



Munich Personal RePEc Archive

Multidimensional Poverty Indices: scope and limitations

Mercado, Ruben

UNDP

May 2016

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/71843/>
MPRA Paper No. 71843, posted 07 Jun 2016 23:34 UTC

Índices de Pobreza Multidimensional: alcances y limitaciones

Dr. Ruben Mercado

Senior Economist – PNUD Argentina

Mayo 2016

Resumen

En éste trabajo se presentan las características de los principales índices de pobreza multidimensional, y se analizan sus alcances y limitaciones tanto para la medida de la pobreza como para servir como guías de las políticas públicas.

Abstract

This paper presents the characteristics of the main indices of multidimensional poverty, and analyses their scope and limitations as measures of poverty and as guides for public policy.

Keywords: Poverty indices, Multidimensional poverty indices

JEL classification: D31, I32

Email: ruben.mercado@undp.org

The analyses and recommendations in this article do not necessarily express the opinions of the UNDP, its Executive Board or its member states.

1. La “novedad” de la pobreza como problema de política.

Las explicaciones en torno a las causas, naturaleza y remedios para la pobreza, pueden rastrearse en el pasado por milenios. La mayor parte del tiempo se consideró a la pobreza como un fenómeno sin remedio, dado que sus causas y su naturaleza se atribuían a designios divinos, a supuestas limitaciones raciales, étnicas o culturales, a predisposiciones psicológicas, o prejuicios por el estilo.

Podría quizás decirse que el abordaje científico de la pobreza comienza, curiosamente, cuando en la transición al mundo moderno se plantea la pregunta por la naturaleza de la riqueza. No por casualidad la obra que muchos consideran como fundadora de la ciencia económica, publicada en 1776 por Adam Smith, se titula “Una Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones”. En esta obra Smith sienta las bases para pensar el progreso económico y social de las naciones como un proceso en el que interactúan fenómenos institucionales (la forma de organización social de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios) y fenómenos tecnológicos (la innovación productiva que permite mejoras en la productividad) con la dotación de recursos naturales de los países (la dotación de tierras fértiles, de ríos navegables, el clima, etc.).

Si bien la dotación de recursos naturales aparece, tanto para Smith como para cualquier científico social contemporáneo, como fuera del control inmediato de los hombres, los fenómenos institucionales y tecnológicos, a diferencia de aquellos, son vistos como potestad, al menos en principio, de las decisiones humanas. De tal manera que el progreso social, es decir el incremento de la riqueza y la reducción de la pobreza, hace tiempo que dejaron de ser vistos como fenómenos ajenos a la voluntad de los hombres, para entrar en el rango de las decisiones políticas que fundan sus instituciones y de su creatividad innovadora que determina el progreso tecnológico.

Desde Smith en adelante, la ciencia económica y las otras ciencias sociales avanzaron en direcciones diversas. Pero en su gran mayoría mantuvieron esta visión que entiende a la riqueza, y a la pobreza, como resultados de la interacción entre factores institucionales y tecnológicos producto de la actividad humana.

Con la progresiva expansión del Estado de Bienestar desde comienzos del siglo XX, dicha visión se transformó en una cuestión de política pública. Efectivamente, hoy se supone que el Estado puede incidir sobre la riqueza y la pobreza de manera

indirecta, ya sea operando sobre la dinámica del sistema económico a través de reformas institucionales (por ejemplo instaurando un sistema económico de mercado, o socialista, o mixto) o mediante la aplicación de instrumentos de política económica (política monetaria, cambiaria, fiscal, comercial, etc.) de modo tal de incentivar la productividad, el crecimiento y el empleo. O que puede hacerlo de manera directa, mediante instrumentos de política social (seguros de desempleo, subsidios, transferencias condicionadas, etc.). Pero cualquiera sea la forma de incidir sobre la riqueza y la pobreza, va de suyo que resulta necesario tener una medida de las mismas para poder operar sobre ellas racionalmente.

2. Cuestiones en torno a los conceptos y la medición de la riqueza y del ingreso

En las discusiones contemporáneas en torno al desarrollo económico y social, no es infrecuente toparse con dos confusiones principales en torno a los conceptos y a la medición de la riqueza y el ingreso. En primer lugar, se suele afirmar que la riqueza y el ingreso son fenómenos “unidimensionales” que no capturan la “multidimensionalidad” de los fenómenos económicos y sociales. En segundo lugar, y en cierto modo relacionado con la objeción anterior, también se suele afirmar que dichos conceptos solamente sirven para capturar y medir el bienestar “material”. En tercer lugar, y muchas veces implícitas en las afirmaciones anteriores, se encuentran ideas limitadas respecto del alcance y la naturaleza de los conceptos de bienes y servicios, de factores de la producción, de precios y de decisiones económicas.

En lo que sigue trataremos de clarificar el alcance de estas cuestiones, ya que ello es condición necesaria para luego encarar cuestiones hasta cierto punto análogas que se manifiestan cuando se discute el concepto de pobreza, y especialmente sus formas de medición.

La riqueza de un país está dada por la suma del valor del stock de todos sus factores de la producción (sus recursos naturales, su capital humano, su capital físico, su infraestructura, su stock de tecnología, etc.) en un momento dado. El ingreso de un país está dado a su vez por el valor del flujo de nuevos bienes y servicios que pueden producirse, dentro de un período determinado, a partir de aquella riqueza. Supongamos que queremos comparar la riqueza y el ingreso de dos países que poseen solamente dos factores de la producción: recursos naturales y capital

humano. Es fácil decir que un país es más rico que el otro si posee más recursos naturales y más capital humano. ¿Pero cómo comparar dos países cuando uno tiene más recursos naturales que pero menos capital humano que el otro? ¿Cuál de los dos es más rico? Igualmente, es fácil determinar que un país tiene un mayor ingreso que otro si produce más bienes y servicios que éste último. ¿Pero cómo comprar un país que produce más bienes pero menos servicios con otro que presenta una situación inversa? ¿Cuál de los dos países tiene un mayor ingreso?

Vemos que la cantidad de factores de la producción, o de bienes y servicios, medidos en sus unidades físicas (hectáreas de tierra, años de educación, kilogramos de alimentos, número de transacciones bancarias, etc.) es insuficiente para determinar la riqueza o el ingreso de una nación. Para poder hacer esto, dichas cantidades deben ser ponderadas por sus precios. Es el precio el factor que permite trascender la heterogeneidad de aquellos e introducirlos en un espacio homogéneo de comparación. Por lo tanto, la pregunta obvia es en qué consiste el precio y cuáles son sus determinantes.

Dicho sencillamente, el precio es el valor de cambio de un bien o servicio por otro. Si para obtener dos peras debo entregar a cambio una manzana, eso significa que el precio de una manzana es igual a 2 (si tomamos las peras como unidad o patrón de medida), o que el precio de una pera es igual a $\frac{1}{2}$ (si tomamos las manzanas como unidad de medida). Para simplificar las cosas, todos los precios de una economía se expresan en una única unidad de medida común. Esa unidad de medida es el dinero. En nuestro ejemplo, si el precio de una manzana es igual a 1 peso, entonces el precio de una pera será igual a 50 centavos.

¿Cómo se determinan, para la ciencia económica contemporánea, los precios? En una primera aproximación la respuesta es desconcertantemente sencilla: por la oferta y la demanda. Una mayor demanda tiende a incrementar el precio de un bien o servicio, una mayor oferta tiende a disminuirlo. ¿Pero qué determina la oferta y la demanda? La oferta depende de la dotación de recursos con que cuentan los productores en un momento determinado, y de la tecnología que poseen para combinarlos de modo de generar un producto. La demanda depende de las preferencias de los consumidores de ese producto.

Lo anterior aplica cuando analizamos el mercado de un producto (bien o servicio) particular. Pero en cualquier sociedad contemporánea hay millones de productores y consumidores, con diversas dotaciones de recursos, tecnologías y preferencias,

que interactúan simultáneamente en múltiples mercados interconectados. El sistema de precios que resulta de dichas interacciones es un “equilibrio” temporal derivado de la puja de millones de individuos que tratan de satisfacer sus preferencias al máximo posible, pero que se encuentran restringidos por los recursos que poseen, y por la existencia de otros individuos que compiten con ellos. Los precios son entonces un nexo social fundamental entre los individuos, ya que reflejan el resultado de sus decisiones a la vez que imponen límites a las mismas.

Luego de este breve “detour”, podemos volver sobre la pregunta que nos ocupa: ¿cómo medir la riqueza y el ingreso? La respuesta es ahora simple: la riqueza podemos medirla multiplicando la cantidad de recursos (naturales, de capital físico, de capital humano, etc.) que posee una persona o un país por su precio correspondiente, y luego sumar dichos productos para obtener una magnitud total de la riqueza.¹ El ingreso podemos medirlo de manera análoga, multiplicando por sus precios las cantidades de bienes y servicios producidos por una persona o un país en un período determinado, y haciendo la sumatoria de los resultados parciales obtenidos.

En términos formales, podemos expresar sintéticamente lo dicho con la siguiente fórmula, donde Y es el ingreso, p_i es el precio del bien o servicio i , x_i es la cantidad del bien o servicio i , y donde el símbolo \sum nos indica la sumatoria del producto de precios por cantidades para cada uno de los N bienes o servicios considerados.

$$Y = \sum_{i=1}^N p_i x_i$$

La fórmula nos da entonces una medida del ingreso. Si en vez de utilizar bienes y servicios y sus precios, utilizamos los factores de la producción y sus precios, la fórmula nos da la medida de la riqueza.

Nótese que esta fórmula dice que para obtener una medida de la riqueza o del ingreso de un país o una persona, debemos ponderar las cantidades de factores de

¹ En la década de 1960 tuvo lugar una controversia teórica en torno a la medición de del capital conocida como la “controversia de Cambridge”. La consideración de ésta controversia queda fuera de los límites acotados de este trabajo.

la producción que posee, o la de bienes y servicios que produce anualmente, con sus precios. Los precios son entonces ponderadores que miden la importancia relativa de cada variable en su contribución a la riqueza o el ingreso de un país o una persona.

Si tomamos el dinero como unidad de medida del “espacio de los precios”, la riqueza y el ingreso de los países podrán medirse, y compararse, en unidades monetarias. Dada las dificultades para su medición, no es usual comparar los países de acuerdo a su riqueza. Pero es usual compararlos en base a su ingreso anual. Así, si un país tiene un ingreso anual (o, equivalentemente, un producto bruto interno) de 100 mil millones de dólares, y otro uno de 50 mil millones, decimos que el primero es más rico que el otro, aunque por lo visto hasta aquí, no es una manera rigurosa de expresarse ya que estamos comparando ingreso y no riqueza. Pero es la manera utilizada convencionalmente.

Los conceptos de riqueza e ingreso hasta aquí expuestos, y su forma de medición, han sido criticados por considerarse que no expresan adecuadamente el bienestar de las personas o los países, y por tratarse de conceptos y medidas “unidimensionales”.

La crítica de la supuesta unidimensionalidad resulta al menos curiosa, ya que como hemos visto la riqueza y el ingreso resultan de la suma, ponderada por sus precios, de infinidad de variables, ya sea de factores de la producción o de bienes y servicios. Quizás sea el hecho de que dichas variables pueden expresarse, gracias a los precios y a la elección de uno de ellos como unidad de medida (es decir, gracias al dinero), en una magnitud única y homogénea, lo que induce a creer que se trata de conceptos y medidas “unidimensionales”, y que tal unidimensionalidad es una deficiencia.²

² Ciertas visiones de la “unidimensionalidad” como una deficiencia conceptual o explicativa parecerían resultar de posturas difíciles de compatibilizar con una actitud científica. Ciertamente el universo se manifiesta, en primera instancia, como una multitud de fenómenos aparentemente inconexos y multidimensionales. Pero la ciencia trata de desarrollar teorías que establezcan conexiones precisas y medibles entre ellos, y que reduzcan su aparente multidimensionalidad e inconmensurabilidad a unas pocas, y en lo posible a una sola, ley explicativa, que revele su esencial homogeneidad. Los bienes y servicios pueden distinguirse por sus cualidades, pero en el “espacio económico” se homogeneizan gracias a su valor, son sólo cantidades. Es decir, el principio explicativo fundamental de la ciencia económica es el valor. Para entender por qué a veces se contrae la

Las críticas que enfatizan que la riqueza y el ingreso son medidas inadecuadas o insuficientes del bienestar de las personas o los países son de dos tipos, que podríamos denominar como empírico o sustantivo. La crítica empírica señala las deficiencias en la recolección o tratamiento de la información sobre riqueza o ingreso, que omiten por ejemplo las externalidades ambientales por contaminación, algunos bienes públicos, o las actividades no comerciales, tales como el trabajo doméstico. Esta crítica es correcta, pero nada impediría que mejores sistemas de información y contabilización incorporaran mejores mediciones de éstas variables hoy omitidas o mal medidas.

La crítica sustantiva apunta a las supuestas deficiencias de la riqueza o el ingreso como conceptos adecuados de bienestar. Superficialmente, esta crítica podría ser asimilada al dicho popular de que "el dinero no puede comprar la felicidad". Más profundamente, se advierte que no pocas veces la misma se basa en conceptos muy restringidos de lo que en la teoría económica y social contemporánea se entiende por bienes y servicios, por factores de la producción, por precios, y por decisiones "económicas".

En tal tipo de crítica, por bienes y servicios se entienden principalmente bienes "materiales", por factores de la producción principalmente el capital físico, la infraestructura y la fuerza de trabajo, por precios los precios de ese tipo de bienes y factores, y por decisiones económicas las decisiones de compra y venta de los mismos. Sin embargo, la teoría económica y social contemporánea utiliza conceptos mucho más amplios. Por bienes entiende cualquier tipo de "objeto", incluyendo por ejemplo las ideas. Por servicios entiende casi cualquier actividad humana, desde servicios de peluquería y financieros, hasta servicios religiosos o sexuales. Por factores de la producción entiende cualquier forma de "capital", ya sea capital físico, capital humano (Schultz, 1963), capital social (Coleman, 1988), capital simbólico (Bourdieu, 1984), etc. Por precios entiende no solamente los precios

inversión en la industria de un país, y en consecuencia se genera menos riqueza, menos empleo, caen los ingresos y aumenta la pobreza, hay que entender qué es lo que determina su valor. Sin esa reducción de las múltiples dimensiones de la vida económica al principio unificador del valor la misma resultaría incomprensible, y la política pública fracasaría sistemáticamente al correr siempre detrás de síntomas. Distintas corrientes han desarrollado, a lo largo de la historia del pensamiento económico, diversas teorías del valor. Pero siempre han apuntado hacia un principio unificador de explicación, tal como sucede en cualquier rama de la ciencia.

observados en los mercados, sino también los precios teóricos o precios “sombra” que resultan de cálculos de planificación económica, o los precios “internos” que se forman en la mente de un individuo que compara los costos y beneficios relativos de sus decisiones. Y dentro de las decisiones “económicas” incluye no sólo las decisiones de las personas sobre compra o venta de bienes como alimentos o ropa, o de servicios como cortes de pelo o cuentas bancarias, sino también las atinentes a la salud (Fuchs, 1998), el matrimonio y la familia (Becker, 1981), la identidad personal (Akerlof y Kranton, 2010), y otras decisiones que cubren una amplia gama de comportamientos humanos (Hammermesh, 2009).

En consecuencia, desde este punto de vista y más allá de las imperfecciones de medición empírica que pudiera tener, la riqueza y el ingreso podrían en principio reflejar plenamente el nivel de bienestar de un país, ya que abarcarían los resultados de las elecciones hechas por sus habitantes, dadas sus preferencias (es decir lo que valoran) y dadas las restricciones que enfrentan para satisfacerlas.

3. Cuestiones en torno a las mediciones de la pobreza

Habiendo considerado algunas cuestiones en torno a los conceptos y medida de riqueza e ingreso, estamos ahora en mejores condiciones de abordar la problemática de las medidas de la pobreza.

Muchos conceptos fundantes de la estratificación social tienen una caracterización cualitativa, usualmente asociados a la posición que una persona o un grupo ocupan en la estructura económica y social (Wright, 2005). Por ejemplo, el concepto de clase social puede definirse a partir de la propiedad o no de los medios de producción, lo que da lugar a las categorías de capitalista y asalariado, o del sector económico en que se inscribe un agente social y que lo categoriza como campesino u obrero industrial. A diferencia de estos conceptos, la pobreza no tiene una caracterización cualitativa, sino que se define siempre como un concepto cuantitativo: es ya sea un corte en el continuo de la distribución de la riqueza o del ingreso, o en continuos “equivalentes” en un conjunto de magnitudes físicas. Como veremos, esta naturaleza esencialmente cuantitativa es fuente de una serie de problemas, entre otros, en torno a la robustez de sus mediciones.

3.a. La pobreza de ingresos

La medida más convencional de la pobreza es la que se conoce como pobreza de ingresos. Se considera que una persona es pobre si su ingreso está por debajo de un monto determinado al que se denomina “línea de pobreza”. La determinación de dicha línea se hace seleccionando un conjunto (una canasta) de bienes y servicios que se consideran “indispensables” para la subsistencia o la vida digna de una persona, se determina una cantidad “indispensable” de cada uno, se multiplica cada cantidad por su precio, y se suman todos los resultados obteniendo así un monto determinado, el cual se define como línea de pobreza. Luego se determina la cantidad de población cuyos ingresos están por debajo de dicha línea, se divide dicha cantidad por la población total, y así se obtiene la proporción de la pobreza de un país o región, que podemos denominar como Índice de Pobreza de Ingresos (IPI).

Nótese entonces que ésta forma de cálculo se basa en cierto modo en dos arbitrariedades: qué bienes y servicios se consideran indispensables, y en qué cantidades. En otras palabras, qué variables se incluyen en la canasta de pobreza y qué nivel de umbral se establece para cada una.

Nótese también que estas arbitrariedades están ausentes en la medición de la riqueza o el ingreso, pues como vimos antes en dichas mediciones se toman en cuenta todos los factores de la producción de que dispone un país o una persona o los bienes y servicios que produce, y no un subconjunto de los mismos; y obviamente no se imponen umbrales para ninguno.

Al igual que cuando se critica los conceptos de riqueza e ingreso, se suele decir que un índice de pobreza de ingresos es un índice “unidimensional”. Cuesta aquí también entender por qué. Quizás se deba a que la línea de pobreza es, de hecho, una cantidad determinada de dinero. Pero hemos visto que dicha línea se construye en base a un conjunto de variables que componen una canasta de pobreza. Es decir que según como se la mire, puede decirse que se trata de una medida unidimensional -es “solamente” una cantidad de dinero- o multidimensional -es una cantidad de dinero que sintetiza un conjunto de dimensiones o variables, es decir una canasta de bienes y servicios, que se consideran indispensable para la subsistencia.

3.b. Las pobrezas “multidimensionales”

Ya hace algunas décadas, comenzaron a implementarse mediciones de la pobreza alternativas a la pobreza de ingreso, criticando su “unidimensionalidad”. No resulta claro en muchos casos si la motivación de construir estos índices se basa, de manera análoga a lo que vimos más arriba en relación a la riqueza y el ingreso, en críticas empíricas referidas a problemas de medición, o en críticas sustantivas referidas al concepto mismo de bienestar.

A diferencia del índice de pobreza de ingresos, que combina cantidades de bienes y servicios con precios, los índices multidimensionales suelen construirse en base a cantidades de bienes y servicios solamente, es decir, con cantidades “físicas”. Revisaremos a continuación algunos de los principales que se han desarrollado a lo largo de los años.

Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Este enfoque fue propuesto en América Latina por la CEPAL en la década de 1970s, y se orienta a identificar hogares o personas que no alcanzan a satisfacer un conjunto de necesidades consideradas como básicas o indispensables (Feres y Mancero, 2001). Se define un conjunto de necesidades que usualmente incluyen variables de empleo, vivienda, agua y saneamiento, energía y educación, y se establecen umbrales mínimos de satisfacción para cada una.

Si el hogar o persona se encuentra por debajo del umbral mínimo en al menos una de las necesidades definidas como básicas, se lo considera con NBI, es decir como pobre. Se cuentan todos los hogares o personas en esa situación, y su proporción respecto de la población total será la proporción de población pobre o con NBI.

Pobreza de Derechos

Este enfoque, especialmente utilizado para medir la pobreza infantil por UNICEF (UNICEF, 2007), enfatiza lo que considera como violaciones de los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño y en otras Declaraciones sobre derechos humanos, y define la pobreza infantil como la privación de nutrición,

agua, acceso a servicios básicos de salud, abrigo, educación, participación y protección.

Al igual que en el caso del enfoque de las NBI, si el niño sufre de al menos una de las privaciones de derechos que le corresponden, se lo considera como pobre. Se cuentan todos los niños en esa situación, y su proporción respecto de la población infantil total será la proporción de la pobreza infantil.

La tabla siguiente nos muestra un ejemplo de éste enfoque, en el que se seleccionan como dimensiones o indicadores de privaciones un conjunto de variables referidas a nutrición, saneamiento, vivienda, educación e información. Para cada una se establecen dos umbrales, que dan lugar a la calificación de las privaciones como moderadas o severas. Finalmente, se listan las unidades de análisis para cada indicador, y los artículos de la Convención de Derechos del Niño que se ven afectados.

Tabla 1
Pobreza de Derechos: Definición de Indicadores y Umbrales de Privación entre los Niños

Niveles de Privación	Moderada	Severa/Grave	Unidad de análisis que se mide y a la que se aplica el indicador	Artículo de la Convención sobre los Derechos del Niño que se ve afectado "Los Estados partes ..."
Dimensiones e indicadores de Privación				
Nutrición Relación peso/edad Relación talla/edad	(Desnutrición global y crónica) Insuficiencia ponderal moderada-grave o baja talla para la edad moderada-grave: menos de -2 desviaciones estándar respecto del patrón de referencia	Insuficiencia ponderal grave o baja talla grave: menos de -3 desviaciones estándar respecto del patrón de referencia	Persona. Niños de 0 a 4 años	24 (1)... reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud ... 24 (2.c) ...adoptarán las medidas para... Combatir las enfermedades y la malnutrición ...
Saneamiento (1) Acceso a agua potable según: - Origen - Suministro - Tiempo de acceso	a) Origen del agua por pozo o noria b) Suministro de agua fuera de la vivienda y del predio (por ejemplo, pilones públicos, camiones aljibe u otros)	a) Origen inseguro del agua: fuentes naturales (ríos, vertientes) b) En caso de disponibilidad de un indicador de tiempo de acceso a la fuente de agua: 15 minutos o más	Vivienda. Niños y adolescentes de 0 a 17 años	24 (1)... reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud ... 24 (2.c) ... adoptarán las medidas para suministrar alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre...
Saneamiento (2) Conexión a sistema de alcantarillado	Sin conexión a alcantarillado (por ejemplo, pozos negros) o acceso fuera de la vivienda y del predio	Sin servicio de eliminación de excretas (por ejemplo, directo al río)	Vivienda. Niños y adolescentes de 0 a 17 años	24 (1)... reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud ... 24 (2.e) adoptarán las medidas apropiadas para ... asegurar... la higiene y saneamiento ambiental ...
Vivienda Razón de personas por habitación Material del piso Material de los muros Material del techo	Hacinamiento: tres o más personas por dormitorio o pieza (excluye baño y cocina), piso de tierra, materiales de construcción inseguros (barro o similares)	Hacinamiento: cinco o más personas por habitación, viviendas transitorias (carpas y similares), muros o techos de materiales de desechos	Vivienda. Niños y adolescentes de 0 a 17 años	27 (1)... reconocen el derecho del niño a un nivel de vida adecuado. 27 (3) proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.
Educación Asistencia escolar y número de años de estudio completados	Niños que, habiendo asistido a la escuela, abandonaron los estudios antes de completar la enseñanza secundaria	Niños y adolescentes que nunca han asistido a la escuela	Persona. Niños desde 7 u 8 años hasta 17 años	28 (1)... reconocen el derecho del niño a la educación... 28 (1.a) ... deberán implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; b) 28(1.b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional
Información Acceso a electricidad, tenencia de radio, televisión o teléfono	Sin acceso en la vivienda a electricidad, teléfono (fijo o móvil), radio/televisión (al menos dos no disponibles)	Sin acceso en la vivienda a electricidad, teléfono (fijo o móvil), radio/televisión (de forma simultánea)	Hogar. Niños y adolescentes de 0 a 17 años	13 (1) El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones... 17 Los Estados Partes velarán porque el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes...

Fuente: CEPAL (2013), en base a CEPAL/UNICEF sobre la base de Gordon et. al (2003).

Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)

Este enfoque, desarrollado principalmente por Sabina Alkire y sus colegas (Alkire y Santos, 2010) ha sido utilizado por PNUD en sus Informes sobre Desarrollo Humano a partir de 2010 (PNUD, 2015). El IPM identifica múltiples privaciones en las

dimensiones de salud, educación y estándar de vida, para lo cual se toman en cuenta diez variables o indicadores.

A cada persona se le asigna una puntuación de privación de acuerdo a las privaciones de su hogar en cada uno de los diez indicadores. Para cada indicador, se asigna un puntaje igual a 1 si padece la privación, y un puntaje de 0 si no la padece. La puntuación máxima de privaciones es de 100%. A cada una de las tres dimensiones (salud, educación y estándar de vida) se les asigna un mismo ponderador, igual a 1/3. Las dimensiones de educación y salud tienen dos indicadores cada una, por lo que cada ponderador vale 1/6. La dimensión estándar de vida tiene seis indicadores, que también se ponderan igualmente, por lo que cada ponderador vale 1/18.

Los indicadores, y sus umbrales son, en la dimensión educación, no tener ningún miembro del hogar que haya completado cinco años de estudio, tener por lo menos un niño en edad escolar que no asiste a la escuela. En la dimensión salud, tener al menos un miembro de la familia que está desnutrido, y haber tenido uno o más niños muertos luego de nacer. En la dimensión nivel de vida, los seis indicadores y sus umbrales son: no tener electricidad; no tener acceso a agua potable; no tener acceso a un saneamiento adecuado; utilizar combustible “sucio” para cocinar (estiércol, madera o carbón); tener una casa con piso de tierra; no ser dueño de ningún automóvil, camión o vehículo motorizado similar y poseer como máximo uno de estos activos: bicicleta, motocicleta, radio, refrigerador, teléfono o televisión.

A los fines de identificar a los pobres multidimensionales, para cada hogar se suman las privaciones ponderadas, obteniéndose el puntaje de privaciones del hogar. Luego dicho puntaje se compara con una línea de corte que se define como igual a 33,3%. Si las privaciones del hogar superan dicha línea de corte, se lo contabiliza como pobre multidimensional. Los hogares con una puntuación de privación superior o igual a 20% pero inferior al 33,3% son vulnerables a o en riesgo de convertirse en pobres multidimensionales. Los hogares con una puntuación de privación de 50% o más se califican como son severamente pobres multidimensionales. El valor del IPM de un país es la media de las puntuaciones de privación por encima de la línea de corte del 33,3%.

La tabla siguiente nos muestra un ejemplo hipotético del IPM computado para una muestra de cuatro hogares. El número 1 indica privación en el indicador, el número 0 indica no privación.

Tabla 2
Ejemplo de Cómputo del IPM

Indicador	Hogar 1	Hogar 2	Hogar 3	Hogar 4	Ponderadores
Tamaño del hogar	4	7	5	4	
Educación					
Ninguno completó cinco años de escolaridad	0	1	0	1	1/6 o 16.7%
Al menos un niño en edad escolar no va a la escuela	0	1	0	0	1/6 o 16.7%
Salud					
Al menos un miembro está desnutrido	0	0	1	0	1/6 o 16.7%
Uno o más niños han muerto	1	1	0	1	1/6 o 16.7%
Condiciones de vida					
Sin electricidad	0	1	1	1	1/18 o 5.6%
Sin acceso a agua potable	0	0	1	0	1/18 o 5.6%
Sin acceso a saneamiento adecuado	0	1	1	0	1/18 o 5.6%
Hogar con piso de tierra	0	0	0	0	1/18 o 5.6%
El hogar una combustible "sucio" para cocinar (excremento, madera o carbón)	1	1	1	1	1/18 o 5.6%
El hogar no tiene automóvil y posee a lo sumo uno de los siguientes: bicicleta, motocicleta, radio, heladera, teléfono o televisión	0	1	0	1	1/18 o 5.6%
Resultados					
Puntaje de privación del hogar, <i>c</i> (suma de cada privación multiplicada por su ponderador)	22.2%	72.2%	38.9%	50.0%	
¿Es el hogar pobre (<i>c</i> > 33.3%)?	No	Si	Si	Si	

Fuente: PNUD (2015). Technical Notes.

Índices Híbridos

Además de los índices hasta aquí mencionados, en algunos casos también se han desarrollado índices "híbridos" que combinan características de los índices anteriores. De tal manera, por ejemplo, se han computado índices de NBI combinados con un IPI, o índices de NBI "ampliados", que además de las necesidades básicas usualmente consideradas, incorporan dimensiones que intentan capturar privaciones como ser la exclusión social y/o la vulnerabilidad,

utilizando indicadores tales como si en el hogar hay al menos un joven de 18 a 29 años que no estudia ni tiene trabajo remunerado; o si en el hogar se verifican situaciones tales como la carencia de seguro de salud, la falta de afiliación a un fondo de pensiones; o si ningún adulto mayor cuenta con una pensión o jubilación (CEPAL, 2013).

4. Índices “uni” y “multidimensionales” de pobreza: alcances y limitaciones

Hemos pasado revista a algunas de las principales medidas de pobreza multidimensional: la de NBI, la de Pobreza Infantil, y el IPM. Todas ellas tienen un conjunto de características en común. En primer lugar, se construyen en base a variables “físicas” en el sentido de que son variables no monetarias o de ingreso. En segundo lugar, la selección de variables es discrecional, en el sentido de que no responde a ninguna teoría económica, social o política firmemente establecida. Igualmente arbitraria es la determinación de los umbrales de necesidad o privación para cada variable.

También es discrecional la selección de ponderadores. En el caso del IPM, se otorgan valores de 1/3 a cada una de las tres dimensiones por lo que parece ser más bien un criterio de simplicidad y simetría que por otra cosa, al igual que luego se otorgan ponderadores de 1/6 o 1/18 a los indicadores dentro de cada dimensión.

E igualmente arbitraria es la determinación de la línea de corte del IPM, que se establece en un 33.3%. En el caso de NBI y Pobreza Infantil, el criterio de corte, denominado como el criterio de “unión” (Atkinson, 2003) es más extremo: basta la existencia de una sola privación para que la unidad de análisis (el hogar, la persona o el niño) sea considerado pobre. Pero esta línea de corte es también discrecional, pues podría establecerse en dos privaciones o en más. Y de hecho no es infrecuente encontrar en los trabajos que miden la pobreza de éste modo, que luego de reportar el resultado de pobreza de un país de acuerdo al criterio estricto de “una sola privación o violación de un derecho ya significa pobreza”, pasen luego a reportar los resultados de pobreza que se obtienen cuando se relaja el criterio a “dos privaciones o más”, luego a “tres privaciones o más”, hasta llegar a un número de privaciones igual al número de variables consideradas, lo que se denomina como el criterio de “intersección”.

El cambio en la incidencia de la pobreza, de acuerdo al criterio que se adopte, puede ser dramático. Por ejemplo, un estudio sobre la pobreza multidimensional en India que consideraba diez variables o privaciones (Alkire y Seth, 2009) encontró que aplicando el criterio de “unión”, el 97% de la población de la India resultaba pobre. Mientras que si se aplicaba el criterio de “intersección”, solamente el 1% podía ser calificado como pobre.

¿Es lo anterior muy distinto de lo que ocurre con el IPI? Hasta cierto punto. Como vimos más arriba, la selección de variables que integran la canasta básica de pobreza es discrecional, también lo son los umbrales mínimos de cada una, y también lo es la línea de corte o línea de pobreza.

Tanto para las medidas de pobreza “multidimensional” como de ingreso (que a esta altura debería ser claro que también se trata de una medida “multidimensional”) cambios en alguna o algunas de las “discrecionalidades” implícitas en ellas pueden dar lugar a cambios significativos en los niveles de pobreza. En otras palabras, todos éstos índices de pobreza generan dudas sobre su robustez. No es lo mismo que la inclusión o exclusión de una variable, o un cambio en un 5% en un criterio de corte o en la línea de pobreza, genere un cambio del 3% en la proporción de la pobreza de un país, que genere un cambio del 30%.

Donde sí aparece una diferencia importante en la elección de los ponderadores, algo claramente manifiesto cuando se contrastan el IPM con el IPI. Mientras que en el IPM dichos ponderadores son el resultado de las preferencias de quien confecciona el índice, en el IPI los ponderadores son los precios. Estos, como vimos más arriba son, en principio, el resultado de un complejo proceso de interacción social en el cual intervienen, indirectamente, las preferencias y elecciones de millones de personas. Desde este punto de vista podría decirse que el IPI contiene una arbitrariedad menos que el IPM.

Otra diferencia importante entre los índices presentados y el IPI, es que los anteriores pueden verse como índices de resultados y mientras que el IPI puede verse como un índice de oportunidades. En efecto, aquellos índices miden la situación efectiva de una persona o un hogar: qué privaciones específicas sufren y en qué grado. Mientras que el IPI mide el ingreso necesario para tener la oportunidad de no sufrir privaciones. Pero bien podría darse el caso de un hogar o persona que, aun teniendo ingresos suficientes, presentara carencias, desde el

punto de vista del “deber ser” de un observador externo, a nivel de alimentación, vivienda o educación, por ejemplo.

La línea de pobreza es un monto determinado de ingreso que, si se gastara en los bienes y servicios que componen la “canasta de pobreza”, permitiría a un hogar o a una persona subsistir dignamente. Quien esté por debajo de dicho monto de ingresos no tendrá la oportunidad de satisfacer todas sus necesidades de subsistencia. Pero en qué gastará esta persona efectivamente su magro ingreso, no lo sabemos. Incluso si su ingreso fuera igual o superior al de la línea de pobreza, no sabríamos si efectivamente gastará su ingreso en la canasta básica de subsistencia. En este sentido, la pobreza medida por ingresos puede interpretarse como una medida de “pobreza de oportunidades”, ya que si se incrementa el ingreso de una persona pobre, se ampliarán sus oportunidades de acceso a recursos, pero no necesariamente sus resultados en dimensiones específicas de sus privaciones. Esto se deriva del carácter fungible del dinero, el cual está implícito en el concepto de ingreso: el dinero puede en principio gastarse en cualquier cosa, es una institución social que nos da una medida del acceso que podemos tener al universo de bienes y servicios disponibles.

¿Por qué podría darse una situación en que una persona cuyo ingreso lo pone sobre la línea de pobreza, lo gaste de tal manera que cuando se le aplica algún índice de pobreza “multidimensional” que considera resultados, sea contabilizado como pobre? Hay dos maneras de ver la cuestión.

Si una persona adulta decide gastar su ingreso en esparcimiento en vez de educación, o en cigarrillos en vez de una mejor dieta alimenticia, se supone que “está en su derecho de hacerlo”. Esta es la visión liberal clásica que supone que los individuos toman decisiones racionales e informadas en función de sus preferencias, y por lo tanto la preocupación desde el punto de vista de las políticas públicas debe estar puesta en las oportunidades que tienen y no en los resultados que obtienen a partir de ellas.

Otra forma muy distinta de ver la cuestión es considerar que dicho individuo tiene limitaciones de información o de racionalidad en la toma de decisiones. Esta es la visión clásica del paternalismo benevolente, que ha sido actualizada y sustanciada científicamente recientemente por la visión moderna de la Economía de la Conducta, que incorpora numerosos hallazgos de la Psicología y la Neurociencia, y que para muchos implica una visión paternalista moderada (Camerer et al., 2003).

Más allá de estas breves “disquisiciones de filosofía política” ¿Son los índices de pobreza útiles para el diseño de políticas públicas? Hasta aquí hemos discutido sus alcances y limitaciones en cuanto medidas que reflejen adecuadamente una situación económico social determinada. Pero abordemos ahora dichos índices desde la perspectiva del policymaker. Si por ejemplo detectamos que en un país un grupo social (los pobres) muestra problemas a nivel ingresos insuficientes o en déficits habitacionales o educativos: ¿significa eso que son necesarios programas focalizados directamente en esos problemas? No necesariamente.

Uno de los aportes más importantes de la ciencia social en general, y de la ciencia económica en particular, ha sido la trabajosa construcción, a lo largo de siglos, de una visión sistémica (o de “equilibrio general” en la jerga económica) de la dinámica económico social. Y junto con dicha visión, el desarrollo de instrumentos analíticos y cuantitativos para dar cuenta, de manera ordenada y consistente, de las interacciones entre sus múltiples variables. Un índice de pobreza, ya sea “uni” o “multidimensional”, no es un mapa de ruta para guiar la política pública, pues no expresa una teoría rigurosa que articule objetivos, interacciones sistémicas e instrumentos de política. La carencia de sustento teórico de dichos índices es su mayor debilidad, y explica tanto el carácter más o menos arbitrario de la selección de variables y parámetros que los estructuran, como la proliferación de diversos tipos de ampliaciones o hibridaciones de los mismos. Asimismo, también señala su limitación en tanto guías de la política pública.

Por ejemplo, la insuficiencia de ingresos revelada por un IPI puede ser atacada coyunturalmente con programas de transferencias monetarias directas, pero estructuralmente puede que remita a las condiciones imperantes en los mercados de trabajo, que a su vez remitan a problemas de falta de inversión productiva o de desequilibrios en estructura productiva, que a su vez remitan a la forma de inserción internacional del país. El déficit habitacional revelado por un índice de NBI puede que remita a formas de tenencia de la tierra o de desarrollo urbano, que a su vez se deriven de la falta infraestructura urbana o de una peculiar dinámica de localización y relocalización de los mercados de trabajo y las inversiones productivas. El déficit educativo revelado por un IPM puede que remita a la falta de incentivos para el estudio derivado de una estructura productiva escasamente innovadora y rentística, donde el ascenso económico y social estén más ligados a la captura de rentas económicas o políticas que a las calificaciones profesionales.

En síntesis, los índices “uni” o “multidimensionales” de pobreza pueden servir para dar una medida aproximada de las necesidades, carencias o privaciones de ciertos segmentos de la población. Pero puede darse el caso que, no pocas veces, las carencias detectadas no sean ni deban ser los únicos, o los principales, objetivos directos de política pública.

Los índices de pobreza como los analizados en este trabajo son más bien indicadores sintomáticos, y en general poco robustos, de problemas de pobreza. Pero nunca deben ser interpretados como modelos o como metas de las políticas públicas cuyos instrumentos deberían orientarse lineal e independientemente hacia cada uno de ellos. Ya que la pobreza es siempre un problema o aspecto particular del sistema general que produce la riqueza.

Bibliografía

Akerlof, George y Rachel Kranton (2010). *Identity Economics*. Princeton University Press, 2010.

Alkire, Sabina y Emma Santos (2010). Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries. *OPHI Working Paper* No. 38.

Alkire, Sabina y Suman Seth (2007). Determining BPL Status: Some Methodological Improvements. *Indian Journal of Human Development*. 2(2).

Atkinson, Anthony. 2003. Multidimensional Deprivation: Contrasting Social Welfare and Counting Approaches. *Journal of Economic Inequality* 1(1).

Becker, Gary (1981). *A Treatise on the Family*. Harvard University Press

Bourdieu, Pierre (1984). *Distinction: A social critique of the judgement of taste*. Harvard University Press.

Camerer, Colin, Samuel Issacharoff, George Lowenstein, Ted O'Donoghue y Matthew Rabin (2003). Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for Assymmetric Paternalism. *University of Pennsylvania Law Review*. Vol. 151, Iss. 3.

CEPAL (2013). *Panorama Social de América Latina*. Capítulos 1 y 2.

Coleman, James (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology* 94 Supplement.

Feres, Juan y Xavier Mancero (2001). El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus Aplicaciones en América Latina. *Estudios Estadísticos*. CEPAL.

Fuchs, Victor (1998). *Who Shall Live? Health, Economics, and Social Choice*. World Scientific.

Gordon, David, Shailen Nandy, Christina Pantazis, Simon Pemberton y Peter Townsend (2003). *Child Poverty in the Developing World*. The Policy Press.

Hammermesh, Daniel (2009). *Economics is Everywhere*. Worth Publishers.

PNUD (2015). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Notas Técnicas y Anexo Estadístico.

Schultz, Theodore (1963). *The Economic Value of Education*. Columbia University Press.

UNICEF (2007). *Children's Wellbeing Report*.

Wright, Eric (2005). *Approaches to Class Analysis*. Cambridge University Press.