. Los indicadores de inasistencia escolar, fuente de agua inadecuada, sistema de saneamiento inadecuado, hacinamiento y materiales de construcción de la vivienda, todos indicadores clásicos de NBI, están presentes en prácticamente todos los países. Junto con estos indicadores, la mayoría de IPM incluye además indicadores de bajo logro educativo, desempleo y afiliación a un sistema de pensiones.

En lo que respecta al número de dimensiones consideradas, los IPM de la región varían entre 4 y 6. A su vez, el número de indicadores suele estar por encima de 12, llegando a 20 en los casos de Costa Rica y El Salvador. La estructura de las dimensiones no necesariamente es simétrica. En los IPM de Chile, Costa Rica, El Salvador y Panamá, el número de indicadores por dimensión es el mismo. En cambio, Colombia, Ecuador, Honduras y México contienen un número distinto de indicadores por

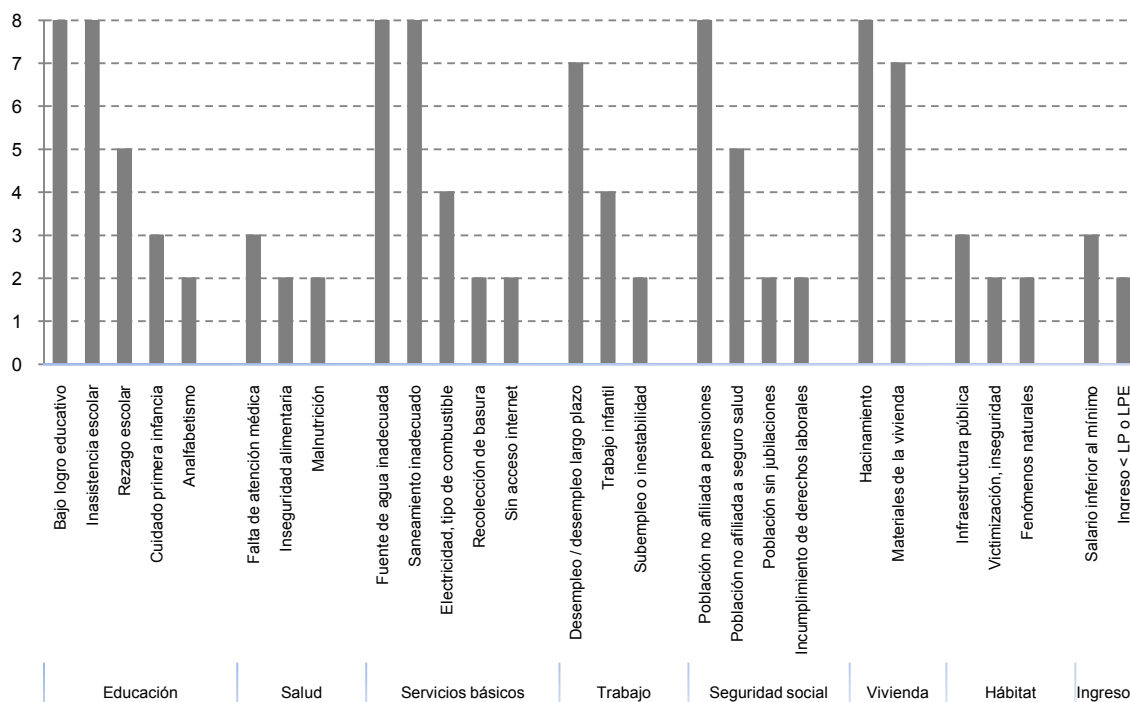
dimensión. Cabe tener presente que los indicadores en el IPM de México se construyen combinando diversas variables, por lo que la contabilización de indicadores puede realizarse de distintas maneras (véase el cuadro 2).

Cuadro 1
América Latina (8 países): dimensiones e indicadores utilizados en los IPM de la región

Dimensión / Indicador	México	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Chile	Ecuador	Honduras	Panamá
Educación								
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		
Salud								
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
Servicios básicos								
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 a internet			x					x
Empleo								
Trabajo infantil		x		x		x	x	
Desempleo / desempleo 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					
Seguridad/protección social								
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					
Vivienda								
Materiales de la vivienda	x	x	x	x	x		x	x
Hacinamiento	x	x	x	x	x	x	x	x
Tenencia insegura				x				
Calidad del hábitat								
Infraestructura pública				x	x			x
Victimización, percepción de inseguridad				x	x			
Daños por fenómenos naturales				x				x
Contaminación medioambiental, tiempo de traslado					x			
Integración social								
Apoyo y participación social					x			
Percepción de discriminación					x			
Ingresos								
Salario inferior al mínimo			x				x	x
Ingreso < LP o LPE	x					x		
Bienes							x	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los índices multidimensionales de pobreza de Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Panamá

Gráfico 1
América Latina (8 países): indicadores de privación utilizados en los IPM de la región ^a
(número de países)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los índices multidimensionales de pobreza de Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Panamá.

^a Considera solo indicadores usados por al menos 2 países.

Cuadro 2
América Latina (8 países): número de dimensiones e indicadores usados en los IPM de la región

	México ^a	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Chile	Ecuador	Honduras	Panamá
Número de dimensiones	6	5	5	5	5	4	4	6
Número de indicadores	(8) (indicadores compuestos)	15	20	20	15	12	15	18
Indicadores por dimensión	(1 a 2)	2 a 5	4	4	3	2 a 4	3 a 6	3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los índices multidimensionales de pobreza de Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Panamá.

^a Los indicadores de México se construyen sobre la base de diversas variables, por lo que la contabilización de indicadores puede realizarse de distintas maneras.

2. Umbrales de privación de cada indicador

En las metodologías de medición multidimensional de la pobreza, una vez que se cuenta con los indicadores de privación, se debe determinar los umbrales a partir de los cuales se considera que una persona u hogar se encuentran en situación de carencia. La comparación de los IPM de la región muestra una amplia heterogeneidad al respecto, incluso en los casos en que el indicador elegido es similar.

Un aspecto que debe ser decidido junto con la determinación del umbral de privación es cómo se agregan las carencias individuales al interior del hogar. La práctica común en la medición de la pobreza monetaria es considerar a la pobreza como una condición compartida por los miembros del hogar. El supuesto implícito es que todo recurso monetario del hogar se distribuye de manera igualitaria entre sus miembros; por tanto, o todos están por debajo de la línea de pobreza o todos están por encima de ella.

En el caso de la pobreza multidimensional los indicadores de carencia pueden ser definidos tanto a nivel de cada individuo como a nivel del hogar. Algunas carencias, por ejemplo aquellas referidas al acceso a servicios básicos o calidad de la vivienda, son necesariamente atributos compartidos por todos los miembros del hogar. Sin embargo, indicadores como la no asistencia de niños a un establecimiento educativo o la no percepción de jubilaciones entre los adultos mayores solo son aplicables a algunos miembros del hogar. Cuando los indicadores se establecen a nivel individual, es necesario determinar un criterio de agregación de esas carencias: si una persona tiene carencia, son todos los miembros del hogar carentes?, es el hogar carente solo cuando todos los miembros del hogar presentan una privación determinada?

A continuación se presentan ejemplos de la determinación de umbrales para 2 indicadores ampliamente utilizados en la región.

Indicador de logro educativo

El logro educativo insuficiente se identifica como no haber completado un determinado número de años de estudio. Se evalúa para la población adulta o al menos en edad de haber completado la educación primaria, ya que las privaciones de los niños en el ámbito de la educación se captan generalmente mediante el indicador de asistencia escolar.

En la región se identifican al menos tres ámbitos de diferencia en el uso de este indicador (véase el cuadro 3):

- i) Adaptación del umbral según la edad de la persona: 5 IPM utilizan umbrales diferenciados por edad de la persona, mientras que 3 IPM no hacen una distinción según edad. En el IPM de Costa Rica se utilizan dos indicadores de logro educativo, uno con umbral único y otro con umbral diferenciado.
- ii) Nivel de estudio que se considera suficiente: Los niveles utilizados varían generalmente entre educación básica (o primaria), baja secundaria y secundaria completa.
- iii) Criterio para agregar las privaciones individuales al nivel del hogar: En la mayoría de los IPM se considera que el hogar (es decir, todos sus miembros) tiene una carencia en logro educativo cuando al menos una persona se encuentra bajo el umbral de privación. Por el contrario, los IPM de Costa Rica (en uno de sus indicadores) y Panamá requieren que todas las personas tengan carencia, mientras que en el caso de Colombia la privación del hogar se determina promediando los años de estudio de los miembros del hogar.

Cuadro 3
América Latina (8 países): características del indicador de logro educativo en los IPM de la región

País	Varía por edad (# grupos)	Niveles de estudio	Agregación en el hogar
México	Sí (2 grupos)	Primaria / Secundaria	Al menos una persona tiene carencia
Colombia	No	9 años de estudio en promedio	Promedio
Costa Rica	No	Secundaria (18 -24 años)	Al menos una persona tiene carencia
	Sí (3)	Bajo capital humano (25 - 64 años): Primaria / 9o año / Secundaria (o certificación educación no formal)	Todas las personas tienen carencia
El Salvador	Sí (2)	Básica / Media	Al menos una persona tiene carencia
Chile	Sí (4)	Nivel obligatorio por ley (4 / 6 / 8 / 12 años)	Al menos una persona tiene carencia
Ecuador	No	Básica	Al menos una persona tiene carencia
Honduras	No	Básica	Al menos una persona tiene carencia
Panamá	Sí (2)	Básica / Premedia	Todas las personas tienen carencia

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los índices multidimensionales de pobreza de Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Panamá.

Indicador de desempleo

Uno de los indicadores más usados en el ámbito del trabajo remunerado es la situación de desempleo. Su utilización en los IPM de la región contempla al menos las siguientes consideraciones:

- **Período de referencia:** El indicador puede referirse al desempleo durante la semana de referencia, lo cual corresponde a la definición estándar para la tasa de desocupación abierta, o a una situación de desempleo de largo plazo, en que la persona no ha estado ocupada por más de 6 o 12 meses.
- **Uso de criterios complementarios:** en varios países la condición de desempleo se combina con otras situaciones para que se determine la existencia de una carencia. Los criterios complementarios pueden ampliar el conjunto de personas al incluir a las desalentadas, aquellas en situación de empleo inadecuado o con salario insuficiente y la ausencia de personas económicamente activas en un hogar.
- **Criterio para agregar las privaciones individuales al nivel del hogar:** Salvo un caso, los IPM de la región consideran que todos los miembros del hogar se encuentran en una situación de privación si al menos uno de ellos presenta una carencia en este indicador.

Cuadro 4
América Latina (7 países): características del indicador de desempleo en los IPM de la región

País	Periodo de desempleo	Criterio complementario	Agregación en el hogar
Colombia	Más de 12 meses	Hogares sin población activa	Al menos 1 persona
Costa Rica	Más de 12 meses	Personas desalentadas	Al menos 1 persona
El Salvador	En la semana de referencia o por más de 1 mes en los últimos 6 meses		Al menos 1 persona
Chile	En la semana de referencia		Al menos 1 persona
Ecuador	En la semana de referencia	Empleo inadecuado	Al menos 1 persona
Honduras	En la semana de referencia	Al menos 1 persona ocupada con salario inferior al mínimo	Todas las personas EA
Panamá	En la semana de referencia	Ocupado como trabajador familiar o desalentado	Al menos 1 persona

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los índices multidimensionales de pobreza de Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Panamá.

3. Ponderación de dimensiones e indicadores

No existen criterios universalmente aceptados para definir la ponderación de cada dimensión y en la región se han adoptado diversos enfoques para resolver este aspecto de la metodología. En la práctica, en la región predomina la elección de ponderaciones iguales entre dimensiones y entre indicadores al interior de una dimensión. El uso de ponderaciones distintas se aplica como una excepción atendiendo a razones conceptuales y/o empíricas (véase el cuadro 5).

Cuadro 5
América Latina (7 países): ponderación de dimensiones e indicadores en los IPM de la región

	México	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Chile	Ecuador	Honduras
Ponderación de Dimensiones	Enfoque unión ^a	Igual	Igual	Igual	Igual, excepto en dimensión "Redes y cohesión social"	Igual	Igual
Ponderación de Indicadores - Dentro de una dimensión		Igual	Igual, excepto en dimensión trabajo	Igual	Igual	Igual	Igual
Ponderaciones de indicadores – Entre dimensiones		Diferentes	Igual, excepto en dimensión trabajo	Igual	Igual, excepto en "Redes y cohesión social"	Diferentes	Diferentes

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los índices multidimensionales de pobreza de Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras y México.

^a Si bien el enfoque unión implica ponderaciones iguales, en el caso de México la condición de pobreza multidimensional requiere que la persona sea pobre por ingresos, por lo que hay una ponderación diferente entre el ingreso y las carencias no monetarias.

4. Umbrales multidimensionales

El último paso en la metodología de medición de pobreza multidimensional requiere determinar el "umbral multidimensional", es decir, cuántas carencias (o qué suma ponderada de carencias) se requiere para que un hogar sea clasificado como pobre. La definición del umbral es un proceso que no tiene una forma única de ser abordado, puesto que integra elementos normativos, empíricos y de aceptabilidad de la medición en el contexto nacional.

En la nomenclatura de Alkire y Foster (2007), el umbral multidimensional se denota con la letra k. El valor de k puede corresponder a una de las siguientes situaciones:

- Enfoque de unión ($k=1$): El hogar se considera pobre si presenta al menos una carencia. Este enfoque plantea una alta exigencia a la calidad de la información reportada en las encuestas. Tiende a aumentar el riesgo de error de inclusión, puesto que la presencia de una carencia no necesariamente implica que el hogar se encuentre realmente en situación de pobreza.
- Enfoque de intersección ($k=N$): El hogar se considera pobre solo si tiene carencias en todas las dimensiones. Este enfoque presenta un alto riesgo de error de exclusión, puesto que muchos hogares pobres no necesariamente tienen carencias en todos los indicadores considerados en la medición.
- Enfoque intermedio ($1 < k < N$): El hogar se considera pobre si presenta varias carencias simultáneamente. Ofrece un balance más adecuado entre los errores de inclusión y de exclusión y es menos sensible a los problemas de calidad de la información contenida en la encuesta.

El enfoque utilizado de manera generalizada en la región es el intermedio (véase el cuadro 6). El porcentaje de carencias que se requiere para ser considerado pobre varía entre 20% y 35%. En términos del número de carencias requeridas para estar en situación de pobreza, estas son al menos 3, y pueden alcanzar hasta 7 o más.

Cuadro 6
América Latina (6 países): umbrales multidimensionales de los IPM de la región

	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Chile	Ecuador	Honduras
Porcentaje ponderado de privaciones (k)	33.3%	20%	35%	22.5%	33.3%	25%
Número de privaciones	5 o más (*)	4 o más (*)	7 o más	3 o más (*)	4 o más (*)	3 o más (*)
Equivalente en número de dimensiones	más de 1 dimensión	aprox 1 dimensión	más de 1 dimensión	aprox 1 dimensión	aprox 1 dimensión	aprox 1 dimensión

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los índices multidimensionales de pobreza de Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Panamá.

(*) El mínimo de privaciones no es exacto porque depende de las ponderaciones de cada una.

C. Consideraciones finales

La medición multidimensional de la pobreza ha cobrado una relevancia creciente en América Latina. Ello queda de manifiesto en el elevado número de países de la región que han adoptado índices de pobreza multidimensional en años recientes.

La comparación realizada en esta ponencia muestra que las mediciones utilizadas por los países son altamente heterogéneas. En principio, esta es una característica esperable, en la medida que el índice debe responder a las prioridades y realidades de cada país, y tener la flexibilidad necesaria para ser útil para la formulación de políticas públicas. Así también, aun cuando la mayoría de índices de la región comparte un mismo esquema metodológico, la falta de estandarización en la toma de las numerosas decisiones metodológicas implícitas en el proceso también contribuye a la heterogeneidad descrita. Ante el interés de realizar una evaluación comparativa de la incidencia de la pobreza medida de manera multidimensional, estos aspectos pueden ser tratados adecuadamente si se cuenta con una medida complementaria, construida con fines de comparabilidad regional, tal como la que se presenta en CEPAL (2014)⁴.

Ahora bien, un aspecto que requiere de atención particular es el de las fuentes de información utilizadas para la construcción de los índices de pobreza multidimensional. Las encuestas de hogares imponen limitaciones para efectuar análisis comparativos para algunas dimensiones relevantes del bienestar, que en muchos casos no provienen de adaptaciones específicas al contexto nacional, sino de

⁴ Por razones de espacio, no se incluye la descripción del IPM regional realizada en la presentación en el seminario.

una falta de mayor innovación en la construcción de las preguntas y categorías de respuesta contenidas en los cuestionarios.

Entre estas limitaciones, destaca el que para algunas dimensiones, la información disponible no permite ilustrar adecuadamente las situaciones de privación. Las categorías de respuesta pueden captar solo privaciones muy severas, que resultan insuficientes para dar cuenta de las manifestaciones relevantes de la pobreza en la actualidad.⁵ También se presentan situaciones en que la información disponible no permite contrastar directamente si se alcanza o no el umbral de privación, y se debe recurrir a supuestos en la interpretación de las categorías de respuesta. Algunas encuestas incluso carecen de las variables necesarias para evaluar aspectos básicos del bienestar.

La aplicación de mediciones multidimensionales de pobreza ofrece una gran oportunidad para repensar los contenidos de las encuestas de hogares, con miras a dotar a estos instrumentos de una mejor capacidad para captar las privaciones que afectan a la población. Ello pasa por revisar la relevancia de las preguntas y las categorías de respuesta. Pero también plantea un desafío mayor, referido a la incorporación de preguntas nuevas, que den cuenta de dimensiones habitualmente ausentes de la medición. Ámbitos como la situación de salud, la inseguridad alimentaria, la calidad del agua, etc., son aspectos que han empezado a ser relevados en encuestas de hogares y que pueden proveer información útil para la construcción de índices multidimensionales de pobreza. A la vez, dotar a los cuestionarios de un contenido renovado requiere optimizar el tipo de preguntas que es factible incluir, de manera de no sobrecargar a los ya extensos cuestionarios utilizados en estos instrumentos.

Bibliografía

- Alkire, Sabina y James Foster (2007). "Counting and multidimensional poverty measurement". OPHI Working Paper 7. University of Oxford.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). Panorama social de América Latina 2014. LC/G.2635-P. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero (2001). El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos 7. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, LC/L.1491-P.
- Sen, Amartya (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Clarendon Press, Oxford.
- Naciones Unidas (1995). Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995). A/CONF.166/9, Naciones Unidas.
- IPM Chile: Ministerio de Desarrollo Social (2016), Metodología de medición de pobreza multidimensional con entorno y redes.
- IPM Colombia: Angulo, R., Y. Díaz y R. Pardo (2011), Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010, Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación.
- IPM Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos (2015), Índice de Pobreza Multidimensional: metodología.
- IPM Ecuador: Castillo, R. y F. Jácome (2016), Medición de la Pobreza Multidimensional en Ecuador, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- IPM Honduras: Secretaría de Coordinación General de Gobierno y El Instituto Nacional de Estadística (2016), Medición Multidimensional de la Pobreza.
- IPM El Salvador: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y Ministerio de Economía, a través de la Dirección General de Estadística y Censos (2015). Medición multidimensional de la pobreza.
- IPM México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2009), Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México.
- IPM Panamá: Dirección de Análisis Económico y Social, Ministerio de Economía y Finanzas (2017), Propuesta de dimensiones e indicadores para la adopción de un Índice de Pobreza Multidimensional para Panamá (presentación en seminario).

⁵ Véase la presentación siguiente en este documento, donde se muestra, por ejemplo, que la información sobre materialidad de la vivienda permite verificar únicamente carencias muy críticas (piso o paredes de tierra, con desechos, o materiales naturales).

II. Medición multidimensional de la pobreza infantil

Ernesto Espíndola⁶

El presente artículo constituye un extracto del estudio “Medición multidimensional de la pobreza infantil. Una revisión de sus principales componentes teóricos, metodológicos y estadísticos”, elaborado a partir del proyecto conjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas y la Oficina Regional del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF-LACRO), denominado “Child Poverty, Inequality and Citizenship Initiative in Latin America and the Caribbean” [S1-32BTS-000065], cuyos principales resultados fueron presentados en el Seminario regional sobre indicadores no monetarios de pobreza: avances y desafíos para su medición, llevado a cabo en Santiago de Chile los días 15 y 16 mayo de 2017, en dependencias de la CEPAL.

El estudio se desarrolló en el contexto de la progresiva definición, a partir de 2015, de una nueva agenda global con miras al año 2030 que se plasmó en un nuevo compromiso internacional: los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Al igual que con el compromiso mundial de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la erradicación de la pobreza aparece en el centro de la agenda internacional. En el marco de la Agenda 2030, el Objetivo 1 de los ODS, de “Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”, incluye dos metas: la meta 1.1 que señala “Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a 1,25 dólares de los Estados Unidos al día”, y la meta 1.2 que plantea “Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”. Esta meta refiere a una concepción multidimensional de la pobreza y menciona explícitamente a los niños como parte de la población objetivo.

En consonancia con la posición de los Estados miembro de Naciones Unidas respecto de la Agenda 2030, y reconociendo que ésta surge desde los países, la propuesta del Grupo Interagencial y de

⁶ Investigador de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Expertos sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (IAEG-SDG por su sigla en inglés) sugirió que muchos de los indicadores de seguimiento de los ODS se desarrollen a nivel nacional, lo que incluye las mediciones monetarias y multidimensionales de pobreza. En este sentido, uno de los mensajes clave del proceso de negociación de la Agenda 2030 y de la meta referida a pobreza multidimensional es que las medidas de pobreza deberían ser apropiadas y desarrolladas a nivel nacional, lo que supone la ventaja de que se adapten al contexto local y reflejen las privaciones más relevantes en cada país.

Con respecto a estos acuerdos globales, al momento de la finalización del estudio y del seminario en que se presentaron sus resultados aún no se habían definido mecanismos para el seguimiento mundial y regional de la pobreza multidimensional en la infancia y en la población general, así como de una multiplicidad de indicadores asociados a la Agenda 2030. En este contexto, la CEPAL ha promovido la creación del Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, aprobada por representantes gubernamentales reunidos en el trigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL (Ciudad de México, 23 al 27 de mayo de 2016). Oficialmente, esta nueva instancia constituye el mecanismo regional para el seguimiento y examen de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. De esta forma, en el marco de la Conferencia Estadística de las Américas -órgano subsidiario de la CEPAL-, se está analizando la propuesta de crear un Marco Regional de Indicadores que permita el seguimiento de los ODS con información comparable en el tiempo y entre países.

A partir de la definición de la Agenda 2030, se consideró necesario hacer una reflexión sobre el concepto de pobreza infantil y las metodologías utilizadas. El estudio que se resume aquí refleja dicha revisión y análisis comparado de la situación actual de las mediciones sobre pobreza infantil con enfoque de privaciones múltiples en la región y en el mundo, pero no pretende sintetizar todos los elementos que constituyen la conceptualización y medición, y los diversos caminos que han seguido los diferentes estudios, sino que destacar algunos componentes fundamentales y frente a los cuales las diversas propuestas no son necesariamente comunes.

A. La especificidad de la pobreza infantil

Si bien la pobreza en la infancia comparte atributos con la pobreza entre los adultos, presenta ciertas particularidades -una especificidad propia- que la distingue de la segunda. En primer lugar, los niños, niñas y adolescentes tienen una mayor vulnerabilidad frente a la pobreza. A su vez, esta mayor vulnerabilidad a la pobreza se asocia al menos a tres factores:

Los niños, especialmente los más pequeños, son altamente dependientes del cuidado de los adultos y permeables a todo lo que ocurre a su alrededor, especialmente en su familia y entorno más cercano.

Para niños, niñas y adolescentes la pobreza adquiere un carácter acumulativo, generando una mayor probabilidad de continuar y experimentar pobreza en la adultez entre aquellas personas que sufrieron de la pobreza en la infancia (impacto a largo plazo).

Además de tener un carácter acumulativo, vivir la pobreza en esta etapa del ciclo de vida puede tener efectos irreversibles. Por ejemplo, no es posible revertir los efectos de la malnutrición, o recobrase de discapacidades prevenibles, o recuperar años de privaciones que disminuyeron el crecimiento y las posibilidades de desarrollo.

Desde el punto de vista subjetivo, la pobreza infantil se caracteriza porque niños, niñas y adolescentes experimentan y perciben la pobreza de manera distinta a los adultos. Las múltiples carencias y privaciones que sufren los hogares pobres que tienen niños, son experimentadas y representadas de distinta forma por sus diferentes integrantes. Los niños identifican la pobreza con situaciones concretas, relativas fundamentalmente a las condiciones de vida en sí mismas (STPP y UNICEF, 2015). Así, entre las percepciones que expresan los niños de lo que significa vivir en la pobreza, se encuentra la imposibilidad de acceder a ciertos bienes; no poder ir a la escuela; no tener una vivienda; no tener juguetes; falta de acceso a agua potable; falta de vestimenta.

Por otro lado, más allá de la especificidad propia de la pobreza infantil que la distingue de la pobreza entre adultos, hay factores que hacen a ciertos grupos de niños/as más vulnerables que otros y con mayores posibilidades de vivir en condiciones de pobreza. Es el caso del género, la etnia, la raza y el territorio, entre los más relevantes (CEPAL/UNICEF, 2012).

B. Los enfoques teóricos

En la actualidad, existen dos principales enfoques en uso para analizar la pobreza multidimensional en general y la pobreza infantil en particular: el enfoque de capacidades y el enfoque de derechos.

Desde el enfoque de capacidades, la pobreza es concebida como la privación de capacidades básicas y no sólo como falta de ingresos (Sen, 2000). Sin embargo, este enfoque no le resta importancia a la renta, pues la ausencia de ésta puede ser una de las principales causas de privación de capacidades. El uso del enfoque de capacidades para analizar la pobreza en la infancia –que es aún incipiente- busca examinar en qué medida los niños son efectivamente capaces de hacer y ser, es decir, cuán bien los niños son capaces de funcionar con los bienes y servicios a su disposición (Biggeri y otros, 2011). En este enfoque la pobreza infantil es definida como la privación de capacidades básicas y funcionamientos logrados (Biggeri y Merothra, 2011). Entre las limitaciones que encuentra la aplicación de este enfoque a la infancia se ha resaltado el proceso mismo de crecimiento y desarrollo constante de los niños, donde podría resultar difícil medir una capacidad para todos por igual, pues en algunos casos podría haberse alcanzado la capacidad en evaluación –de la mano del proceso propio de maduración-, y en otros, la misma puede encontrarse en pleno desarrollo.

Por otro lado, los estudios sobre pobreza infantil también encuentran en el enfoque de derechos una fuente conceptual desde donde abordar las distintas privaciones. En el caso de la infancia en particular, el principal hito en materia de derechos es la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989 (UNICEF, 2006 [1989]), la que reconoce que los niños (seres humanos menores de 18 años de edad) son individuos con derecho a pleno desarrollo físico, mental y social, y con derecho a expresar libremente sus opiniones. El Comité de los Derechos del Niño⁷ considera que los niños pobres pertenecen al grupo de niños con mayor vulnerabilidad, que se suma a la vulnerabilidad propia de los niños más pequeños, los niños indígenas, los inmigrantes y aquellos que viven en hogares mono parentales (Vandenhole, 2013).

La pobreza infantil no sólo es un problema dramático en sí mismo sino también en términos de su significación para el desarrollo social de los países, en particular porque es un eslabón clave en la reproducción intergeneracional de pobreza y la desigualdad. Implica que las oportunidades de los niños están determinadas por la posición de los padres y condiciones de vida que les puedan brindar, sin que haya una variación intergeneracional significativa que les permita que en sus trayectorias de vida puedan desvincular el origen social familiar de sus capacidades y logros. En definitiva, la lucha por erradicar la pobreza infantil tiene un papel clave en la lucha contra la pobreza en general y la desigualdad en nuestras sociedades.

C. Las aproximaciones metodológicas a la pobreza infantil

Otro aspecto relevante refiere a las principales decisiones metodológicas que se han tomado en los diversos estudios sobre pobreza multidimensional, y en particular en los de pobreza en la infancia. El análisis compara principalmente la definición o selección de las dimensiones para las cuales se miden las privaciones, los indicadores y umbrales que definen la situación de privación o no privación en cada indicador o conjunto de indicadores, las ponderaciones que se asignan a los indicadores o dimensiones, los umbrales dimensionales (cantidad o proporción de privaciones que permiten identificar a las personas u hogares pobres), las implicaciones del trabajo con distintas unidades de análisis, y las

⁷ Órgano de Naciones Unidas conformado por expertos independientes que supervisan la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño por los Estados Partes.

iniciativas que combinan de una u otra forma la medición multidimensional con el enfoque monetario. En este resumen se recogen sólo los principales aspectos de dicho proceso de toma de decisiones.

En términos genéricos, los procedimientos que se utilizan para medir la pobreza y calcular medidas sintéticas se pueden agrupar en dos grandes etapas que siguen una secuencia lógica: la identificación y la agregación (Feres y Mancero, 2001). Aunque en la práctica uno y otro proceso están estrechamente ligados, particularmente en las metodologías de última generación, aquí se abordan diversas decisiones asociadas a la etapa de identificación, entendida como “la definición de uno o varios criterios que permiten reconocer a un individuo u hogar como pobre” (CEPAL/UNICEF, 2014).

Tanto en los métodos monetarios como en los multidimensionales la etapa de identificación implica la definición o construcción de umbrales que establecen el valor o situación mínima aceptable para no considerar que los individuos u hogares están en una situación de privación o insuficiencia. En los métodos multidimensionales se requiere la definición de umbrales para cada una de las dimensiones incluidas (o para los indicadores que operacionalizan dichas dimensiones), a la vez de un umbral en términos del número (ponderado o no) de dimensiones cuya privación es suficiente para definir la situación de pobreza.

Concebida secuencialmente, la etapa de identificación en la medición multidimensional de la pobreza infantil involucra la selección de fuentes de información, la elección de la o las unidades de análisis, la definición de dimensiones (y sub-dimensiones), la selección de indicadores, la definición de umbrales para cada indicador o combinación de indicadores (y por tanto, para las dimensiones), la definición de pesos o ponderaciones de las dimensiones o subdimensiones (y, si es el caso, indicadores), y la definición de umbrales dimensionales.

Las fuentes de información. Unas de las características más importantes de las mediciones multidimensionales de la pobreza general e infantil es la necesidad de contar con la información de las diversas dimensiones, subdimensiones e indicadores en un solo instrumento. Entre los criterios por considerar al seleccionar una fuente de información (o desarrollar una propia) se encuentran la disponibilidad de los indicadores pertinentes para medir las dimensiones que se definan como relevantes para la pobreza infantil, la regularidad con que el instrumento se aplica, su cobertura geográfica, su nivel de representatividad y la calidad de las mediciones. La elaboración de una medida de pobreza infantil útil para orientar las políticas públicas requiere muestras suficientemente grandes y representativas de diversas poblaciones (según grupos de edad, sexo, distribución geográfica, condición étnico-racial, entre otros criterios) que permitan la desagregación de la información y la georreferenciación. Entre las fuentes de información más comunes para estimar la pobreza infantil en la región y en el resto del mundo se cuentan i) las Encuestas de condiciones de vida o de propósitos múltiples; ii) Encuestas de Demografía y Salud (ENDS-DHS); iii) Encuestas de indicadores múltiples por conglomerados (MICS); iv) Encuestas de Medición de Niveles de Vida (LSMS por sus siglas en inglés); iv) Luxembourg Income Study Database (LIS); v) el European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU SILC); vi) los censos de población y vivienda, y vii) Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares u otras que contemplan módulos de condiciones socioeconómicas⁸.

Las unidades de análisis. Una de las primeras decisiones previas a la construcción de un indicador sintético de pobreza multidimensional es si el estudio utilizará como unidad de análisis al individuo o al hogar. En los estudios que usan métodos monetarios, la unidad es el hogar, como unidad económica básica, de modo que cada vez que se identifica a un individuo en situación de pobreza es necesario entenderlo desde la condición de su hogar o familia. Pero como unidad de análisis invisibiliza el tipo de relaciones de las personas dentro del hogar y, en el marco de las medidas monetarias, la distribución efectiva de estos recursos entre los miembros del mismo. Cabe considerar que en ocasiones existe la imposibilidad real de considerar a los individuos como una opción de unidad de análisis pues no existen procedimientos suficientes para captar la información necesaria.

⁸ Como en el caso de México. Ver: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Modulo-de-Condiciones-Socioeconomicas.aspx>

Las problemáticas asociadas a la selección de la unidad de análisis (hogar o persona, y entre éstas, infancia) pueden agruparse las siguientes: a) características que se miden a nivel de hogar, y que sus miembros “heredan”; contrario sensu, las características (y privaciones) de las personas no son (usualmente) traspasables al hogar b) características que sólo se miden para subconjuntos de población, y c) unidad final de análisis con fines de hacer el recuento de privaciones e identificación de los pobres: en el caso la unidad “hogar”, si éste es identificado como pobre, todos sus miembros lo serán; al contrario, si no lo es, ninguno de sus miembros es identificado como pobre, independiente del efecto que tengan en ellos las privaciones consideradas.

De todas maneras, tratar a los individuos como unidad de análisis principal permite identificar características propias de cada uno que pueden estar determinando su situación de pobreza, sin apelar solamente a las características del hogar y el hecho de que sólo permite establecer privaciones que se asumen comunes para todos sus miembros. El estudio de la situación que vive cada persona -en particular los niños, niñas y adolescentes- posibilita el conocimiento de las capacidades que tiene ésta para desarrollarse y ser autónoma, y cuáles son las condiciones necesarias para salir de la pobreza o superar privaciones particulares.

En el estudio se revisaron 64 experiencias de investigación, incluyendo estudios internacionales, estudios nacionales y estudios académicos sobre pobreza multidimensional para el conjunto de la población y en la infancia. La revisión muestra que predominan las iniciativas de estudio de la pobreza infantil como un esfuerzo particular de investigación circunscrito exclusivamente a esta población y, por tanto, con énfasis en la selección de dimensiones e indicadores pertinentes específicamente a este grupo. Sólo 10 de los 38 estudios en que se ofrece una estimación de pobreza infantil⁹ lo hacen en el marco de estudios de pobreza para el conjunto total de la población (u hogares) y, por tanto, sin adaptación de las dimensiones e indicadores a la realidad específica de la infancia.

Las dimensiones de la pobreza infantil. Las dimensiones incluidas en los diversos estudios realizados a nivel nacional o internacional para estimar en forma específica la pobreza multidimensional en la infancia se muestran sintéticamente en el cuadro 7. Como se puede notar a primera vista, el cuadro presenta las dimensiones en dos niveles, aunque esto no significa que el primero refleje “macro dimensiones” ni el segundo refiera a subdimensiones del primer nivel. Estos niveles representan una agrupación analítica de las dimensiones que realmente se incluyen en cada uno de los estudios, y que pueden presentar variantes entre estudios aunque se utilice la misma denominación.

En términos generales, entre los diversos estudios sobre pobreza infantil, aquellos llevados a cabo por organismos internacionales, que por su naturaleza desarrollan las mediciones para una gran cantidad de países, son más restringidos a un conjunto relativamente reducido de dimensiones estándar; en cambio, los estudios nacionales tienen mayor libertad, tanto por la no necesidad de comparabilidad internacional como por las posibilidades de adaptación o de mejor aprovechamiento de los instrumentos, para incluir dimensiones y subdimensiones novedosas y a la vez pertinentes para definir la pobreza infantil.

Por otro lado, los estudios analizados suelen incluir más de una sub-dimensión o componente (y consiguientes indicadores) por cada una de las grandes dimensiones consideradas. El análisis comparado de los estudios sugiere que, con las obvias variaciones en cuanto a cantidad de dimensiones y especificidades de las realmente seleccionadas, se suele trabajar con un conjunto (variable) de hasta 8 grandes dimensiones: nutrición, salud, vivienda y condiciones de vida, explotación económica, educación, dinero y tenencia de bienes, cuidado y capacidades e inclusión social.

A la vez, predominan claramente ciertas formas de abordar las dimensiones señaladas: las subdimensiones o indicadores más recurrentes en los diversos estudios analizados (incluidas al menos en 10 o más de los 28 estudios) son bajo peso para la edad, inmunización, materiales y calidad de la vivienda, hacinamiento, agua potable, distancia al agua potable, saneamiento, asistencia escolar y acceso

⁹ Cabe señalar que algunos de los estudios de pobreza infantil, utilizando un enfoque de “línea de corte dual”, calculan diversos índices sintéticos alternativos, sin optar por alguno en particular como medida específica de “pobreza infantil”.

a dispositivos de la información. En la práctica, la mayoría de las dimensiones e indicadores usualmente utilizados son comunes a todo el hogar, por lo que ésta es la unidad inicial de análisis más habitual al momento de ir construyendo el conjunto de dimensiones e indicadores que permiten estimar la magnitud de la pobreza infantil.

Por otra parte, es destacable el uso de dimensiones e indicadores menos comunes, en general pertinentes a la realidad local, y que pueden resultar en un aporte para nuevas experiencias de medición, pese a que usualmente requieren la aplicación de instrumentos especialmente diseñados para ello (o el desarrollo de módulos de indicadores especiales dentro de instrumentos regulares); en ciertos casos, las mediciones además capturan aspectos subjetivos del bienestar infantil. Algunos ejemplos destacables son dimensiones como cuidado y amor, y autonomía (Afganistán, Guatemala y Honduras), maltrato infantil (Colombia 2014), trabajo infantil (Argentina 2015 y 2016, El Salvador, Afganistán, Bután, Congo Brazzaville y Mali), estimulación temprana (Argentina 2015), participación social, amor y bienestar psicológico (Darfur Occidental), actividades de ocio (China), o protección contra la violencia (doméstica) (África Subsahariana).

Los pesos de las dimensiones y los umbrales dimensionales para identificar la pobreza infantil. La elección de un sistema de ponderaciones define la importancia relativa de cada dimensión (o sub-dimensión) a la hora de construir un indicador sintético de pobreza. No existe un procedimiento estándar para otorgarle pesos a las dimensiones, y se puede encontrar en la literatura tanto una exposición relativamente sencilla de los indicadores por separado (sin usar ponderaciones) como la combinación de toda la información en un solo índice. Esta última ofrece la ventaja de resumir la complejidad del problema de una manera simple, y la desventaja de que la agregación (cálculo del índice) puede provocar una “pérdida” de información, en el sentido de no reflejar la situación de sus componentes.

Sin duda, la elección de un sistema de ponderaciones es una tarea importante para analizar la pobreza infantil desde una mirada multidimensional, ya que puede conducir a resultados muy diferentes y tener consecuencias en el diseño, planificación y ejecución de políticas sociales. Entre los diversos procedimientos para establecer las ponderaciones se encuentran algunos de carácter normativo, otros de índole más participativa (un ejemplo interesante que recoge la voz de los niños en Colombia puede encontrarse en Universidad de Los Andes/UNICEF, 2012), y otros que apelan más bien al uso de procedimientos estadísticos. La definición del procedimiento para definir los pesos de las dimensiones o sub-dimensiones no necesariamente es un proceso estrictamente técnico, toda vez que una medida multidimensional de pobreza vincula, en el ámbito de la política pública, a diversas áreas o sectores. Lo anterior implica en ocasiones que las decisiones sobre la relevancia de las dimensiones estén también influidas por el nivel de fortaleza política, presupuestaria y técnica de los diversos actores frente a los cuales este tipo de medición puede arrojar la necesidad de acciones de política pública.

Uno de los procedimientos más intuitivos implica entregar una ponderación igual a cada funcionamiento (dimensión). Este procedimiento es utilizado usualmente en los estudios más clásicos de pobreza multidimensional. La estructura equitativa de pesos que se aplica en la mayoría de los estudios responde a usualmente a la falta de información o fundamentación sólida sobre la relevancia diferencial de determinados bienes, servicios y actividades, y las privaciones asociadas a éstos.

Los estudios sobre pobreza infantil no escapan a estas decisiones ni al alto grado de heterogeneidad en los procedimientos para establecer los pesos de las dimensiones o sub-dimensiones. En éstos predominan las opciones por la equiponderación de dimensiones y, en segundo lugar, el uso de pesos relativos asociados a la proporción de niños no privados en cada dimensión (es decir, que las dimensiones en las cuales hay menores niveles de privación adquieren un peso mayor como reflejo de problemas de exclusión o marginación de grupos reducidos de niños, niñas y adolescentes).

Por otro lado, el uso de un determinado umbral dimensional también es bastante variable: algunos estudios han optado por el uso del enfoque de unión (se identifican en situación de pobreza a los niños que sufren al menos una privación), y en otros umbrales dimensionales referidos a 2 ó 3 privaciones respecto del total; en algunos casos se prueban diferentes umbrales dimensionales sin necesariamente optar por uno final que de origen a una única medida. Finalmente, algunos estudios sobre pobreza infantil han optado por dar cuenta de las privaciones en cada dimensión por separado sin llegar a construir un índice sintético.

Las medidas de agregación. La construcción de un índice de naturaleza multidimensional implica respetar rigurosos criterios técnicos y estadísticos, formulados sobre una base teórica sólida y explícita. La mayor parte de los fundamentos en los que se basa la construcción de los actuales índices multidimensionales de pobreza, surgen de la experiencia adquirida en la construcción y puesta a prueba de los índices de pobreza unidimensionales. El perfeccionamiento de los índices sintéticos de pobreza ha ido de la mano de la definición progresiva del enfoque axiomático, inicialmente propuesto por Amartya Sen (1976).

Actualmente, los índices de agregación predominantes en los estudios sobre pobreza infantil han sido el de Bourguignon y Chakravarty (2003), el cual admite sólo la aplicación del enfoque de unión, y – en forma más extendida debido a su mayor flexibilidad y fundamentación- el de Alkire y Foster (2008), llamado también de “línea de corte dual”.

En la construcción de un índice de medición de la pobreza multidimensional intervienen varias etapas para su realización, lo que exige considerar una serie de decisiones y criterios por seguir y probar, lo que habitualmente significa un ‘volver atrás’ para reconsiderar decisiones metodológicas o bien someter a otras pruebas de validación el índice resultante. En este sentido, los actuales métodos de medición de pobreza multidimensional (de los distintos países y organizaciones internacionales) han contemplado diferentes procedimientos, estrategias y metodologías para avalar la rigurosidad técnica aplicada en los procesos de selección, agregación, ponderación y validación estadística, técnicas de las que se da cuenta en el estudio que da origen a este artículo.

D. La relación entre la medición multidimensional y el método monetario

El enfoque multidimensional es aplicado con frecuencia junto con el enfoque monetario en un mismo estudio, ambos de forma separada pero complementaria. Sin embargo, en ocasiones los estudios de pobreza multidimensional incorporan el ingreso como una más de las dimensiones a medir, aunque no es lo usual en el ámbito de la pobreza infantil.

El resurgimiento de las metodologías multidimensionales para medir la pobreza, luego de un largo predominio casi exclusivo de los métodos monetarios por sobre el conocido método directo de las Necesidades Básicas Insatisfechas, en buena medida se asentó en la crítica al sustrato conceptual de éstos. Más allá del cuestionamiento teórico al enfoque monetario, las propuestas de tipo multidimensional representan un aporte en tanto abordan dimensiones del bienestar que no son necesariamente incluidas con el enfoque monetario ya sea porque representan aspectos no transables masivamente en el mercado (seguridad, cuidado infantil, autonomía, entre otros), o porque recogen dimensiones asociadas a bienes e inversiones públicas no posibles de adquirir a través de mecanismos de mercado a partir del ingreso corriente (por ejemplo, conexiones de agua potable y alcantarillado).

En dicho sentido, ambos métodos de medición de la pobreza centran su análisis en insuficiencias de distinta naturaleza, por lo que su uso conjunto facilita el diseño de políticas integrales de lucha contra la pobreza infantil, que necesariamente deben articular diversas acciones de carácter sectorial para lograr avances e identificar sinergias. Pero la ventaja de utilizar ambos métodos en forma complementaria no sólo alude a la multisectorialidad de la lucha contra la pobreza infantil, sino también al hecho de que identifican diferentes grupos de niños, niñas y adolescentes que están en situación de pobreza (monetaria o multidimensional, o ambas), lo que permite identificar medidas de política pública específicas que consideren los distintos perfiles de la pobreza infantil y favorezcan una reducción más efectiva de la pobreza en todas sus dimensiones.

E. Conclusiones

No cabe duda que la infancia, en sus diferentes etapas, es un período clave para el desarrollo de la persona en distintas dimensiones como el desarrollo físico, el desarrollo del lenguaje y comunicación, las destrezas cognitivas y las habilidades socioemocionales, entre otras. Tal es la relevancia de estos primeros estadios de desarrollo, que cualquier situación o proceso que afecte los mismos tiene consecuencias para el resto de la vida de cada individuo. Los costos de un desarrollo trunco o con múltiples falencias no sólo son de cargo de la persona que lo ha sufrido, sino también afectarán a la familia que forme y, en términos más generales, se transforma en un desaprovechamiento de las capacidades humanas por parte de la sociedad. Más aún, implica una pérdida neta en términos de los recursos requeridos para servicios y bienes (programas especiales de nutrición, salud, educación y formación, entre otros) que deben destinarse no sólo a combatir la pobreza sino también a los efectos que ésta ha tenido en las personas.

Lo anterior ha impulsado la reflexión acerca de la pertinencia, al momento de establecer quienes están en situación de pobreza, de los elementos que usualmente se consideran cuando se efectúa una medición de la situación de pobreza de los hogares y las personas. Aunque no haya proposiciones teóricas y metodológicas absolutamente claras e incuestionables, la noción de que debe hacerse una adaptación de la manera de concebir la pobreza, así como aquello que se debe tener en cuenta al medirla, persiste y sustenta los esfuerzos de diversos organismos internacionales, organismos nacionales oficiales y organizaciones no gubernamentales por relevar la importancia y especificidad que tiene la pobreza en la infancia.

El establecimiento de la Agenda 2030 junto con el Objetivo de erradicar la pobreza en todas sus dimensiones imprime mayor urgencia al desarrollo a nivel nacional e internacional de medidas multidimensionales que complementen las medidas monetarias y que permitan cuantificar y caracterizar la pobreza de diversos grupos poblacionales, incluyendo a los niños, niñas y adolescentes como sujeto específico de examen. Sin embargo, queda bastante camino por recorrer. Que el conjunto de decisiones que llevan a una forma particular de estimación de la pobreza infantil sea considerado válido no es solamente un tema técnico, ya que involucra a un conjunto de actores sociales, públicos, privados y de la sociedad civil para los que la medida debe tener credibilidad y ser útil para la toma de decisiones. Los esfuerzos por desarrollar medidas nacionales deben responder a las realidades y necesidades locales, y considerar los instrumentos de política social disponibles, aunque sin restringir necesariamente las dimensiones incorporadas a las medidas de política pública ya instrumentadas, sino también considerando aquellas que, de acuerdo con las capacidades nacionales, pueden diseñarse y aplicarse.

Por último, cabe señalar la necesidad de realizar mediciones y estimaciones comparables entre países implica un trabajo tanto técnico como político a nivel internacional. Contar con el respaldo de los gobiernos acerca de la necesidad de metodologías comunes –diferentes a las nacionales– es un esfuerzo significativo, pero de alta relevancia, para sentar bases validadas que orienten correctamente la cooperación internacional en la lucha contra la pobreza infantil, especialmente entre los niños con mayor riesgo de sufrir sus efectos.

Bibliografía

- Alkire, S., & Foster, J. (2008), "Counting and Multidimensional Poverty Measurement". Working Paper No. 7, The Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI).
- Biggeri, M., Comim, F., Ballet, J. y Vittorio Iervese (2011), "Introduction – Theoretical Foundations and the Book's Roadmap". En: Biggeri, M., Ballet, J. y Flavio Comim edits. (2011), *Children and the Capability Approach*. Gran Bretaña: Palgrave Macmillan.
- Biggeri, M. y Santosh Merothra (2011), "Child Poverty as Capability Deprivation: How to Choose Domains of Child Well-being and Poverty". En: Biggeri, M., Ballet, J. y Flavio Comim edits. (2011), *Children and the Capability Approach*. Gran Bretaña: Palgrave Macmillan.
- Bourguignon, F. y Chakravarty, S. (2003), "The measurement of multidimensional poverty". *Journal of Economic Inequality*, abril 2003; 1, 1.

- CEPAL/UNICEF (2012), Pobreza infantil en pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- (2014), Guía para estimar la pobreza infantil: Información para avanzar en el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Recuperado de: <http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/presentacion.php>.
- Feres, J. C., & Mancero, X. (2001), Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura. Santiago de Chile: CEPAL.
- Sen, Amartya (2000), Desarrollo y libertad. Argentina: Planeta.
- (1976), "Poverty: an ordinal approach to measurement". *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 219-231.
- STPP El Salvador y UNICEF (2015), Percepciones de niñas, niños y adolescentes sobre su bienestar: ¿Apostando por el futuro de El Salvador? Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) El Salvador.
- UNICEF (2006 [1989]), Convención sobre los derechos del niño. Madrid: UNICEF Comité español.
- Universidad de Los Andes / UNICEF (2012), Análisis de Situación de la Pobreza Infantil en Colombia y Revisión del Sistema de Protección Social sensible a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en Colombia. Bogotá: Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes.
- Vandenhole, W. (2013), "Child poverty and children's rights: an uneasy fit?" 22 *Mich. St. Int'l L. Rev.* 609 (2013).
- Las referencias bibliográficas a los diversos estudios mencionados sobre medición de la pobreza infantil se pueden encontrar en:
- Espindola, E., Sunkel, G. Murden, A. & Milosavljevic, V. (2017), "Medición multidimensional de la pobreza infantil. Una revisión de sus principales componentes teóricos, metodológicos y estadísticos", Serie Documentos de Proyectos, LC/TS.2017/31, Abril, 2017, Santiago de Chile: CEPAL/UNICEF

III. Indicadores de carencias en la habitabilidad de la vivienda y en el acceso a agua y saneamiento en la región

Pablo Villatoro¹⁰

Los indicadores de carencias en la habitabilidad de la vivienda y en el acceso a servicios básicos han sido utilizados históricamente en las mediciones no monetarias de pobreza en América Latina, primero en los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y más recientemente en los Índices de Pobreza Multidimensional (IPM) basados en el método de Alkire & Foster. No obstante la amplia utilización de estos indicadores, se han realizado muy pocos estudios sobre su disponibilidad y especialmente su comparabilidad y pertinencia.

En esta ponencia se evalúa la disponibilidad, comparabilidad y pertinencia de los indicadores de habitabilidad de la vivienda y de acceso a agua y saneamiento usados típicamente en las mediciones no monetarias de pobreza en la región. También se exploran las posibilidades de uso de información adicional disponible en las encuestas y se examinan umbrales de privación alternativos para los indicadores con alguna pérdida de eficacia analítica en el contexto regional. Todo este ejercicio se efectúa teniendo en perspectiva la aptitud de estos indicadores para monitorear el cumplimiento de los estándares internacionales vigentes.

El listado de indicadores examinados es el siguiente: a) materialidad del piso, paredes y techo de la vivienda, b) hacinamiento, c) acceso a fuentes de agua mejorada y, d) acceso a saneamiento mejorado. Las encuestas de hogares revisadas corresponden a las habitualmente utilizadas por los países de la región en la construcción de medidas multidimensionales de pobreza. El período que se cubre incluye todas las rondas de encuestas efectuadas entre 2000 y 2014 para 17 países latinoamericanos.

¹⁰ Investigador de la Unidad de Estadísticas Sociales de la División de Estadísticas de la CEPAL.

A. Indicadores de habitabilidad de la vivienda

El derecho a una vivienda habitable, que no atente contra la dignidad humana más básica, ha sido reconocido ampliamente en distintas declaraciones internacionales¹¹. Sin embargo, no existen estándares consensuados por la comunidad mundial sobre las características que debe presentar una vivienda para ser considerada habitable, tanto en lo referido a los materiales como al espacio disponible para sus moradores.

1. Materialidad de la vivienda

En América Latina, los *materiales de las paredes, techo y pisos* han sido usados habitualmente para medir carencias en la habitabilidad de la vivienda. Se han considerado carentes a los hogares que habitan viviendas dotadas de materiales irrecuperables, como el piso de tierra y las paredes y/o techo con materiales naturales o desechos. Algunos materiales “rudimentarios” han sido clasificados como privación, mientras que otros no.¹²

Una práctica habitual en la región ha sido construir un índice agregado de carencias en la materialidad de la vivienda, en el cual se considera carentes a los hogares en viviendas dotadas de materiales irrecuperables en el piso o las paredes o el techo (CEPAL, 2014). Luego, si un país pone a disposición información incompleta y otro tiene datos completos, los hogares del primer país tendrán menor probabilidad de ser identificados como carenciados. La revisión de los cuestionarios de las encuestas de los países muestra que 3 de 17 países no proporcionan información completa para toda la serie de encuestas analizada.

En las encuestas de los 17 países se indaga sobre la habitación en viviendas con piso de tierra, y en una amplia mayoría de países se consulta por pisos basados en otros materiales precarios o naturales. La categoría “materiales naturales” es la más empleada para captar carencias en el techo, y para las paredes, las opciones de respuesta que indican privación más utilizadas son los “otros materiales” y los materiales naturales.

Alrededor de 2014, en 8 de 17 países la privación agregada en la materialidad de la vivienda en la población total era inferior al 5%. Además, en ese año, el aporte de las privaciones en las paredes y en el techo era muy marginal: en casi todos los países, el indicador que más aportaba a la carencia en la materialidad de la vivienda era la privación en el piso. Estos datos ponen en evidencia una pérdida de aptitud de los indicadores de privaciones extremas en la materialidad de la vivienda (especialmente los referidos al techo y los muros) para identificar a los hogares con carencias en una buena parte de los países de la región.

Este problema no se resuelve recurriendo a la información adicional disponible en las encuestas. Al agregar al indicador de carencias en la materialidad de la vivienda la información sobre los tipos de vivienda que indican materialidad precaria (por ej. choza, mediagua o rancho), se registra un incremento muy leve de la privación para casi todos los países donde se puede efectuar este ejercicio. Por su parte, la consideración como privación de algunos materiales rudimentarios habitualmente no clasificados como indicadores de carencia se enfrenta a dificultades conceptuales y metodológicas¹³.

En síntesis, los indicadores habituales de materialidad de la vivienda se basan en estándares muy elementales de suficiencia. A esto se agrega que proveen información incompleta (por ej., el piso de una vivienda puede ser de un material teóricamente adecuado, pero presentar un estado de conservación inadecuado). Dado esto, una opción es utilizar información sobre el estado de conservación de la vivienda, pero alrededor de 2014 solo 6 países recogían datos sobre este ámbito, con diferencias notorias

¹¹ Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 25, apartado 1) y Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC, artículo 11)

¹² Materiales rudimentarios no definidos como privaciones: tablonés, madera desechada, adobe no cubierto, piedra con barro.

¹³ En ciertos contextos algunos materiales rudimentarios podrían ser visualizados como expresiones de prácticas ancestrales y no como indicadores de privación. Asimismo, los materiales rudimentarios tienen ventajas: por ejemplo, el adobe reduce el consumo energía, por sus cualidades aislantes. Además, al examinar los cuestionarios de las encuestas de los países, se verifican categorizaciones que impiden establecer si los pisos se basan en materiales rudimentarios o no.

en las categorías de respuesta empleadas y en el nivel de discrecionalidad que tiene el entrevistador al valorar el estado de la vivienda.

2. Hacinamiento

Un indicador de *hacinamiento* debería construirse en base a un juicio normativo acerca de los niveles apropiados de ocupación, densidad habitacional y privacidad que deben proporcionar las viviendas. Sin embargo, no existe un estándar globalmente aceptado para evaluar el hacinamiento, lo cual implica que las normas que se utilizan varían considerablemente entre sociedades diferentes.

El hacinamiento suele determinarse mediante una relación entre la cantidad de personas en el hogar (vivienda) y una aproximación al espacio disponible en la vivienda (dormitorios, habitaciones, metros cuadrados). En América Latina históricamente se ha medido el hacinamiento en base a la relación entre el número de personas en una vivienda y el espacio o número de cuartos disponibles para dormir. Se cuentan como dormitorios todas las piezas destinadas a dormir en una vivienda, sean de uso exclusivo o múltiple.

La revisión de la forma en que se mide el hacinamiento en los países de la región muestra problemas de comparabilidad: por ejemplo, algunos países identifican el número de cuartos en la vivienda, mientras que otros toman como referencia al hogar. Algunos países consultan por las piezas disponibles (potencialmente utilizables), y otros indagan por los cuartos efectivamente utilizados por el hogar o que son de uso exclusivo de éste. Por último, hay algunos países donde la cocina y/o el baño no pueden ser excluidas, lo cual ha llevado al uso de procedimientos de corrección (Kaztman, 2011; CEPAL, 2014).

Además, existe una amplia variabilidad en los umbrales de privación utilizados en las mediciones regionales y nacionales de hacinamiento, sin que sean evidentes las bases conceptuales de dichas diferencias. Kaztman (1995) empleó como umbral a más de dos por personas por cuarto. CELADE (1996) propuso los siguientes estándares: a) hacinamiento 2,5 a 4,9 personas por cuarto y, c) hacinamiento crítico: 5 y más. CEPAL ha empleado umbrales de 3 o más personas por cuarto (CEPAL, 2011) y de más de 3 personas por cuarto (CEPAL, 2014). En cuanto a los umbrales nacionales, Chile y México emplean umbrales de 2,5 o más personas por cuarto¹⁴, mientras otros países tienen una definición en torno a las 3 o más personas por cuarto.

Los umbrales usados en la región no han incorporado definiciones equivalentes, que toman en cuenta la composición demográfica del hogar, a diferencia de lo observado en algunos países desarrollados (véase Goodyear, Fabian y Hay, 2011). En todo caso, la exploración de una medida de hacinamiento requiere de la definición de normas respecto al espacio que debería estar disponible para las personas en función de algunas características demográficas de los miembros del hogar (por ej. edad, sexo y situación de convivencia).

B. Indicadores de acceso a agua y saneamiento

El agua y el saneamiento han sido definidos como derechos fundamentales en sí mismos y en tanto medios para la garantía de todos los otros derechos humanos (Naciones Unidas, 2010). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (2002) establece que todas las personas tienen derecho a contar “con agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible”. En lo referente al saneamiento, su garantización no solo es fundamental para la dignidad humana, sino que además es un medio para proteger la calidad de los recursos hídricos¹⁵. Así, en el ODS n° 6 se

¹⁴ Para Chile, véase Ministerio de Desarrollo Social [en línea] <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/definiciones/vivienda.html>; para México, véase Sistema Estatal de Información e Indicadores de Suelo y Vivienda [en línea] <https://www.coveg.gob.mx/seiisv/modulos/secciones/indicadores/indicadores/Indicador%2014.pdf>.

¹⁵ Véase http://www.solidaritat.uib.edu/observatori/general/docugral/ONU_comentariogeneralagua.pdf

establecieron como metas alcanzar al 2030 el acceso universal y equitativo al agua potable¹⁶ y al saneamiento adecuado¹⁷

Existen normas internacionales para la identificación de fuentes de agua y saneamiento mejorado, las cuales se utilizan para el monitoreo internacional comparado. En el caso del agua, una fuente de agua mejorada “protege adecuadamente a la fuente de contaminación externa, particularmente de materia fecal”. A su vez, las fuentes de saneamiento mejorado son instalaciones que separan las excretas del contacto humano. Las instalaciones sanitarias compartidas con otros hogares no se consideran mejoradas (UNICEF/OMS, 2015).

Hay otros estándares internacionales respecto a la suficiencia, accesibilidad y salubridad del agua. Según la OMS se requiere un abastecimiento de entre 50 y 100 litros de agua por persona/día para satisfacer las necesidades básicas y reducir los riesgos de salud. La misma entidad asevera que la fuente de agua debe estar a menos de 1.000 metros del hogar y que el tiempo de desplazamiento para obtener agua no debe superar los 30 minutos. Además, la OMS indica que el agua para uso doméstico no debe contener microorganismos, sustancias químicas y otros peligros que amenacen la salud.¹⁸ Estos estándares no son examinados sistemáticamente en los reportes internacionales OMS/UNICEF, por las limitaciones de datos.

La aproximación utilizada por la CEPAL ha sido identificar la carencia de acceso a fuentes de agua mejorada, pero diferenciando por zona de residencia, con lo cual se toma en cuenta la inviabilidad económica de universalizar la cobertura de la red pública a las zonas rurales¹⁹. A esto CEPAL (2014) agregó un indicador de accesibilidad, con lo cual la privación se entendió como el no acceso a una fuente de agua mejorada, o si lo hubiere, que la fuente esté fuera del terreno. El último criterio se aplicó solo a áreas urbanas²⁰.

En 16 de 17 países se consulta sobre el acceso a agua por cañería (como aproximación a la disponibilidad de agua de red pública) para todas las rondas entre 2000-2014. Y en el único país en el que existen brechas de datos, éstas no se verifican en las rondas más recientes. El panorama no es tan positivo al evaluar la disponibilidad de información sobre el emplazamiento de la cañería (dentro o fuera de la vivienda/terreno), ya que cuatro países no recogieron información durante toda la serie 2000-2014 sobre este tema.

Una dificultad para identificar a los hogares sin acceso a fuentes de agua mejorada es el uso de categorías de respuesta ambiguas, que no proveen información suficiente para la clasificación. Estos problemas se verifican principalmente para fuentes como los pozos y las fuentes superficiales, lo cual tiene incidencia especial en las zonas rurales. Para ambas fuentes de agua, la categorización empleada en las encuestas de algunos países no permite establecer si la fuente es protegida o no. La ambigüedad de las categorías y/o la omisión de algunas fuentes de agua, si es que son selectivas, provocarán ruido en las estimaciones.

Dados estos problemas, y atendiendo a los requerimientos de datos sobre la suficiencia y accesibilidad del agua, se construyó un nuevo indicador (nbiagua1). En este indicador se mantuvieron los criterios de privación usados por CEPAL (2014), y se agregaron el suministro irregular de agua por cañería, la distancia a la fuente y el acarreo (o aproximaciones a éste). Este indicador fue construido procurando utilizar toda la información disponible en las encuestas, con lo cual se logra una medición más completa, pero al precio de reducir la comparabilidad entre países, puesto que no todos proveen información sobre la suficiencia del suministro y la accesibilidad de la fuente. El nuevo indicador tiende

¹⁶ El agua potable es aquella sometida a un proceso de tratamiento (potabilización) que permite que sea consumida sin peligro para la salud humana.

¹⁷ Véase <http://www.globalgoals.org/es/global-goals/clean-water-sanitation/>

¹⁸ Véase Nota para los Medios de las Naciones Unidas, http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_spa.pdf

¹⁹ La diferenciación de umbrales por zona de residencia también es empleada por los países en sus informes nacionales.

²⁰ Carencia de fuentes de agua mejorada: en áreas urbanas, hogares que obtienen agua de: a) red pública fuera del terreno; b) pozos no protegidos o sin bomba a motor; c) fuentes móviles (aljibe, carro tanque, aguatero, entre otros); d) agua embotellada y e) río, quebrada, lluvia y otros. Para las áreas rurales se consideraron las mismas categorías como privación, excepto la obtención de agua de red pública fuera del terreno (CEPAL, 2014).

a generar los mayores aumentos en los países/rondas con información más completa (disponibilidad simultánea de indicadores de suficiencia y accesibilidad), que son países que a su vez tienden a exhibir menores niveles de desarrollo relativo.

Cuadro 8
Suficiencia y accesibilidad de las fuentes de agua en las encuestas y umbrales usados para la construcción de NBIAGUA1

País	Años	Suficiencia del Suministro	Accesibilidad de la Fuente
		El hogar está privado sí:	El hogar está privado sí:
Brasil	2014 a 2001	Sin información	La fuente es agua de pozo y está fuera de la propiedad
Chile	2013 a 2000	Sin información	La fuente es agua de pozo y acarrea el agua desde fuera del terreno
Colombia	2014 a 2008	La fuente principal de agua es acueducto y no tiene suministro permanente de agua (24 horas 7 días).	Sin información
Costa Rica	2014 a 2001	Sin información	La fuente de agua es pozo sin tubería
Ecuador	2014 a 2005	Sin información	La fuente de agua es pozo sin tubería
El Salvador	2014-2013-2012-2008	-Suministro de agua por cañería inferior a 4 horas diarias	Acarrea agua por más de 30 minutos diarios
El Salvador	2010-2009	-Suministro de agua por cañería inferior a 4 horas diarias	Sin información
El Salvador	2007-2006-2005	-Suministro de agua por cañería o disponibilidad de otras fuentes inferior a 4 horas diarias	Sin información
Guatemala	2014-2011-2006-2000	-Suministro de agua por cañería inferior a 4 horas diarias	Distancia fuente de agua >1000 metros Acarrea agua por más de 30 minutos
Honduras	2010-2009-2007-2006-2005	-Suministro de agua inferior a 4 horas diarias, promedio últimos 28 días	Sin información
México	2014	-Suministro de agua 2 veces por semana y no tiene cisterna, tinaco, pileta, tanque o depósito de agua -Suministro de agua 1 vez o menos por semana	Acarrea agua por más de 30 minutos diarios
México	2012-2010-2008-2006-2005-2004	-Suministro de agua 2 veces por semana y no tiene cisterna, tinaco, pileta, tanque o depósito de agua -Suministro de agua 1 vez o menos por semana	Sin información
Nicaragua	2005-2001	-Suministro de agua inferior a 4 horas diarias en la última semana	Distancia fuente de agua >1000 metros Acarrea agua por más de 30 minutos
Paraguay	2014-2008	-Suministro inferior a las 24 horas por día	Sin información

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al saneamiento, en los estudios CEPAL (2014, 2013, 2011) se consideró como saneamiento no mejorado a las instalaciones que no protegen de la contaminación con material fecal, pero con umbrales menos exigentes para zonas rurales. Así, CEPAL (2014) consideró como privados en zonas urbanas a los hogares: a) sin servicio higiénico, b) con baño fuera del terreno, c) con baño compartido con otros hogares, d) con evacuación no conectada a alcantarillado o fosa séptica o; e) con baño sin botón o cadena o sin arrastre de agua. Para las zonas rurales, se consideró privados a los hogares: a) sin servicio higiénico, b) con baño compartido, c) con baño al que no se le puede echar agua o d) con evacuación a la superficie, río o mar.

En el cuadro 9 se presenta la disponibilidad de información en las encuestas de los países para captar el acceso a saneamiento mejorado, usando los indicadores considerados por CEPAL (2014).

Todos los países captan información acerca de la existencia de baño/sanitario en el hogar y sobre la modalidad de evacuación de las excretas. Sin embargo, en alrededor de la mitad de los países se indaga sobre el uso compartido del sanitario, y en la minoría se capta si el sanitario está dentro o fuera del terreno y si tiene arrastre de agua. Estas diferencias generan problemas de comparabilidad, puesto que en los países con información completa, la probabilidad de que un hogar sea considerado privado es mayor que en los países con datos incompletos.

Cuadro 9
Información sobre saneamiento captada por las encuestas de hogares

País	Años	Tiene baño (sí/no)	Emplazamiento de baño (dentro/fuera de la vivienda)	Tipo sanitario (con /sin arrastre o descarga de agua)	Uso del baño (exclusivo /compartido)	Tipo de desagüe (alcantarillado, fosa séptica, pozo negro, otro)
Argentina	2014, 2013, 2012, 2011, 2010, 2009, 2008, 2006, 2005, 2004, 2003	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Argentina	2002, 2001, 2000	Sí	NO	SI	SI	SI
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2013	Sí	NO	Sí	Sí	Sí
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2011, 2009, 2008, 2007, 2003, 2002, 2001, 2000	Sí	NO	NO	Sí	Sí
Brasil	2014, 2013, 2012, 2011, 2009, 2008, 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001	Sí	NO	NO	Sí	Sí
Chile	2013, 2011, 2009, 2006, 2003, 2000	Sí	NO	NO	NO	Sí
Colombia	2014, 2013, 2012, 2011, 2010, 2009, 2008	Sí	NO	NO	Sí	Sí
Costa Rica	2014, 2013, 2012, 2011, 2010	Sí	NO	NO	Sí	Sí
Costa Rica a	2009, 2008, 2007, 2006, 2005, 2004, 2002, 2001, 2000	Sí	NO	NO	NO	Sí
Ecuador	2014, 2013, 2012, 2011, 2007, 2005, 2002	Sí	NO	NO	NO	Sí
El Salvador	2014, 2013, 2012, 2010, 2009, 2008	Sí	Sí	NO	Sí	Sí
El Salvador	2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001, 2000	Sí	NO	NO	NO	Sí
Guatemala	2014, 2011, 2006, 2000	Sí	NO	NO	Sí	Sí
Guatemala	2010, 2004	Sí	NO	NO	NO	Sí
Guatemala ^b	2003, 2002	Sí	NO	NO	NO	NO
Honduras	2013, 2010, 2009, 2007, 2006, 2005, 2003, 2002, 2001	Sí	NO	NO	Sí	Sí
México	2014, 2012, 2010, 2008, 2006, 2005, 2002, 2000	Sí	NO	Sí	Sí	Sí
México	2004	Sí	NO	NO	Sí	Sí
Nicaragua	2009, 2005	Sí	NO	NO	NO	Sí
Nicaragua	2001	Sí	NO	NO	Sí	Sí
Paraguay	2014, 2013, 2012, 2011, 2009, 2008, 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002, 2000	Sí	NO	NO	NO	Sí
Perú	2014, 2013, 2012, 2011, 2010, 2009, 2008, 2007, 2003, 2002, 2001, 2000	Sí	NO	NO	NO	Sí
República Dominicana	2014, 2013, 2012, 2011, 2010, 2009, 2008, 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001, 2000	Sí	NO	NO	NO	Sí
Uruguay	2014, 2013, 2012, 2011, 2010, 2009, 2008, 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001, 2000	Sí	NO	Sí	Sí	Sí
Venezuela (República Bolivariana de)	2013, 2012, 2011, 2010, 2009, 2008, 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001, 2000	Sí	NO	NO	NO	Sí

Fuente: Elaboración propia.

^a En Costa Rica, aun cuando no se pregunta directamente por el tipo de sanitario, es posible aproximarse a la necesidad de acarrear el agua para el sanitario, cruzando el tipo de sanitario con el abastecimiento de agua de la vivienda.

^b En Guatemala 2003 2002 no se identifican tipos de drenaje. Sólo se sabe si el inodoro tiene o no tiene drenaje.

^c No obstante en Perú 2014-2000 hay categorías que permiten establecer si el baño está dentro o fuera de la vivienda (pero dentro del edificio), la pregunta solo incluye a los hogares con conexión a la red pública de alcantarillado

En lo relativo al tipo de desagüe, en la clasificación usada por CEPAL (2014) se definió como única categoría de privación para los hogares residentes en zonas rurales la evacuación sin tratamiento a la superficie, río o mar. Así, la no captación de información respecto a esta modalidad de evacuación de las aguas llevará a subestimar la incidencia de la privación en las áreas rurales. Al respecto, se debe notar que en las últimas rondas de encuestas de varios países no se incluyen estas categorías de respuesta. En saneamiento también existen categorías difíciles de clasificar en zonas urbanas, como el baño de compostaje, las letrinas aboneras y los baños químicos. No obstante estas instalaciones permiten tratamiento para eliminar las materias fecales, no son del todo recomendables para zonas muy densamente pobladas²¹.

C. Consideraciones finales

La mayoría de las encuestas de los países provee información sobre las condiciones básicas de habitabilidad de la vivienda y el acceso a agua y saneamiento. Sin embargo, estos avances contrastan con:

1. La inexistencia de clasificaciones más o menos exhaustivas que permitan una mejor conciliación estadística de las mediciones desarrolladas por los distintos países.
2. La carencia de normas y estándares claros para identificar privación en algunos indicadores.
3. Categorías de respuesta ambiguas, difícilmente clasificables desde los estándares internacionales.
4. Diferencias, a veces sustanciales, en la cantidad y calidad de información disponible para construir un mismo indicador de privación entre los diferentes países.
5. La pérdida de aptitud analítica de algunos indicadores que captan manifestaciones muy extremas de privación, más evidente para los países de mayor desarrollo relativo.

Para afrontar los problemas identificados en los puntos 1,2 y 3 se requiere realizar estudios adicionales que permitan la producción de clasificaciones comunes y la propuesta de estándares o normas. Complementariamente, sería necesario generar instancias regionales de discusión y de construcción de acuerdos, idealmente vinculantes, sobre dichos puntos.

Por su parte, las diferencias en la información captada por los distintos países sobre un mismo indicador de privación se explican, en buena parte, por las demandas de datos al interior de los mismos países. Estas diferencias seguirán existiendo y son deseables en buena medida, puesto que los indicadores deben ser adecuados a las realidades de los países.

Este problema expresa un trade-off entre validez y comparabilidad. Un camino posible es maximizar la validez a través de la explotación lo más completa posible de la información de las encuestas, pero al costo de perder comparabilidad, puesto que los resultados del ejercicio no reflejarán privaciones estrictamente equivalentes en todos los países: estar privado en una dimensión en el país 1 no necesariamente significará lo mismo que estar privado en la misma dimensión en el país 2.

El otro camino es maximizar la comparabilidad. Esto implica definir un núcleo básico de indicadores que capten insuficiencias de bienestar lo más equivalentes posibles en distintos contextos. Dado que esto significa una reducción de la información utilizada a un mínimo de indicadores estrictamente comparables, el precio a pagar será la pérdida de pertinencia o de validez de la medida en algunos contextos. Este costo será mayor si la pérdida de capacidad para captar privación es selectiva (afecta especialmente a algunos países que comparten alguna característica – por ejemplo, un cierto nivel de desarrollo relativo).

²¹ Por ej., si el tanque de fermentación del baño de compostaje está mal ventilado, puede generar malos olores.

El problema identificado en el punto 5 afecta principalmente a los países con mayor desarrollo relativo. Las alternativas de solución son, en principio, de dos tipos: emplear los mismos indicadores pero con umbrales más adecuados a la realidad de los países o generar nuevos indicadores de privación. Respecto a la primera opción, la utilización de nuevos umbrales para los indicadores habituales es difícil, por las limitaciones de datos.

Por último, la incorporación de nuevas dimensiones e indicadores de privación es un camino que está siendo explorado por algunos países. Desde una perspectiva regional, la utilización de estos nuevos indicadores en una medida multidimensional de pobreza tomará tiempo, puesto que para ello se requiere que la información esté disponible para una buena cantidad de países.

Bibliografía

- CELADE (1996). Déficit habitacional y datos censales sociodemográficos: una metodología, <http://archivo.cepal.org/pdfs/1996/S9600043.pdf>
- CEPAL (2011). Panorama Social de América Latina 2010. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, LC/G.2481-P.
- _____(2013). Panorama Social de América Latina 2013. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, LC/G.2580
- _____(2014). Panorama Social de América Latina 2014. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, LC/G.2635-P.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (2002). El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) 29º período de sesiones (2002), Observación general N° 15, <http://www.solidaritat.ub.edu/>
- Goodyear, RK, Fabian, A, & Hay, J (2011). Finding the crowding index that works best for New Zealand (Statistics New Zealand Working Paper No 11-04). Wellington: Statistics New Zealand
- Kaztman, Rubén (1995). La medición de las necesidades básicas insatisfechas en los censos de población, [http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-II/Kaztman%20Ruben%20\(1995\)%20La%20medicion%20de%20las%20necesidades%20basicas%20insatisfechas%20en%20los%20Censos%20de%20Poblacion.pdf](http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-II/Kaztman%20Ruben%20(1995)%20La%20medicion%20de%20las%20necesidades%20basicas%20insatisfechas%20en%20los%20Censos%20de%20Poblacion.pdf)
- Kaztman, Rubén (2011), “Infancia en América Latina: Privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano”, Documentos de Proyecto (LC/W.431), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Naciones Unidas (2010). El derecho humano al agua y el saneamiento. Resolución aprobada por la Asamblea General el 28 de julio de 2010, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lan g=S
- UNICEF/OMS (2015). Progress on Sanitation and Drinking Water: 2015 Update and MDG Assessment, http://www.who.int/water_sanitation_health/monitoring/jmp-2015-update/en/

Parte 2

Nuevos desarrollos y temas faltantes

IV. Desigualdades socio demográficas, segregación residencial socioeconómica y su expresión territorial

*Daniela González Ollino*²²

En este artículo se intenta destacar la importancia del territorio como un espacio físico y social donde se expresan las desigualdades sociodemográficas y la segregación residencial socioeconómica. Se analizan las principales medidas de la segregación y se presentan algunos casos de estudio. Finalmente, se plantea que el territorio debiese considerarse como una dimensión de la medición de la pobreza multidimensional, se proponen ciertas variables a considerar y se enumeran algunos indicadores que pueden ser de utilidad.

A. Las persistentes desigualdades en la región

Una expresión clara de las desigualdades en América Latina y el Caribe es la brecha de los niveles de desarrollo de diferentes localidades dentro de cada país. En variadas ocasiones, sistemáticamente encontramos que determinados indicadores de pobreza, desigualdad o sociodemográficos esconden fuertes diferencias entre áreas rurales y urbanas, o entre divisiones administrativas mayores o menores, e incluso dentro de una misma ciudad o aglomerado metropolitano.

La preocupación por comprender el fenómeno del desarrollo territorial en la región ha estado presente en la CEPAL desde varias décadas²³ pues el continente registra profundas brechas de desarrollo entre territorios ricos y territorios pobres. En este sentido, la CEPAL ha planteado que en esta región “el lugar importa”, no da lo mismo nacer o vivir en cualquier territorio, puesto que este influye en forma importante en la distribución de las oportunidades del bienestar (CEPAL, 2010).

²² Geógrafa, asistente de investigación del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL. Daniela.gonzález@cepal.org.

²³ En distintas divisiones de la CEPAL se han realizado estudios asociados a este tema, cabe destacar los del ILPES y los del CELADE y varios otros inter-divisionales de larga data. Los más recientes están asociados a la publicación del documento del trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, celebrado en Brasilia del 30 de mayo al 1 de junio de 2010, La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (CEPAL, 2010), “El lugar importa: disparidades y convergencias territoriales” es, precisamente, el título de uno de los capítulos de CEPAL (2010).

En el documento “La matriz de la desigualdad social en América Latina” (CEPAL, 2016) se indica que “desde un punto de vista estructural, la CEPAL ha caracterizado esta realidad como un fenómeno de heterogeneidad territorial, que sería resultado de un patrón dispar de asentamiento, acompañado de un gran desequilibrio en la distribución de la riqueza y las oportunidades de bienestar material”. De esta forma, se indica que “este patrón ha dado lugar tanto a territorios con dinámicas exitosas de desarrollo territorial, como a un número considerable de territorios que no logran salir de la trampa de estancamiento, caracterizados por altos y persistentes niveles de pobreza” (CEPAL, 2016).

Y entonces surge la pregunta ¿por qué el lugar importa?, y en este sentido la CEPAL plantea tres instancias que sustentan la revalorización del territorio y las dinámicas que ocurren en él para el caso de América Latina y el Caribe. En primer lugar, la sistemática mantención de las desigualdades socio territoriales: fecundidad más elevada y tasas de mortalidad infantil más altas en áreas rurales que urbanas, mayor acceso a servicios sociales (salud, educación) en grandes ciudades que en localidades pequeñas y más dispersas; en segundo lugar, las crecientes presiones competitivas hacia los territorios y en tercer lugar, la emergencia de procesos políticos que han enfatizado la dimensión territorial como elemento estratégico de sus proyectos de sociedad.

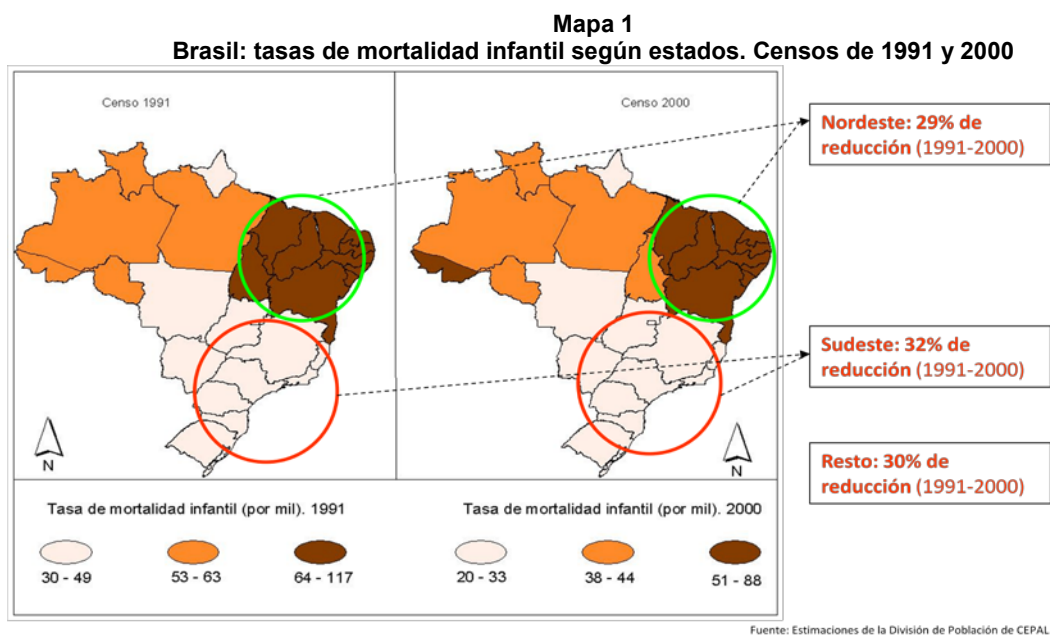
1. Desigualdades sociodemográficas

El CELADE - División de población de la CEPAL- no ha estado ajeno al estudio de las desigualdades sociodemográficas y su relación con el territorio, ya en la década del 2000 realizó estudios sobre desigualdades territoriales y socioeconómicas de la mortalidad y fecundidad. Constatando que si bien el continente ha experimentado claros y significativos avances en sus niveles y condiciones de vida, una mirada comparativa a los países que cuentan con información con desagregación sub nacional muestra que aún se mantienen las fuertes brechas entre distintos territorios (CEPAL, 2005).

La transición demográfica no solo atraviesa todos los países de la región, sino que, en general, también incluye a todos los grupos socioeconómicos; es decir, se trata de un proceso social y territorialmente transversal. Sin embargo, la misma evidencia indica que las desigualdades demográficas siguen siendo significativas en la región, sobre todo en algunos países, como Perú, Bolivia y Guatemala (CEPAL, 2005 y 2015), donde existen patrones muy distintivos de localización territorial de los grupos desaventajados, en particular los indígenas, y de disparidades geográficas en materia de acceso a servicios básicos (Larrea, 2002).

La dualidad de esta situación de avance transversal de la transición demográfica y de persistencia de las desigualdades demográficas no entraña ninguna contradicción, ya que la atenuación de estas últimas depende del ritmo de cambio de la fecundidad y la mortalidad entre grupos socioeconómicos y entidades geográficas. Las encuestas especializadas muestran un cuadro variado al respecto, ya que en algunos países son los grupos y entidades geográficas de menor nivel socioeconómico los que presentan la reducción más acelerada de la fecundidad y la mortalidad –lo que se traduce en un proceso de estrechamiento de las diferencias demográficas que sucintamente puede denominarse convergencia–, mientras que en otros ocurre lo contrario y, por ende, se produce una ampliación de tales desigualdades (divergencia). (CEPAL, 2005 y 2012)

Esto es posible de constatar en los mapas que siguen a continuación, donde en Brasil (mapa 1), si bien de un censo de población a otros la tasa de mortalidad infantil (TMI) descendió considerablemente, se mantuvieron las divergencias y desigualdades territoriales a escala estadual, puesto que los estados del Nordeste continúan presentando las TMI más elevadas.



Fuente: Elaboración propia a partir del procesamiento de micro datos censales con REDATAM.

B. Segregación residencial socioeconómica

La segregación residencial se entiende como la desigual distribución de grupos de población en el territorio, sin embargo no se produce en cualquier territorio, el territorio relevante para la segregación residencial es el urbano o, incluso más acotado, el metropolitano (CEPAL, 2012 y 2014b)

Esta segregación se manifiesta de diferentes maneras, a) la proximidad física entre los espacios residenciales de los diferentes grupos sociales (White, 1983); b) la homogeneidad social de las distintas subdivisiones territoriales en que se puede estructurar una ciudad (Sabatini, 1999); y c) la concentración de grupos sociales en zonas específicas de una ciudad (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001; Rodríguez, 2001; Jargowsky, 1996; Massey, White y Phua, 1996).

La segregación residencial al parecer es inherente a la vida urbana, pero en la actualidad se presenta con mayor visibilidad. Y esto se debe principalmente a dos fenómenos objetivos. Primero, hay un patrón segmentado de localización de los diferentes grupos socioeconómicos en las metrópolis regionales (CEPAL/CELADE, 2002; Dureau y otros 2002; Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001); y segundo, por un mero efecto estadístico, los asuntos urbanos y metropolitanos han ganado preeminencia entre los problemas de base territorial, puesto que en América Latina los niveles de urbanización se acercan al 80% y cuyos sistemas de ciudades destacan por la presencia de enormes áreas metropolitanas, que suelen ostentar abultados índices de primacía, el predominio de los procesos intra urbanos dentro de los cambios territoriales no es extraño (Rodríguez, 2002; Pinto de Cunha, 2002) (CEPAL, 2012).

La visión negativa de la segregación residencial socioeconómica es producto de un balance entre facetas contradictorias de la segmentación socioeconómica del espacio, por una parte están las desventajas que aquella entraña para quienes la experimentan como una forma explícita o disimulada de exclusión; y por otra, para algunos grupos es una opción racional guiada por principios como la maximización de utilidad, la exclusividad, la distinción, la afinidad, la acumulación de activos, la construcción de redes o el acceso a recursos (Machado, 2001; Rodríguez, 2001; Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001).

Los grupos socioeconómicos tienden a tener patrones distintivos de localización en las ciudades. Si estos entrañan distancias físicas que dificultan o impiden la interacción, el reconocimiento y la cooperación de estos grupos, es probable que se debiliten la cohesión social y la gobernabilidad de la ciudad. Por tanto, el patrón de segregación residencial socioeconómica emerge cuando:

- a) La localización de los grupos socioeconómicos favorece la reproducción de las desigualdades sociales en la ciudad, porque dificulta la movilidad social ascendente de los grupos desaventajados
- b) Genera prebendas y rentas adscritas a los grupos acomodados
- c) Segmenta y excluye a los pobres de los principales circuitos por donde circulan las distintas formas de capital.

1. Medidas de la segregación residencial socioeconómicas

Para analizar la segregación residencial socioeconómica se utilizan una serie de medidas que permiten cuantificar la segregación. Entre estas medidas aquí se expone el índice de disimilitud (Duncan), uno de los más usados para la medición, y el índice de Moran que es una medición geográfica estadística.

Índice de disimilitud (Duncan)

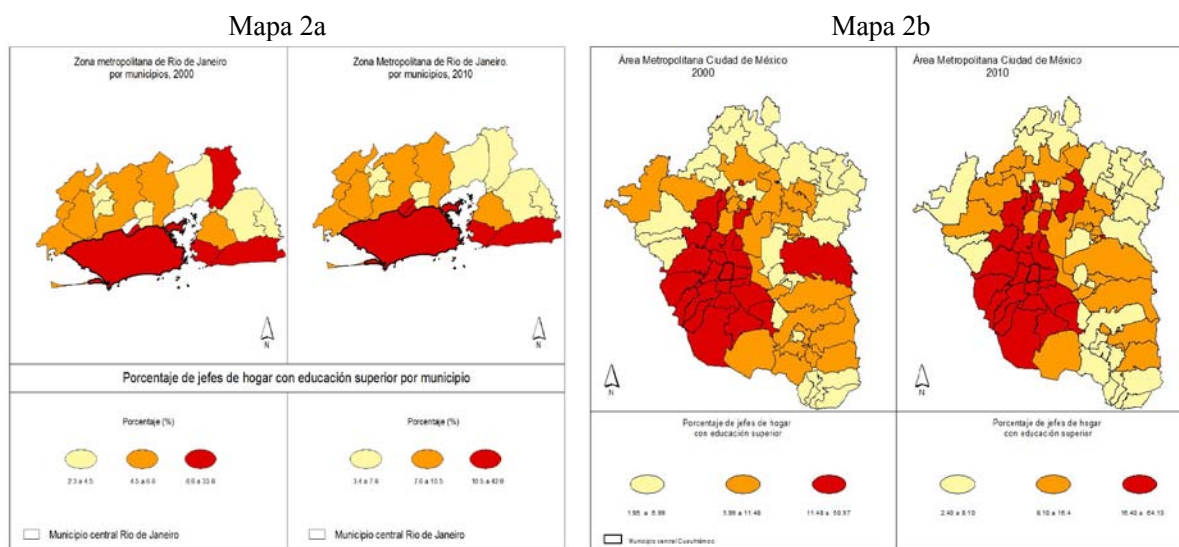
Es el indicador más usado para la medición de la segregación residencial socioeconómica, es relativamente robusto, aunque tiene limitaciones bien documentadas (Reardon y O’Sullivan, 2004; Massey y Denton, 1988), además la interpretación es comunicativa y sugerente, y su cálculo es sencillo (CEPAL, 2014).

El índice de disimilitud (D) estima la segregación como “distribución territorial diferencial” de un “grupo de interés” o de “examen” de la población (con frecuencia denominada “minoría”) respecto de una población de referencia o “resto de la población”. Es decir toda la población que no es el grupo de interés o examinado.

El valor que proporciona es válido para la aglomeración en su conjunto. En tal sentido NO es indicativo de las zonas segregadas. Y el recorrido de esta medida va de cero a uno. Cero significa la ausencia de segregación, porque las distribuciones territoriales de los dos grupos comparados son idénticas. Y uno denota una segregación máxima, porque las distribuciones territoriales de ambos grupos son tan disímiles que en ninguna división territorial se encuentra población de ambos grupos. El valor del índice se interpreta como la proporción del grupo minoritario que habría que redistribuir en las divisiones territoriales de la ciudad para llegar a una segregación nula, que acontece cuando las distribuciones territoriales de ambos grupos (minoría y resto) son iguales. Es necesario destacar que se trata de una interpretación técnica que cuantifica la magnitud de la redistribución requerida para llegar a una situación de segregación nula y no de una sugerencia práctica de acción impositiva o vertical. De hecho, cualquier objetivo de redistribución de población dentro de las ciudades debe promoverse mediante incentivos y normas ajustadas a derechos, descartándose acciones de relocalización coercitiva. Por otra parte, el valor del índice es válido para la aglomeración en su conjunto y no es indicativo de las zonas segregadas, las que deben identificarse mediante la inspección de las distribuciones, siendo, potencialmente, aquellas zonas en las que están sobrerrepresentados los grupos de menor nivel socioeconómico.

Se realizó el cálculo de índice de disimilitud (Duncan) para el área Metropolitana de Rio de Janeiro (mapa 2a), la variable de interés que se consideró fue el número de jefes de hogar con educación superior por municipio. Esta variable se calculó con la información proveniente del censo de población de 2000 y 2010. Los resultados que se obtienen son los siguientes: para el año 2000 el índice de disimilitud fue de 32.4%, es decir que técnicamente se debería redistribuir un 32.4% de los jefes de hogar con educación superior en los municipios de Rio de Janeiro para llegar a una segregación nula. Diez años más tarde, el índice de disimilitud disminuye en un 2.6%, pues se debería redistribuirse un 29.8% de los jefes de hogar con educación superior, para que la Segregación fuese nula. Por tanto, la segregación se redujo levemente al considerar esta variable de análisis. El mismo ejercicio se realizó para el área metropolitana de Ciudad de México (mapa 2b), en este caso el índice de disimilitud fue de 25.8% en 2000 y 25.9% en 2010, es decir la segregación prácticamente se mantuvo igual en 10 años. Por tanto, técnicamente se debiese redistribuir al 26% de los jefes de hogar con educación superior en los municipios del área Metropolitana de Ciudad de México para que esta segregación no existiera.

Mapa 2
Área metropolitana de Río de Janeiro y de Ciudad de México: porcentaje de jefes de hogar con educación superior, Censos 2000 y 2010



Fuente: Elaboración propia a partir del procesamiento de micro datos censales con REDATAM.

Índice de Moran (global)

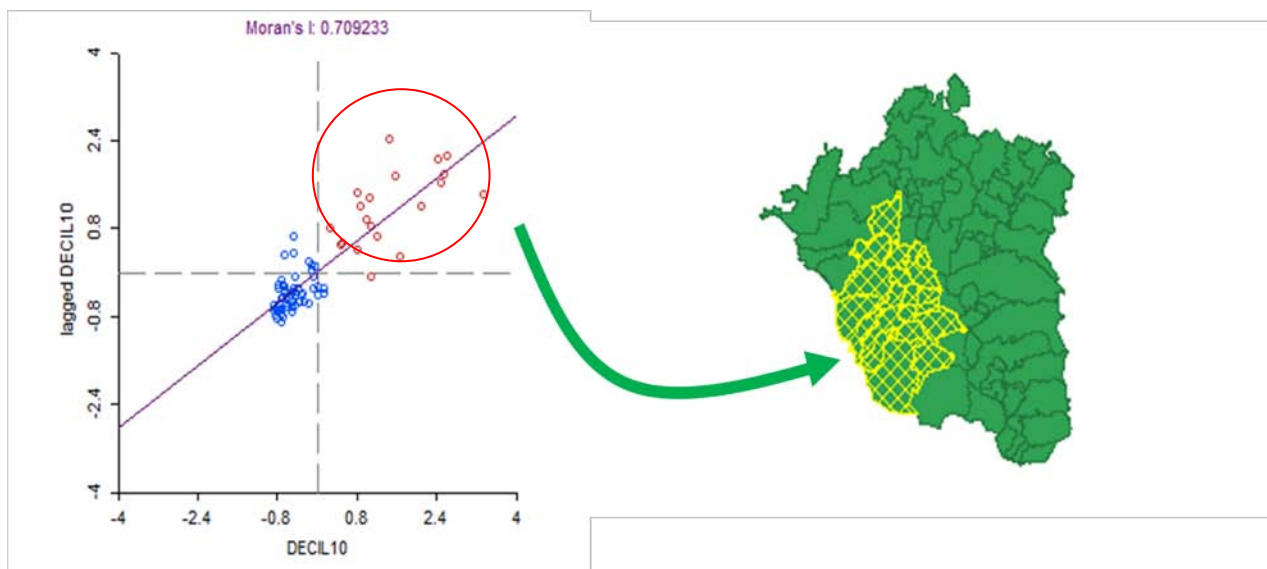
La segregación residencial tiene una dimensión de aglomeración geográfica de los territorios cuya población comparte algún atributo socioeconómico. Esta dimensión puede medirse mediante el índice de Moran global (I) que muestra la “dependencia territorial”, es decir, si la aglomeración de unidades de observación según la variable examinada, por ejemplo el nivel socioeconómico ad hoc (que se explica más adelante), se aparta significativamente, en términos estadísticos, de una distribución aleatoria de las unidades de observación (la que se obtiene mediante simulaciones).

De esta forma, el índice de Moran es una medida geográfico-estadística que indica el grado de correlación entre valores de unidades territoriales. El valor de este índice varía entre -1 y +1, donde los valores negativos indican un conglomerado espacial de unidades territoriales con valores de análisis distintos y los valores positivos indican un conglomerado espacial de unidades territoriales con valores de análisis similares, sean estos altos o bajos. Los valores del I de Moran cercanos a cero indican la falta de una relación espacial entre los valores de análisis. El I de Moran global representa una estadística resumen que indica la intensidad de auto correlación entre grupos de unidades territoriales, pero no identifica el patrón de estas relaciones espaciales.

Para establecer el grado de correlación entre las unidades se utiliza el índice de Moran Local, que al igual que el indicador global, el I. de Moran local varía entre -1 y +1, representando el grado de correlación del indicador de una unidad territorial con los indicadores de sus vecinas. Como resultado, el índice identifica unidades territoriales donde valores de análisis altos o bajos se agrupan espacialmente, así como también unidades territoriales con valores muy distintos a los de las áreas circundantes. Por tanto, este índice puede reconocer cinco tipos de conglomerados espaciales: i) alto-alto: una unidad territorial con un valor de análisis por encima del promedio, rodeada significativamente por áreas vecinas que también se encuentran por sobre la media con respecto a la variable de interés. Estas unidades territoriales corresponden a los denominados conglomerados calientes (hot spots); ii) bajo-bajo: una unidad territorial con un valor de análisis inferior al promedio, rodeada por áreas vecinas que también se encuentran bajo la media en relación con la variable de interés. Estas unidades territoriales corresponden a los denominados conglomerados fríos (cold spots); iii) bajo-alto: presencia de una unidad territorial con un valor de análisis bajo, rodeada significativamente por áreas vecinas con valores que se encuentran por sobre la media de la variable de interés; iv) alto-bajo: presencia de una unidad territorial con un valor de análisis alto, rodeada significativamente por áreas vecinas con valores que se

en el gráfico los municipios, los puntos en rojo son los municipios que se ubican en el cuadrante “alto-alto”, es decir los municipios que están sobre el promedio, por tanto presentan los porcentajes más altos de hogares ubicados en el decil más alto, rodeados significativamente por municipios que también se encuentran por sobre la media con respecto a la variable de interés, estos municipios corresponden a los que en la definición se denominan conglomerados calientes (hot spots).

Diagrama 1
Gráfico y mapa que muestran los resultados del Índice de Moran global y local



Fuente: Elaboración propia.

Respecto de los aspectos metodológicos de estos cálculos (índice de disimilitud y de Moran) es necesario destacar que para realizar este tipo de análisis se debe contar con un sistema integrado y georreferenciado de datos desagregados, junto con esto se debe disponer de información censal a escala territorial desagregada. Por tanto, las encuestas de hogares no sirven al nivel de desagregación geográfica que actualmente están disponibles, puesto que se debe contar con información a nivel de divisiones administrativas menores o menores a estas. Y si bien, los registros administrativos han sido sub-explotados para medir segregación, ciertamente podrían servir.

En el cálculo del índice de disimilitud y de Moran se utilizaron variables de segmentación social. En el caso del índice de disimilitud (Duncan) se utilizó el nivel educativo, que considera solo a los jefes de hogar y operará con tres categorías: bajo, medio y alto (educación superior). Para el índice de Moran se usó el índice socioeconómico ad-hoc (para más detalles, ver recuadro 1).

Recuadro 1 Variables de Segmentación Social

1. Índice de nivel socioeconómico

La obtención del índice socioeconómico se basa en la combinación de bienes de consumo (IB), mayoritariamente electrodomésticos, y el hacinamiento, entendido como la densidad poblacional media por dormitorios utilizados exclusivamente para dormir (IH). La densidad de personas por dormitorios tiene por objeto representar el espacio físico del que disponen las personas dentro de un hogar o vivienda.

En el caso del índice de bienes (IB) se busca generar un índice ponderado en cuatro pasos: i) primero se obtiene el índice de penetración del bien, que corresponde al porcentaje de hogares que cuenta con él y que bajo condiciones de normalidad debiera tener una asociación estrecha con el valor del bien (a mayor costo menor penetración); ii) luego se calcula el complemento a 100 de este índice de penetración, que puede denominarse índice de escasez, y que se obtiene mediante una resta (100 – porcentaje de penetración); este índice constituye la base del ponderador asociado a la tenencia de cada bien; iii) se suman estos ponderadores de penetración y luego se recalculan para normalizarlos y asegurar que los hogares con todos los bienes reciban un puntaje de 1000; iv) finalmente, se suman los ponderadores estandarizados y se obtiene un índice cuantitativo cuyo recorrido teórico es de 0 (hogares que carecen de los bienes considerados en el índice) a 1000 (hogares que cuentan con todos los bienes). Los bienes usados dependieron de la batería de preguntas aplicada en cada censo. Con todo, se analizaron previamente sus distribuciones para asegurar que fueran normales (disponibilidad creciente con el nivel socioeconómico), usando para ello otras variables de nivel socioeconómico, como la zona de residencia, el ingreso y la educación del jefe de hogar.

Para obtener el índice de hacinamiento (IH), se determina el valor máximo registrado en el país (en este caso, como en el anterior de los bienes, solo se consideró a las viviendas particulares ocupadas, que son más del 99% del total de viviendas ocupadas en los países analizados). En caso de existir viviendas con 0 dormitorios, se les asigna el valor máximo hallado previamente, pues se considera que por definición presentan un hacinamiento elevado. Luego, el índice de hacinamiento a ser usado en combinación con el de bienes se construye mediante un algoritmo que permite asegurar un recorrido teórico de 0 a 1000, registrando 0 los hogares con el nivel de hacinamiento más alto del país y tendiendo a 1000 aquellos con el menor hacinamiento. Dicho algoritmo es: $IH = 1000 - (1000 * \text{Densidad personas por dormitorio} / \text{Máximo valor de densidad personas por dormitorio de la ciudad})$. Para finalizar, para cada hogar o vivienda se suman ambos índices obteniéndose así el puntaje total (PT) que se distribuye de 0 a 2000. Este índice permitió definir deciles, que en la mayor parte de los países son bastante precisos.

2. Nivel educativo

Finalmente, el nivel educativo se define básicamente mediante las variables relativas a último nivel educativo alcanzado, usando los niveles para establecer tres grupos: básico (normalmente educación primaria o menos); intermedio (educación secundaria, concluida o no) y superior (universitaria o técnica postsecundaria, concluida o no). En general, para los indicadores de SRS, se usó la variable nivel educativo para la población de jefes de hogar de 25 años y más.

Fuente: CEPAL, 2014b

C. El territorio como una dimensión de la medición de la pobreza

Si se considera el enfoque de derechos como criterio para seleccionar dimensiones de la pobreza, se entiende a la pobreza como una situación en que no hay acceso a los derechos humanos básicos, y por tanto ya no solo se considera como un “estado de carencia o necesidad” (Mancero, 2013) sino que de desigualdad. Para considerar este enfoque, se debe tener como marco conceptual los estándares internacionales de derechos humanos los cuales buscan resguardar detectando cuáles son las principales desigualdades que afectan al desarrollo y corrigiendo las prácticas discriminatorias y distribuciones injustas de poder que suponen un obstáculo en el proceso de desarrollo (OACNUDH, 2006). Si el punto de partida son los derechos humanos, se entenderá que la pobreza vulnera ciertos derechos de las personas, y estos pueden servir como criterios para identificar las dimensiones en las que se revelan las privaciones (Denis, Gallegos y Sanhueza, 2010).

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, y tomando en consideración la resolución de la Asamblea General de la ONU A/RES/45/94., donde se indica que “Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente adecuado para su salud y su bienestar” resulta evidente la importancia de considerar al territorio como una de las dimensiones de medición de la pobreza multidimensional. En el artículo 11 sobre Derecho a un Medio Ambiente Sano, del Protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos humanos en materia de Derechos Económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador” se indica que: 1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con

servicios públicos básicos y 2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente. Esto reafirma lo importante de considerar el territorio en la medición de la pobreza, puesto que recobra valor lo que se ha mencionado al inicio de este artículo respecto de que el territorio importa, esta dimensión espacial es contenedora de los procesos socioeconómicos y físico ambientales que ocurren sobre el territorio.

De esta forma, la inclusión de una dimensión espacial, se considera importante en el estudio multidimensional de la pobreza, pues la distribución del fenómeno de la pobreza no es homogénea sobre el territorio, y varias variables de tipo territorial pueden acentuar la pobreza. El objetivo es integrar de la mejor manera algunos aspectos del entorno físico ambiental en el que se desenvuelven las personas y que afectan su bienestar.

Si se consideran como punto de partida para discutir qué se debe medir en esta dimensión territorial dos instrumentos internacionales: uno de ellos de carácter mundial como es la Agenda 2030 y los indicadores de desarrollo sostenible, y otro de carácter regional que es el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, en particular, el capítulo G sobre desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad. Permiten tener un camino recorrido respecto a los temas o ámbitos del territorio que debiesen estar presente. Uno de ellos la localización de la población en el territorio: si la vivienda se localiza en áreas de riesgos: áreas inundables (cercas a ríos, al mar u otros cursos de agua), áreas cercanas a volcanes (ya sea activos o no), áreas cercanas a relaves, áreas ubicadas cerca o sobre una falla tectónica, áreas erosionadas, áreas cercanas a zonas de alta o media probabilidad de incendios (bosques). Otra variable relevante es la accesibilidad: que tan accesible es para la población la vivienda donde reside desde el camino principal, o los medios de transporte público existentes o más utilizados, o que tan expedito es acceder a diferentes servicios sociales básicos (no es lo mismo vivir en la ciudad principal, que en un área rural dispersa con escasa accesibilidad). La contaminación ambiental u otros problemas medio ambientales también inciden en el bienestar y calidad de vida de la población, asimismo las formas de eliminación de la basura, y la adecuación de los entornos físicos: especialmente asociados a la infraestructura de espacios públicos, aéreas verdes y barreras urbanísticas de accesibilidad para toda la población. Pero también se debe considerar los entornos sociales y en este contexto la criminalidad y la violencia recobra importancia.

A continuación se comparten algunos indicadores que se han discutido en el Informe de avance del grupo de trabajo ad hoc encargado de elaborar una propuesta de indicadores para el seguimiento regional del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, particularmente algunos incluidos en el capítulo G sobre desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad²⁴:

- a) Tiempo promedio en minutos para un viaje de ida hacia el trabajo o estudios.
- b) Porcentaje de hogares que afirman que han sido asaltados, agredidos o víctimas de algún delito en los últimos 12 meses según división administrativa menor (DAME).
- c) Porcentaje de población que participa en actividades recreativas comunitarias según grupos de edad y división administrativa menor (DAME).
- d) Proporción de residuos sólidos urbanos recolectados regularmente y con descarga final adecuada del total de residuos sólidos urbanos generados, desglosada por ciudad.
- e) Niveles medios anuales de partículas finas (por ejemplo, PM2.5 y PM10) en las ciudades (ponderados según la población).
- f) Viviendas en ubicación sujeta a riesgos: número de viviendas construidas en zonas de riesgo por cada 100.000 viviendas.

²⁴ Para mayor información el informe de indicadores está disponible en el siguiente enlace <http://crpd.cepal.org/3m/es/documentos/informe-avance-grupo-trabajo-ad-hoc-encargado-elaborar-propuesta-indicadores-seguimiento>

Bibliografía

- Arriagada, C. y J. Rodríguez Vignoli (2003), Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política, Serie Población y Desarrollo, n.º 47, Santiago de Chile, CEPAL
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016) "La matriz de la desigualdad social en América Latina"
- _____ (2015), "Los impactos de las tendencias demográficas Panorama Social de América Latina." En Panorama Social 2015 LC/G.2691-P ISBN:9789211219241 Páginas:226 p.; grafs., tabs
- _____ (2014a), Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2014b) "La segregación residencial y la reproducción de las desigualdades" en Panorama Social de América Latina, LC/G.2635-P
- _____ (2012), Población, territorio y desarrollo sostenible (LC/L.3474(CEP.2/3), Santiago de Chile [en línea] <http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/0/46070/2012-96-Poblacion-WEB.pdf>.
- _____ (2010), La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2007), Panorama Social de América Latina, 2007 (LC/G.2351-P), Santiago de Chile.
- _____ (2005). "Desigualdades demográficas y desigualdad social: tendencias recientes, factores asociados y lecturas de política, en Panorama Social de América Latina, LC/G.2288-P
- CEPAL/CELADE (2002). Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas. Síntesis y conclusiones. Santiago, LC/G.2170(SES.29/16).
- Duncan, O. D. y S. Lieberman (1959), Ethnic Segregation and Assimilation, en The American Journal of Sociology, vol. 64, n.º 4, University of Chicago Press, junio, pp. 364-374.
- Dureau, F. et al. (coords.) (2002). Metrópolis en movimiento. Una comparación internacional. Bogotá: IRD, Alfaomega.
- Jargowsky, P. (1996). "Take the money and run: economic segregation in U.S. metropolitan areas". American Sociological Review, 61, 6.
- Massey, D., M. White y V. Phua (1996). "The dimensions of segregation revisited". Sociological Methods & Research, 24, 2.
- Massey, D. y N. Denton (1988), "The dimensions of residential segregation", Social Forces, vol. 67, N° 2
- Mancero, X. (2013), La medición multidimensional de la pobreza y sus desafíos. CEPAL. [ppt] (2010), Indicadores para la Medición de la Pobreza. Recuperado de: http://interwp.cepal.org/mmp/pres/6_Indicadores_de_Pobreza.pdf.
- OACNUDH (Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2006), Frequently Asked Question on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation. New York and Geneva: United Nations.
- Pinto de Cunha, (2002) Urbanización, redistribución espacial de la población y transformaciones socioeconómicas en América Latina, en Serie de Población y Desarrollo No. 30, septiembre LC/L.1782-P
- Sabatini, Francisco, Cáceres, Gonzalo, & Cerda, Jorge. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. EURE (Santiago), 27(82), 21-42. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612001008200002>
- Rodríguez, J. (2002). "Distribución espacial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas". Serie Población y Desarrollo, 32, LC/L.1831-P. [Links]
- _____ (2001). "Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?" Serie Población y Desarrollo, 16, LC/L.1576-P. [Links]
- White, M. J. (1983), The measurement of spatial segregation. American Journal of Sociology, 88(5), 1008-1018. The University of Chicago Press

V. El trabajo no remunerado en la medición no monetaria de la pobreza

*Lucía Scuro
Iliana Vaca-Trigo²⁵*

A. Incorporar la perspectiva del género en las mediciones de pobreza

La pobreza persiste como un fenómeno estructural característico de la realidad latinoamericana y caribeña. Uno de los desafíos que aún enfrenta la región en términos de las características de la pobreza, es la mayor proporción de mujeres que de varones entre 20 y 59 años de edad que se encuentran viviendo en hogares bajo la línea de pobreza monetaria. Estas mujeres se encuentran en plena edad productiva y reproductiva y ello implica tanto la necesidad de generar ingresos propios como de atender demandas del cuidado de personas dependientes en sus hogares. Esto es, realizar tareas de trabajo doméstico y de cuidado al interior de los hogares para la sostenibilidad de sus familias.

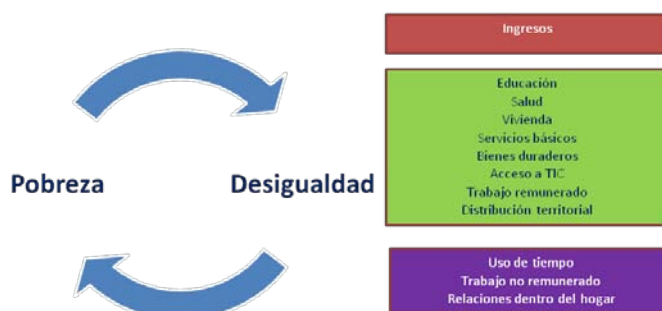
El mundo del trabajo, cumple un rol fundamental en la concepción de igualdad de la CEPAL y se constituye no solo del trabajo remunerado para el mercado sino también del trabajo no remunerado que se realiza al interior de los hogares. Desde esta mirada, si no se transforman las relaciones de género en el ámbito privado, éstas seguirán reproduciendo asimetrías en otros ámbitos constituyendo un obstáculo para la plena inserción de las mujeres en el mercado laboral y en la toma de decisiones.

Las actuales relaciones de género conspiran contra la igualdad a lo largo de todo el ciclo vital y las disparidades por motivo de género están internalizadas en múltiples mecanismos de reproducción cultural. Desde una perspectiva de género las mediciones tradicionales de la pobreza (por ingresos) resultan insuficientes ya que los ingresos no garantizan autonomía cuando son insuficientes además se

²⁵ División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

basan en un cálculo aritmético según el ingreso total del hogar y el número de miembros (ingreso per cápita del hogar). Eso implica suponer una distribución igualitaria de los ingresos dentro de los hogares, ocultando la falta de autonomía de las mujeres que no desempeñan actividades remuneradas debido a su dedicación al trabajo doméstico y al cuidado de otros miembros del hogar (principalmente niños, niñas y familiares dependientes). Por esto es necesario incorporar temas que tradicionalmente han estado ocultos, como la desigualdad en el acceso y administración de los recursos monetarios dentro del hogar, la desigualdad en la disposición de tiempo y las asimetrías entre hombres y mujeres en la relación entre trabajo remunerado y no remunerado.

Diagrama 2
Círculo vicioso entre la pobreza y la desigualdad



Fuente: Elaboración propia

La información del uso del tiempo permite un enfoque integral y multidimensional en el análisis de la pobreza desde perspectivas distintas a las tradicionales y se ha demostrado que existe un círculo vicioso entre la pobreza y el tiempo dedicado al trabajo no remunerado (Vaca-Trigo, 2015; CEPAL, 2016a).

B. Las mediciones de uso del tiempo en América Latina y el Caribe

Las encuestas de uso del tiempo (EUT) son un instrumento que permite capturar información sobre las diferentes actividades que realizan las personas durante un período y sobre cómo se distribuye el tiempo entre ellas. Resultan de gran relevancia por su amplia capacidad para visibilizar diversos aspectos de la vida de las personas y problemáticas sociales y económicas. Entre los principales temas que las EUT permiten analizar, se encuentra el vínculo entre la pobreza monetaria, los ingresos y la distribución y asignación del tiempo diferencial para hombres y mujeres. Por otra parte las EUT serán un importante instrumento para alcanzar los requerimientos nacionales, regionales e internacionales de datos sobre el trabajo no remunerado, y los nuevos requerimientos de estadísticas laborales derivados de la resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo aprobada por la XIX Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo en 2013 (OIT, 2013).

Cuadro 10
América Latina y el Caribe: encuestas, módulos o preguntas sobre el uso del tiempo y trabajo no remunerado, 1985-2016

País	Fecha del levantamiento	Tipo de relevamiento
Argentina	2013	Módulo en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU)
	2010-2011 (Rosario)	Módulo en la Encuesta Permanente de Hogares
	2005 (Buenos Aires)	Encuesta independiente
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2011, 2010	Encuesta de Uso de Tiempo en Hogares
	2001	Módulo en Encuesta Continua de Hogares
Brasil	2009-2010	Encuesta piloto en cinco estados de Brasil
	Desde 1992	Preguntas en la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD)
Colombia	2012	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
	2010, 2009, 2008, 2007	Preguntas en la Gran Encuesta Integrada de Hogares
Costa Rica	2011	Encuesta sobre Uso del Tiempo en la Gran Área Metropolitana
	2004	Módulo en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)
Cuba	2016	Sección de uso del tiempo y cuidados en la Encuesta Nacional sobre Igualdad de Género
	2001	Encuesta levantada en cinco provincias
	1997, 1988, 1985	Encuesta Nacional de Presupuesto de Tiempo
Chile	2015	Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo
	2008-2009	Encuesta Experimental sobre Uso del Tiempo en el Gran Santiago
Ecuador	2012	Encuesta Específica de Uso del Tiempo (EUT)
	2012, 2010, 2007, 2005	Módulo en la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)
El Salvador	2010-2011	Módulo en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
	2005	Lista corta de preguntas en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)
Guatemala	2014	Módulo en la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
	2014, 2011, 2006, 2000	Módulo en la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)
Honduras	2011, 2009	Módulo en la Encuesta Permanente de Hogares
México	2014, 2009, 2002, 1998	Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT)
	2010	Módulo en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
	1996	Módulo en la Encuesta Nacional sobre Trabajo, Aportaciones y Uso del Tiempo (ENTAUT)
Nicaragua	1998	Módulo en la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida (ENHMNV)
Panamá	2011	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
	2006	Módulo en Encuesta de Propósitos Múltiples
Paraguay	2016	Encuesta sobre uso del tiempo (EUT)
Perú	2010	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
	2006	Preguntas integradas a la Encuesta Continua de Hogares
República Dominicana	2016	Módulo de uso del tiempo en la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples
	2006-2007	Pregunta en la Encuesta Demográfica y de Salud
Uruguay	2013, 2007	Módulo en la Encuesta Continua de Hogares
	2003	Encuesta en Zona Metropolitana (Universidad de la República)
Venezuela (República Bolivariana de)	2011, 2008	Encuesta de Uso del Tiempo

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de la información de las encuestas sobre el uso del tiempo de los respectivos países; R. Aguirre y F. Ferrari, "Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe: caminos recorridos y desafíos hacia el futuro", serie Asuntos de Género, N° 122 (LC/L.3678/Rev.1), Santiago, CEPAL, febrero de 2014.

La Agenda Regional de Género de América Latina y el Caribe ha impulsado desde inicios de los años ochenta las mediciones de uso del tiempo, lo que ha posibilitado que en la actualidad 19 países de la región hayan realizado al menos una medición. Además de los consensos alcanzados por los Gobiernos en las Conferencias Regionales sobre la Mujer en América Latina y el Caribe, el Grupo de Trabajo sobre Estadísticas de Género de la Conferencia Estadística de las Américas (CEA)²⁶ ha desempeñado un papel destacado en el desarrollo conceptual y metodológico y la producción y difusión de documentos analíticos en torno al uso del tiempo.

Las metodologías de estas encuestas han sido heterogéneas en cuanto a los propósitos que se persiguen, los fundamentos jurídicos que las impulsan, el procedimiento de recolección que emplean, las clasificaciones de actividades utilizadas, la cobertura geográfica alcanzada y los indicadores calculados y difundidos.

La adopción de la Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL)²⁷, como una clasificación de actividades de uso del tiempo con enfoque de género y adecuada al contexto de la región (CEPAL, 2015), ha significado un gran paso hacia la armonización de las estadísticas sobre el uso del tiempo, lo que garantiza la comparabilidad entre países con criterios homogéneos y permite avanzar hacia una metodología común a nivel regional.

Las modalidades aplicadas para la recolección de datos en la región han sido variadas: por un lado, en siete países (Argentina, Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Cuba, México y Venezuela (República Bolivariana de)) se utilizó el método del diario. Estas fueron experiencias tempranas que no fueron continuadas; en algunos casos no tuvieron buenos resultados, con altas tasas de no respuesta por parte de la población encuestada, costos elevados y, en ocasiones, una falta de adecuación a las características culturales del país, que se expresan particularmente en el funcionamiento de los hogares. Por otro lado, se ha utilizado en 15 países una lista de actividades adosada en forma de preguntas o módulos en las encuestas de hogares, así como encuestas de propósitos múltiples ya existentes que cuentan con una metodología propia y que generalmente indagan acerca de temáticas de empleo o condiciones de vida. La inclusión de módulos o preguntas sobre el uso del tiempo en las encuestas de hogares tiene algunas fortalezas, como la reducción de costos de implementación: la metodología y el diseño muestral son parte de una encuesta regular, lo que, además, garantiza su periodicidad y comparabilidad con otros indicadores del sistema estadístico nacional y brinda también la posibilidad de cruzar la información con los otros módulos de la encuesta.

Las experiencias más recientes han recabado información a través de encuestas independientes con una mayor cobertura temática en todos los aspectos y actividades que guardan relación con el uso y distribución del tiempo; es el caso de Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México, Panamá, el Paraguay y el Perú. Estas encuestas tienen un costo más elevado que las preguntas o módulos, pero son mucho más exhaustivas en cuanto al detalle de las actividades y los subcomponentes de cada tipo de trabajo no remunerado (de cuidados, doméstico y voluntario), así como de las actividades personales.

La posibilidad de contar con un instrumento que permita combinar información sobre el uso del tiempo con otras variables que permitan medir el bienestar de los hogares es una consideración fundamental que debe ser tomada en cuenta al momento de definir los objetivos de la encuesta. En especial si se busca la construcción de indicadores multidimensionales.

²⁶ Los países miembros del Grupo de Trabajo sobre Estadísticas de Género de la CEA son: Argentina, Bahamas, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de). La coordinación del Grupo está a cargo de México, a través del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI), y la División de Asuntos de Género de la CEPAL actúa como Secretaría Técnica. El Instituto Nacional de las Mujeres de México (INMUJERES) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) funcionan como organismos asesores del Grupo de Trabajo.

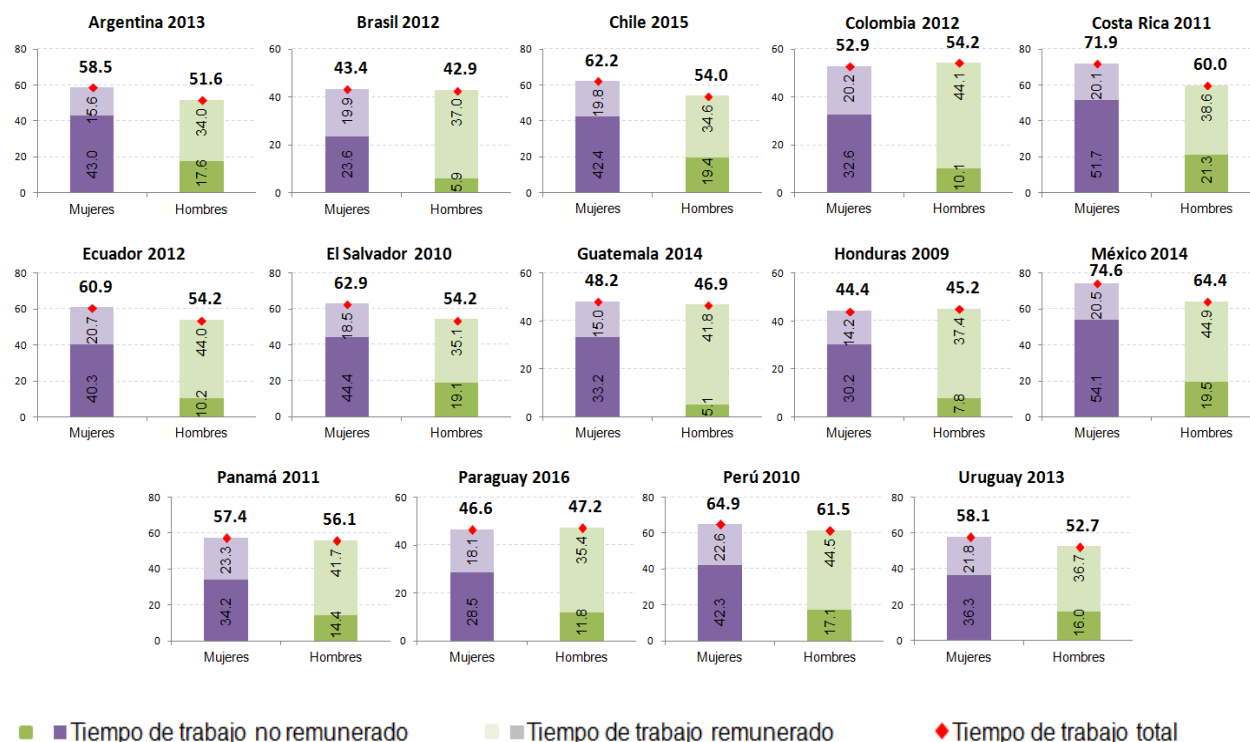
²⁷ La Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL) fue adoptada por los países miembros de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en Noviembre 2015, durante su Octava Reunión.

C. Aspectos a considerar para incorporar el trabajo no remunerado en las mediciones no monetarias de la pobreza

La distribución del tiempo tiene un componente de elección personal y otro impuesto por el orden de género imperante, la estructura social y las relaciones de poder. Las personas, en ocasiones encuentran restricciones para utilizar su tiempo de forma libre y autónoma y decidir sobre su disposición. La actual división sexual del trabajo, se convierte en una barrera que impide alcanzar el bienestar o ejercer ciertos derechos. Al igual que sucede con los ingresos, la carencia de tiempo propio y la falta de libertad para su disposición es un fenómeno que configura la desigualdad social.

En el gráfico 2 se evidencia la desigualdad de género en la forma en que se distribuye el tiempo entre el trabajo que se realiza para el mercado y el trabajo no remunerado que se realiza para el hogar. Resulta evidente, en la mayoría de los países, la mayor carga total de trabajo de las mujeres, quienes están sobrerrepresentadas en el trabajo no remunerado, mientras que se produce una situación inversa al analizar el trabajo remunerado.

Gráfico 2
América Latina (14 países): tiempo destinado al trabajo total (remunerado y no remunerado) de la población de 15 años de edad y más, según sexo
(En horas semanales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso de tiempo de los respectivos países.

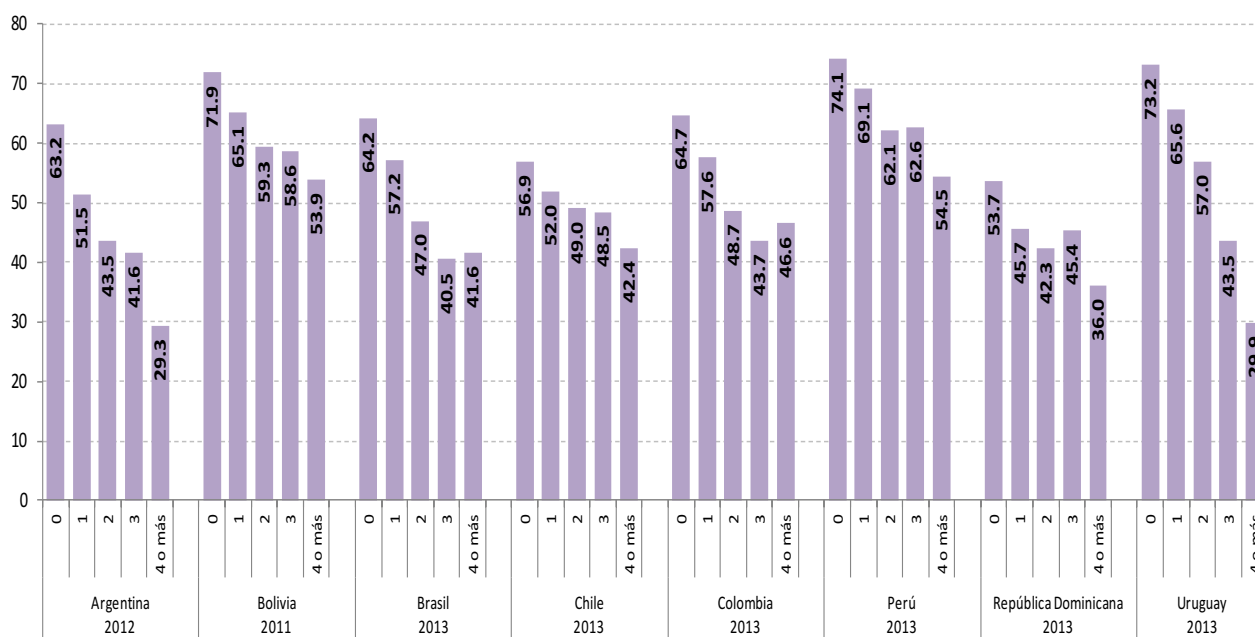
Además de la información que brindan las mediciones sobre el uso del tiempo, las encuestas de hogares de la región muestran que, en promedio²⁸, el 43,4% de las mujeres de entre 20 y 59 años de edad identifican razones familiares (cuidado de niños y niñas o personas dependientes, trabajo doméstico o la prohibición por parte de miembros del hogar) como motivo principal para no buscar activamente o

²⁸ Promedio ponderado de los diez países en los que hay información disponible: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, República Dominicana, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de).

desempeñar un trabajo remunerado (CEPAL, 2016a). La sobrecarga de trabajo no remunerado merma la participación de las mujeres en la toma de decisiones y opera como una barrera para el ejercicio del derecho al trabajo remunerado, lo que a su vez, reduce sus ingresos y sus perspectivas de acceso a la seguridad social, que todavía está directamente vinculada al trabajo formal asalariado.

En la región existen importantes desafíos en la cobertura de los servicios de cuidados a la primera infancia. La posibilidad de acudir a centros de atención infantil depende en gran medida del poder adquisitivo de los hogares o de programas focalizados para hogares o mujeres en situación de pobreza o vulnerabilidad. En muchos casos los servicios no están sometidos a una regulación o control sistemáticos por parte del Estado, lo que genera que las condiciones y la calidad de la atención brindada sean heterogéneas entre los diferentes centros. A través del trabajo no remunerado las mujeres se hacen cargo del cuidado que requieren los hogares ante la limitada oferta estatal de servicios de calidad que garanticen este derecho y la segmentada oferta de mercado. Como se observa en el gráfico 3, esto repercute directamente en las posibilidades de asignar tiempo al trabajo en la ocupación lo que limita la generación de ingresos propios.

Gráfico 3
América Latina (8 países): tasa de ocupación de mujeres entre 20 y 59 años de edad y más según presencia de niños o niñas menores de 5 años de edad
(En porcentajes)



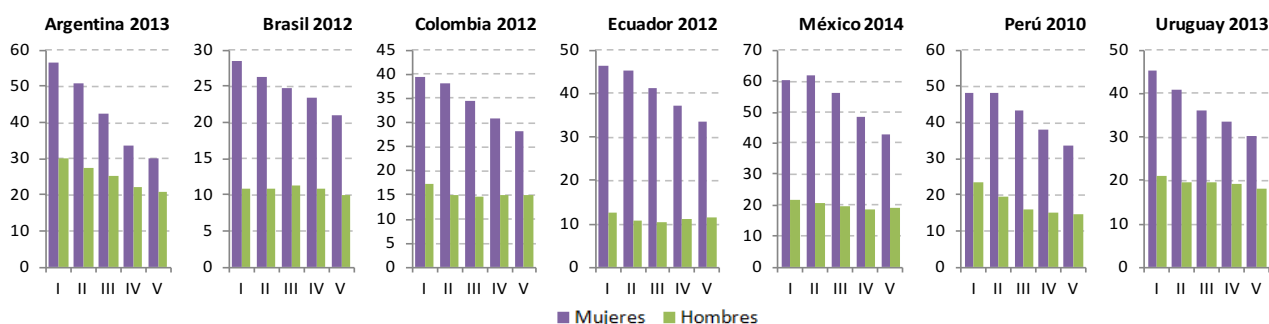
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Es sumamente importante resaltar lo relevante de los estudios del uso del tiempo desde una perspectiva de género ya que por ejemplo algunas propuestas de la medición de la pobreza no monetaria, contemplan como “no privación” la capacidad de los hogares de realizar tareas de cuidado que implican que niños o adultos mayores estén atendidos, sin analizar que esta atención y cuidado se hace en función del tiempo de las mujeres y muchas veces en detrimentos de sus derechos generando otro tipo de privación, principalmente relativas al acceso a ingresos propios a través del mercado laboral. Esto por su parte se hace más severo en los hogares de menores ingresos donde el costo para las mujeres para salir al mercado laboral es muy alto (pago por el cuidado de los miembros dependientes, tiempos de traslado, salarios muy bajos).

La asignación de roles basada en relaciones desiguales de poder y una injusta organización social del cuidado tiene fuertes implicancias en las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres y entre mujeres de distintos niveles socioeconómicos. El trabajo no remunerado de las mujeres es la columna vertebral del cuidado en nuestras sociedades y una forma de subsidio al bienestar y a la protección social. En muchos de los países de América Latina y el Caribe los sistemas de bienestar se apoyan en el trabajo no remunerado de las mujeres, quienes subsidian los costos de la provisión de cuidados y, por ende, parte de la protección social que requiere la población.

Desde la CEPAL se ha mostrado como la pobreza monetaria y la falta de tiempo, conforman un círculo vicioso muy difícil de superar sin políticas especialmente dirigidas a fortalecer la autonomía económica de las mujeres. Los hogares con ingresos más bajos, son los que registran mayor número de miembros dependientes, demandando mayor dedicación de tiempo justamente donde se necesita también mayor provisión de ingresos (CEPAL, 2016a). Las mujeres en hogares pobres no tienen la posibilidad de adquirir en el mercado bienes y servicios que sustituyan su tiempo de trabajo doméstico y de cuidados. A esto se suma la falta de servicios públicos de calidad para el cuidado tanto de niños, personas adultas mayores, con discapacidad, y enfermos crónicos, situación que es claramente regresiva, y que se prevé en aumento debido a los cambios demográficos que está experimentando la región. La estrecha relación entre tiempo e ingresos hace que las privaciones de tiempo profundicen o reproduzcan los círculos de la pobreza.

Gráfico 4
América Latina (7 países): tiempo de trabajo no remunerado de la población de 15 años de edad y más según sexo y quintil de la distribución del ingreso de los hogares
(En horas semanales)

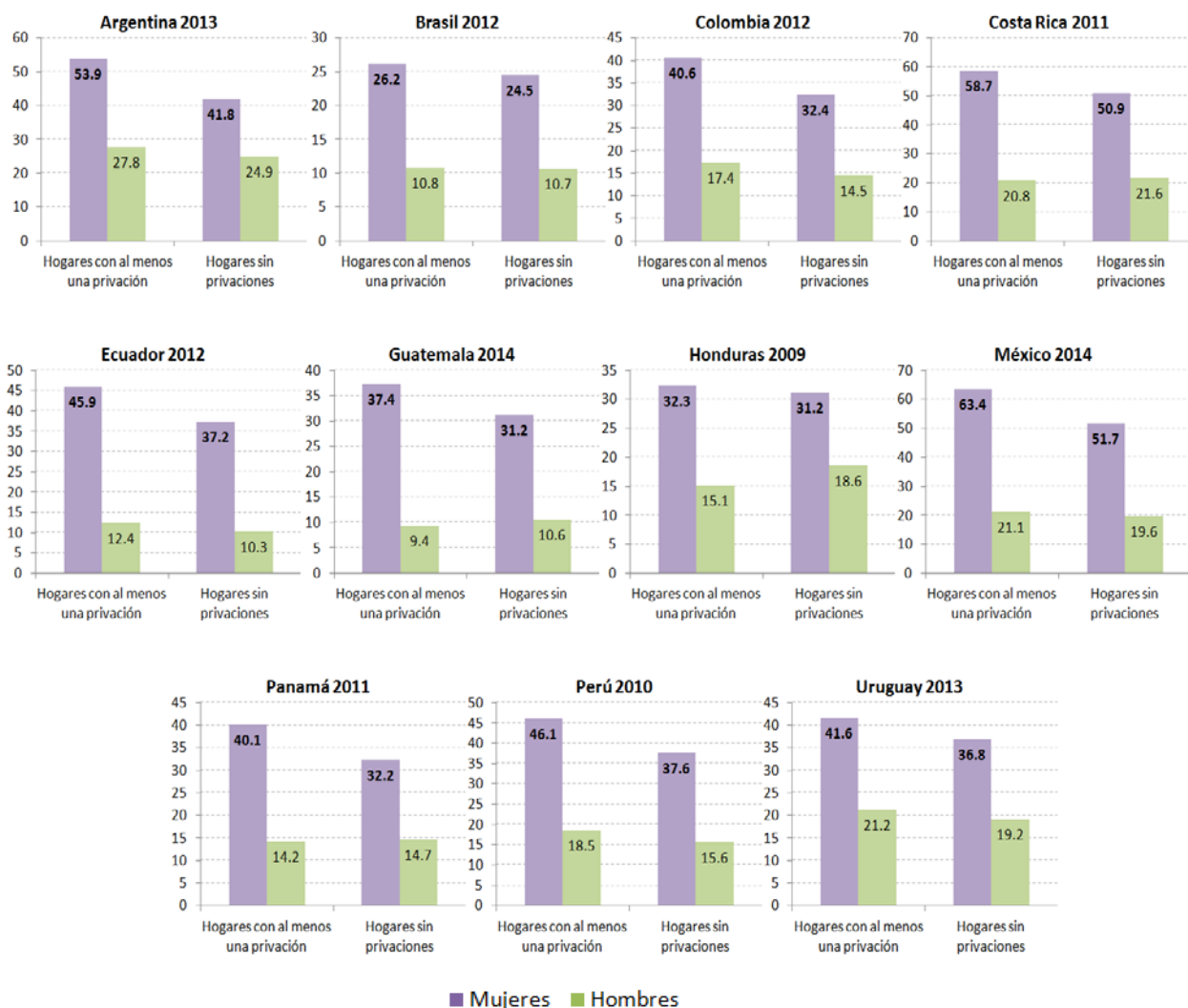


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso de tiempo de los respectivos países.

De igual manera, existe una estrecha relación entre el tiempo dedicado al trabajo no remunerado y otras privaciones no monetarias. Para ilustrar esto, se consideró para la construcción del gráfico 5, cinco dimensiones de la propuesta de índice multidimensional de la pobreza propuesto en el Panorama Social 2014 (CEPAL, 2014): 1) precariedad de los materiales de la vivienda; 2) hacinamiento; 3) tenencia insegura de la vivienda; 4) carencia de fuentes de agua mejoradas; y 5) carencia de saneamiento mejorado; para clasificar a los hogares entre hogares que no poseen ninguna de estas privaciones y aquellos hogares en el que se presentan una o más privaciones.

En los hogares con alguna de las privaciones seleccionadas sus miembros dedican más tiempo al trabajo no remunerado y las brechas de género se acentúan (véase el gráfico 5). Esto evidencia como políticas públicas que mejoren las condiciones de tenencia de la vivienda y aseguren el acceso a servicios básicos pueden influir en una menor carga de trabajo para las mujeres, liberando tiempo para poderlo dedicar a otras actividades que les permitan generar ingresos. La carga de trabajo no remunerado se incrementa en aquellos hogares que tienen al menos una privación.

Gráfico 5
América Latina (11 países): tiempo de trabajo no remunerado de la población de 15 años de edad y más según sexo y presencia de privaciones en el hogar
(En promedio de horas semanales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso de tiempo de los respectivos países.

D. Desafíos para la medición

En la actualidad, pese al creciente número de países que han implementado encuestas de uso del tiempo, estas todavía no se han incorporado de manera sistemática a la producción de estadísticas oficiales, lo que dificulta la construcción de series temporales y el análisis a mediano y largo plazo. Para avanzar en el perfeccionamiento de instrumentos de recolección de información que permitan conocer más sobre las situaciones que afectan diferenciadamente a hombres y mujeres, es necesario que este tipo de encuestas

sean parte de la planificación de las oficinas de estadística y en los sistemas estadísticos nacionales, de manera que se realicen con periodicidad y que cuenten con presupuesto.

Es además importante que los países se apropien de la CAUTAL como una herramienta regional que permita la armonización de las estadísticas de uso del tiempo y la obtención de información para una mejor medición de todas las formas de trabajo en la región y así contribuir al diseño de políticas públicas que promuevan y amplíen la autonomía económica de las mujeres.

Para que la información sobre el uso del tiempo y el trabajo no remunerado que se realiza en los hogares sea útil y complementaria a los cálculos de la pobreza en sus diversas dimensiones es necesario tomar en cuenta esta necesidad de análisis desde el momento del diseño del instrumento de medición. Esto permitirá garantizar que la información sobre el uso del tiempo pueda cruzarse con otras dimensiones del bienestar y ofrecer una medición más completa del fenómeno de la pobreza. Asimismo, es relevante indagar en aspectos técnicos como las correlaciones entre el tiempo dedicado al trabajo no remunerado y las distintas dimensiones que se seleccionan para dar cuenta de la pobreza multidimensional.

Finalmente, todos estos avances en materia de medición no lograrán cambios concretos si no se articulan los resultados de los cálculos en el diseño y seguimiento de las políticas públicas de superación de la pobreza que no sea ciega a los temas de las desiguales relaciones entre hombres y mujeres.

Bibliografía

- Aguirre, R. y F. Ferrari (2014), “Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe: caminos recorridos y desafíos hacia el futuro”, serie Asuntos de Género, N° 122 (LC/L.3678/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), Panorama Social de América Latina, 2017 (2016a), Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, diciembre.
- _____ (2015), Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL) (LC/W.679), Santiago.
- _____ (2014), Panorama Social de América Latina 2014 (LC/G.2635-P), Santiago.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013), “Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo”, XIX Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, octubre [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_234036.pdf.
- Vaca-Trigo, I. (2015), “Pobreza y tiempo destinado al trabajo no remunerado: un círculo vicioso”, documento presentado en el XVI Encuentro Internacional de Estadísticas de Género: Desafíos estadísticos hacia la implementación de la Agenda de Desarrollo Sostenible, Aguascalientes, México, 9 a 11 de septiembre.

VI. Pobreza multidimensional y trabajo decente

*David Glebjerman*²⁹

En esta nota se analiza el vínculo entre dos marcos conceptuales, el de la pobreza multidimensional y el trabajo decente (TD), con énfasis en el uso de los indicadores de trabajo decente para su inclusión en los índices de pobreza multidimensional (IPM). En primer lugar se presentan los conceptos relevantes y los indicadores recomendados por la Reunión Tripartita del año 2008. En segundo lugar se plantea la forma en que se pueden adaptar los indicadores de TD para su inclusión en el IPM a través de la dimensión del trabajo y la protección social. En tercer lugar se revisan algunos indicadores que utilizan actualmente los países de la región.

Recuadro 2 **Pobreza multidimensional y trabajo decente (a)**

“El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) identifica múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas en los ámbitos de la salud, la educación y el nivel de vida. Utiliza micro datos de encuestas de hogares, y, al contrario que el Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad, todos los indicadores necesarios para calcularlo deben extraerse de la misma encuesta. Cada miembro de una familia es clasificado como pobre o no pobre en función del número de carencias que experimente su hogar. Estos datos se agregan (por ejemplo a nivel nacional) para conformar el indicador de la pobreza multidimensional. El IPM refleja tanto la prevalencia de las carencias multidimensionales como su intensidad, es decir, cuántas carencias sufren las personas al mismo tiempo. También se puede utilizar para hacerse una idea general del número de personas que viven en la pobreza, y permite realizar comparaciones tanto entre los niveles nacional, regional y mundial como dentro de los países, comparando grupos étnicos, zonas rurales o urbanas, así como otras características relevantes de los hogares y las comunidades. El IPM ofrece un valioso complemento a las herramientas de medición de la pobreza basadas en los ingresos”.

Fuente: PNUD

²⁹ Asesor Estadístico Regional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Recuadro 3 Pobreza multidimensional y trabajo decente (b)

“Trabajo decente es aquella ocupación productiva, que es justamente remunerada y que se ejerce en condiciones de libertad, equidad, seguridad y respeto a la dignidad humana.”

Fuente: Conferencia Internacional del Trabajo, 1999.

A partir de esta definición, varios autores realizaron propuestas para traducir la definición conceptual en un conjunto de indicadores para medir la evolución en el tiempo de las distintas dimensiones del trabajo decente. En el año 2008, la OIT convocó a una Reunión Tripartita que definió los objetivos de medición y realizó una propuesta para la elaboración de un Sistema de Indicadores de Trabajo Decente (SITD).

La elaboración de un SITD es un elemento de diagnóstico clave en los Programas de Trabajo Decente por País para dar cuenta de los avances en materia de trabajo decente a través del tiempo, porque el objetivo principal no es la comparación entre países (cada país elabora su propio SITD en función de sus prioridades nacionales) sino medir los progresos a nivel de país.

Fuente: Programas de Trabajo Decente por País de la OIT

A. Trabajo decente

El Programa de Trabajo Decente se plasma a través de *cuatro objetivos estratégicos de igual importancia*:

- la promoción del empleo
- la protección social
- el diálogo social y el tripartismo
- los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

La *igualdad de género* y la *no discriminación* se consideran cuestiones transversales.

El SITD propuesto en la Reunión Tripartita da cuenta de los objetivos estratégicos y las cuestiones transversales a través de un conjunto de indicadores que contemplan todas las dimensiones del trabajo decente y que se clasifican con arreglo a distintos criterios.

El SITD es una guía para que los países lo adopten o lo adapten, por ejemplo, seleccionando los indicadores relevantes en función de las prioridades de acuerdo a las circunstancias nacionales.

Se reconoce que el TD es un fenómeno de naturaleza multidimensional y que, por tanto, los indicadores han de abarcar todos los elementos fundamentales, y no sólo los clásicos indicadores de ocupación, desocupación, horas de trabajo e ingresos.

Cuadro 11
Elementos fundamentales del trabajo decente (Modelo OIT, 2008)

Oportunidades de empleo
 Ingresos adecuados y trabajo productivo
 Horas de trabajo decentes
 Conciliación del trabajo, la vida familiar y la vida personal
 Trabajo que debería abolirse
 Estabilidad y seguridad del trabajo
 Igualdad de oportunidades y de trato en el trabajo
 Entorno de trabajo seguro
 Seguridad social
 Diálogo social y representación de trabajadores y empleadores
 Contexto económico y social

Fuente: Elaboración propia, en base a OIT (2008). Medición del trabajo decente. Documento de debate para la Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_100337.pdf

Que el SITD debe “abarcar todos los elementos fundamentales” implica que todas las dimensiones del TD deben estar contempladas y que se deben incorporar indicadores de cada elemento fundamental.

La Reunión Tripartita también planteó una posible clasificación de los indicadores atendiendo a su relevancia y disponibilidad en los países.

Cuadro 12
Clasificación de los indicadores de Trabajo Decente según relevancia y disponibilidad ^a

(M) Indicadores principales: conjunto de indicadores básicos (18)
 Indicadores adicionales: para ser utilizados cuando sea apropiado, y donde haya datos disponibles (25)
 (F) Indicadores que podrían ser incluidos a futuro: indicadores relevantes pero actualmente no viables (12)
 (C) Indicadores de contexto: proporcionan información sobre el contexto Económico y social del trabajo decente (11)

Fuente: Elaboración propia, en base a OIT (2008). Medición del trabajo decente. Documento de debate para la Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_100337.pdf

^a el número entre paréntesis indica la cantidad de indicadores propuesta por la Reunión Tripartita.

A continuación se listan los indicadores principales de TD para cada uno de los elementos fundamentales con la referencia a si los mismos están contemplados en la lista de indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Cuadro 13
Indicadores Principales de Trabajo Decente^a

Elemento fundamental	Indicador
Oportunidades de empleo	- Tasa de ocupación
	- Tasa de desocupación
	- Jóvenes ni-ni (15-24)
	- Tasa de empleo informal
Ingresos adecuados y trabajo productivo	- Trabajadores pobres
	- Tasa de asalariados con ingresos menores que 2/3 de la mediana de los ingresos por hora
Horas de trabajo decente	- Horas de trabajo excesivas (+ 48)
Conciliación del trabajo, la vida familiar y personal	(Pendiente, sin acuerdo tripartito) ^b
Trabajo por abolir	- Tasa de trabajo infantil
Estabilidad y seguridad en el trabajo	- Tasa de empleo precario
Igualdad de oportunidades y de trato en el empleo	- Segregación ocupacional por sexo
	- Proporción de mujeres en empleos
Entorno de trabajo seguro	- Tasa de lesiones profesionales mortales
Seguridad Social	- Proporción de población de 65 años y más que percibe una pensión
	- Gasto público en Seguridad Social como proporción del PBI
Diálogo social y representación de trabajadores y empleadores	- Tasa de sindicalización
	- Empresas afiliadas a organizaciones de empleadores
	- Tasa de cobertura de la negociación colectiva
Contexto económico y social del trabajo decente	- Niños no escolarizados
	- Porcentaje de la población en edad de trabajar infectada con VIH
	- Productividad laboral
	- Desigualdad de ingresos
	- Tasa de inflación
	- Empleo por clase de actividad
	- Tasa de alfabetización de la población adulta
	- Tasa de egresados de la enseñanza media en la población adulta
- Participación del trabajo en el PIB	

Fuente: Elaboración propia.

^a Los indicadores de color verde son también indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

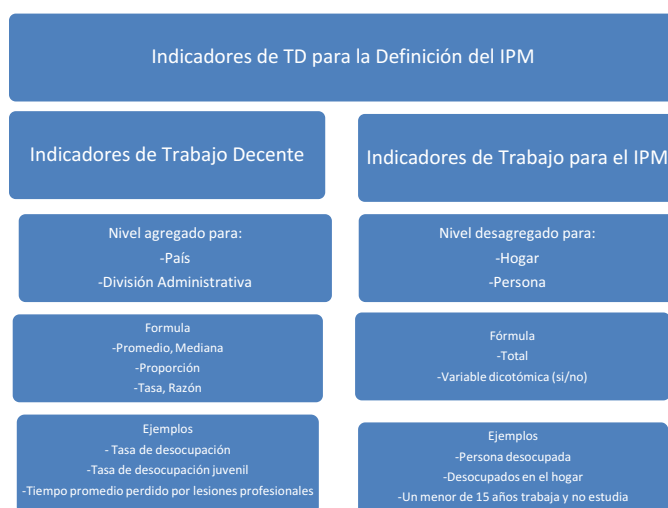
^b Los países que han trabajado en la elaboración de un SITD han avanzado en esta dimensión proponiendo indicadores como por ejemplo el tiempo de trayecto entre el domicilio y el lugar de trabajo (Brasil) o la proporción de trabajadores con derecho al uso de permiso o licencia parental (Ucrania).

B. Indicadores de trabajo decente en el IPM

¿Cómo incorporar el trabajo decente en el Índice de Pobreza Multidimensional? Las dimensiones que se utilizan para la construcción del IPM refieren a la satisfacción de necesidades que hacen al nivel de vida de los hogares. Las que figuran con mayor frecuencia en los IPM son la educación, la salud, la vivienda, el trabajo y la protección social, la seguridad alimentaria y la calidad del entorno donde residen los hogares. El trabajo decente está relacionado con la dimensión trabajo y protección social.

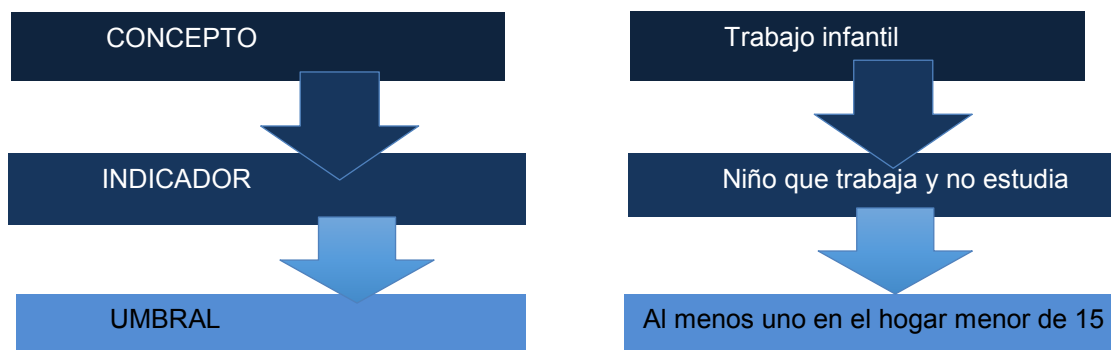
Obsérvese que la pobreza multidimensional se mide a nivel del hogar, y que “Cada miembro de una familia es clasificado como pobre o no pobre en función del número de carencias que experimente su hogar”. Por otra parte, los indicadores de TD se calculan en forma agregada a nivel de país, con la posibilidad de bajarlos, pero no más allá de las divisiones administrativas del país. En consecuencia, la utilización de los indicadores de TD para la medición de la pobreza multidimensional requiere de una adaptación que implica partir del concepto a medir, proponer un indicador apropiado y establecer un umbral por debajo del cual se tiene una privación o un déficit de trabajo decente.

Diagrama 3
Indicadores de Trabajo Decente para la definición del IPM



Fuente: Elaboración propia.

Diagrama 4
Ejemplo de adaptación



Fuente: Elaboración propia.

La introducción de los indicadores de TD en el IPM puede realizarse analizando la situación de los miembros del hogar en relación con el mercado de trabajo y, en particular, con el cumplimiento de los derechos en el trabajo. Las dificultades para la inserción en el mercado de trabajo (barreras de acceso, discriminación) o el incumplimiento de los derechos laborales para uno o más miembros determinarían un déficit de trabajo decente en el hogar.

Considerando que la elaboración del IPM tiene como fuente las encuestas de hogares, entonces los indicadores de TD a considerar son los que se pueden obtener a través de dicha fuente.

A continuación se proporciona una lista de las situaciones más comprometidas en la relación de las personas con el mercado laboral y que podrían utilizarse como conceptos de partida para la elaboración de indicadores en la dimensión trabajo y protección social. Se señalan en cada caso las condiciones que agravan la situación de las personas generando mayor riesgo de pobreza para el hogar al que pertenecen.

Las situaciones que se analizan a continuación se pueden clasificar en cuatro grupos:

- i) Personas en la fuerza de trabajo (15 años y más)
- ii) Personas fuera de la fuerza de trabajo (15 años y más)
- iii) Personas con trabajo por abolir
- iv) Grupos vulnerables

I) Personas en la fuerza de trabajo

- I.1 Problema: desocupación. Un miembro del hogar de 15 años y más, no está ocupado, está disponible para trabajar y estuvo buscando trabajo (en los respectivos períodos de referencia según las recomendaciones internacionales). La situación más crítica para el desocupado es la de quien además, estuvo buscando trabajo por más de 12 meses (desocupado de larga duración).
- I.2 Problema: subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo. La persona está ocupada, pero sus horas efectivas de trabajo están por debajo de un umbral, y la persona desea y está disponible para trabajar más. La situación de un subocupado es más crítica cuando la insuficiencia de horas de trabajo ocurre con sus horas habituales.
- I.3 Problema: empleo inadecuado por bajos ingresos. La persona está ocupada y tiene ingreso por hora de trabajo por debajo del salario mínimo por hora. Se encuentran en la peor situación quienes, además, trabajan por debajo de lo que se consideran horas normales.
- I.4 Problema: horas excesivas. La persona está ocupada y trabaja habitualmente más de 48 horas. El problema es más grave si, además, el ingreso que percibe por esa carga horaria está por debajo del salario mínimo.
- I.5 Problema: trabajador familiar auxiliar. La persona trabaja en una empresa familiar sin recibir remuneración. Como consecuencia de no percibir ingresos, carece de protección social. Su situación se vuelve más crítica si trabaja horas excesivas, no tiene vacaciones anuales o no tiene derecho a un día de descanso semanal.
- I.6 Problema: ocupación informal independiente. La persona es un empleador o trabajador por cuenta propia cuya unidad económica pertenece al sector informal. La situación de estos trabajadores se hace más complicada cuando trabajan horas excesivas, sus ingresos están por debajo del salario mínimo o no tienen cobertura de salud.
- I.7 Problema: empleo informal asalariado. Asalariado a quien su empleador no le otorga las prestaciones a que está obligado por la legislación laboral. Se encuentra en la peor situación quien presenta simultáneamente las siguientes limitaciones: no tiene cobertura de la Seguridad Social, no tiene derecho a vacaciones anuales ni a licencia por enfermedad pagadas y no tiene derecho al preaviso en caso de despido.
- I.8 Problema: empleo precario. Asalariado con contrato de trabajo de corto plazo o estacional, trabajo ocasional, o empleo sin derecho al preaviso en caso de despido. La peor situación se da cuando el trabajo es de horas excesivas, no tiene vacaciones anuales o no tiene derecho a un día de descanso semanal.
- I.9 Problema: sin cobertura de salud. El trabajador no cuenta con cobertura de salud en virtud de su trabajo. La situación es más crítica si trabaja horas excesivas, no tiene vacaciones anuales o no tiene derecho a un día de descanso semanal.
- I.10 Problema: trabajo peligroso. La persona trabaja en ocupaciones peligrosas (cada país establece por ley cuáles son esas actividades) o en condiciones de trabajo peligrosas (bajo tierra, bajo agua, en altura, portando cargas pesadas). La peor situación se presenta cuando el trabajador no cuenta con equipos apropiados para la seguridad y no ha recibido instrucciones sobre los riesgos inherentes a su puesto de trabajo.

- I.11 Problema: asalariado no sindicalizado. El trabajador es un asalariado que no tiene derecho a sindicalizarse, ya sea porque la ley no le otorga el derecho o porque en la práctica existen barreras. La situación es más lesiva para aquellos cuyo ingreso por trabajo está por debajo del salario mínimo.
- I.12 Problema: sin negociación colectiva. El trabajador es un asalariado que no tiene derecho a la negociación colectiva. La situación se hace más grave cuando el ingreso laboral está por debajo del salario mínimo.

II) Personas fuera de la fuerza de trabajo

- II.1 Problema: fuerza de trabajo potencial. La persona está fuera de la fuerza de trabajo pero cumple una de dos condiciones que indican un vínculo con el mercado de trabajo: a) la persona desea y está disponible para trabajar, pero no estuvo buscando trabajo, b) la persona estuvo buscando trabajo, no está disponible actualmente, pero lo estará próximamente. De estos trabajadores se encuentran en la peor situación los desalentados (están disponibles para trabajar, buscaron antes, pero dejaron de buscar por razones de mercado).
- II.2 Problema: jóvenes “ni-ni”. Son los jóvenes entre 15 y 24 años que no trabajan ni están estudiando. La situación es más crítica si además no buscaron trabajo ni trabajan en la producción para autoconsumo del hogar.

III) Personas con trabajo por abolir

- III.1 Problema: trabajo infantil. Niños y adolescentes (entre 5 y 17 años) en actividades prohibidas o que es preciso eliminar por ser social o moralmente indeseables. La peor situación se presenta en los casos de las peores formas de trabajo infantil (esclavitud, venta y trata, servidumbre por deudas, trabajo forzoso, prostitución, pornografía, actividades ilícitas) y cuando los niños trabajan en horarios prolongados.
- III.2 Problema: niños en actividades peligrosas. Niños (5-17) en trabajos que, por su naturaleza o por las condiciones en que se llevan a cabo, es probable que dañen la salud, la seguridad o la moralidad de los niños (exposición a abuso físico, psicológico y sexual, trabajo bajo tierra, bajo agua, en altura o en espacios cerrados, con máquinas o herramientas peligrosas, en medio ambiente insalubre o en horarios prolongados o nocturnos). La peor situación se da cuando el menor tiene menos de 16 años o cuando tiene entre 16 y 17 y no recibió capacitación sobre los riesgos en esas actividades.
- III.3 Problema: trabajo forzoso. Trabajo que la persona realiza involuntariamente bajo amenaza de pena. La peor situación se da en el caso del trabajo esclavo y trata de personas.

IV) Grupos vulnerables

- IV.1 Problema: mujeres y jóvenes. Baja participación en el mercado laboral. Quienes llevan la peor parte son las mujeres jóvenes con cargas familiares.
- IV.2 Problema: inmigrantes. Discriminación por la condición de extranjero. Se encuentran en la peor situación quienes se encuentran desocupados, sin residencia oficial, con lengua materna diferente de la más frecuente en el país.
- IV.3 Problema: pueblos originarios. Discriminación por etnia o raza. Se encuentran en la peor situación quienes se encuentran desocupados, con lengua materna diferente de la más frecuente en el país.
- IV.4 Problema: personas con discapacidad. Discriminación. Se encuentran en la peor situación las personas discapacitadas que están disponibles para trabajar y que buscan trabajo (desocupados).

C. Indicadores de trabajo y protección social en los IPM de los países de América Latina

Una mirada sobre los actuales indicadores que utilizan los países de la región³⁰ en la dimensión trabajo y protección social, permite clasificarlos en los siguientes grupos:

Subutilización de la fuerza de trabajo

Protección Social

Informalidad

Trabajo infantil

Otras limitaciones del trabajador o del puesto de trabajo

En el caso de la subutilización los conceptos más frecuentes son la desocupación, la desocupación de larga duración, la subocupación, el desaliento, la precariedad (“inestabilidad en el trabajo”) y el empleo inadecuado por bajos ingresos. En casi todos los casos el umbral está definido por la existencia de al menos un miembro del hogar que se encuentra en alguna de dichas situaciones.

En cuanto a la Protección Social, los países consideran (en función de las preguntas contenidas en las encuestas de hogares) la afiliación o la cotización a los sistemas de Seguridad Social y el derecho a recibir prestaciones de salud en virtud del empleo de las personas ocupadas, y la percepción de ingresos de pensión o jubilación para las personas en edad de jubilar.

La informalidad aparece en pocos casos, en referencia a todas las personas ocupadas con el puesto de trabajo principal informal o para ciertas categorías de la ocupación (empleador o cuenta propia informal, trabajador familiar auxiliar).

El trabajo infantil también aparece en dos países de la región, con las restricciones que impone el cuestionario del módulo de trabajo de las encuestas de hogares, donde las preguntas de dicho módulo se realizan en la mayoría de los casos a las personas en edad de trabajar (definida de acuerdo a las circunstancias nacionales, mayoritariamente a partir de los 14 o los 15 años). Un poco más adelante se comentan los indicadores utilizados para dar cuenta de este problema en dos países de la región.

En cuanto a las otras limitaciones del trabajador o del puesto de trabajo contempladas en la definición de los IPM de los países de la región se pueden mencionar el incumplimiento del salario mínimo, la existencia de persona discapacitada no ocupada y sin transferencias, la no participación en la fuerza de trabajo por razones familiares (referencia implícita a cuestiones de género).

La selección y definición de los indicadores que han realizado los países para reflejar el déficit de trabajo decente en la dimensión trabajo y protección social de los IPM resulta muy adecuada en casi todos los casos. Nos interesa mencionar un par de ejemplos que podrían mejorar dicha definición.

Uno de los indicadores propuestos sobre Protección Social considera a las personas “En edad de jubilar, sin jubilación y sin ingresos no laborales”. La pregunta pertinente es si esta situación está asociada necesariamente con la pobreza del hogar. Obsérvese que la persona podría estar ocupada (a pesar de estar en edad de jubilar) y con ingresos adecuados.

³⁰ Hemos revisado la metodología propuesta para la elaboración de los IPM de Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá y República Dominicana. Para más detalles sobre las metodologías de los IPM de todos estos países, con las excepciones de México y República Dominicana, véase las presentaciones contenidas en <http://www.cepal.org/es/eventos/seminario-regional-sibre-indicadoresmonetarios-pobreza-avances-desafios-su-medicion>. En el caso de México véase: http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/Medicion_multicultural_segunda_edición.pdf. Para República Dominicana, ver http://www.mppn.org/wp-content/uploads/2016/11/10.-DOMINICAN_REPUBLIC.pdf

La existencia de niños que trabajan es, sin duda, un problema que está asociado con la pobreza de los hogares. Pero no todo trabajo de los menores de edad es trabajo por abolir³¹. Los niños y adolescentes deben tener tiempo para aprender, jugar y socializar. Si la actividad de trabajo está acotada (pocas horas), la actividad no entraña riesgos para la salud, la seguridad o la moralidad de los niños, entonces, dependiendo de la edad, la actividad no estaría incluida en el concepto de trabajo infantil. Por este motivo, en lugar del indicador que mide si “Al menos un niño entre 5 y 17 años trabaja”, nos parece más adecuado el indicador propuesto por Honduras, a saber:

Cuadro 14
Criterios para identificar el Trabajo Infantil en el IPM de Honduras

Un niño de 5 a 13 años trabaja, uno de 14-15 años trabaja más de 20 horas y no estudia, uno de 16-17 trabaja más de 30 horas y no estudia.

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

- OIT (2004). Estadísticas del trabajo infantil. Manual sobre las metodologías para la recolección de datos a través de encuestas, http://www.ilo.org/ipecc/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_2960/lang-es/index.htm
- OIT (2008). Medición del trabajo decente. Documento de debate para la Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_100337.pdf

³¹ Ver por ejemplo “Estadísticas del Trabajo Infantil” (OIT, 2004).

VII. Desarrollos metodológicos en la medición de la situación de la niñez: la prueba de calidad del agua

Vicente Terán³²

A. El monitoreo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible vinculados a la niñez

El 25 de septiembre de 2015, 193 Estados adoptaron la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y sus 17 nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), basados en el principio de universalidad y en la promesa de que nadie se quede atrás. Para tener éxito en alcanzar el objetivo de erradicar la pobreza y el resto de los ambiciosos objetivos marcados por la nueva Agenda, los gobiernos requieren contar con información precisa, oportuna y desagregada que dé cuenta de la situación y el progreso hacia las metas, especialmente para aquellas familias más desaventajadas que son las que acostumbran a ser olvidadas y dejadas en los márgenes de las políticas públicas.

Entender la situación de la niñez en relación con los ODS es clave tanto para asegurar su bienestar, como para alcanzar los objetivos globales ya que difícilmente se podrán conseguir las metas establecidas sin mejorar las condiciones de vida de la niñez. Del marco de monitoreo global para los ODS compuesto por los 231 indicadores acordado por el grupo de expertos (IAEG-SDG) por lo menos 50 son muy relevantes para la niñez.

En una revisión reciente efectuada por UNICEF, se observó que a nivel global existen problemas de disponibilidad, calidad y desagregación en los datos de más de la mitad de los indicadores de los 50 indicadores ODS relativos a la niñez³³. A pesar de la gran capacidad estadística de la mayoría de los

³² Especialista Regional de Monitoreo, UNICEF

³³ UNICEF (2017). Is every child counted? Status of Data for Children in the SDGs, <https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2017/04/SDGs-publication-SPREADS-WEB-1.pdf>

países de América Latina y el Caribe, siguen existiendo considerables brechas en materia de datos en lo que respecta al monitoreo de la situación de niños y adolescentes, principalmente en áreas como la violencia contra los niños, la violencia sexual entre adolescentes, el desarrollo en la primera infancia, la discapacidad infantil o la pobreza multidimensional en la niñez.

UNICEF está llamado a jugar una importante función de apoyo a los sistemas nacionales de estadística de la región en el monitoreo de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. UNICEF es hoy el organismo custodio de diez indicadores y participa en la custodia conjunta de otros siete. En este rol, UNICEF apoya a los países a generar, analizar y utilizar estos indicadores, lo que incluye trabajo metodológico, desarrollo internacional de estándares y el establecimiento de mecanismos para la compilación y verificación de los datos nacionales y mantenimiento de las bases de datos globales.

B. El programa de encuestas MICS- encuestas sobre la niñez y la adolescencia

UNICEF tiene una larga historia apoyando a los gobiernos en la medición de la situación de la niñez y en la identificación de inequidades afectando a los niños, niñas y adolescentes. Durante los últimos 20 años, UNICEF ha estado ofreciendo asistencia técnica en la implementación de encuestas de hogares con enfoque de niñez a través del programa de Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS de sus siglas en inglés). Mediante el programa MICS, se apoya la planificación de nuevas encuestas sobre la niñez y se ofrece y se coordina apoyo técnico a las mismas para conseguir que los datos obtenidos permitan las desagregaciones necesarias y utilicen metodologías estándares y comparables. Desde el 2010, 22 encuestas MICS se han realizado en 18 países de la región, a través de las cuales se ha generado información desagregada para más de 150 indicadores claves sobre la situación de la niñez, convirtiendo al programa MICS en la principal fuente de datos desagregados sobre la niñez y la adolescencia en la región.

Las nuevas necesidades de información de la Agenda 2030, han impulsado un intenso trabajo metodológico destinado al desarrollo y el refinamiento de metodologías estandarizadas para la medición de indicadores ODS relacionados con la niñez, a fin de mejorar la calidad, la comparabilidad y las desagregaciones necesarias para no dejar a nadie atrás. Como resultados de este trabajo, UNICEF acaba de lanzar la sexta ronda de MICS (2017-2020) para la que los protocolos y las herramientas han sido alineados con las exigentes demandas de la Agenda 2030. En MICS 6 se han realizado mejoras para aumentar la oportunidad y rapidez de la difusión de la información, contar con mayores desagregaciones y se han incluido mediciones de nuevas temáticas mediante la incorporación de herramientas innovadoras como la prueba de calidad del agua, la prueba sobre capacidades fundacionales para el aprendizaje, la medición del funcionamiento y discapacidad en la niñez o el acceso a transferencias sociales. La nueva ronda de MICS permite a los Estados recolectar total o parcialmente hasta 33 indicadores del marco de monitoreo ODS (el 45% de todos los indicadores que provienen de encuestas de hogares), correspondientes a 11 de los 17 Objetivos. Varios países de América Latina y el Caribe se encuentran ya planificando sus encuestas sobre la niñez para los próximos 3 años en el marco del programa MICS.

1. La prueba de calidad del Agua en el programa MICS

Un inadecuado acceso al agua continua siendo una causa crítica para mortalidad y morbilidad en la niñez y la adolescencia. En la región de ALC, hasta un 95% de la población tiene acceso a una fuente de agua mejorada, sin embargo, esto no significa que se estén cumpliendo los criterios marcados por la Agenda 2030 que establecen el derecho de las personas de acceder a sistemas de agua gestionados de forma segura.

Históricamente el foco de la medición de acceso al agua se había puesto en la utilización de fuentes de agua mejorada, es decir, aquellas que brindan protección contra la contaminación, especialmente la contaminación fecal. Sin embargo, estas fuentes también pueden estar contaminadas,

debido a varias fallas en el sistema (abastecimiento intermitente de agua, fugas en los sistemas de distribución, infiltración de agua superficial en pozos, fugas en fosas sépticas y pozos de letrinas, residuos agrícolas que contienen sustancias químicas o contaminación microbiológica, etc. A su vez, los hogares también pueden ser los responsables de la contaminación de aguas provenientes de fuentes mejoradas al tocar el agua durante la recolección, recoger el agua de la fuente en recipientes sucios o tocar el agua con utensilios o manos sucios.

Por todo ello, la definición del Objetivo 6 de los ODS establece que el agua debe estar gestionada de forma segura, es decir, que además de provenir de una fuente segura, el agua debe ser accesible (ubicada en las instalaciones/ edificio), disponible de forma continuada y en cantidad suficiente y estar libre de contaminación (ya sea fecal o química).

En este sentido, las guías de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre Calidad del Agua recomiendan testar el agua para comprobar la existencia de contaminación fecal como medida de calidad del agua. En muchos países, sin embargo, es difícil de conseguir los datos sobre la calidad del agua y si existen éstos solamente son para aquellos hogares con acceso a agua en tubería. Típicamente, los test de agua se han llevado a cabo en laboratorios, lo que impone desafíos logísticos importantes que van desde el transporte a asegura que las muestras son analizadas en los periodos de tiempo adecuados.

En colaboración con el Programa de Monitoreo de Agua y Saneamiento de la OMS, UNICEF y el programa de Encuestas MICS, han desarrollado un nuevo módulo sobre la calidad de agua, que incluye un protocolo de encuesta con una prueba para medir la presencia de *E. coli*, un indicador de contaminación fecal en el agua consumida por las familias. Esta prueba de calidad de agua proporciona los niveles *E. coli* en dos muestras de 100 ml mediante la filtración por una membrana. Estas dos muestras provienen, primero de un vaso de agua lista para el consumo y, en segundo lugar, una muestra obtenida directamente de la fuente original del agua del hogar.

La prueba de calidad de agua permite relacionar la información obtenida con los estándares nacionales e internacionales, así como estimar los diferentes riesgos de los niveles de contaminación. La *E. coli* es una bacteria que indica la presencia de materia fecal, lo que significa que su presencia es probable que heces o aguas negras han entrado en el suministro de agua. La presencia de *E. coli* en el agua para beber no significa necesariamente que la persona que la beba se enferme, pero indica que, con el tiempo, el hogar se encuentra expuesto a un mayor riesgo de enfermedades transmitidas a través del agua. La Organización Mundial de la Salud recomienda a modo de guía que no haya presencia de *E. coli* en una muestra de 100 ml de agua.

Típicamente la prueba se realiza solamente en una sub muestra de (4-5 hogares por conglomerado), lo que hace evita cargar excesivamente a los equipos de campo. La prueba toma entre 5 y 10 minutos y es seguida de un periodo de incubación de 24 horas. Para la realización de la prueba se precisa una serie de insumos que aproximadamente tienen un valor de 35,000 dólares para una muestra de aproximadamente 10,000 hogares. De estos costes, al menos la mitad se destinan a la compra del equipo de laboratorio que podrá ser reutilizado en futuras actividades. La administración del módulo en una encuesta de hogar, requiere contar con al menos un entrevistador formado en la medición de calidad de agua a través de una capacitación específica de una semana. Para asegurar el control de calidad, es fundamental llevara a cabo buena supervisión en el terreno, junto a la realización de una prueba en blanco en cada conglomerado (sobre muestras no contaminadas) para asegurar la garantía de calidad.

El módulo de calidad de agua ya ha sido implementado en 10 países a nivel global y dos países en la región de ALC (Paraguay y Ecuador). Estas experiencias exitosas nos muestran cómo integrar un módulo de calidad de agua en una encuesta de hogar es un medio costo-efectivo para generar información representativa del indicador ODS 6.1.1, con el beneficio adicional de que estos datos pueden ser cruzados con otras informaciones socio-demográficas.

El ejemplo de la utilización de la prueba de calidad de agua en la MICS de Paraguay realizada por la DGEEC en 2016 y en la encuesta ENMDU realizada por el INEC en Ecuador también en el 2016, nos muestra el potencial de los módulos creados en el contexto del programa MICS para medir indicadores específicos de niñez. Estos módulos pueden ser fácilmente integrados en otras encuestas nacionales, por

lo que hay espacio para abogar que este tipo de informaciones sean incorporados en los planes estadísticos nacionales, a fin que estos indicadores puedan ser medidos de forma periódica en el contexto de las diferentes operaciones estadísticas del país. En la primera utilización de la prueba de calidad en Ecuador, el INEC de Ecuador y la DGEEC pudo contar con el apoyo técnico y logístico de UNICEF y el Programa Conjunto de Monitoreo (JMP).

2. Ventajas de medir el acceso a servicios de agua gestionados de forma segura

La medición del indicador sobre acceso a Servicios de Agua gestionado de forma segura (que incluye la calidad de agua) refleja mejor el tipo de servicio recibido por los hogares, ya que si solo nos centráramos en la fuente, podríamos no capturar aquellas fuentes que se encuentran contaminadas ya sea microbiológicamente o químicamente.

Por otro lado, los resultados de la prueba de calidad de agua incorporada en una encuesta de hogares permiten relacionar la información obtenida del test con varias características del hogar como por ejemplo:

- Variables relacionadas con el agua potable (como el tipo de fuente y el tratamiento domestico que se realiza en el agua para beber).
- Características socioeconómicas, nivel de riqueza, área geográfica o etnicidad de forma que se puedan identificar los grupos de población y entornos que plantean mayor riesgo.

3. Desafíos para incluir las pruebas de calidad del agua en las mediciones regulares de Pobreza Multidimensional a nivel nacional

La inclusión de la prueba de calidad de agua implica un incremento de los costes y el operativo logístico de la encuesta, ya que se debe considerar la inversión en material, la formación intensiva de los medidores, el control de calidad y la selección de la sub muestra aleatoria.

La aplicación de la prueba solo en una sub muestra dificulta la utilización de los resultados de la prueba de calidad de agua en la medición de pobreza multidimensional, ya que el indicador no está disponible para todos los hogares de la muestra. Para superar este inconveniente, existen diferentes posibilidades que se señalan a continuación que podrían considerarse:

- Realizar imputaciones de las mediciones en los hogares de la sub muestra al resto del conglomerado.
- Calcular el Índice de Pobreza multidimensional solamente para la sub muestra donde se realiza la prueba de calidad de agua, a fin de poder estimar la sensibilidad de la medición de calidad en el cálculo de la pobreza multidimensional, es decir, cuanto está afectando a los niveles de pobreza la utilización de la medición de calidad que permite tener el indicador de servicio de agua gestionada de forma segura en relación a la utilización del indicador de fuente mejorada.
- Realizar el test a todos los hogares de la muestra, en lugar de a una sub muestra de 4-5 hogares por cada conglomerado. Esta opción permitiría tener el indicador de agua gestionado de forma segura para todos los hogares, pero también provocaría que el operativo de campo fuera más complejo, largo y más caro.

En vistas de incluir un indicador de acceso al agua en el cálculo de los índices de pobreza en el contexto de la nueva Agenda 2030, lo ideal sería tratar de utilizar el indicador ODS oficial, es decir personas con acceso a servicios de agua gestionados de forma segura, lo que incluye las dimensiones de ser agua de fuente mejorada, accesible, disponible y de buena calidad) Si esta opción no fuera posible por la ausencia de información sobre la calidad en la operación estadística utilizada para la medición de pobreza, otras opciones podrían ser consideradas para aproximarse a la definición del indicador ODS, como puede ser complementar el indicador básico de acceso a agua (fuente mejorada a menos de 30' del hogar) con los criterios de accesibilidad y disponibilidad que fácilmente pueden ser preguntados a todos los hogares a través de encuestas de hogares o censos de población.

Bibliografía

UNICEF (2017). Is every child counted? Status of Data for Children in the SDGs, <https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2017/04/SDGs-publication-SPREADS-WEB-1.pdf>

VIII. La medición de la calidad de la educación en América Latina en el marco de la Agenda ODS 4-Educación 2030

Juan Cruz Perusia³⁴

A. La educación en los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La agenda establecida por los Objetivos de Desarrollo Sostenible ha expandido las áreas de interés en educación notablemente respecto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desde un énfasis que estaba puesto en la educación primaria universal y alcanzar la paridad de género en la participación en educación, se pasó un enfoque de considerar que el aprendizaje se requiere a lo largo de la vida, para todos y sin que nadie quede fuera del sistema educativo, con equidad y con calidad de educación.

Estos conceptos se plasman en las 7 metas sustantivas que conforman el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4), que además propone 3 metas adicionales como medios de implementación claves de las políticas requeridas, a saber: infraestructura escolar, personal docente y becas.

B. El monitoreo de los ODS y las metas educativas

En el Informe de Síntesis emitido por la Secretaría General de las Naciones Unidas (UNSG, 2014), se recomienda considerar cuatro niveles de monitoreo: global, regional, temático y nacional, cada uno cumpliendo un propósito diferente, orientado a distintas audiencias y conformado por un número variable de indicadores (ver gráfico 6).

³⁴ Asesor Regional del UIS (UNESCO Institute for Statistics), América Latina y el Caribe.

Gráfico 6
Los cuatro niveles de monitoreo de las metas de educación



Fuente: UIS (2016). Compendio de Datos sobre el Desarrollo Sostenible.

La determinación de los 11 indicadores globales actualmente existentes para el monitoreo del ODS 4 estuvo a cargo, al igual que para los indicadores de todos los otros ODS, del Grupo Inter-Agencia y de Expertos para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (IAEG-SDGs, por su sigla en inglés), integrado por representantes de las oficinas nacionales de estadística de las distintas regiones del mundo.

Para el caso del marco temático de indicadores, la UNESCO lideró un proceso durante 2014 y 2015, involucrando a representantes de oficinas de estadística y ministerios de educación, que concluyó con una propuesta preliminar de 43 indicadores incluidos en el “Marco de Acción Educación 2030”.

Actualmente, la implementación de este sistema de indicadores temáticos se encuentra a cargo del Grupo de Cooperación Técnica (TCG, por sus siglas en inglés, <http://tcg.uis.unesco.org/>), conformado por expertos gubernamentales, agencias multilaterales y la sociedad civil.

Los 43 indicadores incluyen a los 11 globales propuestos por el IAEG-SDGs y buscan abordar los distintos conceptos relevantes propuestos por las metas del ODS 4, yendo más allá de los conceptos que fueron priorizados por los 11 indicadores globales.

El cuadro que sigue presenta los conceptos sobre los cuales se enfocan las metas definidas por el ODS 4, distinguiendo entre aquellos que son medidos por los indicadores globales y los temáticos

Cuadro 15
Conceptos abordados por los indicadores para el monitoreo del ODS 4

Concepto	Indicadores globales	Indicadores temáticos
Participación y conclusión	<ul style="list-style-type: none"> Participación en AEPI Participación de jóvenes y adultos 	<ul style="list-style-type: none"> Conclusión de educación primaria y secundaria Participación en educación primaria y secundaria
Políticas y oferta	<ul style="list-style-type: none"> Políticas y oferta de ciudadanía mundial y educación para el desarrollo sostenible 	<ul style="list-style-type: none"> Años de enseñanza obligatoria y gratuita desde la educación preprimaria hasta educación secundaria Políticas públicas que promuevan equidad Oferta de educación para la ciudadanía mundial, el VIH, educación en sexualidad y derechos humanos.
Conocimientos, competencias, aprendizaje y preparación	<ul style="list-style-type: none"> Resultados de aprendizaje en educación primaria y secundaria Preparación: preparación para la escuela en niños menores de 5 años Competencias: competencias en TIC y en alfabetismo 	<ul style="list-style-type: none"> Preparación: ambientes estimulantes de aprendizaje en el hogar Competencias: alfabetismo digital Conocimientos: ciencias medioambientales y ciencias de la tierra

Fuente: Compendio de Datos sobre el Desarrollo Sostenible. UIS, 2016. Para un mayor detalle sobre qué conceptos educativos se incluyen en cada una de las metas del ODS 4, ver el cuadro 3 de la publicación de referencia.

C. Fuentes de datos para producir los indicadores de monitoreo del ODS 4

Los requerimientos de información para producir los indicadores del monitoreo del ODS 4 son muy importantes y cumplimentarlos representan un gran desafío para todos los países.³⁵ Con relación a este desafío, solo puede ser abordado considerando una multiplicidad de fuentes de información, que dan lugar a distintos tipos de datos y que para educación son:

Datos “administrativos” educativos

Información recopilada en la gestión del sistema educativo y/o implementación de sistemas de información educativa. Producidos por ministerios de educación para propósitos de administración, planificación y estadística.

Actualizados de manera regular.

Base de monitoreo internacional de la agenda anterior de desarrollo mundial (Educación para Todos y ODM).

Datos administrativos financieros y de gastos educativos

Provenientes de reportes de ejecución de gasto público en educación: ejemplos son la construcción y el mantenimiento de las escuelas, los salarios de los docentes, incluidos los suministros, el transporte y otros costos.

Otros pueden provenir de fuentes internacionales (por donantes) y de organismos privados (por ejemplo, hogares, corporaciones religiosas, ONG).

Datos provenientes encuestas de hogares

Representan una fuente importante (aunque no tan aprovechada) de datos sobre acceso, participación y logro educativo. También pueden abordar gastos de los hogares en educación.

Claves para entender fenómenos que ocurren fuera de las instituciones de educación formal

Fundamentales para analizar equidad de la educación al proporcionar características sociodemográficas y económicas de las familias.

Datos de censos de población

Importancia en educación como fuente de estimaciones de población que, en combinación con datos administrativos, permite calcular una amplia gama de indicadores de cobertura de los sistemas educativos.

Resultados de evaluaciones de aprendizaje

Incluyen evaluaciones nacionales estandarizadas realizadas sobre la base de muestra o censos en instituciones educativas

Miden resultados de aprendizaje específicos en una edad o grado particular que se consideran relevantes para los responsables de formular políticas nacionales.

También incluyen iniciativas internacionales (regionales o mundiales) que se basan en un marco común y acordado y siguen procedimientos similares para obtener datos comparables sobre los resultados del aprendizaje.

Resultados evaluaciones de competencias

Incluyen estudios diseñados para medir un conjunto específico de habilidades de la población, como puede ser en alfabetismo, competencias específicas en el uso de TIC, etc.

³⁵ Para más información sobre el nivel de disponibilidad de datos en los países de América Latina y el Caribe para el cómputo de los indicadores ODS 4, ver “Disponibilidad de información para el cálculo de los indicadores ODS 4–Educación 2030. Diagnóstico para América Latina y el Caribe”. Documento informativo del UIS nro. 30. Agosto de 2016.

D. El uso de encuestas de hogares para los indicadores ODS 4

Las encuestas de hogares han adquirido fundamental importancia como fuente de datos posible para la producción de los indicadores de monitoreo del ODS 4. Considerando las definiciones propuestas, los cuadros de abajo presentan los indicadores globales y temáticos que potencialmente pueden computarse con encuestas de hogares, señalándose **negrita** aquellos donde se ha evaluado que las encuestas de hogares son la fuente efectivamente señalada como la más adecuada para sus cómputos.³⁶

Cuadro 16
Indicadores del ODS 4 que deberían calcularse en base a encuestas de hogares

Meta 4.1: educación primaria y secundaria de calidad	Meta 4.2: desarrollo de la primera infancia	Meta 4.3: educación, técnica, profesional y terciaria
Conclusión	Preparación	Participación
Tasa bruta de ingreso al último grado	Porcentaje de niños menores de 5 años cuyo desarrollo se encuentra bien encaminado	Tasa bruta de matrícula para la educación terciaria
Tasa de conclusión (logro educativo de cohorte específica)	Porcentaje de niños de 5 años que experimentan ambientes de aprendizaje positivos y estimulantes en sus hogares	Tasa de participación en los programas de educación técnico-profesional
		Tasa de participación de jóvenes/adultos en educación y capacitación en los últimos 12 meses
Participación	Participación	
Niños y adolescentes fuera de la escuela	Tasa de participación en educación de la primera infancia en un período determinado previo al ingreso a la educación primaria	
Niños sobre-edad para el grado	Tasa bruta de matrícula en la educación preprimaria	
Meta 4.4: competencias	Meta 4.5: paridad	Meta 4.6: alfabetización
Competencias	Equidad transversal a las metas del ODS 4	Competencias
Porcentaje de jóvenes/ adultos que han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencias en el área de alfabetismo digital	Índices de paridad: sexo, riqueza, área de residencia, discapacidad	Porcentaje de la población por grupo de edad que alcanzó al menos un nivel de competencias definido como (a) alfabetismo funcional y (b) habilidades numéricas
		Tasa de alfabetismo para jóvenes y adultos
Uso	Política	Provisión
Proporción de jóvenes/adultos que han adquirido competencias TIC por tipo de competencias	Gasto educativo privado por estudiante	Participación en programas de alfabetización
Logro educativo		
Tasas de logro educativo (o nivel educativo alcanzado)		

Fuente: Elaboración propia

³⁶ Para acceder a los metadatos detallados de los indicadores, consultar “Metadatos para los indicadores globales para el monitoreo y revisión del ODS 4 - Educación 2030” (2017): <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/sdg4-metadata-global-thematic-indicators.pdf>

E. Reflexiones finales

Para comprender el alcance de los requerimientos de información para el cómputo de los indicadores para el monitoreo integral del ODS 4 se requiere:

Reconocer los distintos niveles de monitoreo existentes, distinguiendo claramente en entre el nivel nacional y los niveles supra-nacionales (por ej. regional, temático y global).

Identificar que esos requerimientos no son abordables desde una sola fuente de información ni tampoco de un solo sector aislado.

Luego, el proceso de combinar y armonizar datos de una multiplicidad de fuentes para atender los requerimientos de producción de los indicadores debería planificarse atendiendo a las siguientes etapas:

Diagnósticos de mapas de datos y fuentes relevantes para el ODS 4.

Armonización de estándares y difusión de buenas prácticas para generación de datos.

Procedimientos de evaluación y aseguramiento de la calidad.

Procesos de innovación en vinculación de fuentes.

Desarrollo en última instancia de una estrategia para el desarrollo de las estadísticas educativas, integrada a la estrategia nacional de producción de información.

Bibliografía

- UIS UNESCO (2016). Compendio de datos sobre desarrollo sostenible. Sentando las bases para medir el Objetivo 4 de Desarrollo Sostenible, http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/sustainable-data-digest-measuring-sdg-4-education-2016-sp_0.pdf
- UIS UNESCO (2016). Disponibilidad de información para el cálculo de los indicadores OSD 4-Educación 2030. Diagnóstico para América Latina y el Caribe. Documento informativo del UIS nro. 30, <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002462/246275s.pdf>
- UIS UNESCO (2017). Data Revolution in Education. Information paper N. 39, <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/the-data-revolution-in-education-2017-en.pdf>
- UIS UNESCO (2017). Metadata for the global and thematic indicators for the follow-up and review of SDG 4 and Education 2030, <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/sdg4-metadata-global-thematic-indicators.pdf>

Parte 3

Experiencias de los países

IX. Medición de la pobreza a través de los Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas en Nicaragua

*Saurasani Castañeda*³⁷

A. Antecedentes

En Nicaragua, para la elaboración del mapa de pobreza extrema departamental y municipal, se ha aplicado el método de la medición de la pobreza denominada «Necesidades Básicas Insatisfechas» (NBI), en datos censales:

VII Censo de Población y III de Vivienda, 1995

VIII Censo de Población y IV de Vivienda, 2005

La medición de la pobreza mediante la «Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida», se aplica el método de la línea de pobreza (agregado de consumo – agregado ingreso).

Sin embargo, se analizan los indicadores de necesidades básicas insatisfechas, para visualizar los avances o contracciones principalmente en el área de política social.

B. Metodología de los indicadores NBI

Consiste en el cálculo de cinco indicadores estructurales:

Hacinamiento: Mide el alojamiento mínimo adecuado para el hogar, describiéndolo en función del número de personas por cuarto, usados para dormir.

Servicios Insuficientes: Cuantifica el acceso a servicios básicos, que asegure un nivel higiénico adecuado. Se incluyen la calidad del agua que consumen en el hogar y el tipo de servicio de eliminación de excretas, de que disponen.

³⁷ Analista de Estadísticas Sociales del INIDE (Instituto Nacional de Información de Desarrollo) Nicaragua.

Vivienda Inadecuada: Se refiere, a la calificación del tipo de material con que está construida la vivienda (pared, techo y piso).

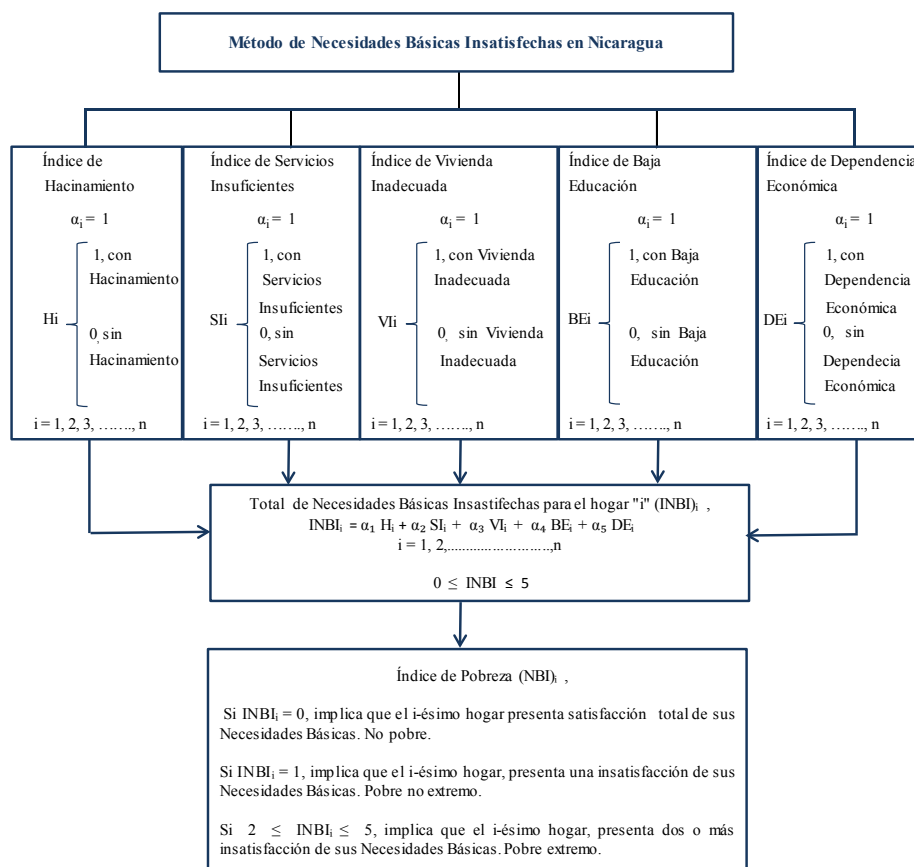
Baja Educación: Determina la asistencia escolar primaria por hogar, investigando el número de niños entre 7 – 14 años que no van a la escuela.

Dependencia Económica: Combina en un único índice, dos criterios: a) si el jefe del hogar ha completado la educación primaria y b) la relación de personas empleadas, respecto al total de miembros del hogar.

Estos cinco indicadores se incluyen en un índice agregado NBI, que califica a los hogares en alguna situación de pobreza.

C. Cálculo de los indicadores NBI

Diagrama 5
Método de Necesidades Básicas Insatisfechas en Nicaragua



Fuente: Instituto Nacional de Información de Desarrollo, INIDE.

Cuadro 17
VARIABLES INCLUIDAS EN EL CÁLCULO DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS
NBI – Nicaragua

Necesidad básica insatisfecha	Condición	Variables
Hacinamiento	Urbano: Hogares donde habiten cuatro o más personas por cuarto.	Área de residencia
	Rural: Hogares donde habiten cinco o más personas por cuarto.	Número de personas por hogar
	Por razones de características de la vivienda en que residía el hogar, no existían en ella dormitorios, se consideró por defecto a la vivienda como un dormitorio.	Cantidad de cuartos sólo para dormir
Servicios Insuficientes	Urbano: Hogares que no posean inodoro, letrina, agua conectada a la red pública (dentro o fuera de la vivienda).	Área de residencia.
	Rural: Hogares que no posean inodoro, letrina o que acarreen el agua de un río, manantial u ojo de agua.	Principal fuente de agua en el hogar.
	Una excepción a este criterio, se estableció para los hogares urbanos y rurales de la Costa Caribe (RACCN, RACCS) y Río San Juan, donde se acostumbra utilizar agua de pozo para el consumo humano.	Servicio higiénico en el hogar.
Vivienda Inadecuada	Pared	
	Urbano: No contiene; bloque de cemento o concreto, concreto reforzado, loseta de concreto, paneles tipo covintec, gypsum, lámina tipo plycem, nicalit, concreto y madera (Minifalda), concreto y otro material, ladrillo o bloque de barro, adobe o taquezal o piedra cantera.	Área de residencia Material de las paredes
	Rural: No contiene: bloque de cemento o concreto, concreto reforzado, loseta de concreto, paneles tipo covintec, gypsum, lámina tipo plycem, nicalit, concreto y madera (Minifalda), concreto y otro material, ladrillo o bloque de barro, adobe o taquezal, madera o piedra cantera.	
	Techo	
Vivienda Inadecuada	Urbano: No contiene; zinc, teja de barro o cemento, lámina plycem o nicalit, loseta de concreto reforzado.	Material del techo
	Rural: No contiene; zinc, teja de barro o cemento, lámina plycem o nicalit o loseta de concreto reforzado, paja, palma o similares.	
	Piso	Material del piso
	Urbano: No contiene; embaldosado o ladrillo de barro o de cemento o de mosaico o de terrazo.	
Baja Educación	Rural: No contiene; embaldosado o ladrillo de barro o de cemento o de mosaico o de terrazo o madera.	
	Niños entre 7 – 14 años que actualmente no asisten a la escuela.	Edad de las personas Asistencia actual a un centro escolar Matriculación de primaria en el presente año
Dependencia Económica	Urbano: Hogares con más de dos personas por cada ocupado y con un jefe de hogar con escolaridad de primaria incompleta como máximo.	Área de residencia Parentesco con el jefe del hogar
	Rural: Hogares con más de tres personas por cada ocupado y con un jefe de hogar con escolaridad de primaria incompleta como máximo.	Nivel educativo y grados aprobados
		Actividad principal

Fuente: Instituto de Información de Desarrollo, INIDE.

D. Incidencia de la pobreza extrema por municipio, Censo 2005

Con el Índice de Pobreza se ha elaborado el Mapa de Pobreza Extrema Municipal partiendo del cálculo de dos variables:

Cuánto representan los hogares en condición de pobreza extrema al interior de los barrios y comarca del municipio (Incidencia).

Cómo se distribuyen éstos, respecto al total de hogares en pobreza extrema del municipio (Distribución).

Incidencia de la pobreza extrema: número de pobres extremos como una proporción de la población total. Determina la proporción de la población cuyo número de necesidades básicas insatisfechas es superior a dos NBI.

Distribución de la pobreza extrema: es la contribución de cada barrio, comarca o municipio a la pobreza extrema del municipio o país. Identificando el número de hogares y población que se encuentran en la condición de pobreza extrema del municipio.

Categorías de la situación de pobreza extrema que presentan los barrios y/o comarcas de cada municipio:

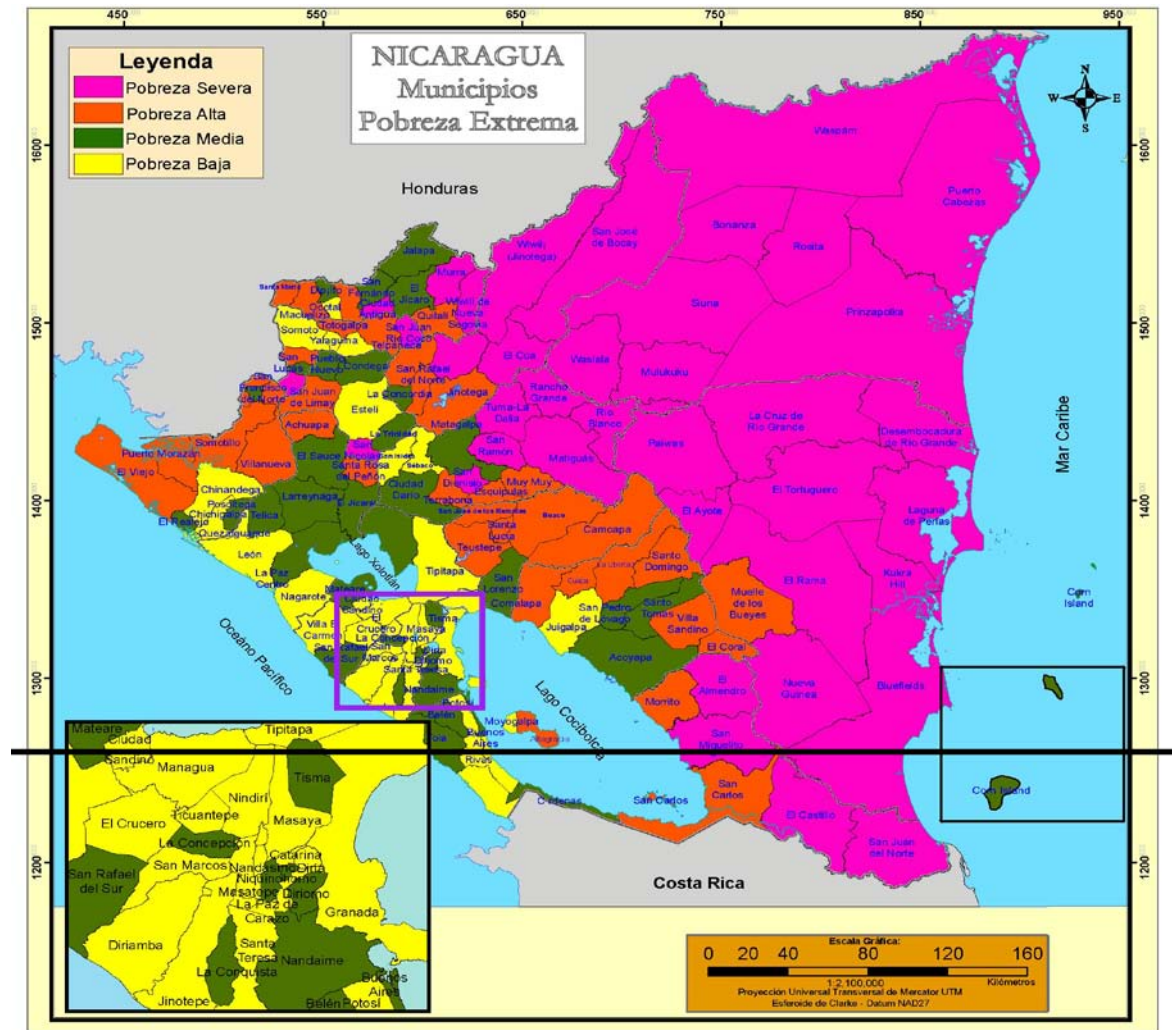
Pobreza severa: considera todos los municipios, barrios o comarcas que se encuentran por encima del tercer cuartil de los hogares en pobreza extrema.

Pobreza alta: considera todos los municipios, barrios o comarcas que se encuentran por encima del segundo cuartil, pero por debajo del tercer cuartil de los hogares en pobreza extrema.

Pobreza media: considera todos los municipios, barrios o comarcas que se encuentran por encima del primer cuartil, pero por debajo del segundo cuartil de los hogares en pobreza extrema.

Pobreza baja: considera todos los municipios, barrios o comarcas que se encuentran por debajo del primer cuartil de los hogares en pobreza extrema.

Mapa 4
Incidencia de la Pobreza Extrema por Municipio



Fuente: Instituto Nacional de Información y Desarrollo, INIDE.

E. Algunos resultados de los indicadores NBI

Cuadro 18
Necesidades Básicas Insatisfechas por Área de Residencia y Dominios de Estudio

Dominio de Estudio	Hacinamiento	Servicios Insuficientes	Vivienda Inadecuada	Baja Educación	Dependencia Económica
Nacional	10,6	8,3	10,8	8,2	23,0
Área Urbano	11,5	4,3	13,3	3,2	20,4
Área Rural	9,3	14,2	7,1	14,8	27,0
Managua	12,7	3,7	11,3	3,2	15,2
Pacífico	12,5	5,4	13,2	3,7	20,9
Central	7,5	10,0	6,1	8,8	28,5
Costa Caribe	11,4	16,3	17,0	19,6	26,4

Fuente: EMNV. 2014

Cuadro 19
Comparación 1998 – 2014 de los indicadores NBI por Área de Residencia

Dominio de Estudio	1998	2001	2005	2009	2014	Cambio 2014-2009
Nacional						
Hacinamiento	42,8	38,7	27,4	20,2	10,6	-9,6
Servicios Insuficientes	27,3	27,4	24,6	22,9	8,3	-14,6
Vivienda Inadecuada	17,4	13,2	10,4	10,9	10,8	-0,1
Baja Educación	21,9	18,4	15,6	14,4	8,2	-6,2
Dependencia Económica	39,1	37,6	31,4	29,4	23,0	-6,4
Área Urbano						
Hacinamiento	43,8	38,0	26,6	17,5	11,5	-5,9
Servicios Insuficientes	17,7	17,4	12,1	10,8	4,3	-6,5
Vivienda Inadecuada	21,2	15,0	12,3	13,2	13,3	0,1
Baja Educación	13,7	10,1	9,4	7,1	3,2	-3,8
Dependencia Económica	36,3	35,6	29,4	27,2	20,4	-6,8
Área Rural						
Hacinamiento	41,5	39,7	28,5	24,3	9,3	-15,0
Servicios Insuficientes	39,8	43,3	42,1	41,5	14,2	-27,4
Vivienda Inadecuada	12,6	10,3	7,7	7,4	7,1	-0,4
Baja Educación	32,3	29,9	22,9	23,6	14,8	-8,8
Dependencia Económica	42,8	40,8	34,3	32,9	27,0	-5,9

Fuente: EMNV 1998, 2001, 2005, 2009 y 2014

Bibliografía

- INIDE (2005), “Mapa de Pobreza Extrema Municipal por el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)”, <http://www.inide.gob.ni/censos2005/CifrasMun/MapPobrezaM.pdf>.
- INIDE (2014), “Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida 2014”, <http://www.inide.gob.ni/Emnv/Emnv14/EMNV%202014-2%20Febrero%202016.pdf>.

X. Necesidades básicas insatisfechas en la República Dominicana: situación actual y desafíos metodológicos

Nerys Ramírez Mordán³⁸

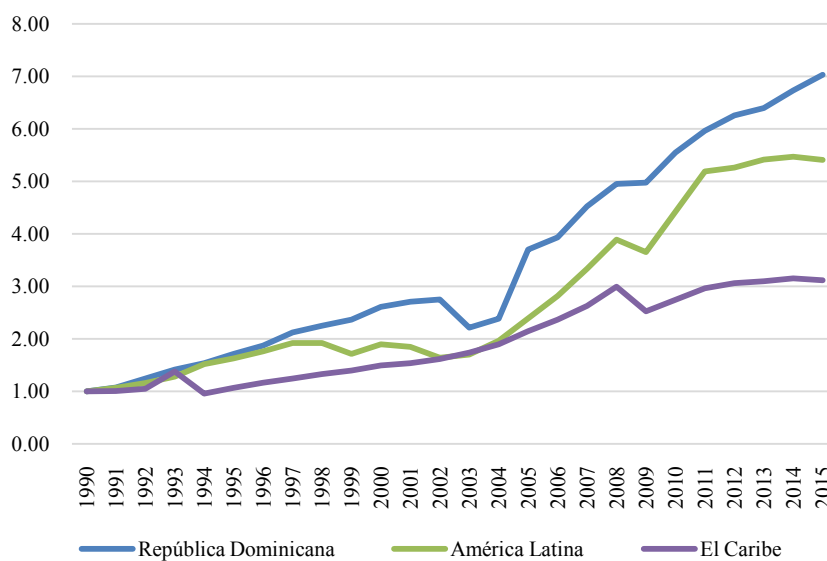
A. Introducción

La economía dominicana ha venido creciendo a un ritmo superior al promedio regional (Gráfico 7). Este crecimiento se ha suscitado en un contexto de importantes transiciones de la dinámica económica, como el abandono de la estrategia basada en la sustitución de importaciones y la adopción de un modelo basado en la expansión de sectores exportadores intensivos en mano de obra de baja calificación (Guzmán, 2012), la consolidación del sector servicios, el aumento de la informalidad laboral y la consolidación del consumo, entre otros.

De forma simultánea se dieron en el país cambios socio demográficos de importancia, como la urbanización de la población (acelerada en el contexto de la crisis económica de la década de 1980), que promovió la aparición de hileras de pobreza en sus periferias, el aumento en la escolaridad de la población, la reducción en la natalidad, el aumento en la edad para casarse, un mayor intervalo entre nacimientos y un mayor uso de métodos anticonceptivos (ENDESA, 1991-2012). Estos factores generaron cambios en la estructura de la población ocupada: más mujeres, y más trabajadores por cuenta propia e informales (Guzmán, 2012; Ramírez, 2016).

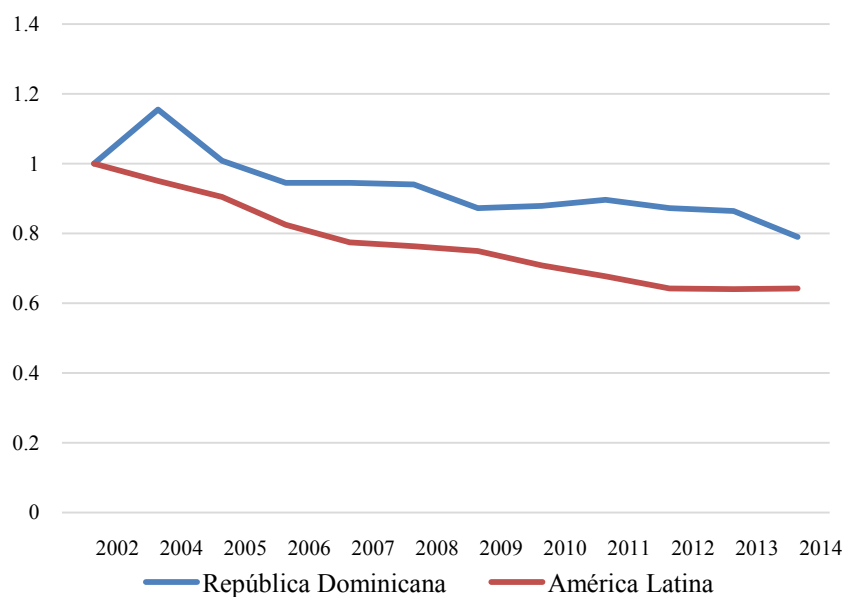
³⁸ Funcionario Oficina Nacional de Estadística (ONE), República Dominicana.

Gráfico 7
República Dominicana: índice relativo del PIB anual a precios corrientes, 1990-2015



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la Comisión Económica para América Latina, CEPALSTAT

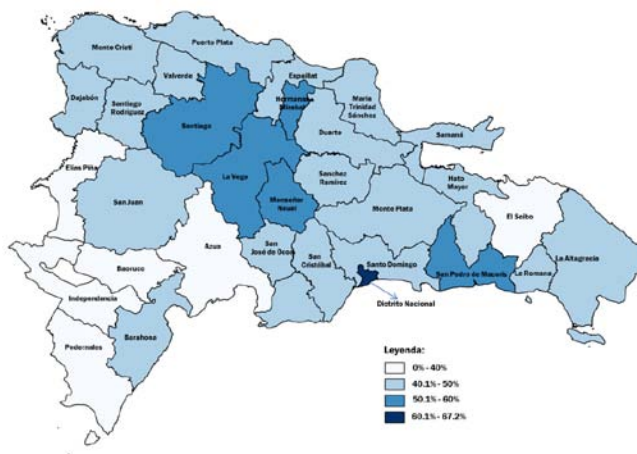
Gráfico 8
República Dominicana: índice relativo la incidencia de la pobreza (Línea CEPAL), 1990-2015



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la Comisión Económica para América Latina, CEPALSTAT

Ahora bien, pese al notable crecimiento económico, la reducción de la pobreza en el país ha sido relativamente menor a la observada en la región (Gráfico 8), lo que ha sido menor al ritmo esperado, dado el crecimiento económico. En este sentido se mantienen una elevada desigualdad monetaria y grupos especialmente vulnerables al ciclo económico, a fenómenos naturales y al contexto de sus hogares. En consecuencia se verifican en el país importantes asimetrías territoriales, tanto en intensidad como en la evolución temporal de las carencias básicas, estando el territorio segmentado de forma importante a partir del nivel de ingresos, concentración de la actividad económica y niveles de vida de sus ciudadanos (Mapa 5).

Mapa 5
Índice de desarrollo Humano de la República Dominicana, 2014



Fuente: Elaborado por la Oficina Nacional de Estadística, con datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, República Dominicana.

Es en este sentido que la medición robusta de las condiciones de vida las personas, pese a presentar aristas metodológicas importantes, significa una tarea obligada para el estudio del bienestar y la correcta asignación de recursos por medio de políticas públicas. Por tanto, las presentes notas pretenden repasar el estado actual, la experiencia nacional y algunos retos metodológicos referidos a la utilización de indicadores no monetarios de pobreza en el país, con el objetivo de exponer alguna propuestas de mejoras para su medición a la luz de la información disponible en las encuestas de hogares y la experiencia recogida en la literatura. El mismo, presenta un resumen de presentación realizada en Santiago, en el seminario sobre “Indicadores no Monetarios de Pobreza”.

La estructura del documento es la siguiente: luego de introducir en la primera parte, se presenta en la segunda parte la experiencia nacional y se exponen las principales fuentes de datos en el país; luego en la tercera parte se presenta un resumen de la situación actual, intentando arrojar luz sobre el nivel de incidencia en el territorio y proponer posibles mejoras, orientada a mejorar la información disponible; por último, en la cuarta parte, se presentan las conclusiones.

B. Experiencia nacional y fuentes de datos

Existe en el país una importante literatura referida a la medición de Necesidades Básicas Insatisfechas y privaciones de la población. En el caso de los mapas de pobreza, se obtienen referencias desde 1991, verificándose, pese a los avances nacionales en la reducción del nivel de privaciones de los servicios básicos, importantes asimetrías territoriales en los diversos criterios de privación considerados (MEPyD, 2005, p.25; SIUBEN, 2012, pp.62-65; PNUD, 2016, p.59). En este sentido, las provincias fronterizas y del Sur tienden a presentar condiciones especiales de vulnerabilidad dadas su mayor incidencia de privaciones, no obstante, otras provincias como Santo Domingo, concentran un alto porcentaje de la población vulnerable a nivel nacional. De forma específica, la provincia Elías Piña, es la de menor

calidad de vida, pero se verifica que aún en las provincias de menor incidencia de privaciones, aparecen importantes focos de pobreza a lo interno de sus municipios y grupos vulnerables como mujeres y menores de edad.

En el caso de los grupos vulnerables, por lo general se omiten en la presentación de mapas de pobreza no monetarios verificados. En el caso de su caracterización, las referencias más próximas se encuentran en los estudios de perfiles de pobreza (Aristy, 1999; Ramírez, 2014, pp.24-36), verificándose que los pobres monetarios, mujeres, jóvenes e individuos en la zona rural, muestran consistentemente mayores privaciones de servicios básicos y menor calidad de vida.

Referidos a la relaciones entre el territorio, la condiciones de las personas y el ciclo económico, la literatura muestra una especial sensibilidad de la pobreza a contexto económicos adversos (Morillo, 2012, p.15; Guzmán, 2011, p.24), pudiendo diferir la respuesta del territorio a estas condiciones. En tal sentido, según SIUBEN (2012, p.35), es recomendable las actualizaciones periódicas de la información, porque la incidencia del ciclo económico puede alterar la vigencia y capacidad explicativas de las variables como aproximaciones a la calidad de vida.

Por el lado de la metodología utilizada, los estudios desarrollados se han centrado en métodos factoriales para la construcción de índices de calidad de vida. Aunque más recientemente el SIUBEN trabaja en la creación de un índice de pobreza multidimensional basados en la metodología Alkire & Foster (2007), la mayoría de los trabajos metodológicos en el país se han basado en un enfoque monetario (Morillo, 2012, p.6-7). Los esfuerzos del SIUBEN han permitido incorporar indicadores referidos al riesgo ambiental. Otras publicaciones multidimensionales se encuentran en los mapas de pobreza basados en Índices de Calidad de Vida (NBI) y desarrollo humano presentados por MESPyD y PNUD-RD, respectivamente.

Por último, la disposición de datos muestra que el país dispone de importantes y estables (desde el punto de vista de su consistencia temporal) herramientas para la medición de las necesidades básicas a nivel nacional. Tal como se muestra en la tabla 1, se identifican dos grandes grupos de información, aquella de carácter censal como el Censo de Población y Vivienda a cargo de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), y la proveniente de las encuestas de hogares. En lo relativo a la información censal, esta ha sido utilizada frecuentemente para identificar grupos vulnerables de población y como insumo para el barrido de grupos clasificados como de alta prioridad en términos de pobreza, realizado por el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) para definir los beneficiarios de transferencia en políticas públicas, lo que despierta mayor relevancia de estos insumos por su papel directo en las políticas públicas.

En el caso de las Encuestas de Hogares, usadas con frecuencia en la literatura para caracterizar los grupos especiales de población, se levantan de forma periódica, teniendo como principales encargados a la ONE y al Banco Central de la República Dominicana (BCRD). Estas entidades son responsables de la estimación del acceso a los principales servicios básicos y de hacer frente a las limitaciones de los datos de encuestas para el análisis desagregado (PNUD, 2016, p.20). Por otra parte, se debe notar que la continuidad de la Encuesta Demográfica y de Salud (ENDESA) no está garantizada, con lo cual podría estar en riesgo la única fuente especializada en la captación de información sobre indicadores de Salud.

Adicionalmente SIUBEN ha incorporado indicadores de riesgos climáticos que permiten una potente desagregación geográfica, lo que evidencia un acercamiento de los instrumentos a la realidad nacional. En general, los estudios verificados han estado altamente concentrados en aspectos institucionales, quedando de lado la participación de las academias, el sector privado e investigadores particulares.

Cuadro 20
Fuentes de datos para el estudio socioeconómico de la población, 2017

Carácter	Institución	Última actualización (periodicidad)	Fuente de información
Censal	Oficina Nacional de Estadística	2010 (decenal)	Censos de población y vivienda
	Vicepresidencia de la República	2012 (quinquenios)	Sistema Único de Beneficiarios
	Oficina Nacional de Estadística	2017 (no fija)	Pre-censo 2020
Encuesta de hogares	Banco Central de la República Dominicana	2017 (continua, semestral)	Encuesta nacional de fuerza de Trabajo (ENFT)
	Oficina Nacional de Estadística	2016 (Anual)	Encuesta de hogares de propósitos múltiples (ENHOGAR)
	Banco Central de la República Dominicana y Oficina Nacional de Estadística	2007 (decenal)	Encuesta de ingresos y gastos de los hogares (ENIGH)
	Oficina Nacional de Estadística y Centro de Estudios Sociales y Demográficos	2012 (quinquenios)	Encuesta Demográfica y de Salud (ENDESA)

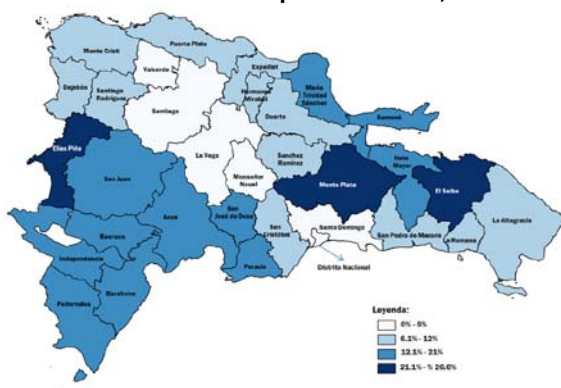
Fuente: elaboración propia a partir de diversos textos.

C. Situación actual y retos metodológicos

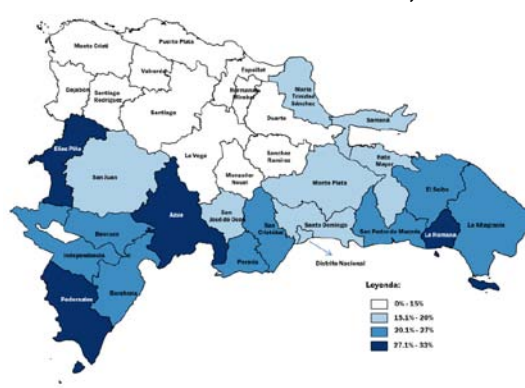
Respecto a la situación actual en términos de incidencia se verifican avances importantes, aunque con notable diferencias territoriales. Mientras que en términos metodológicos se identifican importantes retos, fundamentalmente en materia de medición de la calidad y la posibilidad de segregar la información territorialmente y entre grupos específicos.

Cuando se verifica la estructura de las viviendas, según la ONE (2010) se observa que sus características están asociadas de forma importante con el territorio, en las grandes urbes ha existido una proliferación en el porcentaje de apartamentos; en la parte Sur del país se verifican importantes deficiencias estructurales, estando el territorio segmentado de forma importante; toda la costa Sur del país y los centros urbanos registran mayor hacinamiento, y en las zonas turísticas se concentran los mayores porcentajes de “piezas en cuarterías y parte atrás”, lo que podría estar asociado con los flujos migratorios nacionales. Esta segmentación del territorio genera la necesidad de contar con información desagregada de los indicadores de privación de las viviendas, pues la realidad del territorio es cambiante y difícil resumir en un indicador único.

Mapa 6
República Dominicana: Porcentaje de viviendas con deficiencia en pared exterior, 2010



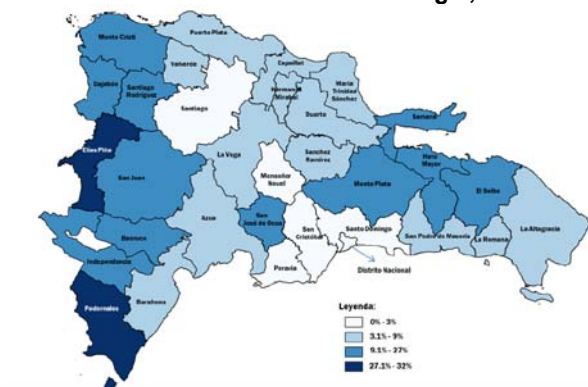
Mapa 7
República Dominicana: Porcentaje de vivienda en condición de hacinamiento, 2010



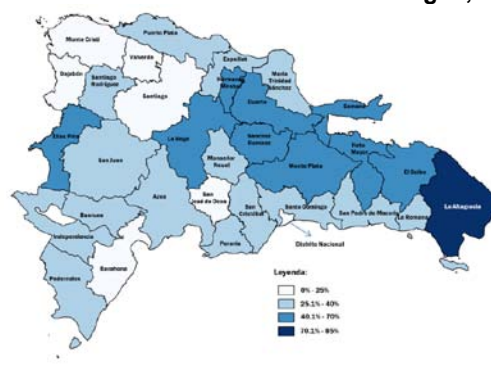
Fuente: Oficina Nacional de Estadística, Censo 2010.

En el caso de los servicios en las viviendas, cuya importancia se deriva de que promueven la calidad de vida de los integrantes, se verifica una importante heterogeneidad en el nivel de deficiencias territoriales, sin verificarse un patrón sistémico que lleve a identificar una provincia como la de mayor privación en todos los indicadores considerados. Por ejemplo Higüey es una provincia con una privación en términos de abastecimiento de agua relativamente alta, no obstante, su posición nacional mejora de forma importante en el caso de la electricidad; situación contraria a la sucedida en San José de Ocoa (Mapas 8 y 9).

Mapa 8
República Dominicana: Porcentaje de hogares con deficiencia en el servicio de energía, 2010



Mapa 9
República Dominicana: Porcentaje de hogares sin servicio de abastecimiento de agua, 2010



Fuente: Oficina Nacional de Estadística, Censo 2010.

Ahora bien, tanto en el caso de las características estructurales de la vivienda como de los servicios básicos, un reto metodológico importante es avanzar, más allá del acceso, y captar la calidad y la frecuencia con que se dispone de los servicios, porque la medición amparada únicamente en acceso puede estar ocultando privaciones en grupos especiales de la población. En servicios como energía eléctrica u agua potable, pese al acceso de las viviendas, pueden existir importantes diferencias – inclusive dentro de un mismo municipio- en aspectos como la cantidad de horas con que reciben el servicio o la calidad del servicio recibido. Por ejemplo, en la actualidad hay sectores con privación de

hasta 6 horas diarias privación de energía eléctrica, inclusive en la capital del país (Sector las Caobas, Santo Domingo).

En el caso de otros servicios como relacionados con la gestión de desechos, se verifica que las mediciones tradicionales pueden estar ocultando problemas medio ambientales de consideración. En el caso de los residuos, presentan mayores riesgos en las zonas vulnerables geográficamente, sin que en la mayoría de los casos, lo que consideramos como una no privación “recogida por el ayuntamiento”, garantice una correcta gestión de los desechos, porque son depositados en vertederos a cielo abierto prácticamente sin medidas de control ambiental, siendo inclusive en muchos casos quemados posteriormente. Tampoco existe en el país un sistema nacional de alcantarillado, por lo que tener inodoro tampoco representa una correcta gestión de excretas, pues la tenencia de pozos sépticos construidos sin considerar el cuidado del sub-suelo no garantiza una reducción a la exposición a enfermedades derivadas de la contaminación de fuentes cercanas de agua.

Así, es necesario avanzar en la medición de la calidad de los servicios. Avanzar en términos de medición de la calidad del agua con que se abastecen los hogares, puede estar ocultando que éstos necesitan acceder a fuentes adicionales de abastecimiento, lo que se traduce en un gasto adicional de los hogares (no se entiende, preguntar). Esta necesidad de avanzar en medir la calidad también se verifica en el ámbito educativo, dado que se han desarrollado en el país diversas políticas orientadas a mejorar la cobertura y calidad de la educación (mayor inversión, tanda extendida, Quisqueya aprende contigo). En este sentido, la coexistencia de mayores niveles de cobertura educativa, resultados insuficientes de aprendizajes en los estudios internacionales y la caída de los retornos educativos requieren de una mirada que vincule la calidad educativa y la vinculación con el mercado laboral. De igual manera, persisten importantes asimetrías territoriales (CENSO, 2010).

En el caso de los indicadores de salud, al no estar incluidos en los levantamientos censales tradicionales, son los indicadores menos utilizados en los mapas de pobreza. Además, la posible no permanencia de la ENDESA coloca en la incertidumbre la disponibilidad futura de indicadores de desnutrición, por lo cual se ha planteado dar continuidad a algunos de estos indicadores por medio de la ENHOGAR. En cuanto a registros administrativos, se requieren mayores esfuerzos para identificar la procedencia de las personas, dado que parte de las estadísticas de salud se concentra en las provincias con mayor cantidad de hospitales, donde se traslada parte importante de la población privada de servicios especializados en su zona de origen.

D. Conclusiones

En el país se han dado importantes avances en la reducción de las privaciones en el acceso a servicios, aunque persisten importantes asimetrías territoriales. En términos metodológicos, se verifica una estabilidad en la disposición de las bases tradicionales, salvo en los indicadores relacionados con Salud. Además, la utilización de los mapas de pobreza para la focalización de las políticas públicas ha resultado un instrumento útil para la ubicación de la población según determinadas necesidades básicas, siendo coherente con la revisión de la literatura (Feres y Mancero, 2001). No obstante lo anterior, se requiere avanzar en la democratización de la información, especialmente en términos del acceso de las academias en los debates metodológicos sobre la construcción de indicadores y el avance en la medición cualitativa de los servicios.

En términos territoriales, las encuestas deben avanzar en una definición precisa de zona rural y urbana, atendiendo de forma más clara a las características del territorio, lo que adquiere importancia dadas las asimetrías observadas entre los distintos territorios. En términos territoriales, es importante incrementar la desagregación de las estadísticas disponibles en las encuestas de hogares a nivel provincial y fomentar un mayor acceso del público a las fuentes de datos, lo que podría fomentar la participación de sectores no tradicionales en el proceso de investigación, así como el análisis de grupos específicos de la población.

En relación a las encuestas de hogares, es preciso avanzar en la desagregación de los datos y en la medición de la calidad de los servicios, todo lo cual implica desafíos presupuestarios y metodológicos.

La no continuidad de la ENDESA privaría al país de una importante herramienta de política pública y seguimiento a las condiciones generales de la población, por lo que es altamente recomendable se realice lo antes posible.

Bibliografía

- Aristy, E. (1999). Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. Santo Domingo: Banco Central de la República Dominicana.
- Feres, J. C & Mancero, X (2001). El método de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Guzmán, R. (2011). Composición Económica Dominicana: El estrato de ingresos medios en el umbral del siglo XXI. Santo Domingo: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.
- MEPyD. (2005). Focalización de la pobreza en la República Dominicana. Santo Domingo.
- Morillo, A. (2012). Evolución, determinantes agregados y dimensión espacial de la pobreza monetaria en la República Dominicana, 2000-2011 . Santo Domingo: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo .
- ONE. (2010). Censo Nacional de Población y Vivienda. Santo Domingo: Oficina Nacional de Estadísticas .
- PNUD. (2016). Mapa de desarrollo humano en la pobreza en la República Dominicana. (O. d. Humano, Ed.) Santo Domingo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ramírez, N. (2014). Determinantes de la Pobreza y Vulnerabilidad Social en República Dominicana. 2000-2012. Santo Domingo: Banco Central de la República Dominicana.
- SIUBEN (2012). Calidad de vida: estudio socioeconómico de hogares en República Dominicana. Santo Domingo.

XI. Medición multidimensional de la pobreza: El Salvador

Francisco Munguía³⁹

A. Aspectos generales

Fundamentos, valoraciones y aportes de la medición multidimensional de la Pobreza en El Salvador: ¿Por qué una medición multidimensional de la pobreza?

El cambio de paradigma y la adopción de una medición multidimensional de la pobreza refleja el compromiso del Estado salvadoreño de velar por la garantía de los derechos humanos y el logro del buen vivir para toda la población

La medición multidimensional parte de una visión más integral de la pobreza, abordando dimensiones determinantes de la calidad de vida de las personas: Educación, Condiciones de la Vivienda, Trabajo y Seguridad Social, Salud, Servicios Básicos y Seguridad Alimentaria y la Calidad del Hábitat

1. Algunas valoraciones sobre la medición multidimensional de la pobreza

La medición multidimensional de la pobreza no sustituye a la medición tradicional por ingresos, sino que la complementa.

La medición multidimensional constituye una mirada socioeconómica de la pobreza, tradicionalmente medida bajo una perspectiva económica.

³⁹ Funcionario Dirección General de Estadística y Censos (DYGESTYC), El Salvador.

La medición multidimensional de la pobreza aminora las distorsiones coyunturales causadas por: i) las fluctuaciones en los precios de los alimentos y estimaciones monetarias, y ii) la desactualización y diferenciación entre áreas geográficas en el costo de la Canasta Básica Alimentaria que es utilizada como línea de pobreza en la medición por ingresos.

La medición multidimensional de la pobreza tiene mayor potencial para orientar el diseño, monitoreo y evaluación de la política social

2. Aportes de la medición multidimensional de la pobreza en la planificación, diseño, monitoreo y evaluación de la política pública

Puede contribuir a definir los contenidos prioritarios de la política social a nivel territorial, sectorial y la inversión pública.

Permite tomar decisiones de focalización en grupos poblacionales o en áreas geográficas donde se concentra una mayor incidencia o intensidad de pobreza

Los indicadores pueden convertirse en metas que articulen la gestión de diversas instituciones.

B. Metodología

Diagrama 6
Construcción de la metodología de medición multidimensional de la pobreza en El Salvador

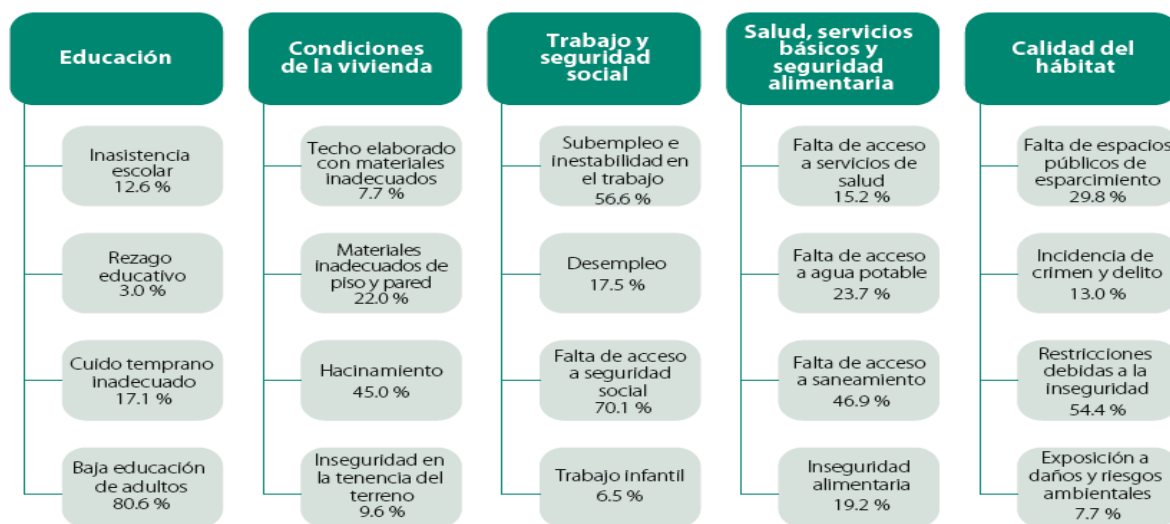


Fuente: Elaboración propia.

1. Método de Alkire & Foster.

En este método, se emplea un enfoque conocido como de línea de corte dual, que incluye una línea de corte dentro de cada indicador y una línea de corte multidimensional, que identifica a los pobres contando las privaciones (ponderadas).

Diagrama 7
Porcentaje de hogares con privaciones en los Indicadores incluidos en el IPM El Salvador, 2014



Fuente: Elaborado en base a la EHPM 2014

C. Dificultades de implementación y operativas

Entre las principales dificultades verificadas, cabe mencionar:

- Falta de recursos para institucionalizar la medición de pobreza multidimensional.
- Presión a los instrumentos permanentes para absorber el cuestionario base de pobreza multidimensional.
- Aumento de la carga estadística del instrumento permanente de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM).
- Priorización de los requerimientos de información en el marco de nuevos compromisos (ODS, PQD).

Por la misma inclusión de dimensiones cuya captación de información es sumamente difícil, el trabajo de campo ha sido complicado, sobre todo en la dimensión de calidad del hábitat.

En zonas con permanencia de pandillas, el informante en muchos casos tiene mucha precaución para proporcionar la información y en ciertas situaciones omite responder la pregunta.

D. Desafíos a largo plazo

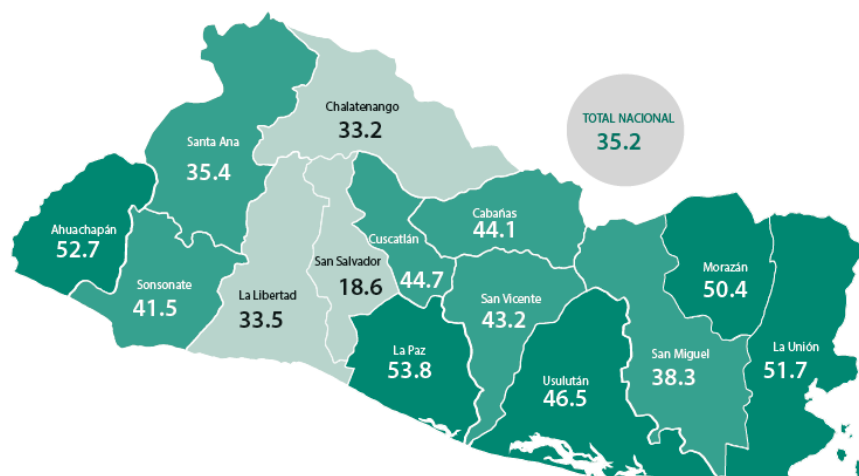
Desde la misma decisión de implementar la medición multidimensional de pobreza representó un desafío para el país, pues parte de la discusión fue definir si se continuaría con la medición monetaria o si la medición multidimensional sería la única metodología oficial.

La sostenibilidad de la medición depende de:

- Anclajes legales
- Anclajes metodológicos
- Anclajes operativos

E. Algunos resultados

Mapa 10
El Salvador: porcentaje de hogares bajo el umbral de pobreza multidimensional, total y por departamentos, 2014



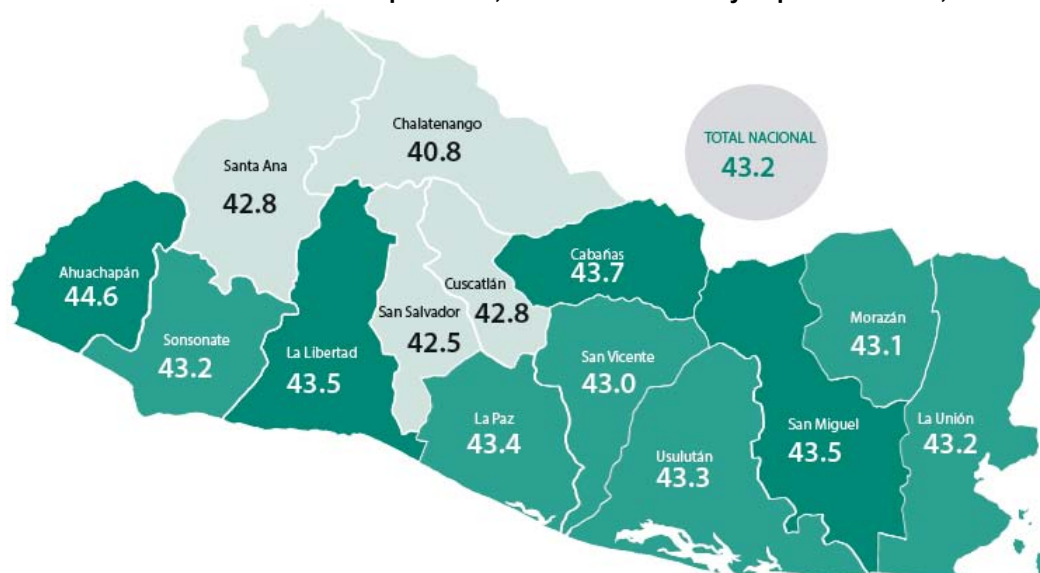
Fuente: extraído de <http://www.secretariatecnica.gob.sv/presentan-metodologia-y-resultados-2014-de-la-medicion-multidimensional-de-la-pobreza/>

Cuadro 21
El Salvador: porcentaje de hogares bajo el umbral de pobreza multidimensional por zona de residencia, valores nacionales y departamentales, 2014

Departamento	Urbano	Rural
Total	22,5	58,5
Ahuachapán	36,0	66,1
Santa Ana	25,7	53,9
Santa Ana	25,7	53,9
Sonsonate	29,7	59,7
Chalatenango	21,7	38,9
La Libertad	22,2	60,6
San Salvador	16,2	58,7
Cuscatlán	30,7	54,8
La Paz	41,6	65,2
Cabañas	18,6	58,0
San Vicente	29,5	56,2
Usulután	29,7	62,2
San Miguel	18,3	58,7
Morazán	27,6	59,2
La Unión	36,8	58,6

Fuente: Extraído de <http://www.secretariatecnica.gob.sv/presentan-metodologia-y-resultados-2014-de-la-medicion-multidimensional-de-la-pobreza/>

Mapa 11
El Salvador: Intensidad de la pobreza^a, valores nacionales y departamentales, 2014



Fuente: Extraído de <http://www.secretariatecnica.gob.sv/presentan-metodologia-y-resultados-2014-de-la-medicion-multidimensional-de-la-pobreza/>

^a Porcentaje (ponderado) promedio de privaciones que experimentan los pobres

F. Medición de la calidad del hábitat: valoración operativa

Dentro del contenido estadístico de la medición, esta dimensión es la que más dificultades presenta:

Alto nivel de subjetividad: al estar sustentada en preguntas de percepción, no hay parámetros claros en los que se debe aceptar una respuesta. La percepción de cada informante sobre el mismo tema que aborda la pregunta o el cuestionario, es muy diferente.

Falta de información por parte del informante sobre información puntual que recaba la medición. (por ejemplo sobre el tema de la extorsión, no siempre todos los miembros del hogar conocen la situación). Por ser preguntas que abordan el tema de seguridad, en muchos casos el informante presenta mucha cautela y restricción para responder estas preguntas.

En el caso del personal de encuesta, debido a problemas de seguridad, en ocasiones no pueden hacer estas preguntas pues pone en riesgo su integridad y la del informante. Considerando que la encuesta incluye territorios que son asediados por alguna de las pandillas, si no se mantiene en el tiempo una coordinación local, la medición puede presentar problemas de representatividad estadística.

G. Acciones complementarias para la medición

Como oficina estadística, se ha implementado un mecanismo de coordinación territorial para poder entrar a zonas de alto riesgo. Fundamentalmente la coordinación se establece con las instituciones del Estado que realizan trabajo en los territorios y con las alcaldías.

En la actualización cartográfica, se hace una valoración del riesgo que existe en los territorios, a partir de lo cual se toman decisiones sobre los mecanismos de coordinación a realizar para la entrada de las brigadas de encuestadores.

XII. El Índice Multidimensional de Pobreza en Costa Rica

Eddy Madrigal⁴⁰

“Si la miseria del pobre es causada no por las leyes de la naturaleza, sino por las instituciones, grande es nuestro pecado” (Charles Darwin)⁴¹

“No existe un vocabulario para el análisis de la pobreza sobre el cual haya un consenso universal. Los términos y conceptos varían tanto entre una disciplina y otra que ningún académico llega a conocer el vocabulario en su totalidad” (Øyen, 2009, p.22)

A. ¿Qué es la Pobreza?

Significados asociados a la pobreza:

- Privación
- Limitación de recursos
- Necesidad insatisfecha
- Carencias
- Exclusión
- Dependencia
- Privación

⁴⁰ Funcionario Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Costa Rica.

⁴¹ Cita de la Obra de Darwin “El Viaje del Beagle”.

B. Implementación de la medición de la pobreza multidimensional

Objetivo general

Establecer un Indicador de Pobreza Multidimensional, complementario al indicador de pobreza por insuficiencia de ingresos (LP) y al de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que permita identificar el impacto de la política social, de manera que colabore con el mejoramiento de su diseño y a su vez funcione como un mecanismo de rendición de cuentas por parte de los ejecutores de la política social del país.

Objetivos específicos

- Calcular el Índice de Pobreza Multidimensional para Costa Rica y para las dos zonas y seis regiones de Planificación que la integran.
- Determinar el aporte de cada indicador a la pobreza multidimensional.
- Realizar un análisis desagregado para los hogares por grupos: género, etarios y país de origen (nacional o extranjero).

Características de la medición de la pobreza multidimensional en Costa Rica:

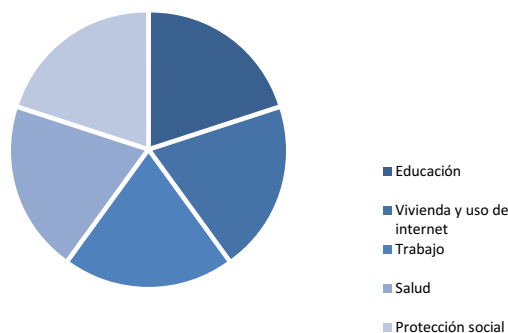
- Método de cálculo del IPM: se emplea el método Alkire & Foster (2007), que identifica los hogares pobres de acuerdo a la cantidad de privaciones que tiene su vivienda o sus miembros.
- Permite dar seguimiento a cada uno de sus componentes.
- Podrá ser visto además como un medio para evaluar la política social en los ámbitos que cubre el IPM.

¿Por qué utilizar el IPM?

- Se puede medir por varios indicadores (Motivación técnica)
- Toma en cuenta la intensidad de la pobreza (Motivación empírica)
- Permite dar seguimiento y monitorear las políticas sociales (Motivación política)
- Se puede observar el aporte de cada indicador por región y zona (Motivación analítica)
- Fuente de información: Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), con cobertura nacional y regional.
- Dimensiones: enfoque sectorial o funcional de la política social, cada dimensión apunta a un ámbito de la política social.
- Enfoques: Necesidades, capacidades y derechos

C. Dimensiones empleadas

Diagrama 8
Costa Rica. Dimensiones del Índice de Pobreza Multidimensional



Fuente: Elaboración propia

D. Indicadores por dimensión

¿Cómo se eligieron los indicadores?

Cubre a la población en sus distintas etapas del ciclo de vida, aunque la unidad de análisis final es el hogar. Cada uno se relaciona con una institución y, al menos, un instrumento de política pública, de modo que las autoridades puedan impactar sobre ellos, se establezcan metas y se rindan cuentas.

Proceso de socialización con las instituciones, recomendaciones de expertos (OPHI, CEPAL, IICE)

Dimensión de Educación

- No asistencia a la educación regular
- Hogares con alguna persona con edades entre los 5 y 17 años que no asiste la educación formal, o lo hace a la educación abierta.
- Rezago educativo
- Hogares con alguna una persona con edades entre 6 y 19 años que, asistiendo a la educación formal, tenga dos años de rezago o más.
- Sin logro de bachillerato
- Hogares con alguna persona en edades de 18 a 24 años, que no tenga bachillerato, ni esté asistiendo a educación formal.
- Bajo desarrollo de capital humano
- Hogares en los que ninguna persona cumpla las siguientes características: Edades entre los 25 y 35 años con título de bachillerato o certificación técnica. Edades entre los 36 y 57 años con noveno año o certificación técnica. Edades entre los 58 y 64 años con primaria completa o certificación técnica.

Dimensión de Salud

- Sin seguro de salud
- Hogares con alguna persona mayor de 17 años que no cuente con un seguro de salud (pensionados, de la CCSS, privado o del Estado).
- Sin servicio de agua potable
- Hogares que cumplan las siguientes condiciones: que residan en viviendas sin acceso a agua potable (institucionalizado o por pozo en el caso de la zona rural) Además que la vivienda no posea tubería dentro de la misma.
- Sin eliminación de excretas
- Hogares que residen en viviendas con sistemas de eliminación de excretas diferentes a alcantarilla o cloaca o al tanque séptico o que no poseen servicio sanitario exclusivo para el hogar.
- Sin eliminación de basura
- Hogares que residen en viviendas sin servicio de eliminación de basura por camión recolector. En la zona rural no se consideran privados los hogares que entierran la basura.

Dimensión de Vivienda y uso de Internet

- Mal estado del techo y el piso
- Hogares que residen en viviendas con techo o piso en mal estado.
- Mal estado de las paredes exteriores
- Hogares que residen en viviendas con paredes exteriores en mal estado
- Hacinamiento
- Hogares que residen en viviendas que cumplan al menos una de las siguientes condiciones: Viviendas con dos residentes con menos de 30 m² de construcción; Viviendas en las que residan de 3 a 6 personas, con menos de 40 m² de construcción; Viviendas en las que residan 7 personas o más con menos de 60 m² de construcción. Las personas que vivan solas no se consideran hacinadas, independientemente del tamaño de la vivienda.
- Sin uso de Internet
- Hogares donde ninguna persona haya utilizado Internet en los últimos tres meses.

Dimensión de Trabajo

- Desempleo de larga duración o desalentado
- Hogares que cumplan al menos una de las siguientes condiciones: con alguna persona de 15 años o más que ha estado desempleada durante más de un año y buscó trabajo la semana anterior a la entrevista, o personas que se encuentran en condición de desempleadas desalentadas.
- Incumplimiento de salario mínimo
- Hogares con al menos una persona asalariada del sector privado, que recibe un salario igual o menor al salario mínimo (categoría salarial del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de un trabajador no calificado genérico).
- Incumplimiento de otros derechos laborales

- Hogares con alguna una persona asalariada del sector privado, al que se le incumplan dos o más garantías laborales como aguinaldo, vacaciones pagadas, seguro de riesgo de trabajo, aporte patronal a la pensión o pago de horas extra.
- Empleo independiente informal
- Hogares con alguna una persona ocupada en una actividad independiente informal (no inscrita en ninguna instancia pública o sin registros contables formales) y que haya sido declarado como personas que mantiene económicamente al hogar.

Dimensión de Protección Social

- Primera infancia sin cuidado
- Hogares que cumplan las siguientes dos condiciones: con al menos una persona 2 a 4 años que no asista al CEN CINAI ni al maternal o prekindergarten; y donde no haya personas mayores de edad que no estén en la fuerza de trabajo ni asistan a la educación regular.
- Personas adultas mayores sin pensión
- Hogares conformados por algún adulto mayor que no reciba pensión (contributiva nacional, extranjera, del RNC o alimenticia).
- Personas con discapacidad sin transferencias
- Hogares con alguna una persona con alguna discapacidad, que no esté ocupado y que no reciba algún tipo de transferencia. Para los menores de 12 años se tomarán las transferencias que recibe el hogar.
- Fuera de la fuerza de trabajo por obligaciones familiares
- Hogares con al menos una persona fuera de la fuerza de trabajo debido a obligaciones familiares y que tengan alta dependencia económica.

E. Desafíos para el IPM

Se enfrentan los siguientes desafíos:

- Sostenibilidad en el tiempo
- Cambio de gobierno
- Cambio en las políticas sociales
- Cambios sociales
- Agregar o quitar indicadores
- Rediseño de la Encuesta de Hogares
- Temáticas incorporadas
- Periodicidad

Bibliografía

- Alkire, S., Foster, J.E., 2007. "Counting and Multidimensional Poverty Measurement" Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI). Documento de trabajo No. 7.
- Øyen, Else (2009). Presentando el glosario. En P. Spicker, S. Alvarez Leguizamón y D. Gordon (Eds.), "Pobreza: Un glosario internacional" (pp.19-24). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

XIII. Avances del rediseño del índice de pobreza multidimensional de Colombia

*Silvia Botello*⁴²

A. Antecedentes del IPM

Hasta 2010 la pobreza en Colombia se había medido a través del enfoque monetario, y se usaban diferentes medidas de pobreza multidimensional como el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), el índice de calidad de vida (ICV) y el SISBEN. Sin embargo, el NBI, ICV y SISBEN no cumplían con un conjunto de propiedades axiomáticas para permitir la provisión de perfiles consistentes de pobreza multidimensional.

Además, en el caso del NBI y del ICV, su contenido temático (dimensiones, variables, categorías y umbrales de privación) era insuficiente y ya no es relevante. Por esta razón, en 2011, Colombia adoptó el índice de pobreza multidimensional. Su construcción se basó en la metodología Alkire-Foster (2007).

En 2010, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) presentó la metodología Alkire-Foster en un seminario de carácter académico. La metodología utilizada para la identificación de la canasta de derechos consistió en la revisión de la normativa vigente en el marco de la Constitución Política de Colombia: leyes, decretos y resoluciones. Posteriormente, se realizó una revisión de los indicadores empleados en índices que dan cuenta del bienestar de los hogares, ese es el caso del NBI, ICV, y el IDH, entre otros. Esta revisión fue de utilidad para reconocer a aquellos indicadores que pueden responder de forma asertiva a la política pública. Además, tuvo en cuenta el estudio “voces de los pobres” para Colombia y consultas a expertos y responsables sectoriales⁴³.

Una vez se definieron las dimensiones, la evaluación de los indicadores que la caracterizan consideró como fuente única de información a la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV)

⁴² Funcionaria Departamento Nacional de Estadística (DANE) Temática de Pobreza, Colombia.

⁴³ Ver Ángulo, Díaz y Pardo (2011).

realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), como criterio de robustez se usó el coeficiente de variación de los indicadores.

En 2011, el DNP presentó la versión oficial colombiana del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) a través del seminario de lanzamiento. En 2012, el DANE fue oficialmente encargado de la medición multidimensional de la pobreza a través de CONPES 150⁴⁴, mayo de 2012.

El DANE creó el Comité de Expertos para la Medición Multidimensional de la Pobreza mediante resolución interna (877 de 2012). El Comité emite un informe técnico sobre los cambios en los instrumentos de medición; evalúa y proporciona asesoramiento sobre posibles cambios metodológicos en el IPM; y valida las estimaciones periódicas de indicadores de pobreza multidimensionales, entre otras funciones. Del comité hace parte representantes de organismos multilaterales como CEPAL y Banco Mundial, así como expertos nacionales independientes y vinculados con la academia, subdirector del DANE, subdirector de DNP y Director de transferencias monetarias del Departamento para la Prosperidad Social.

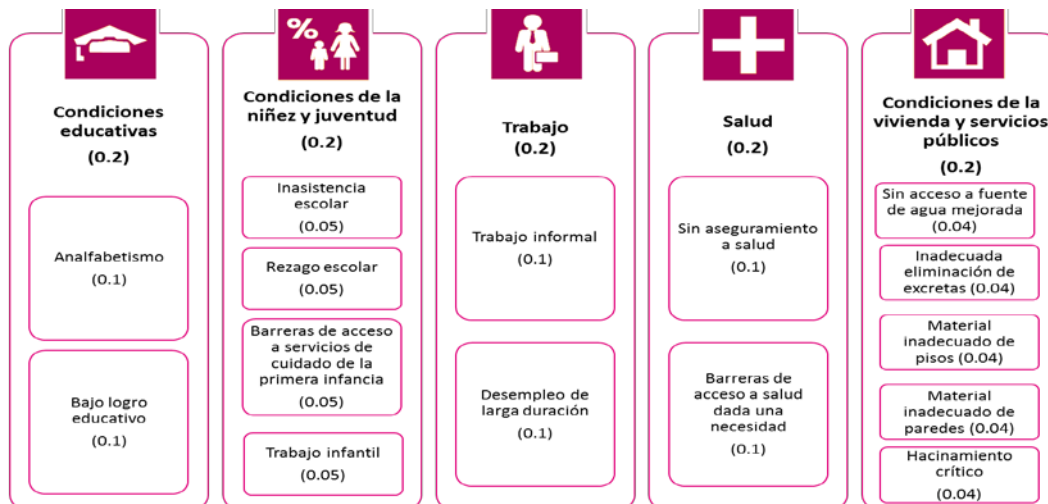
B. IPM actual

El índice actual está compuesto por cinco dimensiones y quince indicadores (Ver Diagrama 9): i. Condiciones Educativas (analfabetismo, bajo logro educativo), ii. Condiciones de la niñez y juventud (inasistencia escolar, rezago escolar, barreras de acceso a servicio de cuidado a la primera infancia y trabajo infantil), iii. Trabajo (trabajo informal y desempleo de larga duración), iv. Salud (sin aseguramiento a salud y barreras de acceso a salud dada una necesidad) y v. Condiciones de la 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). Cada una de las dimensiones tiene un peso de 20% sobre el total porque todas las dimensiones son igualmente importantes.

Cada dimensión está caracterizada por distintos números de indicadores: mientras analfabetismo y bajo logro educativo componen la dimensión de condiciones educativas; las condiciones de la vivienda y servicios públicos está caracterizada por cinco indicadores: sin acceso a fuente de agua mejorada, inadecuada eliminación de excretas, material inadecuado de pisos, material inadecuado de paredes y hacinamiento crítico. El peso de cada indicador ese define como el peso de la dimensión dividido entre el número de indicadores. Como consecuencia de lo anterior, los indicadores al interior de cada dimensión tienen igual peso, pero no necesariamente igual a indicadores de otras dimensiones. Una persona se considera pobre si la suma ponderada de las 15 variables para su hogar es por lo menos 5/15.

⁴⁴ El CONPES es un documento oficial del Consejo Nacional de Política Económica y Social que establece las metodologías de pobreza y los arreglos institucionales para medir la pobreza en Colombia.

Diagrama 9
Colombia. Composición del Índice de Pobreza Multidimensional



Fuente: Elaboración propia.

C. Motivación del rediseño del IPM

Los objetivos de realizar la revisión y rediseño del IPM son ofrecer mejor información para el diseño y el seguimiento de la política pública, así como facilitar su focalización y contar con indicadores más robustos. Las razones del rediseño se enlistan a continuación:

- **Mejora de los indicadores:** Se considera como buena práctica la revisión constante del indicador, a los efectos de lograr una medición más precisa de la carencia que se procura captar, y también para incluir aspectos no contemplados anteriormente (por ej. privaciones definidas por la mala calidad de los servicios recibidos)
- **Inclusión/Exclusión de variables:** Esta discusión distingue las variables que son o no son relevantes para la canasta básica de derechos y para la caracterización de la pobreza. En la versión actual del IPM, algunas variables tienen privaciones que se aproximan al 1% y pueden ser interpretadas como agotadas para el seguimiento.
- **Normatividad:** Las posibilidades que se tienen como sociedad han cambiado respecto a la última formulación del IPM. Por lo que el avance como país a la luz de la normatividad vigente permite la definición de nuevos umbrales más exigentes en el marco de la medición de la pobreza.
- **Focalización:** Si bien el IPM permite hacer una relación sectorial con los hacedores de política, es ventajoso lograr un nivel de desagregación geográfica mayor tal que el diseño, medición y seguimiento de la política pública puede facilitar la focalización.

D. Rediseño del IPM (en proceso)

Desde septiembre de 2016, se inició el proceso de rediseño del IPM liderado por el DANE en el marco del Comité de Expertos de Pobreza Multidimensional. Este proceso ha surtido varias etapas. La primera de ellas consistió en realizar una revisión de la canasta básica de derechos, y una vez culminado el estudio sobre la clasificación de los derechos consignados en la Constitución Política de Colombia, se definió un grupo de temas a ser abordados por los equipos técnicos de las instituciones involucradas.

Cuadro 22
Colombia. Clasificación de derechos según la Constitución Política

Tipos de derechos	Clasificación en la Constitución de 1991	Derecho a...	Variable en el IPM oficial
Primera generación	Derechos fundamentales Art. 1-41	Igualdad (no discriminación)	
		Libre asociación (capital social)	
		Paz	
		Libertad de expresar y difundir el pensamiento / informar y recibir información veraz	
Segunda generación	Derechos sociales, económicos y culturales Art. 42-77	Vivienda digna	Material inadecuado de pisos / Material inadecuado de paredes / Hacinamiento crítico / Sin acceso a fuente de agua mejorada / Inadecuada eliminación de excretas
		Educación (Los integrantes de grupos étnicos tienen derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural)	Analfabetismo / Bajo logro educativo / Inasistencia escolar / Rezago escolar
		Trabajo	Trabajo informal / Desempleo de larga duración / Trabajo infantil
		Salud	Sin aseguramiento a salud / Barreras de acceso a salud dada una necesidad
		Seguridad social (pensión)	Trabajo informal
		Protección y asistencia de la niñez, adolescencia, tercera edad, personas con discapacidad y mujeres (durante el embarazo y después del parto)	Inasistencia escolar / Rezago escolar / Barreras de acceso a servicios de cuidado de la primera infancia / Trabajo infantil / Sin aseguramiento a salud / Barreras de acceso a salud dada una necesidad
		Seguridad alimentaria	Barreras de acceso a servicios de cuidado de la primera infancia (nutrición)
		Deporte y recreación	
		Calidad de vida de los campesinos	
		Igualdad de todas las culturas que conviven en el país	
Tercera generación	De los derechos colectivos y del ambiente Art. 78-82	Ambiente sano	

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Nacional.

Así las cosas, los equipos técnicos de las entidades involucradas (DANE, DNP y Prosperidad Social) siguieron una ruta metodológica en la cual, se realiza una revisión internacional del tema, se identifican los elementos conceptuales de los derechos y de la política pública (definiciones y alcance) que los acompaña. Se relacionan los elementos más relevantes de las leyes y las normas, los indicadores usados por otros países, y se evalúan propuestas para el caso colombiano. Así mismo, se realiza un diagnóstico de pertinencia y oportunidad de los indicadores que se describe como el número y el porcentaje de personas que sufren la condición de privación según dominios (definiciones estadísticas para urbano y rural), las regiones de Colombia para las que es representativa la medición, y la capacidad del indicador en discriminar pobres o no pobres. Posterior a esta evaluación, se calculan los coeficientes de variación estimados de cada indicador, para evaluar su precisión.

Las discusiones a la fecha han abordado las siguientes temáticas:

1. Ciclo de vida

Por sugerencia del Comité de Expertos de Pobreza Multidimensional, se evaluó la posibilidad de seguir considerando como unidad de análisis los hogares, pero que las discusiones sobre las dimensiones que caracterizan bienestar sean identificadas a lo largo del ciclo de vida de las personas que los componen. En consecuencia, cada dimensión abordada en la discusión contemplará los elementos diferenciadores para cada grupo de edad, distinguiendo las necesidades de los niños y jóvenes, con la de los adultos, y los adultos mayores.

Después de la revisión de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se adoptó la definición de ciclo de vida tal como lo enuncia la tabla a continuación.

Cuadro 23
Definición de Ciclo de Vida

Edad	Definición
0-5 años	Primera infancia
6-11 años	Infancia
12-17 años	Adolescencia
18-28 años	Juventud
29-59 años	Adulthood
60 o más	Tercera edad

Fuente: Elaboración propia.

2. Educación

La revisión normativa de esta temática arrojó importantes actualizaciones y consideraciones respecto a la definición de las variables del IPM actual. Entre las principales modificaciones se destaca la gratuidad educativa (Decreto 4807 de 2011) y obligatoriedad (Ley 1753 de 2015) hasta el undécimo grado, dos años más de educación respecto a lo que señalaba la Constitución Política (Art 67 de la Constitución Nacional de 1991).

Por otro lado, se revisaron los indicadores educativos del Ministerio de Educación Nacional (MEN). Se validó que el rezago escolar considerado para el indicador de extra edad es de dos años, mientras que el usado para la definición de rezago escolar en el IPM es de un año. Se concluyó que el indicador de logro educativo, inasistencia escolar y rezago escolar deben ser modificados a la luz de estos hallazgos. Finalmente, se evaluaron indicadores de calidad educativa que son calculados a partir de exámenes de estado que estratifican a los estudiantes en quinto año, noveno año y undécimo año, en el caso de educación básica y media; se pretende explorar la posibilidad de cruzar el resultado de las pruebas estatales de calidad a través de registros administrativos. El DANE explorará en el próximo operativo vincular el nombre de la institución y/o identificación del encuestado

3. Entorno

La revisión normativa de esta temática tomó como referencia el Artículo 79 de la Constitución Política en el que se enuncia el derecho al ambiente sano y hace manifiesto el deber del Estado para proteger la diversidad e integridad del ambiente, observar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines, el Artículo 52 que reconoce el derecho a la recreación, y el Artículo 22 que manifiesta que el derecho a la paz es de obligatorio cumplimiento.

En cuanto a su abordaje operativo, se auscultó indicadores relacionados con la frecuencia con que las viviendas son afectadas por desastres naturales, contaminación o plagas, la frecuencia de las viviendas cercanas fuentes de externalidad negativas como fábricas, basureros, mataderos, etc.; o si la vivienda no se encuentra próxima a zonas recreativas o instituciones educativas. Se descartaron preguntas que estuvieran comprometidas por el juicio de valor como por ejemplo la sensación de inseguridad y aquellas que no discriminarán sobre la pobreza como si algún miembro del hogar ha sido víctima de algún hecho violento. Esta dimensión continúa siendo discutida.

4. Primera infancia

Esta temática se aborda dada la existencia del Artículo 44 de la Constitución Nacional que enuncia los derechos de los niños y la Ley 1804 de 2016 que se titula “Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre”. La importancia de esta temática surge además de la existencia de la dimensión “Niñez y Juventud” en el IPM actual.

Se discutieron los principales ejes de la política, y los indicadores para caracterizarlos. Para los niños se consideran como relevantes la afiliación a salud, el cuidado y la asistencia escolar, las actividades lúdico-pedagógicas que realiza el cuidador del niño, el esquema de vacunación completo para la edad, la asistencia de los controles de crecimiento y desarrollo; mientras que se descartó la tenencia de registro civil, el nivel educativo de los cuidadores, y la valoración nutricional. Además, se considera para las mujeres embarazadas, la asistencia al control prenatal y si recibió los suplementos vitamínicos.

5. Seguridad alimentaria

La Constitución Nacional en el artículo 44 señala que es un derecho fundamental de los niños, la alimentación balanceada y el documento CONPES 113 de 2008, denominado como Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional que define a la Seguridad Alimentaria y nutricional como:

“la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa”

La Política de seguridad alimentaria cuenta con cinco ejes: acceso, consumo, aprovechamiento biológico, calidad e inocuidad. Se consideraron indicadores que pudieran dar cuenta de dichos ejes.

- Los indicadores que se proponen para acceso y consumo son:
- Algún miembro del hogar no consumió ninguna de las tres comidas (desayuno, almuerzo, comida) por falta de dinero uno o más días de la semana pasada.
- Alguna vez en el hogar se quedaron sin alimentos por falta de dinero u otros recursos en los últimos 30 días.
- Alguna vez en el hogar dejaron de tener una alimentación saludable por falta de dinero u otros recursos en los últimos 30 días
- Alguna vez algún adulto en el hogar tuvo una alimentación basada en poca variedad de alimentos por falta de dinero u otros recursos en los últimos 30 días.
- En el caso, de aprovechamiento biológico:
- El agua para preparar los alimentos, la obtienen principalmente de agua lluvia
- Si es un hogar en una región urbana, el agua no llega al hogar las 24 horas del día, durante los siete días de la semana.

Finalmente, para caracterizar el eje de calidad y el de inocuidad:

- Preparan los alimentos en un cuarto usado también para dormir o en la sala-comedor
- En el hogar no preparan alimentos porque no tiene cocina (espacio exclusivo para preparar alimentos)

6. Trabajo

La revisión normativa de esta dimensión evidenció al trabajo como un derecho a partir de la Constitución Política según el Artículo 25, además toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas. En cuanto a la revisión de la regulación se evidenció una variedad de regulaciones desde Leyes, Decretos y Códigos⁴⁵ que intervienen en salario o ingreso, la seguridad social y las prestaciones de los ocupados bien sean estos empleados, independientes, empleadores o incluso desempleados.

La revisión de los indicadores concluyó respecto a los indicadores actuales, que debían ser ajustados metodológicamente sean una medición consistente. Se incluyó en la discusión la medición de trabajo infantil para que contemplara a la población de 5 a 7 años y que se consideraran los oficios del hogar por 15 horas o más a la semana. Continúa en discusión el concepto de inclusión productiva ya que tiene como objetivo mejorar las capacidades para el emprendimiento y empleabilidad. También se evalúan aspectos para ser considerados en esta discusión los NINIS (Jóvenes que Ni estudian, Ni trabajan, Ni realizan oficios en el hogar) y la dignidad para la vejez.

E. Conclusiones

Esta es una revisión que continua en proceso. Se espera que hacia finales de 2017 y principios de 2018, se haya culminado con el proceso de rediseño del IPM en Colombia.

En este contexto, para el DANE es una oportunidad muy valiosa poder contar con la convocatoria al Seminario Regional: “Indicadores no monetarios de pobreza: avances y desafíos para su medición”. El DANE se encuentra a la expectativa de avanzar en los temas mencionados, y también de conocer y aprender de las experiencias de los países de la región y de las innovaciones que se han introducido en temas como inseguridad alimentaria, calidad del agua, indicadores de infancia y juventud, trabajo remunerado y no remunerado, entre otros.

Bibliografía

- Alkire, S., Foster, J.E., 2007. “Counting and Multidimensional Poverty Measurement” Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI). Documento de trabajo No. 7.
- Ángulo R., Díaz Y. y Renata Pardo “Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010”. Archivos de Economía, Documento 382. Noviembre de 2011. Departamento Nacional de Planeación.
- DNP (2012); Departamento de Planeación Nacional (Documento Conpes Social 150). Bogotá D.C.
- DANE (2012); Resolución 877 de 2012 (Resolución interna). Bogotá D.C. Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) Código sustantivo del trabajo [Código]. Disponible en <http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019323>
- Código Civil [Código]. Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html
- Código de comercio [Código]. Disponible en: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-293375_archivo_pdf_decreto4807.pdf
- Ministerio de Educación Nacional. (20 de Diciembre de 2011). [Decreto 4807 de 2011]

⁴⁵ Código sustantivo del trabajo, Código civil, y Código comercial; Ley 1562 de 2012, Ley 100 de 1993, y Ley 797 de 2003; y Decreto 1547 de 2005.

- Congreso de la República de Colombia. (9 de Junio de 2015). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país" [Ley 1753 de 2015]
- Congreso de la República de Colombia. (2 de Agosto de 2016). Ley de primera infancia [Ley 1804 de 2016] DNP (2008); Departamento de Planeación Nacional (Documento Conpes Social 113). Bogotá D.C.
- Congreso de la República de Colombia. (11 de Julio de 2012). "Por la cual se modifica el sistema de riesgos laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional" [Ley 1562 de 2012]
- Congreso de la República de Colombia. (23 de Diciembre de 1993). "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones" [Ley 100 de 1993]
- Congreso de la República de Colombia. (29 de Enero de 2003). "Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales." [Ley 797 de 2003]
- Presidencia de la República (17 de Mayo de 2005). "Convenio 182 sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación" [Decreto 1547 de 2005]

XIV. Desafíos para avanzar en la medición multidimensional de la pobreza en Cuba

Norkis Plasencia Padrón⁴⁶

A. Introducción

La pobreza aunque no es un fenómeno reciente, desde la segunda mitad del siglo XIX se convirtió en un tema prioritario y complejo para las ciencias sociales, implicando el estudio y debate recurrente de muchos investigadores, economistas, funcionarios y decisores del mundo en el plano político, económico y social⁴⁷. Desde su génesis hasta la actualidad son varios los enfoques conceptuales y metodológicos que se han realizado para trazar políticas públicas en aras de erradicarla.

El tema que se aborda es complejo, dada la multi-dimensionalidad y multi-causalidad de la pobreza. En esta dirección, la reducción de la pobreza se ha convertido en una prioridad internacional y nacional para muchos Estados y Organismos, no obstante a los esfuerzos, ha sido imposible encontrar una solución uniforme aplicable a nivel mundial. La medición de la pobreza ha adquirido una mayor importancia a partir de la comprensión del fenómeno mismo, es por ello que en el 2010, con motivo del 20° aniversario de la publicación del Informe de Desarrollo Humano aparece un nuevo indicador, elaborado por el PNUD con la colaboración del Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI): Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), método desarrollado por Alkire y Foster (AF) en el 2007, que se convierte en la práctica estadística más utilizada para medir pobreza multidimensional a nivel mundial.

⁴⁶ Funcionaria del Centro de Estudios de Población y Desarrollo (CEPDE), Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), Cuba.

⁴⁷ Es un fenómeno que ha tenido su máximo nivel de expresión en el capitalismo, sobre todo en su etapa más actual de globalización, debido a que la internacionalización de las relaciones capitalistas de producción que implica este proceso, ha agudizado al máximo nivel la relación capital-trabajo. Por esta razón, algunos autores críticos del proceso plantean que en las últimas décadas se asiste a un proceso de globalización de la pobreza, enfatizando cómo el desarrollo de ambos fenómenos se produce conjuntamente.

En la Cumbre para el Desarrollo Sostenible que se llevó a cabo en septiembre de 2015, los Estados Miembros de las Naciones Unidas (ONU) aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁴⁸ que incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad, la injusticia, y hacer frente al cambio climático a nivel global⁴⁹.

El enfoque multidimensional de la pobreza se encuentra reflejado en el primer objetivo de los 17 ODS propuestos como nueva agenda global, el cual plantea: "Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo", donde una de sus metas (1.2) enuncia: "Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niñez de todas las edades viviendo en pobreza en todas sus dimensiones de acuerdo con las definiciones nacionales". En esta dirección, el índice de Pobreza Multidimensional (IPM) se erige como instrumento y/o indicador para medir el logro de este objetivo, erradicar la pobreza en todas sus dimensiones, es el reto global principal y requisito indispensable para un desarrollo sostenible.

El grupo de trabajo Ad hoc, encargado de elaborar una propuesta de indicadores para el seguimiento regional del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, también refleja entre sus inquietudes las limitaciones del indicador sobre pobreza seleccionado para el primer capítulo (indicador 1.1.1 de los ODS), cuya medición se basa en el método del umbral de pobreza (medida esencialmente por los ingresos). Se llegó al consenso que es necesario un enfoque multidimensional de la pobreza que se vinculara con las diferentes dimensiones de la desigualdad que permita identificar grupos de poblaciones vulnerables.

El método tradicional de medición de la pobreza ha sido el de los ingresos, pero su expresión va más allá de la pobreza por ingresos, pues este es un fenómeno multidimensional, complejo, multifacético, que no se puede medir de una misma manera y a través de un solo indicador. El enfoque de la pobreza monetaria no permite determinar las carencias de bienestar y de derechos que tienen las personas en otras dimensiones de la vida, entre las que destacan: salud, educación, condiciones de la vivienda, trabajo, seguridad social, entre otras. Ambas medidas se consideran complementarias y no excluyentes, y son utilizadas internacionalmente para las mediciones de la pobreza

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) también conocido como IPM Global es el indicador que ha impulsado OPHI, con una metodología diseñada por Sabina Alkire y James Foster, dos de sus miembros fundadores; desarrollado sobre la base de la teoría de las capacidades de Sen⁵⁰, propone una

⁴⁸ El Informe de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015 explica que nunca hasta ahora se habían comprometido los líderes del mundo en una acción y un empeño comunes en pro de una agenda de políticas tan amplia y universal. La implementación de esta amplia y ambiciosa nueva Agenda requiere una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible revitalizada, con la que estamos plenamente comprometidos. Esta alianza debe trabajar con espíritu de solidaridad mundial, en particular con los más pobres y con las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Además, debe facilitar una intensa participación mundial para respaldar el cumplimiento de todos los objetivos y metas, aglutinando a los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas y otras instancias y movilizándolo todos los recursos disponibles. Los gobiernos son los principales responsables del seguimiento y examen, en el plano nacional, regional y mundial, de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los objetivos y las metas.

⁴⁹ Los ODS, también conocidos como Objetivos Mundiales, se basan y superan a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que el mundo se comprometió a alcanzar en 2015, en relación a esto, la UNICEF (2015) resume los cambios más significativos que introducen los ODS en la agenda de desarrollo, con respecto a la Sostenibilidad expresa que la nueva hoja de ruta pone en el centro una cuestión que había permanecido en un segundo plano en los últimos 15 años: el modelo actual es insostenible y si se quiere garantizar la vida y los derechos de las personas y el planeta tierra, el modelo a seguir tiene que ser sostenible. En cuanto a la Equidad, los ODM se basaban en promedios nacionales y no contaban con la realidad de las comunidades más vulnerables y alejadas, en cambio los ODS incluyen un enfoque en el que se tienen en cuenta más parámetros que reflejan mejor la realidad para poder trabajar con ella, otra diferencia abordada alude a la Universalidad, explicando que mientras los ODM trabajaban las metas solo en los "países en desarrollo", los ODS establecen que no se puede hablar de agenda de desarrollo si no se asume que todos los problemas están interconectados y hay que abordarlos desde todos los países. En concordancia con lo anterior, en términos de compromiso, a diferencia de los ODM, los ODS comprometen por primera vez a todos los países del mundo. Por último, la diferencia entre estos objetivos se centra en su alcance; es decir, en relación a los 8 ODM, ahora se proponen 17 ODS con 169 metas a alcanzar. Aunque es necesario reconocer que se han hecho importantes progresos en los ODM, lo cual muestra el valor de una agenda unificadora apoyada por metas y objetivos; existen compromisos pendientes asociados, por ejemplo, a la eliminación de la pobreza a los que no se les ha logrado dar una respuesta de manera global.

⁵⁰ Sen, nacido en 1933 en Dhaka, Bangladesh; con educación primaria en la escuela de Tagore, en Santiniketan, India; presenció la hambruna de Bengala en la que murieron 2-3 millones de personas; el asesinato de un trabajador musulmán en los tiempos de la partición en India; estudió en Kolkata y en Cambridge, UK; enseñó en la escuela de Economía de Delhi, Londres, Oxford, Cambridge y Harvard. Recibió el Premio Nobel en 1998.

conceptualización que va más allá del enfoque tradicional de la pobreza a través del ingreso, para reflejar las múltiples privaciones que las personas pobres enfrentan en campos tan diversos, como la educación, la salud y las condiciones de vida, pudiéndose considerar incluso otras dimensiones, acorde a los marcos nacionales. Dicha metodología constituye la base del Índice de Pobreza Multidimensional Global⁵¹.

Varios son los países de la región y el mundo que reconocen y utilizan esta metodología por su visión panorámica, alto valor agregado, incentivos para focalizar y alcanzar a los más pobres, flexibilidad y robustez probada ante un amplio rango de pesos y puntos de corte.

Cuba es uno de los países defensores por una medición de la pobreza más allá de los umbrales de los niveles de ingresos. El modelo de política social en Cuba se ha distinguido por su esencia humanista a partir de 1959. En el transcurso del periodo son varias las acciones que se han venido realizando centrando sus objetivos en el ser humano y su bienestar, partiendo del proceso de actualización del modelo económico y social cubano, en el cuál se realizan transformaciones en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución en la esfera social, política y económica en términos de empleos, salarios, ingresos, que pueden tener a corto, mediano y largo plazo un impacto en las condiciones de acceso, calidad de vida y bienestar de la población, con implicaciones en la diferenciación social y la equidad.

El propósito de esta ponencia es mostrar los avances realizados en Cuba en la medición multidimensional de la pobreza, profundizando en este enfoque a través del Índice de Pobreza Multidimensional Global (IPM-global) como indicador para la aproximación y focalización de la población en esa situación en Cuba.

Para ello se presenta el Índice de Pobreza Multidimensional, se profundiza en su metodología de cálculo y se muestran las estrategias y pasos de avances realizados en la medición de IPM, utilizando diferentes métodos empíricos y teóricos que se complementan entre sí.

B. Desarrollo

El IPM es una medida de pobreza comparable a escala internacional, diseñado para medir pobreza severa⁵², entendida como: la inhabilidad de una persona para satisfacer simultáneamente mínimos estándares internacionalmente comparables relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y con funcionamientos claves (OPHI, 2013).

El IPM en particular –como sus autores señalan- trata de tener en cuenta otros elementos relevantes para la vida como son: educación, salud, nutrición, las condiciones de vida en general; que brindarían una visión panorámica más exacta sobre la realidad de las personas.

En este sentido, el IPM se preocupa o refleja de manera simultánea los múltiples indicadores que constituyen privaciones de derechos básicos fundamentales que cada persona enfrenta. El IPM incluye:

- Incidencia de la pobreza: el porcentaje de pobres multidimensionales.
- Intensidad de la pobreza: la proporción promedio de privaciones que enfrentan los pobres al mismo tiempo.
- Composición de la pobreza: El porcentaje de personas que son pobres y que tienen privaciones en cada uno de los indicadores.

⁵¹ Como toda medida de pobreza, el método AF aborda el problema de identificación y agregación. Para identificar a las personas pobres multidimensionales se aplica un criterio de corte dual que tiene dos etapas. En la primera, se construye un set de indicadores donde se fija un umbral de privación por cada indicador. En la segunda etapa, se define un punto de corte que determina el número de privaciones que requiere una persona para ser identificada como pobre. Finalmente, para obtener una medida de agregación, el método se basa en la familia de los indicadores FGT aplicados al contexto multidimensional (Foster y Sen, 1997).

⁵² El IPM refleja las carencias graves que las personas sufren al mismo tiempo. Este índice se describe como un indicador de pobreza severa para evitar confusiones con el indicador de pobreza extrema utilizado por el Banco Mundial, que refleja quienes viven con menos de 1.90 USD según Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) de 2011

El IPM Global trabaja con 3 dimensiones y 10 variables (2 en salud, 2 en educación y 6 en nivel de vida). El detalle de dimensiones, indicadores y ponderaciones se muestra en la Tabla 1. Para cada indicador se establece las condiciones que permiten evaluar cuando existe privación en el ejercicio de un derecho. Si la persona tiene privaciones en el 33% de los indicadores definidos, la persona es identificada como pobre multidimensional.

Cuadro 24
IPM Global. Dimensiones e Indicadores

Dimensión	Indicador	Umbral de privaciones	Peso
Salud	Nutrición	Al menos un adulto o niño en el hogar con información nutricional es desnutrido	1/6
	Mortalidad Infantil	Ha muerto al menos un niño en el hogar	1/6
Educación	Años de educación	Ningún miembro del hogar ha completado 5 años de educación	1/6
	Asistencia escolar	Al menos un niño en edad escolar en el hogar no asiste a la escuela hasta el grado 8	1/6
Calidad de vida	Acceso a electricidad	La vivienda no tiene electricidad	1/18
	Acceso a saneamiento adecuado	El baño de la vivienda no es mejorado o se comparte con otros hogares	1/18
	Acceso a agua potable	El hogar no tiene acceso a agua potable o la misma está a más de 30 minutos (ida y vuelta)	1/18
	Tipos de piso	La vivienda tiene pisos de tierra, arena o estiércol	1/18
	Tipos de combustible para cocinar	El hogar cocina con madera, estiércol y carbón.	1/18
	Tenencia de activos (1/8)	El hogar no posee más de uno de: Radio, TV, teléfono, bicicleta, motocicleta o refrigerador, y no posee un carro o camioneta.	1/18

Fuente: Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI). (2015). Global Multidimensional Poverty Index, <http://www.ophi.org.uk/>

Para el cálculo del índice los autores sugieren los siguientes pasos:

- Propósito del índice (monitorear, focalizar, etc.)
- Unidad de análisis (país, individuos, hogares)
- Dimensiones (salud, educación, condiciones de vida u otras)
- Indicadores específicos para cada dimensión
- Si las variables o dimensiones deben ser agregadas con otras o mantenerse independientes.
- Umbrales de cada variable y dimensión
- Valor de la privación en cada variable/dimensión
- Método de identificación _ ¿Quién es pobre?
- Método de agregación _ ¿Cuánta pobreza hay?

Fórmula: $IPM = MD = H \times A$ donde:

- H = Tasa de Recuento o Incidencia de la Pobreza;
- A = Nivel de privaciones promedio de la población pobre. Muestra la Intensidad de su pobreza⁵³.

Un aspecto de vital importancia a tener en cuenta es que el IPM identifica múltiples carencias tanto a nivel de hogar como de individuo, utilizando micro datos de las encuestas de hogares. Además, su construcción requiere que los datos de los indicadores que lo componen provengan de una misma fuente; es decir, que pueda observarse si cada hogar satisface o no los umbrales en cada indicador.

C. El cálculo del IPM global para Cuba: avances y desafíos

La Encuesta Nacional de Ocupación (ENO) constituye la fuente que contribuye con los datos que se requieren para abordar los estudios e investigaciones sobre pobreza y desigualdad en Cuba; las cuales se pueden sistematizar y utilizar, para dar seguimiento a la efectividad de las políticas públicas, de gran interés para el estado y el gobierno.

Es a partir del 2014 que se dispone de la información a nivel de hogar, para la medición de la pobreza en sus diversas dimensiones, con la inclusión en dicha encuesta de un módulo complementario, insertando las variables de salud, educación y vivienda requeridas por el método de IPM anteriormente descrito, indicadores con los que no se contaba a nivel de hogar.

Entre las estrategias trazadas para el cálculo del IPM en Cuba se encuentran: en una primera etapa, la realización de un ejercicio empleando la metodología del IPM Global, partiendo de la conceptualización del fenómeno, lo que permitiría el estudio y focalización de la población en esa situación a nivel de país y posteriormente, a partir de los conocimientos adquiridos y de los resultados alcanzados en la primera etapa, la realización de un segundo ejercicio que permita el cálculo del IPM nacional, reflejando nuevas dimensiones e indicadores propios que se consideren con sus umbrales de privaciones para el seguimiento de las políticas públicas.

Varios son los avances realizados para la medición del IPM en Cuba; entre ellos podemos mencionar:

- La formación de Cuba, a través de la ONEI, a la Red global de Pobreza Multidimensional desde el año 2013.
- Búsqueda de experiencia en el cálculo del IPM con la participación internacional en Conferencia impartida sobre IPM y OPHI (Julio 2015), Reuniones Internacionales de Alto Nivel de la Red de Pobreza Multidimensional, Taller Regional “Índice de Pobreza Multidimensional una herramienta para el logro de los ODS”, en La Habana, septiembre 2016, Taller de medición de pobreza multidimensional. Bogotá, marzo 2017.
- Conformación Equipo Técnico. Sesiones de trabajo para medición IPM Global.
- Utilización del método del IPM Global, desarrollado por Alkire y Foster para medir pobreza multidimensional en Cuba.
- Elaboración y seguimiento de un cronograma de trabajo, según etapas de implementación para el cálculo del IPM nacional.

⁵³ La intensidad es de suma importancia en este índice pues permite analizar los diferentes grados de pobreza que existe en el país.

Se agregó en la Encuesta Nacional de Ocupación (ENO), a partir de 2014, un módulo complementario, con las variables de salud, educación y vivienda que permitieron obtener los indicadores necesarios para el cálculo del IPM global.

Se trabajó en la validación de las bases y la consistencia de las nuevas variables incluidas (2014 y 2015). Actualmente se prepara la base de datos con las variables y la matriz de privaciones a partir de la ENO-2016.

Es relevante destacar la importancia del Taller regional: “Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), una herramienta para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)” realizado en Cuba en el año 2016 con la participación de Organismos Internacionales: Oxford Poverty Initiative (OPHI), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), el cual tuvo como objetivo fundamental: presentar la metodología de cálculo del IPM y compartir las experiencias de países de la región latinoamericana que han aplicado esta metodología como instrumento para la política pública, siendo una experiencia enriquecedora, que mostró la voluntad de buscar una visión compartida en apoyo al progreso social. Este taller aportó, desde la teoría y la práctica aplicada, los conocimientos básicos y el entrenamiento metodológico necesario para realizar el cálculo del IPM Global en Cuba, contribuyendo a un mayor conocimiento para las instituciones cubanas, tanto de la metodología como de su uso práctico.

Entre las acciones inmediatas y mediatas para la continuidad en la medición del IPM en Cuba se encuentran:

- Sesiones de Trabajo del Equipo técnico para la medición del IPM Global.
- Intercambio con expertos de OPHI para asesoría técnica y validación del IPM Global. Intercambio de experiencias con especialistas de otros países que ya han calculado el Índice.
- Participación de Cuba en el 5to Encuentro de la Red y otras reuniones internacionales que se organicen.
- Creación de un Grupo Técnico o Comisión de Expertos nacionales que aborde la conceptualización, metodología y cálculo de un IPM nacional.
- Talleres de sensibilización con organismos nacionales, instituciones, decisores, funcionarios, investigadores, académicos para el cálculo del IPM nacional y Mesas técnicas de discusión.

D. Conclusiones

La medición multidimensional de la pobreza es una poderosa herramienta del Estado para avanzar en su compromiso de garantizar los derechos de la población, por medio de políticas sociales sustentadas en enfoques más integrales, compatibles con las ideas de desarrollo humano y orientado a superar las privaciones que impiden la plena realización de los derechos humanos. Es un instrumento que se utiliza para la toma de decisiones en la política pública y para el seguimiento al Plan de Desarrollo de la Economía Nacional.

Bibliografía

- Alkire, S y Foster, J.E (2007). Recuento y medición multidimensional de la pobreza.
- Alkire, S. y Foster, J.E (2011). The Missing Dimensions of Poverty Data.
- Castillo, R. y F. Jácome (2016), Medición de la Pobreza Multidimensional en Ecuador, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- CEPAL (1979). La dimensión de la pobreza en América Latina. CEPAL.
- CEPAL. (2002). Pobreza: Definición, determinantes y programas para su erradicación. La Plata.
- ONU. (1995). Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Copenhague.
- Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI). (2013). Taller sobre Índices de Pobreza Multidimensional. Bogotá.
- Alkire, S, Jindra, Ch, G. Robles, S. Seth y A. Vaz (2015). Global Multidimensional Poverty Index, Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), <http://www.ophi.org.uk>.
- Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI). (2016). Multidimensional Poverty Index 2016: Brief methodological note and results. The Global Multidimensional Poverty Index.
- Rosales, S, Esquenazi, A, Díaz, G.R. (2017) "Desigualdad, pobreza y empleo en Cuba, Análisis de brechas", (en elaboración). Investigadores del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE)..

XV. Desafíos para la medición de la pobreza multidimensional en Argentina

*Sandra Duclós*⁵⁴

A. Introducción

La problemática de la pobreza se encuentra entre las principales temáticas planteadas por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

La EPH es un programa nacional de producción sistemática y permanente de indicadores sociales llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), que permite conocer las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población y de los hogares a través del conocimiento de los siguientes ejes conceptuales:

- Las características demográficas básicas.
- La inserción en la producción social de bienes y servicios.
- La participación en la distribución del producto social.

Con respecto a la cobertura de la encuesta, desde sus orígenes el proyecto contempló su aplicación al total del país. Desde entonces se han dado sucesivas etapas de extensión. Desde el punto de vista temático se diferenciaron dos periodos. El primero planteó un modelo adecuado al tratamiento de indicadores sociales en el contexto de mercados de trabajo urbanos de carácter permanente y el segundo al ámbito de los mercados de trabajo urbano-rurales de carácter estacional.

De acuerdo a las unidades de análisis consideradas –vivienda, hogar o individuos-, se consignan las principales dimensiones y variables medidas.

⁵⁴ Funcionaria del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Argentina.

Vivienda

- Condición de Residencia
- Características de la vivienda
- Infraestructura de servicios
- Ubicación en áreas urbanas problemáticas

Hogar

- Características habitacionales
- Características demográficas básicas
- Características educacionales
- Condición de migración
- Cobertura en salud
- División social del trabajo doméstico en el hogar
- Existencia de discapacitados
- Estrategias y fuentes de manutención de los hogares
- Ingresos Monetarios No laborales

Individuos

- Aspectos socio laborales
- Condición de Actividad
- Pluriempleo
- Horas Trabajadas
- Subempleo visible
- Demanda de Empleo

Ocupación principal

- Tipo de empresa, rama de actividad, tamaño establecimiento, grupo ocupacional, lugar de trabajo

Categoría Ocupacional

- Empleo asalariado: continuidad laboral, modalidades promovidas, Ingresos en especie, beneficios sociales, condiciones de trabajo, formalización de la relación laboral, existencia de intermediación.
- Ingresos laborales: captación diferencial para trabajo asalariado e independiente, rescate del salario por componentes (ticket, comisiones, aguinaldo, propinas, etc.), valorización de ticket, transferencias en especie, ingresos de otras ocupaciones.

En la actualidad se aplica en 31 aglomerados urbanos en modalidad continua que implican el 72% del total urbano y el 62% del total del país. Adicionalmente, una vez al año (tercer trimestre) se extiende en el total urbano ampliando su cobertura al 90% del total país. En la presente etapa se ha retomado el desarrollo del tratamiento de indicadores sociales en el ámbito rural para llegar a la cobertura nacional.

Para el desarrollo del programa el INDEC y las Direcciones provinciales de estadística llevan adelante la encuesta bajo la modalidad de trabajo de centralización normativa y descentralización operativa. Ello implica que el equipo central de la EPH se encuentra a cargo de la coordinación conceptual y metodológica de la encuesta. Esta modalidad permite garantizar la homogeneidad a nivel nacional de los relevamientos asumidos por las Direcciones Provinciales de Estadística.

El tamaño de la muestra en la actualidad es de aproximadamente 25.000 viviendas por trimestre, de lo que resultan unas 100.000 viviendas al año.

Las viviendas seleccionadas son visitadas cuatro veces en dos años, de acuerdo al siguiente esquema de rotación: participan dos trimestres consecutivos, “descansan” los siguientes dos trimestres, para luego volver a participar otros dos trimestres consecutivos (esquema 2-2-2). A continuación se presenta el esquema de relevamiento:

Cuadro 25
Esquema de relevamiento de la EPH

Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
<i>1er Trimestre</i>			<i>2do Trimestre</i>			<i>3er Trimestre</i>			<i>4to Trimestre</i>		
Periodo de información											
Periodo de observación											
12 semanas											
Periodo de recolección											
12 semanas											

Fuente: Elaboración propia

El solapamiento de la muestra supone un 50% de muestra común entre dos trimestres consecutivos, un 50% de muestra común entre iguales trimestres de dos años consecutivos y 37% de muestra en común entre dos semestres consecutivos.

B. Situación actual: desafíos planteados

En esta etapa, luego de atravesar el INDEC una grave crisis institucional, el primer y más importante desafío está dado por la profundización de las revisiones y mejora de la encuesta. El último año se ha considerado como una etapa de transición, llevando a cabo la ejecución de los cambios y ajustes necesarios en torno a las normas y prácticas de relevamiento, los aspectos conceptuales que sufrieron modificaciones o distorsiones y las herramientas informáticas que incluyan al programa en el marco institucional. En este sentido se están implementando acciones de capacitación, monitoreo, acompañamiento en campo y asistencia técnica a los equipos provinciales.

Adicionalmente, a partir de la revisión integral de la Muestra Maestra Urbana de Viviendas de la República Argentina (MMUVRA) se evaluó la cobertura geográfica y la definición de los aglomerados EPH, encontrándose dificultades vinculadas al diseño muestral. Cierta cantidad de aglomerados presentan diferencias significativas o muy significativas con respecto a su cobertura, concentrándose la omisión mayoritariamente en áreas periféricas. De todas maneras se continúa analizando las características de las áreas no incluidas conjuntamente con la dirección de Metodología Estadística para subsanar estos problemas de cobertura.

Como se mencionó anteriormente, la aplicación de la encuesta al total del país estuvo planteada desde sus orígenes. Se supuso en niveles de cobertura a partir de distintas etapas de extensión. Una

primera etapa en contextos de mercados de trabajo urbanos de carácter permanente y, una segunda etapa en contextos de mercados de trabajo urbano-rurales de carácter estacional. Esta segunda etapa tuvo interrupciones por razones ajenas a las cuestiones técnicas. Retomando ahora su extensión, las tareas previstas en esta etapa son actualizar y sistematizar el enfoque conceptual y metodológico y adecuar los instrumentos de medición.

C. Temática de la pobreza en la EPH

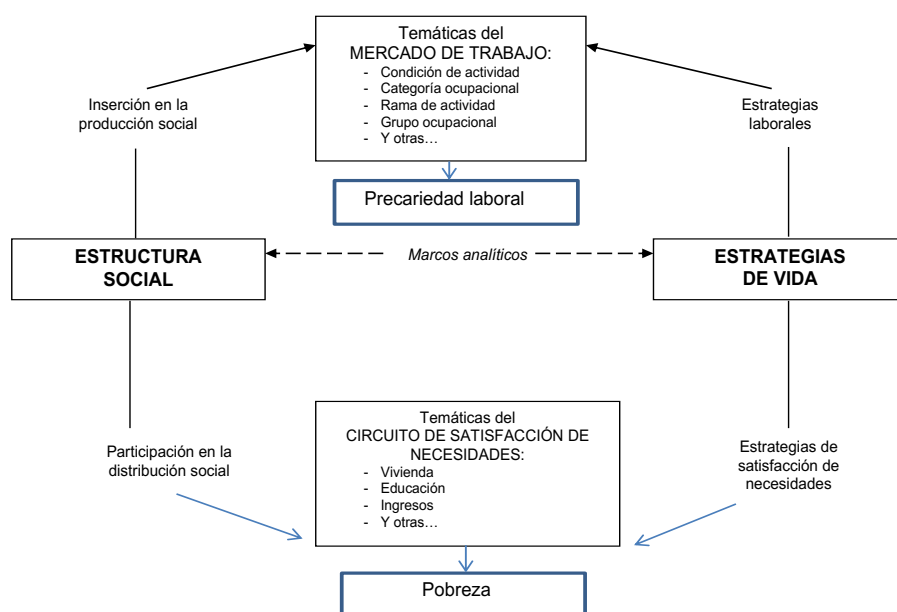
El diseño metodológico de la EPH supone como marcos analíticos las conceptualizaciones referidas a la Estructura Social por un lado y a las Estrategias de vida por otro.

El marco de la estructura social implica una mirada analítica en función de grandes grupos sociales. Complementariamente, desde las estrategias de vida el análisis se ubica con referencia a las unidades domésticas.

Articulando ambos marcos se delimitan dos espacios temáticos principales: las temáticas del mercado de trabajo, y las temáticas del circuito de satisfacción de necesidades. La inserción en la producción de bienes y servicios y las estrategias laborales se encuentran enmarcadas en las temáticas del mercado de trabajo; la participación en la distribución social y las estrategias de satisfacción de necesidades, en las temáticas del circuito de satisfacción de necesidades.

Se muestra a continuación el Esquema que muestra el marco analítico y temático de la EPH.

Diagrama 10
Marco analítico y temático de la EPH



Fuente: Elaboración propia

En relación al espacio de satisfacción de necesidades se incluyen las temáticas referidas a la vivienda, la educación, la salud, los ingresos, etc. Sin embargo, el acceso insuficiente de los hogares y las personas a los bienes y servicios disponibles en la sociedad se localiza por fuera para ubicar a la temática de la pobreza. Esto incluye a los ingresos monetarios de los hogares y también a otros bienes

no monetarios, para los cuales se encuentran una batería de indicadores disponibles y posibles de considerar de acuerdo a distintos criterios de insuficiencia.

D. Pobreza: situación actual

En esta etapa de transición se realizaron en primer lugar aquellas tareas técnicas necesarias para la reanudación de la publicación de los índices oficiales de pobreza de la Argentina, de acuerdo a la metodología de Línea de pobreza.

- Los sucesos más relevantes del trabajo en esta etapa son:
- En primer lugar se procedió a la actualización metodológica de las Líneas de Indigencia (LI) y de Pobreza (LP).
- Se reanudó la difusión de resultados a partir del segundo trimestre de 2016, comenzando una nueva serie.
- Se publicó el documento metodológico “La medición de la pobreza en la Argentina”.

E. Indicadores no monetarios

Como ya se ha mencionado, la EPH cuenta con una amplia batería de indicadores no monetarios disponibles. El desafío actual consiste en profundizar esta perspectiva, capitalizando las experiencias referidas a los indicadores (como las NBI) que la encuesta producía y visibilizando otros indicadores a partir de la publicación de Informes técnicos específicos.

Las siguientes características son susceptibles de ser analizadas en este sentido.

Vivienda

- Características de la vivienda
- Tipo de vivienda
- Cantidad de habitaciones
- Material de los pisos
- Material de la cubierta exterior del techo
- Revestimiento interior del techo
- Disponibilidad de agua
- Fuente de provisión del agua
- Disponibilidad de baño
- Destino de eliminación de excretas
- Características del hábitat
- Existencia de basural
- Zona inundable
- Localización en asentamiento precario

Hogar

- Características habitacionales del hogar
- Cantidad de ambientes de uso exclusivo
- Cantidad de ambientes utilizados para dormir

- Cantidad y uso de ambientes como lugar de trabajo
- Tenencia, uso para dormir y uso como lugar de trabajo de cuarto de cocina/lavadero/garaje
- Combustible utilizado para cocinar
- Tenencia de baño de uso exclusivo
- Régimen de tenencia de la vivienda
- Estrategias de manutención del hogar
- Fuentes de manutención del hogar
- Organización del hogar
- Tareas domésticas del hogar
- Existencia de discapacitados

Individuos

Características sociodemográficas de los miembros del hogar:

- Relación de parentesco
- Sexo
- Edad
- Situación conyugal
- Cobertura médica
- Alfabetismo
- Asistencia educativa
- Máximo nivel educativo alcanzado
- Completitud del nivel
- Lugar de nacimiento
- Lugar de residencia hace cinco años

Teniendo en cuenta el actual desafío de la extensión de la encuesta al ámbito rural, que conlleva la actualización del enfoque conceptual y la adecuación de los instrumentos de medición, se presenta la oportunidad de incluir en dicho proceso la perspectiva de medición de la pobreza no monetaria.

Otro aspecto de este desafío lo constituye la necesidad de trabajar en conjunto con otros programas del INDEC, principalmente con la Dirección de Estadísticas Poblacionales, a cuyo cargo se encuentra el censo nacional de población, a fin de armonizar conceptos y enfoques.

También resulta relevante recuperar desarrollos diseñados en etapas anteriores, con los que se han comenzado a realizar ejercicios (por ejemplo el Índice de Privación Material de los Hogares).

En síntesis, los estudios y análisis en curso se orientan a profundizar la perspectiva de la medición multidimensional de la pobreza desarrollando y capitalizando la amplia batería de indicadores ya relevados por la EPH y avanzando en la discusión conceptual en torno a indicadores basados en esa perspectiva. En ese marco, se retomarán herramientas diseñadas en etapas anteriores para su aplicación presente y como insumo técnico para desarrollos futuros.

XVI. La medición de la inseguridad alimentaria en el módulo de condiciones socioeconómicas de la ENIGH, México

*Tomás Ramírez*⁵⁵

A. Antecedentes

La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de México, tiene sus antecedentes en varias encuestas realizadas por diferentes dependencias:

- Ingresos y Egresos de la Población en México, 1956 y 1958, Dirección General de Estadística (DGE), Secretaría de Industria y Comercio (SIC).
- Las 16 Ciudades de la República Mexicana, Ingresos y Egresos Familiares, 1960, DGE-SIC.
- Ingresos y Gastos Familiares 1963 y 1968, Banco de México.
- Ingresos y Egresos de la República Mexicana 1969-1970, DGE-SIC.
- Ingresos y Gastos Familiares 1975, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).
- La Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares 1977, DGE, Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).

A partir de 1984, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) ha sido el responsable de realizar la ENIGH, que se ha llevado a cabo en los años de 1984, 1989, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2005, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014 y 2016.

En este periodo se han realizado adiciones en la temática, actualizaciones metodológicas e innovaciones en los procesos, para obtener resultados que reflejen la realidad del país, tomando en

⁵⁵ Funcionario del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México.

cuenta las recomendaciones internacionales y los requerimientos de información de los diferentes usuarios, cuidando la calidad de la información y lo más posible la comparabilidad histórica.

Desde 1992, la ENIGH se ha utilizado como insumo para la medición de la pobreza, si bien, ésta no es una atribución legal del INEGI.

B. La Ley General de Desarrollo Social

El 20 de enero de 2004 fue aprobada la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), que establece como uno de sus objetivos centrales "... garantizar el pleno ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social".

La Ley indica como objetivos de la política nacional de desarrollo social la promoción de las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales (individuales o colectivos), así como el impulso de un desarrollo económico con sentido social que eleve el ingreso de la población y contribuya a reducir la desigualdad.

Una innovación de la Ley es la incorporación de mecanismos institucionales de evaluación y seguimiento de las políticas de desarrollo social, para lo que creó al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Para evaluar de manera integral la política de desarrollo social, la Ley le encomienda al CONEVAL, establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

Para esto, la LGDS le indica al CONEVAL los criterios siguientes:

- La medición de la pobreza deberá efectuarse cada dos años a nivel estatal y cada cinco a nivel municipal.
- Deberá utilizarse la información que genera el INEGI.
- Deberá considerara al menos los ocho indicadores siguientes: 1) Ingreso per cápita, 2) Rezago educativo, 3) Acceso a servicios de salud, 4) Acceso a seguridad social, 5) Calidad y espacios en la vivienda, 6) Servicios básicos en la vivienda, 7) Acceso a la alimentación y 8) Grado de cohesión social.

C. El año parteaguas: 2008

Surgió entonces, la necesidad de realizar una encuesta con representatividad estatal cada dos años, que ofreciera información sobre las dimensiones de la pobreza especificadas en la LGDS. Para lo cual se consideró a la ENIGH.

Durante los años 2006 a 2008, tuvo lugar un intenso proceso de colaboración entre el CONEVAL y el INEGI, mediante el cual se efectuó la planeación, prueba y consolidación del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la ENIGH (MCS-ENIGH), que tuvo su primer levantamiento en 2008. (Después, hubo levantamientos MCS-ENIGH en 2010, 2012 y 2014. En 2015 se levantó sólo el MCS y en 2016 sólo la ENIGH).

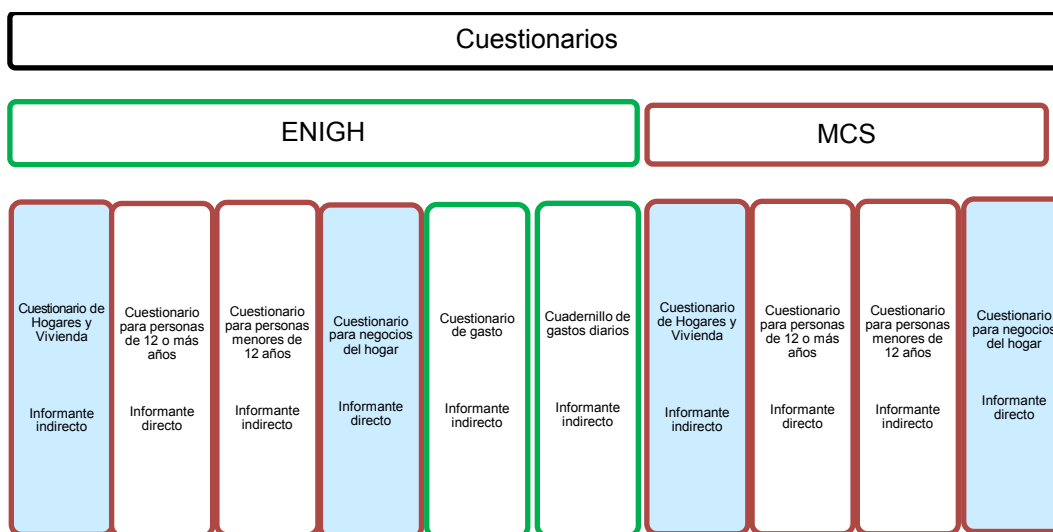
El MCS-ENIGH 2008 permitió al país contar por primera vez con información para generar estimaciones de la pobreza multidimensional por entidad federativa, según lo ordena la LGDS. Antes de esa fecha, la estimación de la pobreza era monetaria y se realizaba solamente a nivel nacional con corte urbano y rural.

D. La muestra ENIGH-MCS

El diseño estadístico estableció 2 000 viviendas por entidad federativa para tener resultados representativos para cada una de ellas. La muestra ENIGH es de 20 000 viviendas, por lo que en una muestra complementaria de 44 000 viviendas, se aplica el MCS financiado con los recursos aportados por el CONEVAL. Las viviendas son independientes entre los dos proyectos.

El MCS capta la información sociodemográfica, de vivienda, de ocupación y de ingresos (de la ENIGH), además de los temas específicos para la medición multidimensional de la pobreza y preguntas de contexto (discapacidad, lengua indígena, entre otras). Además de lo anterior, en la ENIGH se captan los gastos de los hogares.

Diagrama 11
Instrumentos de captación



Fuente: Elaboración propia.

E. Metodología de captación de la información en la ENIGH y el MCS

Población objetivo: hogares de nacionales o extranjeros que residen habitualmente en viviendas particulares dentro del territorio nacional.

- Unidad de observación: viviendas particulares
- Unidades de análisis: viviendas, hogares e integrantes de los hogares
- Periodo de levantamiento: 21 de agosto al 28 de noviembre dividido en 9 decenas
- Carga de trabajo del entrevistador: 5 viviendas por decena en la ENIGH durante 7 días y 15 viviendas por decena en el MCS (hasta tres visitas).

Informante por cuestionario:

- Hogares y vivienda (ENIGH y MCS): jefa o jefe del hogar o integrante del hogar de 18 años y más.
- Cuestionario de personas de 12 años y más y Cuestionario de negocios del hogar: informante directo en ENIGH y en MCS. En este último se puede recurrir a un informante indirecto si después de 3 días no se ha encontrado al informante directo.
- Cuestionario de personas menores de 12 años (ENIGH y MCS): responsable o tutor del menor.
- Cuestionario de gastos del hogar y cuadernillo de gastos diarios (ENIGH): persona encargada de las compras en el hogar.

F. Indicador de carencia por acceso a la alimentación y su captación

Al no existir en el marco normativo mexicano criterios para definir los componentes del derecho a la alimentación, el CONEVAL recurrió a tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano en la materia, a partir de los cuales precisó dos elementos constitutivos del derecho a la alimentación: el derecho a no padecer hambre y el derecho a tener acceso a una alimentación sana y nutritiva.

Para contar con una medición al respecto, el CONEVAL recurrió al concepto de seguridad alimentaria de la FAO (2006), que comprende el acceso en todo momento a comida suficiente para llevar una vida activa y sana, lo cual está asociado a los conceptos de estabilidad, suficiencia y variedad de los alimentos. Este concepto se encuentra estrechamente vinculado al acceso a la alimentación, por lo que se considera apropiado para el indicador de carencia para esta dimensión.

El CONEVAL decidió emplear una escala de seguridad alimentaria que reconoce cuatro posibles niveles de inseguridad alimentaria: severa, moderada, leve y seguridad alimentaria. Y considera en situación de carencia por acceso a la alimentación a los hogares que presenten un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

En la captación de la información para determinar el nivel de inseguridad alimentaria, se hace una distinción entre los hogares con población menor a 18 años de edad y los hogares sólo con población de 18 años en adelante. Para los hogares donde no habitan menores de 18 años se identifican aquellos en los que algún adulto, por falta de dinero o recursos, presenta al menos una de las situaciones siguientes: no tuvo una alimentación variada; dejó de desayunar, comer o cenar; comió menos de lo que debería comer; se quedó sin comida; sintió hambre pero no comió; o hizo sólo una comida o dejó de comer durante todo el día. En el caso de los hogares donde habitan menores de 18 años se identifican aquellos en los que por falta de dinero o recursos, tanto las personas mayores como las menores de 18 años: no tuvieron una alimentación variada; comieron menos de lo necesario; se les disminuyeron las cantidades servidas en la comida; sintieron hambre pero no comieron; o hicieron una comida o dejaron de comer durante todo el día.

En el Cuestionario de hogares y vivienda se muestran de la siguiente manera:

Cuadro 26 Preguntas de acceso a la alimentación

SECCIÓN IV. ACCESO A LA ALIMENTACIÓN

El siguiente tema es de mucha relevancia y se refiere a la alimentación que hay en su hogar

ACCESO A LA ALIMENTACIÓN EN LOS HOGARES	
<p>1. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos, ¿alguna vez usted se preocupó de que la comida se acabara?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SÍ..... 1</p> <p>NO..... 2</p>	<p>ENTREVISTADOR 1 ¿El informante mencionó al menos un SÍ en las preguntas 1 a 6?</p> <p>SÍ..... 1 → Continúe</p> <p>NO..... 2 → Pase a 17</p>
<p>2. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos, ¿alguna vez se quedaron sin comida?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SÍ..... 1</p> <p>NO..... 2</p>	
<p>3. En los últimos tres meses, ¿alguna vez se quedaron sin dinero o recursos para obtener una alimentación sana y variada?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SÍ..... 1</p> <p>NO..... 2</p>	
<p>4. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SÍ..... 1</p> <p>NO..... 2</p>	
<p>5. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar dejó de desayunar, comer o cenar?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SÍ..... 1</p> <p>NO..... 2</p>	
<p>6. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar comió menos de lo que usted piensa debía comer?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SÍ..... 1</p> <p>NO..... 2</p>	
<p>7. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar sintió hambre pero no comió?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SÍ..... 1</p> <p>NO..... 2</p>	<p>ENTREVISTADOR 2 ¿En el hogar hay personas menores de 18 años?</p> <p>SÍ..... 1 → Continúe</p> <p>NO..... 2 → Pase a 17</p>
<p>8. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar sólo comió una vez al día o dejó de comer todo un día?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SÍ..... 1</p> <p>NO..... 2</p>	
<p>9. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos, ¿alguna vez tuvieron que hacer algo que hubieran preferido no hacer para conseguir comida, tal como mendigar (pedir limosna) o mandar a los niños a trabajar?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SÍ..... 1</p> <p>NO..... 2</p>	
<p>10. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar dejó de tener una alimentación sana y variada?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SÍ..... 1</p> <p>NO..... 2</p>	

SECCIÓN IV. ACCESO A LA ALIMENTACIÓN

ACCESO A LA ALIMENTACIÓN EN LOS HOGARES	
<p>11. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SÍ..... 1</p> <p>NO..... 2</p>	<p>17. Ahora quisiera preguntarle sobre los tipos de alimentos que usted o cualquiera de los integrantes del hogar comieron en los últimos SIETE días.</p> <p>ENTREVISTADOR: Lea la lista de alimentos y escriba en la casilla el número de días que algún integrante del hogar consumió el alimento nombrado.</p> <p>Durante los últimos siete días, ¿cuántos días comieron...</p> <p>Ningún día (0)</p> <p>Número de días (1 a 7)</p>
<p>12. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar comió menos de lo que debía?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SÍ..... 1</p> <p>NO..... 2</p>	
<p>13. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos, ¿alguna vez tuvieron que disminuir la cantidad servida en las comidas a algún menor de 18 años del hogar?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SÍ..... 1</p> <p>NO..... 2</p>	
<p>14. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar sintió hambre pero no comió?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SÍ..... 1</p> <p>NO..... 2</p>	
<p>15. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar se acostó con hambre?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SÍ..... 1</p> <p>NO..... 2</p>	
<p>16. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar comió una vez al día o dejó de comer todo un día?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SÍ..... 1</p> <p>NO..... 2</p>	
<p>18. ¿Considera usted que el consumo que reportó fue semejante a lo que come normalmente? Si no, ¿fue mayor o menor? (el consumo pudo haber variado por enfermedad, celebración de ocasiones especiales, entre otros)</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>Igual..... 1</p> <p>Mayor..... 2</p> <p>Menor..... 3</p>	
<p>A tortilla, alimentos hechos de masa de maíz, pan (blanco, integral, de caja, rústico, dulce), galletas, cereales de caja, pasta para sopa o cualquier otro alimento hecho de maíz, trigo, arroz, avena, salvado, etcétera?</p>	
<p>B papas, camote, u otro alimento proveniente de raíces o tubérculos?</p>	
<p>C verduras (frescas, en guisados, sopas, salsas, enlatadas o deshidratadas)?</p>	
<p>D frutas (frescas, enlatadas, deshidratadas, en postres o ensaladas)?</p>	
<p>E carne de vaca, cerdo, cordero, cabra, conejo, pollo, pato u otras aves?, ¿hígado, riñón, corazón u otras vísceras?</p>	
<p>F huevos (de gallina, codorniz, pato u otras aves)?</p>	
<p>G pescado, sardinas, atún, camarón o cualquier otro marisco fresco o seco?</p>	
<p>H alimentos a base de frijoles, lentejas, habas, garbanzos, soya, cacahuates, pepitas, granola, palanquetas, nueces, amaranto, frutos secos?</p>	
<p>I queso, yogurt, leche u otros productos lácteos?</p>	
<p>J cualquier tipo de aceite (soya, cártamo, canola, girasol, maíz); mantequilla, mantequilla de cacahuete, mayonesa, crema o manteca?</p>	
<p>K azúcar o miel (de abeja o maple), jarabe de maíz, gelatina, mermelada, cajeta, polvo para preparar bebidas, flan, dulces, chocolates, refrescos o bebidas industrializadas?</p>	
<p>L Otros alimentos como condimentos, café, té?</p>	

Fuente: Elaboración propia

G. Problemática para captar la información de la carencia por acceso a la alimentación

El año 2008 cuando se arrancó con el MCS-ENIGH fue difícil la instrucción del personal de campo, pues no era usual captar información sobre carencias en materia alimentaria en las encuestas del INEGI. Y si bien con el paso de los años se ha ido mejorando al respecto (pues el personal de oficinas centrales adquiere cada vez más experiencia y muchos entrevistadores repiten de un levantamiento a otro), el personal de campo destaca lo siguiente:

- En el 2008 los informantes manifestaban que las preguntas eran repetitivas y confusas, lo que condujo a que el CONEVAL las modificara en el levantamiento del año 2010.
- Se debe enfatizar a los informantes al aplicar las preguntas que el motivo de la insuficiencia alimentaria es por falta de dinero o recursos.
- No resulta claro que todos los informantes tengan una idea precisa de lo que es una alimentación sana y variada.
- No resulta claro la idea de los informantes sobre lo que es “comer menos de lo que debía”.
- Queda la impresión en los entrevistadores de que a muchos informantes les apena expresar que padecen hambre o que viven situaciones de insuficiencia alimentaria.

H. Preguntas sobre Inseguridad Alimentaria

No hay grandes dificultades para los informantes, pero se ha identificado que los Entrevistadores suelen confundir el lugar de preparación de los alimentos durante los últimos 7 días indicados en la pregunta (el hogar), así como el registro de aquellos casos en los que integrantes del hogar consumen sus alimentos fuera de éste, tanto para aquellos casos en que se preparan dentro del hogar como en aquellos que adquieren fuera del mismo.

Cuadro 27
Alimentos ingeridos en los últimos 7 días

<p>17. Ahora quisiera preguntarle sobre los tipos de alimentos que usted o cualquiera de los integrantes del hogar comieron en los últimos SIETE días.</p> <p>ENTREVISTADOR: Lea la lista de alimentos y escriba en la casilla el número de días que algún integrante del hogar consumió el alimento nombrado.</p> <p>Durante los últimos siete días, ¿cuántos días comieron...</p>	<p>Ningún día (0)</p> <p>Número de días (1 a 7)</p>
A tortilla, alimentos hechos de masa de maíz, pan (blanco, integral, de caja, rústico, dulce), galletas, cereales de caja, pasta para sopa o cualquier otro alimento hecho de maíz, trigo, arroz, avena, salvado, etcétera?	
B papas, camote, u otro alimento proveniente de raíces o tubérculos?	
C verduras (frescas, en guisados, sopas, salsas, enlatadas o deshidratadas)?	
D frutas (frescas, enlatadas, deshidratadas, en postres o ensaladas)?	
E carne de vaca, cerdo, cordero, cabra, conejo, pollo, pato u otras aves?, ¿hígado, riñón, corazón u otras vísceras?	
F huevos (de gallina, codorniz, pato u otras aves)?	
G pescado, sardinas, atún, camarón o cualquier otro marisco fresco o seco?	
H alimentos a base de frijoles, lentejas, habas, garbanzos, soya, cacahuates, pepitas, granola, palanquetas, nueces, amaranto, frutos secos?	
I queso, yogurt, leche u otros productos lácteos?	
J cualquier tipo de aceite (soya, cártamo, canola, girasol, maíz); mantequilla, mantequilla de cacahuete, mayonesa, crema o manteca?	
K azúcar o miel (de abeja o maple), jarabe de maíz, gelatina, mermelada, cajeta, polvo para preparar bebidas, flan, dulces, chocolates, refrescos o bebidas industrializadas?	
L Otros alimentos como condimentos, café, té?	

Fuente: Elaboración propia.

I. Cambios en las preguntas sobre Inseguridad Alimentaria

La principal modificación a esta temática se encuentra entre el levantamiento del 2008 y el de 2010, debido a que se pasó de 12 a 16 preguntas, al igual que se modificó tanto la redacción como el ordenamiento de las que se mantuvieron.

En el 2008 la batería de preguntas era de la siguiente manera:

Cuadro 28
Preguntas de Inseguridad Alimentaria en la ENIGH 2008

ACCESO A LA ALIMENTACIÓN EN LOS HOGARES	
<p>1. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SI 1</p> <p>NO 2</p>	<p>Si en el hogar no hay personas menores de 18 años pase a la Sección V Equipamiento del Hogar.</p>
<p>2. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar dejó de desayunar, comer o cenar?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SI 1</p> <p>NO 2</p>	<p>7. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SI 1</p> <p>NO 2</p>
<p>3. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar comió menos de lo que usted piensa debía comer?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SI 1</p> <p>NO 2</p>	<p>8. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar comió menos de lo que debía?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SI 1</p> <p>NO 2</p>
<p>4. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez se quedaron sin comida?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SI 1</p> <p>NO 2</p>	<p>9. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez tuvieron que disminuir la cantidad servida en las comidas a algún menor de 18 años del hogar?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SI 1</p> <p>NO 2</p>
<p>5. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto de este hogar sintió hambre pero no comió?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SI 1</p> <p>NO 2</p>	<p>10. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez algún menor de 18 años sintió hambre pero no comió?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SI 1</p> <p>NO 2</p>
<p>6. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar sólo comió una vez al día o dejó de comer todo un día?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SI 1</p> <p>NO 2</p>	<p>11. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez algún menor de 18 años se acostó con hambre?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SI 1</p> <p>NO 2</p>
	<p>12. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez algún menor de 18 años comió una vez al día o dejó de comer todo un día?</p> <p>Escuche la respuesta y cruce un código</p> <p>SI 1</p> <p>NO 2</p>

Fuente: Elaboración propia.

Entre 2010 y 2012 no se presentó modificación alguna, pero para el levantamiento de 2014 el CONEVAL agregó un par de preguntas (17 y 18 del Cuestionario de hogares y vivienda), mismas que se mantienen hasta la fecha.

La batería de preguntas de esta temática, tal y como se encuentra en la ENIGH 2016, se ha mantenido desde el 2014.

J. Conclusiones

En México, la responsabilidad del diseño y realización de la medición de la pobreza multidimensional recae en el CONEVAL y al INEGI le corresponde captar la información que se requiera.

A partir del año 2008, con la implantación del MCS de la ENIGH se aplican preguntas para medir dimensiones no monetarias de la pobreza. Por lo que hace a la dimensión de la inseguridad alimentaria, el CONEVAL ha hecho modificaciones y agregados de preguntas en 2010 y 2014.

La experiencia del INEGI al captar la información indica que si bien con el paso de los años no se reportan grandes problemas en campo para obtenerla, la batería de preguntas sobre inseguridad alimentaria no es sencilla de transmitir durante la capacitación y llega a causar confusiones en los informantes al momento de responderla.

XVII. La medición de la inseguridad alimentaria y los indicadores no monetarios en el Sistema de Encuestas de Hogares IBGE, Brasil

*Leonardo Santos de Oliveira*⁵⁶

A. Introducción

La producción, distribución, acceso y el consumo de alimentos en cantidad, calidad y variedad, no solamente son necesarias para evitar el hambre y la malnutrición, sino también son esenciales para el bienestar socioeconómico y la calidad de vida de los individuos y de los distintos grupos de población. En este contexto, hay preocupación tanto por la inseguridad en el consumo de alimentos como con la prevalencia del hambre y de la malnutrición.

La Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) es un concepto que integra tanto las carencias como el consumo excesivo de calorías y micronutrientes y sus consecuencias negativas para la salud, así como la sensación de inseguridad y las estrategias adoptadas por las personas para superar la falta de alimentos o las incertidumbres sobre las posibilidades de consumo.

Diferentes indicadores pueden ser utilizados en el estudio de la SAN, dependiendo del enfoque elegido y los datos disponibles⁵⁷: entre estos se encuentran los indicadores antropométricos, los datos sobre la producción y distribución de alimentos, los datos sobre la renta y los gastos en el hogar, la

⁵⁶ Funcionario del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Brasil.

⁵⁷ Antecedentes sobre el uso de encuestas de hogares para el estudio de la SAN se pueden encontrar en Molteldo et al (2014) y en Fiedler y Mwangi (2016). La evaluación de SAN en diversos países, incluido Brasil, puede encontrarse en FAO, IFAD y WFP (2014) y FAO (2016). Un balance del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Brasil se puede encontrar en CAISAN (2014). El uso de la POF para estudio de la SAN se encuentra en Borlizzi, Delgrossi y Cafiero (2017). Un análisis sobre la pobreza, el derecho de posesión y las apelaciones colectivas se puede encontrar en Sen (1982). Un cálculo de líneas de pobreza basado en el consumo de alimentos se encuentra en Rocha (2006).

información sobre el consumo alimentario dentro y fuera del hogar, las escalas y evaluaciones subjetivas, etc. En esta nota se describen informaciones que se recogen sobre la SAN y la salud disponibles en 5 encuestas de hogares efectuadas por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE): a) Encuesta Nacional por Muestreo de Hogares (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD), b) Encuesta Nacional de Salud (PNS), c) Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição - PNSN), d) Estudio Nacional del Gasto Familiar (Estudo Nacional da Despesa Familiar – ENDEF) y, e) Encuesta de Presupuestos Familiares (Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF). También se exponen algunos resultados y, al final del texto, se presentan (brevemente) las reformulaciones en curso en las encuestas de hogares del IBGE.

B. Las encuestas del IBGE y sus informaciones básicas para el monitoreo de la SAN

La PNAD comenzó en 1967, con carácter trimestral y alcance geográfico restringido⁵⁸. Posteriormente, entre 1971 y 2015, la PNAD se realizó una vez por año. La encuesta fue interrumpida sólo en los años de Censo (1970, 1980, 1991, 2000, 2010) y en 1974/1975, cuando se hizo el ENDEF (encuesta con foco en el consumo alimentario y presupuestos familiares).

En la década de 1970, además de los principales temas "básicos" de la PNAD (demografía, educación, trabajo, ingresos y vivienda), la encuesta investigó migración y fecundidad con cierta regularidad. En la década de 1980, los temas "básicos" se mantuvieron, y se investigaron varios temas adicionales. En lo referido a los temas de SAN y Salud, se incluyeron los siguientes módulos:⁵⁹

- PNAD 1981 – Salud: mujeres/hijos, hospitalización, gastos en salud.
- PNAD 1986 – Salud: acceso a los servicios de salud, suplementos alimentarios.
- PNAD 1998 – Salud: Suplemento Salud.
- PNAD 2003 – Salud: Suplemento de 1998 ampliado.
- PNAD 2004 – Escala Brasileña de Inseguridad Alimentaria (EBIA).
- PNAD 2008 – Salud: Suplemento de 2003 ampliado y Tabaquismo.
- PNAD 2009 – Segunda aplicación de EBIA.
- PNAD 2013 – Tercera aplicación de EBIA.

Dada la creciente demanda de información, la Encuesta Nacional de Salud (PNS) 2013 investigó características de los hogares y sus moradores, tales como el trabajo, los ingresos, la antropometría y alimentación de los miembros del hogar, la auto-percepción del estado de salud y otros temas de salud.

Resultados de SAN en la EBIA. La EBIA⁶⁰ permite diferenciar en las siguientes situaciones o categorías: seguridad alimentaria (segurança alimentar - SA) e inseguridad alimentaria (insegurança alimentar - IA) leve, moderada y grave. La IA grave está asociada a las restricciones más severas y el hambre. Los gráficos 9 y 10 muestran una fuerte reducción de la IA en Brasil. Por ejemplo, el 5% de los hogares estaba en IA grave en 2009, pero sólo un 3,2% estaba en IA grave en 2013 (Gráfico 9). En la Gráfico 10 se observa la caída de la IA grave en las áreas rurales y urbanas.

⁵⁸ Inicialmente, la PNAD sólo cubrió parte del Sudeste. Su alcance geográfico aumentó a lo largo de los años, llegando a tener cobertura nacional en 2004.

⁵⁹ Más detalles se encuentran en IBGE (2015).

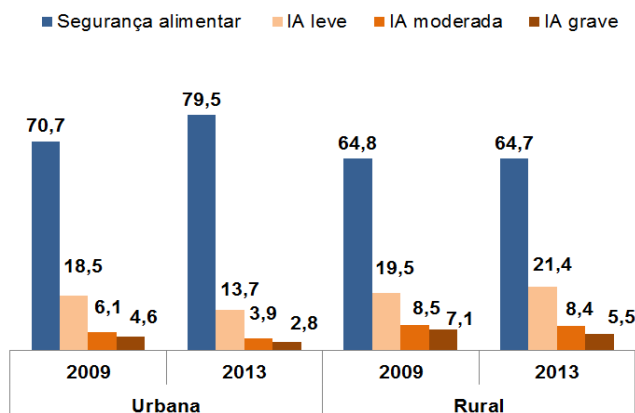
⁶⁰ Más información sobre EBIA se puede encontrar en IBGE (2014a, 2014b). Los análisis de la inseguridad alimentaria basados en la EBIA también se encuentran en Hoffmann (2013, 2014). El uso de escala de inseguridad alimentaria en otros países puede ser encontrado en la FAO (2016).

Gráfico 9
Hogares y seguridad alimentaria (EBIA) – Brasil 2009/2013

Situação de segurança alimentar	Domicílios particulares				
	Absolutos (milhões)		Relativos (%)		Varição (%)
	2009	2013	2009	2013	2009/2013
Total	59,3	65,3	100,0	100,0	10,0
Segurança alimentar	41,4	50,5	69,8	77,4	22,0
Insegurança alimentar	17,9	14,7	30,2	22,6	(17,7)
Leve	11,1	9,6	18,7	14,8	(13,0)
Moderada	3,9	3,0	6,5	4,6	(22,7)
Grave	3,0	2,1	5,0	3,2	(28,8)

Fuente: IBGE, presentación de la Pesquisa Suplementar de Segurança Alimentar PNAD 2013.

Gráfico 10
Distribución (%) de los hogares Urbana y Rural por la seguridad alimentaria (EBIA) - Brasil 2009/2013



Fuente: IBGE, presentación de la Pesquisa Suplementar de Segurança Alimentar PNAD 2013.

El gráfico 11 muestra el vínculo entre los ingresos y la IA en Brasil. En esta gráfico, los hogares en IA y el conjunto total de hogares de Brasil están distribuidos por clases de ingresos, construidas en base al salario mínimo (SM). En 2013, 83,3% de los hogares en IA vivía con ingresos domiciliarios per cápita de 1 SM o menos: en cambio, menos del 50% de los hogares brasileños vivía con 1 SM o menos⁶¹.

En el gráfico 12 se presenta la posesión de bienes duraderos en los hogares en 2013 y 2009. Entre los hogares en IA grave, 88,4% tenía TV (TV), 85,8% tenía heladera (geladeira), el 64% tenía teléfono móvil (telefone celular), el 21,8% tenía lavadora (máquina de lavar roupa), 13,8 tenía microcomputadora (microcomputador) y el 12,9% tenía Motocicleta (motocicleta). Además, estos porcentajes aumentaron de 2009 a 2013, indicando la fuerte demanda por bienes duraderos en los hogares en IA grave⁶².

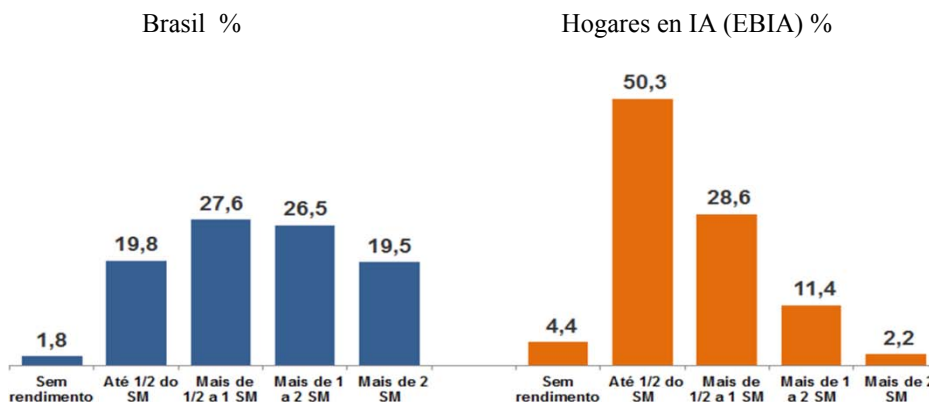
⁶¹ La categoría integrada por los hogares que no informaron ingresos fue omitida en los gráficos de la Gráfico 11.

⁶² Un cuestionamiento sobre la prioridad del consumo de alimentos y otros bienes (por ejemplo, bienes duraderos) se puede encontrar en Banerjee y Duflo (2012). Para Brasil, las dinámicas del consumo de alimentos, bienes duraderos, salud, transporte, educación y vivienda se pueden encontrar en Oliveira et al (2017).

El gráfico 13 retrata las estrategias utilizadas por las personas en hogares en IA (leve + moderada + grave) en 2013. Las estrategias más comunes para lidiar con la IA fueron: comprar postergando los pagos y pedir alimento a parientes, vecinos, amigos u otros. Menos frecuente fue la reducción del consumo de alimentos.

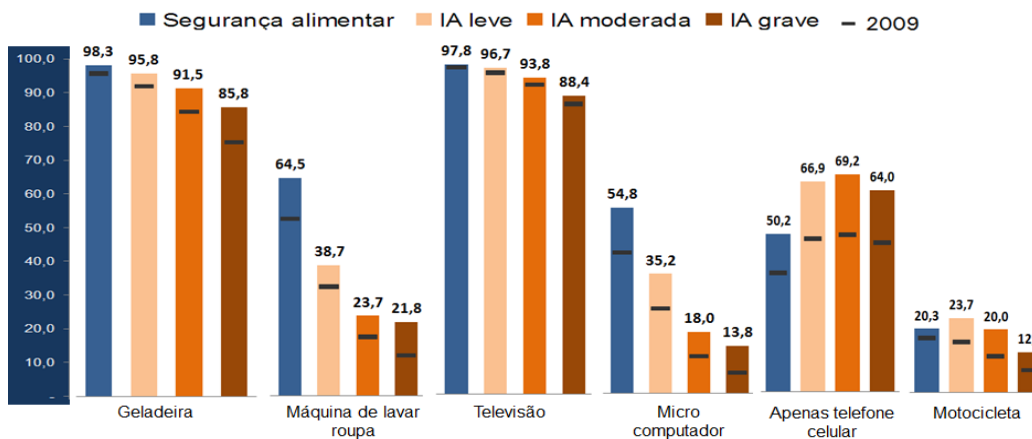
\

Gráfico 11
Distribución (%) de los hogares por clases de ingresos mensual domiciliar per cápita (Salarios Mínimos - SM) – Brasil, IA pela EBIA – 2013



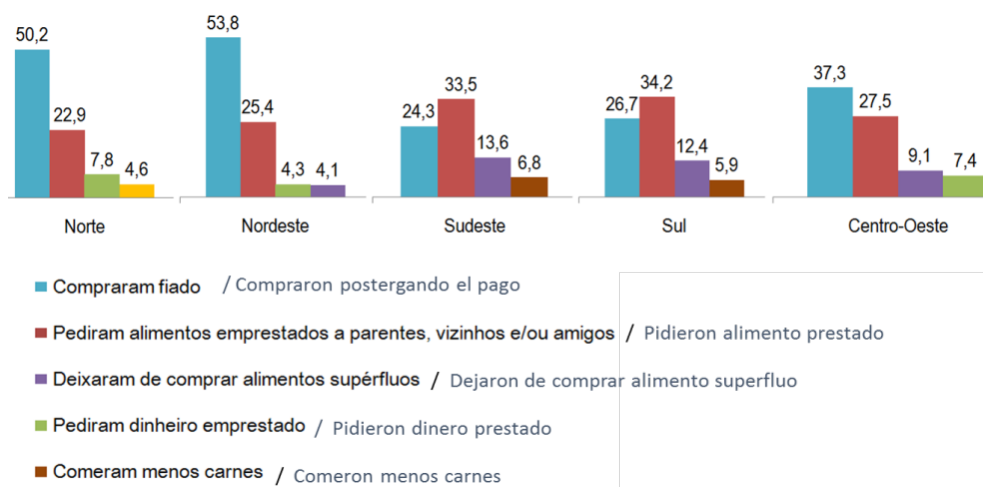
Fuente: IBGE, presentación de la Pesquisa Suplementar de Segurança Alimentar PNAD 2013.

Gráfico 12
Porcentaje de hogares con bienes duraderos por tipo de seguridad alimentaria - Brasil 2009/2013



Fuente: IBGE, presentación de la Pesquisa Suplementar de Segurança Alimentar PNAD 2013

Gráfico 13
Distribución de los hogares en inseguridad alimentaria por algunas de las principales actitudes adoptadas en la falta de alimento, por Grandes Regiones – 2013
(en porcentajes)



Fuente: IBGE, presentación de la Pesquisa Suplementar de Segurança Alimentar PNAD 2013.

Además de la PNAD y PNS, otras 3 encuestas del IBGE investigaron el tema de la SAN: el ENDEF, la PNSN y la POF. El ENDEF (1974/1975) cubrió las áreas urbanas y rurales de Brasil (excepto el norte rural) e investigó gastos de alimentación, consumo efectivo (calorías y nutrientes), cantidades de alimentos adquiridos y antropometría (peso y altura). Posteriormente, el ENDEF fue sustituido por la POF. Tanto el ENDEF como POF fueron utilizados en el cálculo de la estructura de ponderación de los incidentes de precios del IBGE.

La PNSN (1989) cubrió las áreas urbanas y rurales y recogió información materno-infantil. Entre esta información cabe mencionar a los datos antropométricos (peso y altura), crecimiento de la población brasileña, estado nutricional de adultos y anciano (ojo, no es solo información materno-infantil)

Por su parte, la POF se realizó en cuatro ocasiones: 1987/1988, 1995/1996, 2002/2003 y 2008/2009. Las dos primeras cubrieron sólo Regiones Metropolitanas (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Río de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre), Brasilia – DF y Municipio de Goiânia y investigaron gastos de alimentación dentro y fuera del Hogar, cantidades de alimentos (sólo dentro del hogar) e ingresos.

La POF 2002/2003 cubrió las áreas urbanas y rurales e investigó temas como los gastos en alimentos (monetario y no monetario), energía y nutrientes según las cantidades adquiridas (disponibilidad), antropometría (peso y altura), evaluación subjetiva de la cantidad y la calidad de los alimentos, el trabajo, ingresos y evaluación subjetiva de las condiciones de vida.

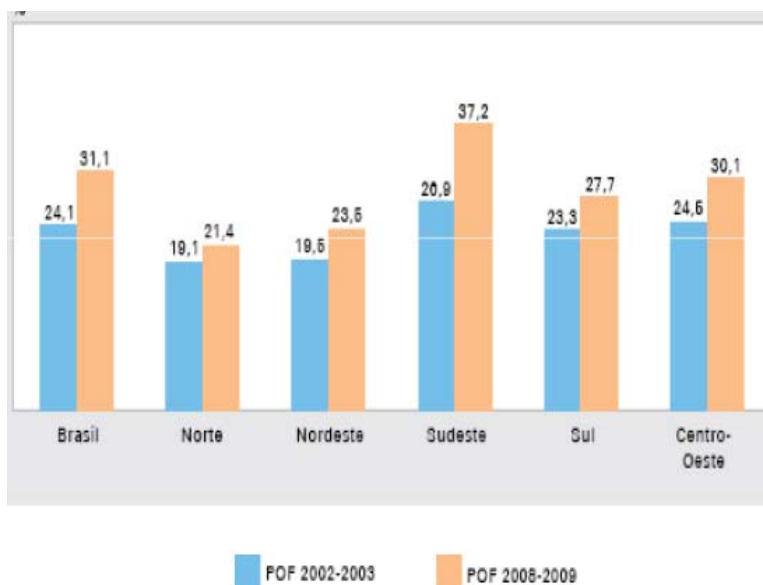
La POF 2008/2009 cubrió las áreas urbanas y rurales e investigó los mismos temas que la edición de 2002/2003, a lo cual se agregaron las condiciones de vivienda y el consumo efectivo de alimentos.

Cuadro 29
Alimentos presentes en el "plato" de los brasileños (artículos seleccionados)

Alimentos	Prevalencia del consumo de alimentos (%) por sexo		
	Total	Masculino	Femenino
Arroz	84,0	85,6	82,5
Café	79,0	78,7	79,3
Frijol	72,8	77,0	68,8
Pan de sal	63,0	62,4	63,6
Carne de vacuno	48,7	51,6	46,0
Jugos	39,8	38,8	40,7
Aceites y grasas	37,8	36,6	38,9
Aves	27,0	27,4	26,7
Refrescos	23,0	24,8	21,2
Macarrones y comidas a base de macarrones	18,8	19,7	17,9
Huevos	16,3	17,9	14,7

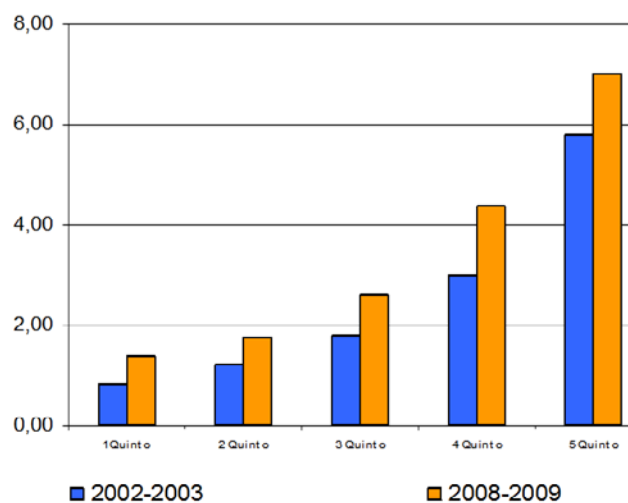
Fuente: IBGE, POF 2008/2009

Gráfico 14
Incidencia del gasto en "alimentos fuera del hogar" en el gasto total en alimentos
(en porcentajes)



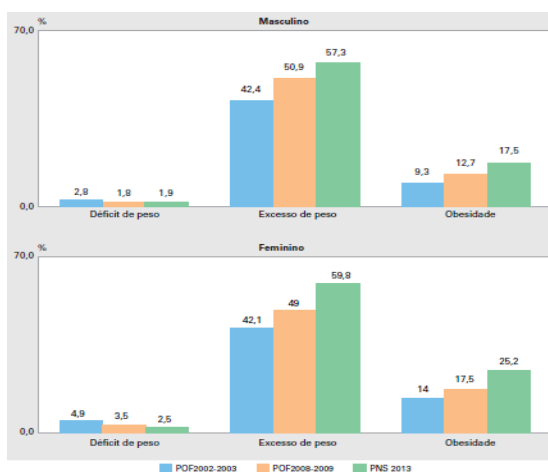
Fuente: IBGE, POF 2002/2003 e 2008/2009

Gráfico 15
Alimentos preparados e industrializados por quintiles de ingreso
(en kilogramos)



Fuente: IBGE, POF 2002/2003 e 2008/2009

Gráfico 16
Déficit y exceso de peso y obesidad de hombres y mujeres con 20 años o más - Brasil
(en porcentajes)



Fuente: IBGE, POF 2002/2003 e 2008/2009 e PNS 2013

El Cuadro 29 y los gráficos 14 y 15 ilustran sobre los hábitos de consumo de los brasileños con base a la encuesta POF. En el Cuadro 1, por ejemplo, se aprecia que el arroz, los frijoles y el café eran los elementos más presentes en las comidas de los brasileños en 2008/2009, con 84%, 79% y 72,8% de presencia respectivamente. Se debe notar, sin embargo, que hubo un aumento tanto del gasto en alimentos fuera del hogar como del gasto en productos industrializados, lo cual indica un cambio del patrón de consumo de alimentos en Brasil (véanse los gráficos 14 y 15). El gráfico 16 retrata algunas consecuencias de las alteraciones de los hábitos de los brasileños, como un importante aumento de la proporción de hombres y mujeres con sobrepeso y obesidad. Es importante recordar que el exceso de peso y la obesidad también son elementos de análisis de la SAN, dadas sus graves consecuencias para la salud como diabetes y enfermedades cardiovasculares.

En síntesis, los datos obtenidos a partir de la aplicación de la EBIA, así como la información antropométrica y de consumo de alimentos, muestran una reducción de la inseguridad alimentaria y un aumento del peso de la población brasileña en los periodos analizados. Estos cambios indican la complejidad del tema, que requiere un conjunto completo y actualizado de información.

C. Actualización de las encuestas, el SIPD y la posibilidad de ir más allá de la Seguridad Alimentaria

Para satisfacer la creciente demanda de información nueva y complementaria a la SAN, la calidad de vida y el bienestar socioeconómico de la población, el IBGE está montando el Sistema Integrado de Encuestas de Hogares (*Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares* - SIPD). Forman parte del SIPD la PNAD en su versión Continua (PNAD Continua), la POF en su versión continua (POF Continua) y la PNS⁶³.

La PNAD Continua tiene su foco en las informaciones sobre el trabajo y los ingresos, pero también posibilita la investigación de otros temas (vivienda, trabajo infantil, educación, etc.) y acumula datos anuales y trimestrales

En relación a la SAN y calidad de vida, cabe resaltar que la PNS será mantenida en el SIPD e incorporará la antropometría. Así, será posible relacionar el peso y altura con otros datos sobre la salud de los individuos y de la población en general. Además, otro cambio importante es la incorporación de la EBIA a la POF 2017/2018. Así, será posible relacionar la evaluación subjetiva de la EBIA con información sobre el consumo alimentario (gastos, adquisiciones y consumo efectivo) y respecto a otros indicadores de bienestar individual y de los hogares⁶⁴.

Además de los cambios mencionados previamente, la POF 2017/2018 investigará los productos y servicios públicos, las restricciones en el acceso a los productos y servicios de salud. No incluirá antropometría.

En estos momentos está en estudio la actualización / modernización del cuestionario POF 6, con el objetivo de atender a la demanda creciente de información sobre la calidad de vida e integrar esta nueva información con los temas ya investigados por la POF 2017/2018, en especial los componentes del consumo y de los ingresos, vivienda, educación, trabajo, acceso a los servicios públicos y las restricciones al acceso a la salud. Esto permitiría crear nuevas medidas para el estudio del desarrollo, desigualdad y pobreza en Brasil⁶⁵.

El proceso de construcción del cuestionario de la POF 6 se basa en la literatura⁶⁶ sobre la calidad de vida, así como en la experiencia del IBGE y de otras instituciones⁶⁷. El concepto de calidad de vida a utilizar sería el resultado de la interacción entre: (1) las condiciones objetivas y recursos disponibles (condições de vida e os recursos disponíveis), (2) las libertades y oportunidades (liberdades e oportunidades) y (3) el bienestar, las aspiraciones y decisiones de los individuos y la sociedad (bem-estar, aspirações e escolhas feitas pelos indivíduos e pela sociedade). Esta interacción se presenta en el Diagrama 12.

⁶³ También forma parte del SIPD un esquema de muestra común para la PNAD Continua, POF Continua y PNS. Este esquema de muestreo se llama Muestra Maestra (*Amostra Mestre*).

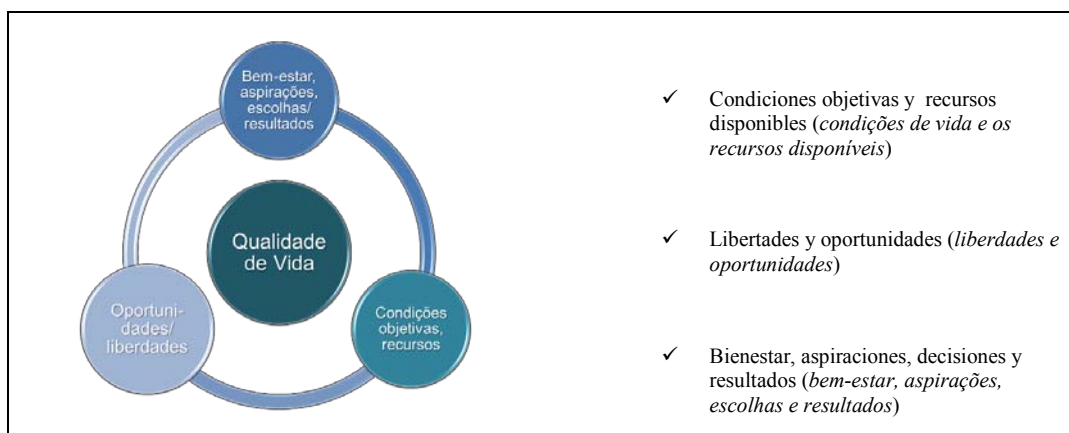
⁶⁴ Análisis de los impactos de las diferentes dimensiones del consumo (alimentos, bienes duraderos, vivienda, ...) en bienestar social, pobreza y desigualdad se pueden encontrar en Oliveira et al (2017).

⁶⁵ Diferentes enfoques para el análisis de dimensiones no monetarias del bienestar se pueden encontrar en Oliveira (2010) y Athias y Oliveira (2016).

⁶⁶ Alkire (2007, 2008) Alkire et al (2015), Borges (2007), Cummins (1996), Deaton (2008), Lin (2010), Insee (2010-2012), Kuklys (2005), Oliveira (2010), Athias y Oliveira (2016), Pardhan y Ravallion (2000), Rojas (2004), Van Praag y Ferrer-I-Carbonell (2008), Stiglitz, Sen and Fitoussi (2009), OECD (2011, 2013), Smedt (2013), Atkinson y Bourguignon (2015), Fleurbaey y Blanchet (2013), Kanbur y Spence (2010) y otros.

⁶⁷ POF 1 e 6 de 2008/2009, POF 6 da POF simplificada, PPV 1996-1997, PNAD 1976, 1988, 1996 (Movilidad social), PNAD 1986 (Asociativismo), EBIA PNAD 2009 e 2013, PNS 2013, European Social Survey 2008, EU-SILC 2013: módulo sobre bienestar, EU-SILC 2011: módulo sobre la transmisión intergeneracional de la desventaja The World Pool Questionnaire (Gallup) 2006, World Values Survey 2010-2012.

Diagrama 12
Calidad de Vida (*Qualidade de Vida*)



Fuente: Elaboración propia

Bibliografía

- ALKIRE, S (2007) – OPHI working paper The Missing Dimensions of Poverty Data
- _____ (2008) Choosing Dimensions: The Capability Approach and Multidimensional Poverty. MPRA Paper No. 8862
- ALKIRE et.al (2015) Multidimensional poverty measurement and analysis. Oxford: Oxford University Press
- ATHIAS e OLIVEIRA (2016) Indicadores de padrão de vida e distribuição de renda, cap.4 em: Simões e Fresneda Panorama nacional e internacional da produção de indicadores sociais. Rio de Janeiro: IBGE.
- ATKINSON and BOURGUIGNON (2015) Handbook of INCOME DISTRIBUTION , V2a and V2b. North-Holland.
- BANERJEE and DUFLO (2012) Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty. New York: Public Affairs.
- BORGES, A (2007) Envelhecimento e Deficiência na Região Metropolitana do Rio de Janeiro : o que esperar do futuro ? Rio de Janeiro (Dissertação de Mestrado, ENCE)
- BORLIZZI, DELGROSSI and CAFIERO (2017) National food security assessment through the analysis of food consumption data from Household Consumption and Expenditure Surveys : the case of Brazil's Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008/09. Food Policy (em breve).
- CAISAN (2014) Balanço das Ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PlanSAN 2012/2015. Brasília: MDS.
- CUMMINS, R (1996) The Domains of Life Satisfaction: An Attempt to Order Chaos, Social Indicators Research 38
- DEATON, A. (2008) Income, health, and Well-Being around the World: Evidence from the Gallup World Poll. Journal of Economic Perspectives – Volume 22, Number 2
- EASTERLIN, R. (2010) Happiness, growth and the life cycle. New York: Oxford University Press
- EUROPEAN SOCIAL SURVEY (2008).
- EU-SILC (2013) módulo sobre bem-estar.
- EU-SILC (2011) módulo sobre transmissão intergeracional de desvantagens.
- FAO (2016) Methods for estimating comparable rates of food insecurity experienced by adults throughout the world. Rome: FAO.
- FAO, IFAD and WFP (2014). The State of Food Insecurity in the World 2014. Rome: FAO.
- FIEDLER and MWANGI (2016) Using Household Consumption and Expenditure Surveys to Make Inferences about Food Consumption, Nutrient Intakes and Nutrition Status. Discussion Paper 01571. International Food Policy Research Institute.
- FLEURBAEY and BLANCHET (2013) Beyond GDP Measuring Welfare and Assessing Sustainability. New York: Oxford University Press.
- GALLUP (2006) The World Pool Questionnaire.

- HOFFMANN, R. (2013) Determinantes da insegurança alimentar no Brasil em 2004 e 2009. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, 20(2):219-235, 2013
- _____. (2014) Brasil, 2013: mais segurança alimentar. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, 21(2):422-436, 2014.
- IBGE, Pesquisa Nacional por amostra de Domicílios – PNAD diversos anos.
- _____. Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF diversos anos.
- _____. Estudo Nacional da Despesa Familiar – ENDEF 1974/1975.
- _____. Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição – PNSN 1989.
- _____. Pesquisa Nacional de Saúde – PNS 2013.
- _____. (2014a) Segurança Alimentar PNAD – 2013.
- _____. (2014b) Apresentação da Segurança Alimentar PNAD – 2013. <http://www.IBGE.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000020112412112014243818986695.pdf>
- _____. (2015) PNAD Um Registro Histórico da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1967-2015.
- INSEE (2010-2012) Measuring quality of life. INSEE's contributions.
- KUKLYS, W. (2005) Amartya Sen's Capability Approach. *Theoretical Insights and Empirical Applications*. Germany: Springer.
- MOLTELDO, TROUBAT, LOKSHIN, and SAJAIA (2014) Analyzing Food Security Using Household Survey Data: Streamlined Analysis with ADePT Software. DOI: 10.1596/978-1-4648-0133-4. Washington, DC: World Bank.
- OECD (2011) How's life? Measuring Well-being.
- _____. (2013) Guidelines on Measuring Subjective Well-being.
- OLIVEIRA, L. (2010) Três ensaios sobre pobreza multidimensional. Rio de Janeiro (Tese de doutorado, UFRJ).
- OLIVEIRA, QUINTAES, SANTOS and SOUZA (2017) The expansion of consumption and the welfare dynamics of the Brazilian families: a decomposition analysis of poverty and inequality. New York: Seventh Meeting of the Society for the Study of Economic Inequality (ECINEQ).
- PARDHAN, M.; RAVALLION, M. (2000) Measuring Poverty Using Qualitative Perceptions of Consumption Adequacy, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 82, n. 3, pp. 462-471.
- ROCHA, S. (2006) Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata? 3ed. Rio de Janeiro: FGV.
- ROJAS, M. (2004) Well-being and the complexity of poverty: A subjective well-being approach. Research Paper, UNU-WIDER, United Nations University (UNU)
- SEN, A (1982) *Poverty and Famines*. New York: Oxford University Press.
- SMEDT, M (2013) Measuring Subjective Issues of Well-being and Quality of Life in the European Statistical System.
- STIGLITZ, SEN and FITOUSSI (2009) Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
- VAN PRAAG and FERRER-I-CARBONELL (2008) *Happiness Quantified: A Satisfaction Calculus Approach*, New York: Oxford University Press.
- WORLD VALUES SURVEY 2010-2012.

XVIII. La medición del Trabajo Decente en Chile

*Leonardo González*⁶⁸

A. Marco conceptual

La noción de Trabajo Decente aparece por primera vez en 1999 en la Memoria del Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el marco de la 87^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Allí se plantea como finalidad primordial de la OIT “*promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana*” (OIT). Desde entonces este organismo y una serie de países se han abocado a la tarea de generar indicadores que permitan medir y constatar la evolución de Trabajo Decente en las diferentes sociedades y en distintos momentos.

Por su parte, la medición de Pobreza Multidimensional se enmarca en una nueva forma de entender la Pobreza, donde se pasa desde una concepción reduccionista que mide la pobreza según los ingresos, a una visión más integral donde se incluyen aspectos tales como: educación, salud, trabajo y seguridad social y vivienda, entre otras.

En esta misma línea, el concepto de Trabajo Decente amplía la forma de comprender el Trabajo, en tanto no solo considera el acceso al mercado laboral (ocupados, desocupados, etc.) sino también incorpora aspectos tales como: horas excesivas de trabajo, conciliación del trabajo con la vida personal y familiar, igualdad de género, no discriminación, seguridad laboral y social, dignidad entre otros.

B. Importancia de su medición

El ampliar el concepto de trabajo y el migrar hacia la medición de un trabajo decente tiene, por una parte, un impacto a nivel individual, ya que el concepto de trabajo decente posiciona al trabajo como *algo más que un mecanismo de subsistencia*, reconociéndole su importancia en la trayectoria de vida de

⁶⁸ Funcionario del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Chile.

las personas, no solo por la gran cantidad de tiempo que ocupa, sino también evidenciando su aporte como mecanismo de integración social y realización personal.

A su vez, tiene un impacto a nivel global, ya que obliga a los países a establecer sus “mínimos” de “decentia” y a repensar la vinculación del concepto de trabajo con la medición de la pobreza. Lo “decente” varía de una sociedad a otra, así como a través del tiempo. A medida que una sociedad va avanzando en su desarrollo los requerimientos mínimos para que un trabajo se considere “decente” se deberían tornar más exigentes. Es así, como el marco conceptual de los indicadores de desarrollo sostenible (ODS) reconoce el “Trabajo decente” como el motor de un crecimiento inclusivo, sostenible y equitativo dentro de los pueblos.

C. Dimensiones

En Chile, al alero del Observatorio Laboral del SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo), creado en el año 2016 y cuyo objetivo es producir conocimiento sobre las brechas de ocupaciones actuales y futuras de nuestro mercado laboral, se institucionalizó un Comité Técnico conformado por un panel nacional de expertos, que se reúne una vez al mes e incorpora analistas del MINTRAB, MINEDUC, INE, SII, MDS, Microdatos, PNUD, BID, CEPAL y OIT. El propósito principal de este Comité es tener un espacio donde presentar los avances de las distintas iniciativas que lleva a cabo el Observatorio, entre ellas la discusión metodológica, conceptual y analítica del marco de indicadores de trabajo decente, obteniendo una cierta validación por parte de expertos en la materia.

El comité trabajó las dimensiones propuestas por la OIT (2012) y UNECE (2015) respecto al trabajo decente, y las consolidó de la siguiente forma:

- Oportunidades de Empleo
- Ingresos monetarios, no monetarios y productividad del empleo
- Tiempo de Trabajo Decente
- Compatibilización trabajo-familia
- Trabajo que debe ser abolido
- Estabilidad y Seguridad en el Trabajo
- Igualdad de Oportunidades y trato en el Trabajo
- Ambiente seguro de Trabajo
- Seguridad Social
- Diálogo social
- Desarrollo de Habilidades y Capacitaciones
- Relaciones en el Trabajo y Motivación laboral
- Contexto Socioeconómico

Para cada una de las dimensiones se propusieron una serie de indicadores, los cuales se dividieron según importancia entre las siguientes categorías: indicador principal o prioritario, indicador adicional e indicador futuro. Los indicadores principales o prioritarios se construyen a partir de diversas fuentes de información, ya que combinan encuestas a hogares, encuestas de establecimientos o empresas y registros administrativos. Estas diversas fuentes de información permiten realizar un seguimiento integrado respecto al funcionamiento del mercado del trabajo, pues responden a temáticas diferenciadas.

Se espera que este trabajo de sistematización sea el primer paso para institucionalizar un Sistema de Estadísticas del Trabajo, que tome en cuenta el marco conceptual de los indicadores de trabajo decente y que alimente los requerimientos de la medición de Pobreza Multidimensional, Objetivos de Desarrollo Sostenible, 19° Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), entre otros.

La relevancia de la sistematización radica en que el análisis del mercado del trabajo, generalmente, se reduce a pocos indicadores, centrando la mayor parte del análisis a la tasa de desocupación, por lo tanto, contar con indicadores complementarios permite mejorar el análisis y el seguimiento del mercado laboral, ya sea de corto o largo plazo.

En todo este proceso es clave el trabajo interinstitucional coordinado, es por eso que un segundo paso es convocar a una sub-comisión de estadísticas del trabajo en el Sistema Estadístico Nacional (SEN). En este proceso, el INE juega un rol muy importante, ya que es la institución técnica que debiera convocar y dirigir este espacio de intercambio de información, asegurando que la medición de los indicadores cumplan con criterios de pertinencia, precisión, oportunidad, coherencia y claridad, tal como lo define el Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Chilenas (INE, 2015), permitiendo construir un sistema de indicadores sostenible en el tiempo que aporte información a los tomadores de decisión, tanto público como privado, en especial aquellos que definen y dan seguimiento a las políticas públicas en torno a estos indicadores.

D. Indicadores por dimensión

A continuación, se presentan los indicadores priorizados en la mesa técnica del Observatorio Laboral, según las dimensiones consolidadas:

Dimensión 1: Oportunidad de Empleo

- Tasa de ocupación: calculada como el porcentaje de personas Ocupadas entre 15 y 64 años de edad sobre la Población en Edad de Trabajar (PET). Es posible calcular este indicador a partir de los datos de la ENE del INE o de la Encuesta de Casen del Ministerio de Desarrollo Social (MDS).
- Tasa de desocupación⁶⁹ representada a través del ratio entre Desocupados y la Fuerza de Trabajo⁷⁰. Es posible calcular este indicador a partir de los datos de la ENE y de la Casen.
- Ninis: corresponden a los jóvenes entre 15 y 24 años que no estudian ni trabajan. Se calcula como el número de jóvenes desocupados e inactivos⁷¹ sobre el total de jóvenes. Es posible calcular este indicador a partir de los datos de Casen o de la ENUT del INE.
- Subocupación: representa a los Ocupados que desean trabajar más horas y están disponibles para hacerlo sobre el total de Ocupados, es decir, corresponde a una subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo, tal como lo define OIT (19° CIET), la cual puede ser calculada a partir de los datos de la ENE o la Casen.
- Ocupación informal: corresponde al número de Ocupados informales sobre el total de Ocupados, este indicador podrá ser calculado a partir de datos de la ENE en el futuro.

Dimensión 2: Ingresos monetarios, no monetarios y productividad del empleo

- Porcentaje de trabajadores pobres: este indicador se construye con el número de Ocupados que viven en hogares pobres sobre el total de Ocupados. Es posible calcularlo a partir de los datos de la ESI del INE o la Casen.

⁶⁹ Incorporado en el IPM Chile (dimensión de trabajo y seguridad social).

⁷⁰ La Fuerza de Trabajo corresponde a las personas en Edad de Trabajar que durante la semana de referencia cumplen los requisitos para ser incluidas en la categoría de Ocupados o Desocupados.

⁷¹ Que no se encuentren estudiando.

- Tasa de ingresos bajos: corresponde al número de Ocupados que recibe menos de 2/3 de la mediana de los ingresos sobre el total de Ocupados. Es posible calcularla a partir de los datos de la ESI o la Casen.

Dimensión 3: Tiempo de Trabajo Decente

- Trabajo excesivo: calculado como el número de Ocupados que trabajan más de 48 horas semanales sobre el total de Ocupados. Es posible calcularlo a partir de los datos de la ENE o la Casen.

Dimensión 4: Compatibilización trabajo – familia

- Porcentaje de hombres/mujeres ocupados entre 20 y 49 años con hijos en edad de escolaridad obligatoria⁷², calculada de las siguientes formas alternativas (a partir de datos de la ENE o la Casen):

$$\frac{\text{Tasa de ocupación de mujeres con hijos en edad escolar}}{\text{Tasa de ocupación de hombres con hijos en edad escolar}} \times 100$$

$$\frac{\text{Total de ocupadas mujeres/hombres con hijos en edad escolar}}{\text{Total de mujeres/hombres con hijos en edad escolar}} \times 100$$

- Porcentaje de hombres/mujeres que se declara Inactivo por no tener quien cuide a sus hijos sobre el total de la Fuerza de Trabajo. Es posible construir este indicador a partir de datos de la Casen.

$$\frac{\text{N° de hombres/mujeres que se declaran inactivos por no tener quien cuide a sus hijos}}{\text{Total de hombres/mujeres inactivos}} \times 100$$

- Tiempo de traslado al trabajo: corresponde al total de minutos en promedio desde el hogar al trabajo. Es posible calcularlo a partir de los datos de la ENUT.

Dimensión 5: Trabajo que debe ser abolido

- Trabajo infantil: se construye con el número de niños que trabajan entre 5 y 17 años sobre el total de niños entre ese rango de edad. La encuesta a cargo de este indicador es la EANNA del MDS.

Dimensión 6: Estabilidad y Seguridad en el Trabajo

- Tasa de empleo precario: se define como el empleo de corta duración independiente de la formalización del contrato, los cuales se clasifican en (i) trabajadores casuales con un periodo corto de empleo, (ii) trabajadores de temporada, y (iii) trabajadores de corto plazo, en donde el empleo dura más que los casuales. Se construye a partir de los datos de la ENE o la Casen y el indicador es el número de Ocupados con trabajo precario sobre el total de Ocupados.

⁷² Se pueden comparar las tasas de participación femenina de mujeres con y sin hijos.

Dimensión 7: Igualdad de Oportunidades y trato en el Trabajo

- Segregación ocupacional por sexo: indicador que se construye con el Clasificador Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO) revisando el porcentaje de mujeres perteneciente a cada uno de los grandes grupos sobre el total de Ocupados en cada categoría ocupacional⁷³, o sobre el total de mujeres Ocupadas. Se puede construir en base a los datos de la ENE o la Casen.
- Brecha de ingresos por género: calculado como la diferencia entre el ingreso promedio por hora de los hombres menos el ingreso promedio por hora de las mujeres, sobre el ingreso promedio por hora de los hombres. Indicador que se calcula en base a los datos de la ESI. IR-ICMO⁷⁴ o la Casen.
- Porcentaje de mujeres en posiciones de gerencia y cargos medios: este indicador se construye con el CIUO, específicamente con el número de mujeres que pertenece al grupo 1, es decir, Miembros del poder ejecutivo y de los cuerpos legislativos y personal directivo de la administración pública y de empresas sobre el total de Ocupados pertenecientes a ese grupo. Es posible calcular este indicador en base a los datos de la ENE, IR-ICMO o la Casen.

Dimensión 8: Ambiente seguro de Trabajo

- Tasa de accidentes fatales: este indicador se puede construir con los datos de la Superintendencia de Seguridad Social, a través del número de accidentes fatales sobre el total de horas trabajadas en el año o sobre el total de Ocupados.

Dimensión 9: Seguridad Social

- Porcentaje de la población de 60 años o más (mujeres) y 65 años o más (hombres) que reciben pensión⁷⁵: indicador que se calcula con la ESI, Casen, EPS o Datos administrativos.

$$\frac{\text{Número de personas con jubilación}}{\text{Total de personas en edad de jubilarse}} * 100$$

- Gasto anual en seguridad social pública sobre el total del PIB: se construye con los datos de Dirección de Presupuestos (DIPRES) y el Banco Central.
- Porcentaje de Ocupados que cotizan en el sistema de pensiones⁷⁶: es posible calcular este indicador a partir de los datos de la Casen o la ENE.

Dimensión 10: Diálogo social

- Tasa de sindicalización: es posible calcular este indicador de dos formas, considerando el i) total de ocupados miembros de algún sindicato sobre el total de Ocupados o bien a partir del ii) total de sindicatos sobre el total de Ocupados (calculado a partir de datos de la ENCLA/Registros Dirección del Trabajo/Casen y próximamente la ENE)

⁷³ Se recomienda utilizar un índice de disimilitud, el que se obtiene a través de la sumatoria de las diferencias absolutas entre la distribución ocupacional de las mujeres y la de los hombres en todas las categorías ocupacionales. El valor del índice se ubica entre 0 y 1. Un valor cercano a cero refleja poca segregación ocupacional por género y viceversa.

⁷⁴ Encuesta de Remuneraciones y Costo de la Mano de Obra (sólo abarca el sector formal de la economía)

⁷⁵ Incorporado en el IPM Chile (dimensión de trabajo y seguridad social).

⁷⁶ Ibid.

- Empresas que pertenecen a organizaciones de empleadores: indicador que refleja el número de empresas que pertenecen a la asociación de empleadores sobre el total de empresas (es posible calcularlo a partir de datos de la ELE).
- Tasa de cobertura de la negociación Colectiva: este indicador es posible de calcularlo en base a datos de la ENCLA, tomando como referencia la siguiente fórmula:

$$\frac{\text{Número de ocupados cuyo pago y condiciones los determina un acuerdo colectivo}}{\text{Total de Ocupados}}$$

- Días no trabajados por huelgas/tomas: corresponde al tiempo no trabajado por Ocupados involucrados en huelgas/tomas sobre el total de Ocupados (es posible calcularlo en base a datos de la ENCLA/OHL).

Dimensión 11: Desarrollo de Habilidades y Capacitaciones

- Porcentaje de trabajadores que han recibido capacitación en los últimos 12 meses (en base a datos de la ENCLA/Casen)
- Porcentaje de trabajadores cuya capacitación mejoró su forma de trabajar (en base a datos de la ENCLA)

Dimensión 12: Relaciones en el Trabajo y Motivación laboral

- En Chile no existen indicadores sistematizados asociados a la percepción de las relaciones del trabajo y motivación laboral. Lo que busca esta dimensión es identificar porcentajes de Ocupados que tiene relación con sus pares y/o supervisor, o que han sido víctimas de violencia física, psicológica o sexual; aquellos que pueden decidir sus ritmos de trabajo; que reciben retroalimentación de su supervisor; aquellos que creen que su trabajo es útil; entre otros.

Dimensión 13: Contexto Socioeconómico

- Niños que no asisten a la escuela⁷⁷ (% por edad): corresponde al número de niños matriculados en un nivel educativo sobre el total de niños potenciales de ese nivel. Los datos para construir este indicador se encuentran en los datos administrativos del Ministerio de Educación y en la encuesta Casen.
- Porcentaje (%) estimado de la Fuerza de Trabajo⁷⁸ con VIH: corresponde a la población de la fuerza de trabajo diagnosticada con VIH sobre el total de la fuerza de trabajo. Estos datos se pueden obtener a partir del cruce de los datos administrativos del MINSAL⁷⁹ y de la ENE.
- Productividad del trabajo: corresponde al PIB/ocupados. Estos datos se pueden calcular a partir del cruce de los datos del Banco Central y de la ENE.
- Desigualdad del ingreso (ING P90/ING P10): corresponde al promedio de ingreso del percentil 90 sobre el promedio de ingreso del percentil 10. Este indicador se puede obtener a partir de los datos de la ESI o la Casen.
- Tasa de inflación: corresponde a la variación del nivel de precios en un período de tiempo, por lo general se puede obtener a partir del IPC.

⁷⁷ . Incorporado en el IPM Chile (Educación)

⁷⁸ . Conocida también como la Población Económicamente Activa

⁷⁹ . Ministerio de Salud

- Ocupación por rama de actividad económica: corresponde a los Ocupados clasificados según CIIU sobre el total Ocupados, permitiendo calcular la participación que tiene cada sector económico en el total de Ocupados. Es posible calcular este indicador a partir de los datos de la ENE y la Casen.
- Educación de la población adulta⁸⁰: corresponde al total de adultos alfabetizados sobre total de adultos o bien el total de adultos graduados de educación media sobre el total de adultos que deberían estar graduados. En este caso los datos se pueden obtener a partir de la ENE y la Casen.
- Porcentaje (%) del trabajo en el PIB: corresponde al total de ingresos del trabajo sobre el PIB y los datos son posibles de obtener del Banco Central.

E. El marco del trabajo decente y la medición de la pobreza multidimensional

Respecto a la vinculación del marco de referencia del Trabajo decente con la medición de la Pobreza Multidimensional, se debe evaluar la pertinencia de inclusión de los indicadores descritos con anterioridad (u otros relacionados, como por ejemplo los actuales indicadores de subutilización de la fuerza de trabajo propuesto por OIT en la última Conferencia de Estadísticos del Trabajo o indicadores que vayan más allá del concepto de trabajo en la ocupación como son el trabajo de producción para consumo final propio, ya sea de bienes o servicios) y la disponibilidad de esta información en las encuestas utilizadas para la medición de la pobreza, en el caso de Chile, la encuesta Casen.

Antes de incorporar indicadores en una medición de pobreza multidimensional, se hace necesario tener en cuenta la forma de medición de las estadísticas del trabajo que se realiza en el país, con el propósito de orientar la discusión sobre la incorporación de la dimensión “trabajo” en la construcción de un indicador de pobreza multidimensional, el cual sea capaz de visibilizar la heterogeneidad del mercado laboral en términos de carencias y necesidades que poseen las personas por obtener empleos dignos, productivos y de calidad.

El marco conceptual de trabajo decente entrega un marco teórico para la introducción de dicha dimensión en las mediciones de pobreza multidimensional, abordando de esta manera el fenómeno laboral de forma amplia y exhaustiva.

La vinculación de las dimensiones del trabajo decente y la medición de la pobreza multidimensional permite identificar los indicadores prioritarios para la inclusión de la dimensión trabajo en un índice de pobreza multidimensional según las realidades y necesidades nacionales en el marco de una medición amplia del fenómeno de la pobreza.

F. Conclusiones

El marco conceptual del trabajo decente provee un marco robusto no solo para el seguimiento del mercado del trabajo, sino que también para dar respuesta a demandas de información provenientes de los ODS, CIET y mediciones de Pobreza Multidimensional.

Se debe trabajar de forma coordinada e interinstitucional para instaurar un sistema de indicadores de seguimiento de las estadísticas del mercado del trabajo con el fin de entregar información para la toma de decisiones de política pública. En esto juega un papel importante el INE, dada su experiencia en la producción de estadísticas oficiales y su rol como rector del SEN.

⁸⁰ Ibid.

Abordando así la revisión de la vinculación de los indicadores del mercado del trabajo generados bajo el marco de trabajo decente y su integración con mediciones de pobreza multidimensional considerando la fuente de información de los datos.

G. Anexos

El siguiente anexo agrupa las principales fuentes de información, pertenecientes al Sistema de producción estadística descentralizado:

- Cuentas Nacionales (Banco Central)
- Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen)
- Encuesta Nacional de Empleo (INE)
- Encuesta Suplementaria de Ingresos (INE)
- Encuesta Nacional Urbana sobre Uso del Tiempo (ENUT)
- Encuesta Longitudinal de Empresas (ELE)
- Encuesta Nacional sobre Actividades de niños, niñas y adolescentes (EANNA)
- Encuesta Laboral (ENCLA)
- Encuesta de Protección Social (EPS)
- Índice de Precios al Consumidor; IPC (INE)
- Observatorio de Huelgas Laborales (OHL)
- RRAA (MINSAL, MINEDUC, MINTRAB, DIPRES)

Bibliografía

- CEPAL/OIT (2013) Avances y desafíos en la medición del trabajo decente. *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, vol. 8
- Ghai, Dahram (2003) Trabajo decente. Concepto e indicadores. *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122,2.
- INE (2015) Código de Buenas Prácticas para las Estadísticas Chilenas.
- OIT (1999) Trabajo decente. Memoria del Director General a la 87a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra. .



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Seminarios y Conferencias****Números publicados****Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en****www.cepal.org/publicaciones**

87. Indicadores no monetarios de pobreza: avances y desafíos para su medición. Memoria del seminario regional realizado en Santiago, los días 15 y 16 de mayo de 2017. Pablo Villatoro (compilador) (LC/TS.2017/149), 2017.
86. Prospectiva en América Latina y el Caribe. Instituciones, enfoques y ejercicios. Luis Mauricio Cuervo (editor) (LC/L.4194; LC/IP/L.344), 2016.
85. Agrobiodiversidad, agricultura familiar y cambio climático. Adrián G. Rodríguez y Laura E. Meza (editores), (LC/L.4193), 2016.
84. Workshop on public participation in international negotiations on environmental matters. Panel on environmental justice and access rights for sustainable development in Latin America and the Caribbean (LC/L.4158), 2016.
83. Regional implementation meeting on access rights and sustainable development in the Caribbean. Workshop on enhancing access to information on climate change, natural disasters and coastal vulnerability: leaving no one behind. Summary of presentations and discussions (LC/L.4079), 2015.
82. La incertidumbre de los recursos hídricos y sus riesgos frente al cambio climático. Herramientas para los tomadores de decisiones de los sectores público y privado (LC/L.4030), 2015.
81. Agricultura y cambio climático: economía y modelación. Memoria del cuarto seminario regional de agricultura y cambio climático, realizado en Santiago, los días 13 y 14 de noviembre de 2013 (LC/L.3996), 2015.
80. Memoria del primer Encuentro de Expertos Gubernamentales en Políticas de Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe (LC/L.3950), 2015.
79. Roundtable discussion on the nature of the regional instrument: summary of the answers and the comments from experts in public environmental international law. Sixth meeting of the working group on access rights and the regional instrument of the Declaration on the application of Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development in Latin America and the Caribbean. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos (LC/L.3938) diciembre 2014. Email: carlos.demiguel@cepal.org. Email: principio10.lac@cepal.org.
78. Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal, Simone Cecchini, Milena Lavigne (LC/L.3855), 2014.
77. Agricultura familiar y circuitos cortos: nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición. Memoria del cuarto seminario sobre circuitos cortos., 2-3 de septiembre 2013, Adrián Rodríguez (LC/L.3824), 2014.
76. Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa, Martín Hopenhayn, Carlos Maldonado Valera, Rodrigo Martínez, María Nieves Rico, Ana Sojo (LC/L.3820), 2014.
75. Agricultura y cambio climático: nuevas tecnologías en la mitigación y adaptación de la agricultura al cambio climático. Memoria del tercer seminario regional de agricultura y cambio climático, realizado en Santiago, 27 y 28 de septiembre de 2012 (LC/L.3714), 2013.
74. Las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: experiencias e iniciativas de política. Memoria del seminario realizado en la CEPAL Santiago, 22 y 23 de octubre de 2012 (LC/L.3679), 2013.
73. Políticas para la agricultura en América Latina y el Caribe: competitividad, sostenibilidad e inclusión social, Memoria del seminario internacional sobre políticas agrícolas en América Latina y el Caribe, realizado en Santiago los días 6 y 7 de diciembre de 2011 (LC/L.3646), 2013.
72. Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: Evolución 1990-2010, Jean Acquatella, Hugo Altomonte, Andrés Arroyo, Jeannette Lardé, Memoria del seminario de gobernanza, realizado en Santiago, los días 24 y 25 de abril de 2012 (LC/L.3645), 2013.
71. Agricultura y cambio climático: Del diagnóstico a la práctica, Adrián Rodríguez (compilador), Memoria del segundo seminario regional Agricultura y cambio climático, realizado en Santiago, los días 23 y 24 de noviembre de 2011 (LC/L.3532), 2012.
70. Desarrollo regional en América Latina: El lugar importa, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación

SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org